

Indice

	PAG.
Considerazioni di sintesi	2
L'economia e i conti pubblici nel 2007	7
La legge finanziaria per il 2008	21
Il 2008 e gli obiettivi programmatici	30
L'analisi della manovra per il 2008: le entrate	38
L'analisi della manovra per il 2008: le spese	60
Le misure per il pubblico impiego	60
Le spese per consumi intermedi	69
Le spese di manutenzione degli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato	79
La riduzione dei termini di perenzione amministrativa	94
Le misure incidenti sulle amministrazioni territoriali	109
<i>Il quadro complessivo delle misure</i>	109
<i>Le modifiche al Patto di stabilità interno</i>	111
La spesa sanitaria	129
La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente	143
Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre	144
I decreti legislativi	149

Considerazioni di sintesi

Nel quadro delle leggi approvate nell'ultimo quadrimestre dell'anno, assume particolare rilievo – come di consueto – la manovra di bilancio, definita con la legge finanziaria per il 2008.

Dopo l'approvazione del provvedimento sono stati diffusi i dati di consuntivo 2007 e sono state aggiornate le previsioni relative al quadro macroeconomico ed agli andamenti di finanza pubblica. La relazione si sofferma, in apertura, su tale scenario di base, approfondendo, nella seconda parte, i punti critici, che assumono particolare rilevanza per le future scelte di “*fiscal policy*”.

Il 2007 è stato un anno relativamente favorevole per l'economia e positivo per i conti pubblici. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore intorno al potenziale, anche se inferiore alle attese e al consuntivo del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato; il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita, passando dal 106,5 al 104 per cento. Grazie a questi due risultati si sono creati i presupposti per la cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

E' continuata, tuttavia, l'espansione del bilancio pubblico, con una contestuale crescita di entrate e spese la cui somma ha raggiunto nel 2007 il 91,2 per cento, in rapporto al Pil, il livello più alto di sempre. La crescita di questo indice rispetto al 2006 è stata pari a 0,6 punti percentuali.

Si è consolidato il trend ascendente della spesa per interessi, con un incremento su base annua del 12,4 per cento: per il secondo anno consecutivo gli interessi passivi sono tornati ad essere un fattore di accelerazione delle spese complessive delle Amministrazioni Pubbliche. Si è confermata la forte sensibilità dei nostri conti pubblici a *shock* esogeni. Nonostante che il rialzo dei tassi di interesse sia stato nell'area euro meno della metà di quello occorso negli Stati Uniti (tra il punto di minimo e quello di massimo i tassi di riferimento della Banca centrale europea sono passati dal 2 al 4 per cento mentre quelli della *Federal Reserve* dall'1 al 5,25 per cento), tra il 2005 e il 2007 gli oneri per interessi sono cresciuti di 12 miliardi (di oltre 15 se si considerano le stime ufficiali per il 2008).

Anche nel 2007, il rialzo della spesa per interessi non è stato adeguatamente compensato con la riduzione delle altre spese di bilancio. Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi in solo modesta discesa (39,6 per cento nel 2007 dopo il 39,7 nel 2006 e 39,8 nel 2005), l'incidenza della spesa primaria complessiva sul prodotto è risultata pari al 44,1 per cento, sostanzialmente stabile rispetto al 2006 considerando i dati depurati dagli oneri straordinari.

Il deciso miglioramento dei saldi osservato nel 2007 ha trovato essenziale alimento nelle entrate, che con una crescita complessiva del 6,5 per cento annua (+7,6 per cento nel 2006) si sono collocate al 47,2 per cento del prodotto (1,3 punti in più del 2006), un valore di solo mezzo punto inferiore al livello massimo toccato nel 1997, quando il Paese fu però chiamato ad uno sforzo eccezionale per l'ammissione all'Unione europea. L'elasticità "apparente" rispetto al prodotto nominale (rapporto tra i tassi di crescita nominali) è risultata pari a 1,7, valore inferiore rispetto al 2006 (2,1), ma sensibilmente superiore a quello registrato in media nella prima metà degli anni duemila e più in generale nel lungo periodo. La pressione fiscale in senso proprio è salita dal 42,1 al 43,3 per cento del Pil, valore storicamente elevatissimo e di soli 4 decimi di punto inferiore al massimo registrato sempre nel 1997.

Con la manovra di finanza pubblica, predisposta ad ottobre, il governo, in presenza di un ulteriore miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente), ha confermato la scelta di non rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008. Ha così predisposto una manovra con effetti netti espansivi, tale da mantenere fermo l'obiettivo di saldo indicato nel Dpef.

La revisione delle stime relative alle entrate del 2007 ha, quindi, portato al decreto legge 159/07 presentato contestualmente alla Nota di aggiornamento e alla manovra finanziaria per il 2008. Con esso si è disposto l'anticipo di interventi, prevalentemente di spesa, per alcuni dei quali il Dpef prevedeva il finanziamento a valere sull'esercizio 2008.

Nel nuovo quadro di previsione per gli anni 2008-2011 contenuto nella Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef) che include gli effetti della manovra definitiva e del nuovo quadro macroeconomico, l'indebitamento netto del 2008 dovrebbe attestarsi su un valore del 2,4 per cento del prodotto, quale risultato di un avanzo primario pari al 2,6 per cento e di un onere per il servizio del debito pari al 5 per cento del Pil.

Vengono inoltre rivisti gli obiettivi programmatici: si sconta un indebitamento netto pari all'1,8 per cento del Pil nel 2009, all'1 per cento nel 2010 e allo 0,2 per cento nel 2011.

L'esame della manovra approvata lo scorso dicembre e gli andamenti previsti nel nuovo quadro tendenziale di finanza pubblica per il prossimo triennio consentono alcune prime riflessioni sulla politica di bilancio.

Guardando alla manovra nella sua composizione definitiva si deve osservare che:

- l'aumento delle entrate oltre le previsioni ha portato a disattendere la prescrizione espressa nel Dpef di trovare copertura a nuovi interventi con equivalenti riduzioni di spesa. Disattesa è stata la stessa prescrizione che prevedeva di individuare coperture per le maggiori spese

previdenziali, connesse alla definizione del protocollo sul welfare, all'interno dello stesso settore;

- nonostante il maggior gettito stimato e previsto, solo limitata si è rivelata la portata della riduzione del prelievo netto su famiglie ed imprese;
- non sono stati adeguatamente valutati gli effetti di riduzione di gettito nel medio periodo correlati alla pur positiva riforma di Ires/Irap ed al nuovo regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali;
- l'efficacia della confermata priorità della lotta all'evasione rischia di essere limitata dalle modalità di reclutamento "di massa" del nuovo personale da adibire ai controlli, dai rischi di complicazioni insiti nel nuovo modello organizzativo dell'Amministrazione tributaria e soprattutto dall'effetto di depotenziamento che rischiano di produrre le modifiche introdotte alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore;
- l'aumento della spesa corrente conferma le difficoltà che ancora trova il processo avviato con la "spending review";
- sul fronte del pubblico impiego, se con la scelta di non inserire nella finanziaria le risorse per i contratti collettivi 2008-09 si conferma l'urgenza di rivedere il sistema di relazioni negoziali e di valorizzare gli elementi retributivi fondati sulla produttività del lavoro, elementi di preoccupazione discendono dall'attuazione delle procedure di "stabilizzazione" dei precari, avviate nel 2007 e tutt'ora in corso;
- si conferma la tendenza a "sacrificare" spesa in conto capitale anche alla luce delle difficoltà incontrate nella gestione della spesa; si tratta, tuttavia, solo di un temporaneo beneficio per la finanza pubblica, visto che l'abbassamento del profilo dell'accumulazione pubblica rischia di incidere negativamente sulle prospettive di crescita dell'economia. Né con il decreto legge 159/07, né con la finanziaria si sono portati a compimento gli interventi che, nel documento di programmazione, erano ritenuti indispensabili, non solo per dare corso ad impegni sottoscritti, ma anche per finanziare quelle che vengono definite "prassi consolidate", assecondando un processo di rinvio delle scelte di investimento in importanti comparti infrastrutturali.

Tali condizionamenti devono far guardare con attenzione alla conseguibilità dei risultati attesi e agli spazi per nuove iniziative.

Per il 2008 la revisione del quadro tendenziale presenta nuovi elementi di incertezza, che riguardano innanzitutto la tenuta delle entrate alla luce del nuovo quadro macroeconomico. Se è vero che l'andamento del gettito a consuntivo 2007 è risultato migliore di quelle che erano le attese, anche solo a novembre dello scorso anno (Rpp), tale miglioramento è ascrivibile alle

entrate degli enti territoriali e non, come previsto, a quello delle amministrazioni centrali, che si sono invece collocate su livelli inferiori. Inoltre non è ancora chiaro quale significato possa essere attribuito all'ulteriore ridimensionamento del tasso di crescita degli incassi delle entrate tributarie erariali registrato, dopo quello di marzo, nel mese di aprile, posto che l'andamento dell'IVA sugli scambi interni ed intracomunitari è risultato per la prima volta negativo dopo un ininterrotto periodo di sostenuta crescita.

La stessa trasposizione nel nuovo quadro tendenziale di risultati conseguiti sul fronte della spesa nel 2007 non si presenta priva di incertezze (le alterne fortune dei Piani di rientro in sanità, l'incertezza per il futuro circa il mantenimento dei risparmi farmaceutici, le difficoltà di tenuta della spesa delle amministrazioni territoriali e il rimbalzo dei tagli alle spese di funzionamento). A ciò si aggiunga che le misure di riduzione della spesa inserite nella finanziaria presentano alcuni elementi di criticità (come si vedrà meglio nel seguito), tali da far ritenere che potrebbero realizzarsi, o contribuire a migliorare in maniera permanente il profilo della spesa pubblica complessiva, solo parte dei risparmi attesi.

Va, poi, valutato con attenzione il rilievo della correzione attesa per gli anni 2009-2011.

Sia che si guardi alle stime delle manovre correttive nette, sia alle valutazioni delle risorse considerate necessarie per il finanziamento di quelle che sono indicate come le "prassi consolidate", il nuovo quadro si presenta impegnativo.

La manovra per il 2009 richiederebbe una correzione per circa 4,5 miliardi, cui si aggiunge il reperimento di risorse per ulteriori 4 miliardi per il finanziamento di "prassi consolidate". Nel 2011 per il conseguimento dell'obiettivo si dovrebbe giungere ad una manovra (cumulata) in grado nel complesso di correggere i saldi di circa 20 miliardi (cui se ne aggiungono ulteriori 4 sempre per le "prassi consolidate").

La stima delle risorse necessarie alla conferma di "prassi consolidate" sembra, peraltro, non coerente con quanto indicato nel Dpef.: il decreto legge 159/07 prima e la finanziaria poi hanno garantito il finanziamento di quelli che erano gli impegni sottoscritti sia per gli importi del 2008 che degli anni successivi. Diversamente così non è stato per gli interventi considerati tra le "prassi consolidate". Limitata è stata la copertura del fabbisogno nel 2008, pressochè nulla negli anni successivi. Pur non considerando i rinnovi contrattuali del personale pubblico, le somme indicate erano stimate superiori ai 7 miliardi annui, di cui solo una minima parte ha trovato copertura nella manovra approvata.

Anche se fosse confermata l'impostazione della relazione unificata di destinare alla riduzione della pressione fiscale il solo maggior gettito che emergesse dalla lotta all'evasione, si tratterebbe di trovare nell'ambito della spesa primaria sia le risorse necessarie per il

finanziamento delle ulteriori spese previste per il 2009 e per gli anni successivi, sia quelle necessarie al conseguimento degli obiettivi programmatici di indebitamento.

Un risultato che, alla luce degli andamenti nei principali comparti di spesa, si presenta di particolare impegno. Ipotizzando di concentrare tale sforzo sulla spesa al netto delle componenti previdenziali, per interessi e della sanità, si tratterebbe di governare una flessione del peso di tale aggregato in termini di Pil di oltre 2,3 punti in un solo triennio (contro la flessione già prevista di 0,9 punti). Il tasso di variazione medio della spesa interessata dovrebbe passare da una crescita dell'1,7 per cento del quadro tendenziale ad una contrazione dell'1,2 per cento. Sforzo non trascurabile, considerando che la variazione media annua nell'ultimo quinquennio è stata del 4,1 per cento.

Un percorso che si presenta particolarmente arduo, sia alla luce dei risultati in termini di contenimento della spesa ottenuti negli anni trascorsi – e, da ultimo, nel 2007 – sia guardando alle ipotesi di costruzione del quadro tendenziale. Come insegna l'esperienza anche del 2007, la pratica dei “tagli orizzontali” disposti con l'ultima legge finanziaria e con le precedenti si è rivelata solo in parte efficace, dando luogo o a rimbalzi di spesa negli anni successivi, o a reintegrazione di risorse già nell'anno di riferimento. E ciò, ad ulteriore conferma del progressivo esaurimento dei margini di risparmio, se concentrati – come nei fatti è stato – in limitate aree di spesa di funzionamento delle amministrazioni o nelle già falciate spese di investimento.

L'economia e i conti pubblici nel 2007

1.

Il 2007 è stato un anno relativamente favorevole per l'economia e positivo per i conti pubblici. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore intorno al potenziale anche se inferiore alle attese e alla prestazione del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato; il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita passando dal 106,5 al 104 per cento: grazie a questi due risultati si sono creati i presupposti per la cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

Le previsioni ufficiali sull'andamento della finanza pubblica nel 2007, formulate nel corso dell'anno passato, sono state riviste a più riprese sia alla luce delle tendenze positive che sono andate via via emergendo sia per tener conto degli effetti di misure discrezionali varate nel corso dell'anno. La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef, già Relazione trimestrale di cassa) presentata a marzo del 2007 aveva fissato al 2,3 per cento l'obiettivo deficit/Pil in un contesto che - rispetto al quadro informativo che aveva sorretto il Programma di stabilità del dicembre 2006 - segnava un rilevante miglioramento della congiuntura reale (la previsione di crescita veniva innalzata dall'1,3 al 2 per cento) ed il prosieguo di una tendenza positiva del gettito tributario e contributivo (le stime di entrate correnti venivano aumentate di oltre 10 miliardi); il nuovo obiettivo, di mezzo punto percentuale migliore di quello posto nel Documento di programmazione economico-finanziaria del luglio 2006 e confermato nella Relazione previsionale e programmatica del successivo mese di settembre, sarebbe stato la risultante di un avanzo primario del 2,6 per cento e di una spesa per interessi del 4,8 per cento.

Nel mese di luglio, il Governo, in un contesto in cui la congiuntura macroeconomica si confermava vivace e la dinamica del gettito migliore del previsto, indicava nel 2,1 per cento il rapporto deficit/Pil che si sarebbe avuto a legislazione vigente (2,7 per cento l'avanzo primario e 4,8 per cento la spesa per interessi) e disponeva con il DL 81/07 una manovra a carattere espansivo che portava il nuovo saldo obiettivo al 2,4 per cento. Nel mese di settembre, in sede di presentazione della consueta Nota di aggiornamento del Dpef e della Relazione previsionale e programmatica per il 2008, l'esecutivo, da un lato, prefigurava un ulteriore miglioramento tendenziale del rapporto indebitamento netto/Pil (1,9 per cento in luogo del 2,4 per cento) sulla base dei correnti dati in materia di entrate tributarie e, dall'altro, tenendo conto degli effetti del decreto legge 159/2007 recante misure fiscali a carattere espansivo varato congiuntamente alla

finanziaria, confermava nel 2,4 per cento il nuovo obiettivo di saldo. Depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum e valutato, dunque, in termini “strutturali” così come concordato in sede europea, il rapporto indebitamento/Pil si sarebbe collocato al 2,3 per cento: al valore effettivo sarebbe stato infatti necessario sottrarre 0,3 punti per tener conto degli effetti del ciclo economico ed aggiungere 0,2 punti per tener conto delle misure una tantum. Per quanto riguarda gli altri principali aggregati, all’apertura della sessione di bilancio 2008 si stimava che il saldo primario si sarebbe collocato sul 2,5 per cento del Pil e che il debito pubblico avrebbe invertito, dopo due anni, la tendenza alla crescita passando dal 106,8 per cento al 105 per cento del prodotto.

In sintesi, il quadro di preconsuntivo 2007 delineato lo scorso autunno evidenziava tendenze al miglioramento particolarmente significative se misurate considerando i dati del 2006 inclusivi degli oneri straordinari (un aumento di circa 2 punti e mezzo di Pil per l’avanzo primario e una riduzione di 2 punti per l’indebitamento netto e poco meno per il debito) e comunque importanti se valutate depurando i dati dell’anno prima dagli extraesborsi (stabilità del rapporto deficit/Pil ma ottenuta in un contesto di consolidamento dell’avanzo primario e riduzione dell’incidenza del debito sul prodotto interno lordo).

2.

I dati resi noti dall’Istat il 29 febbraio 2008 e, per quel che concerne il debito pubblico, dalla Banca d’Italia l’11 marzo scorso, rappresentano la base informativa della Notifica annuale sui dati di consuntivo 2007 trasmessa all’Unione europea il 1° aprile.

Con riguardo all’andamento dell’economia, il consuntivo conferma che le attività produttive si sono sviluppate a ritmi importanti fino all’autunno quando, anche per ragioni riconducibili all’emergere di un marcato indebolimento del quadro congiunturale degli Stati Uniti, colpiti dalla crisi dei mutui *subprime*, le positive tendenze si sono invertite: in media, il Pil è cresciuto dell’1,5 per cento rispetto al 2006, valore intorno al potenziale, più che doppio di quello medio annuo registrato nella prima metà di questo decennio e di 2 decimi di punto superiore alle stime contenute nel Programma di stabilità del dicembre 2006 anche se inferiore alle aspettative che si erano materializzate nelle previsioni ufficiali condotte a partire dal marzo dello scorso anno (2 per cento secondo la Ruef; 1,9 per cento secondo il Dpef, la Rpp e, da ultimo, il Programma di stabilità del novembre 2007).

Tavola 1

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche – Previsioni e risultato per il 2007

(in milioni)

VOCI ECONOMICHE	Dpof 2007-2011 (luglio 2006)	RPP ottobre 2006	RUEF (marzo 2007)	Dpof 2008-11 (luglio 2007)	Dpof 2008-11 Tendenz. dopo DL 81/07	Nota di aggiorn. Dpof 2008-11 (ottobre 2007)	Nota di aggiorn. dopo DL 159/07	RPP ottobre 2007	Istat 29 febbraio
SPESE									
Redditi da lavoro dipendente	161.240	162.690	165.573	164.475	164.689	165.031	166.031	166.031	164.645
Consumi intermedi	123.900	120.483	122.045	123.015	124.955	124.267	124.419	124.420	121.460
Pensioni e altre prestazioni	262.040	264.884	264.150	264.150	264.921	265.050	267.120	267.120	265.284
Contributi alla produzione e altre spese correnti	55.720	56.924	57.799	57.638	59.567	57.802	58.927	58.918	56.817
Totale spese correnti al netto interessi	602.900	604.981	609.567	609.278	614.132	612.150	616.497	616.489	608.206
Interessi passivi	73.130	72.845	73.991	73.759	73.825	74.534	74.534	74.534	76.726
Totale spese correnti	676.030	677.826	683.558	683.037	687.957	686.684	691.031	691.023	684.932
Totale spese in conto capitale	62.990	68.241	64.272	63.988	65.667	64.192	67.590	67.595	68.493
Totale spese al netto interessi	665.890	673.222	673.839	673.266	679.799	676.342	684.087	684.084	676.699
Totale spese complessive	739.020	746.067	747.830	747.025	753.624	750.876	758.621	758.618	753.425
Spesa sanitaria	103.736	101.702	102.333	102.555	102.555	103.605	103.605	103.605	102.290
ENTRATE									
Imposte indirette	221.269	219.103	222.825	224.616	224.616	225.532	225.532	225.532	225.928
Imposte dirette	207.678	223.339	225.412	226.788	226.702	231.687	231.839	231.839	233.660
Contributi sociali	192.020	203.972	207.792	206.794	206.794	207.380	207.708	207.710	204.772
Altre entrate correnti non tributarie	51.850	51.885	52.691	52.650	52.650	52.620	52.620	52.619	55.272
Totale entrate correnti	672.817	698.299	708.720	710.848	710.762	717.219	717.699	717.700	719.632
Imposte in conto capitale	47	815	883	883	883	883	883	883	300
Entrate in conto capitale non tributarie	4.805	4.805	3.645	3.677	3.677	3.677	3.677	3.677	4.314
Totale entrate in conto capitale	4.852	5.620	4.528	4.560	4.560	4.560	4.560	4.560	4.614
Totale entrate	677.669	703.919	713.248	715.408	715.322	721.779	722.259	722.260	724.246
Saldo corrente	-3.213	20.473	25.162	27.811	22.805	30.535	26.668	26.677	34.700
Indebitamento	-61.351	-42.148	-34.582	-31.617	-38.302	-29.097	-36.362	-36.358	-29.179
Saldo primario	11.779	30.697	39.409	42.142	35.523	45.437	38.172	38.176	47.547
PIL	1.513.890	1.510.158	1.534.196	1.541.113	1.541.113	1.543.824	1.543.824	1.543.824	1.535.540
<i>(valori percentuali)</i>									
Pressione tributaria	28,33	29,30	29,22	29,29	29,29	29,62	29,63	29,63	29,93
Pressione fiscale	41,02	42,86	42,82	42,77	42,76	43,11	43,14	43,14	43,29
Indebitamento su Pil	-4,05	-2,79	-2,25	-2,05	-2,49	-1,88	-2,36	-2,36	-1,90
Primario su Pil	0,78	2,03	2,57	2,73	2,31	2,94	2,47	2,47	3,10

Fonti: elaborazione Cdc su dati del Dpof, RPP, RUEF e Istat

Se la dinamica del prodotto interno reale è stata meno vivace di quella registrata nel 2006 quella delle principali grandezze macroeconomiche al loro valore nominale, che fornisce un'indicazione dell'andamento delle principali basi imponibili che alimentano il gettito fiscale e contributivo è stata sospinta dagli impulsi inflazionistici e dal peggioramento delle ragioni di scambio indotto dalla rimarchevole crescita del prezzo del petrolio¹. Il Pil a prezzi correnti è così aumentato del 3,8 per cento (3,6 per cento nel 2006) mentre i consumi finali delle famiglie, sicuro riferimento per quanto concerne gli esiti del gettito delle imposte indirette e dell'Iva in particolare, sono cresciuti del 3,6 per cento (3,8 per cento nel 2006).

3.

Se il consuntivo presenta un quadro confortante, il cui tratto più caratteristico è senza dubbio la fuoriuscita dei conti da un sentiero di pericolo imboccato sin dai primi anni di questo decennio, il più recente, marcato peggioramento della congiuntura macroeconomica, rappresenta peraltro un motivo in più per guardare con estrema attenzione alle molte aree di criticità tuttora presenti soprattutto nel comparto delle spese ma anche nel fenomeno di recupero di gettito e per riflettere sulle molte insidie a cui è ancora esposto il definitivo processo di riequilibrio dei saldi di bilancio.

In sintesi, il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, aggregato di riferimento per il monitoraggio europeo dei deficit, ha evidenziato i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto si è complessivamente attestato sui 29 miliardi (1,9 per cento del Pil); era risultato pari a 46,3 miliardi nel 2006 (3,4 per cento del Pil); se valutato al netto di oneri straordinari² che si sono avuti sia nel 2006 che nel 2007 esso è passato dai 35,2 ai 23,4 miliardi (dal 2,4 all'1,5 per cento del Pil);
- il saldo "strutturale" – depurato cioè dagli effetti del ciclo economico e dal complesso delle misure *una-tantum*³ – è passato dal 2,9 all'1,6 per cento del Pil⁴; il miglioramento rispetto al

¹ La variazione del prezzo implicito del prodotto interno lordo (deflatore) è stata pari al 2,3 per cento mentre quella del deflatore dei consumi del 2,2 per cento. Nel 2006 il deflatore del Pil era aumentato soltanto dell'1,7 per cento (contro una crescita del 2,7 per cento del deflatore dei consumi).

² La stima dell'indebitamento netto della PA fornita dall'Istat il 1° marzo 2007 considerava, nelle spese in conto capitale, circa 30 miliardi (2 punti di Pil) di oneri straordinari essenzialmente riconducibili a due principali circostanze; da un lato la sentenza della Corte di giustizia europea in materia di rimborso di IVA sugli autoveicoli (l'ammontare complessivamente dovuto dallo Stato fu provvisoriamente stimato pari a 17,2 miliardi a cui avrebbe corrisposto un recupero di gettito di imposte (Irpef, Ires e Irap) pari a 1,2 miliardi con un effetto netto pari, pertanto, a 16 miliardi); dall'altro la decisione da parte dello Stato di accollarsi circa 13 miliardi di debiti del gruppo delle FF. SS).

³ Nelle *una tantum* complessive sono inclusi, oltre a quelle che hanno comportato oneri straordinari, anche quelle in materia di entrate (essenzialmente imposte sostitutive e proventi da cartolarizzazioni e dismissioni immobiliari).

⁴ La valutazione degli effetti del ciclo economico sui saldi di finanza pubblica implica una stima del prodotto interno lordo "potenziale" e, quindi, di un *output gap*, cioè la differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale; se, per

- 2005, anno a cui vanno commisurati i progressi secondo gli accordi sottoscritti in sede europea nell'ambito della Procedura per disavanzo eccessivo⁵, è stato pari a circa 3 punti;
- il saldo corrente, che era tornato positivo nel 2006, è cresciuto a 34,7 miliardi, di 15,2 miliardi in termini assoluti e di 1 punto di Pil (dall'1,3 al 2,3 per cento);
 - l'avanzo primario è passato dall'1,3 al 3,1 per cento del prodotto; l'incremento è risultato di 1,3 punti (dal 2,2 al 3,5 per cento) se si considerano i dati depurati dagli oneri straordinari di cui si è detto;
 - la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) ha continuato a registrare una forte crescita, passando dal 42,1 al 43,3 per cento;
 - il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza all'aumento passando dal 106,5 al 104 per cento, un valore più basso di quello (105 per cento) previsto tanto nel Dpef 2008-11 (luglio 2007) quanto nel Programma di stabilità (novembre 2007).

4.

I risultati ottenuti nel 2007 – che saranno oggetto di più organica e compiuta analisi in occasione dell'annuale Relazione sul rendiconto generale dello Stato – si prestano ad alcune prime considerazioni.

In termini generali, si deve osservare che è continuata l'espansione del bilancio pubblico, nel senso che si è verificata, e in misura solo di poco meno accentuata rispetto a quanto accaduto nel 2006, una considerevole, contestuale crescita di entrate e spese. Se si sommano entrate ed uscite primarie della Pubblica amministrazione in rapporto al Pil e si elabora così una sorta di indicatore grezzo della presenza del settore pubblico nell'economia si vede che esso ha raggiunto nel 2007 il 91,2 per cento, il livello più alto mai registrato. La crescita di questo indice rispetto al 2006 è stata pari a 0,6 punti percentuali.⁶

quest'ultimo, in luogo della stima del Governo si utilizza quella della Commissione europea, si perviene a risultati del deficit aggiustato per il ciclo e, quindi, del deficit strutturale solo lievemente differenti (2,8 contro 2,9 per cento e 1,5 contro 1,6 per cento rispettivamente per il 2006 e il 2007).

⁵ Le raccomandazioni varate dalla Commissione europea contemplavano un aggiustamento strutturale complessivo, per il periodo 2006/07, di 1,6 punti di prodotto di cui almeno la metà da realizzare nel 2006.

⁶ L'indicatore più ampio costituito dalla sommatoria delle entrate e delle spese complessive (e non soltanto primarie) in rapporto al Pil, è cresciuto di 1 punto (dal 95,2 al 96,2 per cento); aveva raggiunto il suo livello massimo nel 1993 (103,2 per cento).

Tavola 2

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche – I risultati 2006 e 2007

(in milioni)

VOCI ECONOMICHE	2006	2007	variazione 2007/2006	2006 in % del Pil	2007 in % del Pil	2006 netto oneri straordinari	2007 netto oneri straordinari	variazione 2007/2006	2006 in % del Pil	2007 in % del Pil
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	162.889	164.645	1,08	11,0	10,7	162.889	164.645	1,08	11,0	10,7
Consumi intermedi	118.992	121.460	2,07	8,0	7,9	118.992	121.460	2,07	8,0	7,9
Pensioni e altre prestazioni	252.119	265.284	5,22	17,0	17,3	252.119	265.284	5,22	17,0	17,3
Contributi alla produzione e altre spese correnti	53.222	56.817	6,75	3,6	3,7	53.222	56.817	6,75	3,6	3,7
Totale spese correnti al netto interessi	587.222	608.206	3,57	39,7	39,6	587.222	608.206	3,57	39,7	39,6
Interessi passivi	68.244	76.726	12,43	4,6	5,0	68.244	76.726	12,43	4,6	5,0
Totale spese correnti	655.466	684.932	4,50	44,3	44,6	655.466	684.932	4,50	44,3	44,6
Totale spese in conto capitale	74.008	68.493	-7,45	5,0	4,5	59.624	62.707	5,17	4,0	4,1
Totale spese al netto interessi	661.230	676.699	2,34	44,7	44,1	646.846	670.913	3,72	43,7	43,7
Totale spese complessive	729.474	753.425	3,28	49,3	49,1	715.090	747.639	4,55	48,3	48,7
Spesa sanitaria	101.349	102.290	0,93	6,8	6,7	101.349	102.290	0,93	6,8	6,7
ENTRATE										
Imposte indirette	220.181	225.928	2,61	14,9	14,7	220.181	225.928	2,61	14,9	14,7
Imposte dirette	213.308	233.660	9,54	14,4	15,2	213.308	233.660	9,54	14,4	15,2
Contributi sociali	189.683	204.772	7,95	12,8	13,3	189.683	204.772	7,95	12,8	13,3
Altre entrate correnti non tributarie	52.194	55.272	5,90	3,5	3,6	52.194	55.272	5,90	3,5	3,6
Totale entrate correnti	675.366	719.632	6,55	45,6	46,9	675.366	719.632	6,55	45,6	46,9
Imposte in conto capitale	225	300	33,33	0,0	0,0	225	300	33,33	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	4.249	4.314	1,53	0,3	0,3	4.249	4.314	1,53	0,3	0,3
Totale entrate in conto capitale	4.474	4.614	3,13	0,3	0,3	4.474	4.614	3,13	0,3	0,3
Totale entrate	679.840	724.246	6,53	45,9	47,2	679.840	724.246	6,53	45,9	47,2
Saldo corrente	19.900	34.700	74,37	1,3	2,3	19.900	34.700	74,37	1,3	2,3
Indebitamento	-49.634	-29.179	-41,21	-3,4	-1,9	-35.250	-23.393	-33,64	-2,4	-1,5
Saldo primario	18.610	47.547	155,49	1,3	3,1	32.994	53.333	61,64	2,2	3,5
PIL	1.479.981	1.535.540	3,75	100,0	100,0	1.479.981	1.535.540	3,75	100,0	100,0
(valori percentuali)										
Pressione tributaria	29,29	29,93				29,29	29,93			
Pressione fiscale	42,12	43,29				42,12	43,29			
Indebitamento su Pil	-3,35	-1,90				-2,38	-1,52			
Primario su Pil	1,26	3,10				2,23	3,47			

Fonte: elaborazione Cdc su dati Istat

5.

Con riguardo alle spese, si deve osservare in primo luogo che, a seguito dell'orientamento in senso restrittivo che la politica monetaria della Banca centrale europea ha assunto a partire dal 2003 e del conseguente rialzo dei tassi di interesse, si è consolidato il *trend* ascendente della spesa per interessi; ciò risulta sia che questa venga considerata in valore assoluto - dai 68,2 miliardi nel 2006 ai 76,7 miliardi del 2007 - sia che venga valutata in rapporto al prodotto interno lordo (5 per cento contro il 4,7 nel 2006). Con un incremento su base annua del 12,4 per cento, per il secondo anno consecutivo gli interessi passivi sono tornati ad essere un fattore di accelerazione delle spese complessive delle Amministrazioni Pubbliche. E' peraltro da rimarcare a questo riguardo, a conferma della forte sensibilità dei nostri conti pubblici a *shock* esogeni, come nonostante il fatto che il rialzo dei tassi di interesse sia stato nell'area euro meno della metà di quello occorso negli Stati Uniti (tra il punto di minimo e quello di massimo i tassi di riferimento della Banca centrale europea sono passati dal 2 al 4 per cento mentre quelli della *Federal Reserve* dall'1 al 5,25 per cento), tra il 2005 e il 2007 gli oneri per interessi sono cresciuti di 12 miliardi (di oltre 15 se si considerano le stime ufficiali per il 2008)⁷.

6.

Anche nel 2007, il rialzo della spesa per interessi non è stato adeguatamente compensato con una riduzione delle altre spese di bilancio. Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi in solo modesta discesa (39,6 per cento nel 2007 dopo il 39,7 nel 2006 e 39,8 nel 2005), l'incidenza della spesa primaria complessiva sul prodotto è risultata pari al 44,1 per cento; si tratta di un valore inferiore a quello registrato nel 2006 se si fa riferimento ai dati effettivi (di 6 decimi di Pil) ma sostanzialmente stabile (al 43,7 per cento del Pil) se si considerano i dati depurati dagli oneri straordinari. In ogni caso, si tratta di valori che pur se sostanzialmente in linea con quelli medi prevalenti nei paesi dell'area euro diversi dal nostro, hanno conosciuto negli ultimi anni una crescita relativa molto decisa⁸; essi denunciano, pertanto, il persistere di una difficoltà a correggere in misura sensibile il percorso ascendente della spesa pubblica,

⁷ Va peraltro considerato che nel corso degli ultimi anni la politica di gestione del debito pubblico ha portato ad una riduzione - tramite l'allungamento della vita media residua delle passività e l'aumento della quota di debito a tasso fisso - del grado di sensibilità della spesa per interessi alle variazioni dei tassi di interesse. Ad esempio, mentre uno shock improvviso che avesse comportato alla fine del 2002 un incremento permanente di 1 punto percentuale sull'intera struttura dei tassi si sarebbe scaricato sulla spesa per interessi per 0,22 punti il primo anno, 0,41 il secondo, 0,49 il terzo e 0,56 il quarto e si sarebbe trasferita interamente sul costo del debito dopo 5,28 anni oggi uno shock dalle stesse caratteristiche ha effetti più diluiti con impatti pari a 0,16 punti il primo anno, 0,30 il secondo, 0,37 il terzo e 0,43 il quarto (il trasferimento completo avviene dopo 5,59 anni).

⁸ Elaborazioni sui dati della Commissione europea pubblicati lo scorso mese di novembre indicano che nel 2007 lo scarto tra la spesa primaria complessiva dell'Italia e quella dei paesi dell'area euro diversi dall'Italia sarebbe stato positivo per circa 5 decimi di Pil; nel momento di ingresso dell'Italia nell'Unione europea il divario era negativo per poco meno di 5 punti di prodotto.

difficoltà rimarcata dalla Corte a più riprese sia nel passato meno recente che in quello più prossimo; pur non dovendosi su questo fronte trascurare né il positivo segnale di stabilizzazione dell'incidenza della spesa primaria di natura corrente sul prodotto interno lordo a cui si è assistito nel biennio 2006-07 né il notevole sforzo profuso nella direzione di uno *screening* della qualità della spesa (cosiddetta *spending review*), è opinione della Corte che non si sia ancora di fronte a risultati tali da scongiurare il rischio di rimettere in discussione i positivi risultati conseguiti sui saldi oppure, cosa parimenti grave, di vedere ulteriormente crescere la pressione esercitata dal peso delle imposte e dei contributi sulle attività produttive e i suoi conseguenti avversi effetti in termini di ottima allocazione dei fattori di produzione.

7.

Pur se, come notato, in modesto calo rispetto al prodotto nominale, nel 2007 la spesa corrente al netto degli interessi ha registrato un'accelerazione (+3,6 per cento contro +3,2 per cento nel 2006) che ha trovato prevalente impulso (+6,8 per cento contro +4 per cento nel 2006) nelle "altre uscite correnti" - un insieme di prestazioni che comprende primariamente contributi alla produzione e aiuti internazionali - e nelle prestazioni sociali in denaro (+5,2 per cento contro +4 per cento nel 2006), 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.

I consumi finali - aggregato che include le spese di personale, le spese per prestazioni sociali in natura, ovvero, fondamentalmente, per assistenza sanitaria convenzionata e, infine, i cosiddetti consumi intermedi di cui parte più importante sono gli acquisti di beni e servizi - hanno viceversa manifestato segni di rallentamento (+1,6 per cento contro +2,8 per cento nel 2006). In particolare, una dinamica assai meno vivace di quella registrata nel 2006 ha connotato il complesso dei redditi da lavoro dipendente, cresciuto soltanto dell'1,1 per cento a fronte del 4,1 per cento nel 2006. Al contenimento di questo importante aggregato, pari al 27,1 per cento dei pagamenti correnti al netto degli interessi e al 24,3 per cento della spesa primaria complessiva, hanno concorso da un lato fattori di fondo legati alla dinamica dell'occupazione nel settore pubblico, che secondo la più recente Ruef avrebbe registrato una riduzione rispetto al 2006 di circa mezzo punto percentuale, e dall'altro fattori di natura contabile come il rinvio del rinnovo di alcuni contratti collettivi di lavoro. Va da sé che lo slittamento di tali rinnovi rappresenta un fattore di pressione sulla spesa corrente dell'anno in corso. Sul fronte della gestione delle spese per il pubblico impiego, l'esperienza più recente non induce a modificare il severo giudizio espresso, più volte ed in più sedi, dalla Corte: si evidenzia in questo comparto uno scarto abbastanza sistematico tra gli obiettivi di contenimento e i risultati; tale divario mette in luce

difficoltà inerenti non tanto agli effetti diretti degli accordi nazionali di comparto, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori quali la contrattazione integrativa, ampie e generalizzate progressioni di carriera e il rispetto soltanto parziale dell'obiettivo - quasi sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle amministrazioni pubbliche.

Anche le prestazioni sociali in natura, hanno evidenziato un raffreddamento, con un tasso di crescita pari allo 0,9 per cento (+2,7 per cento nel 2006). Si tratta di una decelerazione particolarmente importante soprattutto se considerata tenendo conto del fatto che l'aggregato in questione ha registrato nel passato recente e meno recente tassi di incremento particolarmente considerevoli; nella seconda metà degli anni Novanta essi avevano sfiorato il 9 per cento e nella prima metà di questo decennio sono stati pari al 7,99 per cento. I progressi conseguiti sono essenzialmente riconducibili alle norme scaturite dal Patto per la salute, sottoscritto tra Governo e Regioni, e pur se promettenti richiedono una lettura assai attenta che consegna esiti in chiaro-scuro (vd oltre).

Se redditi da lavoro e prestazioni sociali in natura hanno registrato una sensibile decelerazione, di segno inverso è stato il movimento dei consumi intermedi che hanno messo a segno un leggero rimbalzo (+2,7 per cento nel 2007 contro il -1,2 per cento nel 2006). Si tratta di un tasso di incremento comunque limitato se si considera che nella prima metà di questo decennio il tasso di espansione di questa posta di bilancio è stato mediamente pari al 5,6 in termini nominali e al 3,1 per cento in termini reali.

8.

Come già accennato, nel 2007 una spinta considerevole alla crescita della spesa corrente al netto degli interessi è venuta dalle prestazioni sociali in denaro, che ne rappresentano il 43 per cento e che assorbono ora il 17,3 per cento del reddito nazionale (+17 per cento nel 2006); l'accelerazione della crescita annua (+5,2 per cento contro +4 per cento), più che alla spesa per pensioni - che è lievitata del 4 per cento a riflesso di fattori consueti (indicizzazione ai prezzi; effetto rinnovo, cioè scarto positivo tra l'importo delle nuove pensioni e quello delle pensioni cessate; ricostituzioni, ecc.) e non avrebbe dunque registrato sussulti meritevoli di particolare considerazione⁹ - va ascritta alle altre prestazioni sociali a favore delle famiglie ed in particolare alla lievitazione della spesa per il sostegno del reddito indotta dalle misure discrezionali varate con la legge finanziaria per il 2007. Si tratta, in particolare, di quelle che hanno disposto

⁹ L'unico nuovo elemento di stimolo della spesa è riscontrabile negli aumenti delle pensioni più basse disposto con il DL 81/2007.

incrementi dell'assegno per il nucleo familiare complessivamente valutate in 1 miliardo di euro e di quelle relative all'erogazione del beneficio tributario a favore degli incapienti. Misura quest'ultima che sui conti del 2007 ha pesato solo in parte dal momento che è stato possibile erogarne soltanto una quota già a fine 2007 (riconosciuta in automatico dai datori di lavoro ai lavoratori dipendenti) mentre un'altra quota sarà erogata nel 2008 (quella spettante ai lavoratori autonomi e ai lavoratori dipendenti per i quali il datore di lavoro non ha potuto operare la liquidazione).

9.

I dati circa l'evoluzione della spesa pubblica primaria corrente nei diversi livelli di governo (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza) e quelli relativi in particolare ai redditi da lavoro e ai consumi intermedi – le altre due principali componenti, prestazioni sociali in natura e in denaro, essendo per definizione legate rispettivamente ad Amministrazioni locali ed Enti di previdenza – evidenziano differenziazioni di non poco momento. Per quanto riguarda i redditi da lavoro, la netta decelerazione registrata a livello di conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni e prima richiamata (+1,1 per cento dal +4,1 per cento nel 2006) è stata interamente determinata dalle Amministrazioni locali dove proprio per il diverso *timing* dei rinnovi contrattuali, si è registrato un calo di questa componente dei consumi finali (-4,1 per cento) a rimbalzo della sostanziosa crescita avutasi nel 2006 (+6,9 per cento); il fenomeno opposto si è verificato nelle Amministrazioni centrali, dove, alla crescita molto contenuta del 2006 (+1,7 per cento) ha fatto seguito un incremento del 5,5 per cento nel 2007 (lo scarto è ancora maggiore se si considera il solo comparto Stato con +1,2 per cento nel 2006 e +5,9 per cento nel 2007). Per quanto attiene ai consumi intermedi il leggero rimbalzo osservato a livello di conto complessivo della PA è da ascrivere alle Amministrazioni locali dove la crescita è risultata pari al 3,9 per cento (+0,6 per cento nel 2006) mentre nelle Amministrazioni centrali dopo la contrazione del 2006, indotta dalle misure discrezionali varate, e pari al -6,2 per cento (-8 per cento nello Stato), la crescita è risultata pari all'1 per cento (è stata sostanzialmente nulla nello Stato).