

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 1998

*(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468,
come aggiunto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

N. 16/99-RQ



Corte dei Conti

A Sezioni riunite in sede referente

composte dai magistrati:

PRESIDENTE

dott. Francesco SERNIA

COMPONENTI:

prof. Manin CARABBA
dott. Mario GORI
dott. Felice SERINO
dott. Mario G.C. SANCETTA
dott. Maurizio MELONI
dott. Benito CARUSO
dott. Davide MORGANTE
dott. Paolo NERI (rel.)
dott. Mario FALCUCCI
dott. Luigi POLITO
dott. Luigi CONDEMI
dott. Maria SANTORO D'AMBROSIO
dott. Gaetano D'AURIA
dott. Carlo CHIAPPINELLI
dott. Gabriele AURISICCHIO
dott. Maurizio PALA
dott. Giovanni COPPOLA
dott. Marco PIERONI
dott. Romeo PALMA
dott. Cristiana RONDONI

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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 4 marzo 1999, il relatore dott. Paolo NERI;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott. Paolo L. REBECCHI;

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 1998.

1. La manovra di bilancio per il 1999 e la legge finanziaria.

1.1. Con il documento di programmazione economico-finanziaria 1999-2001, presentato nell'aprile scorso, il governo si proponeva di completare il percorso di risanamento, secondo gli impegni assunti con il Patto di Stabilità e Crescita, e di utilizzare i più ampi spazi offerti dal miglioramento strutturale dei conti pubblici al fine di avviare la "normalizzazione" della programmazione finanziaria attraverso un impulso agli interventi di sostegno dello sviluppo.

Gli obiettivi quantitativi del DPEF erano fissati, come di consueto, avendo a riferimento sia l'evoluzione tendenziale dei conti pubblici, con particolare attenzione al conto delle Amministrazioni pubbliche, sia le proiezioni macroeconomiche internazionali e interne per il periodo 1999-2001.

Con riguardo a queste ultime il governo assumeva ipotesi in linea con le elaborazioni effettuate dagli organismi internazionali: una accelerazione della crescita economica (2,7% nel 1999 e 2,9% nel 2000 e nel 2001) e una costanza dell'inflazione (1,5%) e dei tassi d'interesse (4,5%) in ciascuno degli anni del triennio.

Quanto alle proiezioni tendenziali di finanza pubblica, le ipotesi assunte prevedevano:

- un indebitamento netto in stabile e rapida riduzione nel triennio in rapporto al PIL, anche senza manovre aggiuntive;
- una spesa primaria anch'essa in diminuzione rispetto al PIL, nonostante la graduale ripresa delle spese in conto capitale e la costanza della quota della spesa per pensioni;
- una notevole flessione della spesa per interessi (in termini di PIL, dall'8% del 1998 al 6,5% del 2001);

- una limitata riduzione della pressione fiscale (dal 42,9% del 1998 al 42,4% del 2001).

La dimensione quantitativa degli interventi di correzione dell'andamento tendenziale era misurata con riferimento all'obiettivo programmatico intermedio di stabilizzazione dell'avanzo primario in quota di PIL al 5,5%.

Se, come per gli anni scorsi, la finalità della manovra di bilancio si fosse limitata alla riduzione del disavanzo, la correzione richiesta sarebbe stata, secondo le valutazioni implicite nel DPEF, pari a 8 mila miliardi per il solo 1999, mentre per i due anni successivi l'obiettivo sul primario sarebbe stato raggiungibile senza alcun intervento supplementare di segno restrittivo.

Poichè, invece, la manovra 1999-2001 è stata definita in modo da assicurare anche le risorse per il finanziamento dei programmi aggiuntivi di sostegno dello sviluppo e dell'occupazione e di riduzione della pressione tributaria, la misura degli interventi correttivi era definita, nel complesso, in 13.500 miliardi per il 1999, dei quali 8 mila per il riequilibrio e 5.500 destinati al sostegno della crescita.

Le dosi aggiuntive per il 2000 e per il 2001 - nell'ipotesi che la manovra per il 1999 producesse effetti permanenti - erano fissate, rispettivamente, in 4000 miliardi e 2000 miliardi.

Quanto alla composizione della manovra per il 1999 il DPEF si limitava, come di consueto, a fornire indicazioni e indirizzi di larga massima centrati sulla prevalenza degli interventi di riduzione della spesa corrente e su un minore ricorso ad aumenti delle entrate, comunque da non ricercare nel settore dell'imposizione tributaria e riguardanti soprattutto il recupero di crediti previdenziali.

A seguito di tali interventi correttivi e del programma relativo alle privatizzazioni, che prevedeva proventi pari a 15 mila miliardi nel 1999 e a 10 mila miliardi sia nel 2000 che nel 2001, era, infine, prevista la graduale riduzione del rapporto debito/PIL (dal 118,2% di fine 1998 al 107% di fine 2001).

1.2. L'attuazione della manovra correttiva è stata effettuata attraverso la nota di variazioni al bilancio a legislazione vigente, la legge finanziaria e il collegato di sessione "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".

Interventi di rilievo per la finanza pubblica nel medio periodo sono, infine, contenuti nel collegato c.d. ordinamentale "Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale", ancora in fase di esame parlamentare, nel quale sono confluite le disposizioni, originariamente proposte nel d.d.l. del collegato di sessione (articolo 21), che riguardano la riforma del sistema di finanziamento degli enti territoriali e, in particolare, la definizione della futura autonomia tributaria di tali enti.

L'iter parlamentare non ha introdotto nell'articolazione della manovra modifiche di rilievo. Rispetto all'impianto originario, su proposta dello stesso Governo è stato deciso l'ampliamento degli interventi di politica sociale (pensioni sociali, assegni familiari, ecc.) per un importo valutato in circa 1.200 miliardi.

Stime concordi effettuate dalla Banca d'Italia e dai principali istituti di ricerca confermano che l'effetto complessivo della manovra sull'indebitamento netto della P.A. resta dell'ordine di 8.000 miliardi per il 1999, come stabilito dal D.P.E.F., per effetto di una riduzione "netta" delle spese di poco superiore ai 5 mila miliardi e di maggiori entrate "nette" di poco inferiori ai 3 mila miliardi.

Solo in parte gli interventi adottati dovrebbero avere un carattere permanente: nel 2000 si stima che gli effetti della manovra '99 si consolideranno per una quota un po' inferiore al 50% del totale.

Come risulta dalla tabella di copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla legge finanziaria, ciò contribuisce anche a determinare un livello particolarmente basso di disponibilità residue di copertura di tali oneri per il biennio successivo al 1999 (rispettivamente 455 e 248 miliardi contro i 2.308 del 1999).

Il riferimento agli "effetti netti" delle misure correttive tanto delle spese quanto delle entrate è, questa volta, di qualche rilievo perché, come già più volte osservato, il maggiore grado di libertà offerto dall'allentamento delle tensioni sui conti pubblici ha consentito al Governo di proporre un programma di interventi in parte inteso a garantire il perseguimento di ulteriori progressi in termini di contenimento dei disavanzi, ma in parte rivolto anche a sostenere lo sviluppo economico e a rafforzare le misure di protezione sociale.

Sotto questo aspetto è interessante osservare più analiticamente la composizione della manovra sia sul fronte delle entrate che delle spese.

Quanto alle entrate, l'atteso gettito netto del 1999 (poco meno di 3 mila miliardi) è il risultato di maggiori entrate lorde di poco inferiori ai 9 mila miliardi e di minori entrate per più di 6 mila miliardi. In particolare, gli aumenti di entrate dovrebbero essere connessi, in primo luogo, al recupero dei crediti INPS (più di 5 mila miliardi), al gettito atteso dalla "carbon tax" (circa 2.500 miliardi) e all'amento dei canoni di concessione dei servizi pubblici (più di 1.000 miliardi). A fronte di tali maggiori entrate lorde, figurano l'attesa restituzione parziale dell'eurotassa (commisurata a circa 3 mila miliardi), la concessione di sgravi contributivi (per circa 1.500 miliardi) e di agevolazioni fiscali connesse all'introduzione della carbon tax (per circa 1.200 miliardi).

Nel complesso, così come era stabilito nel DPEF, l'incidenza delle misure di contenimento del disavanzo operanti sul fronte delle entrate dovrebbe risultare contenuta, non superando il 35 per cento della complessiva riduzione dell'indebitamento netto.

Sul lato delle spese, la menzionata riduzione netta (di poco oltre i 5 mila miliardi) è da imputare ad un insieme di misure di contenimento con effetti ragguagliabili, nel 1999, ad oltre 10 mila miliardi, predisposte anche allo scopo di consentire il finanziamento di maggiori spese destinate allo sviluppo economico ed al rafforzamento delle politiche sociali che, nel complesso, dovrebbero tradursi in oneri aggiuntivi superiori ai 5 mila miliardi nel 1999.

Più in dettaglio, tra gli interventi di contenimento della spesa quelli di maggiore rilievo sono riferibili al patto di stabilità interno (2.200 miliardi), al monitoraggio dei flussi di cassa per istruzione ed università (1.200 miliardi), alla revisione delle procedure degli investimenti, con particolare riguardo ai meccanismi di accreditamento dei contributi di cui alla legge 488/92 (1.350 miliardi), alle norme intese a migliorare gli equilibri di bilancio di Poste (nuovo piano di impresa) e Ferrovie (dismissioni del patrimonio immobiliare) per un totale di circa 1.200 miliardi, oltre alle misure di riduzione della spesa adottate con la legge finanziaria e con la prima nota di variazioni, valutate intorno a 3 mila miliardi.

A fronte di tali interventi di contenimento sono stati adottati i previsti provvedimenti di segno espansivo, tra i quali si segnalano quelli per il sostegno degli investimenti (i cui effetti in termini di cassa sono stimati in circa 2.500 miliardi per il 1999), quelli di miglioramento delle pensioni sociali e di concessione degli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (nel complesso circa 1.000 miliardi), quelli di sostegno di politiche settoriali (circa 1.000 miliardi) e quelli in materia di tickets sanitari (circa 450 miliardi).

1.3. La sostanziale conferma delle dimensioni degli interventi correttivi definite in sede di DPEF (e, anzi, il lieve incremento di quelli espansivi) è da ricollegare alla valutazione positiva che il Governo ha continuato ad esprimere con riguardo agli andamenti tendenziali di finanza pubblica, pur in presenza di un chiaro peggioramento del quadro macroeconomico.

Infatti, già in sede di Relazione previsionale e programmatica per il 1999, presentata contestualmente alla manovra di bilancio, si prendeva atto del rallentamento della crescita economica del 1998 (l'aumento del PIL era ridotto dal 2,5% del DPEF all'1,8%), senza tuttavia trarne ragioni per modificare gli obiettivi programmatici per il 1998 e per il biennio successivo.

E' da notare che la favorevole ipotesi di una conferma degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 1998 nonostante l'accentuato peggioramento del contesto economico e, quindi, il connesso rallentamento delle basi imponibili, era essenzialmente legata all'attesa della concentrazione, nell'ultima parte dell'anno, di una quota rilevante di gettito tributario soprattutto in virtù delle azioni di recupero dell'evasione, valutate di intensità tale da poter colmare i diversi fattori di ampliamento del disavanzo.

1.4. Il giudizio sulla congruità della manovra di bilancio per il 1999 deve essere espresso sia con riguardo alla misurazione degli effetti attesi dalle singole misure, sia con riguardo alla rispondenza della manovra nel suo insieme rispetto agli obiettivi di riequilibrio definiti a livello macroeconomico.

Quanto al primo aspetto, non vi sono ragioni per discostarsi sostanzialmente dalle stime governative, anche se alcuni interventi presentano oggettive difficoltà di misurazione dei risultati conseguibili nel breve periodo.

Sotto il secondo aspetto, la valutazione di congruità non può non tener conto del fatto che, successivamente alla presentazione della manovra, si è venuto delineando con tutta evidenza un ulteriore peggioramento del quadro macroeconomico.

In attesa che sul punto siano resi noti gli aggiornamenti completi delle stime ufficiali con la consegna agli uffici dell'UE del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e la pubblicazione della prima relazione trimestrale di cassa, i dati principali già resi noti dall'ISTAT e le valutazioni proposte dalla Commissione europea, dalla Banca d'Italia e da importanti centri di ricerca concordano sui seguenti punti principali:

- una revisione verso il basso delle prospettive di crescita con un ulteriore consistente ridimensionamento del risultato di consuntivo 1998, che non ha superato l'1,4%, e una correzione del tasso di crescita per il biennio successivo che resterebbe al di sotto del 2% anche nel '99, per tornare ad avvicinare il 2,5% solo nel biennio successivo;
- un conseguente peggioramento dei risultati e delle prospettive di finanza pubblica, più accentuato con riguardo agli obiettivi di saldo primario (soprattutto per le implicazioni sulle entrate delle ridotte basi imponibili) e di dimensioni contenute con riguardo all'indebitamento netto (per le implicazioni positive, almeno nel breve periodo, della flessione superiore alle attese dei livelli dei tassi di interesse).

Da tale scenario emergono alcuni elementi di fragilità nel quadro di finanza pubblica, almeno a medio termine.

E' infatti evidente che il ruolo decisivo assicurato dalla flessione dei tassi (scesi per i BOT a 12 mesi dal 4,5% assunto nei documenti programmatici al 3,2% a fine 1998).

essendo legato essenzialmente ad una condizione contingente di bassa congiuntura anche internazionale, non costituisce un fattore permanente di riequilibrio dei conti, anche se può ritenersi acquisita su questo fronte una prospettiva di stabilità strutturale e di ben minore volatilità rispetto al passato in virtù dell'adesione alla moneta unica europea.

Per quanto riguarda poi il recupero di base imponibile attraverso la lotta all'evasione, sarebbero necessarie puntuali informazioni, in atto non disponibili, anche in considerazione degli esiti non ancora definiti del processo di riforma fiscale e del difficile avvio della nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).

Sotto questo aspetto, oltre al “monitoraggio” continuo dell'azione di contenimento della spesa, è importante la verifica della consistenza e del carattere strutturale dei progressi conseguiti sul fronte del recupero di gettito e di base imponibile. Le risorse aggiuntive derivanti da tale recupero sembrano indispensabili, nel delineato quadro programmatico, per fornire un contributo effettivo al finanziamento degli interventi previsti, oltre che, come si è già ricordato, al conseguimento dei risultati attesi per il 1998.

Lo spostamento dell'attenzione, rispetto alle “finanziarie restrittive”, verso interventi di sostegno dello sviluppo e di perequazione sociale, induce poi a porsi il problema di come conciliare, nel triennio, l'obiettivo di mantenimento dei saldi di bilancio imposti dal patto di stabilità con quello di recupero di spazi per le politiche sociali e di sviluppo.

Si tratta di spazi ristrettissimi, specie in considerazione dell'estrema difficoltà di un riesame in tempi brevi della questione pensionistica.

1.5. Come si è già accennato, l'azione di riequilibrio dei conti pubblici assegna un ruolo rilevante al cosiddetto “patto di stabilità interno” (art. 28 del collegato di sessione), con il