

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI
APPROVATE DAL PARLAMENTO NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 1997**

18/98 - QD



Corte dei Conti

A Sezioni riunite in sede referente
composte dai magistrati:

PRESIDENTE	dott. Giuseppe	CARBONE
COMPONENTI:	dott. Girolamo	CAIANIELLO
prof.	dott. Manin	CARABBA
	dott. Fulvio	BALSAMO
	dott. Luigi	GIAMPAOLINO
	dott. Felice	SERINO
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Silvio	AULISI
	dott. Benito	CARUSO
	dott. Paolo	NERI (rel.)
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Maria	SANTORO D'AMBROSIO
	dott. Anna Maria	CARBONE PROSPERETTI
	dott. Mario	CIACCIA
	dott. Gaetano	D'AURIA
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Guido	MACCAGNO
	dott. Gabriele	AURISICCHIO
	dott. Giuseppe	GUARINO
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Marco	PIERONI
	dott. Stefano	SIRAGUSA

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543 convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITO, nella Camera di Consiglio del 12 marzo 1998, il relatore Paolo NERI, nonchè, per singoli aspetti del referto, i magistrati del Servizio Relazioni al Parlamento: Maurizio PALA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELI, Giuseppe GUARINO e Benito CARUSO;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott. Nunzio PIAZZA.

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 1997.

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 1997.

1. La manovra di bilancio per il 1998 e la legge finanziaria

1.1 Considerazioni generali

1.1.1 La manovra di bilancio per il 1998 ha trovato attuazione attraverso la prima nota di variazioni al bilancio a legislazione vigente, la legge finanziaria (L.450/1997) e i due provvedimenti collegati (la legge 449/1997 e il decreto-legge in materia di imposte indirette (DL 328/1997 convertito in L.410/1997).

Con tali provvedimenti sono stati messi a punto gli interventi correttivi necessari a ricondurre gli andamenti tendenziali di finanza pubblica del 1998 in linea con gli obiettivi programmatici stabiliti dal DPEF 1998/2000.

In particolare, il DPEF assumeva come indicatore strategico il rapporto indebitamento/PIL, riferito ai conti delle Amministrazioni pubbliche, per il quale fissava valori programmatici del 2,8% nel 1998, del 2,4% nel 1999 e dell'1,8% nel 2000. La misura della correzione era valutata in circa 25 mila miliardi (al netto della riduzione della spesa per interessi) e la composizione della manovra prevedeva provvedimenti di contenimento

della spesa per poco meno di 15 mila miliardi e interventi sulle entrate per circa 10 mila miliardi.

L'approvazione parlamentare non ha prodotto correzioni nelle dimensioni complessive della manovra, mentre è risultata modificata la distribuzione degli interventi tra riduzioni della spesa e aumenti del prelievo fiscale, con un'incidenza di questi ultimi superiore rispetto a quanto indicato nel DPEF.

Secondo recenti valutazioni dell'ISCO, la composizione della manovra, nella sua versione definitiva, dovrebbe comportare nel 1998 risparmi di spesa per oltre 12 mila miliardi e aumenti di entrate per circa 13 mila miliardi. Si tratta di stime che si riferiscono ai riflessi sul conto delle Amministrazioni pubbliche (l'aggregato rilevante per le verifiche di Maastricht) e che, come di consueto, si limitano ai cosiddetti "effetti d'impatto". In proposito, tuttavia, si può osservare che le dimensioni quantitative relativamente contenute della manovra (rapportabile a circa l'1,2% del PIL, contro interventi dell'ordine del 3% del PIL ancora nel 1997) inducono a ritenere che, a differenza di quanto avvenuto negli anni scorsi, l'azione correttiva dovrebbe assumere caratteristiche meno restrittive, producendo limitati effetti negativi sull'attività economica e, per retroazione, sugli stessi conti pubblici.

L'attuazione della manovra dovrebbe produrre, per il 1998, i seguenti principali risultati:

- il raggiungimento della soglia del 2,8% nel rapporto indebitamento/PIL;
- il ritorno, dopo molti anni, ad una situazione di avanzo corrente della P.A. e, pertanto, di ricorso al debito solo per il finanziamento delle spese in conto capitale;
- una riduzione della pressione fiscale e un significativo recupero degli investimenti pubblici, fattori che congiuntamente dovrebbero concorrere a ricondurre l'avanzo

primario a dimensioni più in linea con quelle prevalenti in Europa (pur restandone ancora assai più elevato nel 1998);

- un contenimento degli oneri per interessi, connesso alla stessa riduzione dell'indebitamento primario, ma che, secondo diverse autorevoli valutazioni, potrebbe risultare molto più accentuato di quanto prudentemente assunto dalle stime governative.

1.1.2. Sul fronte della spesa, l'intervento quantitativamente più rilevante riguarda le prestazioni sociali, anche se, a seguito degli accordi governo/sindacati in tema di welfare siglati nello scorso novembre, l'intensità della correzione programmata per il 1998 si è notevolmente affievolita rispetto alle indicazioni del DPEF 1998/2000. Nel complesso, gli effetti di contenimento della spesa in tale comparto sono stimati in poco meno di 4 mila miliardi nel 1998, per effetto delle misure assunte nel settore della sanità (nuovi criteri di partecipazione alla spesa e di definizione delle esenzioni), ma soprattutto per effetto degli interventi in materia previdenziale valutabili in oltre 3500 miliardi e intesi ad accelerare la transizione verso il funzionamento a regime della riforma pensionistica del 1995 e a realizzare una maggiore armonizzazione tra i diversi trattamenti. Va sottolineato che, se ai risparmi di spesa si aggiungono i maggiori proventi derivanti dall'aumento delle aliquote contributive per artigiani, commercianti e lavoratori parasubordinati e dall'armonizzazione delle aliquote dei fondi speciali INPS, l'effetto totale di riduzione dell'indebitamento pubblico dovrebbe risultare dell'ordine di 4500 miliardi. Secondo stime dell'ISCO, nonostante lo scarto rispetto agli indirizzi contenuti nel DPEF, nel 1998 dovrebbe poter essere conseguito l'obiettivo di stabilizzazione dell'incidenza sul PIL della spesa per prestazioni sociali sui livelli medi del biennio 1996/97.

Nei paragrafi seguenti sono riportate osservazioni puntuali sulle disposizioni della manovra relative ai diversi comparti della spesa e dell'entrata. Per completare il quadro informativo d'assieme è sufficiente sottolineare che le altre principali misure sulla spesa riguardano la riduzione dei trasferimenti agli enti decentrati (circa 2500 miliardi nel 1998), i tagli dei trasferimenti a Poste e Ferrovie (circa 2000 miliardi), un ulteriore contenimento degli acquisti di beni e servizi (circa 2000 miliardi), in particolare nel settore della difesa, la riduzione programmata del numero dei pubblici dipendenti, con particolare riguardo al comparto scuola (circa 1000 miliardi) e la rimodulazione di spese pluriennali nel campo degli investimenti pubblici (circa 100 miliardi).

1.1.3 Quanto ai provvedimenti adottati sul fronte delle entrate, dei circa 13 mila miliardi di maggiore gettito ad essi attribuiti nelle stime ufficiali, poco meno di 11 mila miliardi deriverebbero dagli interventi in materia tributaria, mentre poco più di 2 mila miliardi si realizzerebbero sul fronte contributivo. Con riguardo a questi ultimi, gli introiti aggiuntivi sono attribuibili all'aumento del contributo per il Servizio Sanitario Nazionale connesso alla polizza RC auto (900 miliardi nel 1998) e, come già ricordato, ad aumenti di aliquote contributive diretti ad armonizzare i diversi trattamenti con quello in vigore per i lavoratori dipendenti del settore privato (nel complesso circa 1200 miliardi).

In generale, si osserva che, nel campo delle entrate tributarie, oltre la metà del gettito atteso deriverebbe dalla revisione dell'IVA attuata con il DL n.328 del 29 settembre 1997. Se si considera il complesso delle imposte indirette, poi, tale incidenza sale ad oltre il 68 per cento. E' da osservare, in proposito, che una quota non trascurabile del gettito è attribuita a misure amministrative antievasione e antielusione (circa 2500 miliardi ripartiti in parti sostanzialmente uguali per le imposte dirette e per le indirette) e all'azione di potenziamento

della lotta all'evasione da parte della Guardia di Finanza (circa 550 miliardi). Nella versione del provvedimento collegato alla legge finanziaria approvata dal Parlamento gli effetti imputati alle misure antievasione e antielusione vanno a sostituire quelli che sarebbero stati determinati dai provvedimenti da assumere entro il 1997, ai quali faceva rinvio l'originaria proposta governativa (art. 13 del d.d.l. "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica"). Ed è su questa parte della manovra che la Corte - come del resto diversi organismi privati e pubblici (da ultimo l'ISCO, nel Rapporto semestrale presentato il 20 febbraio) - manifesta perplessità: il giudizio positivo sull'azione di riorganizzazione dell'amministrazione finanziaria finalizzata al recupero dell'evasione deve infatti essere accompagnato da valutazioni prudenti sui tempi di realizzazione degli obiettivi e, pertanto, sui risultati in termini di gettito, che, verosimilmente, si produrranno solo gradualmente.

1.1.4 Nel valutare la manovra di bilancio per il 1998, con particolare riguardo ai provvedimenti relativi alle entrate, non deve essere sottovalutata l'incidenza che, proprio a partire dall'anno in corso, avranno le norme attuative delle deleghe in materia fiscale contenute nella finanziaria per il 1997 (legge n. 662/96). Con tali deleghe è stato, infatti, tracciato il disegno di riforma del sistema tributario italiano, che trova una prima importante attuazione con il decreto legislativo n. 446/97 diretto, in particolare, a disciplinare l'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e la riforma dell'IRPEF. Esula dagli scopi della presente Relazione una analisi intesa a valutare le caratteristiche del nuovo sistema dal punto di vista del funzionamento, dell'equità e dell'efficienza; è, invece, rilevante il giudizio sull'impatto della riforma in termini di gettito, soprattutto ai fini delle verifiche di compatibilità economico-finanziaria di breve e medio periodo. In proposito, le valutazioni governative assumono che la revisione attuata non

comporti né variazioni di gettito né una alterazione nella distribuzione dello stesso tra i diversi livelli di governo. A garanzia dell'assunto, le norme di attuazione prevedono apposite clausole di salvaguardia concepite in modo da correggere eventuali esiti indesiderati. Le dimensioni del processo di riforma appaiono, peraltro, così vaste che ogni valutazione *ex ante* degli effetti quantitativi è, inevitabilmente, soggetta ad ampi margini di incertezza e di rischio. Si pone, quindi, l'esigenza di un monitoraggio continuo e accurato da parte dell'amministrazione che consenta di garantire che, nel tempo, non si determinino vuoti di gettito incompatibili con gli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

1.1.5 Un più consistente fattore di rischio, sul quale la Corte ha avuto modo di pronunciarsi in diverse occasioni (Relazione sul rendiconto 1996, audizioni sui documenti di bilancio 1998/2000, precedenti relazioni trimestrali) è connesso alle implicazioni della strategia di contenimento del fabbisogno pubblico centrata sul controllo dei flussi di cassa del bilancio statale che, avviata con la manovra di bilancio per il 1997, è stata riproposta, con alcune opportune correzioni, per il 1998.

I meccanismi dei controlli di cassa messi a punto con la manovra per il 1998 prevedono una ulteriore riduzione delle autorizzazioni di cassa, anche se di dimensioni più contenute rispetto a quella attuata nel 1997 (20 mila miliardi contro circa 90 mila) e concentrata sui trasferimenti agli enti con giacenze di tesoreria ancora consistenti. Sono stati, inoltre, confermati, con alcune modifiche, i criteri per gli accrediti dei pagamenti dal bilancio dello Stato sui conti di tesoreria degli enti esterni: tali accrediti saranno effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza stabiliti, per categorie di enti, con decreto del Ministro del Tesoro, in misura compresa tra il 10 e il 20 per cento dell'assegnazione di competenza. Infine, sono state riproposte le misure dirette a controllare i tiraggi dai conti di tesoreria,

distinguendo tra la gran parte degli enti titolari di conti correnti e di contabilità speciali presso la Tesoreria dello Stato (per i quali si prospetta una ulteriore riduzione del livello di prelevamenti anche se la soglia viene elevata dal 90 al 95 per cento di quanto cumulativamente prelevato alla fine di ciascun bimestre dell'anno precedente) e le regioni, gli enti locali, le Università ed altri enti minori (per i quali non viene replicata la disposizione della manovra 1997 che legava la dinamica dei pagamenti al tasso di inflazione programmato, ma è introdotto un controllo diretto sul loro fabbisogno, che nel 1998 non dovrà discostarsi dal livello del 1997, mentre nel 1999 e nel 2000 non dovrà superare quello dell'anno precedente maggiorato del tasso di inflazione programmato).

In un prossimo referto specifico su richiesta del Parlamento e nella Relazione sul rendiconto 1997, la Corte sottoporrà ad una approfondita verifica gli esiti e le prospettive della manovra sulla cassa, ma, fin da ora, possono essere formulate alcune osservazioni, anche riproponendo rilievi e quesiti già sollevati in precedenti documenti.

In occasione dell'audizione resa al Parlamento nell'ottobre scorso sulla manovra di bilancio 1998/2000, la Corte aveva osservato che la prosecuzione, al di là del 1997, dell'azione di contenimento sul bilancio di cassa avrebbe dovuto essere completata da una azione determinata sul terreno della disponibilità di risorse in termini di competenza. Ad avviso della Corte, infatti, il complesso meccanismo dei controlli attuato con la manovra 1997 (riduzione delle autorizzazioni di cassa, limiti ai tiraggi di tesoreria per gli enti destinatari dei trasferimenti statali, accredito di nuovi fondi statali solo ad accertato smaltimento delle giacenze di tesoreria) si è rivelato, alla prova dei fatti, assai efficace nel ricondurre sotto controllo i meccanismi della spesa degli enti decentrati. Secondo le valutazioni del governo, ciò non avrebbe determinato alcun rallentamento forzato dei

pagamenti finali degli enti stessi, e cioè alcun differimento nel tempo di oneri connessi a scadenze determinatesi nel corso dell'anno.

E' da osservare, tuttavia, che l'azione di contenimento avviata nel 1997 fa leva su interventi che non incidono, se non marginalmente, sulla dimensione degli stanziamenti di competenza del bilancio statale. Ne discende, come già prospettato in sede di Relazione sul rendiconto 1996, una dilatazione cospicua dei residui passivi. Secondo la valutazione del Tesoro, che sul punto merita di essere condivisa, l'aumento dei residui passivi sul bilancio statale (concentrati sulla categoria dei trasferimenti) di per sè non rappresenta un indicatore di rinvii di pagamenti degli enti esterni, né accresce il rischio di futuri incontrollati rimbalzi di spesa soprattutto se la situazione viene confrontata con i rischi pre-1997 connessi alla utilizzazione "a vista" dei conti di tesoreria. Tuttavia, il fenomeno della lievitazione inconsueta dei residui passivi - che, secondo i primi dati di preconsuntivo 1997, appare confermato -, pur se in larga misura programmato, pone una serie di interrogativi sull'esito del percorso di riequilibrio dei conti pubblici; interrogativi che si accentuano per l'estensione della disciplina dei limiti di cassa su un arco triennale. Come più volte osservato dalla Corte, infatti, quanto più l'operazione dei controlli di cassa ha successo, tanto più si accentua il divario tra bilancio di competenza, toccato solo in parte dalle misure di contenimento, e bilancio di cassa. A fronte dei robusti tagli della cassa il Governo ha infatti ritenuto inopportuno o non necessario, per il momento, proporre analoghe riduzioni degli stanziamenti di competenza, correggendo la legislazione di spesa dalla quale questi derivano. Il ridimensionamento avviato sulla competenza 1998 (ma non sul bilancio 1997) appare largamente sottodimensionato e inadeguato rispetto all'esigenza di un graduale riassorbimento delle risorse in eccesso segnalate dall'espansione dei residui passivi. Risultati inferiori alle attese si sono realizzati anche con la pur condivisibile iniziativa del