

*FINANZA PUBBLICA*

PAGINA BIANCA

## Capitolo I

### Andamenti e tendenze generali

- 1. Considerazioni generali e sintesi.**
- 2. La politica di bilancio per il 2003.**
- 3. Una valutazione di efficacia del decreto “taglia-spese”.**
- 4. Il conto delle amministrazioni pubbliche.**
- 5. La manovra di bilancio per il 2004.**
- 6. Bilancio e ordinamento contabile.**

#### **1. Considerazioni generali e sintesi.**

*1.1.* In un contesto europeo segnato da diffuse difficoltà di controllo dei conti pubblici, i risultati conseguiti dall'Italia nel 2003 evidenziano uno scenario preoccupante sia con riguardo all'andamento economico generale che all'evoluzione della finanza pubblica. In sintesi:

- la crescita del prodotto interno lordo è risultata pari allo 0,3 per cento a prezzi costanti (0,4 per cento nel 2002 e 1,8 per cento nel 2001) e del 3,2 per cento nella espressione a prezzi correnti;
- l'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni è aumentato di 3,4 miliardi di euro rispetto al 2002, collocandosi al 2,4 per cento del PIL (2,3 per cento nel 2002 e 2,6 per cento nel 2001);
- il rapporto debito pubblico/PIL è sceso al 106,2 per cento del PIL (dal 108 per cento nel 2002 e 109,5 per cento nel 2001).

Nell'intera area dell'euro, le avversità del ciclo economico si sono riflesse negativamente sulle entrate fiscali e contributive ed hanno stimolato la crescita delle spese tanto attraverso i meccanismi di stabilizzazione automatica quanto attraverso l'adozione di interventi di segno

espansivo. L'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni è cresciuto, per l'insieme dei paesi dell'area, dal 2,3 al 2,7 per cento del PIL con una riduzione dell'avanzo primario di circa 6 decimi di prodotto (dall'1,4 allo 0,8 per cento). Il rapporto debito pubblico/PIL è aumentato dal 69,2 per cento nel 2002 al 70,4 per cento. Se si guarda ai soli saldi effettivi, gli andamenti della finanza pubblica risultano in Italia, nel 2003, più favorevoli di quanto osservato nei due altri principali paesi europei (Germania e Francia), nei quali è stato largamente superato, per il secondo anno consecutivo, il limite del 3 per cento posto dal Trattato di Maastricht. L'erosione dell'avanzo primario ha, tuttavia, concorso a determinare un rallentamento nella riduzione dell'incidenza del debito pubblico sul prodotto. L'elevato livello del debito – tratto peculiare delle condizioni finanziarie dell'Italia – rende più difficile, in prospettiva, la gestione dei conti pubblici.

1.2. In Italia, il quadro relativo alla crescita – nonostante i segnali di ripresa dei mesi più recenti resta fragile. Il dato di fondo della *performance* macroeconomica del 2003, oltre ad essere lontanissimo dall'obiettivo programmatico originario (2,9 per cento nel DPEF per il 2003), risulta inferiore anche alle revisioni successive, quella del luglio 2003 (0,8 per cento, DPEF per il 2004) e quella dello scorso autunno (0,5 per cento, Relazione previsionale e programmatica e aggiornamento del Programma di stabilità). Si tratta, in ogni caso, del peggior risultato dal 1993. La fase di stallo dell'economia italiana è efficacemente evidenziata dall'osservazione che tutte le componenti della domanda aggregata segnano arretramenti o variazioni positive trascurabili, con l'eccezione della spesa delle amministrazioni pubbliche e della ricostituzione delle scorte; il riscontrato aumento delle disponibilità di magazzino andrà, peraltro, prevedibilmente, a rallentare la produzione nella fase successiva all'auspicabile ripresa della domanda. Particolarmente deludenti sono i risultati relativi alle esportazioni (-3,9 per cento) e agli investimenti fissi lordi (-2,1 per cento). Il tasso d'inflazione è risultato pari al 2,8 per cento, in lieve accelerazione rispetto al 2002.

I risultati della finanza pubblica offrono le seguenti principali indicazioni:

- il limitato peggioramento dell'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni (2,4 per cento del PIL nel 2003 contro 2,3 per cento nel 2002) è il risultato di andamenti divergenti delle spese per interessi e dell'avanzo primario. Le prime, infatti, hanno segnato ancora una riduzione (-4,5 per cento rispetto al 2002), mentre l'avanzo al netto degli interessi si è ulteriormente ridotto (dal 3,5 al 2,9 per cento sul PIL), risultando quasi dimezzato rispetto al 2000 e ancora più distante dal picco conseguito nel 1997 allorché aveva superato il 6 per cento del PIL;

- il saldo corrente è tornato ad essere negativo, dopo cinque anni di avanzi e nonostante sia proseguita la riduzione della spesa per interessi;
- le spese correnti al netto degli interessi sono cresciute ben più rapidamente del PIL nominale (5,8 per cento contro 3,2 per cento), aumentando di circa un punto l'incidenza percentuale sul prodotto (dal 38,4 al 39,4 per cento);
- le entrate tributarie (escludendo gli effetti, stimati in circa 20 miliardi di euro, delle sanatorie fiscali) hanno registrato, invece, una crescita molto inferiore al PIL nominale, con una diminuzione delle imposte dirette (-0,9 per cento) non compensata dalla crescita delle indirette (1,8 per cento);
- l'insieme delle misure temporanee di riduzione dell'indebitamento netto (scudo fiscale, condoni, dismissioni immobiliari, anticipi di versamenti di imposta da parte dei concessionari ecc.) è risultato dell'ordine di 25 miliardi di euro (circa il 2 per cento del PIL) e, pertanto, notevolmente superiore alla dimensione, già rilevante, degli interventi straordinari realizzati nel 2002 (intorno all'1,5 per cento del PIL);
- la pressione fiscale complessiva, che sconta anche il favorevole esito dei condoni e la crescita sostenuta dei contributi sociali (favorita dalla sanatoria disposta in favore degli immigrati extracomunitari), è aumentata di 0,9 punti rispetto al 2002 (dal 41,9 al 42,8 per cento);
- il rapporto debito/PIL risulta ridotto di 1,8 punti, attestandosi al 106,2 per cento, livello che riflette la correzione al rialzo dell'intera serie storica dello stock di debito pubblico derivante dall'"emersione" dei depositi postali del settore privato (1,3 per cento del PIL nel 2003) e di titoli pubblici in portafoglio di fondi-pensione (0,4 per cento del PIL nel 2003).

1.3. Il quadro di finanza pubblica che emerge dai dati di consuntivo del 2003 si presta ad alcune osservazioni principali. Appare netto e preoccupante il divario tra spese correnti ed entrate correnti. In un contesto di perdurante diminuzione degli oneri per gli interessi sul debito, la riemersione di un disavanzo corrente evidenzia l'allargamento dello scarto tra pagamenti primari ed entrate correnti: uno scarto che va attentamente indagato poiché segnala le difficoltà di un riequilibrio strutturale dei conti pubblici. Tra il 2000 e il 2003 l'avanzo corrente al netto della spesa per interessi segna, infatti, un drastico ridimensionamento, da oltre 92 miliardi di euro (7,9 per cento del PIL) a circa 66 miliardi (5,1 per cento); deterioramento imputabile solo in misura modesta all'effetto dello sfavorevole ciclo economico, che si è principalmente riflesso

sul gettito tributario (in evidente rallentamento, se misurato al netto di sanatorie, condoni e altri proventi straordinari), ma soprattutto – dopo la fase di intensi controlli degli anni novanta – ad una accelerazione delle diverse componenti della spesa al netto degli interessi, non incise adeguatamente da interventi strutturali di contenimento.

Il ritorno ad un'evoluzione di tutte le componenti della spesa primaria superiore alla dinamica del PIL nominale ripropone la questione di fondo: come attuare una regola di condotta che consenta nel medio periodo di mantenere la sua crescita in quel corridoio compreso tra il tasso di crescita dei prezzi ed il tasso di crescita nominale del PIL, in modo da preservarne il valore reale ma abbassarne gradualmente l'incidenza sul prodotto interno lordo, accompagnando tale processo con una meno che proporzionale riduzione della pressione fiscale. E, sotto questo aspetto, si tratta di sottoporre ad una attenta verifica l'efficacia degli strumenti volta a volta attivati per ricondurre l'evoluzione della spesa in linea con gli obiettivi programmatici (la disciplina dei contratti del pubblico impiego, il patto di stabilità interno, il decreto taglia-spesa, le disposizioni in materia di spesa sanitaria).

Se si guarda, infatti, all'interno della spesa corrente al netto degli interessi, la tendenza registrata nel periodo 2000-2003 (un'incidenza sul PIL passata dal 37,5 al 39,4 per cento) evidenzia una delle principali difficoltà di controllo della finanza pubblica.

L'accelerazione maggiore nel 2003 riguarda i redditi da lavoro dipendente e, soprattutto, i consumi intermedi, che comprendono, sostanzialmente, le spese per acquisti di beni e servizi di tutte le amministrazioni pubbliche.

I redditi dei pubblici dipendenti hanno registrato un incremento del 5,3 per cento (con un'incidenza sul PIL dell'11 per cento, rispetto al 10,8 per cento del 2002 e del 2001), dovuto al rinnovo di parte dei contratti collettivi scaduti nel 2001. L'incremento sarebbe stato, poi, ancora più elevato ove fossero stati stipulati altri contratti di comparto, pur essi relativi al biennio economico 2002-2003.

Basti, infatti, considerare che, a determinare tale incremento hanno concorso, in misura differenziata, i diversi comparti, proprio in ragione della sfasatura temporale dei rinnovi. Nel 2003 ad un incremento di circa l'8 per cento nel settore statale hanno corrisposto incrementi del 2,6 per cento nel comparto degli enti territoriali e di solo di 1,2 per cento nel Servizio Sanitario Nazionale, il cui contratto nazionale - anche se sottoscritto nel 2003 - produrrà i suoi considerevoli effetti (poco meno di cinque miliardi di euro) nel 2004.

La dinamica delle spese di personale delle Amministrazioni pubbliche nel 2003 ripropone una situazione critica di sistematica inosservanza delle linee-guida da anni esplicitate nei documenti programmatici, secondo le quali si sarebbero seguiti due precisi vincoli: il

contenimento degli aumenti retributivi entro il tasso di inflazione - maggiorato di frazionali riconoscimenti di eventuali incrementi di produttività – e una riduzione dell'occupazione complessiva delle amministrazioni pubbliche dell'ordine dell'1 per cento l'anno. Ne sarebbe derivata, per la categoria "redditi da lavoro dipendente" una graduale riduzione dell'incidenza sul PIL. Senonchè, tale obiettivo è stato ripetutamente compromesso da incrementi retributivi e da nuove assunzioni di personale decise al di fuori delle regole di evoluzione stabilite nei citati documenti. In tale situazione, pare alla Corte opportuno che, in occasione della definizione del quadro programmatico di finanza pubblica e delle connesse manovre finanziarie, siano oggetto di approfondito ripensamento le regole di condotta e gli obiettivi quantitativi fissati con riguardo alle politiche retributive e all'occupazione del settore pubblico, che si sono finora tradotti in previsioni di risparmi poi rivelatisi non realizzabili.

I consumi intermedi risultano aumentati, nel 2003, di quasi il 9 per cento (1,7 per cento nel 2002) per effetto sia della lievitazione rilevante delle spese della difesa (missioni di pace) che per le implicazioni del blocco di impegni e pagamenti disposto alla fine del 2002. Il c.d. decreto taglia-spese (convertito con legge n. 246 del 2002) ha, infatti, prodotto, nel 2002, effetti significativi di contenimento dei saldi di finanza pubblica, per l'operare congiunto di due distinti strumenti: la limitazione degli impegni e dei pagamenti entro l'85 per cento, rispettivamente, degli stanziamenti di competenza e delle dotazioni di cassa delle unità previsionali di base; il divieto per gli Uffici centrali di bilancio di ricevere atti di impegno oltre il 31 dicembre e la riduzione del termine per la conservazione in bilancio dei residui di stanziamento. L'effetto positivo sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sarebbe risultato pari a circa lo 0,2 per cento del PIL nel 2002, ma una non trascurabile quota delle spese non effettuate nel 2002 (non solo con riguardo ai pagamenti ma anche agli impegni) è stata necessariamente recuperata nel 2003. La quota prevalente di tali recuperi ha determinato, nel 2003, una accelerazione delle spese per consumi intermedi dello Stato, cresciuti del 21 per cento rispetto al 2002 (sempre nella definizione della contabilità Sec95). Gli stanziamenti del bilancio di previsione per il 2004 risultano, per tale categoria di spese, in aumento.

La vicenda del decreto taglia-spese sembra, dunque, evidenziare la difficoltà di conseguire, attraverso il taglio di impegni, una vera e propria soppressione strutturale di spese non essenziali. Vi è, inoltre, da osservare che misure temporanee che, come nel caso ora ricordato, comportano un rimbalzo più o meno pieno nell'anno successivo, impongono necessariamente l'adozione di nuove misure straordinarie che, oltre a svolgere la funzione loro assegnata di correggere andamenti del disavanzo non in linea con gli obiettivi programmatici,

incorporano anche la funzione di compensare l'”effetto-recupero” dei tagli temporanei e degli slittamenti di spesa.

L'ulteriore aumento dell'incidenza sul PIL della spesa corrente primaria nel 2003 si è verificato nonostante una dinamica rallentata della spesa pensionistica e, soprattutto, della spesa sanitaria, che – anche in virtù della mancata contabilizzazione nel 2003 degli effetti economici dei rinnovi contrattuali del comparto – ha mantenuto sostanzialmente invariata la quota sul prodotto.

Nel quadro complessivo delle Amministrazioni pubbliche, infine, l'andamento delle spese al netto degli interessi non evidenzia difformità significative tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali (Regioni, province e comuni).

Con riguardo alla finanza decentrata, a partire dal 2001, sono state introdotte sostanziali modifiche degli strumenti di controllo della spesa, nel tentativo di ricondurre le dinamiche in linea con gli obiettivi programmatici generali. Le innovazioni si sono concentrate, ancora una volta, sulla disciplina del Patto di stabilità interno (oggetto di continui cambiamenti anche per la intrinseca ambiguità dei criteri applicativi) e sulla spesa sanitaria. In particolare, le disposizioni adottate in materia sanitaria hanno reso effettivamente più stringenti i vincoli di bilancio delle regioni. Alcune di esse, in presenza di disavanzi sanitari, hanno disposto manovre correttive (aumento delle aliquote dei tributi propri, reintroduzioni di ticket su farmaci).

Il congelamento delle possibilità di manovra delle leve fiscali, disposto con la legge finanziaria per il 2003, ha ristretto la strumentazione utilizzabile dalle regioni, accentuando la pressione per un recupero di aree di inefficienza nella fornitura sanitaria e per il contenimento della domanda attraverso forme di compartecipazione alle prestazioni.

Sembra alla Corte di poter osservare che la combinazione di questi nuovi strumenti (la rimodulazione del patto, le nuove regole in campo sanitario e il blocco dello sforzo fiscale), se ha reso più stringente l'impulso per un controllo della spesa, rappresenta anche un arretramento rispetto alle istanze del decentramento fiscale. I ritardi e le difficoltà di definizione di un compiuto assetto del sistema di finanziamento rischiano poi di pesare sulla stessa governabilità della spesa.

La nuove stringenti condizioni finanziarie hanno, infine, sospinto gli enti territoriali ad un più consistente ricorso al debito, che segna livelli crescenti non sempre adeguatamente arginati dai vincoli quantitativi e qualitativi imposti dalla normativa vigente.

1.4. Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è ammontato a 36,4 miliardi: è stato accresciuto per circa 8,5 miliardi da regolazioni debitorie pregresse (5,3 miliardi nel 2002)



e ridotto per 16,8 miliardi da dismissioni mobiliari (circa 1,9 miliardi nel 2002). Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, depurato dagli esborsi per regolazioni debitorie pregresse e dai proventi per dismissioni mobiliari, è ammontato a 44,7 miliardi di euro, pari al 3,4 per cento del PIL; lo stesso aggregato era risultato pari a 39 miliardi nel 2002 (3,1 per cento del PIL). Il divario tra indebitamento netto e fabbisogno netto è cresciuto passando da circa 11 a circa 13 miliardi di euro (rispettivamente 0,8 ed 1 punto di PIL). Lo scostamento risulta più ampio (da circa 16 a oltre 21 miliardi) se si considera, infine, il fabbisogno al netto delle sole dismissioni mobiliari, l'aggregato che meglio rappresenta la componente strutturale dell'incremento del debito pubblico. Alla base dell'allargamento del divario si riscontra, nel 2003, una crescita notevole del saldo negativo delle partite finanziarie, che non incide sull'indebitamento netto. Si tratta di una tendenza che, alla luce delle indicazioni offerte dalla recente Relazione trimestrale di cassa, è destinata ad accentuarsi nel 2004 e che, pertanto, richiede una attenta verifica dei meccanismi di formazione.

Lo stock di debito delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari a fine 2003 a 1381,4 miliardi di euro, con una variazione assoluta rispetto al 2002 di 21,1 miliardi.

Tale variazione è l'effetto di spinte di segno opposto. Da un lato, il fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari ha rappresentato un fattore di accrescimento per oltre 53 miliardi di euro. Dall'altro, la consistenza del debito pubblico è stata contenuta, per circa 32 miliardi, dai seguenti principali fattori:

- l'accelerazione delle dismissioni mobiliari (16,8 miliardi contro 1,9 del 2002) che, tuttavia, per quasi 12 miliardi, sono connessi con la trasformazione in SpA della Cassa depositi e prestiti, operazione che ha consentito prima il passaggio dallo Stato alla nuova CDP SpA di partecipazioni azionarie in ENI, ENEL e Poste Italiane SpA e successivamente la cessione del 30 per cento del capitale sociale della stessa CDP SpA ad un nutrito gruppo di fondazioni bancarie;
- l'utilizzo della liquidità detenuta dal Tesoro presso la Banca d'Italia (8 miliardi di euro contro i 2,2 del 2002);
- gli scarti di emissione dei titoli pubblici (3,9 miliardi), essendo questi ultimi stati collocati nella maggior parte dei casi *sopra la pari*;
- la variazione del debito in valuta (per 3,3 miliardi), derivante dal deciso apprezzamento dell'euro, soprattutto nei confronti del dollaro statunitense.

In rapporto al prodotto interno lordo, nel 2003 il debito delle Pubbliche amministrazioni è risultato sostanzialmente in linea con le previsioni formulate nella versione aggiornata del Programma di stabilità (106,2 per cento contro il previsto 106 per cento). La sua riduzione su

base annua, pari a 1,8 punti percentuali, è il riflesso di diversi fattori: vi hanno, infatti, contribuito positivamente per circa 0,3 punti la crescita del PIL reale, per circa 3,1 punti la crescita dei prezzi (espressa dal deflatore del PIL), per circa 2,9 punti percentuali l'avanzo primario e per circa 0,8 punti "fattori residuali", ossia tutte quelle poste che hanno ridotto lo stock di debito senza incidere sull'indebitamento netto. Di contro un apporto negativo misurabile in circa 5,5 punti percentuali è derivato dalla spesa per interessi (onere medio del debito). La minore riduzione del rapporto debito/PIL registrata nel 2003 rispetto al 2002 (1,8 contro 2,7 punti) appare dunque ascrivibile soprattutto al minore apporto dell'avanzo primario e, in secondo luogo, al minor contributo delle operazioni straordinarie di contenimento del fabbisogno di cassa e dello stock del debito ricomprese tra i sopra citati "fattori residuali"; ha viceversa allentato rispetto allo scorso anno il suo tradizionale contributo negativo l'andamento del differenziale tra costo medio del debito pubblico e crescita nominale dell'economia (2,2 punti nel 2002 contro 2 punti nel 2003).

1.5. 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 2003 in rapporto con gli obiettivi programmatici;
- un confronto con quanto è accaduto negli altri paesi dell'Unione monetaria;
- una 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".

Con riguardo al primo aspetto, le stime governative relative ai conti pubblici sono state, anche nel 2003, oggetto di continue revisioni, in sintonia con le correzioni al ribasso delle previsioni sulla crescita economica.

Gli obiettivi programmatici di finanza pubblica riflettevano, originariamente, traguardi molto ambiziosi per il 2003: nel DPEF 2003-2006 (luglio 2002) l'indebitamento netto era fissato allo 0,8 per cento del PIL e l'avanzo primario al 5,1 per cento. Il debito pubblico, in rapporto al PIL, era previsto in rapida discesa (oltre quattro punti).

Tali obiettivi erano sorretti da una previsione di crescita economica del 2,9 per cento in termini reali.

Già nella Nota di aggiornamento di settembre 2002 una prima revisione degli obiettivi indicava, per l'indebitamento netto, un rapporto di 1,5 per cento sul PIL e per l'avanzo primario un'incidenza del 4,5 per cento.

Nell'aprile 2003, la Relazione trimestrale di cassa – in relazione anche al notevole abbassamento dell'ipotesi di crescita economica (1,1 per cento) – elevava al 2,3 per cento l'obiettivo di disavanzo, mentre riduceva a solo 0,8 punti la flessione del rapporto tra debito e prodotto.

Con il DPEF 2004-2007 (luglio 2003) e con la successiva Nota di aggiornamento (settembre 2003) la stima dell'indebitamento era portata fino al 2,5 per cento in rapporto al PIL; l'avanzo primario era stimato, sempre in rapporto al PIL, al di sotto del 3 per cento. La crescita economica era stimata pari allo 0,5 per cento.

Una misura straordinaria di fine anno, commisurata allo 0,2 per cento del PIL (l'anticipo dei versamenti relativi alla riscossione dei tributi da parte delle banche incaricate) contribuiva a contenere al 2,4 per cento il rapporto indebitamento/PIL nelle risultanze di consuntivo per il 2003. L'avanzo primario, con il 2,9 per cento sul PIL, tornava sui livelli del 1993.

Con riguardo al secondo aspetto – il confronto con i risultati conseguiti dagli altri principali paesi europei – si è già ricordato come, se si guarda ai soli saldi effettivi, la posizione dell'Italia appaia meno critica che in Germania e in Francia. Il giudizio muta significativamente se si estende l'analisi ai rapporti tra finanza pubblica e ciclo economico, allo scopo di meglio evidenziare le tendenze strutturali dei conti.

Nel 2003, l'intera area dell'euro ha visto ampliarsi il divario (il cosiddetto "output gap") tra il prodotto effettivo e quello potenziale; divario che fornisce una misura efficace delle condizioni cicliche. Tuttavia, l'orientamento delle politiche di bilancio ha continuato ad essere di segno restrittivo-prociclico e, pertanto, a non favorire la ripresa economica. Si è, dunque, riconfermata l'"*impasse*" nella quale si trovano oggi costretti i paesi europei: non avendo condotto politiche restrittive e di risanamento strutturale dei conti pubblici durante gli anni, anch'essi recenti, durante i quali il prodotto effettivo risultava ampiamente superiore a quello potenziale, essi si trovano ora nella condizione anomala di non poter seguire politiche di bilancio espansive, in chiave anticiclica, nella fase più acuta della stagnazione economica.

La situazione italiana evidenzia tratti critici peculiari se – oltre all'evoluzione del "saldo strutturale" (in peggioramento nel 2003, a differenza di quanto avvenuto nell'area dell'euro nel suo complesso) – si tiene conto di due altri significativi aspetti: l'evidente deterioramento della relazione tra crescita economica e saldi di finanza pubblica ed il carattere non strutturale delle correzioni realizzate.

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, è solo in parte giustificato dalla minore crescita rispetto alle previsioni ed è, quindi, da ricondurre a fattori diversi dal rallentamento dell'economia.

Quanto al secondo aspetto, le riserve sulla portata del riequilibrio dei conti pubblici attuato nel 2003 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 2003 l'incidenza delle misure con effetti solo temporanei si è ancora accresciuta, raggiungendo circa il 2 per cento del PIL (a fronte dell'1,5 per cento del 2002). Se ne deduce che il saldo di bilancio che meglio esprime le condizioni di fondo della finanza pubblica non avrebbe segnato alcun sostanziale miglioramento tra 2002 e 2003 restando, in entrambi gli anni, su un valore (come rapporto indebitamento/PIL) non distante dal 4 per cento.

1.6. La vicenda dell'ultimo triennio, contrassegnato da una fase particolarmente negativa del ciclo economico internazionale, consente alcune riflessioni sulle condizioni di fondo dei conti pubblici, anche in funzione delle difficili condizioni conflittuali che si prospettano oggi per le politiche di bilancio, chiamate da un lato a sostenere una ripresa economica che tarda a consolidarsi e, dall'altro, ad assicurare il rispetto delle regole (anche se modificate) del Patto di stabilità e crescita.

Un giudizio di sintesi può essere tratto da un confronto tra Italia, Germania e Francia e riferito al periodo 2000-2003.

Le entrate complessive risultano complessivamente diminuite in Germania e Francia (rispettivamente di 2,1 e 0,7 punti in percentuale sul PIL) e, invece, aumentate in Italia (di 0,3 punti di PIL). Il peso anomalo rivestito in Italia dalle entrate straordinarie (condoni e altre sanatorie) altera, tuttavia, il confronto: al netto di tali proventi *una tantum* e depurate dagli effetti del ciclo economico, le entrate hanno registrato, anche nel nostro paese, una significativa diminuzione.

Una differenza sostanziale si palesa invece con riguardo all'andamento della spesa. Nel periodo considerato, gli effetti del ciclo sulla spesa complessiva sono stati relativamente modesti, determinando un aumento aggiuntivo dell'ordine di soli 0,2 punti di PIL in tutti e tre i paesi: ma, mentre in Germania la spesa al netto degli interessi è cresciuta di soli 8 decimi di PIL oltre quanto indotto automaticamente dal ciclo, in Italia essa è cresciuta di circa 2 punti (un

incremento analogo a quello registrato dalla Francia, che tuttavia è assai meno pressata dall'esigenza di tenere elevato l'avanzo primario per ridurre il peso del debito). Nel contempo, l'Italia si è distinta per la più marcata riduzione complessiva della spesa per interessi (1,2 punti di PIL, contro lo 0,3 e 0,1, rispettivamente, di Germania e Francia).

Emerge, in conclusione, un dato: nel nostro paese, entrate straordinarie e risparmi da interessi – che, per ragioni diverse, non dovrebbero essere considerate risorse disponibili in permanenza - sono andate a finanziare incrementi duraturi di spesa corrente primaria, consentendo di allontanare il momento del risanamento strutturale.

Tale valutazione è sorretta dall'analisi delle dinamiche, nel triennio in esame, delle principali componenti della spesa: i redditi da lavoro dipendente, le prestazioni sociali e gli acquisti di beni e servizi.

I redditi da lavoro dipendente sono aumentati ad un tasso medio annuo del 5,2 per cento, contro un tasso medio di inflazione pari, all'incirca, alla metà. E' agevole calcolare che, se si fosse perseguita una linea programmatica intesa a contenere la crescita entro il tasso di inflazione effettiva, consentendo anche un margine ulteriore per tenere conto della (peraltro modesta) crescita della produttività, oggi questa importante componente della spesa pubblica "governabile" sarebbe inferiore di 7/8 miliardi al valore effettivamente raggiunto; linea programmatica che – perseguita con rigore nel corso degli anni – ci avrebbe posto al riparo dal rischio di superare la soglia del 3 per cento di Maastricht.

Anche la spesa per consumi intermedi, nella fase discendente del ciclo, è cresciuta ad un tasso medio annuo del 5,8 per cento, una dinamica ben superiore a quella che avrebbe consentito l'invarianza dei livelli di spesa in termini reali.

Una valutazione solo in parte diversa può essere formulata, infine, per le prestazioni sociali in denaro, componente di spesa che, nel triennio, è cresciuta ad un tasso medio annuo del 4,7 per cento, per un incremento complessivo pari a circa 30 miliardi di euro in valore assoluto. Anche se in tale comparto una quota rilevante della spesa è attribuibile a meccanismi automatici o a fattori di lievitazione legati all'invecchiamento della popolazione, non sono mancati, nel periodo, interventi discrezionali di segno espansivo che, se pur giustificati da esigenze equitative, mal si conciliano, nel riscontro *ex-post*, con la necessità di un forte controllo della spesa nel medio periodo.

Del resto, per un paese ad alto debito qual'è l'Italia, lo stato di salute della finanza pubblica è misurato, in ultima analisi, dalla capacità di produrre un elevato e duraturo avanzo di bilancio al netto degli interessi. E' questa, infatti, la sola condizione che - in un contesto in cui il divario tra costo medio del debito e crescita dell'economia rischia di non poter essere ridotto

(sia a causa dell'esitante crescita del PIL, come è stato nel recente passato, sia a causa dell'interruzione della discesa del costo medio del debito, come potrebbe essere in una prospettiva di ripresa dei tassi di interesse) - garantisce un costante ed adeguato ritmo di riduzione del rapporto tra debito e prodotto.

1.7. Le "Previsioni economiche di primavera" della Commissione Europea proiettano anche sul 2004 e sul 2005 un generale deterioramento delle finanze pubbliche dei paesi dell'area. Nel 2004, secondo tali stime, sei paesi (Germania, Grecia, Francia, Italia, Olanda e Portogallo) registrerebbero disavanzi superiori alla soglia del 3 per cento in rapporto al PIL. In Italia e nel Portogallo la negativa proiezione deriva, essenzialmente, dall'ipotesi di una necessaria attenuazione dell'impiego di misure temporanee. In generale, nell'area euro, sembra esaurita la fase del recupero di risorse connessa alla flessione delle spese per interessi.

Appare destinato a crescere anche lo stock del debito pubblico, in percentuale del PIL, soprattutto in Germania e Francia. In Italia tale rapporto non migliorerebbe rispetto al 2003.

Anche l'aggiornamento delle proiezioni del Fondo monetario internazionale, in sede di World Economic Outlook, rivede in senso nettamente peggiorativo le stime dell'autunno scorso. Per l'Italia la crescita economica nel 2004 è rideterminata nell'1,2 per cento e il rapporto deficit/PIL si collocherebbe appena al di sotto del 3 per cento, ma scontando l'adozione di misure di aggiustamento aggiuntive rispetto alla manovra di bilancio approvata con la legge finanziaria.

Al netto degli effetti del ciclo economico, secondo le stime del FMI, l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni segnerebbe nel 2004 in Italia un peggioramento di 6 decimi di punto mentre migliorerebbe di circa mezzo punto tanto in Germania (dal 2,4 all'1,9 per cento) quanto in Francia (dal 2,9 al 2,5 per cento).

Sempre in tema di previsioni economiche, a metà dello scorso mese di maggio sono state rese note le stime dell'OCSE e, in particolare per l'Italia, quelle elaborate per il CNEL, in forma di consenso, dai maggiori centri privati di ricerca (Cer, Prometeia e Ref). Entrambe le proiezioni si collocano nella fascia meno favorevole: l'OCSE stima, per il nostro paese, una crescita economica inferiore all'1 per cento nel 2004 e dell'1,9 per cento nel 2005, mentre il disavanzo dei conti pubblici, in rapporto al PIL, è previsto salire al 3,1 per cento e al 3,9 per cento nei due anni. Il rapporto di consenso del CNEL non si discosta sostanzialmente dalle valutazioni dell'OCSE per quanto riguarda la crescita economica, mentre accoglie proiezioni più negative dei conti pubblici (con il rapporto indebitamento/PIL al 3,6 per cento nel 2003 e al 4,1 per cento nel 2005). Tornerebbe a salire anche il rapporto debito/PIL. Valutazioni sostanzialmente in linea

con le previsioni di consenso sono state avanzate dalla Banca d'Italia, nella Relazione generale del 31 maggio scorso.

Il dibattito sul Patto di stabilità e crescita e sulle correzioni possibili delle regole induce a ritenere che, in ogni caso, non saranno trascurati gli orientamenti intesi a “conciliare meglio la disciplina con considerazioni di crescita economica” e a lasciare più spazio alle peculiarità dei singoli paesi. La maggiore flessibilità dei controlli che ne deriverebbe non potrà, tuttavia, non essere accompagnata da una rigorosa verifica, in un'ottica più attenta al medio-lungo termine, della sostenibilità delle finanze pubbliche dei diversi paesi, con particolare riferimento al peso del debito pubblico (anche a seguito della crescente pressione delle spese sociali e sanitarie connesse all'invecchiamento della popolazione europea).

Anche nel contesto di tali rinnovati paradigmi non si ravvisano spazi per un allentamento del controllo delle spese pubbliche in Europa.

Dunque, la possibile evoluzione delle regole europee non riduce la gravosità degli impegni che l'Italia in particolare è chiamata ad assumere per il controllo dei conti pubblici: si concentrano, infatti, nel nostro paese specifici elementi di preoccupazione (l'elevato peso del debito pubblico, l'ampio ricorso negli ultimi anni ad interventi straordinari e temporanei e, infine, l'esaurimento del cospicuo “dividendo” connesso alla riduzione della spesa per interessi).

Come si è detto, le proiezioni dei saldi strutturali (depurati degli effetti ciclici) evidenziano una divaricazione tra i maggiori paesi europei – tendenzialmente avviati al miglioramento dei saldi – e l'Italia, che già a partire dal 2004 dovrebbe registrare un deterioramento non trascurabile.

Se ne deduce che, nella situazione italiana, la difficoltà di ricondurre stabilmente sotto controllo la spesa pubblica al netto degli interessi resta molto elevata. Anche nella prospettiva di una auspicata ripresa, non può ragionevolmente essere assegnato alla crescita il compito di riequilibrare, da sola, i conti pubblici (generando le risorse necessarie per sostituire le massicce misure temporanee) e, allo stesso tempo, di assicurare i mezzi finanziari per la programmata riduzione della pressione fiscale.

Nella Relazione trimestrale di cassa presentata il mese scorso, il governo ha rivisto al ribasso di circa 7 decimi di punto il tasso di sviluppo del prodotto interno lordo (all'1,2 per cento). D'altra parte, le informazioni relative all'andamento dei conti nei primi mesi dell'anno e le stime relative ai riflessi sulle entrate e sulle spese di una attività produttiva meno intensa di quanto prima previsto hanno indotto a rivedere al rialzo la stima relativa al rapporto indebitamento/PIL (dal precedente 2,2 per cento al 2,9 per cento). Si può stimare, sulla base

delle elasticità utilizzate in ambito europeo e negli stessi Programmi di stabilità dell'Italia, che il peggioramento di 7 decimi nel rapporto deficit/PIL sia ascrivibile per circa il 40 per cento alla minore crescita economica, essendo il resto da ricondurre ad uno strutturale deterioramento dei conti. E' questione centrale chiarire in che misura ciò rifletta una maggiore contrazione delle entrate e/o una maggiore espansione delle spese che si intenda deliberatamente aggiungere alla componente "espansiva" della manovra di bilancio per il 2004. O se, invece, rappresenti una deviazione dal sentiero disegnato in autunno a cui porre rimedio.

Più problematico è, tuttavia, valutare quale sia, oggi, una idonea strategia di politica economica e di bilancio per aggredire i problemi della crescita che si sono così fortemente manifestati nel recente passato. Non è compito della Corte esprimersi su tali profili; va da sé, tuttavia, che, laddove si dovesse optare per un intervento rilevante sul fronte della riduzione delle imposte, esso non potrebbe che essere accompagnato da un corrispondente taglio di spesa primaria.

Nelle difficili condizioni finanziarie dell'Italia, una copertura effettiva con riduzioni permanenti di spesa eviterebbe che un aggravamento del fabbisogno e, quindi, del debito si traduca in un abbassamento del merito di credito con riflessi sul livello dei tassi di interesse. Anche le famiglie devono essere poste nella condizione di percepire come permanente il minor carico impositivo, affinché lo sgravio non generi una maggiore propensione al risparmio.

## **2. La politica di bilancio per il 2003.**

2.1. Al momento della definizione della manovra di bilancio per il 2003, sia le proiezioni del PIL che le stime relative ai conti pubblici riflettevano l'ipotesi - rivelatasi poi non realistica - di un pronto e significativo consolidamento della ripresa economica internazionale.

Nella fase di impostazione della legge finanziaria per il 2003, l'obiettivo strategico di disavanzo era già stato portato dallo 0,8 per cento all'1,5 per cento del PIL, mentre il pareggio di bilancio era posposto al 2005.

La manovra di bilancio ha trovato attuazione nella legge finanziaria per il 2003, come integrata e corretta dalle disposizioni del decreto-legge n. 282 del 24 dicembre 2002, convertito con la legge 21 febbraio 2003 n. 27, recante misure urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità.

Il complesso delle misure correttive per il 2003 era definito in modo da produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche ufficialmente valutati in circa 20 miliardi di euro, dei quali poco più di 12 miliardi (maggiori entrate e minori spese) destinati a ridurre il disavanzo