

MODULARIO
C. C. - 2

La
Corte dei Conti

N. 6/CONTR./R.Q./04

a Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione	dott.	Danilo	DELFINI
	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Massimo	VARI
Consiglieri:	dott.	Maurizio	MELONI
	dott.	Franco	TURINA
	dott.	Laura	DI CARO
	dott.	Antonio	DE TROIA
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Giuseppe M.	BELLISARIO
	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Simonetta	ROSA
	dott.	Ermanno	GRANELLI
	dott.	Mario	D'AMICO
	dott.	Gabriele	AURISICCHIO
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Fabio	VIOLA
	dott.	Giovanni	MARROCCO
	dott.	Vincenzo	PALOMBA

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

UDITI, nella Camera di Consiglio del 1° aprile 2004, i relatori dott. Luigi Mazzillo, dott. Paolo NERI e dott. Maurizio PALA;

ha deliberato la seguente

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadriennio settembre - dicembre 2003.

I conti pubblici nel 2003.

1.

Per consentire un esame più approfondito della manovra di bilancio – tema centrale della presente relazione –, appare utile far precedere l'analisi dei principali interventi correttivi da una sintetica esposizione degli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica, anche alla luce dei dati di consuntivo trasmessi alla UE con le annuali notifiche del 1° marzo.

In accordo con quanto disposto dal Regolamento del Consiglio europeo n. 3605/93, il 1° marzo scorso l'Istituto centrale di statistica ha notificato alla Commissione europea i principali dati di consuntivo relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica per il 2003. Ne emerge uno scenario preoccupante per quel che riguarda l'andamento delle attività produttive e non privo di punti critici per quel che attiene ai conti consolidati delle Pubbliche Amministrazioni, valutati tanto nei dati di flusso (e, in particolare, rispetto al saldo strategico: l'indebitamento netto) quanto in quelli di stock (la consistenza del debito lordo). In sintesi:

- la crescita del prodotto interno lordo è risultata pari allo 0,3% a prezzi costanti (0,4% nel 2002 e 1,8% nel 2001) e del 3,2% 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% del Pil (2,3% nel 2002 e 2,6% nel 2001);
- il rapporto debito pubblico/Pil è sceso al 106,2% del Pil (dal 108% nel 2002 e 109,5% nel 2001).

I risultati di finanza pubblica dell'Italia fin qui brevemente richiamati sono stati conseguiti in un contesto europeo segnato da diffuse difficoltà sul fronte delle dinamiche dei deficit pubblici. Le avversità del ciclo economico si sono, infatti, riflesse negativamente sulle entrate fiscali e contributive ed hanno stimolato la crescita delle spese tanto attraverso i meccanismi di stabilizzazione automatica (indennità di disoccupazione, ecc) quanto attraverso politiche discrezionali di segno più espansivo. Nell'intera area euro l'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni è cresciuto dal 2,3 al 2,7% del Pil con una riduzione dell'avanzo primario di circa 6 decimi di prodotto (dall'1,4 allo 0,8%). Il rapporto debito pubblico/Pil è cresciuto, attestandosi al 70,4%, dal 69,2% nel 2002. Nel confronto internazionale, gli andamenti della finanza pubblica risultano in Italia, per taluni versi più favorevoli di quanto osservato nei due altri principali paesi dell'eurozona: difatti, in Germania, il deficit è risultato pari al 3,9% del Pil, e in Francia, ha superato il 4% del Pil (4,1%). In entrambi questi paesi è stato così oltrepassato, per il secondo anno consecutivo, il limite del 3% posto dal Trattato di Maastricht (nel 2002 era stato registrato il 3,5 ed il 3,2 per cento rispettivamente).

2.

Il quadro relativo alla crescita reale si presenta problematico soprattutto ove si consideri il ritorno, nel quarto trimestre 2003 e nei primi mesi di quest'anno, ad una situazione di sostanziale stagnazione delle attività economiche, dopo il promettente recupero registrato nel terzo trimestre dello scorso anno. Il dato di fondo della *performance* macroeconomica del 2003, oltre ad essere lontanissimo dall'obiettivo programmatico originario (2,9% nel Dpef per il 2003), risulta inferiore anche alle stime ufficiali più recenti, quella del luglio 2003 (0,8%, Dpef per il 2004) e quelle dello

scorso autunno (0,5%, 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 la eccezione della spesa delle amministrazioni pubbliche e della ricostituzione delle scorte; il riscontrato aumento delle disponibilità di magazzino (molto forte nel quarto trimestre) andrà, peraltro, prevedibilmente, a rallentare la produzione nella fase successiva all'auspicabile ripresa della domanda. Particolarmen te deludenti sono i risultati relativi alle esportazioni (-3,9%) e agli investimenti fissi lordi (-2,1%). Il tasso di inflazione, come misurato dal deflatore del Pil, è risultato pari al 2,9%, sostanzialmente in linea con l'andamento del 2002.

I risultati della finanza pubblica offrono le seguenti principali indicazioni:

- il limitato peggioramento dell'indebitamento netto delle Pubbliche amministrazioni (2,4% del Pil nel 2003 contro 2,3% 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% rispetto al 2002 con una incidenza sul Pil diminuita di mezzo punto, al 5,3%), mentre l'avanzo al netto degli interessi si è ulteriormente ridotto (dal 3,5 al 2,9% sul Pil), risultando quasi dimezzato rispetto al 2000 e ancora più distante dal picco conseguito nel 1997 allorché aveva superato il 6% del Pil;
- le spese correnti al netto degli interessi sono cresciute ben più rapidamente del Pil nominale (5,8% contro 3,2%), aumentando di circa un punto l'incidenza percentuale sul prodotto (dal 38,4 al 39,3%);
- le spese in conto capitale hanno evidenziato una crescita del 22%, spiegata essenzialmente da ragioni di natura contabile, cioè dal fatto che gli incassi da cartolarizzazione per la cessione di immobili (registrati convenzionalmente a diminuzione degli investimenti e/o delle altre spese in c/capitale) sono

ammontati quest'anno a soli 1,2 miliardi di euro mentre nel 2002 erano stati pari a 8,9 miliardi, circa $\frac{1}{4}$ dell'intero avanzo primario di quell'anno)¹;

- le entrate tributarie (escludendo gli effetti, stimati in circa 20 miliardi di euro, delle sanatorie fiscali) hanno, invece, una crescita molto inferiore al Pil nominale, con una diminuzione delle imposte dirette (-0,9%) non compensata dalla crescita delle indirette (1,8%);
- 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% del Pil) e, pertanto, ben superiore alla dimensione degli interventi straordinari realizzati nel 2002 (intorno all'1,5% 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%);
- il rapporto debito/Pil risulta ridotto di 1,8 punti, attestandosi al 106,2%, 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% del Pil nel 2003) e di titoli pubblici in portafoglio di fondi-pensione (0,4% del Pil nel 2003).

3.

Un'analisi più dettagliata dell'andamento delle singole principali voci del conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni spinge a qualche ulteriore notazione, tanto sul fronte delle spese primarie quanto su quello delle entrate.

Con riguardo, in particolare, all'andamento della spesa corrente primaria, l'accelerazione maggiore riguarda i redditi da lavoro dipendente e, soprattutto, i

1 La Relazione previsionale e programmatica per il 2004 del settembre 2003 sottolineava come la stima dell'indebitamento netto della PA per il 2003 (il 2,5% del Pil contro il 2,4% poi effettivamente registrato) scontasse introiti da dismissioni immobiliari inferiori a quanto originariamente programmato. Si rilevava in particolare che "il Governo, considerato che il versamento dell'ultima rata dei condoni verrà contabilizzata quest'anno (secondo la normativa di contabilità nazionale), ha ritenuto opportuno rinviare al 2004 una parte consistente del programma di dismissioni immobiliari". L'originario programma di dismissioni prevedeva introiti per complessivi 8,8 miliardi, di cui 7,2 miliardi in conto 2003.

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% (con un'incidenza sul Pil dell'11%, rispetto al 10,8% 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 2002-03.

Nel dettaglio, la crescita del 5,3% risulta così ripartita: +7,9 per il settore statale (interessato dalla maggior parte dei rinnovi per il biennio 2002-03); +2,6 nelle regioni ed enti locali; +1,2% nel servizio sanitario nazionale.

Gli oneri relativi ai contratti 2002-03 ad oggi non stipulati si riverseranno, quindi, sul 2004 (sempre che vengano stipulati entro quest'anno) e ad essi è previsto che si aggiungano quelli dei rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2004-05, quantificati dalla legge finanziaria in 2.710 milioni e 5.130 milioni, rispettivamente per il 2004 e il 2005.

Di tali oneri, 1.250 milioni per il 2004 e 2.350 milioni per il 2005, concernenti i rinnovi dei contratti per il personale non statale, sono posti a carico dei bilanci degli enti diversi dallo Stato. Si tratta, peraltro, di oneri rispetto ai quali, come ripetutamente sottolineato dalla Corte con riguardo ad analoghe previsioni di precedenti leggi finanziarie, mancano dimostrazioni circa l'effettiva sostenibilità da parte dei bilanci degli enti, anche ai fini della verifica della compatibilità economica e finanziaria richiesta la contrattazione collettiva.

Sussiste, poi, qualche ulteriore elemento di indeterminatezza circa l'effettivo ammontare degli oneri per il personale. Anzitutto, il doppio livello di contrattazione — nazionale e decentrata — comporta che, mentre il primo livello sia oggetto di stringenti controlli, soprattutto con riguardo alla compatibilità economica e finanziaria dei contratti, il secondo livello sia caratterizzato da controlli che, per quanto estesi a tutte le amministrazioni, comprese quelle regionali (cfr. Corte cost. n. 4/2004), non possono, realisticamente, investire gli innumerevoli contratti integrativi annualmente stipulati dalle oltre 10.000 amministrazioni dei diversi comparti.

In secondo luogo, gli incrementi riservati alla contrattazione integrativa “per l’aumento della produttività” si traducono, in mancanza di funzionanti sistemi di valutazione, in erogazioni largamente svincolate – come più volte denunciato dalla Corte – dalla verifica di un’accresciuta funzionalità delle attività e dei servizi resi dalle amministrazioni e dai loro addetti.

In terzo luogo, le modifiche del c.d. ordinamento professionale (avvenute in contrasto con un deciso, contrario orientamento della Corte costituzionale) hanno determinato un relativo innalzamento della base di calcolo degli incrementi retributivi derivanti dalla nuova contrattazione. Donde la necessità di un complessivo aggiornamento dei dati da porre a fondamento dei prossimi rinnovi contrattuali, il “conto annuale” della spesa per il personale essendo solo parzialmente aggiornato all’anno 2002.

4.

I consumi intermedi risultano aumentati, nel 2003, di quasi il 9% (1,7% 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. Questo aspetto merita qualche precisazione. Il c.d. decreto taglia-spese (convertito con legge n. 246/02) ha, infatti, prodotto, nel 2002, effetti significativi di contenimento dei saldi di finanza pubblica, per l’operare congiunto di due distinti strumenti: la fissazione – con D.M. 29.11.02 – di un limite dell’85% 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. In termini di competenza giuridica, i due strumenti avrebbero prodotto, nel 2002, risparmi, rispettivamente, di 6,4 e 2,3 miliardi di euro; in termini di competenza economica, cioè nell’espressione rilevante per le verifiche europee, l’effetto positivo sull’indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sarebbe risultato superiore allo 0,2% del Pil.

Ora, con riguardo ai riflessi di dette limitazioni sul 2003, si deve rilevare come una non trascurabile quota delle spese non effettuate nel 2002 (e non solo con riguardo ai pagamenti ma anche agli impegni) sia necessariamente “rimbalzata” sul 2003. Infatti, l’assestamento del bilancio dello Stato per il 2003 ha disposto il recupero di risorse per

poco meno di 1 miliardo di euro, con l'espressa finalità di reintegrare le amministrazioni centrali che, per effetto del decreto taglia-spese, non avevano potuto impegnare parte delle risorse assegnate nel 2002 (che, pertanto, si erano tradotte in maggiori economie o residui di stanziamento). La quota prevalente di tali recuperi ha determinato, nel 2003, una accelerazione delle spese per consumi intermedi dello Stato, cresciuti del 21% rispetto al 2002 (sempre nella definizione della contabilità Sec95). E', peraltro, doveroso precisare che – ove si considerino congiuntamente i due anni 2002 e 2003 – il tasso medio di espansione di questo aggregato della spesa corrente non si discosta significativamente dalla media storica dell'ultimo periodo.

La vicenda del tagliaspese – limitatamente agli effetti relativi agli interventi conseguenti a “scostamenti rilevanti”- sembra, comunque, evidenziare la difficoltà di conseguire, attraverso il taglio di impegni, una vera e propria soppressione strutturale di spese non essenziali. Sotto questo aspetto, non appaiono del tutto persuasive le argomentazioni formulate dall'amministrazione in favore dell'efficacia razionalizzatrice e programmatica della normativa in esame. 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-rimbalzo" dei tagli temporanei e degli slittamenti di spesa.

5.

Con riguardo all'andamento delle entrate, il consuntivo 2003 mostra elementi di criticità soprattutto nei dati relativi al gettito delle imposte dirette, che, dopo essersi ridotte, su base annua, del 2% nel 2002, sono diminuite di un ulteriore punto percentuale (e dal 14,2 al 13,6% in termini di incidenza sul Pil). Un giudizio non molto diverso va espresso anche per le imposte indirette, le quali, cresciute di circa il 5% nel 2002 sono aumentate soltanto dell'1,8 per cento nell'anno passato (dal 14,7 al 14,5% del Pil), un andamento che, se frenato dalla riduzione dei proventi relativi a lotto e lotterie, è stato d'altra parte favorito dall'introduzione, a fine anno, di un versamento a

carico delle banche di 2,7 miliardi a titolo di anticipo (1% delle riscossioni 2003) su quanto dovuto nel 2004. Con riferimento a tale ultimo provvedimento si deve osservare come il decreto introduttivo (d.l. 10 dicembre 2003, n.341) abbia in realtà disposto che l'anticipo debba avvenire, a decorrere dal 2004, su base sistematica “entro il penultimo giorno lavorativo di ciascun anno”; la decisione, pur alleviando i conti del 2003, non può essere annoverata tra le misure di accrescimento permanente degli introiti fiscali che potrebbero mitigare, per il futuro, i rischi di un ulteriore assottigliamento dell'avanzo primario.

Il quadro delle informazioni ora disponibili non consente di indicare, con adeguato grado di approssimazione, i fattori sottostanti alla caduta o decelerazione delle entrate e, soprattutto, il peso che ciascuno di essi, può aver giocato. La cennata flessione delle imposte dirette, in cui è particolarmente rilevante la diminuzione dell'imposta sulle persone giuridiche, deve in ogni caso essere ascritta, in misura importante, alla decelerazione delle basi imponibili che, nel 2003, ha combinato gli effetti ritardati della bassa crescita del 2002 con quelli immediati del modesto sviluppo del reddito nazionale nel corso dell'anno. Vi avrebbero, tuttavia, altresì contribuito alcuni provvedimenti legislativi degli ultimi anni: dall'introduzione del primo modulo della riforma fiscale, alle flessioni delle imposte sostitutive di natura temporanea introdotte con le manovre di finanza pubblica per il 2001 e 2002. Quanto all'insoddisfacente crescita delle imposte indirette andrebbe esaminata con cura la relazione con fondamentali componenti della domanda aggregata, quali sono ad esempio i consumi privati, il cui valore è uscito significativamente ridimensionato dalla recente revisione apportata dall'Istituto centrale di statistica ai dati macroeconomici. Un tale esame risulta al momento impedito dalla indisponibilità di dati sulle imposte con adeguato grado di disaggregazione.

Ad assicurare la tenuta delle entrate complessive – che ben si evince dalla crescita di circa 1 punto della pressione fiscale (dal 41,9 al 42,8 per cento del Pil) – sono state soprattutto le entrate in conto capitale che hanno superato i 24 miliardi di euro (5,6 miliardi nel 2002). Il deciso incremento è da ascrivere fondamentalmente al gettito derivante dalle sanatorie fiscali: l'imposta sul rientro dei capitali dall'estero (0,6 miliardi) ed i condoni per un ammontare di 19,3 miliardi di euro; i proventi relativi a

questi ultimi sono inclusivi delle rate non ancora incassate, in ossequio a quanto previsto in materia dai principi contabili del SEC95.

6.

Il quadro di finanza pubblica che emerge dai dati dell'Istat si presta ad alcune osservazioni principali. Appare netto e preoccupante, il divario tra spese correnti ed entrate correnti; nel 2003 tale saldo, rappresentativo del ruolo del settore pubblico nel processo di formazione/utilizzo del risparmio, è tornato ad assumere segno negativo (- 3,2 miliardi di euro, pari allo 0,2% del Pil). 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. Infatti, da un lato si osserva come si riveli arduo il tentativo di tenere sotto controllo le diverse componenti della spesa corrente (retribuzioni, acquisto di beni e servizi, prestazioni sociali), mentre dall'altro vi è da valutare – come la Corte avvertiva già in sede di Relazione generale sul rendiconto per il 2002 – “in che misura la caduta del gettito possa essere ascritta ai normali effetti del ciclo economico, nel qual caso andrebbe valutata come fisiologica e non costituirebbe quindi problema particolare, o se, di contro, debba essere attribuita anche a fattori indipendenti dalla evoluzione di fondo delle basi imponibili”. In altri termini, è possibile che con i condoni venga a determinarsi solo in parte un effetto di gettito aggiuntivo, poiché esso viene bilanciato da un significativo effetto di mera sostituzione del gettito ordinario con gettito straordinario. Un serio interrogativo riguarda la possibilità che il gettito ordinario così sostituito sia in grado o meno di riprendere il suo andamento normale dopo la parentesi della vigenza dei condoni. Non si può, infatti, escludere che, anche in relazione alle modalità attuative dei condoni, sia compromessa la realizzazione di quella crescita strutturale del gettito che dovrebbe associarsi all'avvenuta emersione di materia imponibile prima occultata. Resta, in ultima analisi, priva di una risposta efficace la questione di fondo che, con riguardo alla spesa corrente primaria, dovrebbe essere posta: 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.

7.

Lo stock di debito delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari a fine 2003 a 1381,6 miliardi di euro, con una variazione assoluta rispetto al 2002 di 20,9 miliardi. Il fabbisogno complessivo delle AP è ammontato a 36,3 miliardi: è stato accresciuto per circa 7 miliardi da regolazioni debitorie pregresse (5,9 miliardi nel 2002) e ridotto per 16,8 miliardi (circa 1,9 miliardi nel 2002) da dismissioni mobiliari. Quasi 12 dei citati 16,8 miliardi di proventi da dismissioni sono connessi con la trasformazione in S.p.A. della Cassa depositi e prestiti², operazione che ha previsto prima il passaggio dallo Stato alla nuova CDP S.p.A. di partecipazioni azionarie in ENI, ENEL e Poste Italiane S.p.A. e successivamente la cessione del 30% del capitale sociale della stessa CDP S.p.A. ad un nutrito gruppo di fondazioni bancarie. Il fabbisogno delle AP, depurato dagli esborsi per regolazioni debitorie pregresse e dai proventi per dismissioni mobiliari, è ammontato a 46,2 miliardi di euro, pari al 3,5% del Pil; lo stesso aggregato era risultato pari a 38,4 miliardi nel 2002 (3% del Pil). Lo scostamento tra indebitamento netto e fabbisogno netto è cresciuto passando da 0,7 ad 1,1 punti di Pil. Si tratta di un divario i cui meccanismi di formazione continuano a meritare attenzione.

La crescita della consistenza del debito pubblico è stata comunque contenuta dai seguenti principali fattori:

- 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 3,4 miliardi), derivante dal deciso apprezzamento dell'euro, soprattutto nei confronti del dollaro statunitense.

² La fuoriuscita della Cassa depositi dall'ambito delle Pubbliche amministrazioni ha peraltro comportato una ricomposizione del debito pubblico per sottosettori, con un aumento del debito delle Amministrazioni locali ed una contestuale riduzione di quello delle Amministrazioni centrali, entro cui la Cdp era prima collocata.

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% contro il previsto 106%). 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).

Le prospettive e gli obiettivi per il 2004

8.

Come di consueto, la sessione parlamentare d'autunno dedicata all'approvazione della legge finanziaria ha definito dimensioni e composizione della manovra di bilancio per il 2004 sulla base di un aggiornamento, rispetto al Dpef, delle prospettive macroeconomiche e delle tendenze della finanza pubblica.

Con la Nota di aggiornamento al Dpef presentata il 30 settembre 2003 la crescita economica assunta a base del nuovo quadro programmatico non si discostava significativamente da quanto previsto nel Dpef: l'aumento del Pil in termini reali veniva fissato all'1,9% (2% nel Dpef) e la variazione dei prezzi al 2,1% (deflatore del Pil).

Con riguardo alla finanza pubblica, la revisione di segno peggiorativo del preconsuntivo per il 2003 suggeriva di ridurre la rapidità del percorso di riequilibrio,

fissando l'obiettivo programmatico di indebitamento netto al 2,2% nel 2004 (contro l'1,8% del Dpef), con una correzione del disavanzo "strutturale", rispetto al 2003, non superiore allo 0,3% e, pertanto, un po' al di sotto delle richieste europee. Sia il quadro macroeconomico che quello di finanza pubblica sono stati confermati, senza alcuna sostanziale variazione, nel Programma di stabilità dell'Italia (aggiornamento novembre 2003).

Nei documenti governativi si afferma che, a partire dal 2005, la riduzione dell'indebitamento al netto degli effetti del ciclo sarà di "almeno lo 0,5% all'anno", che una posizione prossima al pareggio si realizzerà nel 2006 ed un lieve avanzo nel 2007. L'avanzo primario dovrà aumentare fino a toccare un valore di quasi il 5% nel 2007 e il debito pubblico, pur con un percorso più lento di quello disegnato dal Dpef, scenderebbe al di sotto del 100% a fine periodo.

Le previsioni governative per il 2004 evidenziano, quest'anno, scostamenti significativi dalle valutazioni prevalenti presso gli organismi internazionali e i centri privati di previsione.

Sia con riguardo alla crescita economica che all'evoluzione della finanza pubblica, già le proiezioni per il 2004 formulate nell'autunno scorso presso tali istituti esponevano stime meno favorevoli di quelle governative (dell'ordine di circa mezzo punto percentuale per la crescita del Pil e di poco meno con riguardo al rapporto indebitamento/Pil).

L'evoluzione congiunturale interna dell'ultima parte del 2003 e dei primi mesi del 2004 sembra aggravare tale divario, per l'evidente perdurare di una situazione di grave debolezza dell'economia italiana: le ultime previsioni del FMI per il 2004 assegnano all'Italia un tasso di crescita del Pil dell'1,4% (mezzo punto al di sotto della previsione governativa), mentre le più recenti stime effettuate in sede di *Consensus*, riportate dal Bollettino economico della Banca d'Italia, non vanno oltre l'1%. E' inevitabile che un rallentamento così rilevante della crescita economica si rifletta anche sui conti pubblici. La registrazione in sede governativa di tali tendenze meno positive dovrebbe essere effettuata nella prossima Relazione trimestrale di cassa, con la quale, di consuetudine, il Ministero dell'Economia traccia il profilo dell'evoluzione dell'anno in corso sulla base delle più aggiornate valutazioni tendenziali. Sarà compito del governo stabilire se il

mutato quadro di riferimento giustifichi un adeguamento della manovra correttiva dei conti pubblici messa a punto nella sessione parlamentare d'autunno. Con tale necessaria precisazione, nei paragrafi seguenti viene sinteticamente illustrata e commentata la manovra di bilancio per il 2004, nella versione definitiva approvata dal Parlamento: ad una valutazione d'assieme degli effetti aggregati farà seguito una disamina più articolata di alcuni dei principali interventi che compongono la manovra.

La manovra di bilancio per il 2004

9.

La manovra correttiva dei conti pubblici per il 2004 trova attuazione nella legge finanziaria (Legge n. 350/2003) e nel decreto-legge n. 269 del 30 settembre 2003 (convertito con legge n. 326/2003). A seguito delle modifiche approvate nel corso del dibattito parlamentare, poco meno di 12 miliardi di euro, pari allo 0,9% del Pil, sarebbero destinati alla riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (11 miliardi nella originaria proposta governativa), a seguito di un effetto di contenimento di circa 14 miliardi imputabile alle disposizioni del decreto-legge e, invece, di un effetto complessivamente espansivo, per circa 2,2 miliardi, della legge finanziaria.

Va ricordato che l'allentamento dell'obiettivo programmatico di indebitamento netto (2,2% in luogo dell'1,8% del Dpef) ha consentito al governo di disporre un impiego diverso dal previsto delle risorse attese dai provvedimenti correttivi. Con una manovra linda (maggiori entrate più minori spese) misurabile in circa 18 miliardi di euro, le più limitate occorrenze di contenimento del disavanzo tendenziale (meno di un punto di Pil invece dell'1,3% indicato nel Dpef) liberano, infatti, risorse per finanziare interventi di sgravio fiscale e di aumento di spese, complessivamente dell'ordine di 6 miliardi di euro.

Perché tale quadro di compatibilità risulti coerente è, tuttavia, essenziale che le proiezioni tendenziali dei conti pubblici nel 2004 si presentino affidabili e realistiche e che, pertanto, il disavanzo tendenziale del 2004 possa essere contenuto intorno ad un livello di poco superiore al 3% del Pil, non discostandosi dalla stima adottata nel Dpef.