

I conti pubblici nel 2001 e nel 2002

1. In sede di aggiornamento del Programma di stabilità, presentato nel novembre scorso, il governo ha confermato le stime relative al quadro macroeconomico e ai conti pubblici già diffuse con la Relazione Previsionale e Programmatica di fine settembre.

In particolare, con riguardo al 2001 – in attesa del dato ufficiale di consuntivo, oggetto della Notifica alla Comunità Europea del prossimo 1 marzo - la valutazione governativa ripropone l'ipotesi di una chiusura dell'anno con una crescita economica in termini reali del 2% rispetto al 2000, circa un punto percentuale in meno rispetto alle stime del Programma di stabilità del dicembre 2000; in termini nominali – e, quindi, di basi imponibili – lo scarto rispetto agli obiettivi risulterebbe inferiore, per effetto di una accelerazione dell'inflazione, anch'essa superiore alle attese. La contenuta differenza nella crescita nominale del PIL – la più direttamente correlata ai conti pubblici – avrebbe consentito di mantenere entro valori limitati lo scostamento rispetto agli obiettivi degli indicatori strategici della finanza pubblica: l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dovrebbe aver raggiunto l'1,1% del PIL (0,3% oltre l'obiettivo formulato nel Programma di stabilità del 2000); il debito pubblico (sempre in rapporto al PIL) supererebbe dello 0,9% il limite atteso (107,5 contro 106,6). Analizzando il preconsuntivo si può, in particolare, osservare un andamento delle spese per interessi e delle entrate tributarie più favorevole di quanto ipotizzato in sede di DPEF 2002-2006: a tali componenti del bilancio pubblico deve, pertanto, essere attribuito un ruolo decisivo per il contenimento entro margini ridotti - pur in presenza di un marcato rallentamento del ciclo economico – degli scarti rispetto agli obiettivi. Tali scarti, peraltro, risultano molto meno ampi di quelli registrati negli altri paesi europei.

Con riferimento al 2002, sia le proiezioni del PIL che le stime relative ai conti pubblici risentono del peggioramento della congiuntura economica internazionale, anche se la posizione italiana appare, di nuovo, meno sfavorita nel confronto europeo, in considerazione sia delle migliori prospettive di crescita che della minore sensibilità della finanza pubblica italiana alle variazioni cicliche (a causa della maggiore rigidità della spesa pubblica).

Quanto alla crescita, le stime governative – discostandosi notevolmente dalle valutazioni prevalenti presso gli organismi internazionali e i centri di ricerca e di previsione economica – hanno confermato, in sede di Programma di stabilità, l'obiettivo di un aumento del PIL in termini reali del 2,3% nel 2002 e di poco più del 3% nel triennio 2003-2005. Si tratta, per il 2002, di un valore significativamente inferiore all'originario "target" del DPEF (3,1%), ma quasi doppio se confrontato con gli aggiornamenti più recenti delle proiezioni della Commissione europea, del Fondo Monetario e dell'OCSE, che accreditano l'Italia di una crescita reale non superiore, nell'anno in corso, all'1,2%. La non trascurabile divergenza può essere imputata ad una diversa percezione dei riflessi positivi sull'attività economica dei provvedimenti di sostegno adottati dal nuovo governo e, soprattutto, dei tempi e dell'ampiezza della ripresa del ciclo internazionale, collocata dall'OCSE e da altri organismi solo nella seconda metà del 2002.

La bassa elasticità del bilancio al ciclo economico – già ricordata – dovrebbe comportare, comunque, che i conti pubblici risentano solo marginalmente del rallentamento della crescita: secondo il governo, anzi, l'obiettivo fondamentale 2002 (indebitamento/PIL pari allo 0,5%) resta confermato, senza alcun rafforzamento della manovra di bilancio già adottata. Diversa è, anche in questo caso, la valutazione che si ricava dall'insieme delle altre proiezioni elaborate in sede internazionale o dagli istituti di ricerca, per i quali la stima prevalente è di un saldo in rapporto al PIL pari a circa l'1%, con una particolare accentuazione da parte dell'OCSE dei rischi di medio periodo di considerevoli scostamenti dagli obiettivi in assenza di misure strutturali di controllo della spesa.

Sul punto si deve mettere in luce che, al di là delle divergenze di valutazione sull'entità del riequilibrio dei conti, vi è piena concordanza di giudizi sul fatto che l'Italia continuerà, anche nel 2002 e negli anni seguenti, a realizzare riduzioni del disavanzo pubblico, in ciò differenziandosi dalle tendenze di altri paesi europei, in particolare di Germania e Francia che nei recenti aggiornamenti del Programma di stabilità hanno posposto al 2004 l'obiettivo del pareggio di bilancio.

L'impostazione prescelta dalla maggior parte dei paesi risponde, d'altra parte, all'esigenza di non adottare provvedimenti strutturali di contenimento della spesa

pubblica (o di aumento del prelievo) in una fase di forte flessione della crescita economica e di lasciare invece operare gli stabilizzatori automatici del bilancio, anche al prezzo di un temporaneo rallentamento sul sentiero programmatico del riequilibrio dei conti pubblici.

Anche l'Italia, già avvantaggiata dagli attutiti riflessi sul bilancio del più basso tasso di sviluppo, ha scelto una linea di intervento attenta a non incidere negativamente sulle ancora fragili prospettive di ripresa. Come si osserverà più avanti, la manovra di bilancio per il 2002 mostra, infatti, una impostazione che privilegia misure correttive del disavanzo in grado di incidere limitatamente, in senso restrittivo, sul reddito disponibile delle famiglie e che si affida, dunque, prevalentemente e deliberatamente ad entrate di natura non strutturale. Il disegno è completato da misure di sostegno dello sviluppo, queste di natura permanente.

La Raccomandazione della Commissione europea sul programma aggiornato di stabilità dell'Italia – trasmessa al Consiglio in data 30 gennaio – sottolinea come tale impostazione sia giustificata “alla luce della fiacchezza delle condizioni economiche nel 2001 e nel 2002” e conferma che l'evoluzione dei conti pubblici in Italia non solleva preoccupazioni sostanziali in Europa, essendo i limitati scostamenti dagli obiettivi riferibili, ormai, a livelli assoluti di disavanzi molto bassi e, comunque, nettamente inferiori ai saldi di Germania e Francia, che tornano invece a sfiorare il valore-soglia del 3%. Nell'orizzonte di medio-periodo, la Commissione pone l'esigenza di una più robusta azione di controllo strutturale della spesa primaria, di una più chiara esplicitazione delle modalità di contenimento del rapporto debito/PIL e dell'attuazione tempestiva delle riforme, in primo luogo del sistema pensionistico e del mercato del lavoro.

La manovra di bilancio: aspetti quantitativi

2. La manovra di bilancio necessaria per il raggiungimento degli obiettivi programmatici trova attuazione, oltre che nella legge finanziaria per il 2002, nell'insieme di provvedimenti che a partire dal luglio 2001 sono stati presentati dal Governo. Si tratta, in particolare, della legge n. 383 del 18 ottobre 2001, che contiene i

primi interventi per il rilancio dell'economia, del decreto legge 351/2001 (convertito con la legge n. 410 del 23 novembre 2001) che introduce nuove disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, del decreto legge 347/2001 (convertito con la legge n. 405 del 16 novembre 2001) in materia di spesa sanitaria, del decreto legge 350/2001 (convertito con la legge n. 409 del 23 novembre 2001) contenente disposizioni per l'introduzione dell'euro, in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero ecc.

Il complesso delle misure correttive per il 2002 dovrebbe produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche valutati dal governo in circa 17 miliardi di euro, dei quali circa 9,30 miliardi destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e circa 7,75 miliardi euro per finanziare gli interventi per lo sviluppo.

Il più ampio contributo alla produzione di tali effetti deriverebbe:

- dall'innovativa procedura di "cartolarizzazione" per la cessione di immobili pubblici (oltre 7 miliardi di euro);
- dagli effetti degli incentivi per l'emersione delle attività "sommerse" (poco più di un miliardo di euro);
- dalla regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (c.d. "scudo fiscale") e dal nuovo regime fiscale per gli interessi percepiti da soggetti non residenti sui titoli emessi in Italia (circa 1,25 miliardi di euro);
- dalle norme di rafforzamento del Patto di stabilità interno (1,5 miliardi di euro);
- da riduzioni della spesa primaria (circa 2 miliardi di euro), in particolare in materia di spesa sanitaria;
- dalla rivalutazione volontaria di azioni, quote societarie, terreni ecc. (oltre 2,4 miliardi di euro).

Nell'ambito delle misure di intervento per l'economia, gli interventi più rilevanti riguardano le famiglie, in conseguenza delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, compresi scuola e forze di polizia (oltre 3 miliardi di euro), all'aumento delle pensioni minime (2,17 miliardi di euro) e all'aumento delle detrazioni per i figli a carico (più di un miliardo di euro).

A favore delle imprese sono state, invece, previste riduzioni del costo del lavoro e sgravi per i nuovi assunti (0,72 miliardi di euro). Sono state, infine, disposti interventi per l'occupazione, il Mezzogiorno, le infrastrutture e gli incentivi alle imprese (1,19 miliardi di euro).

La manovra di bilancio: analisi dei principali provvedimenti correttivi

3. La parte quantitativamente e qualitativamente preponderante dell'intera manovra è caratterizzata da provvedimenti dagli effetti non agevolmente prevedibili. Come si è più volte osservato, si tratta di difficoltà oggettive, che sono andate accrescendosi in relazione al graduale abbandono di misure di riduzione certa di voci di spesa o di aumento di aliquote fiscali.

L'allentamento delle esigenze imposte dal grave squilibrio dei conti pubblici dei primi anni novanta ha, infatti, consentito di variare la gamma degli interventi, privilegiando sempre di più quelli intesi a sollecitare una reazione degli altri settori istituzionali (famiglie e imprese) — attraverso l'uso di incentivi, disincentivi, condoni ecc. — piuttosto che a realizzare d'imperio economie di spesa o aumenti certi del prelievo. La naturale conseguenza è quella di impostare manovre dalle potenzialità ben più articolate, ma più a rischio nei risultati, fortemente condizionati dal grado di adesione dei soggetti coinvolti.

Anche la manovra per il 2002 non si sottrae a tali rischi, che sono connaturati a molte delle misure di intervento in precedenza descritte. Tale situazione è confermata dalle ampie differenze di valutazione che, con riguardo ai principali provvedimenti della manovra, caratterizzano le analisi effettuate presso organismi internazionali e centri di ricerca.

4. Per quanto riguarda, infatti, le procedure di cartolarizzazione ed alienazione degli immobili (d.l. n. 351/01), che dovrebbero assicurare 7,7 miliardi di euro nel solo 2002, una valutazione di congruità di tale previsione è resa ardua, innanzitutto, dalla mancanza di indicazioni sui criteri di stima del patrimonio immobiliare oggetto di alienazione, il cui valore complessivo è determinato senza una puntuale ricognizione dei

beni. Infatti, soltanto la procedura di cessione degli immobili di proprietà degli enti di previdenza si è già tradotta nell'individuazione dei singoli immobili, nella cessione all'intermediario e nella acquisizione dei proventi connessi alle operazioni di cartolarizzazione per il 2001 (con un gettito di poco inferiore a 2 miliardi di euro sul bilancio 2001).

Per quanto riguarda, invece il patrimonio dello Stato, delle Ferrovie e delle Poste sono ancora in corso gli adempimenti per l'attivazione del provvedimento, anche se l'individuazione dei beni affidata al demanio dovrebbe essere completata prossimamente.

Le difficoltà di una valutazione di congruità del gettito atteso non precludono, comunque, un giudizio positivo sulle procedure prescelte, che hanno consentito il superamento di una "impasse" pluriennale nel settore.

5. Di diversa natura sono le incertezze relative al provvedimento che prevede norme intese a ridurre l'area dell'economia sommersa (L. 18/10/2001, n. 383). Si tratta di un insieme di agevolazioni fiscali e contributive intese a regolarizzare la situazione di imprese che impiegano in tutto o in parte lavoratori "in nero". Gli incentivi, di durata triennale, sono connessi alla presentazione di una apposita "dichiarazione di emersione" da presentare entro termini originariamente fissati al 30/11/2001 (art. 1, comma 3), prorogati una prima volta al 30/6/2002 (art. 9, comma 15 della legge finanziaria) ed ora al 30/11/2002 (d.l. 22 febbraio 2002, n.12).

La relazione tecnica stima un gettito di circa 20 miliardi di euro nel quadriennio 2001-2004 sulla base di una ipotesi secondo la quale le adesione riguarderebbero circa il 30% dei lavoratori dipendenti non regolari e, prudenzialmente, circa un quinto dell'ammontare dell'evasione tributaria e contributiva connessa. I proventi attesi avrebbero dovuto essere utilizzati solo a consuntivo, in quanto destinati – al netto delle limitate esigenze di copertura relative ai maggiori oneri pensionistici connessi all'emersione – ad affluire in un fondo principalmente finalizzato alla copertura dei programmi di riduzione della pressione tributaria e contributiva e al riequilibrio dei conti pubblici. Con la legge finanziaria, una parte – sia pur modesta (come si è detto, circa un miliardo di euro) – viene, invece, direttamente utilizzata ai fini della manovra

correttiva per il 2002. L'utilizzazione del restante maggior gettito atteso è stata sterilizzata — come più diffusamente indicato nelle pagine che seguono — in attesa di una puntuale verifica delle esigenze di copertura dei provvedimenti recanti incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo (art. 1, commi 4 e 5 della legge finanziaria).

Trattandosi di un tipico provvedimento dagli esiti condizionati al grado di adesione dei soggetti destinatari, le quantificazioni proposte dal governo non possono essere verificate sulla base di analisi oggettive, ma solo sulla base di generici criteri di ragionevolezza comunque molto opinabili.

Le perplessità sul pieno conseguimento dei risultati di gettito ipotizzati sono riferibili, soprattutto, alle condizioni di convenienza per le aziende del passaggio ad un regime regolare. Come è stato osservato, infatti, la soglia della convenienza è legata alla conservazione del precedente margine operativo lordo, conservazione che — a seguito dell'assoggettamento ad imposte e contributi prima non corrisposti — richiede necessariamente un aumento del profitto totale e quindi una modifica della scala di produzione. Tale condizione è ovviamente tanto più gravosa al momento dell'entrata a regime (dopo il triennio di applicazione delle agevolazioni) delle aliquote ordinarie. Sulla decisione dell'azienda possono, peraltro, influire positivamente aspettative di un futuro alleggerimento del carico tributario e, soprattutto, il rischio di sanzioni connesse alla permanenza nel sommerso. Proprio in relazione all'auspicabile intensificazione dell'attività di vigilanza potrebbe, invece, essere meno probabile che l'eventuale emersione non abbia carattere definitivo e che una percentuale dei redditi emersi possa, cessato il periodo agevolato, diventare di nuovo irregolare.

6. Il provvedimento riguardante disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro (d.l. n. 350/2001, convertito con la legge n. 409/2001) prevede, essenzialmente, incentivi diretti al rimpatrio di attività finanziarie illegalmente detenute all'estero e agevolazioni fiscali per l'acquisto di titoli italiani del debito pubblico da parte di soggetti non residenti. Nel complesso, il risparmio netto sull'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche dovrebbe risultare, nel 2002, pari a circa 1,2 miliardi di euro, dei quali poco meno di un miliardo per le maggiori entrate connesse al rientro dei capitali e 0,37 miliardi di euro per il minor onere per interessi derivante,

indirettamente, dall'abolizione dell'imposta sostitutiva sui non residenti (e dal presunto effetto sui rendimenti della maggior domanda di titoli).

Per quanto riguarda la parte del provvedimento relativa al rientro dei capitali, si deve osservare 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. Al contrario, appare poco persuasiva l'ipotesi relativa al risparmio di interessi: in un mercato dei titoli già caratterizzato da una domanda largamente eccedente l'offerta non è, infatti, realistica la previsione di un effetto aggiuntivo di abbassamento dei rendimenti (cifrato dal governo nello 0,10%) da imputare alla più elevata domanda di titoli di Stato italiani da parte dei soggetti non residenti.

7. L'intera manovra finanziaria per il 2002 è caratterizzata dalla forte attenzione alle misure di contenimento della spesa delle amministrazioni decentrate. Un tendenza cui si accompagna un impegno a consentire alle stesse amministrazioni di disporre di strumenti di intervento più ampi di quelli finora disponibili.

Il patto di stabilità interno viene radicalmente modificato: si pongono limiti diretti alla variazione della spesa corrente al netto della spesa sanitaria, di quella per interessi e per i programmi comunitari (con un tetto di incremento, rispetto agli impegni dei consuntivi 2000, del 4,5% per le Regioni e del 6% per gli enti locali).

Modifiche significative riguardano anche il comparto sanitario. Il rinnovo dell'accordo tra Stato e Regioni ha condotto ad un adeguamento del fabbisogno sanitario condizionato ad un attento monitoraggio della spesa e ad un adeguamento della strumentazione a disposizione delle regioni per la gestione della spesa sanitaria. Il nuovo accordo (8 agosto 2001), in larga parte ripreso nel d.l. 18 settembre 2001, n. 347, affronta la questione centrale della divaricazione tra i costi previsti per l'erogazione delle prestazioni sanitarie con oneri a carico del Servizio Sanitario Nazionale e la spesa effettiva. Per l'anno 2001 il nuovo livello della spesa sanitaria cui concorre lo Stato viene rideterminato in 138.000 miliardi di lire, a condizione che siano rispettati tutti gli

impegni assunti dalle Regioni nell'accordo. Si conferma inoltre che la spesa eccedente non potrà essere posta a carico dello Stato nè essere coperta con nuovo indebitamento. Le regioni dovranno, pertanto, far ricorso alle misure previste dall'articolo 83, comma 4, della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Con l'accordo dell'8 agosto è stato, inoltre, assunto l'impegno di allineare nel medio periodo la spesa sanitaria in rapporto al PIL alla media comunitaria, conferendo a tal fine alle Regioni alcune fondamentali competenze decisionali:

- sui livelli di contrattazione per le politiche del personale;
- per l'adozione di misure di regolazione della domanda e dell'offerta dei beni e servizi, con particolare riferimento ai prodotti farmaceutici;
- per gli interventi di rimodulazione e riorganizzazione dei sistemi sanitari locali, nonché per l'avvio di iniziative gestionali di carattere sperimentale.

Il nuovo quadro normativo è reso più stringente dall'art. 40 della legge finanziaria che dispone, in caso di inosservanza degli impegni adottati in materia di spesa farmaceutica, il ripristino del precedente accordo del 3 agosto 2000. Rispetto al passato non ci si limita quindi solo a prevedere misure correttive a carico delle regioni nel caso di mancato rispetto degli impegni assunti, ma si introduce una sanzione finanziaria immediata.

Emergono come elementi positivi degli accordi:

- una più chiara identificazione delle responsabilità tra livelli di governo e un adeguamento delle leve fornite all'amministrazione regionale per la gestione e il controllo della spesa;
- l'individuazione della quota di maggiore spesa attribuibile a provvedimenti di carattere nazionale rispetto a quella attribuibile a provvedimenti regionali, con conseguente ripartizione dell'onere tra livello centrale e regionale, in linea con l'insegnamento della Corte costituzionale in materia di responsabilità per i disavanzi sanitari (Corte cost. n. 355/93 e 416/95);
- la tempestiva ricognizione della spesa, da verificarsi ogni anno entro il mese di settembre, tenendo conto delle difficoltà di ricostruzione degli andamenti anche a causa dell'introduzione di differenziati sistemi di contabilità. Tale controllo riguarda in particolare la spesa per la farmaceutica, per altri beni e servizi e per il personale, voci

per le quali sono presenti misure specificamente destinate anche nella l. finanziaria per il 2001, così come nelle precedenti manovre;

- l'individuazione dei livelli essenziali di assistenza, d'intesa con la Conferenza nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria" (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 229/99), ai quali viene subordinata la stessa validità dell'accordo e per i quali il Governo si impegna ad accompagnare eventuali variazioni in incremento, decise a livello centrale, con le necessarie risorse aggiuntive.

Orientate al contenimento della spesa sono, poi, anche le misure di efficienza previste per le pubbliche amministrazioni dall'articolo 29: queste sono autorizzate, anche in deroga a vigenti disposizioni, ad acquistare sul mercato i servizi originariamente prodotti all'interno, costituire società per la gestione degli stessi, attribuirli a soggetti di diritto privato attraverso procedure selettive. Inoltre le amministrazioni possono ricorrere a misure di autofinanziamento al fine di ridurre progressivamente l'entità degli stanziamenti e dei trasferimenti pubblici a carico del bilancio dello Stato, grazie ad entrate proprie derivanti dalla cessione dei servizi prodotti o dalla compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio.

Come previsto nel DPEF, con l'articolo 35 si introduce, poi, la possibilità, nell'organizzazione dei servizi pubblici locali, di una separazione tra gestione delle reti e degli impianti ed erogazione del servizio.

Il complesso delle misure richiamate presenta elementi di novità di tutto rilievo destinati ad incidere in maniera strutturale sulle autonomie e sui rapporti Stato/regioni/enti locali. Ad esse, pertanto, va riservata attenzione per valutarne l'impatto sia in termini di recupero di efficienza e controllabilità della spesa sia sul sistema di perequazione e solidarietà.

Il crescente rinvio a entrate proprie per il finanziamento di parte dei servizi forniti da regioni o enti locali, qualora la dinamica strutturale della spesa non si rivelasse coerente con gli equilibri di bilancio e in mancanza di margini ottenibili con un recupero di produttività, condizionerebbe i livelli e la qualità dei servizi offerti alle diverse capacità fiscali delle varie realtà territoriali.