

A V V E R T E N Z A

Per la prima volta i dati finanziari esposti nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in euro. Parimenti in euro (e in eurolire per il periodo antecedente al 1° gennaio 1999) sono forniti i dati degli esercizi precedenti contenuti nelle serie storiche.

Queste ultime risentono dei mutamenti intervenuti nell'assetto degli apparati ministeriali e dei relativi stati di previsione, passati nel 2002 da diciotto a quattordici.

Tali modifiche, ininfluenti a livello di macroaggregati di bilancio, incidono sulla analisi storica della spesa di taluni ministeri.

Si è scelto, peraltro, di non procedere alla riclassificazione della relativa spesa secondo le nuove articolazioni ministeriali, nel presupposto che tale intervento avrebbe comportato un eccessivo grado di discrezionalità nel trattamento dei capitoli di spesa derivanti da più ministeri e confluiti in un unico stato di previsione.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema integrato RGS-CDC al 30 maggio 2003, data di presentazione del rendiconto generale dello Stato.

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002

La relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- **DECISIONE** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002
- **Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2002**

Volume I

Finanza pubblica: Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2002; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

Strumenti: Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.

Volume II

Presidenza del Consiglio dei ministri

I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

Ministeri istituzionali: Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.

Ministeri finanziari: Ministero dell'economia e delle finanze.

Ministeri per le politiche sociali: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero della salute.

Ministeri per l'istruzione, l'università, la ricerca e la cultura: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero per i beni e le attività culturali.

Ministeri per i settori produttivi: Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero delle attività produttive.

Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Analisi speciali

Aree depresse

La previdenza

Appendice: Attività normativa del Governo

- **APPENDICE STATISTICA AI VOLUMI DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002**
- **IL CONTO DEL PATRIMONIO**
- **DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE: Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento**

FINANZA PUBBLICA

Capitolo I

Andamenti e tendenze generali

- 1. Considerazioni generali e sintesi.**
- 2. La politica di bilancio per il 2002.**
- 3. Un tentativo di verifica dell'efficacia dei provvedimenti correttivi.**
- 4. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**
- 5. La manovra di bilancio per il 2003.**
- 6. Bilancio e ordinamento contabile.**

1. Considerazioni generali e sintesi.

1.1 Nel 2002 si è accentuato il rallentamento dell'attività economica, già rilevante nell'anno precedente. Il prodotto interno lordo è cresciuto in Italia di solo lo 0,4% in termini reali, a fronte dell'1,8% del 2001 e del 3,1% del 2000. Un risultato che segnala la stagnazione della produzione e che colloca il nostro paese al di sotto della crescita realizzata in media nell'area dell'euro (0,8%).

Lo sfavorevole contesto economico ha costituito in Europa il principale fattore di aggravamento dei conti pubblici, nell'ambito dei quali sgravi fiscali e ammortizzatori automatici hanno operato come impulsi espansivi di segno anticiclico.

In Italia il disavanzo di bilancio rilevante nei confronti europei (l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), ha raggiunto il 2,3% del PIL, con una riduzione di 0,3 punti rispetto ad un consuntivo del 2001 che è stato ampiamente rettificato in senso peggiorativo in sede di notifica 2003 alla Commissione europea. Il miglioramento del saldo complessivo è, tuttavia, per intero da assegnare alla ulteriore discesa delle spese per interessi (dal 6,4 al 5,7%

del PIL), mentre l'avanzo primario si è ridotto ancora di 0,4 punti, ponendosi con il 3,4% del prodotto al livello più basso degli ultimi otto anni.

A sua volta, il deterioramento dell'avanzo primario è la risultante di una sostanziale invarianza delle spese al netto degli interessi, in rapporto al PIL, e di una sensibile riduzione dell'incidenza delle entrate complessive (dal 45,5 al 44,9%). Si deve osservare che questo andamento già non soddisfacente dell'avanzo primario (fattore decisivo nella strategia di abbattimento strutturale del debito pubblico) è stato reso possibile da una flessione consistente delle spese in conto capitale, in larga misura di natura solo contabile a causa della registrazione in diminuzione delle stesse dei proventi delle operazioni di cartolarizzazione e di vendita ordinaria degli immobili, che hanno visto concentrarsi nel 2002 ricavi per circa 11 miliardi di euro, vale a dire più di un quarto dell'intero avanzo primario realizzato nell'anno.

Le spese correnti primarie, infatti, hanno registrato un incremento di 0,4 punti in quota di PIL (dal 37,8 al 38,2%) controbilanciato dalla caduta del rapporto tra spese in conto capitale e prodotto (dal 3,9 al 3,4%). Escludendo i proventi delle dismissioni, tale rapporto risulterebbe invece aumentato di 0,2 punti e l'incidenza sul prodotto delle spese complessive al netto degli interessi risulterebbe aumentata, rispetto al 2001, di circa 0,5 punti anziché ridotta di 0,1 punti.

A conferma delle difficoltà di contenimento strutturale della spesa pubblica e della fragilità dei risultati conseguiti non può essere sottovalutato che, oltre all'ambiguità contabile dell'aggregato "spese in conto capitale", nel 2002 i conti pubblici hanno beneficiato di almeno due fattori di freno che sarebbe azzardato ritenere permanenti: la moderata crescita delle retribuzioni del pubblico impiego (sostanzialmente, per il rinvio del rinnovo dei contratti) e la flessione della spesa per interessi indotta da un livello dei tassi storicamente molto basso.

I risultati complessivi del conto delle amministrazioni pubbliche sono l'effetto di andamenti molto differenziati: si osserva, infatti, una forte decelerazione delle spese delle Amministrazioni centrali (-1,8% per le spese correnti e -0,9% per le spese totali) e un rallentamento significativo anche per la spesa totale degli enti territoriali (Regioni, province e comuni) che risulta sostanzialmente stabile sul livello del 2001 (quando, invece, aveva registrato un incremento di circa il 12%). Anche la spesa corrente di tali enti è cresciuta ad un ritmo inferiore a quello del PIL nominale. Gli impulsi espansivi sulla spesa sono, pertanto, da attribuire per intero ai conti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere (con un incremento delle spese totali e correnti superiore al 5%) e degli enti di previdenza (con un incremento della spesa corrente del 6,5%).

Ai fini dell'impatto sull'indebitamento netto, va poi rilevata una sensibile crescita del disavanzo (dallo 0,2 allo 0,6% del PIL) delle amministrazioni locali, essenzialmente per effetto della forte flessione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni.

1.2 Nel corso del primo semestre del 2002 si evidenziavano i segnali di ampi scostamenti dell'indebitamento, del fabbisogno di cassa e del debito dai risultati dell'anno precedente e dagli obiettivi. Nella seconda parte dell'anno venivano, di conseguenza, adottati provvedimenti correttivi di ampia portata. Tali interventi risultavano in larga misura di natura temporanea. L'effetto riduttivo complessivo delle misure una tantum adottate nel secondo semestre e di quelle contenute nella manovra di bilancio è valutabile intorno all'1,5% del PIL in termini di indebitamento netto, in circa 2 punti di prodotto in termini di fabbisogno e in poco meno di 4 punti con riguardo al debito pubblico.

L'insieme delle misure transitorie ha, dunque, consentito di frenare la tendenza – rilevata lo scorso anno – all'ampliamento dello scarto tra fabbisogno e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; e di accelerare il processo di riduzione del rapporto debito/PIL.

Il fabbisogno complessivo (vale a dire al lordo di privatizzazioni e regolazione dei debiti pregressi) si è, infatti, ridotto di 0,5 punti di PIL (contro lo 0,3 dell'indebitamento) da 43,3 a 37,4 miliardi di euro; quello netto dello 0,4%, passando dai 37,3 miliardi del 2001 ai 33,5 del 2002.

Il fabbisogno complessivo si è tradotto solo in misura assai ridotta (6,8 miliardi) in aumento dello stock del debito, in virtù principalmente di una straordinaria operazione di concambio di titoli assegnati alla Banca d'Italia che, perfezionata alla fine del 2002, ha prodotto da sola effetti di contenimento di quasi 24 miliardi di euro (pari ad una riduzione del rapporto debito/PIL di poco meno di 2 punti percentuali). Alla rivalutazione dell'euro e alla flessione delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia si deve attribuire un ulteriore effetto di contenimento del rapporto. Nel complesso, infatti, il debito è risultato disceso di 2,8 punti di PIL, raggiungendo il livello di 106,7, migliore dell'obiettivo programmatico rivisto in sede di aggiornamento del Programma di stabilità.

1.3 Il giudizio che si può esprimere sui risultati conseguiti e sin qui sinteticamente esposti non è univoco e richiede una articolata analisi di diversi profili, in un contesto di informazioni e di regole tutt'altro che trasparente.

Si tratta, infatti, di effettuare:

- una valutazione dei risultati del 2002 in rapporto con gli obiettivi programmatici;

- un confronto con quanto è accaduto negli altri paesi dell'Unione monetaria;
- un'analisi, anch'essa comparata, degli effetti sui conti pubblici dello sfavorevole andamento economico e perciò del grado di aggiustamento dei principali saldi "depurati dal ciclo";
- ed infine, ma non meno importante, una valutazione delle tendenze di fondo, strutturali, dei conti pubblici, depurando le tendenze di medio periodo dagli aggiustamenti transitori.

Con riguardo al primo aspetto, il confronto tra risultati ed obiettivi evidenzia, per il 2002, scarti ragguardevoli.

Per il rapporto indebitamento/PIL, pari, come si è detto, al 2,3%, l'obiettivo posto dal Dpef del luglio 2001 (e confermato fino alla Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2002) era dello 0,5%; successivamente, il Dpef 2003-06 del luglio 2002, prendendo atto del negativo andamento del quadro macroeconomico aveva proposto un preconsuntivo dell'1,1%, elevato, poi, al 2,1% nel settembre scorso, in sede di presentazione della Relazione previsionale e programmatica per il 2003.

Analogamente, per il rapporto avanzo primario/PIL, pari a consuntivo al 3,4%, l'obiettivo originario, ancora confermato nella Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2002, era del 5,1%; il Dpef 2003-06 del luglio 2002 ridimensionò l'obiettivo al 4,7%, mentre lo scorso autunno, in sede di presentazione della Relazione previsionale e programmatica per il 2003, era stato indicato un preconsuntivo del 3,8%.

Una situazione diversa, come già ricordato, riguarda il rapporto debito/PIL, risultato pari al 106,7%; infatti, in questo caso, i documenti programmatici avevano messo in conto risultati peggiori: il Dpef 2003-06 del luglio 2002 aveva indicato un target del 108,5%, valore di circa 1 punto inferiore a quello prefigurato lo scorso autunno, in sede di stesura della Relazione previsionale e programmatica per il 2003 e di presentazione dell'aggiornamento al Programma di stabilità (109,4%).

Se, dunque, l'andamento della finanza pubblica italiana nel 2002 dovesse essere valutato rispetto agli obiettivi programmatici, gli esiti dovrebbero essere giudicati deludenti.

Tuttavia, è utile chiedersi se ed in che misura avrebbe potuto esser fatto di più rispetto a quanto realizzato. Giova, al riguardo, verificare la *performance* relativa della finanza pubblica italiana, effettuando un confronto con i risultati conseguiti dagli altri paesi europei.

Se si guarda allo scarto tra l'aggiustamento realizzato nel 2002 da ciascun paese e quello realizzato in media nell'area euro, il comportamento della finanza pubblica italiana appare buono. Anche grazie alla revisione in peggio dei dati del 2001 e alle molte misure transitorie adottate, l'Italia ha comunque ridotto il suo disavanzo in rapporto al PIL, risultato che non si riscontra per l'insieme dell'area euro e, a maggior ragione, per i due principali paesi, Germania

e Francia, nei quali, di contro, il deficit ha oltrepassato il 3%, divenendo dunque “eccessivo” (in misura più marcata per la Germania).

1.4 Un ulteriore profilo sotto il quale è utile leggere l’andamento dei conti pubblici è quello del ciclo economico. Nel 2002 le condizioni dell’economia europea sono peggiorate significativamente. Nell’area euro l’*output gap*, (cioè la differenza tra il prodotto effettivo e quello potenziale, tipica misura dell’effetto ciclico) è divenuto negativo, soprattutto a motivo dell’insoddisfacente evoluzione congiunturale di Germania e Italia, dove il *gap*, così come misurato dalla Commissione europea, è stato pari rispettivamente a -0,9 e -0,5% del prodotto potenziale (a fronte di -0,3% per la media dell’area euro). Ma la riduzione delle entrate e l’aumento delle spese pubbliche al netto degli interessi sono andati oltre quello che sarebbe stato giustificato dal peggioramento del quadro macroeconomico. Dunque, se si considera, come è consuetudine, quale indicatore di orientamento della politica di bilancio, la variazione del saldo primario aggiustato per il ciclo, si riscontra come il 2002 sia stato un anno dal tono espansivo. Ciò rappresenta solo in parte una novità; negli ultimi anni, infatti (1999-2001), la politica fiscale nell’area euro aveva avuto carattere espansivo ma pro-ciclico: in altre parole la fase alta del ciclo economico, quando il prodotto interno era al di sopra del suo livello potenziale, non è stata sfruttata per condurre i bilanci pubblici in quella zona di sostanziale pareggio che rappresenta l’obiettivo del Patto di stabilità e di crescita, con ciò mancando di aggredire, in un momento ben più favorevole, i punti critici della spesa pubblica (essenzialmente connessi all’invecchiamento della popolazione). Nel 2002 la politica fiscale nell’area dell’euro è divenuta espansiva-anticiclica, nel senso che l’avanzo primario aggiustato per il ciclo economico è diminuito mentre l’*output gap* diventava negativo cioè il PIL effettivo scendeva sotto il suo livello potenziale. La situazione italiana non sembra essersi differenziata sensibilmente da quella dell’intera area euro fino al 2001: nel triennio 1999-2001 anche in Italia si è avuta, infatti, una politica fiscale espansiva pro-ciclica. Nel 2002, invece, essa è divenuta restrittiva pro-ciclica, nel senso che si è comunque conseguito un miglioramento del saldo primario “depurato” pur in presenza di condizioni macroeconomiche avverse.

L’analisi dello stato dell’economia e la considerazione del fatto che nel 2002, in Italia, a differenza di quanto registrato nella totalità degli altri paesi Uem, si sia registrato un miglioramento del saldo primario aggiustato per il ciclo (rispettivamente dal 3,3% al 3,6% in rapporto al PIL per l’Italia e dall’1,8% all’1,5% per la media Uem) porterebbe a rafforzare il giudizio positivo che il mero confronto dei saldi effettivi di finanza pubblica aveva già suggerito.

Tale conclusione, tuttavia, va temperata alla luce di almeno due considerazioni: l'evidente deterioramento della relazione tra crescita economica e saldi di finanza pubblica ed il carattere non strutturale della correzione.

Quanto al primo aspetto, un segnale preoccupante delle tendenze di fondo dei conti pubblici è sinteticamente espresso dall'evidenza che il minore aggiustamento comunque realizzato dall'Italia rispetto agli obiettivi programmatici, in termini di saldi, risulta superiore a quanto sarebbe stato giustificato dalla minore crescita rispetto alle previsioni. Sorregge tale osservazione il riferimento alle relazioni usualmente utilizzate in sede di Commissione europea, dove si considera generalmente che ad 1 punto di minore crescita economica corrisponda un peggioramento di circa 0,5 punti del rapporto deficit/PIL. E, dunque, nel caso dell'Italia, come rileva la Commissione europea nel suo recente rapporto sulle finanze pubbliche dell'area Uem, circa due terzi del minor aggiustamento del saldo è da ricondurre a fattori diversi dal rallentamento dell'economia. Del resto, nel 2002, l'avanzo primario aggiustato per il ciclo è risultato inferiore di ben 2 punti percentuali all'obiettivo fissato nel Programma di stabilità del novembre 2001 (3,6% a fronte del 5,6%).

Quanto al secondo aspetto, le riserve sulla portata del riequilibrio dei conti pubblici attuato nel 2002 si accentuano ove si analizzi il consuntivo sotto il profilo qualitativo, depurando i saldi non soltanto dagli effetti del ciclo economico ma anche da quelli di misure a carattere transitorio. Come è stato già accennato e come viene più oltre documentato in dettaglio, nel corso del 2002 molti e diversi sono stati i provvedimenti con effetti temporanei, giustificati anche dall'esigenza di non intaccare il reddito disponibile permanente e deprimere così domanda aggregata e livelli di produzione. Considerando che aumenti di entrata e tagli di spesa transitori erano presenti per circa lo 0,5% del PIL anche nei conti del 2001 (1,5% nel 2002), se ne deduce che il saldo di bilancio che meglio esprime le condizioni di fondo della finanza pubblica nel biennio 2001-02 non avrebbe segnato alcun sostanziale miglioramento tra 2001 e 2002 restando, in entrambi gli anni, su un valore (come rapporto indebitamento/PIL) non inferiore al 3,5%, evidenziando la dimensione critica del necessario processo di sostituzione di tali interventi transitori nella prospettiva di breve/medio periodo.

1.5 La finanza pubblica italiana attraversa oggi una fase delicata, comune ad altri importanti paesi europei. Ma, come è noto, per Francia e Germania assai minore è il peso del debito e meno stringenti sono, in prospettiva, i riflessi sulla spesa dell'invecchiamento della popolazione. In Italia, dopo il rimarchevole aggiustamento che ha consentito di guadagnare l'ammissione, sin dall'avvio, alla terza fase dell'Unione monetaria, la politica di risanamento ha