



Corte dei Conti

N. 12/CONTR/RQ/09

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente:	dott. Tullio	LAZZARO
Presidenti di sezione:	dott. Fabrizio	TOPI
	dott. Vittorio	ZAMBRANO
	dott. Bartolomeo	MANNA
	dott. Gian Giorgio	PALEOLOGO
	dott. Maurizio	MELONI
	dott. Luigi	MAZZILLO
Consiglieri:	dott. Corrado	CERBARA
	dott. Paolo	NERI
	dott. Mario	FALCUCCI
	dott. Adolfo T.	DE GIROLAMO
	dott. Andrea	LIOTTA
	dott. Tommaso	D'AMBROSIO
	dott. Carlo	CHIAPPINELLI
	dott. Simonetta	ROSA
	dott. Pietro	RUSSO
	dott. Ermanno	GRANELLI
	dott. Maurizio	PALA
	dott. Giovanni	COPPOLA
	dott. Aldo	CAROSI
	dott. Marco	PIERONI
	dott. Mario	NISPI LANDI
	dott. Stefano	SIRAGUSA
	dott. Vincenzo	GUIZZI
	dott. Massimo	ROMANO
	dott. Vincenzo	PALOMBA
	dott. Cinzia	BARISANO
I Referendario:	dott. Oriana	CALABRESI
	dott. Laura	CAFASSO
Referendario	dott. Donatella	SCANDURRA
	dott. Giuseppe M.	MEZZAPESA

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 11 ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del DL 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

VISTI i testi delle relazioni predisposti dai relatori dott. Luigi MAZZILLO, dott. Paolo NERI; dott. Maurizio PALA e dott. Enrico FLACCADORO;

UDITI, nella Camera di Consiglio del 25 maggio 2009, i relatori dott. Luigi MAZZILLO, dott. Paolo NERI; dott. Maurizio PALA.

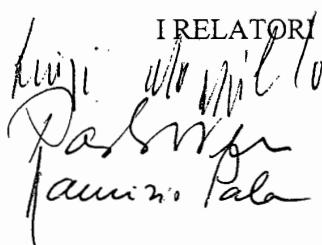
ha approvato la

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadri mestre gennaio – aprile 2009.

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadri mestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadri mestre;
- 5) 90 schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI


Luigi Mazzillo
Paolo Neri
Maurizio Pala

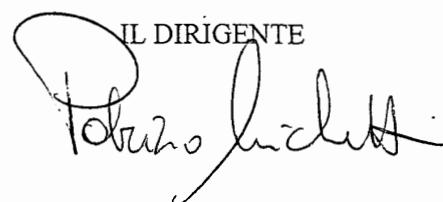
IL PRESIDENTE



Depositato in segreteria il 25 MAG. 2009

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETERIA DELLE SEDZIONI
RIUNITE IN SEDI DI CONTROLLO
26 MAG. 2009

IL DIRIGENTE


Pietro Michetti

IL DIRIGENTE

Dott. Maurizio Michetti



Premessa

L'aggravarsi della crisi economica internazionale ha determinato, nel 2009, l'esigenza di una radicale revisione del quadro di riferimento di finanza pubblica, sul quale era stata costruita – fin dalla presentazione del DPEF 2009 - 2012 – la consueta manovra di bilancio.

Alla luce del rapido deterioramento delle prospettive di crescita e, di conseguenza, dei conti pubblici, sono stati disposti interventi intesi sia a controllare i saldi che a sostenere lo sviluppo.

La concentrazione di tali interventi nel primo quadri mestre dell'anno ha indotto la Corte a dedicare gran parte di questa Relazione all'analisi dell'insieme della manovra di finanza pubblica per il 2009.

1. Considerazioni generali

1.1. Nel periodo gennaio-aprile sono state pubblicate ventiquattro leggi, dieci delle quali provvedono alla ratifica di trattati internazionali. Due leggi (n. 2 e n. 33, di conversione rispettivamente del DL 185/08 e del DL n. 5/09) sono destinate a completare la manovra di bilancio per fronteggiare l'attuale situazione economico – finanziaria.

La quasi totalità della legislazione di spesa, con l'unica eccezione delle leggi di ratifica comportanti oneri (sei sul totale di dieci) e della legge di delega finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico (legge n. 15 del 4 marzo c.d. "legge Brunetta") è concentrata in nove decreti-legge, compresi i due propriamente attinenti alla manovra di bilancio.

Gli aspetti finanziari della legislazione del quadri mestre confermano, sia sotto i profili inerenti la quantificazione degli oneri, sia per quanto riguarda le modalità di copertura, le osservazioni formulate dalla Corte nelle relazioni degli ultimi anni: la frequenza dell'adozione dei provvedimenti d'urgenza, il rilievo sostanziale e finanziario del loro contenuto, la mole delle disposizioni aggiunte e delle modifiche apportate a seguito di emendamenti, spesso di origine governativa, hanno infatti per conseguenza un'estrema ristrettezza dei tempi a disposizione per l'esame parlamentare, in molti casi sostanzialmente limitato ad una sola delle due Camere, la mancanza o comunque

l'insufficienza delle relazioni tecniche a corredo degli emendamenti, una generalizzata sommarietà dei chiarimenti e della documentazione forniti in risposta alle osservazioni e alle richieste formulate dalle Commissioni bilancio.

Il maggior accentramento sostanziale delle decisioni di spesa nella funzione di governo, attuato nella forma dei provvedimenti di urgenza, ha così avuto come conseguenza l'affievolimento del controllo parlamentare sulle decisioni stesse sia - per quanto qui interessa - sotto il profilo dei possibili riflessi finanziari di disposizioni assunte come non onerose, sia sotto quello della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intendono soddisfare.

L'attuale periodo di emergenza economico-finanziaria ha certamente contribuito ad uno svolgimento talvolta affrettato della legislazione di spesa ed ha anche impedito il pieno dispiegamento degli effetti positivi dell'anticipo della manovra di bilancio contestualmente alla presentazione del DPEF, che avrebbe dovuto tra l'altro comportare la possibilità di affrontare in tempi brevi le riforme istituzionali ed organizzative necessarie per poter incidere in modo organico sui grandi compatti di spesa.

Si ritiene in particolare che ai fini di un ordinato svolgimento della legislazione di spesa occorra rivitalizzare la funzione dei fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, funzione notevolmente appannata negli ultimi anni a favore di un reperimento delle risorse attraverso il ripetuto spostamento da un obiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce infatti la modalità organizzativa connessa per eccellenza ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio.

In questo quadro, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa - ivi compreso soprattutto il ricorso alle disponibilità di vari fondi, particolarmente dilatatosi negli ultimi anni - dovrebbe essere utilizzata soltanto per far fronte ad esigenze imprevedibili che si manifestino nel corso dell'esercizio e non come modalità di copertura generalizzata e - negli ultimi tempi - quasi esclusiva.

Come risulta dal quadro riassuntivo dei mezzi di copertura (tav. 3 in allegato), nel periodo in esame, nonostante riguardi il quadrimestre iniziale dell'anno - e pertanto il più vicino alla sessione di bilancio -, l'incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali è stata estremamente ridotta e non ha neppure interessato, come di solito avviene, la totalità delle leggi di ratifica di trattati internazionali, le più rilevanti delle quali, almeno sotto il profilo finanziario, sono state invece coperte mediante maggiori entrate o l'utilizzo di disponibilità di Fondi.

La parte preponderante degli oneri ha invece trovato copertura attraverso diverse forme di riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, riconducibili in assoluta maggioranza a tre categorie sulle quali la Corte ha più volte formulato osservazioni critiche: il ricorso al fondo per le aree sottoutilizzate e in minor misura a quello per interventi strutturali di politica economica, nonché la riduzione lineare di stanziamenti di parte corrente o delle autorizzazioni di spesa allocate nella tab. C.

Come più volte osservato, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema, ma lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre ovviamente alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da fornire nella relazione tecnica - sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per la finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento: indicazioni la cui obbligatorietà potrebbe essere opportunamente prevista nell'attuale sede di riforma della legge di contabilità.

L'omissione di queste indicazioni si ripete nella quasi totalità dei casi anche nel quadrimestre in esame e determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente, specie per quanto riguarda la dotazione dei vari capitoli-fondo, fra cui soprattutto quelli per le aree sottoutilizzate, per gli interventi strutturali di politica economica e per l'occupazione, che hanno in sostanza assunto da tempo l'impropria funzione di fondi di riserva.

Specie per quanto riguarda il Fondo per le aree sottoutilizzate, ma in generale per tutti i Fondi, un'accurata indicazione degli interventi ad essi connessi e della parte di essi cui si rinuncia a favore della copertura di nuove leggi di spesa consentirebbe anche

di poter valutare con migliore approssimazione i diversi tempi degli effettivi pagamenti e pertanto i diversi effetti sugli aggregati di finanza pubblica.

A questo proposito, in sede di riforma della legge di contabilità, sarebbe opportuna la previsione dell'obbligo di fornire precise indicazioni - attraverso un vera e propria relazione tecnica - sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente con particolare riguardo a una riconoscione delle esigenze sottese alla quantificazione dei capitoli-fondo e delle allocazioni di risorse nella tabella C, spesso impropriamente utilizzata per la copertura di spese permanenti o comunque eccedenti i limiti temporali del bilancio triennale.

Per quanto riguarda in particolare il Fondo per le aree sottoutilizzate, cui - in particolare negli ultimi tempi per l'aggravarsi della crisi - si è fatto ricorso in modo massiccio, spesso anche a copertura di oneri di natura corrente e comunque di maggiori spese derivanti da interventi normativi attuativi di politiche pubbliche ordinarie, non direttamente connessi con la missione concernente il riequilibrio territoriale, va anche tenuto presente il nesso con le erogazioni comunitarie, in quanto il Fondo stesso accerta e raggruppa le risorse nazionali finalizzate a garantire il principio di addizionalità della politica comunitaria di sviluppo delle aree depresse: l'utilizzo di somme per finalità connesse all'attuazione di politiche ordinarie non espressamente finalizzate al riequilibrio territoriale altera infatti il quadro complessivo di riferimento della programmazione unitaria e pone a rischio il rispetto del principio di addizionalità delle risorse comunitarie finalizzate alle politiche di sviluppo regionale.

Risulta infatti che, già anteriormente al quadrimestre in esame, i tagli al Fondo e la riprogrammazione per intero della destinazione della quota nazionale hanno comportato la sospensione di una serie di interventi, alcuni dei quali previsti in specifiche disposizioni normative.

Sempre in tema di copertura debbono poi essere esaminate due disposizioni contenute nella legge n. 2.

Con la prima (art. 11) viene costituita la garanzia dello Stato, quale garanzia di ultima istanza, al fine del potenziamento finanziario dei "Confidi" (consorzi e cooperative che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi).

Trattandosi di interventi potenzialmente suscettibili di determinare conseguenze sui conti pubblici, si pone il problema, esaminato anche nella precedente relazione, della quantificazione, sia pure di larga massima, dei relativi oneri - per un ammontare rapportato al rischio di escussione - e della loro copertura.

Come già in passato, la legge si limita a rinviare all'eventuale ricorso alle risorse iscritte in bilancio per far fronte agli oneri derivanti dall'escussione delle varie garanzie statali, che non risultano incrementate nel 2009. Tuttavia, in caso di insufficienza di tali risorse, è consentito dalla normativa contabile ed espressamente previsto dalla normativa in esame il ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, che peraltro dovrebbe essere utilizzato soltanto per integrare stanziamenti rivelatisi insufficienti a legislazione vigente e non per coprire nuovi oneri.

Sarebbe stata, pertanto altamente opportuna almeno la predisposizione di una relazione tecnica che fornisse elementi sul grado di probabilità di una eventuale escussione della garanzia, sulla durata della garanzia stessa e sulla congruità delle risorse stanziate sia nella specifica unità previsionale sia nel Fondo spese obbligatorie per far fronte agli eventuali interventi già previsti a legislazione vigente e a quelli derivanti dalle garanzie in esame.

In secondo luogo, l'art. 12 della legge autorizza, su richiesta delle banche interessate, la sottoscrizione pubblica di obbligazioni bancarie speciali, convertibili in azioni ordinarie su richiesta dell'emittente.

Le risorse per il finanziamento di tali operazioni sono individuate dalla legge in quattro categorie: riduzione lineare, con alcune esclusioni, delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero; riduzione di singole autorizzazioni legislative di spesa; utilizzo di disponibilità esistenti sulle contabilità speciali e sui conti di tesoreria intestati ad amministrazioni pubbliche ed enti pubblici nazionali; emissione di titoli del debito pubblico.

Per ciascuna operazione, le risorse necessarie sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze; tali decreti e i correlati decreti di variazione di bilancio sono trasmessi "con immediatezza" al Parlamento e "comunicati" alla Corte dei conti.

Si ripropone così - negli identici termini - la questione già esaminata nella precedente relazione quadriennale a proposito dell'autorizzazione contenuta nella legge n. 190/08, di conversione del DL n. 155/08, a sottoscrivere e garantire aumenti di capitale deliberati da banche italiane. Si rinvia pertanto alle osservazioni formulate in quella sede con riferimento sia all'esame delle modalità di copertura - ed in particolare all'emissione di titoli del debito pubblico - sia ai problemi derivanti dall'individuazione e dalla copertura delle nuove o maggiori spese con fonti di rango secondario e non - come di regola - con norme primarie.

Sempre nell'ambito della legge n. 2, si richiama l'attenzione sulla disposizione di cui all'art. 21, che autorizza il Governo ad effettuare riduzioni in via amministrativa a livello di missione di spesa. Si tratta di un ulteriore ampliamento di un processo da tempo in corso e per il quale sarebbe auspicabile disporre di elementi sui criteri relativi alle scelte da operare.

In via generale, si osserva da ultimo che, in presenza di disposizioni che conferiscono diritti soggettivi ad una platea non ben quantificabile di destinatari, oltre all'apposizione della clausola di salvaguardia, che sostanzialmente però rinvia alla legge finanziaria successiva la copertura di eventuali eccedenze di spesa, sarebbe opportuna la previsione di norme sostanziali che consentano una graduazione nel soddisfacimento dei diritti stessi in relazione alle risorse finanziarie disponibili.

1.2. Le due leggi connesse alla manovra di bilancio, specie per effetto delle numerosissime disposizioni introdotte durante il procedimento di conversione (la legge n. 2 contiene 9 articoli e 100 commi aggiunti rispetto al decreto legge originario e la legge n. 33 rispettivamente 17 e 124) contengono entrambe, oltre a disposizioni per ciascuna delle quali è prevista una specifica copertura, una serie di ulteriori disposizioni la cui copertura è formulata cumulativamente (art. 35 della legge n. 2 e art. 8 della legge n. 33) a valere nella quasi totalità sulle risorse derivanti essenzialmente dalle maggiori entrate attese dalle misure contenute nelle leggi stesse.

Premesso che a quest'ultimo riguardo si rinvia alle osservazioni formulate nel paragrafo relativo alle entrate, contenuto nelle pagine che seguono, va qui notato che gli oneri recati da alcune delle disposizioni che trovano copertura cumulativa non sono

quantificati nel testo legislativo, ma soltanto nelle relazioni tecniche - originarie o successive - o talvolta anche soltanto nell'all. 7, che, come è noto, ha soltanto la funzione ausiliare di illustrare gli effetti delle varie disposizioni su vari aggregati: va ricordato al riguardo che, secondo il disposto dell'art. 11 - *ter* comma 1 della legge di contabilità, ciascuna legge che comporta nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata.

Per questo motivo, le consuete schede di copertura per ciascuna disposizione di spesa, allegate alla presente relazione, non comprendono di massima gli oneri non espressamente quantificati nel testo legislativo. Le disposizioni di spesa cumulativamente coperte con un'unica clausola di copertura (art. 35 della legge n. 2 e art. 8 della legge n. 33) sono invece elencate in calce all'apposita scheda; in questi ultimi casi, le risorse di copertura, per i motivi sopra indicati, eccedono la somma degli oneri recati dalle singole disposizioni.

Per quanto riguarda infine le altre leggi di spesa, si osserva che le risorse utilizzate a copertura dei vari interventi previsti dalla legge n. 210 del 30 dicembre, di conversione del DL n. 172 del 6 novembre, concernente misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, esauriscono le disponibilità del Fondo istituito dal DL 90/08. Non sono stati però forniti sufficienti elementi per una valutazione complessiva delle esigenze finanziarie connesse all'attuazione della legge fino alla cessazione del periodo di emergenza, fissato al 31 dicembre 2009: a tale scopo, sarebbero state necessarie indicazioni di dettaglio sulle previsioni di spesa per le iniziative soltanto programmate e che non hanno dato luogo al corrispondente impegno di spesa, iniziative oggetto soltanto di un generico accenno da parte del Governo in sede di Commissione bilancio Senato (18.12.2008).

Fermo restando il termine finale del periodo di emergenza, non è inoltre specificata la ripartizione degli stanziamenti recati dalla legge fra i due esercizi interessati.

Manca infine un supporto normativo all'individuazione dei contributi compensativi a favore degli enti locali di cui all'art. 9 - *ter* nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente.

La legge n. 1 del 9 gennaio, di conversione del DL n. 180 del 10 novembre (“Disposizioni per il diritto allo studio, ecc”) contiene (art. 1) disposizioni per il reclutamento nelle università e per gli enti di ricerca, la copertura dei relativi oneri, di carattere permanente, (art. 3) è affidata ad una riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun ministero.

Al riguardo, nel confermare le osservazioni critiche di carattere generale su tale modalità di copertura, pesantemente utilizzata negli ultimi anni con conseguenze non del tutto prevedibili sulla tenuta degli stanziamenti di bilancio e che non tiene conto della diversa scala di valori delle esigenze di spesa che vengono sopprese, si rileva, trattandosi di oneri permanenti, che essa può essere ritenuta coerente soltanto con stanziamenti di bilancio connessi a spese predeterminate per legge - e in tal caso le singole autorizzazioni di spesa debbono essere esplicitamente indicate - , ma che non è assolutamente coerente con gli stanziamenti non predeterminati per legge, in quanto essi sono formulati annualmente soltanto in relazione al triennio compreso nel bilancio pluriennale.

La legge stessa contiene poi disposizioni per il diritto allo studio universitario consistenti nel finanziamento della costruzione di alloggi e nella concessione di borse di studio.

Entrambi gli interventi vengono coperti con le risorse del fondo per le aree sottoutilizzate: nel primo caso (alloggi) il coefficiente di spendibilità delle risorse è valutato uguale a quello del Fondo, mentre nel secondo (borse di studio) è triplicato, come di consueto, nel passaggio a spese di natura corrente.

Specie nei casi in cui la riduzione del Fondo è effettuata in misura equivalente a quella della spesa autorizzata, sarebbe opportuna l'introduzione di una specifica clausola nel testo legislativo volta a garantire che i tempi di erogazione siano compatibili con l'invarianza degli effetti su indebitamento e fabbisogno. Nel caso specifico, il rispetto di tale invarianza ha formato comunque oggetto di espressa assicurazione da parte del Governo su richiesta della Commissione bilancio della Camera.

La legge n. 7 del 6 febbraio provvede alla ratifica del Trattato tra Italia e Libia del 30 agosto 2008. Gli oneri relativi alla sua attuazione – di durata ventennale, ma in taluni

casi di carattere permanente e di cospicuo rilievo finanziario (oltre 180 milioni di euro annui) - sono coperti mediante l'introduzione di una addizionale all'imposta sul reddito delle società (IRES).

A tale proposito, si rileva che non appare rispondente a criteri prudenziali la copertura di oneri non modulabili e di lungo termine attraverso le maggiori entrate derivanti da una addizionale all'imposta sul reddito delle società, il cui gettito è per sua natura soggetto a forti oscillazioni di carattere congiunturale.

Anche nel quadriennio in esame, come già nei precedente, sono stati infine rilevati casi di utilizzazione per spese permanenti prestabilite nel "quantum" di stanziamenti allocati nella tab. C, ciò che, compie più volte rilevato, contrasta con il carattere di modulabilità proprio di tale tipologia di stanziamenti.

2. La crisi internazionale e il nuovo quadro macroeconomico

Il quadro macroeconomico esercita oggi un forte condizionamento sugli equilibri di bilancio e sulla gestione della finanza pubblica. Lo scivolamento dell'economia mondiale nella recessione più grave della storia moderna alimenta le spinte in direzione di un utilizzo espansivo della leva di bilancio. Al contempo, in Italia, il permanere del debito pubblico sui livelli più elevati dell'area industrializzata rende necessario un uso parsimonioso delle risorse, tanto più in una prospettiva che vede allontanarsi l'obiettivo del pareggio di bilancio. Diviene particolarmente difficile, in queste condizioni, conservare l'equilibrio fra esigenze di sostegno del ciclo economico, da una parte, e mantenimento della sostenibilità futura dei saldi di finanza pubblica, dall'altra. Nell'azione di governo, questo dilemma trova una sintesi nello sfasamento temporale prescelto nell'attuazione della manovra: di natura prevalentemente correttiva prima dell'estate scorsa; improntata al contrasto della recessione nei mesi successivi. I provvedimenti adottati nel primo quadriennio 2009, oggetto specifico della presente Relazione, rientrano in questa seconda fase della manovra di bilancio. Ma è di rilievo il fatto che l'Italia sia l'unico, fra i grandi paesi, a essere entrato in recessione con misure di contenimento del disavanzo già incorporate nella legislazione vigente.

I due tempi della politica di bilancio hanno una puntuale rappresentazione nei nuovi quadri programmatici della Relazione unificata sull'economia e la finanza

pubblica, diffusi a fine aprile (RUEF 2009). Il percorso di graduale riduzione dell'indebitamento fino al pareggio viene esplicitamente abbandonato, ma le cause sono interamente attribuite agli effetti avversi del ciclo economico. I valori attesi di indebitamento incorporano infatti la correzione impostata prima dell'estate, per la quale non si segnalano problemi di tenuta, nonostante il radicale peggioramento del quadro congiunturale. In sostanza, i saldi sono indicati in peggioramento a causa della riduzione delle entrate che consegue alla recessione e su cui, opportunamente, non si ritiene di dovere intervenire. Vengono invece confermati gli obiettivi di spesa per i diversi livelli di governo.

Più in generale, non si ritiene di dover derogare da una strategia di finanza pubblica centrata su tre linee principali: l'accelerazione del processo di attuazione della *spending review*; il blocco nell'utilizzo della leva fiscale fino alla definizione del nuovo assetto della Repubblica; il mantenimento, per quello che riguarda le amministrazioni territoriali, di un meccanismo stringente di regolazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica (in vista della definizione del federalismo fiscale) attraverso una revisione del Patto di stabilità interno e la conferma delle linee finora seguite con il Patto della salute e i Piani di rientro regionali. Una strategia considerata ancora valida per preservare, una volta superata la crisi, il processo di rientro dall'indebitamento e del debito delineato con la manovra dell'estate.

Date queste condizioni di fondo, una valutazione sugli andamenti presenti e prospettici della finanza pubblica non può limitarsi alla constatazione del mancato conseguimento degli obiettivi di saldo. Altri elementi devono essere presi in considerazione.

In primo luogo, si pone la questione se i valori correttivi della manovra possano davvero rimanere inalterati, mentre il livello della ricchezza nominale si va collocando su valori molto inferiori a quelli preventivati. Esiste un problema di sostenibilità della manovra, che potrebbe celare sconfinamenti dagli obiettivi superiori a quelli automaticamente indotti dalla flessione del ciclo economico.

In secondo luogo, va verificata l'efficacia della manovra nella sua componente di sostegno della crescita. A questo riguardo, l'aspetto più difficile da dipanare è se la