

dell'assenza di una garanzia statale diretta e della scarsa liquidità degli strumenti finanziari impiegati. E a ciò vanno sommati i costi di gestione delle stesse operazioni.

Quanto invece al profilo più propriamente contabile la Corte – pur nella consapevolezza di una difforme scelta in sede di contabilità nazionale (SEC 95) - non può che ribadire la posizione già espressa (da ultimo in sede di audizione parlamentare sul Dpef 2003-2006), secondo la quale le cartolarizzazioni e le vendite ordinarie di immobili dovrebbero essere più propriamente registrate contabilmente come interventi di riduzione del debito e non del disavanzo.

Quanto infine agli aspetti metodologici, la valutazione successiva della misura in questione non si espone a rilievi particolari. Le informazioni per la verifica degli esiti sono da ritenere puntuali ed esaustive, anche in prospettiva, e ciò appare fondamentale per le evidenti necessità di *accountability* di operazioni di questa natura, capaci di influenzare significativamente i mercati finanziari.

Valutazioni più complete e più articolate sulle operazioni ed i programmi di cartolarizzazione potranno essere espresse dalla Corte a conclusione della specifica indagine programmata per l'anno 2003 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

**3.4** Il secondo provvedimento, relativo alla **emersione delle attività detenute all'estero**, è stato disciplinato dagli artt. 11-16 della legge n. 409/2001 di conversione del DL n. 350/2001. Esso ha consentito ai detentori di attività detenute all'estero, e non denunciate come previsto dalla legge, di sanare la propria posizione. La facoltà offerta, da esercitarsi tra il 1° novembre 2001 ed il 28 febbraio 2002 (termini successivamente prorogati fino a giugno 2002), ha previsto due modalità operative: quella della regolarizzazione, nel qual caso le attività in parola sono state fatte emergere ma mantenute all'estero e quella del vero e proprio rimpatrio.

L'imposta sostitutiva prevista per l'operazione è stata fissata nel 2,5%<sup>4</sup> dello stock delle attività fatte emergere e le modalità di pagamento hanno ampiamente tutelato i soggetti interessati sul piano della riservatezza. Tra le attività oggetto di emersione, oltre a quelle finanziarie la legge ha previsto anche quelle di carattere reale (immobili, opere d'arte, preziosi, gioielli etc.).

---

operazione di vendita, la cartolarizzazione. Quindi soltanto in tale caso i proventi possono essere portati a riduzione delle spese in conto capitale così come stabilito dal manuale sul sec 95.

<sup>4</sup> Nel solo caso del rimpatrio, è stata anche prevista, la possibilità di optare, in luogo del pagamento contante dell'imposta, per la sottoscrizione di titoli di Stato vincolati e a tasso ridotto (1,9%)

Secondo la relazione tecnica al DL n. 350/01, il provvedimento in questione avrebbe dovuto produrre un effetto correttivo sui conti della Pubblica amministrazione pari, nel 2002, a circa 1 miliardo di euro. Ad una tale valutazione la RT perveniva considerando le seguenti ipotesi e ed i seguenti dati: a) stock di capitali detenuti all'estero pari a 516 miliardi di euro; b) quota detenuta da persone fisiche: 40%; c) quota di adesione: 20% .

La Corte, nella relazione sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadri mestre settembre-dicembre 2001 notava, a proposito del provvedimento in oggetto, che “pur in presenza dei già ripetuti dubbi sulla risposta dei destinatari e della scarsità di elementi informativi sui dati e sulle ipotesi tecniche – le considerazioni svolte dagli organismi internazionali e dai centri di ricerca sembrano concordare sul fatto che le stime prudenti adottate in sede di relazione tecnica, unite ai primi riscontri effettivi, garantirebbero circa il buon esito della misura approvata”.

Secondo i dati ufficiali riportati nella Relazione trimestrale di cassa dello scorso aprile, il gettito derivante dal provvedimento è risultato di poco inferiore ad 1,5 miliardi di euro corrispondenti ad un valore complessivo implicito di attività emerse di poco inferiore ai 60 miliardi di euro. Riscontri di notevole interesse su tali esiti possono essere tratti da dati ufficiali dell’Ufficio Italiano Cambi, che vanno letti tenendo conto che: a) non considerano le posizioni di importo relativamente limitato (inferiore a 12,5 mila euro); b) non prendono in specifico conto l’emersione delle attività reali (opere d’arte, gioielli e preziosi, ecc).

Secondo i dati dell’Uic, nel periodo di riferimento – novembre 2001/giugno 2002 – sono emerse attività detenute all'estero per circa 55 miliardi di euro, di cui circa il 60% sotto forma di rimpatrio e circa il 40% sotto forma di regolarizzazione. Il numero complessivo di segnalazioni è stato pari a circa 109 mila, di cui oltre 59 mila per rimpatrio e circa 50 mila per regolarizzazione. Si desume conseguentemente che l'importo medio delle posizioni emerse è risultato pari a 500 mila euro.

Quanto ai capitali rimpatriati, circa i 2/3 sono stati segnalati da intermediari finanziari localizzati in Lombardia; il 92% hanno riguardato posizioni in euro e il 58% erano collocati in Svizzera.

Per quanto riguarda, invece, quelli regolarizzati il 48% era costituito da azioni, fondi comuni ed altre partecipazioni, il 31% da strumenti di debito, il 12% da conti e depositi mantenuti all'estero, il 6% da crediti finanziari e il 3% da beni immobili. Oltre il 60% delle regolarizzazioni ha riguardato posizioni in euro; il 55% delle posizioni regolarizzate sono in Svizzera.

I risultati ottenuti corrispondono ad un tasso di adesione effettivo di circa il 30% (in luogo del 20% ipotizzato dalla relazione tecnica del DL): si ha, pertanto, la conferma di una stima ex ante molto prudenziale, soprattutto in considerazione della natura fortemente agevolativa della misura. In definitiva, il provvedimento ha ottenuto effetti finanziari migliori di quelli attesi. E' verosimile che, alla base del successo, vi siano il costo economico particolarmente modesto (2,5%), il carattere di assoluta segretezza dell'operazione ed infine, ma non meno importante, la scelta di una procedura che ha caricato molti dei costi e delle incombenze sugli intermediari finanziari alleggerendo al massimo gli oneri degli aderenti.

3.5 Il terzo provvedimento, relativo alla **rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati**, era stato disposto dall'art. 5 della legge finanziaria per il 2002 (n. 448/2001). Esso prevedeva il pagamento di una imposta sostitutiva commisurata al valore complessivo delle azioni non quotate possedute dalle persone fisiche al primo gennaio 2002. In altri termini, la norma ha dato facoltà di optare per il pagamento immediato di una imposta in luogo dell'assoggettamento delle eventuali plusvalenze realizzate al momento della vendita alla ordinaria imposta gravante su di esse. Il tributo sostitutivo è stato fissato nella misura del 4% per le partecipazioni qualificate e del 2% per le altre partecipazioni.

Secondo la Relazione Tecnica di accompagnamento al disegno di legge finanziaria, il provvedimento in questione avrebbe dovuto produrre un effetto correttivo sui conti della Pubblica amministrazione pari a 1,9 miliardi di euro nel 2002 (15% circa dell'importo della manovra netta) e ad ulteriori 1,3 miliardi nel biennio successivo. Ad una tale valutazione la RT perveniva partendo dai dati di fonte Banca d'Italia sullo stock di azioni e partecipazioni ed ipotizzando: a) un tasso di adesione pari al 50%; b) una percentuale di aderenti intenzionati a vendere comunque le azioni nel triennio 2002-2004 pari al 10 per cento; c) una plusvalenza media pari al 25%.

La Corte, nella più volte citata relazione sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2001 notava, a proposito del provvedimento in oggetto, che "come di consueto, si è di fronte ad una misura il cui successo è affidato a complesse valutazioni di convenienza dei soggetti interessati e, pertanto, soggetto a notevoli margini di aleatorietà: non appare, di conseguenza, prudenziale l'adottata ipotesi di adesione del 50% degli interessati. Per di più, come rilevato dal Servizio del bilancio della Camera, applicando i criteri indicati dalla relazione tecnica ai dati più

recenti contenuti nella Relazione della Banca d'Italia per il 2000, risulta un gettito di circa 250 milioni di euro inferiore a quello preso in considerazione”.

Altre valutazioni formulate al momento dell'approvazione della legge finanziaria sottolineavano l'incoerenza logica di una ipotesi di adesione del 50% associata con l'ipotesi che solo il 10% dei detentori avrebbero comunque venduto le azioni nel triennio 2002-04.

Sugli esiti del provvedimento esistono dati ufficiali forniti dall'Agenzia delle entrate (Ufficio studi e politiche economico-fiscali). Secondo tale fonte il gettito di competenza giuridica rinveniente da tale provvedimento è stato pari a 687 milioni di euro.

Utilizzando informazioni più aggiornate sullo stock di azioni e partecipazioni, è possibile proporre una stima che ripercorra lo stesso schema di analisi della relazione tecnica, allo scopo di identificare a quali ipotesi possa essere imputato il parziale insuccesso del provvedimento. L'effetto complessivo lordo (gettito dell'imposta sostitutiva) risulterebbe pari a circa 2,9 miliardi - corrispondenti ad un effetto netto (gettito dell'imposta sostitutiva meno gettito a legislazione vigente) di 1,7 miliardi di euro - circa 4 volte la cifra effettivamente accertata. La fonte dell'errore di stima della RT si può, in prima approssimazione, ascrivere all'ipotesi relativa al grado di adesione da parte delle famiglie che sarebbe stato pari a circa 1/5 di quanto supposto (naturalmente è ben possibile che tale quota sia stata, in realtà, un po' più elevata mentre la plusvalenza media sia stata inferiore).

Va comunque sottolineato come l'esito del provvedimento possa essere stato negativamente influenzato dalla evoluzione dei mercati azionari, la cui perdurante flessione nel 2002 può aver indotto i detentori a percepire come molto più lontana la data della ipotetica vendita e della realizzazione della relativa plusvalenza, scoraggiandoli dal preconstituirsi un vantaggio in termini fiscali.

Se, per il 2002, il provvedimento non ha prodotto i risultati attesi, le implicazioni sui conti del 2003 e 2004 sono negative: sulla base della riformulazione e dell'aggiornamento delle stime secondo lo stesso schema della RT, si può valutare che il gettito 2003 e 2004 attribuibile al provvedimento in esame dovrebbe risultare non superiore a 150 milioni di euro in ciascun anno (il 22% di quanto ufficialmente stimato).

**3.6** Il quarto provvedimento, relativo al rafforzamento del **Patto di stabilità interno** era stato messo a punto con l'art. 24 della legge finanziaria per il 2002 (n. 448/2001) per quel che concerne le province e i comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti e con l'art. 1 del decreto legge n. 347/2001 e della legge di conversione n. 405/2001 per quel che riguarda la Regione a statuto ordinario. Entrambe le misure avevano fissato il contributo della finanza

decentralizzata al rispetto degli obblighi comunitari in materia di disavanzi pubblici (Patto di stabilità e di crescita) per gli anni 2002-04.

Per quel che riguarda le province e i comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti, era stato stabilito che nel 2002 il loro disavanzo finanziario, computato ai sensi del comma 1, art. 28, della legge n. 448/98 e successive modificazioni, non potesse superare di oltre il 2,5% il valore assunto nell'anno 2000. Inoltre, innovando rispetto alle precedenti versioni del Patto, il legislatore aveva altresì previsto un vincolo alla crescita della spesa corrente che - valutata al netto degli interessi passivi, delle spese per funzioni delegate e di quelle finanziate da programmi comunitari - non avrebbe dovuto superare l'ammontare degli impegni e dei pagamenti allo stesso titolo assunti nel 2000, incrementato del 6% (4,5% nella versione originaria del ddl). Per il 2003 e 2004 era stata prevista una crescita di spesa e disavanzo in linea con i tassi di inflazione programmata del Dpef 2002-06.

Per quel che concerne le regioni a statuto ordinario nessun vincolo era stato posto in termini di disavanzo finanziario, mentre era stabilito che nel 2002 la spesa corrente - esclusa quella sanitaria, per interessi passivi, finanziata da programmi comunitari e destinata all'esercizio di funzioni delegate - non potesse crescere di oltre il 4,5% rispetto al valore del 2000. Per il 2003 e il 2004 era prevista una crescita in linea con il tasso di inflazione programmato.

Secondo le Relazioni Tecniche, il provvedimento relativo a province e comuni avrebbe dovuto esercitare un effetto correttivo sui conti della Pubblica amministrazione pari a 1,1 miliardi di euro nel 2002 e ad oltre 5 miliardi di euro nel biennio successivo. Quanto alle regioni a statuto ordinario il risparmio avrebbe dovuto essere pari a 310 milioni di euro nel 2002 e a circa 1 miliardo di euro nel biennio 2003-04. A tali valutazioni le RT dei rispettivi provvedimenti sono pervenute: a) partendo dai dati del 2000 sui pagamenti correnti soggetti a vincolo; b) individuando un percorso tendenziale, in linea cioè con le assunzioni fatte dal Dpef 2002-06; c) derivando, per differenza, gli scarti rispetto agli obiettivi come sopra fissati.

La Corte, al momento dell'approvazione dei provvedimenti in esame, aveva osservato che "la natura delle modifiche al Patto di stabilità interno con l'introduzione di un vincolo diretto sulla spesa, in una prospettiva a regime di eliminazione dei trasferimenti erariali e di attribuzione agli enti territoriali di entrate proprie o compartecipate, potrebbe ..... tradursi in una limitazione della possibilità di offrire standard più elevati di servizi attraverso un aumento delle entrate e, perciò, a parità di equilibri finanziari complessivi".

E' opportuno, in via preliminare, osservare che la valutazione ex-post di provvedimenti come il Patto di stabilità, caratterizzati dal fatto che il risparmio atteso si deduce dalla differenza

tra un andamento tendenziale (calcolato a partire da una determinata base) e un andamento programmatico, risulta particolarmente disagevole. Basti, in proposito, considerare che, nel caso concreto, la base storica dalla quale sono dedotte le regole quantitative assegnate agli enti territoriali con la disciplina del patto (e cioè il livello della spesa corrente del 2000) risulta a consuntivo notevolmente più elevata di quanto stimato al momento della definizione delle disposizioni del patto. Vi è da chiedersi se, nella fattispecie, debba prevalere il rispetto dei tassi di crescita della spesa (fissati con riferimento ad una base più bassa) o se, invece, abbia rilevanza il livello assoluto delle grandezze interessate. La scelta dell'uno o dell'altro criterio può dar luogo ad effetti paradossali. E ciò ad ulteriore conferma dell'insostenibile grado di complicazione dell'armamentario di regole che caratterizza il patto di stabilità interno.

Per il complessivo comparto delle amministrazioni locali (regioni, province e comuni) non sono disponibili informazioni ufficiali che consentano di misurare il grado di adeguamento ai parametri del Patto, pur con il progresso derivante dall'assegnazione alla Ragioneria Generale dello Stato del monitoraggio trimestrale del patto. Tale monitoraggio è, infatti, reso complesso dalle marcate differenze definitorie tra gli aggregati di bilancio sottoposti alle regole del patto di stabilità interno (competenza giuridica e cassa) e quelli rilevanti per verificare il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità e crescita a livello europeo (competenza economica).

In assenza di rilevazioni definitive sugli esiti del patto per il 2002, gli elementi di verifica disponibili sono costituiti: per le regioni, dalla rilevazione condotta direttamente dalla Corte dei conti nell'ambito della Relazione sulla gestione delle regioni per il 2002, recentemente trasmessa al Parlamento; per province e comuni, dalle anticipazioni riferite al monitoraggio provvisorio del Ministero dell'economia relativo agli enti con oltre 60 mila abitanti e dall'indagine effettuata dalla Corte dei conti nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per il 2001 e 2002, trasmessa al Parlamento.

Quanto alle regioni, nella citata Relazione la Corte ha provveduto a scrutinare le schede predisposte da tutte le amministrazioni e previste dal decreto 30 aprile 2002, n. 45475. Avvertendo che i dati esaminati rivestono, ancora, carattere di provvisorietà – e che, quindi, vanno letti come preconsuntivi – la Relazione afferma il sostanziale adempimento delle regole del patto. Non si registrano, infatti, scostamenti dai parametri quantitativi relativi a impegni e pagamenti, se non per tre regioni (Molise, Lazio e Calabria), le cui risultanze sono peraltro in fase di accertamento definitivo.

Quanto a province e comuni, le anticipazioni della Ragioneria generale sul monitoraggio degli enti con popolazione superiore ai 60 mila abitanti indicherebbero un sostanziale rispetto dei tre obiettivi prefissati (saldo finanziario, impegni e pagamenti). Si tratta, dunque, di riscontri

provvisori e incompleti, restando escluso da ogni verifica l'importante insieme di enti di dimensioni minori (oltre i 5 mila abitanti).

La lacuna è, in parte, colmata dall'indagine condotta dalla Corte dei conti nell'ambito della citata Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, alla quale si rinvia per un più approfondito esame della metodologia seguita e degli esiti del patto.

Le difficoltà di detta indagine sono state accentuate dalla complessità del lavoro di omogeneizzazione delle schede di rilevazione trasmesse dagli enti, reso necessario dalla soppressione – per gli enti con popolazione inferiore a 60 mila abitanti – dell'obbligo di trasmissione al MEF dei prospetti informativi standard per il monitoraggio dei parametri del patto.

La rilevazione della Corte ha interessato circa 90 province e poco più di 900 Comuni (con popolazione superiore a 8 mila abitanti) e si presta, quindi, ad integrare utilmente le valutazioni di fonte MEF, anche se si tratta, pur sempre, di risultanze provvisorie, parziali e di difficile lettura.

Le richieste formulate dalla Corte hanno riguardato i dati utili per la verifica dei tre obiettivi programmatici fissati per il 2002 (saldo finanziario, impegni e pagamenti).

Nel complesso risulta che il 76,1% delle Province ed il 70,9% dei Comuni considerati sarebbero riusciti a centrare tutti gli obiettivi previsti per il 2002, potendo così avvalersi di tale risultato per procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda invece i tre obiettivi esaminati separatamente, emerge che mentre nei Comuni l'evoluzione del saldo finanziario risulta l'obiettivo maggiormente realizzato (92,2%) seguito da quello sui pagamenti (86,4%) e da quello sugli impegni (81,8%), per l'insieme delle Province tale andamento si inverte, risultando maggiormente rispettato il vincolo sugli impegni (94,3%) e meno quello relativo agli altri due adempimenti (90,9% l'obiettivo sui pagamenti e 87,5% quello sul saldo finanziario). Nel complesso può ritenersi che sia per le Province che, ancor più, per i Comuni l'obiettivo del saldo non si è rivelato di difficile realizzazione, dato il trend in aumento delle entrate proprie dovuto in entrambe i casi a eventi che non rientrano nella disponibilità degli Enti, quali lo sviluppo automatico delle entrate devolute alle Province e l'assegnazione di una quota dell'IRPEF ai Comuni.

La rilevata contraddittorietà e la scarsa trasparenza dei criteri di calcolo relativi al saldo finanziario confermano l'opportunità di mettere a punto regole in grado di garantire, in misura prioritaria, il rispetto di targets programmatici definiti in termini di spesa. Del resto, se si guarda alla dinamica dei pagamenti correnti al netto degli interessi – un aggregato più vasto di quello attualmente sottoposto alle norme del patto, ma certamente assai significativo per i riflessi sul

conto consolidato delle amministrazioni pubbliche – il comparto delle province e dei comuni ha registrato una crescita, tra il 2000 e il 2002, dell’ordine del 10% (del 12% per la spesa di personale).

E ciò sembra rafforzare l’opinione più volte espressa, secondo la quale anche il sostanziale rispetto dei parametri del patto di stabilità interno non è in grado di assicurare che la componente della finanza decentrata – in costante, rapida crescita – registri dinamiche di spese ed entrate compatibili con gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita.

3.7 Per quanto riguarda, infine, l’azione di **razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi**, è opportuno osservare, in via preliminare, che si tratta di un insieme di disposizioni avviate già con la legge finanziaria per il 2000 (art. 26), che mirano al contenimento della spesa per consumi intermedi e per investimenti mobiliari dello Stato e, con maggiore problematicità, all’intera amministrazione pubblica attraverso lo strumento delle convenzioni MEF/CONSIP e il correlato “effetto benchmarking”.

La trasposizione del modello, già sperimentato per lo Stato, agli altri Enti dell’Amministrazione centrale e, soprattutto, alle Amministrazioni regionali e locali – comprese aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere – incontra, ovviamente, difficoltà crescenti in relazione alla necessità di una piena adesione di tutte le Amministrazioni interessate e alla complessità di un monitoraggio esteso alla finanza decentrata da parte del Ministero dell’economia. Deve, al riguardo, essere sottolineato come il volume di spesa per beni e servizi sia concentrato per quasi l’80% su Enti locali e sanità.

Sulla base dell’esperienza emerge, inoltre, che risparmi maggiori sono ottenuti sul versante della spesa comune, mentre per la spesa specifica, dove più ristretti sono i volumi e gli ambiti concorrenziali, i risultati sono meno positivi.

E’, pertanto, da condividere l’approccio verso la fissazione di standard di riferimento anche per la spesa specifica e per la tendenziale generalizzazione della stessa, nei limiti di un bilanciamento con i peculiari fabbisogni delle singole Amministrazioni.

Al di là della graduale programmata estensione del sistema delle convenzioni nazionali a tutte le Amministrazioni pubbliche, è da valorizzare la nuova impostazione che punta oltre che sulla variabile “prezzo” anche sulla “quantità”.

Non basta la riduzione dei costi unitari di acquisto, attraverso l’aggregazione della domanda e il conseguimento di economie di scala. Occorre anche intervenire – come è negli intendimenti del Governo – sul livello dei consumi con un contenimento degli stanziamenti di bilancio, compatibile peraltro con le esigenze di operatività della Pubblica Amministrazione.

Per ragioni di trasparenza e di misurabilità degli effetti indotti dalla razionalizzazione degli acquisti è necessario anche ricercare un raccordo tra la tipologia di spesa delle convenzioni e la classificazione ufficiale di bilancio. Nella stessa ottica, sarebbe anche opportuno caratterizzare (con apposito codice) i pagamenti effettuati dalle amministrazioni sulla base delle convenzioni stipulate dalla Consip.

Ciò premesso, la valutazione degli effetti conseguiti nel 2002 – e di un confronto degli stessi con gli obiettivi prefissati – non si presenta agevole. Come si è detto, infatti, si tratta di un insieme di disposizioni per le quali non vi sono ancora le condizioni per un puntuale riscontro dei risultati sulla base dei bilanci delle amministrazioni interessate. Va, inoltre, tenuto presente che gran parte dei risparmi sono da riconnettere a disposizioni già contenute nelle leggi finanziarie per il 2000 e per il 2001, che progettavano effetti quantitativi di rilievo anche sul 2002.

Sulla base del piano industriale MEF/CONSIP, trasmesso alla Corte dei conti, i risparmi attesi per il 2002 venivano quantificati in circa 2000 milioni di euro per l'intera pubblica amministrazione..

A consuntivo, secondo dati di fonte Consip, il risparmio potenziale a livello di conto delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto degli importi delle gare effettuate (8.473 milioni), oscilla intorno ai 2.300 milioni.

I risparmi finora ottenuti costituiscono la base su cui si dovranno innestare aggiuntive economie perseguitibili dall'ulteriore ampliamento dell'ambito di intervento degli obiettivi e del programma.

Ma appare comunque evidente che già il consolidamento dei risparmi realizzati costituisce di per sé un traguardo impegnativo.

#### **4. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**

*4.1* Anche quest'anno, in occasione della notifica di fine febbraio (prevista dal regolamento comunitario n.3605/93 nell'ambito della procedura sui deficit eccessivi), l'Istituto nazionale di statistica – oltre a comunicare le stime di consuntivo relative al prodotto interno lordo e dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per il 2002 – ha reso noti i risultati di una ulteriore revisione dei dati per il periodo 1999-2001. La revisione, che si rende necessaria per tenere conto degli aggiornamenti continui delle fonti statistiche utilizzate per la costruzione dei conti nazionali, si rivela particolarmente ampia per il consuntivo di finanza pubblica del 2001, che pure aveva subito una prima rilevante correzione peggiorativa già nel giugno 2002 (si veda *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, giugno 2002).

L'indicatore di sintesi costituito dall'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per il 2001 è stato, infatti, elevato di poco meno di 6 miliardi di euro (0,4% in rapporto al PIL) rispetto alla stima del giugno 2002. Il rapporto indebitamento/PIL si colloca, dunque, nel 2001 al 2,6%, vale a dire due punti percentuali sopra al livello segnato nel 2000.

Alla base della revisione vi sono fattori espansivi della spesa (spesa sanitaria, spesa corrente dell'Amministrazione centrale, oneri per interessi) e correzioni di segno negativo sul gettito delle imposte, soprattutto dirette, non adeguatamente valutati nell'ambito delle precedenti stime.

La portata delle correzioni apportate al consuntivo del 2001 incide in misura significativa sulle valutazioni di tendenza del 2002, modificando in parte i giudizi relativi sui progressi o sui peggioramenti della gestione finanziaria dell'anno.

Per il 2002, il Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (che aggrega il conto economico dello Stato e delle altre amministrazioni centrali, il conto delle amministrazioni locali e quello degli enti di previdenza) evidenzia i seguenti principali risultati (tavola 2):

- un indebitamento netto di 28.807 milioni di euro pari al 2,3% del PIL (a fronte dei 32.229 milioni, pari al 2,6% del PIL del 2001);
- un peggioramento dell'avanzo primario, disceso in quota di PIL, dal 4,6% del 2000 al 3,8% del 2001 al 3,4% del 2002, per effetto di un forte rallentamento delle entrate complessive (cresciute solo dell'1,8%) rispetto alle spese al netto degli interessi (+2,7%);
- una significativa inversione del *trend* di crescita delle spese per interessi, diminuite di quasi il 9% rispetto al 2001 e di 0,7 punti in rapporto al PIL;
- una riduzione di 0,5 punti (dal 42,1 al 41,6%) della pressione fiscale, principalmente a causa della caduta (-2,9%) delle imposte dirette;
- una dinamica delle spese correnti primarie superiore alla crescita nominale del PIL (4,1 contro 3,1%), soprattutto in ragione dell'aumentata incidenza delle prestazioni sociali (17,1% a fronte di 16,6% nel 2001);
- una forte flessione delle spese in conto capitale (-10,3% pari a circa cinque decimi di punto di PIL), che riflette, peraltro, gli esiti delle massicce operazioni di cartolarizzazione e dismissione ordinaria degli immobili (al netto delle quali la spesa in esame risulterebbe cresciuta di oltre il 7% rispetto al 2001);
- una riduzione del rapporto debito/PIL pari a 2,8 punti percentuali (dal 109,5% al 106,7%), in larga misura (poco meno di due punti percentuali) determinato

dall'operazione di concambio di titoli detenuti dalla Banca d'Italia perfezionata alla fine dello scorso anno.

#### CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

*(milioni di euro)*

VOCI	2000	2001	2002	2001 su 2000	2002 su 2001
Spesa per consumi finali	213.300	229.661	235.945	7,7	2,7
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	<i>123.480</i>	<i>130.968</i>	<i>134.593</i>	<i>6,1</i>	<i>2,8</i>
<i>Consumi intermedi</i>	<i>58.214</i>	<i>62.560</i>	<i>62.765</i>	<i>7,5</i>	<i>0,3</i>
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	<i>27.512</i>	<i>31.229</i>	<i>32.793</i>	<i>13,8</i>	<i>4,8</i>
<i>Altre spese per consumi finali</i>	<i>4.094</i>	<i>4.834</i>	<i>5.794</i>	<i>18,1</i>	<i>19,9</i>
Prestazioni sociali in denaro	195.460	202.217	215.363	3,5	6,5
Interessi passivi	75.333	78.013	71.261	3,6	-8,7
Altre uscite correnti	28.160	29.562	28.821	5,0	-2,5
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>512.253</b>	<b>539.453</b>	<b>551.390</b>	<b>5,3</b>	<b>2,2</b>
Investimenti fissi lordi	27.807	30.175	23.165	8,5	-23,2
<b>TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>29.691</b>	<b>47.825</b>	<b>42.888</b>	<b>61,1</b>	<b>-10,3</b>
<b>TOTALE USCITE</b>	<b>541.944</b>	<b>587.278</b>	<b>594.278</b>	<b>8,4</b>	<b>1,2</b>
Imposte dirette	170.547	182.703	177.323	7,1	-2,9
Imposte indirette	175.171	176.492	183.606	0,8	4,0
Contributi sociali	148.083	153.906	159.306	3,9	3,5
Altre entrate correnti	35.489	38.546	39.371	8,6	2,1
<b>TOTALE ENTRATE CORRENTI</b>	<b>529.290</b>	<b>551.647</b>	<b>559.606</b>	<b>4,2</b>	<b>1,4</b>
Imposte in conto capitale	1.117	1.065	2.923	-4,7	174,5
<b>TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>5.110</b>	<b>3.402</b>	<b>5.613</b>	<b>-33,4</b>	<b>65,0</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>534.400</b>	<b>555.049</b>	<b>565.219</b>	<b>3,9</b>	<b>1,8</b>
Saldo corrente	17.037	12.194	8.216		
Indebitamento netto	-7.544	-32.229	-29.059		
in % del PIL	-0,6	-2,6	-2,3		
Saldo generale al netto interessi	67.789	45.784	42.202		
in % del PIL	5,8	3,8	3,4		
Pressione fiscale	42,4	42,1	41,6		

Fonte: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese – 2002

4.2 Le spese complessive delle amministrazioni pubbliche nel 2002 hanno superato i 594 miliardi di euro, con un aumento dell'1,2% rispetto al 2001 e una incidenza sul PIL che si è ridotta dal 48,1 al 47,2%. Come già ricordato, l'andamento della spesa risulta, in questi ultimi anni, fortemente influenzato dai criteri di contabilizzazione imposti dalle regole internazionali di costruzione dei conti economici (SEC 95), secondo i quali le operazioni straordinarie di vendita di immobili di enti pubblici vengono registrate a riduzione delle spese in conto capitale (e, in particolare, degli investimenti fissi). Al netto di tali operazioni, le spese complessive risulterebbero aumentate, rispetto al 2001, di poco meno del 3%, mantenendo quindi sostanzialmente stabile la quota sul PIL. Tale osservazione è rilevante ai fini di un giudizio sullo stato di controllo strutturale della spesa pubblica, al di là dei tamponamenti contabili indotti dalle condizioni avverse della congiuntura economica. Si conferma, infatti, la cronica difficoltà – non propria della sola Italia – di operare gli aggiustamenti permanenti dei conti pubblici attraverso il contenimento della spesa.

Se si scomponete, infatti, la spesa totale, si osserva come l'andamento medio riflette una forte flessione della spesa per interessi (per sua natura più esposta al rischio di inversioni di tendenza, soprattutto in considerazione del minimo storico attuale dei tassi) e un aumento rilevante della spesa primaria. Questa, a sua volta, se si tiene conto della depurazione delle dismissioni immobiliari risulta aumentata di circa il 4,4% rispetto al 2001 (con una maggiore incidenza sul PIL di 0,6 punti percentuali), in tal modo accentuando il già rilevato scostamento tra l'incremento delle spese primarie correnti e la crescita del PIL (4,1 contro 3,1% pari ad una maggiore incidenza dello 0,4%).

All'interno della spesa, gli andamenti del 2002 si differenziano in misura considerevole dalle tendenze segnalate lo scorso anno in sede di relazione sul 2001.

I redditi da lavoro dipendente, che nel 2001 avevano registrato gli effetti dei rinnovi contrattuali nei comparti della scuole, della dirigenza statale e dell'amministrazione locale, risultano cresciuti in misura contenuta (2,8%), a causa del rinvio al 2003 dei contratti relativi al biennio 2002-2003 e del blocco parziale delle assunzioni.

Gli effetti delle misure di contenimento degli acquisti di beni e servizi – segnatamente affrontato con il cosiddetto “decreto taglia-spese – sono verificabili nella forte decelerazione dei consumi intermedi (+0,3% a fronte dell'incremento del 7,5% del 2001). Un rallentamento molto marcato si registra anche per le prestazioni sociali in natura (in sostanza la spesa sanitaria attribuita alle amministrazioni pubbliche) che sono aumentate del 4,8% contro la crescita del 13,8% del 2001, riflettendo principalmente il drastico contenimento della spesa farmaceutica (+0,5% dopo il +33,4% del 2001) attribuibile ai diversi provvedimenti restrittivi adottati in

attuazione dell'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 (legge n. 405/2001) e del DL n. 63/2002 (riduzione del prezzo dei farmaci e delle prescrizioni per ricetta, la reintroduzione dei *tickets* ed una minore rimborsabilità da parte del SSN). Nonostante la decelerazione del 2002, è proseguita la tendenza all'aumento dell'incidenza sul PIL della spesa sanitaria, passata dal 5% a quasi il 6% nel quinquennio 1998-2002, a conferma della criticità di un comparto soggetto a decisioni decentrate e, pertanto, largamente esposto ai rischi di dinamiche incontrollate.

L'insoddisfacente andamento della spesa primaria corrente – cresciuta in misura rilevante in rapporto al PIL – è, in buona misura, imputabile alla decisa accelerazione delle prestazioni sociali in denaro (in prevalenza, pensioni), che rappresentano, del resto, circa il 45% dell'intera spesa al netto degli interessi. Nel 2002, gli effetti espansivi connessi agli aumenti pensionistici disposti con la finanziaria per il 2002 a favore dei soggetti in condizioni di disagio (con integrazione dei trattamenti a 516,46 euro al mese), all'aumento del numero delle nuove pensioni liquidate e all'adeguamento all'inflazione hanno prodotto una dinamica molto più sostenuta che nel 2001 (6,5 a fronte di 3,5%). Il peso sul PIL delle prestazioni sociali in denaro è, pertanto, salito al 17,1% (16,6 nel 2001).

All'interno del comparto, la spesa per pensioni è aumentata del 5,5% (4,5 nel 2001), mentre molto più elevato è risultato il ritmo di espansione dei trattamenti assistenziali (assegni e pensioni sociali, trattamenti di invalidità civile, pensioni di guerra ecc.), cresciuti di oltre il 20% sul 2001 e degli ammortizzatori sociali (indennità di disoccupazione e assegni di integrazione salariale), aumentati del 12-13%.

4.3 Si è già osservato come i dati relativi alla spesa in conto capitale non si prestino ad una lettura immediata: il consuntivo ufficiale elaborato dall'ISTAT e trasmesso ad Eurostat nel quadro della notifica di fine febbraio regista, infatti, una diminuzione delle spese in conto capitale delle amministrazioni pubbliche del 10,3% rispetto al 2001. Si tratta di una flessione che ha contribuito in misura significativa a contenere l'indebitamento netto del 2002. Tuttavia, - come più volte ricordato – le regole di registrazione del SEC 95 prevedono di contabilizzare nel conto capitale gli effetti degli interventi straordinari (cessione delle licenze UMTS, cartolarizzazioni e vendite dirette di immobili) attuati tra il 2000 e il 2002. Si tratta di operazioni che nella contabilità pubblica sono registrate in entrata, mentre in contabilità nazionale sono invece trattate come minori spese in conto capitale.

Nei conti nazionali, infatti, i proventi delle operazioni in questione corrispondono all'alienazione di un *asset* immateriale (le licenze Umts) o materiale (gli immobili) che determina una diminuzione delle immobilizzazioni patrimoniali delle Amministrazioni

pubbliche. Il conto economico annuale delle Amministrazioni pubbliche, d'altra parte, registra nel conto capitale le variazioni nette delle attività patrimoniali (non finanziarie), vale a dire il flusso dei nuovi investimenti pubblici e dei contributi agli investimenti meno il flusso dei disinvestimenti (o delle cessioni di attività immateriali).

In tal modo – pur trattandosi di una registrazione contabile aderente alle regole standardizzate del SEC 95 e, pertanto, del tutto legittima - la valutazione dell'effettiva dinamica della parte a più elevata produttività della spesa pubblica (appunto gli investimenti) è resa poco decifrabile, in quanto alterata dall'incidenza delle operazioni straordinarie classificate come uscite negative.

Un confronto più significativo richiede, dunque, di neutralizzare gli effetti di tali operazioni straordinarie: depurando le spese in conto capitale, sia per il 2001 che per il 2002, dei proventi delle cartolarizzazioni (6,6 miliardi di euro nel 2002) e delle vendite ordinarie di immobili (4,2 miliardi nel 2002 e 2,0 miliardi nel 2001), si perviene ad una correzione significativa dei risultati. In luogo della flessione di oltre il 10%, le spese totali in conto capitale risulterebbero aumentate nel 2002 del 7,7%, come effetto di un aumento del 5,6% (invece della diminuzione “ufficiale” del 22,9%) per gli investimenti fissi e di un aumento ancora sostenuto (+14,6%) dei contributi agli investimenti, nonostante gli effetti del contenimento degli oneri per crediti d'imposta disposto con il DL n.138/02.

**4.4** Le entrate complessive delle amministrazioni pubbliche hanno raggiunto i 565.219 milioni di euro, con un incremento dell'1,8% rispetto al 2001, anno nel quale il gettito era cresciuto di quasi il 4%. L'incidenza sul PIL è, pertanto, discesa dal 45,5 al 44,9%.

Il risultato del 2002 discende da una limitatissima crescita delle entrate correnti (+1,4%) e da una fortissima accelerazione delle entrate in conto capitale (+65,0%), che hanno invertito la decisa tendenza al ridimensionamento del triennio precedente. La pressione fiscale risulta discesa dal 42,1 al 41,6%.

Nell'ambito delle entrate correnti si segnala la caduta in valore assoluto delle imposte dirette (oltre 5 miliardi di euro al di sotto del gettito del 2001), con un decremento di quasi il 3% ed una riduzione della quota sul PIL dal 15 al 14,1%. Le imposte indirette risultano, invece, aumentate (4,0%) più rapidamente del PIL nominale e molto oltre il tasso di crescita dell'anno precedente (0,8%), mentre i contributi sociali hanno sostanzialmente confermato il profilo di crescita dell'anno precedente.

La cennata flessione delle imposte dirette (pari a circa 15 miliardi di euro rispetto alla stima di preconsuntivo del Dpef del luglio 2002 e a 7 miliardi di euro rispetto alla revisione

operata in sede di Nota di aggiornamento in settembre) è, allo stato, di difficile decifrazione. Appare, in altri termini, non agevole assegnare un peso quantitativo ai diversi fattori che, verosimilmente, possono aver contribuito a determinare questo risultato sfavorevole. La minore crescita economica (che, peraltro per le imposte dirette incide prevalentemente nell'anno successivo), rispetto alle previsioni effettuate nel corso del 2002, potrebbe aver indotto gli operatori economici a ridurre, in sede di versamento della seconda rata di acconto delle imposte autoliquidate, l'importo versato a tale titolo in applicazione del cosiddetto metodo previsionale; un minor gettito rispetto alle previsioni potrebbe essere riscontrato per gli introiti delle imposte sostitutive sui *capital gains* in relazione al negativo andamento del mercato di borsa. Un ulteriore effetto di riduzione delle imposte dirette è riferibile anche a risultati diversi dalle attese di alcuni provvedimenti (Tremonti-bis”, imposte sostitutive sulla rivalutazione dei beni di impresa e sulle partecipazioni acquistate sui mercati non regolamentati, ecc.).

L’andamento delle entrate fiscali e contributive riveste, evidentemente, una fondamentale importanza ai fini di una valutazione dell’effettivo stato dei conti pubblici italiani e delle sue prospettive di breve termine. Si tratta, da questo punto di vista, di valutare in che misura la caduta del gettito possa essere ascritta ai normali effetti del ciclo economico, nel qual caso andrebbe valutata come fisiologica e non costituirebbe quindi problema particolare, o se, di contro, debba essere attribuita anche a fattori indipendenti dalla evoluzione di fondo delle basi imponibili.

Come di consueto, il calendario dei lavori dell’ISTAT non consente di disporre ancora delle informazioni disaggregate sull’andamento delle singole categorie di imposte secondo la competenza economica (e, quindi, coerenti con i dati aggregati ora illustrati). Una verifica dei comportamenti delle imposte più significative può, dunque, essere effettuato solo utilizzando le risultanze del rendiconto dello Stato.

Esaminando i dati del rendiconto, si rileva, per l’IRPEF, una flessione dello 0,57% in termini di accertato, ma un aumento del riscosso di competenza (+0,79%). Il dato più significativo appare, però, soprattutto quello dell’IRPEG, che ha registrato gli effetti dello sfavorevole ciclo economico, della compressione dei profitti del 2001 e delle agevolazioni fiscali (-6,6%, corrispondente, in termini assoluti, in un calo, rispetto al 2001, di oltre 3.700 milioni di euro, in termini di accertamenti, e di circa 2.600 milioni di euro, in termini di riscossioni di competenza). Positivo, invece, l’apporto delle imposte sostitutive, che hanno fatto registrare un incremento del 9% e di circa 1.400 milioni di euro in termini di accertamenti e 1.500 in termini di riscossioni di competenza.

Tra le imposte indirette, l'IVA sugli scambi interni e comunitari risulta cresciuta del 2,61%, in termini di accertamenti, e del 4,93%, in termini di riscossioni di competenza, mentre è diminuita l'IVA sulle importazioni (rispettivamente -4,11% e -5,94%). Aumentato anche il gettito dell'imposta sui monopoli (+5,56% e +5,77%), gli altri tributi indiretti (+5,22% e +5,58%) e i proventi netti di lotto, lotterie ed altre attività di gioco (+3,51%). In calo, invece, l'accisa e imposta di consumo su prodotti diversi dagli oli minerali (-13,71% e -7,77%). Il gettito dell'accisa e imposta sugli oli minerali risulta sostanzialmente invariato in termini di accertamenti (-0,27%), ma in crescita in termini di riscossioni di competenza (+5,72%), per effetto del provvedimento di anticipazione del versamento dell'imposta dovuto a fine anno. Il gettito dell'IRAP è aumentato da 30,6 a 31,5 miliardi, beneficiando dell'aumento della percentuale di acconto.

La forte espansione delle entrate in conto capitale, infine, è da attribuire agli introiti connessi con la regolarizzazione e il rimpatrio dei capitali detenuti all'estero e con la restituzione da parte delle banche delle agevolazioni fiscali concesse dalla legge n. 461/98 e soppresse in attuazione della decisione della Commissione europea in materia di aiuti di Stato.

### **5. La manovra di bilancio per il 2003.**

*5.1* Con riferimento al 2003, sia le proiezioni del PIL che le stime relative ai conti pubblici contenute nei documenti ufficiali dello scorso autunno, riflettevano l'ipotesi di un pronto e significativo consolidamento della ripresa economica internazionale, ipotesi che si rivela oggi non realistica, tenuto conto della marcata incertezza che tuttora domina lo scenario economico mondiale.

Quanto alla crescita, le stime governative assumevano, in sede di Programma di stabilità, l'obiettivo di un aumento del PIL in termini reali del 2,3% nel 2003 e di circa il 3% nel triennio 2004-2006. Si trattava, per il 2003, di un valore inferiore all'originario "target" del Dpef (2,9%), ma ancora significativamente più elevato rispetto alle proiezioni elaborate in quel momento dagli organismi internazionali e dai principali centri di previsione.

La revisione dei principali obiettivi di finanza pubblica effettuata nello stesso aggiornamento del Programma di stabilità (gli obiettivi di deficit sono stati portati dallo 0,8 all'1,5% del PIL per il 2003 e dallo 0,3 allo 0,6% del PIL per il 2004, mentre il sostanziale pareggio di bilancio, previsto per il 2003 nel Programma di stabilità del 2001, è stato posposto al 2005) risentiva del nuovo orientamento maturato in sede europea secondo il quale, nella valutazione delle politiche fiscali adottate da ciascun paese membro dell'Uem, è necessario prendere più esplicitamente in conto la relazione tra ciclo economico e *performance* di bilancio.