



CORTE DEI CONTI
---- SEZIONI RIUNITE ----

Relazione orale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato esercizio finanziario 1999

(relatore: Presidente di Sezione Manin CARABBA)

(27 giugno 2000)

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999 è stato presentato alla Corte dei conti il 31 maggio 2000 e, per il conto del patrimonio, il 22 giugno 2000. Esporrò, di seguito, sinteticamente, le valutazioni generali espresse dalla relazione che accompagna la deliberazione sul rendiconto, già esaminate ed approvate dalle Sezioni riunite di questa Corte.

Le valutazioni della Corte sono sorrette dalla persuasione della necessità di mantenere il quadro delle garanzie poste dall'art. 81 commi terzo e quarto della Costituzione, tanto più utili nell'ambito della "Costituzione fiscale" europea e come punto di equilibrio fra potere di proposta del Governo e decisioni del Parlamento. I precetti dell'art.81, così come il principio del coordinamento della finanza pubblica posto dall'art.119 della Costituzione, assicurano un ancoraggio alle regole dettate in materia di bilancio dall'Unione Europea e dovrebbero restare come saldi punti fermi anche nel quadro di un processo di revisione costituzionale.

1. Andamenti e tendenze della finanza pubblica

1.1 Il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni per il 1999.

Con riferimento ai parametri di Maastricht, i conti pubblici in Italia hanno chiuso il 1999 con risultati molto positivi.

L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche è risultato pari all'1,9% del PIL, inferiore dello 0,1% allo stesso obiettivo programmatico originario; anche il debito pubblico in rapporto al PIL è diminuito di 1,4 punti percentuali rispetto al 1998 e di 0,8 punti rispetto all'obiettivo programmatico, collocandosi intorno al 115%.

Questi risultati sono stati realizzati in un contesto macroeconomico che, al contrario, ha segnato un'evoluzione molto meno favorevole di quanto previsto: la variazione del PIL nominale rispetto al 1998 è restata al di sotto del 3%, contro il 4,6% programmato. L'apparente contraddizione tra una finanza pubblica in miglioramento e un'attività produttiva in stagnazione si ricompone in presenza di una dinamica relativamente più favorevole delle componenti della domanda finale che più immediatamente si riflettono sulle entrate.

Se si osserva la struttura dei conti pubblici, ne emerge un quadro non uniforme. Le spese complessive si sono ridotte, in quota di PIL, di 0,6 punti percentuali, ma la flessione è più che interamente attribuibile alle spese per interessi (la cui incidenza è scesa di 1,3 punti), mentre la quota della spesa primaria è tornata a crescere (0,7 punti percentuali). L'aumento è in prevalenza riferibile alla ulteriore crescita delle spese in conto capitale la cui ripresa, dopo il "sacrificio" degli anni iniziali del risanamento, è iniziata a partire dal '96; la spesa corrente primaria, tuttavia, ha segnato un incremento (4,4% sul 1998) significativamente più rapido della variazione nominale del PIL. Ancora maggiore è risultato lo scarto rispetto all'incremento del PIL per le spese relative alle prestazioni sociali (salite al 17,4% del PIL), che comprendono gli interventi in materia previdenziale.

La pressione fiscale, dopo la consistente flessione del 1998 – attribuibile, peraltro, alla concomitanza di fattori non ripetibili – ha segnato un aumento di 0,3 punti percentuali; la pressione tributaria, che non considera il gettito contributivo, è tornata a superare il 30,5% del PIL a fronte del 29,2 del 1997 e del 30,1 del 1998. Il disallineamento tra la variazione delle basi imponibili delle principali imposte (redditi e consumi) e PIL costituisce, in parte, la spiegazione di tale risultato.

L'accelerazione del gettito tributario è, peraltro, da ricondurre alla riduzione delle aree di erosione e di elusione derivante da specifici interventi normativi e ad un più alto grado di adesione indotto dai c.d. "studi di settore". Nel 1999 l'azione di contrasto diretto dell'evasione ha fornito risultati quantitativi in linea con quelli registrati sin dal 1995-96, concorrendo a introdurre fattori di dissuasione rispetto a comportamenti non corretti dei contribuenti.

1.2 Il percorso di risanamento negli anni '90.

Nell'arco degli anni Novanta tutti i paesi europei hanno realizzato un forte aggiustamento dei bilanci pubblici, correggendo tendenze espansive che avevano assunto caratteri di insostenibilità. I criteri di convergenza concordati nel trattato di Maastricht hanno imposto ai governi l'adozione di severe politiche di risanamento finanziario a partire dal 1992-93.

Tra il 1993 e il 1999, il disavanzo di bilancio (l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche) si è ridotto, nell'intera area dell'euro, di oltre 5 punti percentuali in rapporto al PIL. Alla fine del decennio tutti i paesi dell'area si collocano "nella norma", vale a dire con disavanzi ben al di sotto della quota del 3% del PIL. Per alcuni di essi il percorso di riequilibrio è stato di straordinaria intensità dato il breve arco di tempo disponibile: Grecia, Svezia e Italia muovevano, infatti, da deficit compresi tra il 10 e il 13% del PIL.

Il raggiungimento dell'obiettivo risalta maggiormente se rapportato allo sfavorevole contesto economico che ha caratterizzato l'Europa durante l'intero decennio. Sotto questo aspetto, è stato osservato che l'indirizzo fortemente restrittivo delle politiche di bilancio in una fase ciclica declinante si è inevitabilmente tradotto in un costo elevato in termini di perdita di prodotto e di competitività e di occupazione. Nel confronto europeo, tuttavia, l'Italia – considerando il differenziale di crescita e la dimensione relativa dell'aggiustamento- non sembra aver subito un costo eccessivo in termini di sviluppo. Di diversa natura sono, infatti, le cause del rallentamento della crescita che si è accentuato proprio nella fase di alleggerimento dell'azione restrittiva di finanza pubblica.

Mentre il processo di convergenza verso i disavanzi prescritti dal calendario di Maastricht può considerarsi sostanzialmente concluso, il quadro di finanza pubblica dell'area europea presenta tuttora squilibri rilevanti, soprattutto nel confronto con i grandi paesi extraeuropei.

Molto elevato (il doppio rispetto agli anni Ottanta) è ancora il livello del debito pubblico: oltre il 70% del PIL per l'area dell'euro, con tre paesi (Grecia, Belgio e Italia) ben al di sopra del 100%. Inoltre, la pressione fiscale, alla fine del decennio, ha superato il 43% del PIL, una media di valori che vanno dal 35% circa di Spagna e Irlanda al 55% della Svezia. Si tratta di un livello medio cresciuto di circa due punti percentuali nel decennio e superiore di circa il 14% rispetto agli Stati Uniti e di circa il 16% rispetto al Giappone.

Nel contesto europeo il caso dell'Italia si distingue per alcune peculiarità.

L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL – l'indicatore fondamentale negli accordi europei – è sceso, nel nostro paese, di oltre 9 punti percentuali tra il 1990 e il 1999; di gran lunga il contenimento più forte conseguito nell'area dell'euro.

Anche il saldo al netto degli interessi (il c.d. saldo primario), negativo nel 1990, ha segnato una rapida e intensa inversione di tendenza con un miglioramento, nel decennio, di oltre 6,5 punti in percentuale sul PIL.

Nel 1999 il saldo primario ha segnato una lieve flessione rispetto al 1998, restando tuttavia solo poco al di sotto del 5% in rapporto al PIL.

E' proseguita, invece, la tendenza alla crescita del rapporto tra debito e prodotto interno lordo che, tuttavia, dopo aver toccato il livello più elevato nel 1994 (123,8%), ha registrato un costante e significativo profilo discendente, fino a chiudere il 1999 su un valore prossimo al 115%.

Questo risultato è stato conseguito con maggiore lentezza a causa della struttura per scadenze dei titoli del debito pubblico – che solo gradualmente ha fruito della politica di allungamento attuata dal Tesoro – e a causa della bassa crescita economica che ha caratterizzato l'intero periodo.

La pressione fiscale è cresciuta in Italia di oltre 3,5 punti percentuali sul PIL tra il 1990 e il 1999, ma risulta diminuita di circa 0,5 punti tra il 1993 – anno d'inizio degli interventi di riequilibrio finanziario – e il 1999. Il livello conseguito nel 1999 colloca comunque l'Italia sostanzialmente in linea con la Germania e al di sotto della Francia.

Dal lato della spesa il riaggiustamento è stato prevalentemente affidato al contenimento degli oneri per interessi che, nel 1993, avevano superato il 12% in rapporto al PIL – valore largamente più elevato di quello registrato dai maggiori paesi europei – e che, nel 1999, sono stati inferiori al 7%, sempre in quota di PIL.

Le spese primarie, aumentate nei primi anni Novanta – fino a raggiungere il 45,7% del PIL nel 1993 – sono poi diminuite di poco più di 3 punti percentuali; negli ultimi cinque anni, tuttavia, la riduzione si è arrestata, evidenziando anzi, nel periodo più recente, una tendenza a superare il ritmo di crescita del PIL nominale.

Nel decennio trascorso, l'Italia risulta essere tra i pochi paesi che hanno realizzato una riduzione della quota sul PIL della spesa primaria corrente, poiché la gran parte dei paesi europei ha concentrato l'azione di contenimento sulle spese in conto capitale. Anche l'Italia, peraltro, non è stata nelle condizioni di salvaguardare il livello degli investimenti pubblici, la cui incidenza sul PIL si è ridotta tra il 1990 e il 1999 di 0,7 punti.

Il punto più basso, peraltro, è stato toccato nel 1995, con una quota sul PIL pari al 2,1%, molto lontana dai livelli prevalenti nel decennio precedente (1980-90), allorché l'incidenza sul PIL aveva superato il 3,5%.

Dal '96 al '99 il segno è tornato positivo; gli investimenti (sempre in quota sul prodotto interno lordo) sono risaliti dal 2,1 del 1995 al 2,6 del 1999.

2. Il bilancio dello Stato.

L'analisi dei risultati della sola gestione di bilancio, se isolata dal complesso della finanza pubblica, è caratterizzata da una ridotta significatività.

L'introduzione del SEC 95 ha determinato modifiche assai rilevanti nei passaggi dai dati di bilancio a quelli di contabilità nazionale: le operazioni di raccordo non consistono più, infatti, soltanto nelle necessarie correzioni dei consuntivi di cassa (per integrare le operazioni di tesoreria ecc.), poiché il nuovo sistema impone l'adozione di criteri di costruzione dei conti in direzione della competenza economica.

Non basta l'avvenuta adozione di omogenei schemi di classificazione economica e funzionale a conciliare il bilancio dello Stato con i conti nazionali: occorre anche procedere, con gradualità, verso l'impegnativo obiettivo di un bilancio costruito sulla competenza economica.

Nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, il bilancio dello Stato, nella gestione di cassa, ha registrato un saldo negativo di circa 10.000 miliardi superiore a quello del 1998. Il consistente avanzo delle gestioni di tesoreria, pari a oltre 43 mila miliardi – il più elevato degli ultimi dieci anni – ha consentito di ridurre in misura consistente il fabbisogno del settore statale (dai 58,5 mila miliardi del 1998 ai circa 31 mila miliardi del 1999).

In valore assoluto il saldo netto da finanziare nella gestione di bilancio, esprime, rispetto al 1998, un miglioramento di 26.500 miliardi sulla competenza (+31,5%) e un peggioramento di 6.400 miliardi sulla cassa (-8,5%).

L'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare – indicatore sintetico degli andamenti di bilancio – scende di quasi un punto e mezzo percentuale (dal 4,1 al 2,7%) in termini di competenza, mentre il corrispondente saldo di cassa, per effetto anche di operazioni collegate alla chiusura di anticipazioni di tesoreria, aumenta il proprio valore negativo (dal 3,6 al 3,8%).

Gli esiti gestionali indicano che il saldo netto da finanziare – depurato di 36.697 miliardi di regolazioni contabili e debitorie, nonché delle regolazioni di anticipazioni di tesoreria verso INPS ed INPDAP - è rimasto largamente entro il tetto fissato dalla legge finanziaria, risultando pari a poco più di 21.000 miliardi, in cui sono inclusi anche l'utilizzo degli slittamenti dalla competenza dell'anno precedente e la riassegnazione di entrate (per un totale vicino ai 7.500 miliardi) che, sulla base della vigente normativa contabile, non influiscono sul rispetto del limite.

Il ricorso al mercato, è arrivato a superare l'importo di 400.000 miliardi sotto la spinta determinante del "rimborso prestiti" (+107.000 miliardi). Questo saldo è gonfiato dalle regolazioni debitorie: al netto di tali poste esso finisce per situarsi ad un livello inferiore di oltre 23.500 miliardi rispetto al limite stabilito in sede di legge finanziaria.

Il saldo delle partite correnti – influenzato dalla positiva evoluzione delle entrate - esprime un surplus di 22.047 miliardi, mentre l'indebitamento netto si riduce di circa 99.000 miliardi rispetto al dato della previsione iniziale.

Si incrementa di quasi 9.000 miliardi l'avanzo finanziario di competenza (pari a 15.274 miliardi), risultato differenziale, questo, costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (che dovrebbe, comunque, essere specificamente disciplinato, per completare il sistema dei saldi previsto dalla legge 468/78).

L'indebitamento netto – che assume ora un rilievo maggiore per via della sua connessione con l'indebitamento della pubblica amministrazione, parametro essenziale per il rispetto del patto di stabilità – segnala un miglioramento sia sul fronte della cassa (dal 2 all'1,7%) sia, soprattutto, sul versante della competenza (dal 2,3 allo 0,6%).

L'avanzo primario di bilancio – dopo il calo del precedente esercizio – risulta stazionario, in termini di competenza, mentre cede in termini di cassa, passando, in rapporto al PIL dal 4,7% al 3%.

I risultati differenziali del rendiconto generale dello Stato, ricomprendono anche sistemazioni di partite contabili e debitorie, poco compatibili col principio di annualità del bilancio.

La questione delle regolazioni contabili ha assunto da tempo specifico rilievo sul versante della spesa sia per le dimensioni quantitative crescenti che per l'indeterminatezza dei confini che definiscono il fenomeno. Ma regolazioni contabili stanno progressivamente emergendo anche nel campo delle entrate e risultano particolarmente incidenti sui conti del 1999.

Si pone ormai l'esigenza che in sede di rendiconto generale sia data specifica e formale evidenza alle vicende gestorie di queste voci che figurano nel rendiconto ma compaiono "sotto la linea" nel consuntivo di cassa, nella versione utilizzata per la definizione del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Queste carenze di significatività del bilancio sono emerse in tutta la loro portata anche nell'ultima sessione di bilancio, nella quale, per la prima volta, sono state applicate le innovazioni introdotte dalla legge n. 208 del 1999.

Le informazioni poste a disposizione del Parlamento - e, nei limiti delle proprie attribuzioni, della Corte dei conti - non sono adeguate a consentire la necessaria confrontabilità fra i documenti di bilancio e di consuntivo e il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni che costituisce il parametro per le valutazioni dell'Unione Europea. La Corte dei conti ha posto tempestivamente al Ministro del tesoro il tema di una compiuta e rapida attuazione delle norme introdotte dalla legge n. 94/97 e dal d.lgs. n. 279/97 per il raccordo fra conto del bilancio, settore statale e conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Ai fini del referto della Corte sul rendiconto, e soprattutto di una esauriente informazione del Parlamento, appare essenziale che il bilancio e il consuntivo dello Stato siano puntualmente raccordabili con il conto delle pubbliche amministrazioni esposto in termini di contabilità economica nazionale.

Non sono state superate, con l'ultima sessione di bilancio, altre rilevanti lacune degli strumenti di informazione e carenze strutturali dei documenti economico-finanziari e contabili posti a base delle scelte del Parlamento. Nell'ottica della Corte è di particolare gravità la mancanza, in allegato alla Relazione previsionale e programmatica (e comunque in una fase contestuale all'inizio della sessione di bilancio) di un "preconsuntivo" dell'esercizio in corso, riferito alla gestione di bilancio ed al settore statale (come previsto dalle risoluzioni parlamentari di approvazione del D.P.E.F.: 2000-2003). E' da sottolineare, inoltre, la necessità di una presentazione tempestiva al Parlamento di una specifica nota informativa contestuale alla presentazione del "programma di stabilità" ai competenti organi dell'Unione Europea (art.3 comma 4 bis legge n. 468/78 modificata), anche nell'ipotesi che non vi siano correzioni rispetto alla impostazione previsionale e programmatica dei precedenti documenti del Governo.

3. Le prospettive di medio periodo.

Con i documenti programmatici successivi all'ammissione dell'Italia all'Unione monetaria europea, il Governo ha esplicitato la scelta di una strategia intesa a conciliare il perseguimento dell'equilibrio di finanza pubblica di medio periodo con il sostegno alla crescita economica.

Il "patto di stabilità" dell'Unione europea ha stabilito per gli stati membri un obiettivo a medio termine di saldo di bilancio prossimo al pareggio o in avanzo, in condizioni di crescita normale. In tal modo, si intende evitare che gli stabilizzatori automatici (minori entrate e maggiori spese) attivati in una fase recessiva non accentuata producano disavanzi superiori al 3% del PIL. Per effetto della relativa debolezza degli stabilizzatori in Italia, secondo la Commissione europea, il saldo di bilancio di medio periodo compatibile con il vincolo del 3% è stimato pari a un disavanzo dell'1,2% del PIL. Rispetto a tale valore di riferimento, le particolari condizioni della finanza pubblica in Italia (soprattutto l'alto livello del debito pubblico) e generali considerazioni sulla variabilità dei bilanci pubblici hanno indotto il Consiglio a richiedere al nostro paese l'adozione di un obiettivo più stringente, al fine di disporre di più ampi margini di sicurezza.

Il pareggio del saldo del conto delle Amministrazioni pubbliche al 2003, prospettato dal Governo nel D.P.E.F. 2000/2003 e riconfermato con l'aggiornamento del Patto di stabilità del dicembre scorso, è stato ritenuto dal Consiglio coerente con i requisiti del patto europeo, essendo valutato equivalente ad un saldo strutturale – vale a dire depurato dalle fluttuazioni cicliche – in lieve avanzo. In tale prospettiva si riducono significativamente i rischi connessi ad impulsi sfavorevoli prodotti da fattori esogeni (quali i rialzi dei tassi d'interesse) o interni.

Se ci si limita ad esaminare le previsioni relative all'Italia in termini di saldi di bilancio, il quadro a medio termine – condiviso sostanzialmente da tutte le analisi effettuate in sede internazionale – appare rassicurante.

In primo luogo, l'accelerazione della crescita produttiva, dopo un lungo periodo di stagnazione, sembra consolidarsi negli ultimi mesi, inducendo gli stessi organismi internazionali a correggere al rialzo le previsioni di sviluppo dell'Italia per il 2000 e per il 2001. Ne dovrebbe discendere una tendenziale miglioramento delle già favorevoli prospettive dell'avanzo primario, soprattutto per i riflessi positivi sul gettito fiscale.

Il quadro di finanza pubblica a legislazione vigente, che include cioè solo gli effetti della manovra di bilancio per il 2000 e non quelli delle future leggi finanziarie, mostra un avanzo primario stabile intorno al 5% del PIL. Il miglioramento del ciclo economico può solo ampliarne le dimensioni.

Ad una espansione economica più robusta di quella posta a base delle previsioni ufficiali di finanza pubblica fa riscontro il rischio connesso alle tendenze internazionali di aumento dei tassi d'interesse, dopo la lunga fase calante della seconda metà degli anni novanta. Prevale, tuttavia, la valutazione che i possibili riflessi sull'andamento degli oneri per interessi, in assenza di variazioni significative dei tassi di mercato, saranno contenuti e in ogni caso più che compensati, almeno nel breve- medio periodo, dagli effetti favorevoli congiunti della diminuzione del rapporto debito/PIL e della discesa del costo medio del debito, derivante dalla politica di allungamento delle scadenze da tempo intrapresa dal Tesoro. Al contenimento ulteriore degli oneri per il servizio del debito sarebbe, quindi, assegnato ancora un ruolo importante ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e della loro sostenibilità nel medio periodo.

In altri termini, pur scontando un significativo rialzo dei tassi rispetto ai livelli di inizio 1999, la tendenza di fondo alla riduzione delle spese per interessi rispetto al PIL dovrebbe poter proseguire negli anni, più rapidamente fin che opereranno congiuntamente i due fattori indicati; più lentamente quando verrà ad esaurirsi l'effetto attribuibile alla flessione del costo medio del debito. E' evidente che questa favorevole prospettiva potrà realizzarsi solo a condizione che le recenti pressioni sui tassi non assumano una intensità tale da invertire le tendenze in atto (per effetto di un costo marginale del debito che torni a superare quello medio).

Il quadro confortante che emerge dall'esame delle tendenze del saldo di bilancio si presta, tuttavia, a conclusioni non certe, quanto alla "tenuta" nel medio periodo, a causa della composizione delle entrate e delle spese che concorrono a determinare il saldo stesso. Nella situazione italiana, la necessaria azione di riaggiustamento dei conti pubblici è stata condotta con interventi che, almeno in parte, hanno prodotto effetti collaterali non auspicabili sulla struttura dei flussi: il riequilibrio è stato conseguito ad un alto livello di pressione fiscale e con il pesante sacrificio degli investimenti pubblici e di molte voci della spesa sociale.

La situazione dei conti pubblici che si prospetta alla fine della cura è, dunque, soddisfacente nei risultati differenziali - che rispondono in larga misura ai parametri europei - ma non lo è se si guarda all'articolazione di entrate e spese.

Esaurita la fase critica del risanamento finanziario, si tratta ora di porsi l'obiettivo di medio termine di un graduale aggiustamento dei conti nella direzione, in precedenza necessariamente accantonata, di un alleggerimento del peso fiscale e di una migliore qualità della spesa pubblica.

E' in questo contesto che si propongono le questioni cruciali della spesa pensionistica e della pressione fiscale, entrambe acute dal confronto con le realtà degli altri paesi.

Con riguardo alle pensioni, le riforme del 1995 e del 1997 - pur avendo introdotto correzioni di rilevante portata - non hanno del tutto eliminato il picco di spesa atteso per i primi anni 2000. L'incidenza sul PIL, pertanto, dovrebbe seguire ad aumentare almeno fino al 2015, per iniziare a discendere solo dopo il 2030.

E' da osservare, d'altra parte, che l'accelerazione della dinamica pensionistica è legata, in particolare nella realtà italiana, al rapido invecchiamento della popolazione; questo, a sua volta, determinerà necessariamente un'espansione di spese sociali connesse all'età (sanità e assistenza), che si porranno in "competizione" con la spesa pensionistica nella ripartizione delle risorse pubbliche. Competizione nella quale, come già detto, entrano in gioco anche i necessari interventi di sostegno degli investimenti e di riduzione della pressione fiscale.

Gli squilibri che, tendenzialmente, ancora caratterizzano le prospettive della spesa pensionistica non appaiono - almeno nel breve-medio periodo - di dimensioni quantitative rilevanti: le correzioni non sarebbero, pertanto, determinanti ai fini del mantenimento degli equilibri programmatici di finanza pubblica.

L'urgenza di interventi di completamento della riforma - in direzione di adeguamenti strutturali alle regole prevalenti nei sistemi pensionistici dei paesi europei - è, quindi, soprattutto rapportabile all'esigenza di modificare l'attuale squilibrata composizione dei conti pubblici, indirizzando le risorse finanziarie verso impieghi programmaticamente definiti in materia di spesa sociale e di sostegno dell'attività produttiva.

4. Gli equilibri della finanza regionale e locale.

Il tema fondamentale per la programmazione e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica è il percorso del federalismo amministrativo e fiscale anche nella prospettiva della revisione costituzionale.

Il punto di riferimento più saldo è offerto dalle regole della Costituzione fiscale poste dal Trattato per l'Unione Europea, fondate sugli obiettivi di equilibrio di bilancio e di coesione economica e sociale.

All'interno di questo sistema sono indispensabili due fondamenti: da un lato il coordinamento della finanza pubblica affidato a strumenti come il patto di stabilità interno e alla determinazione a livello nazionale dei "livelli di garanzia" delle prestazioni sociali; dall'altro un allargamento del federalismo fiscale fondato sulla responsabilità delle entrate connessa alle politiche della spesa per il sistema delle autonomie.

E' fondamentale, in proposito, il controllo delle previsioni di bilancio e dei consuntivi delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di valutarne la coerenza con gli obiettivi macroeconomici di finanza pubblica definiti con riferimento al conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Le necessarie verifiche devono essere condotte nel rispetto dell'esigenza di garantire allo stesso tempo, i rigorosi vincoli sottoscritti in sede europea e l'autonomia garantita a Regioni ed enti locali.

Nel 1999 e nel 2000 le decisioni di bilancio hanno adottato regole di coordinamento della finanza pubblica affidate al "patto di stabilità interno" in base al quale le Regioni e gli enti locali sono impegnate a ridurre i propri saldi di bilancio dello 0,1% del PIL.

La prima esperienza applicativa ha rivelato la difficoltà di costruire efficienti strumenti di monitoraggio.

L'esperienza di coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nel mantenimento degli equilibri di finanza pubblica - la cui importanza resta fondamentale - dovrà verosimilmente trovare procedure e meccanismi di più agevole applicabilità e controllo, meno complessi nei parametri quantitativi assegnati e più rivolti a conseguire una forte corresponsabilizzazione nella programmazione finanziaria di breve e di medio periodo.

Il controllo della spesa delle Regioni e degli enti locali acquista ancora maggior rilievo in relazione alla crescente autonomia e ai nuovi compiti che sono stati destinati alle autonomie locali dalla recente legislazione.

In particolare, le prospettive di successo del patto di stabilità interno sono fortemente condizionate dalla realizzazione del processo in atto, volto a garantire l'autonomia finanziaria delle Regioni, assicurando la congruità delle risorse necessarie all'espletamento delle funzioni trasferite.

Incertezze e ritardi nel compimento di tale processo possono, infatti, ripercuotersi sulle condizioni richieste dal "patto", con il rischio che le Regioni siano gravate da rigidi impegni di contenimento dei propri saldi finanziari in un contesto caratterizzato dalla inadeguatezza delle proprie risorse, specie in relazione ad una espansione della spesa sanitaria (anche per ragioni demografiche) non ben controllabile a livello decentrato.

Il 1999 e i primi mesi del 2000 hanno visto la ridefinizione del sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, l'introduzione di una addizionale provinciale all'Irpef per il finanziamento delle funzioni e dei compiti trasferiti alle province e la predisposizione degli strumenti di attuazione dei decreti legislativi per l'attribuzione alle Regioni di risorse coerenti con la riforma amministrativa.

Il risultato ottenuto si colloca nell'ambito degli spazi consentiti da un assetto costituzionale dato. Non pochi rimangono i problemi da affrontare anche in termini di controllo e responsabilizzazione degli enti decentrati.

Si tratta, innanzitutto, delle incertezze che ancora condizionano l'operare dei governi regionali in merito all'entità delle risorse finanziarie disponibili. La trasformazione dei trasferimenti in quote di tributi erariali e in addizionali costituisce un primo segmento di un percorso orientato verso il "federalismo fiscale".

Il cammino ulteriore passa sia attraverso la costruzione di adeguati strumenti di informazione e di previsione, sia attraverso la coerenza fra responsabilità di spesa e autonomia nella gestione dei tributi.