

finanza pubblica dal 1995 al 2014 con modifiche dei flussi di entrata e di spesa, dovute, in parte alle nuove convenzioni contabili e, in parte, alla variazione dello stesso perimetro che definisce i settori delle Amministrazioni pubbliche, non esclusa l’Amministrazione centrale.

Concentrando l’attenzione sul lato della spesa, si osservano le seguenti principali tendenze:

- durante il lungo periodo dell’espansione (2000-2009), la spesa primaria dello Stato era aumentata ad un tasso medio annuo superiore al 5 per cento, ben oltre la crescita della spesa delle Amministrazioni pubbliche (4,4 per cento), ma soprattutto superando ampiamente la variazione media nominale del Pil (3 per cento);
- nel triennio 2010-2012 – il periodo del riaggiustamento dei conti pubblici – nei dati cumulati, la spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche resta sostanzialmente invariata, mentre per lo Stato la riduzione raggiunge il 3,5 per cento (la flessione si eleva all’8,5 per cento se la spesa primaria viene misurata al netto dei “trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche”, al fine di identificare più puntualmente la sola spesa finale per i servizi e gli investimenti pubblici realizzati direttamente dallo Stato);
- nell’ultimo biennio, solo il 2013 segna, per la spesa statale, una inversione di tendenza che, peraltro, non si estende all’intera spesa pubblica, rimanendone escluse, soprattutto, le Amministrazioni locali.

Al netto dei “trasferimenti alle altre Amministrazioni pubbliche” e della contabilizzazione di fattori straordinari (come le poste relative a giochi, scommesse e lotterie), la spesa primaria corrente dello Stato è aumentata, infatti, nel 2013 del 2,4 per cento.

Con il 2014, invece, anche lo Stato ritorna a fornire un contributo importante al contenimento della spesa primaria corrente, che — al netto del *bonus* di 80 euro — si riduce dello 0,4 per cento.

Le prestazioni sociali in denaro presentano la dinamica più accentuata, mentre i redditi da lavoro dipendente non mostrano alcun recupero rispetto alle flessioni registrate negli ultimi anni e i consumi intermedi registrano un aumento contenuto (2,6 per cento).

Permane, infine, l'orientamento a concentrare i tagli sulla componente in conto capitale che, sempre per lo Stato, segna un'ulteriore compressione di oltre il 15 per cento cumulato nel biennio.

4.

Guardando al quadro generale di finanza pubblica e, quindi, non più solo allo Stato, dopo quattro anni consecutivi di riduzione, nel 2014 l'indebitamento delle Pubbliche amministrazioni italiane è risalito a 49,1 miliardi di euro, pari al 3 per cento del Pil. Rispetto al 2013, vi è stato un aumento di 1,6 miliardi e di un decimo di punto in quota di Pil; secondo le valutazioni della Commissione europea, di analoghe dimensioni sarebbe stato il peggioramento del saldo strutturale.

Il limitato ampliamento del disavanzo è il risultato di una flessione dell'avanzo primario di 4,4 miliardi e di un contemporaneo aumento del disavanzo in conto capitale (2,8 miliardi). La riduzione della spesa per interessi ha in parte compensato questi andamenti, consentendo un moderato aumento del *surplus* corrente.

Le spese correnti al netto degli interessi hanno registrato un incremento dell'1,2 per cento, trainato dalla pronunciata crescita delle uscite per prestazioni sociali, principalmente per gli effetti connessi

all'erogazione del citato *bonus*. Al netto di questa misura, la spesa primaria corrente registrerebbe un incremento dello 0,4 per cento, pari a quello del Pil nominale, riflettendo l'ulteriore contrazione delle uscite per redditi da lavoro dipendente (-0,6 per cento) e il forte rallentamento dei consumi intermedi (+0,6 per cento a fronte del +2,3 per cento del 2013). E' proseguita, nell'anno, la flessione della spesa per interessi (-3,5 per cento), segnando un ulteriore passo verso il riassorbimento dell'onere supplementare sul debito imposto all'Italia dalla crisi del debito sovrano. Le uscite per interessi sono diminuite di oltre 9 miliardi dal picco del 2012, ma restano ancora oltre 6 miliardi al di sopra del valore del 2010.

Nell'ambito della spesa in conto capitale, la tendenza degli investimenti fissi lordi e dei contributi agli investimenti, che rappresentano gli interventi di spesa più direttamente finalizzati al sostegno della crescita economica e dell'accumulazione pubblica, segnala una ulteriore caduta (del 6 per cento per gli investimenti e del 10,4 per cento per i contributi).

5.

In una valutazione che faccia riferimento all'intera fase di correzione dei conti pubblici successiva alla crisi finanziaria internazionale – il quadriennio 2010-2014 – emerge con chiarezza il diverso contributo al riequilibrio offerto dalle principali componenti della spesa primaria corrente. Alla pronunciata flessione dei redditi da lavoro dipendente (con un livello nel 2014 inferiore del 5 per cento a quello del 2010) e alla stabilità dei consumi intermedi, si sono contrapposti, soprattutto, i

rilevanti aumenti registrati dalla spesa per pensioni e per altre prestazioni sociali (8 per cento anche al netto del *bonus*).

Gli obiettivi di generale ridimensionamento delle uscite pubbliche devono essere valutati anche alla luce della caduta sperimentata nel quadriennio dalla spesa in conto capitale, scesa di circa il 12 per cento nel totale e del 23 per cento nella componente degli “investimenti fissi lordi”. In una fase di emergenza per i conti pubblici, la compressione della spesa in conto capitale ha fornito un contributo fondamentale al calo del *deficit*. L’esigenza di rilanciare il processo di accumulazione pubblica potrebbe però tornare prioritaria per le prospettive di sviluppo del Paese.

In conclusione, osservando i dati storici del periodo più recente, si ha conferma dello sforzo condotto per contenere l’andamento della spesa corrente delle Amministrazioni pubbliche, almeno nelle componenti più direttamente assoggettabili al controllo, come le spese di personale e quelle per acquisti di beni e servizi, complessivamente ridotte nei valori assoluti. Un risultato, questo, talvolta sottovalutato, anche perché “sfocato” in un quadro nel quale risaltano due tendenze contrastanti: la caduta verticale degli investimenti pubblici, da un lato, e il continuo ed elevato ritmo di espansione delle prestazioni pensionistiche, dall’altro.

Si tratta, pertanto, di una situazione che, combinando la forte rigidità della componente pensionistica con l’evidenza di margini sempre più ristretti di risparmi potenziali nelle maggiori altre categorie della spesa finale, come, appunto, i redditi e i consumi intermedi, già ripetutamente colpiti, pone in luce le oggettive difficoltà dei

programmi di *spending review*, peraltro rafforzati con la legge di stabilità 2015.

In altri termini, soprattutto in una prospettiva contrassegnata da una crescita economica ancora molto lontana dai ritmi del passato, il necessario contributo ancora atteso dalla riduzione della spesa pubblica, pur perseguiendo ancora la via di ulteriori recuperi di efficienza, non può eludere la scelta di fondo di porre limiti alla prestazione di alcuni servizi pubblici in una condizione di permanente, se non anche crescente, squilibrio tra costi e ricavi.

## 6.

Nel 2014 si sono attenuate le criticità del bilancio pubblico che, nel 2013, si erano manifestate dal lato delle entrate. È stato registrato, infatti, un aumento dello 0,6 per cento nel totale e dell'1 per cento per le entrate correnti. Sul recupero delle entrate correnti hanno inciso gli andamenti delle imposte indirette (3,5 per cento), dei contributi sociali (0,6 per cento) e delle altre entrate correnti non tributarie (0,9 per cento), solo parzialmente compensati dalla flessione delle imposte dirette (-1,4 per cento).

Se, anche con riguardo alle entrate, si misurano i risultati sul più ampio periodo del riequilibrio di bilancio (2009-2014), si osserva come l'incremento cumulato delle entrate abbia nettamente sopravanzato l'aumento cumulato della spesa. Il minore indebitamento realizzato nel periodo (-34 miliardi), risulta infatti derivare interamente da un aumento del gettito di 55 miliardi, in parte sterilizzato da incrementi di spesa primaria (16 miliardi) e di uscite per interessi (poco meno di 6 miliardi).

In una fase di emergenza economico-finanziaria, anche la politica fiscale è stata piegata ad obiettivi immediati di gettito, al fine di garantire gli equilibri di finanza pubblica. L'affannosa ricerca di risultati si è tradotta, tra il 2008 e il 2014, nell'adozione di oltre 700 misure di intervento in materia fiscale, di aggravio o di sgravio del prelievo.

Ne è risultata sacrificata l'esigenza di una ragionata revisione strutturale del sistema fiscale, che consenta di pervenire ad una minore onerosità e ad una maggiore equità distributiva. Solo di recente si sono avviati interventi di alleggerimento dell'onere tributario sui fattori produttivi.

Si tratta di un dato sintetico che ben illustra le difficoltà di una politica di bilancio orientata verso la convergenza sull'obiettivo di pareggio del saldo strutturale: da un lato, il limite ormai raggiunto nell'adozione di nuove misure di aumento dell'imposizione; dall'altro, la ricerca di misure di contenimento della spesa, resa complicata dalla ristretta base a cui esse potrebbero applicarsi.

7.

I risultati del 2014 delineano un allontanamento dal percorso inizialmente concordato in sede europea, riflettendo le scelte compiute dal Governo in tema di impostazione della politica di bilancio. Nel corso dell'anno, l'esecutivo è intervenuto due volte per rallentare la convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), che per l'Italia è rappresentato dal pareggio del saldo strutturale. Ad aprile, con il DEF, il pareggio veniva posposto al 2016 e a settembre, con la Nota di aggiornamento, l'obiettivo veniva nuovamente rinviato, al

2017. In questo arco di tempo, è andato consolidandosi un orientamento della politica di bilancio più esplicitamente diretto alla stabilizzazione del ciclo economico e alla rimozione di alcuni fattori di ostacolo alla crescita.

Al contempo, il proseguimento della strategia di riforme strutturali ha continuato a essere posto a presidio della sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche. In tal modo, il Governo ha scelto di agire in una doppia direzione: da una parte, accelerare l'uscita dalla recessione, sfruttando gli effetti positivi indotti sulle condizioni di breve termine della finanza pubblica; dall'altra, innalzare il saggio di crescita del prodotto potenziale, unico elemento in grado di allentare la stringenza del vincolo del pareggio strutturale. Il passaggio così compiuto ha segnato, pur nel rispetto formale delle regole di sorveglianza europea, un allontanamento dal modello imposto dall'emergenza finanziaria del 2011-2012 e ha indotto a non adottare ulteriori manovre restrittive in una fase del ciclo economico ancora cedente.

Tre ordini di motivi sono alla base dell'orientamento assunto dal Governo:

- la presa d'atto del prolungamento della recessione. Lo scostamento in negativo della variazione del Pil rispetto alla media dell'area euro è stato superiore ai 2,5 punti in termini reali nel solo biennio 2013-2014. Una ulteriore divaricazione cumulata di quasi un punto e mezzo si realizzerebbe, secondo le Previsioni di primavera della Commissione europea, nel biennio 2015-2016;

- l'eccesso di restrizione che, secondo le stesse valutazioni del Governo, avrebbe caratterizzato la manovra di finanza pubblica nel corso della recessione, anche al di là di quanto richiesto dalle regole europee;
- le crescenti perplessità proprio sull'indicatore di saldo strutturale, che la stessa Commissione europea sembra aver riconosciuto, introducendo, con le nuove Linee-guida di inizio anno, elementi di maggiore flessibilità nelle procedure di sorveglianza.

La rivisitazione del percorso programmatico ha trovato riflesso nella messa a punto di una manovra di finanza pubblica centrata su due punti qualificanti. Dapprima, con il DL n. 66/2014, il Governo si è mosso per sostenere i redditi delle famiglie attraverso l'erogazione del *bonus*, avendo a mente l'obiettivo di rilancio dei consumi. Successivamente, al fine di accrescere i livelli di competitività del sistema produttivo, con la legge di stabilità l'azione di stimolo si è spostata sulle imprese, con l'eliminazione della componente costo del lavoro dall'IRAP e la decontribuzione per i nuovi assunti. Misura, quest'ultima, collegata ai più generali interventi di riforma del mercato del lavoro, ai quali il Governo associa importanti effetti di rilancio dell'economia.

8.

Anche in relazione alla mutata impostazione della politica di bilancio, è opportuno porre a confronto i risultati conseguiti dall'Italia nel 2014 con l'andamento dei conti pubblici in Europa.

La temporanea interruzione del processo di riduzione del disavanzo ha caratterizzato l'Italia nel confronto europeo. Una tendenza analoga è, infatti, riscontrabile solo in Francia, mentre nella media dell'area euro

il *deficit* pubblico è diminuito di mezzo punto in quota di Pil ed è sceso al di sotto del livello italiano. Straordinario nelle dimensioni è stato il contenimento del disavanzo greco, passato in un solo anno dal 12,3 al 3,5 per cento del prodotto, mentre la Germania ha portato il proprio avanzo allo 0,7 per cento del Pil. Al di fuori dell'area euro, il *deficit* si è ridotto negli Stati Uniti e in Giappone. Evoluzioni analoghe hanno interessato l'avanzo primario, che resta più elevato in Italia rispetto alla media europea, ma con un differenziale sceso, nell'anno, da 2 a 1,4 punti.

Nella media dell'Eurozona il rapporto tra debito e Pil ha, ormai, superato il 95 per cento: in Italia il rapporto è aumentato ancora di 3,6 punti, raggiungendo il 132,1 per cento. Nell'area dell'euro, l'Italia resta, quindi, su un livello particolarmente elevato, ma in un contesto di generale tendenza all'aumento del rapporto. E' da rimarcare che nessuno dei grandi Paesi si colloca al di sotto della soglia del 60 per cento, con la Germania al 74,7 per cento, la Francia al 96 per cento e la Spagna al 97,7 per cento.

La variazione assoluta dello *stock* del debito è risultata in Italia, nel 2014, dell'ordine di 66 miliardi rispetto al 2013, anno nel quale si era verificato un incremento superiore (circa 80 miliardi).

Se si osservano, infine, le proiezioni 2015-2016, elaborate dalla Commissione europea con riguardo ai conti pubblici, resta confermata la tendenza ad una divaricazione negli andamenti dei due indicatori rilevanti: ulteriore riduzione del disavanzo dell'area dell'euro, che passerebbe dal 2,4 per cento del 2014 all'1,7 per cento nel 2016; solo una lieve diminuzione, invece, del rapporto debito/Pil, che peraltro

resterebbe sopra il 92 per cento nel biennio di riferimento: per l'Italia, il rapporto aumenterebbe ancora nel 2015 (133,1 per cento) per poi scendere a poco più del 130 per cento nel 2016.

9.

In conclusione.

Il rispetto del limite del 3 per cento e l'impegno ad una riduzione dell'indebitamento (sia nominale che strutturale), non appena il ciclo economico avrà definitivamente superato le attuali condizioni di fragilità, costituiscono le eredità del 2014 in tema di gestione della politica di bilancio.

Il quadro complessivo dovrebbe consentire di riportare la discussione sui veri nodi strutturali della finanza pubblica italiana.

Un primo dato di fondo, da cui ripartire, è la composizione della manovra correttiva attuata nel periodo della lunga crisi economica.

E' stato prima ricordato come le molte misure discrezionali intraprese in quella situazione abbiano portato, nonostante la profonda recessione, ad un incremento del gettito di oltre 55 miliardi di euro, con un aumento della pressione fiscale di quasi due punti e mezzo rispetto al 2009 (resterebbe di due punti anche trattando il *bonus* come uno sgravio fiscale); la spesa primaria corrente è invece aumentata di 16 miliardi, spingendo in direzione di un maggiore indebitamento, attribuibile, però, alla sola componente per prestazioni sociali: al netto di questa voce, la spesa primaria corrente è diminuita, nel periodo, di quasi 21 miliardi.

Difficilmente, dunque, il sistema economico potrebbe sopportare ulteriori aumenti della pressione fiscale. Prioritaria appare, semmai, la necessità di un intervento di segno opposto, volto a restituire capacità di spesa a famiglie e imprese. Una direzione effettivamente intrapresa nel corso del 2014, con i provvedimenti volti a ridurre il cuneo fiscale sul costo del lavoro. Rientra fra questi, nelle intenzioni del Governo, il *bonus* erogato alle famiglie, che le regole contabili hanno però portato a iscrivere come maggiore spesa per prestazioni sociali. Certamente a riduzione del cuneo vanno le misure di esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP e di decontribuzione per i nuovi assunti, che costituiscono punti qualificanti della legge di stabilità 2015. La contemporanea azione sui redditi delle famiglie e sui costi delle imprese punta a rilanciare la domanda aggregata, sostenendo i consumi delle prime e la competitività delle seconde: impulsi che potranno trovare alimento addizionale in un contesto di recupero già avviato della congiuntura, favorendo quell’ambiente macroeconomico espansivo che è indispensabile per un effettivo allentamento della pressione fiscale.

Ma se la prospettiva di una pressione fiscale che resti sull’attuale elevato livello appare difficilmente tollerabile, anche sul fronte della spesa i margini d’azione sono meno ampi di quanto la percezione comune ritiene. Le stesse analisi condotte per la Relazione oggi resa pubblica confermano la difficoltà di realizzare pienamente il programma di *spending review*, a motivo degli ampi risparmi già conseguiti per le componenti più flessibili (redditi da lavoro e consumi intermedi) e per il permanere di un elevato grado di rigidità nella dinamica delle prestazioni sociali.

10.

La ridotta natalità, il contemporaneo innalzamento dell'età media della popolazione e l'erosione dei livelli di occupazione creano una combinazione sfavorevole – peraltro più accentuata che nella maggior parte degli altri Paesi occidentali – che non può essere affrontata con i mezzi tradizionali delle politiche di bilancio, mentre richiederebbe una revisione coraggiosa dei confini dell'intervento pubblico.

E' questo un punto di snodo che deve portare al centro dell'attenzione il fatto che un duraturo controllo della spesa pubblica può ormai difficilmente prescindere dalla questione – cui già si è accennato – del "perimetro" dell'intervento pubblico, con la necessità di riorganizzare alla radice le prestazioni e le modalità di fruizione dei servizi pubblici. Il recupero di efficienza degli apparati pubblici non può essere disgiunto da una maggiore partecipazione dei cittadini alla copertura dei costi di alcuni servizi, che richiederà, in primo luogo, una contestuale, rigorosa, articolazione tariffaria, che realizzi il preceitto costituzionale (art. 53) della concorrenza alle spese pubbliche in ragione della diversa capacità contributiva.

Si impone, in altri termini, una riorganizzazione dei servizi di *welfare* sulla base di una "riscrittura del patto sociale che lega i cittadini all'azione di governo".

Negli anni passati, il concentrarsi dell'attenzione sulle correzioni immediate da apportare ai livelli di indebitamento ha posto in ombra un ulteriore elemento. Poca attenzione è stata, infatti, rivolta al fatto che le condizioni di sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica richiedono, al nostro Paese, la costruzione di una traiettoria

macroeconomica ambiziosa, caratterizzata da saggi di crescita del Pil e della produttività non inferiori all'1,5 per cento annuo e da un riassorbimento dei livelli della disoccupazione, che dovrebbe ridiscendere verso il tasso fisiologico del 7 per cento. Si tratta di uno scenario non conseguibile in assenza di interventi profondi, capaci di accelerare la dinamica della produttività totale dei fattori. E' in questo ambito di sostenibilità che deve tornare centrale la discussione sul programma di riforme strutturali.

Del resto, è sulla base del riconoscimento dell'importanza delle riforme avviate, oltre che della profonda recessione attraversata dall'Italia, che la Commissione Europea ha ritenuto rispondenti alle regole del *Fiscal compact* (come rivisitato dalla recente Comunicazione sulla flessibilità) non soltanto il risultato di bilancio per il 2014 e quello atteso per il 2015, ma anche la traiettoria di rientro dal debito prefigurata nel DEF.

Sempre sulle riforme si basa la richiesta, su cui la Commissione si è pronunciata favorevolmente, di una deviazione dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nel 2016 ed il rinvio al 2017 del pareggio strutturale. E' in questo nuovo equilibrio, tra coerenza delle decisioni di breve termine e capacità di portare avanti le riforme strutturali, che si fonda, dunque, la sostenibilità di lungo periodo della nostra finanza pubblica.

**PAGINA BIANCA**



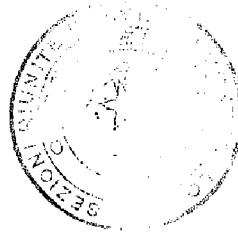
## **CORTE DEI CONTI**

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

DECISIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2014

Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato  
della Repubblica il 25 giugno 2015 (documento XIV, n. 3)



La presente relazione è stata elaborata sulla base dei dati di Sistema informativo integrato R.G.S. – Corte dei conti.

La mancata coincidenza di alcuni dati contabili con i corrispondenti dati ufficiali, può essere imputata agli effetti degli arrotondamenti, resi necessari per esigenze di chiara prospettazione.