

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE  
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE  
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI  
APPROVATE DAL PARLAMENTO NEL PERIODO  
SETTEMBRE-DICEMBRE 1999**



# Corte dei Conti

N. 6/2000-RQ

A Sezioni riunite in sede referente  
composte dai magistrati:

|             |                    |                  |
|-------------|--------------------|------------------|
| PRESIDENTE: | dott. Francesco    | SERNIA           |
| COMPONENTI  | dott. Tullio       | LAZZARO          |
| prof.       | dott. Manin        | CARABBA          |
|             | dott. Felice       | SERINO           |
|             | dott. Mario        | GIAQUINTO        |
|             | dott. Benito       | CARUSO           |
|             | dott. Antonio      | FERRARA          |
|             | dott. Giuseppe     | BELLISARIO       |
|             | dott. Paolo        | NERI (rel.)      |
|             | dott. Maria Grazia | SIVELLI D'AVANZO |
|             | dott. Mario        | FALCUCCI         |
|             | dott. Luigi        | CONDEMI          |
|             | dott. Angelo       | BUSCEMA          |
|             | dott. Gaetano      | D'AURIA          |
|             | dott. Carlo        | CHIAPPINELLI     |
|             | dott. Simonetta    | ROSA             |
|             | dott. Gemma        | TRAMONTE         |
|             | dott. Gabriele     | AURISICCHIO      |
|             | dott. Maurizio     | PALA             |
|             | dott. Giovanni     | COPPOLA          |
|             | dott. Marco        | PIERONI          |
|             | dott. Franco       | MASSI            |
|             | dott. Salvatore    | CHIAZZESE        |
|             | dott. Fernanda     | FRAIOLI          |
|             | dott. Anna         | BOMBINO          |

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 2 marzo 2000, il relatore dott. Paolo NERI;

PRESENTE il vice Procuratore generale dott. Cristina ASTRALDI;

ha deliberato la seguente

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 1999**

## **1. La manovra di bilancio per il 2000 e la legge finanziaria**

### *1.1. Il quadro macroeconomico alla base della decisione di bilancio*

Al momento della presentazione del DPEF 2000-2003 il perdurare della fase depressiva del ciclo economico e le conseguenti implicazioni sul quadro di finanza pubblica determinavano una revisione degli obiettivi programmatici per il 1999 e per gli anni successivi.

In particolare, la crescita del PIL era ricondotta, nelle stime di preconsuntivo del 1999, all'1,3 per cento (poco più della metà di quanto era stato previsto nel DPEF 1999-2001), mentre gli obiettivi di finanza pubblica erano corretti, in senso peggiorativo, con un rialzo del rapporto indebitamento/PIL (dal 2 al 2,4 per cento) e una flessione dell'avanzo primario (dal 5,5 al 4,6 per cento). Andamenti più favorevoli del previsto erano, invece, stimati con riguardo all'inflazione e ai tassi di interesse: la variazione dei prezzi al consumo era calcolata, per la media del 1999, intorno all'1,3 per cento, mentre il profilo dei tassi di interesse era previsto in sede di DPEF in misura da centrare, proprio nel 1999, il punto più basso della curva (con un valore di fine anno del tasso sui BOT a dodici mesi pari al 3 per cento, contro il 4,5 per cento ipotizzato nei precedenti documenti programmatici).

Tale positiva evoluzione delle variabili nominali si sarebbe riflessa, secondo le valutazioni del Governo, sul livello della spesa per interessi (con una nuova riduzione in valore assoluto) e sull'avanzo corrente della Pubblica Amministrazione, in ulteriore miglioramento.

Successivamente alla presentazione del DPEF — nella fase di predisposizione della decisione di bilancio per il 2000 — si evidenziavano tendenze contrastanti sia sul piano macroeconomico che nei conti pubblici.

Sotto il primo aspetto, mentre i segni di accelerazione della ripresa economica non sembravano sufficienti a modificare in senso migliorativo il tasso di crescita reale assunto dal DPEF per il 1999 (1,3 per cento), si andava delineando un arresto nel processo di rallentamento dell'inflazione, soprattutto per effetto del rialzo di prezzi del petrolio sui mercati internazionali e del deprezzamento del cambio dell'euro.

Il tasso medio di crescita di prezzi al consumo, per la media del 1999, tendeva a risalire verso il 2 per cento.

Quanto alla finanza pubblica, nella seconda metà dell'anno si confermavano i segnali di un forte contenimento del fabbisogno del settore statale, in virtù principalmente di una dinamica molto sostenuta delle entrate fiscali e di una favorevole evoluzione del costo del servizio del debito. Rientravano, pertanto, le preoccupazioni che nella primavera avevano indotto il Governo a concordare in sede europea il menzionato rialzo del "target" relativo all'indebitamento netto della P.A. (dal 2 al 2,4 per cento in quota di PIL) poi assunto a base delle valutazioni del DPEF 2000-2003.

Le cennate tendenze non hanno, tuttavia, prodotto implicazioni di rilievo nel disegno programmatico per il quadriennio 2000-2003, per il quale la Nota di aggiornamento al DPEF e la Relazione previsionale e programmatica del settembre scorso riconfermavano sostanzialmente gli obiettivi indicati dal DPEF sia in termini di quadro macroeconomico che di finanza pubblica.

Successivamente, il “Programma di stabilità dell’Italia”, presentato dal Governo nel dicembre scorso, ha fornito un preconsuntivo 1999 che riconduce il rapporto indebitamento/PIL al valore originario del 2 per cento ed ha prospettato un aggiornamento delle ipotesi programmatiche relative all’inflazione e ai tassi di interesse in linea con la meno favorevole evoluzione registrata a fine 1999.

Il tasso di crescita di prezzi al consumo è stato così elevato di 0,5 punti percentuali sia per il 2000 che per il triennio successivo ed è stata ipotizzata una tendenza crescente dei tassi di interesse (dal 3,7 al 5 per cento tra fine 1999 e 2003 per i tassi sui BOT a 12 mesi).

Non sono state, tuttavia, esplicitate le implicazioni di tali mutamenti sulla manovra di riequilibrio dei conti pubblici contestualmente approvata dal Parlamento.

### *1.2 Gli obiettivi di finanza pubblica e la manovra 2000-2003*

La politica di risanamento dei conti pubblici mira, per il quadriennio 2000-2003, a conseguire i seguenti principali risultati:

- una graduale riduzione dell’indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL, dall’1,5 per cento nel 2000 al sostanziale pareggio nel 2003;
- un avanzo primario elevato e crescente, fino a superare il 5 per cento in quota di PIL alla fine del periodo;
- il proseguimento della tendenza alla riduzione dell’onere per interessi sul debito (dal 6,5 al 5,3 per cento tra il 2000 e il 2003);
- il contenimento del rapporto debito/PIL (dal 111,7 per cento del 2000 al 100 per cento del 2003).

Per il conseguimento di tali obiettivi il DPEF 2000-2003 prevedeva una manovra correttiva per il 2000 pari a 15 mila miliardi, 11.500 dei quali necessari per correggere l'evoluzione tendenziale dei saldi, mentre 3.500 miliardi erano destinati ad "interventi per la crescita".

Come si è detto, peraltro, in sede di Nota di aggiornamento al DPEF il più favorevole andamento del gettito tributario ha indotto a rivedere le previsioni tendenziali di finanza pubblica, aumentando l'incidenza delle entrate rispetto al PIL dello 0,4 per cento per ciascuno degli anni 2000-2003.

Di conseguenza si sono rese disponibili — mantenendo fermi i menzionati obiettivi programmatici — risorse aggiuntive stimate in 9.300 miliardi per il 2000.

In altri termini, il miglioramento dell'avanzo primario tendenziale dovuto alla revisione in aumento del gettito tributario non viene utilizzato per ridurre le dimensioni quantitative della manovra correttiva, ma è invece destinato a sgravi fiscali aggiuntivi rispetto a quelli già previsti.

Gli interventi finalizzati a sostenere la crescita passano, pertanto, dagli originari 3500 miliardi a 12.800 miliardi.

La manovra per il 2000 — contenuta quest'anno nella sola legge finanziaria, a seguito delle modifiche normative più avanti illustrate — è stata approvata dal Parlamento senza sostanziali variazioni sia con riguardo all'entità complessiva che alla sua articolazione.

Quanto alla composizione della manovra, le misure di contenimento della spesa corrente dovrebbero assicurare circa 11 mila miliardi, mentre la parte restante (4.000

miliardi) proverrebbe dalle entrate extratributarie e, in particolare, dai proventi attesi dalle dismissioni immobiliari.

Per quanto attiene agli interventi per la crescita, dovrebbero essere confermati gli impegni definiti nel DPEF che prevedono 1500 miliardi di maggiori spese in conto capitale, peraltro, come si dirà più diffusamente, di difficile riscontro perchè da rapportare a forme di finanziamento anche estranee al bilancio dello Stato. Ammontano, invece, a circa 1.400 miliardi le maggiori spese correnti (compresi gli oneri dei contratti del pubblico impiego) e, al contrario, risultano lievemente inferiori al previsto gli sgravi fiscali comprensivi delle risorse provenienti dal miglioramento dell'avanzo tendenziale (circa 9.700 miliardi invece dei previsti 10.300 miliardi).

Considerando le modifiche introdotte dal Parlamento, l'effetto correttivo netto della manovra sul conto delle Amministrazioni pubbliche comporterebbe una riduzione dell'indebitamento di circa 2.500 miliardi nel 2000, determinato da un contenimento della spesa per circa 9.300 miliardi, da un saldo (dopo gli sgravi) di 5.650 miliardi di minori entrate, oltre che dalla prevista accelerazione delle spese in conto capitale (1.500 miliardi) e dagli effetti attesi dal monitoraggio delle condizioni reddituali effettuato dall'INPS (400 miliardi).

Con riguardo agli interventi di contenimento, le misure dal lato delle entrate, come accennato, poggiano interamente sul potenziamento del programma di dismissioni degli immobili degli enti previdenziali e dello Stato, da realizzare anche in deroga alle norme di contabilità, e sul collocamento delle quote di fondi immobiliari costituiti attraverso l'apporto di immobili dello Stato. Le maggiori entrate attese per il 2000 sono state quantificate in 4000 miliardi.

Agli interventi di contenimento della spesa corrente è affidato il compito di conseguire risparmi dell'ordine di 11 mila miliardi nel 2000.

Circa un terzo di tale importo dovrebbe essere assicurato dal rafforzamento delle disposizioni relative al "patto di stabilità interno", in forza del quale è richiesto a Regioni, Province e Comuni di concorrere alla riduzione dell'indebitamento netto della P.A. per una quota pari a non meno dello 0,1 per cento annuo del PIL, equivalente a circa 2.200 miliardi. In relazione al parziale insuccesso della prima sperimentazione conseguente all'applicazione dell'art. 28 della legge finanziaria per il 1999, è previsto il recupero nel 2000 dei risparmi non conseguiti dagli enti territoriali nel 1999. Si tratta di un importo di circa 1.100 miliardi, che dovranno costituire una ulteriore quota di contenimento del disavanzo tendenziale di Regioni, Province e Comuni, peraltro condizionata alla verifica dei dati di consuntivo per il 1999.

Poco meno di 2.400 miliardi sono, poi, attesi dai tagli dei c.d. "consumi intermedi" della P.A. per effetto, in primo luogo, del rinvio al 2001 delle riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata (1.100 miliardi) e dell'ulteriore contenimento del 5% degli acquisti di beni e servizi che — unitamente alla prevista razionalizzazione delle procedure di acquisto — dovrebbe assicurare un risparmio di circa 900 miliardi.

Altre riduzioni minori riguardano contributi e trasferimenti.

Circa 2.600 miliardi sono attribuiti alle innovazioni nella gestione del debito pubblico, consistenti soprattutto nell'autorizzazione a favore del Tesoro a rinegoziare i mutui contratti dalla P.A. verso il sistema creditizio e nei nuovi criteri di gestione della liquidità, che prevedono, tra l'altro, che il Tesoro possa sostituirsi alle amministrazioni locali.

Nel settore del pubblico impiego, gli interventi di contenimento — che tenderanno a rafforzarsi nel corso del triennio — prevedono, per il 2000, una nuova disciplina delle autorizzazioni alle assunzioni (emanate dal Consiglio dei ministri ogni semestre), il blocco del “turn over” ed un taglio non inferiore all’1% rispetto al 31 dicembre 1999 del personale della scuola.

Infine, nel comparto della previdenza i provvedimenti di contenimento dei disavanzi di alcune gestioni previdenziali, stimati in poco meno di 1.700 miliardi, sono connessi alla soppressione, dal 1° gennaio 2000, dei fondi speciali INPS relativi alle gestioni degli elettrici e dei telefonici, che confluiranno nel fondo pensioni lavoratori dipendenti. Contestualmente le aziende elettriche e telefoniche parteciperanno al risanamento delle gestioni con versamenti al Tesoro dell’ordine, rispettivamente, di 1.350 e 300 miliardi.

I cosiddetti “interventi per la crescita” sono costituiti, in primo luogo, da riduzioni delle entrate per circa 9.700 miliardi nel 2000, dei quali più di 8 mila miliardi attribuibili agli sgravi fiscali sulle imposte dirette (quasi 7 mila miliardi) e sulle imposte indirette (circa 1.100 miliardi). Quanto alle imposte dirette, gli interventi più significativi riguardano la riduzione dell’aliquota del secondo scaglione IRPEF e l’aumento di numerose deduzioni e detrazioni, nonché la riduzione dell’acconto IRPEF che da solo determina minori entrate per 2.200 miliardi, compensate da equivalenti maggiori entrate nel 2001. Nell’ambito delle imposte indirette, importanza predominante assume la riduzione dell’IVA nel settore edilizio, che da sola comporta minori entrate stimate in 830 miliardi.

Completano gli interventi per la crescita alcune misure di espansione della spesa sia corrente (in particolare con riguardo ai rinnovi contrattuali) che in conto capitale per il sostegno degli investimenti pubblici, secondo il programma diffusamente prospettato già nel DPEF 2000-2003.

Secondo le valutazioni governative, la manovra restrittiva della legge finanziaria per il 2000 dovrebbe avere effetti in larga misura permanenti con riguardo ai tagli della spesa corrente, mentre le alienazioni immobiliari dovrebbero esaurirsi nel primo biennio assicurando complessivamente 8 mila miliardi.

### *1.3 Gli effetti della manovra*

1.3.1 Prima di avanzare alcune considerazioni sulla misurazione degli effetti attesi dai singoli interventi, si deve preliminarmente osservare che la manovra per il 2000 è stata definita nel mese di settembre, sulla base di un quadro macroeconomico e di finanza pubblica che appare ora in ulteriore rapida evoluzione.

Come già ricordato il recente Programma di stabilità per l'Italia, mentre confermava le ipotesi di crescita economica sia per il 1999 che per gli anni successivi, registrava il peggioramento in atto nella dinamica dell'inflazione (circa 0,5 punti in più all'anno) e dei tassi di interesse, in questo caso limitatamente nel 1999 (0,7 punti in più).

Quanto ai conti pubblici, la conferma del favorevole andamento delle entrate tributarie e una riduzione delle spese per interessi superiore alle previsioni hanno consentito — pur in presenza di una spesa corrente al netto degli interessi in ulteriore crescita rispetto al PIL — di prospettare per il 1999 un rapporto indebitamento/PIL