

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica

- 1. Premessa.**
- 2. La politica di bilancio per il 2006.**
- 3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.**
- 4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.**
- 5. La manovra di bilancio per il 2007.**

1. Premessa.

1.1. Nel 2006 il rafforzamento della ripresa economica, trainato dalla rapida crescita dell'economia tedesca, si è prontamente riflesso in un ampio miglioramento dei conti pubblici, rappresentati al netto di contabilizzazioni straordinarie che hanno determinato un aggravio delle spese in conto capitale per quasi 30 miliardi di euro.

Sia la dinamica del prodotto interno lordo che i saldi di finanza pubblica sono risultati nettamente migliori delle originarie previsioni governative: il Pil con una crescita appena inferiore al 2 per cento in termini reali (contro l'1,5 del DPEF del luglio 2005); l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al Pil, sceso ben al di sotto della soglia del 3 per cento (2,4 per cento), a fronte di un obiettivo che il DPEF fissava al 3,8 per cento.

Il confronto è ancora più favorevole rispetto ai risultati dell'anno precedente, quando il Pil era a crescita zero e il disavanzo aveva raggiunto il 4,2 per cento del prodotto.

Anche l'avanzo primario, pressoché azzerato nel 2005, è tornato su valori positivi prossimi a quelli di cinque anni prima, superando il 2 per cento del prodotto.

Si tratta di un risultato particolarmente significativo nella strategia di riduzione del debito pubblico, impegno prioritario dei prossimi anni ma che ha mostrato segni di cedimento già dal 2004.

Il rapporto debito/Pil è, infatti, ancora aumentato dal 106,2 al 106,8 per cento, mantenendosi, peraltro, quasi un punto al di sotto della stima del DPEF di luglio 2005.

La raccomandazione dell'Unione europea che prescriveva per il biennio 2006-2007 un miglioramento di 1,6 punti del disavanzo strutturale, misurato al netto degli effetti ciclici e delle misure temporanee, è pressoché per intero soddisfatta già con il risultato del 2006: considerando le stime della Commissione europea del saldo aggiustato per il ciclo economico e le valutazioni ufficiali in materia di misure non permanenti, il deficit strutturale è, infatti, passato da oltre il 4 per cento del Pil nel 2005 a poco sopra il 2,5 per cento nel 2006.

1.2. Gli eccellenti risultati conseguiti sul fronte dei saldi di finanza pubblica non consentono, tuttavia, di esprimere un giudizio positivo sulle modalità attraverso le quali gli stessi sono stati conseguiti.

Il miglioramento è, infatti, da attribuire per intero ad una impennata, né programmata né prevista, della pressione fiscale (passata dal 40,6 per cento del 2005 al 42,3 del 2006) e ad un ulteriore inopportuno contenimento delle spese in conto capitale, misurate al netto di poste straordinarie, e in particolare degli investimenti pubblici. Con riguardo alle spese correnti le misure di controllo hanno funzionato solo per i consumi intermedi (diminuiti dello 0,8 per cento), un'area limitata e poco suscettibile di ulteriori limature. Permangono, pertanto, le ragioni della preoccupazione già espressa dalla Corte nella relazione sul rendiconto dello scorso anno, nella quale si rilevava la persistente difficoltà di controllo della spesa corrente primaria, nelle grandi categorie "a rischio" (pubblico impiego, pensioni e spesa sanitaria). L'incidenza sul Pil della spesa corrente al netto degli interessi ha raggiunto il 40 per cento, con un continuo aumento a partire dal 2000.

La natura del rischio si delinea con evidenza ancora maggiore in un contesto nel quale sono esauriti i margini di riduzione delle spese per interessi sul debito, che hanno invertito la tendenza a seguito dei rialzi sui mercati internazionali.

L'elevato livello del debito pubblico richiederebbe, dunque, una attenta riconsiderazione delle cause degli insuccessi degli anni trascorsi in tema di controllo della spesa e l'assunzione di decisioni più incisive, in mancanza delle quali si prospetta uno scenario di mantenimento della pressione fiscale su valori difficilmente tollerabili sul piano sociale e causa di effetti distorsivi sul piano economico.

1.3. Una analisi delle spese in conto capitale conferma il forte rallentamento impresso negli ultimi anni a tali spese dalle manovre di riduzione del disavanzo. Nei conti dello Stato, gli investimenti hanno segnato, nel 2006, un livello inferiore di oltre il 40 per cento

a quello registrato nel 2003. Si è, dunque, accentuato il divario negativo dell'Italia in tema di infrastrutture, con conseguenze non lievi, come è stato osservato, sullo sviluppo economico e sulla competitività del nostro apparato produttivo. Mentre le indicazioni programmatiche hanno ripetutamente privilegiato gli obiettivi di sviluppo, nella pratica le politiche di riequilibrio dei conti, non trovando le soluzioni per una stabile riduzione delle spese correnti, hanno seguito la via più facile sacrificando le spese di investimento.

Con il c.d. "decreto taglia-spesa" (DL n. 194/2002) la compressione aveva assunto la natura del mero rinvio delle erogazioni di cassa; e, pertanto, in tal caso era agevole mettere in conto successivi recuperi di più elevati livelli di spesa. Le manovre disposte con le leggi finanziarie degli ultimi anni, invece, hanno operato tagli estesi anche agli stanziamenti e agli impegni di competenza, con l'intento di produrre effetti di contenimento più duraturi.

Anche gli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni locali – che ormai incidono per oltre l'80 per cento sul totale degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche – hanno registrato, nell'ultimo biennio, una flessione di quasi il 5 per cento. E' difficile, al momento, valutare quanto su questo andamento pesino le difficoltà di finanziamento; quanto il mero rinvio di spesa sotto la pressione degli obblighi del Patto di stabilità interno; quanto, infine, la presenza crescente, nell'organizzazione delle Amministrazioni locali di maggiori dimensioni, delle società di servizi: la rapida crescita degli investimenti di questi soggetti rilevata negli ultimi anni merita di essere meglio compresa anche per le implicazioni in termini di politiche tariffarie e concorrenziali.

Le incertezze sulle fonti di finanziamento incidono inevitabilmente sulla programmazione degli investimenti. Quanto alle norme che governano il contributo delle Amministrazioni locali al rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità e crescita, sarebbe opportuno procedere verso sistemi che, pur garantendo il rispetto degli obiettivi, non ostacolino le scelte di investimento degli Enti. Da questo punto di vista l'abbandono di tetti di spesa e il passaggio ad obiettivi di saldo finanziario rappresenta un passo in avanti importante ma non sufficiente.

Va recuperata e sviluppata nel ridisegno complessivo del Patto la previsione normativa, già tratteggiata in un primo testo della Finanziaria per il 2007, di un meccanismo di compensazione dell'indebitamento tra Enti. Esso potrebbe rappresentare una soluzione per rendere il ricorso all'indebitamento per esigenze di investimento degli Enti compatibile con il rispetto del Patto di stabilità.

Una accelerazione degli interventi a sostegno della crescita dovrebbe costituire un cardine delle politiche di bilancio di breve-medio periodo. E le spese di investimento – pur nell'ambito di una valutazione selettiva degli interventi – costituiscono certamente un impiego prioritario a questo fine. Tale impegno, peraltro, renderebbe ancora più stretta

l'area di scelta della *fiscal policy*: la necessità di non aumentare (o di ridurre) la pressione fiscale, la prospettiva meno favorevole per le spese per interessi e le esigenze di una ripresa degli investimenti segnano un percorso molto rigido di contrazione delle spese correnti, che dovrebbero invertire nettamente la tendenza degli ultimi anni.

Si tratta di una scelta ineludibile in funzione dell'obiettivo di riequilibrio dei conti e, di conseguenza, di riduzione del debito.

1.4. Anche per la finanza locale si confermano le difficoltà di contenimento della spesa corrente: il conto consolidato delle Amministrazioni locali registra, infatti, per il 2006 un incremento di quasi il 5 per cento (contro il 3,7 per cento del totale delle Amministrazioni pubbliche). Particolarmente rapida risulta la crescita delle spese correnti delle Regioni (quasi l'8 per cento) e delle Province (5 per cento), mentre le Amministrazioni comunali hanno segnato un incremento inferiore (circa il 3 per cento). In tutte e tre i comparti (Regioni, Province e Comuni) un forte contributo all'espansione delle spese è da imputare alle retribuzioni lorde aumentate in media di poco meno del 7 per cento.

Dal punto di vista delle entrate si sono accentuati, nel 2006, fenomeni, già rilevati negli ultimi anni, che rendono difficile il mantenimento degli equilibri gestionali di bilancio.

Negli ultimi anni, infatti, la variazione delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali si è mantenuta su livelli molto inferiori a quelli dell'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche. Un risultato dovuto alla natura dei tributi destinati al finanziamento territoriale (caratterizzati da basi imponibili a crescita limitata) e ai ritardi nell'avvio del federalismo fiscale. Le imposte indirette sono cresciute nell'anno del 5,5 per cento contro il 7,8 registrato a livello nazionale, le dirette dello 0,7 per cento rispetto all'incremento del 12,4 per cento per il totale delle Amministrazioni pubbliche.

I dati di contabilità nazionale confermano quindi, anche per il 2006, il rallentamento nel processo di decentramento fiscale.

Si conferma, anche per il 2006, il giudizio sui limiti di efficacia del Patto di stabilità interno ai fini del controllo della spesa (troppo limitata è la quota di spesa "coperta" dal Patto) e della prevista ricomposizione (troppi vincoli scoraggiano il recupero degli investimenti). Il rispetto degli obiettivi del Patto è sostanzialmente verificato anche per il 2006 per Regioni, Province e Comuni. Per le Regioni a statuto ordinario esso si è accompagnato ad una riduzione, in media, della spesa corrente al netto di quella sanitaria. Anche i Comuni soggetti al Patto hanno conosciuto un rallentamento nella dinamica della spesa corrente. Tali risultati convivono, tuttavia, con andamenti, squilibri e distorsioni che concorrono al risultato non soddisfacente in tema di controllo della spesa rilevato a livello nazionale. Il quadro non rassicurante che emerge dai dati di contabilità nazionale potrebbe, infine, sottostimare l'evoluzione della spesa effettiva, in relazione

all'eccessiva dilatazione delle gestioni extra bilancio degli Enti locali e dei fenomeni di esternalizzazione dei servizi. Si tratta di soluzioni che facilitano il rispetto dei vincoli del Patto, ma che – in mancanza di un consolidamento dei consuntivi dell'ente locale e del soggetto esterno – implicano una riduzione solo apparente delle spese dell'ente affidante.

1.5. La spesa sanitaria nel 2006 ha conosciuto un tasso di crescita (5,8 per cento) ben superiore all'obiettivo programmatico, raggiungendo il 6,9 per cento del Pil e oltre il 14 per cento della spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche.

Sul risultato ha inciso la crescita del 7,6 per cento dei redditi da lavoro dipendente legata ai rinnovi contrattuali, nonché la spesa per consumi intermedi la cui dinamica rimane elevata anche se in rallentamento (+6,4 per cento contro il +10,6 del 2005).

Il controllo della spesa sanitaria rimane, pertanto, lo snodo fondamentale per il governo della finanza decentrata. La spesa sanitaria è cresciuta in Italia negli ultimi anni più del Pil, pur con un'incidenza sul prodotto che resta ancora al di sotto della media europea. Sono, dunque, le condizioni critiche della finanza pubblica del nostro paese che rendono necessaria una sua stabilizzazione, e quindi una intensificazione delle misure di razionalizzazione e di eliminazione delle inefficienze.

L'adeguamento delle risorse e la piena responsabilità regionale nella copertura di eccessi di spesa rispetto al profilo concordato e, per le Amministrazioni in disavanzo strutturale, l'onere di gestire politiche di rientro su basi pluriennali costituiscono una scelta coerente con l'urgenza di garantire l'avvio di un effettivo processo di risanamento. Il ricorso all'aumento delle entrate, richiesto per il ripiano dei disavanzi, responsabilizza le Regioni, ma, al fine di eliminare le aree di inappropriata spesa e di spreco, deve essere accompagnata dalla riqualificazione degli investimenti sanitari e dalla definizione di programmi di riorganizzazione delle strutture. Per rafforzare le Amministrazioni nel compito di ottenere i risparmi attesi ed evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi è indispensabile il potenziamento dei controlli e dei monitoraggi dei processi in corso di realizzazione.

1.6. Le analisi condotte in merito all'inattesa crescita del gettito tributario hanno consentito di mettere meglio a fuoco i fattori all'origine del fenomeno. Resta, tuttavia, ancora incerto il giudizio sul grado di permanenza delle maggiori entrate. Troppo diversificate le cause dell'extra-gettito: alla crescita delle basi imponibili e dell'elasticità del gettito e agli effetti di provvedimenti normativi può essere attribuito non meno dell'80 per cento dell'incremento; all'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione e ad altri fattori il resto.

Non sembrano, pertanto, sussistere le condizioni per un impiego del maggior gettito a copertura di interventi discrezionali di spesa: lo sconsigliano i rischi connessi all'evoluzione del quadro internazionale (e, quindi, dei tassi di interesse), le necessità di finanziamento di maggiori spese di investimento, la prudenza suggerita dalle tensioni di medio termine che incontrerà la nostra finanza pubblica (anche in relazione all'invecchiamento della popolazione). Infine, non può essere sottovalutata l'esigenza di una graduale riduzione della pressione fiscale, oggi ben superiore alla media europea.

2. La politica di bilancio per il 2006.

2.1. La manovra di bilancio per il 2006 veniva impostata in una fase caratterizzata da una prospettiva di ripresa economica ancora molto incerta e da una condizione critica della finanza pubblica. All'inizio di luglio 2005, infatti, il Consiglio della UE rilevava, per l'Italia, una situazione di disavanzo eccessivo, richiedendo conseguentemente una correzione adeguata: il saldo strutturale (al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum) doveva essere ridotto in misura non inferiore all'1,6 per cento del Pil nel biennio 2006-2007, ma almeno la metà di tale miglioramento si sarebbe dovuta realizzare nel 2006.

Già con il DPEF 2006-2009 la manovra di bilancio per il 2006 era, pertanto, definita in modo di produrre un contenimento del disavanzo tendenziale pari allo 0,8 per cento del prodotto. In quel momento l'obiettivo di indebitamento era fissato al 3,8 per cento del Pil (a fronte di un "tendenziale" del 4,6 per cento).

Con la Relazione previsionale e programmatica di settembre, al momento della predisposizione della Legge finanziaria, il governo confermava l'impianto del DPEF e il quadro di riferimento economico e di finanza pubblica.

Con la Finanziaria per il 2006 fu, pertanto, messo a punto un complesso di interventi di contenimento che, sommando le minori spese e le maggiori entrate programmate, avrebbe dovuto assicurare circa 19 miliardi di euro, in modo da destinarne 11,5 (per l'appunto lo 0,8 per cento) alla riduzione del disavanzo tendenziale e circa 7,5 miliardi a maggiori spese indifferibili e ai cosiddetti "interventi espansivi".

Già all'inizio di ottobre, tuttavia, una previsione tendenziale dei conti pubblici nel 2006 più negativa induceva il governo a predisporre (DL n. 203 "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria") una prima integrazione della manovra correttiva: le misure di riduzione del disavanzo crescevano, infatti, da 11,5 a 16,2 miliardi (dallo 0,8 all'1,1 per cento del Pil).

La ragione di tale adeguamento era soprattutto connessa ai ritardi nella realizzazione del programma di dismissioni immobiliari.

La correzione integrativa, destinata soprattutto a compensare i 5 miliardi di minori cessioni di immobili, era affidata in prevalenza a maggiori entrate (circa 2,5 miliardi di euro) derivanti dalla riduzione di aree di erosione ed elusione (ammortamento dell'avviamento, leasing immobiliare, minusvalenze da concambio ecc.), a minori spese per 1,5 miliardi connesse alla riduzione degli apporti al capitale sociale delle ex imprese pubbliche (FF.SS. e ANAS) e, infine, a dividendi ENEL e ENI di pertinenza della Cassa Depositi e Prestiti.

Una successiva ulteriore correzione della manovra era, poi, decisa nell'ambito di un intervento prevalentemente diretto a consentire il rispetto nel 2005 del parametro di indebitamento netto concordato con l'Unione europea (4,3 per cento in rapporto al Pil). Le misure adottate con DL n. 211 "Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica..." riguardavano una ulteriore riduzione delle dotazioni dei Ministeri per la categoria dei consumi intermedi e nuove procedure per accelerare le dismissioni immobiliari. Il DL n. 211, assorbito poi nel DL n. 203 – e, quindi, convertito con la legge n. 248/2005 – era destinato a produrre, anche sui conti del 2006, effetti valutati in circa 4 miliardi di euro.

2.2. L'impianto definitivo della Finanziaria e della legge di conversione del DL 203/2005 si è ulteriormente modificato in sede di emendamenti parlamentari, nel senso di un rafforzamento degli interventi di contenimento del disavanzo.

Nell'ultima fase di messa a punto dei provvedimenti in sede parlamentare è, infatti, prevalso l'intendimento di rendere più solido il percorso di riequilibrio dei conti pubblici, alla luce delle raccomandazioni emerse in sede europea.

Il Governo ha, pertanto, deciso – in occasione dell'aggiornamento del Programma di stabilità (dicembre 2005) – di proporre un più ambizioso obiettivo di disavanzo, fissando per il 2006 al 3,5 per cento (in luogo del 3,8 precedente) il rapporto indebitamento netto/Pil e all'1,3 per cento il rapporto avanzo primario/Pil.

Ne è, conseguentemente, derivata la necessità di aggiustare ancora la manovra correttiva dell'evoluzione tendenziale: il complesso delle misure di contenimento è stato, definitivamente, portato a quasi 28 miliardi di euro, ben 9 miliardi oltre l'importo previsto nel disegno di legge originario.

Poco più di 20 miliardi (pari all'1,4 per cento del Pil) sono stati destinati alla riduzione del disavanzo tendenziale, mentre è rimasto più o meno invariato (7,6 miliardi) l'ammontare degli interventi espansivi (comprensivi, peraltro, di voci assai poco omogenee, tra le quali eccedenze di spesa di importi non trascurabili).

Nella versione definitiva, le misure di incremento delle entrate hanno raggiunto il 39 per cento della manovra totale: da 4,7 miliardi del disegno originario a quasi 11 miliardi di euro.

I principali “nuovi interventi” introdotti nella fase finale dell’approvazione parlamentare si riferivano, sul fronte delle entrate, alla c.d. “Programmazione fiscale” e all’“Adeguamento fiscale” per i periodi d’imposta 2003 e 2004, ciascuno dei quali avrebbe dovuto assicurare, secondo le stime governative, circa 1 miliardo di euro nel 2006. Altri 500 milioni di euro erano imputati al gettito dell’imposta sostitutiva sulla cessione di fabbricati ed importi minori ad ulteriori misure di prelievo.

Al rafforzamento della manovra concorrevano anche, in misura limitata (1,5 miliardi di euro), misure aggiuntive di contenimento della spesa concentrate sulla spesa in conto capitale, mentre restava sostanzialmente immutato l’impianto dell’azione sulla spesa corrente (consumi intermedi, Patto di stabilità interno e spesa sanitaria) già definito nel disegno originario.

In conclusione, i provvedimenti di contenimento della spesa corrente avrebbero dovuto assicurare, nel 2006, circa 10 miliardi di risparmi, pari al 37,5 per cento della manovra lorda, mentre la riduzione della spesa in conto capitale sarebbe passata da poco più di 3 miliardi del disegno originario agli oltre 6,5 miliardi, pari al 23,5 per cento, della versione definitiva.

Analizzando la distribuzione dei “tagli” programmati, si osserva che circa il 62 per cento della manovra sulla spesa riguardava le uscite delle Amministrazioni centrali, con una larga prevalenza dei tagli alle spese di investimento, mentre il contenimento delle spese delle Amministrazioni locali appariva concentrato nei settori della sanità (per quasi il 40 per cento) e degli interventi in campo non sociale (più del 50 per cento).

2.3. La manovra per il 2006 si appoggiava su un quadro di riferimento macroeconomico e di finanza pubblica che è stato oggetto di ampie revisioni nella Relazione trimestrale di cassa dell’aprile 2006 e, successivamente, nella verifica dello stato dei conti pubblici affidata dal nuovo governo ad una Commissione di esperti (*due diligence*).

Nella RTC, l’adozione di obiettivi meno impegnativi di disavanzo (3,8 invece del 3,5 per cento in rapporto al Pil) e, soprattutto, di avanzo primario (0,6 invece di 1,3 per cento in rapporto al Pil) discendeva da una crescita economica ancora più bassa delle precedenti previsioni e da un consuntivo 2005 di finanza pubblica che proiettava sul 2006 una spesa corrente più elevata.

La realizzazione di tale obiettivo era, altresì, condizionata al pieno esplicarsi degli effetti assegnati nella “Finanziaria” per il 2006 ai provvedimenti di contenimento dell’indebitamento netto.

Il rapporto conclusivo della "*due diligence*", reso noto nel giugno 2006, ridefiniva in senso peggiorativo il quadro tendenziale di finanza pubblica ponendo le condizioni per un ulteriore rafforzamento della manovra correttiva per il 2006: la stima del disavanzo era elevata al 4,1 per cento del prodotto, mentre non si escludeva il rischio di un superamento di tale soglia, a causa della possibile inefficacia di alcuni provvedimenti disposti dalla Legge finanziaria (in particolare, gli interventi di controllo della spesa degli Enti territoriali e quelli relativi alla programmazione fiscale e relativa sanatoria).

Alla fine di giugno, pertanto, il governo procedeva all'abrogazione di detti interventi fiscali, mentre disponeva una manovra aggiuntiva (principalmente con l'adozione di nuove misure anti elusione e anti evasione fiscale) in grado di assicurare risorse pari a 0,3 punti percentuali di Pil, in parte (0,1 per cento) destinate al contenimento del disavanzo e per il resto a rifinanziare spese per opere stradali e ferroviarie oggetto di tagli disposti dalla Legge finanziaria, ma ritenuti non praticabili né opportuni.

Il DPEF 2007-2011 del luglio scorso rilevava un miglioramento delle prospettive di crescita economica (1,5 per cento rispetto al 2005), mentre confermava sostanzialmente la stima dell'indebitamento netto (4 per cento del Pil). A parità di disavanzo, tuttavia, emergeva un quadro di finanza pubblica molto diverso dalle stime originarie, con una forte tendenza alla crescita sia delle entrate che delle spese complessive. Queste ultime, in particolare, erano stimate, nel preconsuntivo 2006 del DPEF, ad un livello di quasi 15 miliardi superiore a quello indicato nella RTC dell'aprile precedente. Solo la parallela eccezionale espansione del gettito tributario avrebbe consentito, secondo il DPEF, di "contenere" entro il 4 per cento il rapporto deficit/Pil.

2.4. Al momento di predisporre la manovra di bilancio per il 2007, la disponibilità di rilevanti elementi di novità relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica ha indotto il governo a presentare una Nota di aggiornamento al DPEF, trasmessa al Parlamento il 30 settembre contestualmente alla Relazione previsionale e programmatica per il 2007. Infatti, le informazioni rese disponibili dopo la data di presentazione del DPEF hanno modificato il quadro in senso nettamente migliorativo, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta che per un andamento delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel DPEF. Secondo tali documenti, già nel 2006 il rapporto deficit/Pil si sarebbe, di conseguenza, attestato su un livello pari al 3,6 per cento (contro il 4 per cento del DPEF). Solo per effetto dell'impatto della sentenza della Corte europea di giustizia (pronunciata a metà del mese di settembre) circa la detraibilità dell'IVA sugli autoveicoli aziendali – che equivale ad un aggravio, sul 2006, commisurabile all'1,2 per cento del Pil – il disavanzo effettivo si sarebbe collocato, secondo la Nota di aggiornamento, al 4,8 per cento. Si

confermava, peraltro, che il miglioramento dei conti pubblici nel 2006 sarebbe stato per intero attribuibile al maggiore gettito fiscale, mentre la dinamica della spesa sarebbe risultata, come già rilevato dal DPEF, molto rapida (un aumento delle spese totali delle Amministrazioni pubbliche, al netto degli interessi, pressoché doppio rispetto alla variazione nominale del Pil: oltre il 7 per cento contro il 3,6 per cento). Nel complesso, rispetto alle stime della RTC di aprile 2006, le valutazioni di preconsuntivo della RPP di settembre per le entrate e per le spese delle Amministrazioni pubbliche risultavano più elevate, rispettivamente, di 18,5 e di 15 miliardi.

Il maggior gettito emerso – ritenuto dal governo in buona misura strutturale – si sarebbe tradotto, nelle previsioni aggiornate del governo, in un miglioramento anche del quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2007.

Infine, in sede di aggiornamento del Programma di stabilità (dicembre 2006), il governo teneva conto della disposizione della Legge finanziaria per il 2007 diretta a definire, entro il 2006, l'accollo da parte dello Stato degli oneri per capitale e interessi dei debiti contratti da Infrastrutture SpA (ISPA). Ne conseguiva, per un importo di circa 13 miliardi di euro, la cancellazione dei crediti dello Stato stesso nei confronti della società TAV per il finanziamento dell'Alta Velocità: i riflessi sui conti pubblici del 2006 si sarebbero manifestati, contabilmente, con un aggravio di spesa in conto capitale (segnatamente dei trasferimenti in conto capitale) del 2006, di pari importo. In termini di Pil l'aggravio è commisurabile allo 0,9 per cento. Il Programma di stabilità, pertanto, aggiornava le stime di finanza pubblica per il 2006, portando il rapporto indebitamento/Pil dal 4,8 per cento della RPP al 5,7 per cento.

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.

3.1. La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, resa nota nello scorso mese di aprile (e che sostanzialmente incorpora la Relazione trimestrale di cassa al 31 dicembre 2006) e, più di recente, la Relazione generale sulla situazione economica del paese offrono gli elementi di informazione fondamentali del consuntivo economico-finanziario relativo al 2006. In proposito, va preliminarmente osservato che il consuntivo si discosta in misura rilevante ed inattesa da tutte le stime elaborate in corso d'anno sia con riguardo alla crescita economica che all'evoluzione dei conti pubblici, superando largamente le ipotesi più favorevoli.

Quanto all'andamento dell'economia, la crescita del Pil in termini reali (1,9 per cento) è risultata la più rapida degli ultimi cinque anni e si confronta con l'incremento dello 0,1 per cento segnato nel 2005. Le previsioni ufficiali formulate a partire dal DPEF del luglio 2005 erano comprese tra l'1,3 e l'1,5 per cento.

La ripresa risulta essere stata sostenuta, principalmente, dalla forte accelerazione delle esportazioni, cresciute del 5,3 per cento, soprattutto in virtù della domanda proveniente dall'area dell'euro. E' rimasta, invece, poco dinamica la domanda per consumi, cresciuta dell'1 per cento, mentre gli investimenti fissi lordi hanno registrato segni di recupero (+2,3 per cento) dopo la flessione del 2005.

Tavola 1 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %		incidenza % su pil		
	2004	2005	2006	2005 su 2004	2006 su 2005	2004	2005	2006
Spesa per consumi finali	276.234	290.636	299.512	5,2	3,1	19,9	20,4	20,3
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	149.861	156.608	162.999	4,5	4,1	10,8	11,0	11,0
<i>Consumi intermedi</i>	75.036	78.805	78.172	5,0	-0,8	5,4	5,5	5,3
<i>Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato</i>	37.949	40.080	41.428	5,6	3,4	2,7	2,8	2,8
<i>Altre spese per consumi finali</i>	13.388	15.143	16.913	13,1	11,7	1,0	1,1	1,1
Prestazioni sociali in denaro	234.701	242.444	252.993	3,3	4,4	16,9	17,0	17,1
Contributi alla produzione	14.328	12.963	13.539	-9,5	4,4	1,0	0,9	0,9
Altre uscite correnti	21.784	22.782	22.981	4,6	0,9	1,6	1,6	1,6
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	547.047	568.825	589.025	4,0	3,6	39,3	40,0	39,9
Interessi passivi	65.694	64.213	67.552	-2,3	5,2	4,7	4,5	4,6
TOTALE USCITE CORRENTI	612.741	633.038	656.577	3,3	3,7	44,1	44,5	44,5
Investimenti fissi lordi	33.142	33.285	33.850	0,4	1,7	2,4	2,3	2,3
Altre uscite in conto capitale	21.307	24.744	55.131	16,1	122,8	1,5	1,7	3,7
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	54.449	58.029	88.981	6,6	53,3	3,9	4,1	6,0
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	601.496	626.854	678.006	4,2	8,2	43,3	44,1	46,0
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	667.190	691.067	745.558	3,6	7,9	48,0	48,6	50,5
Imposte dirette	185.331	190.132	213.664	2,6	12,4	13,3	13,4	14,5
Imposte indirette	195.401	202.471	218.250	3,6	7,8	14,1	14,2	14,8
Contributi sociali	175.965	183.434	192.038	4,2	4,7	12,7	12,9	13,0
Altre entrate correnti	50.247	49.658	51.630	-1,2	4,0	3,6	3,5	3,5
TOTALE ENTRATE CORRENTI	606.944	625.695	675.582	3,1	8,0	43,6	44,0	45,8
Imposte in conto capitale	8.374	1.864	222	-77,7	-88,1	0,6	0,1	0,0
Altre entrate in conto capitale	3.806	3.985	4.250	4,7	6,6	0,3	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	12.180	5.849	4.472	-52,0	-23,5	0,9	0,4	0,3
TOTALE ENTRATE	619.124	631.544	680.054	2,0	7,7	44,5	44,4	46,1
Saldo corrente al netto degli interessi	59.897	56.870	86.557	-5,1	52,2	4,3	4,0	5,9
Saldo generale al netto interessi	17.628	4.690	2.048	-73,4	-56,3	1,3	0,3	0,1
Indebitamento netto	-48.066	-59.523	-65.504	23,8	10,0	-3,5	-4,2	-4,4
Pressione fiscale				0,00	4,19	40,6	40,6	42,3
PIL	1.390.539	1.423.048	1.475.401	2,3	3,7			

Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Il quadro di finanza pubblica è di più complessa lettura per la necessità di depurare i risultati "lordi" dall'incidenza sui conti del 2006 di fattori straordinari di aggravio di

importo complessivo di poco inferiore a 30 miliardi di euro. Si tratta, in particolare, degli oneri, già ricordati, derivanti dalla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA (circa 16 miliardi) e di quelli connessi alla cancellazione dei crediti dello Stato verso la società TAV (circa 13 miliardi).

Senza lo scorporo di tali contabilizzazioni di natura straordinaria l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari al 4,4 per cento del Pil, a fronte del 4,2 del 2005 (Tavola 1). Escludendo tali fattori, invece, il disavanzo è stato pari al 2,4 per cento del prodotto; un risultato nettamente più favorevole delle stime avanzate nei diversi documenti governativi presentati tra il luglio 2005 e il dicembre 2006. Se si effettua un confronto omogeneo, infatti, il disavanzo al netto dei due citati fattori straordinari era stato previsto in un intervallo compreso tra il 3,8 per cento e il 4 per cento del prodotto. Se si incorporano, invece, gli oneri di tali fattori, l'aggiornamento del Programma di stabilità dell'Italia, nel dicembre scorso, lo collocava al 5,7 per cento (contro il 4,4 registrato a consuntivo).

Al netto degli oneri straordinari, l'avanzo primario – che si era quasi azzerato nel 2005 – è tornato sui livelli di cinque anni fa, raggiungendo il 2,1 per cento del prodotto. Anche il saldo corrente, che aveva segnato valori negativi dal 2003, ha recuperato un significativo surplus (1,3 per cento del Pil).

Come nel 2005 è ancora aumentato, invece, il rapporto debito/Pil (dal 106,2 al 106,8 per cento), livello comunque inferiore a quello previsto sia nel DPEF 2007-2011 (107,7) sia nel Programma di stabilità (108 per cento). L'incremento rispetto al 2005 è, tuttavia, riconducibile quasi interamente ad un aumento delle attività liquide detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia (per un importo di circa 8 miliardi di euro), connesso all'esigenza di fronteggiare nel 2007 i rimborsi IVA dovuti per effetto della menzionata sentenza della Corte di giustizia europea.

La pressione fiscale complessiva – imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali effettivi e figurativi – è cresciuta di 1,7 punti percentuali di Pil, raggiungendo il 42,3, il livello più elevato degli ultimi sette anni.

Il saldo strutturale – vale a dire il disavanzo depurato degli effetti ciclici, delle misure temporanee e dei ricordati fattori straordinari di aumento della spesa – ha segnato una forte contrazione, da oltre il 4 per cento del 2005 a poco più del 2,5 per cento. La prescrizione europea di un rientro strutturale di 1,6 punti nel biennio 2006-2007 risulterebbe – pertanto – soddisfatta quasi per intero già nel primo anno.

3.2. I positivi risultati conseguiti nel 2006 in termini di saldi di finanza pubblica costituiscono l'esito di andamenti non convergenti delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche. A consuntivo, infatti, le spese totali (al netto dei fattori

straordinari) risultano essere aumentate quasi allo stesso ritmo del Pil nominale (3,6 per cento) e la spesa primaria corrente solo poco al di sotto (3,4 per cento). Le entrate, invece, hanno registrato aumenti del tutto imprevisti, nonostante le continue revisioni al rialzo operate in corso d'anno: le entrate totali sono cresciute del 7,7 per cento, più del doppio della variazione del Pil e quelle correnti ancora più rapidamente (8 per cento). Particolarmente sorprendente appare il risultato di gettito delle imposte dirette (+12,4 per cento) e dell'Iva (+9,4 per cento). Se si confrontano i dati di consuntivo con le stime esposte nella RTC dell'aprile 2006 (quando il disavanzo pubblico si collocava al 3,8 per cento) si osserva un maggior gettito di 28 miliardi di euro e maggiori spese per 6,2 miliardi. L'imponente crescita delle entrate – della quale più avanti si analizzano le cause determinanti – è, dunque, il fattore decisivo alla base del forte miglioramento dei saldi, nonostante il mantenimento dei livelli della spesa su una quota storicamente assai elevata in termini di prodotto. Per entrambe le componenti del bilancio – entrate e spese – si osserva un divario molto ampio rispetto al preconsuntivo predisposto in occasione della Relazione previsionale e programmatica (settembre 2006), che stimava un gettito inferiore di circa 10 miliardi e spese più elevate di circa 8 miliardi rispetto al consuntivo.

Tavola 2 - LA FINANZA PUBBLICA NEL 2006: OBIETTIVI E CONSUNTIVO

(variazioni percentuali sul 2005)

VOCI	Obiettivi RPP	Consuntivo
U S C I T E		
Redditi da lavoro dipendente	-2,4	4,1
Consumi intermedi (a)	-1,0	0,6
Prestazioni sociali in denaro	4,5	4,4
Altre spese correnti nette	0,2	5,0
TOTALE USCITE CORRENTI netto int.	1,1	3,6
Interessi passivi	-0,7	5,2
TOTALE USCITE CORRENTI	0,9	3,7
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE (b)	2,9	0,4
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	1,1	3,4
E N T R A T E		
Imposte indirette	3,7	7,8
Imposte dirette	1,4	12,4
Contributi sociali	0,5	4,7
Altre entrate correnti non tributarie	3,6	4,0
TOTALE ENTRATE CORRENTI	2,0	8,0
Imposte in conto capitale	-89,4	-88,1
Entrate in conto capitale non tributarie	23,7	6,6
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	-9,0	-23,5
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	1,9	7,7
<i>PIL per memoria</i>	3,7	3,7
<i>in percentuale del Pil</i>		
Indebitamento	-3,8	-2,4
Saldo primario	0,9	2,1
Pressione fiscale	40,5	42,3

(a) Compresa Prestazioni sociali in natura.

(b) Al netto di fattori straordinari e dismissioni immobiliari.

Fonte: MEF e ISTAT.

Il giudizio sui risultati conseguiti meglio si delinea se il consuntivo viene posto a confronto con gli obiettivi originariamente fissati nei documenti governativi, dai quali si traggono le indicazioni essenziali sulle grandi scelte di politica di bilancio e, in particolare, sugli orientamenti in tema di controllo della spesa e di politica fiscale.

Sotto questo aspetto appare significativo affiancare il quadro programmatico di finanza pubblica predisposto nella fase di presentazione della Legge finanziaria per il 2006 (RPP per il 2006 – Sezione seconda) e i dati di consuntivo del 2006, espressi – per ragioni di omogeneità – al netto delle poste straordinarie di spesa in conto capitale (tavola 2).

E' da osservare, preliminarmente, che la variazione nominale del Pil – elemento importante di riferimento per le spese e, soprattutto, per le entrate – risulta identica nei due scenari a confronto (3,7 per cento).

E' agevole rilevare, come già ricordato, che l'approccio programmatico originariamente assunto con riguardo alla spesa delle Amministrazioni pubbliche era quello di rafforzare la linea di contenimento avviata nel 2005 con la "regola del 2 per cento". Infatti, nel quadro programmatico 2006 della RPP, per le spese complessive era previsto un aumento di solo l'1,1 per cento, ben al disotto della crescita del prodotto (3,7 per cento), rispetto al quale si sarebbe, dunque, determinata una forte riduzione della quota della spesa. Nel consuntivo, invece, si osserva la stabilizzazione di tale quota sugli elevatissimi livelli degli ultimi anni. Particolarmente ampio risulta il divario tra obiettivi e consuntivo per le spese correnti al netto degli interessi (cresciute del 3,6 per cento a fronte di una stima programmatica dell'1,1 per cento). Nel caso delle spese per interessi si è di fronte ad una inversione di segno: un aumento a consuntivo superiore al 5 per cento si confronta con una ipotesi programmatica di riduzione degli oneri. Al contrario, l'andamento delle spese in conto capitale, per le quali si proponeva una ripresa, segnala un risultato finale inferiore all'obiettivo (+0,4 contro 2,9 per cento).

Ma lo scarto più netto riguarda le entrate, pur in presenza di una variazione del prodotto lordo in termini nominali (da considerare, in prima approssimazione, l'aggregato rappresentativo della base imponibile) identica nei due scenari.

L'obiettivo dichiarato era di contenere l'aumento delle entrate al di sotto della crescita del prodotto, consentendo una riduzione della pressione fiscale: nel quadro della RPP le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche crescevano, infatti, dell'1,9 per cento e quelle correnti del 2 per cento (il Pil, invece, del 3,7 per cento)

Il consuntivo espone, rispettivamente, aumenti del 7,7 e dell'8 per cento. Per le imposte dirette il divario è tra l'1,4 per cento "programmatico" e il 12,4 per cento del consuntivo. Per le imposte indirette l'aumento del 7,8 per cento si confronta con un obiettivo del 3,7 per cento.

Oltre a confermare la straordinaria espansione del gettito tributario – che ha rovesciato l'indirizzo programmatico di alleggerimento della pressione fiscale – il confronto aiuta a sottolineare, ancora una volta, l'inadeguatezza delle politiche di controllo della spesa, che appaiono meno efficaci nei confronti degli aggregati di parte corrente, così da indurre a dirottare sugli investimenti pubblici e sulle altre spese in conto capitale le concrete azioni di contenimento.

Il parziale insuccesso delle politiche di controllo della spesa primaria assume contorni più negativi in una fase nella quale – come del resto prevedibile – si delinea uno scenario di possibile aumento dei tassi di interesse.

In termini generali, si deve, dunque, osservare che l'anno è stato contrassegnato da una forte espansione del bilancio pubblico, nel senso che si è verificata sia una crescita considerevole delle spese, pur se spinta da fattori eccezionali, sia un aumento delle entrate, soprattutto di natura tributaria. La sommatoria delle entrate e delle uscite primarie della Pubblica amministrazione in rapporto al Pil – cioè quello che può essere considerato un approssimativo indicatore della presenza del settore pubblico nell'economia – ha raggiunto il 92 per cento, il livello più alto di sempre. La crescita di questo indice rispetto al 2005 è stata pari a 3,6 punti percentuali.

3.3. Con riguardo alle spese, si deve osservare in primo luogo che, a seguito dell'orientamento in senso restrittivo della politica monetaria della Banca centrale europea e del conseguente rialzo dei tassi di interesse – quest'ultimo peraltro assai più limitato di quello occorso negli Stati Uniti – si è invertito il trend discendente della spesa per interessi sia che questa venga considerata in valore assoluto – dai 64,5 miliardi nel 2005 ai 67,6 miliardi del 2006 – sia che venga valutata in rapporto al prodotto interno lordo (4,6 per cento contro il 4,5 nel 2005). Dopo quattro anni gli oneri per il servizio del debito sono, dunque, tornati a contribuire alla crescita delle spese complessive delle Amministrazioni pubbliche, aumentate del 7,9 per cento rispetto al 2005 (3,4 per cento ove non si considerino dismissioni immobiliari ed esborsi straordinari).

Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi sostanzialmente stabili sul 40 per cento (39,9 per cento nel 2006 e 40 nel 2005), nel 2006 l'incidenza sul Pil della spesa primaria complessiva ha raggiunto il 46 per cento (1,9 punti più che nel 2005), un livello che non trova precedenti nelle serie storiche del dopoguerra. Un tale valore, crescente pur se tuttora non discosto da quello medio dell'area euro ed inferiore a quello medio dei due nostri principali *partners*, denuncia l'aggravamento di una situazione che negli anni scorsi è stato a più riprese rimarcato dalla Corte; esso, nel mentre testimonia l'insuccesso dei molti tentativi che sono stati proposti negli anni scorsi per mettere sotto controllo la

dinamica della spesa, richiama con forza i rischi a cui il Paese sarebbe sottoposto in termini di pressione fiscale (e conseguenti effetti economici distorsivi), laddove non si riuscisse a pervenire in tempi brevi ad un governo della spesa compatibile con una situazione connotata dalla presenza di un debito pubblico che supera – diversamente da Francia e Germania – il prodotto interno lordo.

Il complesso della spesa corrente al netto degli interessi ha registrato un incremento del 3,6 per cento che ha trovato impulso nei consueti settori critici. Le prestazioni sociali in denaro (che rappresentano circa il 43 per cento della spesa primaria corrente), costituite per circa il 90 per cento da pensioni e per il resto da spesa per ammortizzatori sociali, per prestazioni sanitarie e per impieghi sociali di tipo vario, sono aumentate del 4,4 per cento. In particolare, la spesa per pensioni e rendite è aumentata, rispetto al 2005, del 3,8 per cento (3,5 nel 2005), mantenendo sostanzialmente invariata l'incidenza sul Pil (14,2 per cento). L'aumento imputabile al meccanismo di adeguamento alla dinamica dei prezzi è stato pari all'1,9 per cento; il resto è riferibile agli effetti ritardati delle riforme che hanno disposto l'aumento dei requisiti al pensionamento di anzianità per i lavoratori dipendenti (leggi n. 335/1995 e n. 449/1997), entrato in vigore nel 2004. L'innalzamento dei requisiti – unitamente al meccanismo delle "finestre" per accedere al pensionamento anticipato – ha, infatti, determinato una contrazione dei nuovi pensionamenti nel 2005, seguito da un recupero nel 2006 in conseguenza della maturazione dei requisiti di accesso. Sulla lievitazione della spesa per prestazioni sociali in denaro hanno inoltre influito le misure di sostegno alle famiglie, di cui all'art. 1 commi 331-333 della Legge finanziaria per il 2006 (assegni per i figli), che hanno registrato nel 2006 un incremento del 6,8 per cento (del 27,3 per cento per la sola componente assistenziale).

La dinamica dei consumi finali – aggregato che include le spese di personale, gli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi), la spesa per l'assistenza sanitaria convenzionata e la spesa farmaceutica – ha viceversa manifestato segni di rallentamento (+3,1 nel 2006 contro +5,2 per cento nel 2005), anche se molto diversi tra loro sono apparsi gli andamenti dei singoli comparti.

Elemento propulsivo della spesa è risultato, anche nel 2006, l'aggregato dei redditi da lavoro dipendente (cresciuto del 4,1 per cento contro il 4,5 per cento nel 2005). La spinta ad un aumento ancora una volta superiore a quello del prodotto interno lordo e pari all'1,9 per cento in termini reali è venuta anche da alcuni rinnovi contrattuali – tra cui quelli delle Regioni e degli Enti locali, della sanità, degli Enti di ricerca e dell'università – e da pagamenti di arretrati ad essi relativi. L'esperienza più recente non induce pertanto a modificare il giudizio più volte espresso dalla Corte sul fronte della spesa per pubblico impiego, un settore nel quale il sistematico scarto negativo tra gli obiettivi di