



## *Corte dei conti*

### **XIV Global Working Group meeting**

*Tokyo, 10 – 13 April 2013*

#### **Tema I**

**Solidità e sostenibilità delle finanze pubbliche,**

**debito pubblico e ruolo delle Istituzioni superiori di controllo**

### *Country paper of the Corte dei conti (Italian SAI)*

Un elevato livello del debito pubblico costituisce la prova evidente che un sistema economico sta vivendo al di sopra dei suoi mezzi; al di là del finanziamento degli investimenti, per le famiglie così come per lo Stato, le entrate correnti dovrebbero coprire le spese correnti. Per una società nel suo complesso, accumulare debito pubblico significa spostare l'onere dell'aggiustamento e del rimborso sulle generazioni future; ricorrere al debito è economicamente giustificabile solo in funzione del finanziamento di investimenti e della formazione di capitale sociale.

Nella letteratura economica non vi è indicazione di un rapporto ottimale tra debito e prodotto interno lordo, purché il debito sia finanziabile e sostenibile dall'economia, dati un determinato livello dei risparmi finanziari e un'equilibrata distribuzione tra sottoscrizioni nazionali ed estere; ma quando il debito in rapporto al PIL cresce negli anni, ciò significa che il debito sta crescendo più velocemente dell'economia. Questo andamento potrebbe condurre a un gravoso, al limite insopportabile, onere per il servizio del debito (costituito dai pagamenti degli interessi e dai rimborsi del capitale) per le future generazioni.

La via d'uscita virtuosa da una situazione di elevato debito implica la disponibilità di entrate correnti più elevate delle spese correnti: il primo indicatore di una riduzione del rapporto debito/PIL

è la formazione di un avanzo primario, vale a dire un avanzo tra le entrate correnti e le spese senza considerare il pagamento degli interessi.

La valutazione del livello del debito pubblico in relazione al PIL e della sua sostenibilità nel lungo termine costituisce un compito primario delle Istituzioni superiori di controllo (ISC). Dal momento che le ISC rendono conto ai parlamenti ed ai cittadini, nonché - come sono sempre più convinto - alle future generazioni, che non hanno nel momento presente diritto di voto, le ISC devono assicurare a tutti i propri *stakeholders* informazioni neutrali e realistiche sulla sostenibilità del debito pubblico e sulla possibilità di pagarne gli interessi e rimborsare il capitale. In questo campo, il coinvolgimento delle ISC è previsto dalle regole e dagli *standards* generalmente accettati, quali gli IPSAS e le ISSAIs; nell'Unione Europea, ciò viene assicurato da una nuova serie di regole, che vanno sotto il nome di *nuova governance* (in particolare, dal cosiddetto Fiscal Compact).

Secondo il mio punto di vista, a questo riguardo le ISC dovrebbero agire come un “fornitore di fiducia” rispetto ai propri *stakeholders*, con un certo parallelismo con il ruolo delle banche centrali. Esse devono garantire che le attuali generazioni non “chiedano troppi regali ai propri nipoti!”. La Corte dei conti non fa eccezione a questa regola generale.

Vorrei soffermarmi sull'importanza del rapporto debito/PIL in Italia, e sulle rilevazioni e valutazioni della Corte dei conti negli anni, in particolare con riguardo alla sostenibilità del debito pubblico e alla possibilità di ridurlo.

L'Italia è un Paese che ha sperimentato un crescente debito pubblico negli ultimi 30 anni e in certo qual modo ha imparato a convivere con un elevato debito pubblico. Il grafico n.1 allegato mostra il rapporto debito/PIL negli ultimi 3 decenni.

La cosiddetta “regola aurea”, vale a dire il rispetto dell'equilibrio di bilancio, è stata incorporata nella Costituzione italiana già dal 1948; ma l'interpretazione e la conseguente applicazione, negli anni, di questa regola è stata piuttosto flessibile, permettendo così un costante incremento del rapporto debito/PIL.

Negli anni 1996-97, l'aumento delle entrate fiscali ha reso possibile l'adesione dell'Italia all'Unione monetaria europea, anche grazie all'introduzione di un'imposta speciale per partecipare all'Euro fin dall'inizio. Il nostro livello di debito in quegli anni superava il 115%, ma all'epoca anche a livello europeo l'enfasi era più sul deficit che sul debito, purché il rapporto debito/PIL mostrasse una tendenza alla diminuzione, con una ragionevole velocità.

Dopo l'introduzione dell'Euro, la politica economica e finanziaria ha trovato un limite esterno nelle regole economiche dell'Unione Europea, disposte dalla normativa Europea, in particolare dalla Procedura per i disavanzi eccessivi e dal Patto di stabilità e crescita. Comunque, l'interpretazione di queste regole, a livello sia nazionale sia europeo, ha consentito un certo grado di flessibilità nel rispetto dei parametri di riferimento, sia del rapporto debito/PIL (60%), sia di quello deficit/PIL (3%), previsti dal Trattato. Probabilmente ciò era dovuto a un'eccessiva fiducia nella capacità del mercato di condurre verso la convergenza le economie dei Paesi membri. A posteriori, si può affermare che le regole di bilancio non sono state rispettate e la convergenza economica non si è realizzata.

Provvedimenti con effetti temporanei (compresi vari condoni fiscali e misure "una tantum", pari in media a circa 1 per cento del PIL negli anni 1995-2006) sono stati spesso utilizzati per rispettare almeno formalmente le regole europee di bilancio, evitando i costi di aggiustamenti più sostenibili. Un contributo sostanziale alla riduzione del rapporto debito/PIL è stato dato nella seconda metà degli anni '90 dalla privatizzazione di parte delle imprese di proprietà dello Stato. Il risultato è stato la diminuzione di tale rapporto dal 120,9 per cento nel 1994 al 109,2 per cento nel 2000. Il risparmio in termini di onere per interessi è stato di più di 50 miliardi di euro all'anno.

Dopo l'adesione all'Unione monetaria europea, in un primo momento il Governo italiano ha fissato obiettivi coerenti con l'impegno, preso nel marzo del 1998 a livello europeo, di mantenere un avanzo primario pari o superiore al 5 per cento del PIL, il che avrebbe permesso di portare il rapporto debito/PIL vicino al 60 per cento in un lasso di tempo relativamente breve. Il grafico n.2 allegato indica l'andamento del rapporto tra avanzo primario e PIL nel corso degli anni. Se gli avanzi primari degli anni 1998-99, pari a circa il 5% del PIL, fossero stati mantenuti anche negli anni successivi, l'Italia avrebbe ora un rapporto debito/PIL significativamente inferiore al 100% (84%, secondo autorevoli analisti) quindi senza alcuna ulteriore necessità di fare ricorso a misure addizionali di rigore fiscale, che inevitabilmente arrecano danno all'economia reale. Invece il rapporto debito/PIL, dopo aver raggiunto un minimo del 103% nel 2007, ha iniziato nuovamente a salire, raggiungendo l'attuale livello del 127%.

Mantenere un elevato avanzo primario è il modo più virtuoso per diminuire il rapporto debito/PIL. L'altro modo fisiologico con il quale tale rapporto può diminuire è attraverso l'incremento del denominatore del rapporto, vale a dire il PIL nominale.

## **La crisi finanziaria globale e le crisi dei debiti sovrani**

Dopo l'irrompere della crisi finanziaria degli Stati Uniti e la recessione mondiale del 2008-9, la crisi ha investito diversi Paesi dell'Unione Europea che presentavano un eccessivo debito, pubblico e privato, uno squilibrio dei conti con l'estero, una mancanza di competitività e una bassa crescita. Il differenziale del tasso d'interesse – lo *spread* – rispetto ai buoni decennali del Tesoro tedesco (l'usuale parametro di riferimento nell'Unione Europea) ha raggiunto in Italia il livello di 550 punti nel novembre del 2011. L'area dell'Euro nel suo complesso è stata investita da una crisi di fiducia. L'incremento dei differenziali tra tassi d'interesse sui debiti sovrani è derivato da due componenti: una nazionale e una europea; a livello nazionale, la debolezza delle economie e il rischio di sostenibilità dei debiti sovrani; a livello europeo, le carenze del quadro istituzionale e le paure, peraltro infondate, di uno sfaldamento dell'Unione monetaria.

La reazione dei mercati finanziari è stata eccessiva: dopo che per anni questi hanno sottostimato i rischi connessi con i debiti sovrani, improvvisamente li hanno sovrastimati (un classico comportamento di “reazione oltre misura” dei mercati), portandoli a livelli ingiustificati rispetto ai fondamentali economici. In Italia, l'aumento del differenziale ha implicato che l'onere annuo per interessi sul debito pubblico abbia raggiunto l'anno scorso 86 miliardi di euro, pari al 5,5% del PIL, per effetto congiunto dell'accresciuto livello dei tassi d'interesse e dell'ammontare complessivo del debito pubblico, che si è avvicinato ai € 2.000 miliardi alla fine del 2012. Il nuovo Governo italiano, entrato in carica nell'autunno del 2011, ha adottato severe misure di aggiustamento, concentrate principalmente sul lato delle entrate, peraltro dando luogo a un non desiderato aggravamento della fase recessiva già in atto.

Nell'area dell'Euro le tensioni si sono allentate solo negli ultimi mesi, come risultato delle misure adottate a livello nazionale ed europeo, e di nuovi provvedimenti della BCE. Un importante contributo per allentare le tensioni è venuto dal rafforzamento della *governance* europea, in particolare dall'entrata in funzione del Meccanismo europeo di stabilità.

Una riduzione permanente del rapporto debito/PIL implica un incremento del denominatore, cioè del PIL nominale; questo può avvenire attraverso la sua componente reale e/o monetaria. L'aumento della componente reale si ha con lo sviluppo dell'economia e questo presuppone, nel nuovo contesto globalizzato, un incremento della competitività; questa a sua volta richiede investimenti e innovazioni; ma proprio l'incertezza collegata agli sviluppi dei mercati finanziari riduce la fiducia ed ostacola l'innovazione.

## **Il rapporto debito-PIL negli audits della Corte dei conti.**

I rapporti della Corte dei conti hanno, negli anni, a vari livelli, affrontato la questione della sostenibilità del debito e della riduzione del rapporto debito/PIL. In genere i maggiori scostamenti tra previsioni e risultati nella riduzione di detto rapporto sono stati dovuti a eccessi di ottimismo. La Corte ha più volte sottolineato come le previsioni dei Governi fossero costantemente caratterizzate da eccessi di ottimismo, sia in relazione all'aumento delle entrate e alla riduzione delle spese, sia con riferimento all'andamento dei tassi d'interesse o dell'inflazione. Ciò solleva questioni sulla qualità dell'informazione pubblica in materia di bilancio e sui meccanismi istituzionali finalizzati all'adozione di misure che siano veramente efficaci nel medio termine.

La Corte dei conti ha altresì ripetutamente sottolineato come le misure di austerità adottate negli ultimi anni abbiano fatto correre il rischio di innescare un circolo vizioso, il quale, riducendo il potere di acquisto di consumatori ed investitori, ha un effetto sulle entrate, peggiorando così il rapporto deficit-debito e richiedendo nuove misure restrittive. La Corte dei conti ha sempre proposto una combinazione di misure correttive centrate sul lato fiscale e di provvedimenti per stimolare la crescita (un modo salutare per ridurre il rapporto debito/PIL, incrementando il denominatore), pur essendo pienamente conscia dei lunghi tempi necessari per indurre una crescita dell'economia. La Corte ha sempre sottolineato come mettere le finanze pubbliche su un percorso di sostenibilità non solo costituisca un adeguamento agli impegni europei, ma rappresenti un fattore di crescita.

Teoricamente, un aumento nel denominatore (vale a dire il PIL nominale) potrebbe avvenire anche attraverso un processo inflazionistico, ma a far tempo dall'adozione della valuta comune europea e dalla costituzione del Sistema Europeo di Banche Centrali, la lotta all'inflazione è stato l'obiettivo primario della BCE e questo obiettivo è stato raggiunto con successo.

Quanto ai meccanismi istituzionali per assicurare la riduzione del rapporto debito/PIL, un ruolo cruciale è stato giocato da fattori politici più ampi (quali la composizione dei Governi), ma anche dagli assetti istituzionali nazionali: soltanto negli anni recenti, profondi mutamenti istituzionali sono intervenuti in Italia, anche a seguito della nuova *governance* economica nell'ambito dell'Unione Europea.

Il nuovo sistema comprende una nuova regola del pareggio di bilancio; per i Paesi nei quali il rapporto debito/PIL superi il 60%, è prevista l'automatica adozione di misure per ridurre annualmente detto rapporto di un ventesimo dell'eccedenza (tenendo conto peraltro dell'andamento del ciclo economico). In realtà le nuove regole europee non sono completamente differenti da quelle già prevalenti, ma esse hanno innalzato il grado di stringenza dell'applicazione degli impegni già esistenti.

La nuova *governance* europea ha aumentato il livello di automatismo del controllo di coerenza tra politiche ed obiettivi già presenti nel Patto di stabilità e crescita: per esempio, la regola della riduzione di un ventesimo in media ogni anno del rapporto del debito, in eccesso rispetto alla soglia del 60%, era già implicita nel Trattato di Maastricht; il suo obiettivo è di garantire che il rapporto debito/PIL rimanga almeno costante in termini nominali; detta regola si sostanzia nel requisito di un pareggio di bilancio strutturale, vale a dire aggiustato per gli effetti del ciclo economico e di misure "una tantum"; dal momento che il rispetto della regola sarà verificato su base triennale, eventuali mancanze di rispetto sono ammesse nelle fasi sfavorevoli del ciclo, purché esse siano compensate in tempi migliori. Per l'Italia, in tali condizioni, un aumento del PIL nominale leggermente inferiore al 3 per cento sarebbe sufficiente per conformarsi con le nuove regole.

Le nuove regole prevedono anche la creazione di un'Autorità indipendente, conosciuta nella letteratura economica come *fiscal council*, con il compito di valutare la corrispondenza della programmazione del bilancio annuale con gli obiettivi di medio termine. In Italia, nel 2012, la legge costituzionale che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione ha altresì previsto la costituzione presso il Parlamento di un organismo indipendente, con il compito di valutare gli andamenti di finanza pubblica e l'osservanza delle regole di bilancio. Questo ufficio è composto da tre membri a tempo pieno nominati dai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, nell'ambito di una lista di soggetti conosciuti a livello nazionale e internazionale per la loro indipendenza, competenza ed esperienza, nel campo dell'economia e della finanza pubblica.

La modifica appena menzionata della Costituzione implica anche un nuovo profilo dell'attività della Corte dei conti; il suo ruolo nell'assicurare la trasparenza e la rendicontazione ai propri *stakeholders*, primi tra tutti il Parlamento ed i cittadini, ne è uscito rafforzato.

Ci si attende che la Corte continui ad effettuare valutazioni indipendenti delle finanze pubbliche e degli sviluppi macroeconomici sulla base del suo mandato istituzionale, che arriva a coprire le regioni, le province ed i comuni, nonché le aziende sanitarie.

Il coinvolgimento della Corte nei meccanismi previsti dalla nuova *governance* europea, ivi incluse le recenti iniziative di Eurostat per assicurare la qualità degli *upstream data* relativi alle procedure per i disavanzi eccessivi, fa della Corte il garante della conformità delle statistiche italiane alle regole dell'Unione economica e monetaria.

Da qui la rinnovata enfasi che è stata data alle nostre relazioni annuali al Parlamento sulle finanze pubbliche; la nostra cooperazione con il Parlamento è divenuta maggiormente stretta, come dimostrato dall'alto numero di audizioni, pareri e di occasioni nelle quali la Corte viene richiesta di esprimere la sua opinione indipendente.

Per la sua rilevanza costituzionale e le sue caratteristiche di indipendenza, autonomia, neutralità, status giurisdizionale e la sua posizione di terzietà, la Corte dei conti rappresenta l'Autorità che può dare al Parlamento, alle Istituzioni europee ed internazionali e, ultimi ma non meno importanti, ai mercati finanziari, la garanzia di credibilità di analisi, valutazioni e previsioni.

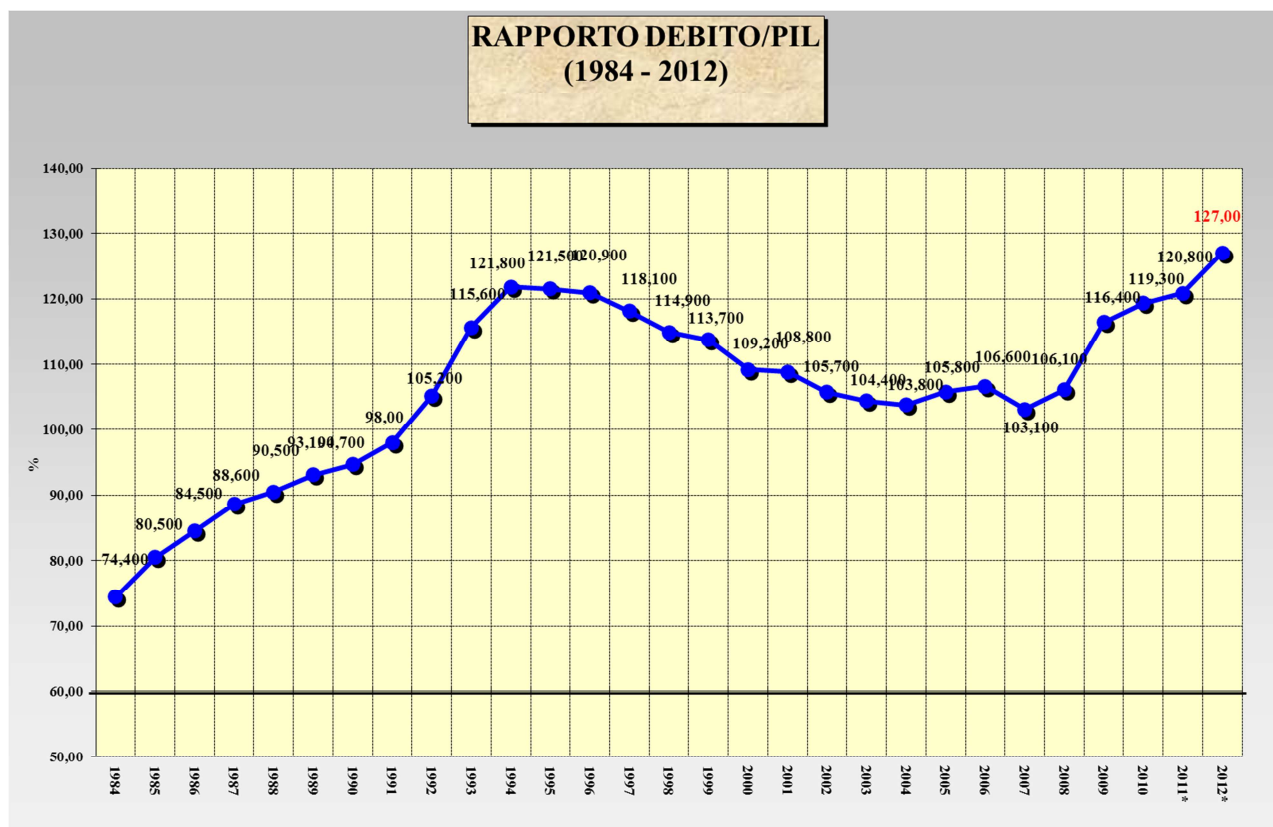


Grafico n. 1

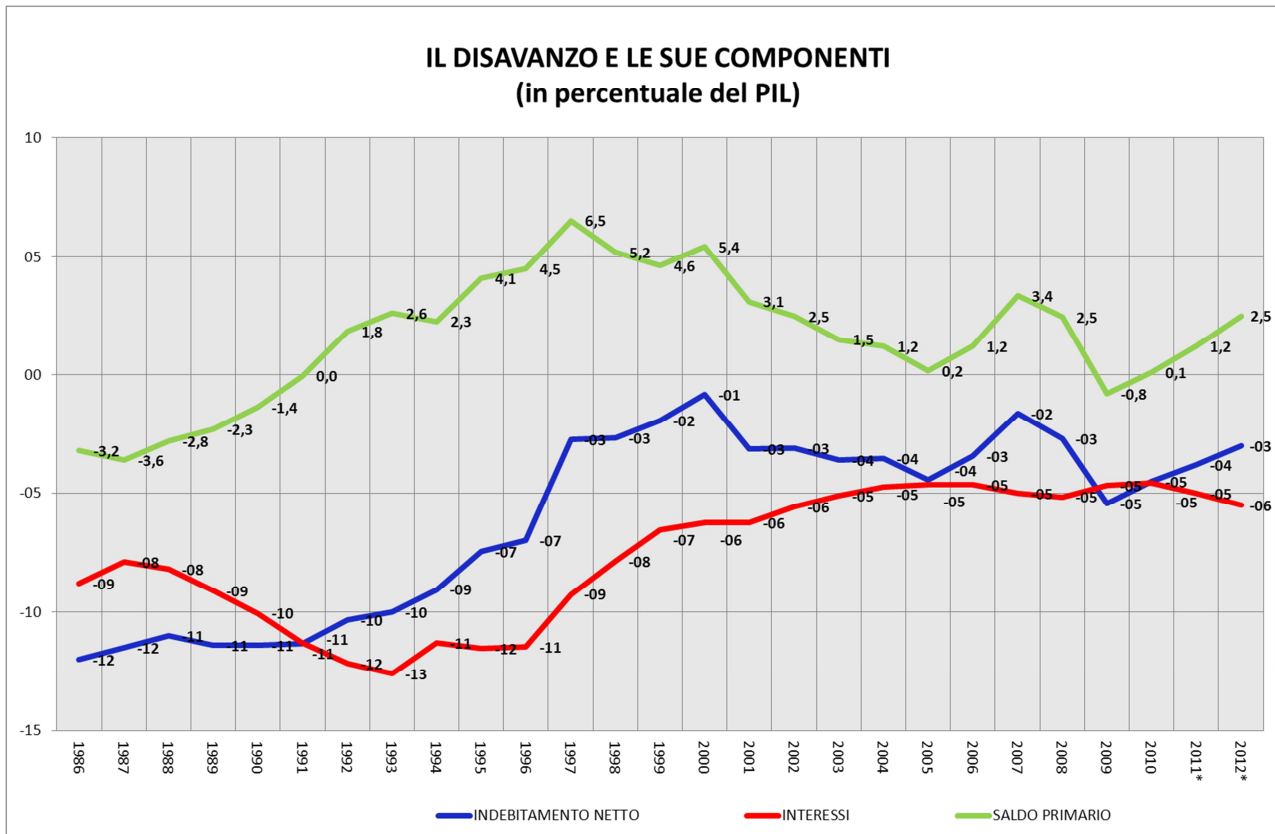


Grafico n. 2

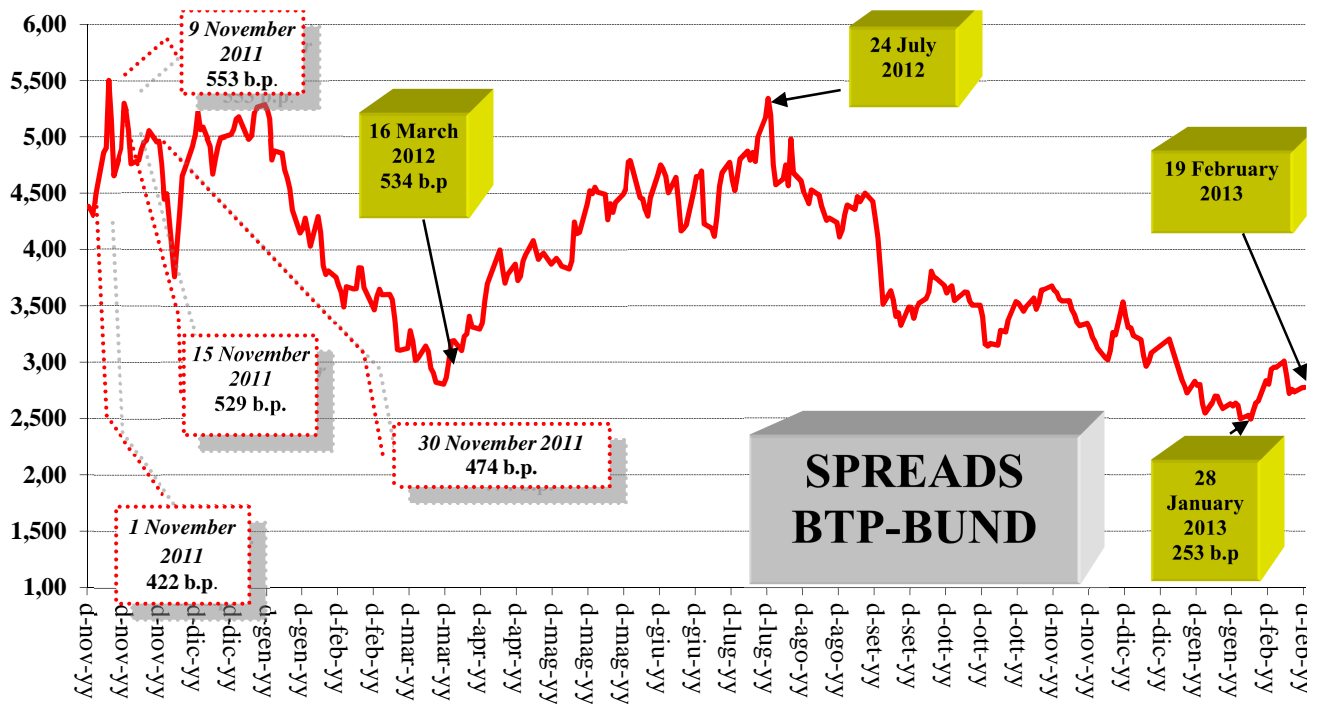


Grafico n. 3