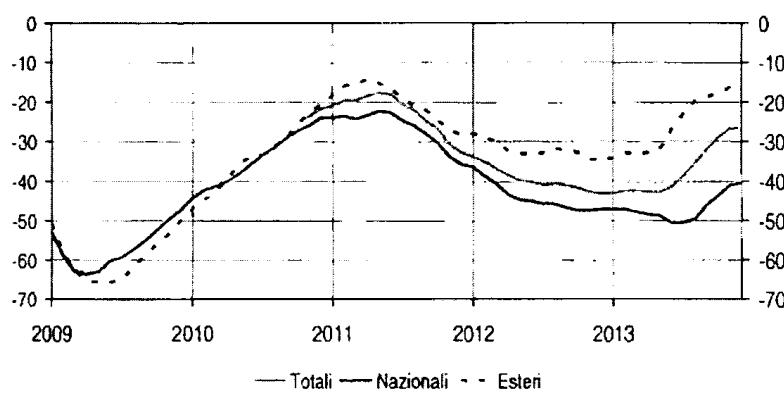




4.

Anche gli indicatori congiunturali interni sembrano confermare il rafforzamento del ciclo in Italia, non senza, tuttavia, alcune incertezze.

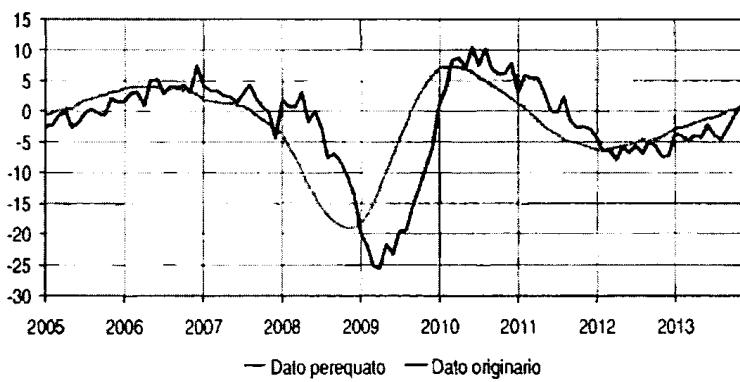
Grafico 7- Giudizi sugli ordinativi industriali (saldi)



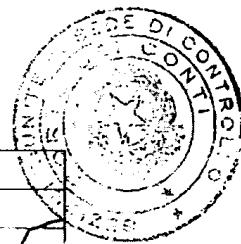
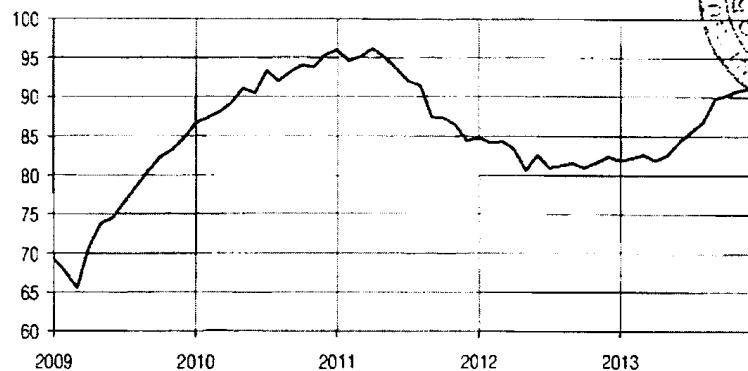
Fonte: Istat

Così, se le evidenze riferite a ordinativi, produzione industriale e fiducia delle imprese (grafici 7-9) mostrano un andamento inequivocabilmente crescente, meno univoca è la lettura per il clima di fiducia dei consumatori e il valore delle esportazioni (grafici 10 e 11), che sono tornati ad aumentare solo nell'ultima rilevazione, mentre sono proseguiti l'aumento del tasso di disoccupazione e la contrazione del credito. Nel complesso, comunque, le tendenze espansive sono prevalenti.

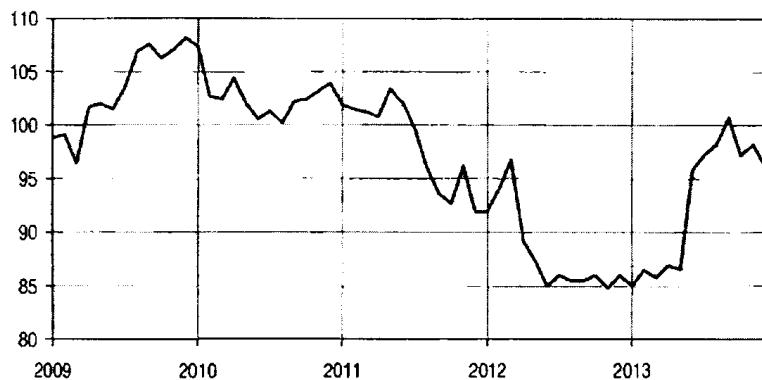
Grafico 8 - Ciclo della produzione industriale (variazioni %)



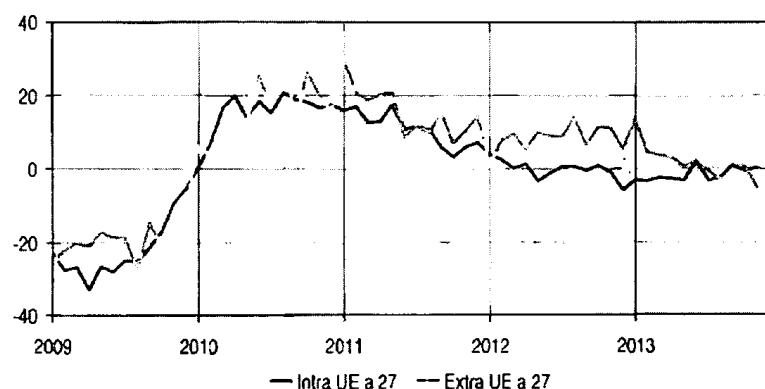
Fonte: Istat

**Grafico 9 - Fiducia delle imprese (indici)**

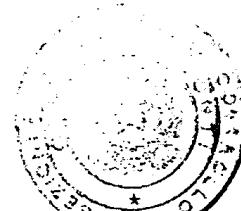
Fonte: Istat

Grafico 10 - Indice di fiducia dei consumatori (indici)

Fonte: Istat

Grafico 11 - Esportazioni per aree geografiche (variazioni %)

Fonte: Istat



5.

Il miglioramento del tono congiunturale non delinea, tuttavia, una "sorpresa" rispetto alle previsioni elaborate dagli Istituti indipendenti.

Il quadro di Consenso elaborato dopo l'approvazione della legge di stabilità (tavola 1) prende atto dei nuovi andamenti congiunturali, ma la previsione non viene modificata.

Tavola 1 - La previsione di consenso: confronto con le stime ufficiali

	Consenso (a)			Nota di aggiornamento (b)			Differenze (a)-(b)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Esogeni internazionali e tassi di interesse									
Commercio mondiale (var. %)	4,8	6,2	6,5	4,9	6,0	6,1	-0,1	0,2	0,4
Prezzo in \$ del petrolio	105,0	103,7	98,5	113,6	113,6	113,6	-8,6	-9,9	-15,1
Tasso di cambio euro/dollaro	1,34	1,31	1,29	1,32	1,32	1,32	0,0	0,0	0,0
Tasso a lungo termine (BTP 10 anni)	4,1	4,1	4,4	4,5*	n.d.	n.d.	0,4	-	-
Conto risorse e impieghi									
Pil	0,8	1,2	1,3	1,0	1,7	1,8	-0,2	-0,5	-0,5
Importazioni	2,7	4,2	4,4	4,2	4,8	4,5	-1,5	-0,6	-0,1
Consumi delle famiglie	0,3	0,7	1,0	0,5	1,1	1,5	-0,2	-0,4	-0,5
Consumi della PA e Isp	-0,2	0,4	0,4	-0,1	0,7	0,3	-0,1	-0,3	0,1
Investimenti fissi lordi	0,8	2,6	2,6	2,0	3,6	3,8	-1,2	-1,0	-1,2
Esportazioni	3,2	4,4	4,4	4,2	4,5	4,4	-1,0	-0,1	0,0
Deflattore del Pil	1,1	1,4	1,7	1,9	1,9	1,7	-0,8	-0,5	0,0
Pil nominale	1,9	2,6	3,0	2,9	3,6	3,5	-1,0	-1,0	-0,5
Per memoria: tasso di disoccupazione	12,8	12,4	11,9	12,4	12,1	11,8	0,4	0,3	0,1

* Da DPB 2014.

Fonte: Elaborazione Cer, Prometeia e Ref, gennaio 2014; Nota di aggiornamento, settembre 2013

Si prefigura una crescita del Pil inferiore all'1 per cento nel corrente anno e inferiore all'1,5 per cento nel 2015-2016; nel triennio, lo scostamento rispetto alla previsione governativa sale da 0,2 a 0,5 punti. Le differenze sono interamente riconducibili a una diversa valutazione sulle prospettive di ripresa della domanda interna. Secondo gli Istituti indipendenti, nella media del periodo considerato l'incremento dei consumi si fermerebbe allo 0,7 per cento, quello degli investimenti al 2 per cento; il Governo indica invece aumenti, rispettivamente, dell'1 e del 3,1 per cento. Più vicine sono le previsioni sull'andamento delle esportazioni: in media, in aumento del 4 per cento secondo il Consenso e del 4,4 per cento secondo il Governo.



Box 1 - Un confronto con le previsioni di 35 società indipendenti

Un riscontro delle previsioni di Consenso è possibile anche guardando altre stime di crescita, per l'anno in corso, prodotte da 35 previsori indipendenti e raccolte dai rapporti *Focus Economics e Consensus forecasts*.

Si sono in particolare confrontati gli esercizi di previsione elaborati a ottobre, in coincidenza con la diffusione della Nota di aggiornamento, con quelli oggi disponibili e si sono elaborati alcuni indicatori statistici.

Nella tavola A1 si osserva come, nel passaggio fra ottobre 2013 e gennaio 2014, poco sia cambiato. Il valore della crescita prevista è rimasta pari a 0,5 per cento, un dato che è anche quello mediano (che cioè raccoglie il maggior numero di indicazioni).

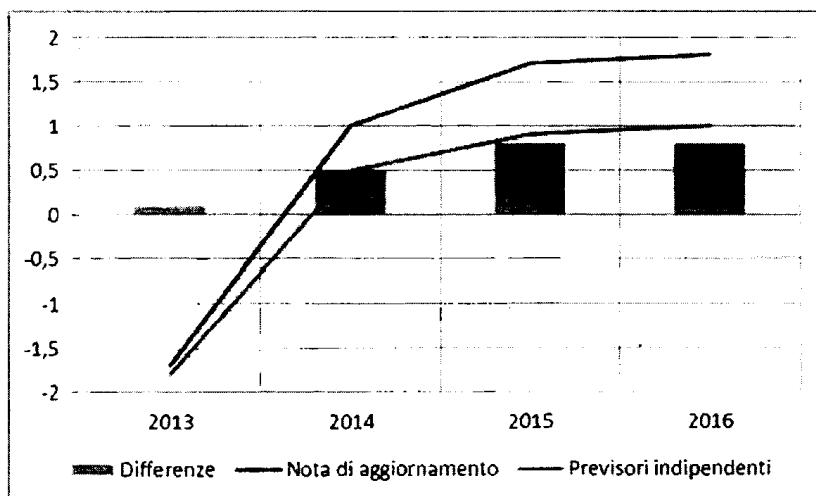
**Tavola A1 - Previsioni di crescita di consenso per il 2014:
valori e indicatori statistici di distribuzione**

	ottobre 2013	gennaio 2014
Media	0,5	0,5
Mediana	0,5	0,5
Valore massimo	1,1	0,8
Valore minimo	-0,8	0,0
Deviazione standard	0,4	0,2

Fonte: elaborazioni su dati *Focus Economics e Consensus forecasts*.

La distribuzione intorno a questo valore medio si è nel contempo normalizzata, nel senso che si sono attenuati gli scostamenti che, a gennaio, trovavano espressione nella presenza di due estremi, rappresentati da un dato massimo di previsione dell'1,1 per cento e di un dato minimo pari a -0,8 per cento.

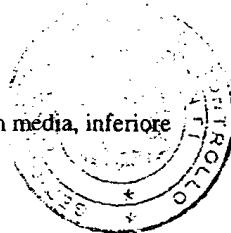
Grafico A1 - Previsioni ufficiali e indipendenti: un confronto



Fonte: Nota di aggiornamento, Focus economics e Consensus forecasts.

Se per il 2014 la stima prevalente degli istituti indipendenti indica una crescita del Pil di circa lo 0,5 per cento, più o meno la metà della proiezione assunta dal Governo, per il 2015-2016 la differenza sale a otto decimi di punto; piuttosto consistente se si considera

che il tasso di crescita atteso dai previsori indipendenti per il biennio è, in media, inferiore all'uno per cento.



6.

In conclusione, le più recenti previsioni confermano come gli andamenti della congiuntura osservati dopo la Nota di aggiornamento non sono tali da giustificare un rialzo delle stime di crescita. Né, tali andamenti, sembrano ricevere impulso dalla manovra di finanza pubblica. In altre parole, l'inversione del ciclo si sta effettivamente concretizzando, ma la velocità di uscita dalla recessione appare inferiore a quanto incorporato nei quadri programmatici.

Tra le maggiori incognite che incidono sul quadro macroeconomico non sembra esservi tanto il rischio di un aumento dei tassi, quanto la mancata trasmissione al settore reale delle condizioni di abbondante liquidità che si riscontrano sul mercato finanziario. Gli impieghi bancari continuano infatti a diminuire e ciò imbriglia la forza della ripresa, che anche per questa ragione rimane assai meno pronunciata che negli altri Paesi. È difficile che le molte ragioni sottostanti all'inaridimento dei flussi creditizi (necessità di ricapitalizzazione degli istituti bancari, elevata incidenza delle sofferenze, stringenza dei vincoli prudenziali imposti da Basilea 3) possano venire meno nel volgere di pochi mesi. Più probabile è che la restrizione creditizia continui, in media, anche nel 2014, per poi esaurirsi gradualmente a partire dal 2015. Fra i rischi paventati dal Governo l'assenza di credito è forse quello più vicino a materializzarsi.

Il quadro di finanza pubblica e la legge di stabilità 2014

7.

Gli scostamenti fra le previsioni indipendenti e le stime del Governo, rinvenibili nella costruzione dello scenario macroeconomico di riferimento, si riflettono nella valutazione prospettica della finanza pubblica (tavola 2 e grafico 12). In particolare, a fronte di un percorso programmatico che indica una discesa dell'indebitamento nominale in prossimità dell'1,5 per cento nel 2015 e al di sotto dell'1 per cento nel 2016, le quantificazioni dei tre Istituti indipendenti prospettano una riduzione più lenta del disavanzo, il cui valore rimarrebbe ancora vicino al massimo consentito dalle regole

europee nel 2014 e non scenderebbe, nel periodo di previsione, al di sotto del 2 per cento.



Tavola 2 - La previsione di consenso: confronto con le stime ufficiali

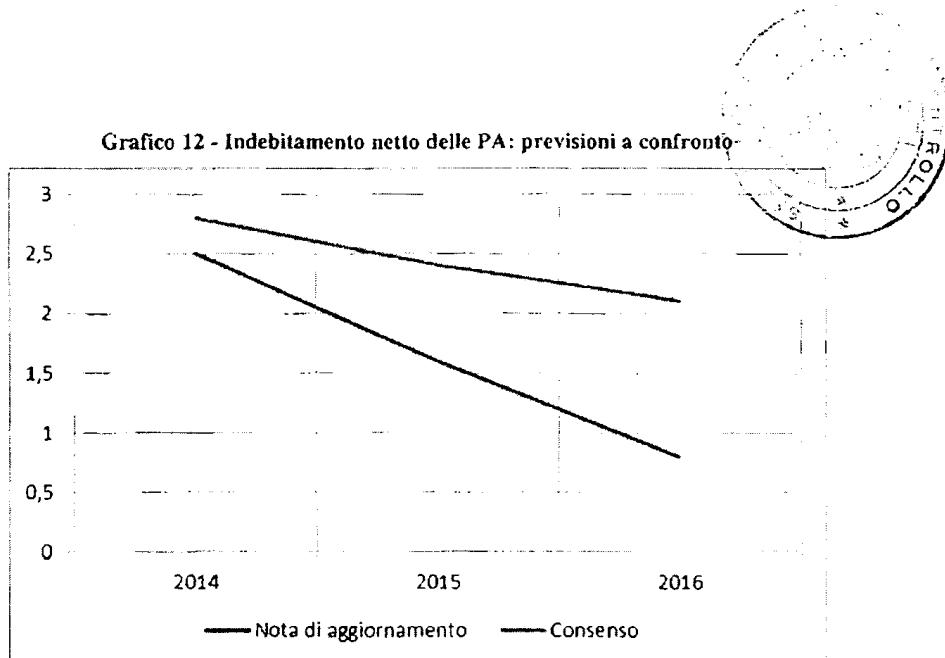
(miliardi di euro)

	Consenso (a)			Nota di aggiornamento (b)			Differenza (a)-(b)		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Entrate totali	767,9	783,1	803,1	777,0	798,0	820,5	-9,1	-14,9	-17,4
- % del Pil	48,3	48,0	47,8	48,5	48,1	47,7	-0,2	-0,1	0,1
Spese totali	811,7	822,2	836,6	816,7	825,0	834,5	-5,0	-2,8	2,1
- % del Pil	51,0	50,3	49,7	50,9	49,7	48,6	0,1	0,6	1,1
Spese correnti netto interessi	680,9	691,3	703,0	681,9	689,9	699,5	-1,0	1,4	3,5
- % del Pil	42,8	42,3	41,8	42,5	41,5	40,7	0,3	0,8	1,1
Spesa per interessi	82,6	84,3	87,8	86,1	88,8	91,9	-3,5	-4,5	-4,1
- % del Pil	5,2	5,2	5,2	5,4	5,3	5,3	-0,2	-0,1	-0,1
Indebitamento netto PA	-43,8	-39,1	-33,5	-39,7	-27,0	-14,0	-4,1	-12,1	-19,5
- % del Pil	-2,8	-2,4	-2,0	-2,5	-1,6	-0,8	-0,3	-0,8	-1,2
- strutturale	-0,8	-0,8	-0,9	-0,3	0,0	0,0	-0,5	-0,8	-0,9
Saldo primario	38,6	44,6	53,2	46,4	61,9	77,9	-7,8	-17,3	-24,7
- % del Pil	2,4	2,7	3,2	2,9	3,7	4,5	-0,5	-1,0	-1,3
- strutturale	4,4	4,3	4,4	5,2	5,3	5,2	-0,8	-1,0	-0,8

Fonte: Elaborazione Cer, Prometeia e Ref; Nota di aggiornamento. I valori della Nota tengono conto delle misure contenute nella legge di stabilità, come risultanti dagli Allegati 3.

Le differenze sono quasi interamente dovute all'andamento delle entrate, che i tre Istituti indipendenti stimano inferiori al dato ufficiale per 9 miliardi nell'anno in corso e per 17,5 miliardi nel 2016. Il minore gettito previsto dagli Istituti indipendenti è spiegato dalle più basse stime di crescita. Dal lato della spesa, la valutazione indipendente è invece più favorevole di quella del Governo per il primo biennio e solo nel 2016 vengono prospettate maggiori uscite per 2 miliardi. In massima parte, la minore dinamica attesa della spesa è attribuibile alla componente per interessi, per la quale i tre Istituti rileverebbero una sovrastima governativa di circa 3,5 miliardi nel 2014 e di oltre 4 miliardi nel 2015 e nel 2016 (si veda il riquadro 1 – “*La previsione della spesa per interessi*”).

In termini strutturali le differenze nelle stime sull'indebitamento permangono, rendendo incerti sia un sostanziale pareggio già alla fine dell'anno in corso sia la riduzione prescritta dello 0,5 per cento per il biennio successivo. (Si veda il riquadro 2 – “*Il percorso di rientro dell'indebitamento strutturale: metodologia di calcolo e possibili rischi*”)



Fonte: Previsioni Cer, Prometeia, Ref, gennaio 2014; Nota di aggiornamento, settembre 2013

Anche le previsioni di consenso raccolte nelle pubblicazioni internazionali (*Consensus forecasts e Focus economics*) risultano distanti da quelle del Governo, registrando inoltre un peggioramento rispetto allo scorso ottobre, dal 2,6 al 2,8 per cento del Pil, per l'anno in corso (tavola 3).

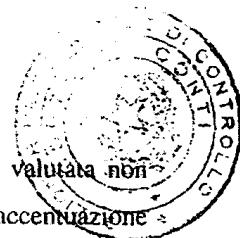
Le evidenze disponibili indicano quindi come il varo della legge di stabilità non abbia diffuso aspettative di un maggior controllo sui saldi di finanza pubblica.

Si tratta di una prospettiva non rassicurante che trova il suo fondamento principale nell'inversione di tendenza nella dinamica della spesa che, già evidente nelle proiezioni a legislazione vigente per il 2014-2016, non ha trovato correzioni nell'impostazione della legge di stabilità che anzi, almeno con riguardo all'anno corrente, accentua l'allentamento del rigore, a conferma della scelta governativa di adozione di una linea di "tregua fiscale".

Tavola 3 - Previsioni di consenso per l'indebitamento 2014: il cambiamento da ottobre a oggi

	in percentuale di Pil	
	ottobre 2013	gennaio 2014
Media	-2,6	-2,8
Mediana	-2,6	-2,7
Valore massimo	-2,1	-2,5
Valore minimo	-3,5	-3,4
Deviazione standard	0,3	0,2

Fonte: *Consensus forecasts e Focus economics*



Questa impostazione – ben presente nel disegno di legge di stabilità e ~~valutata non~~ positivamente dalla Corte già nell'ottobre scorso – ha trovato ulteriore accentuazione nel percorso parlamentare.

8.

Nella versione definitiva, dietro il velo dell'invarianza dei saldi, il provvedimento risulta, infatti, mutato nelle dimensioni e nella composizione (tavola 4). Al bilancio pubblico affluiscono maggiori risorse per 2,5 miliardi nel 2014 e per 1,7 miliardi a regime; le entrate nette crescono di oltre un miliardo sia nel 2014 che nel 2015 e di 720 milioni nel 2016; le spese nette aumentano di circa 2,7 miliardi nel triennio.

Tavola 4 - legge stabilità 2014: differenze fra versione finale e testo iniziale

	2014	2015	2016	(milioni di euro)
Reperimento risorse	2.513,2	1.979,2	1.674,0	
- Maggiori entrate	2.120,6	1.719,5	1.531,9	
- Minori spese	392,6	259,7	142,1	
Utilizzo risorse	2.255,8	1.970,9	1.633,7	
- Minori entrate	961,5	584,6	808,3	
- Maggiori spese	1.294,3	1.386,2	825,4	
Effetto netto	257,4	8,3	40,3	
- Maggiori Entrate nette	1.159,1	1.134,9	723,6	
- Minori Spese nette	-901,7	-1.126,5	-683,2	

Fonte: elaborazioni su dati allegato 3 (AC. 1865 e AS. 1120-B)

La direzione di movimento è stata quindi opposta a quella richiesta dall'obiettivo di ridimensionamento dell'intermediazione del bilancio pubblico, assunto nell'impostazione originaria della manovra.

9.

L'*iter* parlamentare ha poi accentuato il carattere di frammentarietà dell'intervento. Esaminando nel dettaglio il contenuto della legge di stabilità, non si può, infatti, non evidenziarne la complessità e l'elevato numero di misure adottate. I soli interventi di incremento della spesa sono oltre 130 per quanto riguarda la spesa corrente, con un impatto medio poco superiore a 30 milioni di euro, e circa 50 per quanto riguarda la spesa in conto capitale, con un importo medio inferiore ai 70 milioni di euro (si veda il



riquadro 3 – “*La legge di stabilità per il 2014: l’iter parlamentare e la composizione degli interventi sulla spesa*”).

Oltre ad evidenziare il non puntuale rispetto delle disposizioni che disciplinano i contenuti propri della legge di stabilità, dal lato delle entrate, il provvedimento è caratterizzato dal ricorso a misure che, a fronte di un maggior incasso nel periodo 2014-2016, comportano una perdita di gettito per gli anni successivi. Una tecnica già impiegata nel corso dell’anno 2013 con gli aumenti superiori al 100 per cento degli acconti IRES. (si veda il riquadro 4 – “*La manovra sulle entrate e i rischi sul gettito futuro*”).

10.

Nel complesso, la legge di stabilità resta comunque improntata, almeno a partire dal 2015, alla volontà di spostare la correzione sul lato della spesa (tavola 5).

Tavola 5 - Legge Stabilità 2014: effetti sull’indebitamento netto

(milioni di euro)

	2014	2015	2016
Reperimento risorse	12.236,1	14.743,6	19.931,3
- Maggiori entrate	8.212,4	8.600,4	11.710,8
- Minori spese	4.023,7	6.143,2	8.220,5
Utilizzo risorse	14.693,9	11.228,7	12.627,6
- Minori entrate	6.080,8	7.961,5	9.807,9
- Maggiori spese	8.613,1	3.267,2	2.819,8
Effetto netto	-2.457,8	3.514,9	7.303,7
- Maggiori Entrate nette	2.131,6	638,9	1.903,0
- Minori Spese nette	-4.589,4	2.876,0	5.400,7
<i>(In %)</i>			
Reperimento risorse	100,0	100,0	100,0
- Maggiori entrate	67,1	58,3	58,8
- Minori spese	32,9	41,7	41,2
Utilizzo risorse	100,0	100,0	100,0
- Minori entrate	41,4	70,9	77,7
- Maggiori spese	58,6	29,1	22,3
Effetto netto	100,0	100,0	100,0
- Maggiori Entrate nette	-86,7	18,2	26,1
- Minori Spese nette	186,7	81,8	73,9

Fonse: elaborazioni su dati allegato 3 (AC. 1865 e AS. 1120-B)

(*) Tra le maggiori entrate non è ricompreso il maggior gettito TASI (3.764 milioni di euro annui)

(**) Tra le minori entrate non è compreso il minor gettito per abolizione IMU prima casa (3.764 milioni di euro annui)

La riduzione dell'indebitamento programmata per il 2015-2016 è infatti attribuibile in massima parte al contenimento delle spese (per oltre l'80 e per quasi il 75 per cento rispettivamente, nei due anni).

A regime, l'intervento attuato con la legge di stabilità dovrebbe portare a una riduzione della spesa, rispetto al bilancio a legislazione vigente, di circa 5,4 miliardi, mentre la correzione affidata alle maggiori imposte rimarrebbe al di sotto dei 2 miliardi. Nelle intenzioni del Governo lo spostamento della manovra in direzione di una riduzione della spesa è destinato ad assumere un profilo più pronunciato con l'attuazione della *spending review*, alla quale è affidato l'obiettivo di conseguire nuovi e significativi risparmi rispetto a quanto inscritto nella legislazione vigente.

Una conferma in tal senso viene dalla recente decisione di abrogare, con il decreto-legge 4/2014, la norma della legge di stabilità che prevede una riduzione delle detrazioni di imposta, individuando le necessarie coperture nell'aumento dei risparmi attesi dalla revisione della spesa.

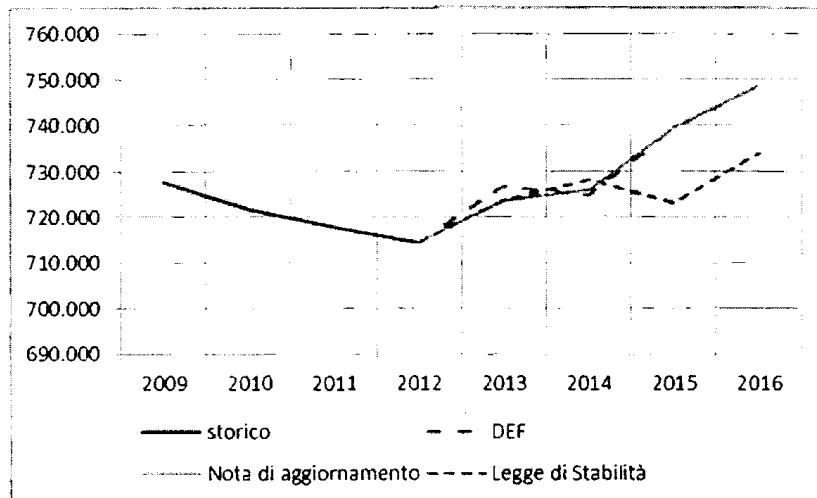
L'impostazione della manovra di bilancio: alcune considerazioni

11.

In ordine alla descritta impostazione della manovra sono rilevabili alcuni elementi di incertezza. Risulta, in particolare, che nell'immediato, ossia nel 2014, la legge di stabilità aumenta e non diminuisce la spesa pubblica (+4,6 miliardi), ed affida all'incremento delle entrate il contenimento del relativo effetto sul disavanzo. Si ripropone qui un limite già osservato nella definizione nei quadri tendenziali della spesa pubblica, dai quali risulta il mancato consolidamento dei risparmi realizzati tra il 2009 e il 2012.

Per il triennio 2014-2016 i valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento indicano infatti un aumento della spesa, al netto degli interessi, di quasi 25 miliardi (erano 21 nel DEF) e il dato programmatico, risultante dalla legge di stabilità, accentua l'andamento crescente del 2014; le successive correzioni rallenterebbero, ma non arresterebbero, l'espansione delle uscite del bilancio pubblico (grafico 13).

Grafico 13 - Andamento storico, tendenziale e programmatico della spesa pubblica al netto degli interessi



Fonte: Istat, DEF 2013, Nota di aggiornamento 2013

Anche se questo andamento potrebbe essere mutato dalla piena attuazione della *spending review*, l'indicazione fornita al mercato è comunque quella che la spesa pubblica torna a crescere, seppur a ritmi inferiori a quelli sperimentati nel passato.

12.

Una seconda difficoltà di lettura nasce dal contrasto fra l'impatto, relativamente contenuto, che la legge di stabilità ha sull'indebitamento netto e il volume, molto più ampio, di risorse che vengono effettivamente movimentate. Per il solo 2014 (vedi ancora tavola 5), al bilancio pubblico vengono attribuite, per effetto della legge di stabilità, maggiori risorse per oltre 12 miliardi, più di 8 delle quali attraverso maggiori entrate; nel 2016, le risorse aggiuntive sfioreranno i 20 miliardi, con quasi 12 miliardi di entrate discrezionali supplementari. La legge prevede una redistribuzione al sistema, sotto varie forme, della maggior parte delle risorse addizionali. Ciò in quanto, in presenza di vincoli di indebitamento ancora molto stringenti, ogni misura espansiva deve essere finanziata da un provvedimento di segno opposto. Tuttavia, un disegno redistributivo delle risorse del bilancio pubblico dovrebbe poggiare sul rispetto di priorità di intervento del programma di Governo. La frammentazione degli interventi, in precedenza evidenziata, così come l'utilizzo della legge di stabilità con fini diversi da

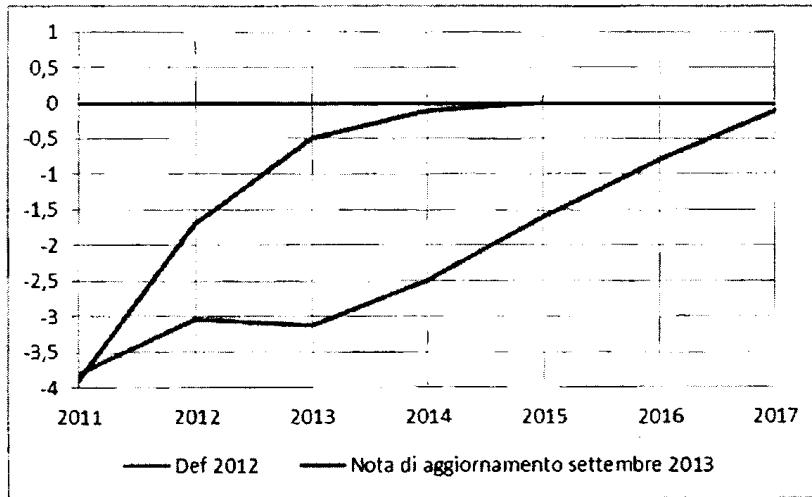
quelli a cui è istituzionalmente preposta, non sembrano rispettare questa esigenza. Sussisterebbe, comunque il rischio che nel 2014, per quanto ampie, le risorse previste (nel complesso 12,2 miliardi, di cui 8,2 miliardi ascrivibili a maggiori entrate) potrebbero risultare non sufficienti a coprire le misure di espansione della spesa (8,6 miliardi), con conseguente pregiudizio per il rispetto degli obiettivi di saldo. Ciò in quanto un andamento dell'economia che si confermasse *ex post* meno favorevole di quello atteso dal Governo inciderebbe, infatti, negativamente sul gettito.

13.

Sotto un profilo più generale va osservato che dal dicembre 2012, le manovre di finanza pubblica sono rivolte a compensare la dose massiccia di restrizione fiscale recata dalle misure varate nel secondo semestre del 2011, sotto la spinta della crisi del debito sovrano.

I grafici 14 e 15 danno evidenza dell'allentamento degli obiettivi di bilancio, concretizzato dopo il ripristino di condizioni di normalità finanziaria.

Grafico 14 - L'allentamento degli obiettivi di indebitamento nominale

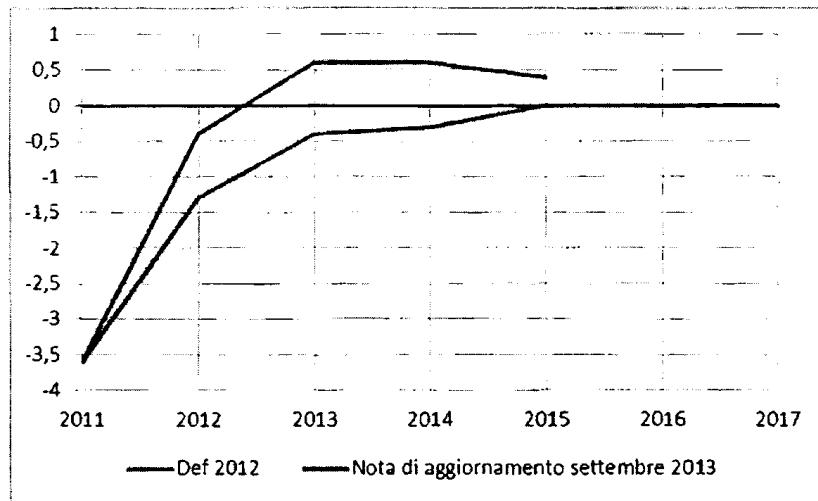


Fonte: Istat, DEF - aprile 2012, Nota di aggiornamento - settembre 2013

In termini nominali (grafico 14), i valori programmatici a cui tendeva da ultimo, il decreto Salva Italia (novembre 2011) sono stati ampiamente disattesi: non solo il raggiungimento del pareggio di bilancio (in termini nominali) allora previsto per il 2013

nella Nota risulta rinvia al 2017, ma è stato rimandato di un biennio (dal 2012 al 2014) anche l'obiettivo di riportare l'indebitamento al di sotto del 3 per cento del Pil. In termini di saldo strutturale (grafico 15), non si prefigura più la realizzazione di quell'avanzo che, secondo il DEF dell'aprile 2012, avrebbe dovuto comparire già nel 2013 e che slitta al 2015.

Grafico 15- La revisione degli obiettivi di indebitamento strutturale



Fonte: Istat, DEF - aprile 2012, Nota di aggiornamento - settembre 2013

La revisione degli obiettivi è stata in massima parte obbligata, dal momento che il sentiero programmatico precedente si è rivelato insostenibile dal punto di vista macroeconomico. Per altra parte, l'intervento di finanza pubblica ha mutato di segno, assumendo un'intonazione espansiva a partire dalla legge di stabilità 2013.

La politica di bilancio italiano si muove fra le esigenze della crescita e del risanamento del bilancio, apparentemente contrastanti, con una strategia che si potrebbe definire dei piccoli passi, ossia con interventi al margine che sfruttano i pochi spazi di manovra che si rendono di volta in volta disponibili. Il rischio è di sacrificare gli obiettivi di bilancio senza riuscire a trasmettere impulsi significativi all'economia. Anche su questo versante di analisi, si ripropone la necessità di definire una politica capace di orientare in direzione più certa le aspettative degli operatori e dei mercati.

*Considerazioni conclusive*

14.

In conclusione, la legge di stabilità uscita dall'esame parlamentare mantiene, almeno in parte, i limiti iniziali. Ad essi se ne aggiungono di nuovi: si conferma, anche nella versione definitiva, il limitato rilievo quantitativo delle misure di stimolo dell'economia, mentre crescono in misura significativa interventi di limitata dimensione unitaria, ma tali da riportare la spesa corrente su un percorso di crescita.

Il sistema sembra, quindi, sottoposto ad impulsi contraddittori: si prefigurano consistenti tagli della spesa, crescenti nel biennio 2015 e 2016, mentre si incrementa la spesa nell'esercizio in corso; si preannuncia la destinazione prevalente dei proventi della "revisione della spesa" a riduzioni fiscali, senza evidenziare che buona parte dei risultati attesi sono già ipotecati per evitare un incremento del prelievo.

Si tratta di una impostazione, non nuova, che non sembra in grado di incidere in misura significativa sulle prospettive di crescita, né di garantire un solido e rassicurante profilo di rientro del disavanzo pubblico. Pur in un quadro economico che comincia a presentare segnali di miglioramento, i risultati che emergono dalle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per il prossimo triennio non sembrano privi di rischi e giustificano una riflessione sulle scelte finora assunte. La stessa osservanza delle regole europee in termini di miglioramento tendenziale dei saldi di bilancio non sembra assicurata.

15.

In attesa di conoscere i risultati definitivi del 2013, i dati di preconsuntivo segnalano il consistente sforzo compiuto a carico del bilancio pubblico; non sembra, tuttavia, che gli interventi espansivi adottati abbiano ancora prodotto i risultati sperati in termini di crescita.

L'inversione di tendenza nell'andamento della spesa rispetto al severo contenimento operato negli ultimi anni, si proietta sull'intero triennio di programmazione.

Provvedimenti importanti anche dal punto di vista quantitativo, come il pagamento dei debiti della PA e l'alimentazione dei fondi destinati ad alleviare la difficoltà nell'accesso al credito, pur non incidendo sull'indebitamento, hanno segnato la dinamica del debito pubblico. Sono i segnali di una politica mirata ad assecondare la

riresa della crescita, senza compromettere gli obiettivi posti in termini di saldi di bilancio.

L'abbandono di un sentiero di rigore fiscale, che si è rivelato macroeconomicamente insostenibile, non consente, infatti, di allentare, senza limiti, il percorso di riequilibrio dei conti pubblici.

Ma la necessaria tenuta degli obiettivi di saldo rende difficile l'adozione di misure di sostegno all'economia della consistenza desiderabile.

Il crescente ricorso a misure di spesa, con copertura affidata ad anticipazione di entrate future – come avviene con la legge di stabilità 2014 – comporta consistenti rischi di trasferire gli attuali squilibri sugli esercizi a venire senza riuscire a coglierne oggi gli effetti positivi. Si fa concreta l'eventualità di mancare entrambi gli obiettivi: le prospettive di crescita dell'economia rimangono ancora troppo basse e l'equilibrio dei bilanci resta ancora troppo precario.

16.

Il ruolo centrale che secondo le nuove regole europee assume il valore strutturale dell'indebitamento mette in evidenza l'urgenza di orientare la gestione di politica economica ad un significativo miglioramento del prodotto potenziale, ossia a quella componente della crescita che non dipende dal ciclo economico. Solo così sarà possibile rendere compatibile il mantenimento di condizioni di miglioramento dei saldi nominali e il riavvio della crescita con il rispetto degli obiettivi posti, sia a livello europeo che a livello nazionale (con il vincolo costituzionale), al graduale ma sicuro annullamento del disavanzo strutturale. Ne discende che, anche sotto questo profilo, vanno viste le scelte di riforma avviate dal Governo, gli interventi di contesto anche privi di oneri e il riorientamento auspicabile per la stessa spesa corrente.

17.

Il necessario mutamento dell'approccio strategico comporta, pertanto, che non ci si limiti a garantire il rispetto dei saldi. I limitati spazi finanziari mal si prestano a sostenere politiche di spesa che non siano improntate ad una stretta selezione. Il contributo alla crescita che può venire dalla intermediazione pubblica dovrebbe comportare il recupero di una attenta destinazione dei flussi attivabili da rivolgere,



anche nell'ambito della spesa corrente, a misure in grado di incidere sulle potenzialità di crescita (formazione, scuola, ecc). Nell'ambito della spesa in conto capitale, andrebbe non solo garantito il carattere aggiuntivo degli spazi finanziari, ma anche evitato che essi si traducano in spesa non coerente con le necessità di riforma (si veda il riquadro 5 – “Il DL 35/2013: il carattere aggiuntivo della spesa in conto capitale dei comuni”).

Il conseguimento di risultati significativi è anche ostacolato dal limite quantitativo alle risorse mobilitabili.

Pur nella consapevolezza che sussistano ancora margini per una razionalizzazione della spesa e per il riassorbimento di inefficienze e distorsioni gestionali, queste non sembrano offrire nel breve termine margini di manovra risolutivi. E' necessario, quindi, procedere a una revisione più radicale dei confini entro cui opera il sistema di intervento pubblico che rischia, oggi, di tradire le attese dei cittadini per l'incapacità di definire un assetto più efficiente e sostenibile. Il rafforzamento degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative va inteso anche nel significato, più impegnativo e complesso, di ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici e delle modalità di accesso, in un contesto sociale e demografico profondamente mutato. La recente riforma dell'Isee potrebbe costituire una occasione per un ridisegno più mirato.

E' da ritenere che, seguendo tale linea risulterebbe possibile reperire le risorse necessarie a rendere effettivo il processo di risanamento finora avviato e a liberare risorse per i programmi mirati al sostegno della crescita. Ciò nel presupposto che le risorse andrebbero ricercate attraverso una seria redistribuzione, sia dal lato delle entrate (compresi i meccanismi di selezione degli accessi) sia dal lato delle spese.

18.

Tale percorso non appare, tuttavia, sostenibile se non accompagnato dal rilancio del dibattito europeo sui grandi orientamenti in materia di politica economica, riconfermati dalla Commissione nello scorso novembre, che sottolineano l'urgenza di promuovere la crescita e la competitività anche attraverso riforme strutturali in grado di rilanciare l'economia dal lato dell'offerta, e di lottare contro la disoccupazione e contro le conseguenze sociali della crisi.