

interventi volti a rendere più efficiente e flessibile il mercato del lavoro, si è addirittura abbassata dal 2,8 all'1,8 per cento (7,9 in Francia ed 8,6 in Germania) e quella a sostegno della famiglia (pari a circa il 4 per cento) resta ben al di sotto del livello di Francia e Germania (rispettivamente, 9 e 10,5 per cento).

Quanto alla spesa per investimenti, il livello attuale, pari a circa il 2,5 per cento del Pil, rimane assai distante dai valori necessari per riassorbire il divario che il nostro Paese denuncia sul fronte della dotazione infrastrutturale.

I dati sulla struttura della nostra spesa pubblica mostrano, più in particolare, come una ricomposizione vi sia stata ma, nella sostanza, solo nella misura indotta dalla riduzione degli interessi passivi: nel 1996 questi rappresentavano il 22 per cento della spesa complessiva ed il 24,3 per cento di quella corrente; nel 2005 risultano discesi rispettivamente al 9,4 e al 10,2 per cento. L'ampio dividendo prodotto da questa amplissima contrazione si è, tuttavia, riversato prevalentemente nella direzione di una ulteriore espansione delle altre spese correnti: dal 2000, il confronto con Francia e Germania mostra che la spesa per redditi da lavoro e per consumi pubblici è cresciuta, in Italia, di poco meno di 0,5 punti sul Pil, mentre è diminuita in misura considerevole negli altri due paesi.

In particolare, la crescita dei redditi da lavoro delle amministrazioni pubbliche dal 1995 al 2005 ha sistematicamente ecceduto – sia pure con dinamiche differenziate – i limiti programmatici fissati nei DPEF, sia con riguardo alla dinamica retributiva che al contenimento del numero dei pubblici dipendenti. Un semplice calcolo dimostra che, ove si fosse mantenuta la crescita delle retribuzioni pro-capite in linea con il tasso di inflazione effettivo, nel 2005 le spese di personale avrebbero registrato un livello inferiore a quello reale pari a circa 15 miliardi di euro.

8.

Gli spunti di analisi retrospettiva (e di comparazione internazionale) non inducono, dunque, all'ottimismo. Tale valutazione discende anche dalle stime di prospettiva della spesa pubblica, un aggregato che dipende, ad oggi, per circa il 60 per cento da fattori strettamente esogeni, come i tassi di interesse, o difficilmente governabili, in quanto

condizionati dalle tendenze demografiche. Secondo il recente aggiornamento delle stime condotte in sede europea in materia di implicazioni dell'invecchiamento della popolazione sui bilanci pubblici, l'Italia pur avendo una posizione relativa migliore di altri paesi, grazie alle importanti riforme pensionistiche approvate a partire dai primi anni Novanta (dalla riforma Amato alla legge Dini, agli ultimi interventi Maroni-Tremonti), nei prossimi decenni subirà comunque i pesanti riflessi dell'invecchiamento della popolazione. Il complesso della spesa pubblica legata all'invecchiamento dovrebbe passare, in Italia, dal 26,2 per cento del pil nel 2005 al 28,7 nel 2040; incrementi certo inferiori a quelli di altri importanti paesi europei ma pur sempre incrementi che andranno finanziati.

Da questa rapida rivisitazione delle vicende dei nostri conti pubblici emerge come la finanza pubblica italiana abbia perso, dopo l'ammissione all'euro, l'importante occasione di contenere e riqualificare la spesa primaria, mentre diminuiva la pressione esercitata dalle uscite per interessi. Va ribadito che il mancato raggiungimento strutturale dei conti è, almeno in parte, riferibile al progressivo peggioramento del quadro macroeconomico.

E', comunque, una situazione che accentua i problemi di prospettiva, data una congiuntura internazionale che prefigura permanenti rialzi dei tassi di interesse, e considerati i vincoli europei e quelli, non secondari, di natura interna, consistenti nell'esigenza sempre più impellente di rilanciare la crescita effettiva e potenziale. Nelle condizioni date, interventi decisi si impongono per quel che riguarda il controllo della spesa corrente.

La legge finanziaria per il 2006.

9.

Nell'audizione presso le Commissioni bilancio riunite del 13 ottobre 2005 veniva esaminata la manovra correttiva dei conti pubblici 2006, nella versione derivante dal disegno di legge finanziaria e dalle disposizioni del decreto-legge n. 203/05 in materia tributaria e finanziaria.

A quel momento, la finalità assegnata alla manovra era di produrre effetti di contenimento del disavanzo pari allo 0,8 per cento del Pil, così da consentire di ricondurre il rapporto indebitamento/Pil dal 4,6 per cento tendenziale all'obiettivo del 3,8 per cento.

Fu, pertanto, messa a punto una manovra 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". La dimensione della manovra appariva coerente con l'indicazione fornita dal Consiglio della Ue che, nel luglio 2005, rilevava l'esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo e richiedeva all'Italia di correggere strutturalmente l'indebitamento netto di 1,6 punti di Pil nel biennio 2006-07 (almeno la metà dei quali concentrati nel 2006).

10.

L'impianto della manovra ha subito rilevanti modifiche nel corso dell'esame parlamentare, con un effetto complessivo di rafforzamento degli interventi di contenimento del disavanzo pari a poco meno di 9 miliardi di euro.

La tavola seguente mette a confronto la versione originaria e quella definitiva della manovra.

Tavola A

La manovra finanziaria per il 2006

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp. %			Milioni di euro			Comp. %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Interventi di contenimento del disavanzo	11.500,0	11.733,2	12.221,2	63,4	71,6	70,2	20.257,2	18.338,0	18.202,3	73,0	74,6	73,9
Interventi espansivi	6.632,0	4.653,6	5.179,3	36,6	28,4	29,8	7.476,8	6.239,5	6.423,1	27,0	25,4	26,1
TOTALE MANOVRA LORDA	18.132,0	16.386,8	17.400,5	100,0	100,0	100,0	27.734,0	24.577,5	24.625,4	100,0	100,0	100,0

La copertura

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp. %			Milioni di euro			Comp. %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Pubblico impiego	984,7	984,7	984,7	5,4	6,0	5,7	967,7	967,7	967,7	3,5	3,9	3,9
Spese delle Amministrazioni pubbliche	1.950,0	2.085,0	2.185,0	10,8	12,7	12,6	1.696,8	1.836,0	1.937,2	6,1	7,5	7,9
Patto di stabilità interno	3.120,0	3.200,0	3.250,0	17,2	19,5	18,7	3.328,0	3.818,0	3.510,0	12,0	15,5	14,3
Sanità	2.500,0	2.500,0	2.500,0	13,8	15,3	14,4	2.500,0	2.500,0	2.500,0	9,0	10,2	10,2
Altri interventi correnti	1.737,0	1.737,0	1.737,0	9,6	10,6	10,0	1.898,7	2.098,9	2.044,5	6,8	8,5	8,3
di cui												
Fondo trasferimenti correnti alle imprese	1.150,0	1.150,0	1.150,0	6,3	7,0	6,6	959,5	1.120,9	1.120,9	3,5	4,6	4,6
A. TOTALE MINORI SPESE CORRENTI	10.291,7	10.506,7	10.656,7	56,8	64,1	61,2	10.391,2	11.220,6	10.959,4	37,5	45,7	44,5
Riduzione investimenti fissi	360,0	750,0	1.100,0	2,0	4,6	6,3	360,0	750,0	1.100,0	1,3	3,1	4,5
Regolazione flussi di tesoreria	2.236,0	-400,0	-500,0	12,3	-2,4	-2,9	2.236,0	-400,0	-500,0	8,1	-1,6	-2,0
Effetti attesi sulla spesa in conto capitale di rimodulazioni e riduzioni di spesa disposte con le modifiche alle tabelle D e F legge finanziaria	527,7	1.148,1	1.516,7	2,9	7,0	8,7	3.422,0	3.432,0	3.537,0	12,3	14,0	14,4
Altro							502,0	586,0	239,0			
B. TOTALE MINORE SPESA IN CONTO CAPITALE	3.123,7	1.498,1	2.116,7	17,2	9,1	12,2	6.520,0	4.368,0	4.376,0	23,5	17,8	17,8

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp. %			Milioni di euro			Comp. %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Maggiori entrate articolato	2.408,0	2.176,8	2.197,9	13,3	13,3	12,6	5.781,7	4.573,4	4.105,5	20,8	18,6	16,7
di cui												
Tassa sulle reti	800,0	800,0	900,0	4,4	4,9	5,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rivalutazione beni impresa	601,7	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0	601,7	0,0	0,0	2,2	0,0	0,0
Rivalutazione delle aree edificabili possedute dalle imprese	310,7	0,3	18,4	1,7	0,0	0,1	310,7	0,3	18,4	1,1	0,0	0,1
Sostegno al gioco legale - contrasto al gioco illegale	440,0	670,0	723,0	2,4	4,1	4,2	440,0	670,0	723,0	1,6	2,7	2,9
Rivalutazione delle sanzioni	100,0	200,0	200,0	0,6	1,2	1,1	100,0	200,0	200,0	0,4	0,8	0,8
Autofinanziamento authorities	65,6	66,5	66,5	0,4	0,4	0,4	43,4	44,7	44,7	0,2	0,2	0,2
Oli lubrificanti							90,1	62,5	74,4	0,3	0,3	0,3
Ammortamento energia a regime IRES							790,0	877,0	877,0	2,8	3,6	3,6
Ammortamento energia a regime IRAP							102,0	113,0	113,0	0,4	0,5	0,5
Cessioni fabbricati							500,0	467,6	481,5	1,8	1,9	2,0
Programmazione fiscale							1040,0	1100,0	1100,0	3,7	4,5	4,5
Adeguamento 2003-2004							990,0	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0
Pornotax+effetto IVA							155,8	147,3	183,5	0,6	0,6	0,7
Altre maggiori entrate (Decreto legge)	2.308,6	2.205,2	2.429,2	12,7	13,5	14,0	5.041,1	4.415,5	5.184,5	18,2	18,0	21,1
di cui												
Svalutazione crediti banche (da 0,6%-0,4%)	1.103,0	560,0	520,0	6,1	3,4	3,0	1.103,0	560,0	520,0	4,0	2,3	2,1
Incremento riscossioni	300,0	450,0	780,0	1,7	2,7	4,5	300,0	450,0	780,0	1,1	1,8	3,2
Lotta all'evasione	300,0	460,0	460,0	1,7	2,8	2,6	300,0	460,0	460,0	1,1	1,9	1,9
Pacchetto assicurazioni (riserve sinistri a 0,60)	214,2	108,3	100,2	1,2	0,7	0,6	214,2	108,3	100,2	0,8	0,4	0,4
Avviamento (IRES-IRPEF)							1.680,0	952,0	952,0	6,1	3,9	3,9
Dividend washing (IRES)							435,0	483,0	483,0	1,6	2,0	2,0
Disciplina concambio							264,0	132,0	132,0	1,0	0,5	0,5
C. TOTALE MAGGIORI ENTRATE	4.716,6	4.382,0	4.627,1	26,0	26,7	26,6	10.822,8	8.988,9	9.290,0	39,0	36,6	37,7
TOTALE MANOVRA (A+B+C)	18.132,0	16.386,8	17.400,5	100,0	100,0	100,0	27.734,0	24.577,5	24.625,4	100,0	100,0	100,0

La distribuzione della “copertura” tra Amministrazioni centrali e Amministrazioni decentrate

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp. %			Milioni di euro			Comp. %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Manovra sulla spesa a carico delle Amministrazioni decentrate	6.192,9	6.322,9	6.372,9	46,2	52,7	49,9	6.400,9	6.940,9	6.632,9	37,9	44,4	43,1
di cui												
Spesa corrente	6.192,9	6.272,9	6.322,9	100,0	99,2	99,2	6.400,9	6.890,9	6.582,9	100,0	99,3	99,2
<i>Pubblico impiego</i>	572,9	572,9	572,9	9,3	9,1	9,1	572,9	572,9	572,9	9,0	8,3	8,7
Funzionamento e Interventi in campo non sociale	3.120,0	3.200,0	3.250,0	50,4	51,0	51,4	3.328,0	3.818,0	3.510,0	52,0	55,4	53,3
<i>Sanità</i>	2.500,0	2.500,0	2.500,0	40,4	39,9	39,5	2.500,0	2.500,0	2.500,0	39,1	36,3	38,0
Spesa in conto capitale	0,0	50,0	50,0	0,0	0,8	0,8	0,0	50,0	50,0	0,0	0,7	0,8
Manovra sulla spesa a carico dell'Amministrazione Centrale	7.222,5	5.681,9	6.400,5	53,8	47,3	50,1	10.510,3	8.647,7	8.702,5	62,1	55,6	56,9
di cui												
spesa corrente	4.098,8	4.233,8	4.333,8	56,8	74,5	67,7	3.990,3	4.329,7	4.376,5	38,0	49,8	50,0
<i>Pubblico impiego</i>	411,8	411,8	411,8	5,7	7,2	6,4	394,8	394,8	394,8	3,8	4,5	4,5
<i>Funzionamento</i>	1.950,0	2.085,0	2.185,0	27,0	36,7	34,1	1.696,8	1.836,0	1.937,2	16,1	21,1	22,1
<i>Trasferimenti</i>	1.737,0	1.737,0	1.737,0	24,0	30,6	27,1	1.898,7	2.098,9	2.044,5	18,1	24,1	23,4
spesa in conto capitale	3.123,7	1.448,1	2.066,7	43,2	25,5	32,3	6.520,0	4.318,0	4.326,0	62,0	50,2	50,0
Manovra sulle spese	13.415,4	12.004,8	12.773,4	74,0	73,3	73,4	16.911,2	15.638,6	15.385,4	61,0	63,5	62,4
Manovra sulle entrate	4.716,6	4.382,0	4.627,1	26,0	26,7	26,6	10.822,8	8.988,9	9.290,0	39,0	36,5	37,6
TOTALE MANOVRA	18.132,0	16.386,8	17.400,5	100,0	100,0	100,0	27.734,0	24.577,5	24.625,4	100,0	100,0	100,0

Tavola B

Gli interventi espansivi

	manovra iniziale						manovra definitiva					
	milioni di euro			Comp %			milioni di euro			Comp %		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Pubblico impiego	526,4	524,8	524,8	7,9	11,3	10,1	592,0	709,9	710,5	7,9	11,4	11,1
Previdenza totalizzazione	160,0	160,0	160,0	2,4	3,4	3,1	160,0	160,0	160,0	2,1	2,6	2,5
Volontariato e ricerca	0,0	70,0	130,0	0,0	1,5	2,5	0,0	70,0	130,0	0,0	1,1	2,0
Fondo famiglia e sviluppo	1.140,0	0,0	0,0	17,2	0,0	0,0	696,0	0,0	0,0	9,3	0,0	0,0
Eccedenza di spesa art.11 c.3 i-quater	589,0	380,0	380,0	8,9	8,2	7,3	589,0	380,0	380,0	7,9	6,1	5,9
Debito sommerso amministrazioni centrali	170,0	200,0	200,0	2,6	4,3	3,9	170,0	200,0	200,0	2,3	3,2	3,1
Altre spese correnti	336,1	408,0	483,2	5,1	8,8	9,3	647,9	657,1	747,8	8,7	10,5	11,6
A.TOTALE MAGGIORI SPESE CORRENTI	2.921,5	1.742,8	1.878,0	44,1	37,5	36,3	2.854,9	2.177,0	2.328,3	38,2	34,9	36,2
B.TOTALE MAGGIORI SPESE IN CONTO CAPITALE	350,0	820,8	1.025,8	5,3	17,6	19,8	787,8	1.528,0	1.449,5	10,5	24,5	22,6
Proroghe agevolazioni fiscali	1.216,5	366,1	115,7	18,3	7,9	2,2	1.046,4	421,3	170,7	14,0	6,8	2,7
Tassa sui brevetti	40,0	28,9	33,8	0,6	0,6	0,7	40,0	28,9	33,8	0,5	0,5	0,5
Riduzione costo lavoro	1.996,0	1.556,0	1.829,0	30,1	33,4	35,3	1.996,0	1.556,0	1.829,0	26,7	24,9	28,5
Distretti	50,0	50,0	50,0	0,8	1,1	1,0	50,0	50,0	50,0	0,7	0,8	0,8
Altre minori entrate	58,0	89,0	247,0	0,9	1,9	4,8	701,7	478,3	561,8	9,4	7,7	8,7
C.TOTALE MINORI ENTRATE	3.360,5	2.090,0	2.275,5	50,7	44,9	43,9	3.834,1	2.534,5	2.645,3	51,3	40,6	41,2
TOTALE INTERVENTI ESPANSIVI (a+b+c)	6.632,0	4.653,6	5.179,3	100,0	100,0	100,0	7.476,8	6.239,5	6.423,1	100,0	100,0	100,0

Già all'inizio di ottobre, l'accertamento di una evoluzione tendenziale dei conti pubblici nel 2006 più negativa del previsto ha indotto 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 connessa all'evidenza — fortemente sottolineata dalla Corte nella ricordata audizione — di un grave ritardo nella realizzazione del programma di dismissioni immobiliari. Con una Nota del 28 ottobre, il Ministero dell'Economia ha, infatti, corretto la previsione a legislazione vigente per il 2006, riducendo di 5 miliardi (da 6 a 1 miliardo) la stima delle dismissioni precedentemente accolta. Conseguentemente — al fine di mantenere immutato l'obiettivo programmatico di indebitamento netto (3,8 per cento in rapporto al Pil) — è stato necessario "emendare" il disegno originario della manovra, prevedendo correzioni aggiuntive pari a circa lo 0,3 per cento del Pil.

La correzione integrativa, destinata soprattutto a compensare i 5 miliardi di minori cessioni di immobili, è stata congegnata con una prevalenza di 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.), con minori spese pari a 1,5 miliardi connesse alla riduzione degli apporti al capitale sociale delle ex imprese pubbliche (FF.SS e Anas) e, infine, con il computo di circa 1 miliardo di dividendi Enel e Eni di pertinenza della Cassa DD.PP.

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 in esame, adottate con DL n. 211 "Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica...", riguardano 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. 248/05 — produce effetti anche sui conti del 2006.

La Relazione previsionale e programmatica (Seconda sezione) ha presentato un prospetto riepilogativo della manovra finanziaria per il 2006 che incorpora gli effetti di tali interventi di urgenza.

11.

L'impianto definitivo della finanziaria e della legge di conversione del DL n. 203/05 – come emerge dai testi licenziati dal Parlamento – 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 solide le prospettive del percorso di rientro degli equilibri dei conti pubblici, alla luce delle raccomandazioni emerse in sede europea.

Il Governo ha, pertanto, deciso di proporre un più ambizioso obiettivo di disavanzo già per il 2006, fissando al 3,5 per cento (in luogo del 3,8 precedente) il rapporto indebitamento netto /Pil per l'anno in corso.

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 (si veda la tavola b), ben 9 miliardi oltre l'importo originario previsto nel disegno di legge oggetto dell'audizione parlamentare dell'ottobre scorso e circa 4 miliardi oltre l'importo definito in sede di Relazione Previsionale e Programmatica.

Poco più di 20 miliardi (pari all'1,4 per cento del Pil) sono destinati alla riduzione del disavanzo tendenziale, mentre permangono i 7,6 miliardi di interventi espansivi (comprensivi, peraltro, di voci assai poco omogenee, tra le quali spiccano eccedenze di spesa di importi non trascurabili).

Nella versione definitiva, le misure di incremento delle entrate vedono aumentare la propria incidenza, raggiungendo il 39 per cento della manovra totale: da 4,7 miliardi del disegno originario esse assommano ora a quasi 11 miliardi di euro.

I principali “nuovi interventi” introdotti nella fase finale dell'approvazione parlamentare si riferiscono, sul fronte delle entrate, alla c.d. “Programmazione fiscale” e

all'“Adeguamento fiscale” per i periodi d'imposta 2003 e 2004, ciascuno dei quali dovrebbe assicurare, secondo le stime governative, circa 1 miliardo di euro nel 2006. Altri 500 milioni di euro sono imputati al gettito dell'imposta sostitutiva sulla cessione di fabbricati ed importi minori ad ulteriori misure di prelievo.

Al rafforzamento della manovra concorre anche un più limitato ricorso a misure aggiuntive di contenimento della spesa, che sono stimabili in circa 1,5 miliardi di euro. Va osservato che la stretta aggiuntiva appare concentrata sulla spesa in conto capitale, mentre resta 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 dovrebbero 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 passerebbe 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 riguarda le uscite delle Amministrazioni centrali, con una larga prevalenza dei tagli alle spese di investimento, mentre il contenimento delle spese delle Amministrazioni locali è concentrato nei settori della sanità (per quasi il 40 per cento) e degli interventi in campo non sociale (più del 50 per cento).

12.

Come sempre, il giudizio sulla manovra correttiva dei conti pubblici affidata alla legge finanziaria e ai provvedimenti collegati si estende a due diversi interrogativi:

- se la dimensione quantitativa delle correzioni proposte sia adeguata al raggiungimento degli obiettivi programmatici di saldo e di debito;
- se gli effetti attribuiti ai singoli provvedimenti che compongono la manovra risultino realizzabili appieno, consentendo l'effettuazione dei tagli di spesa o gli incrementi di gettito programmati.

Quanto al primo aspetto, l'attività istituzionale della Corte non contempla l'impiego di propri strumenti di analisi in grado di elaborare previsioni macroeconomiche; elemento

indispensabile per formulare un giudizio di congruità della manovra correttiva di finanza pubblica. La disponibilità dei risultati definitivi del 2005 e di strumenti di monitoraggio propri della Corte consente, tuttavia, di avanzare alcune prime osservazioni sulla attendibilità delle proiezioni tendenziali di finanza pubblica per il 2006.

La Relazione trimestrale di cassa, resa nota nei primi giorni di aprile, espone i risultati di una ricognizione dei principali fattori di modifica del quadro di riferimento, che consistono, essenzialmente, nell'adozione di una meno favorevole ipotesi di crescita economica (1,3 contro 1,5 per cento), rispetto alle stime incorporate nell'aggiornamento del Programma di stabilità del dicembre scorso e delle implicazioni della minore crescita e del consuntivo 2005 sul quadro di finanza pubblica per il 2006.

A parità di manovra correttiva globale, l'obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche viene rideterminato al 3,8 per cento, a fronte del 3,5 per cento del Programma di stabilità.

La fissazione di un obiettivo di disavanzo più elevato discende dalla considerazione di una serie di fattori di segno opposto: ad una stima più favorevole delle entrate tributarie si contrappone, infatti, una dinamica più sostenuta dei redditi da lavoro dipendente (per previsti incrementi di occupazione nei settori della scuola e della sicurezza, oltre che per lo slittamento al 2006 di contratti non conclusi nel 2005) e della spesa sanitaria. Naturalmente, l'evoluzione di entrate e spese pubbliche nel 2006 sconta la piena realizzazione degli effetti di rafforzamento del prelievo e di contenimento della spesa attribuiti ai provvedimenti che compongono la manovra di bilancio per il 2006.

E', pertanto, su tali provvedimenti che ci si sofferma nei paragrafi seguenti, con lo scopo di valutarne la capacità di realizzazione dei risultati attesi, anche alla luce degli esiti conseguiti dalle manovre di contenimento degli anni precedenti.

La manovra correttiva per il 2006: considerazioni di sintesi.

13.

La manovra per il 2006 definita nella sessione di bilancio dello scorso autunno si appoggiava su un quadro di riferimento macroeconomico e di finanza pubblica che è

stato oggetto delle ampie revisioni recepite nella recente Relazione trimestrale di cassa. L'adozione di un obiettivo meno impegnativo di disavanzo, proposto dalla RTC, discende da una crescita economica ancora più bassa delle precedenti previsioni e da un consuntivo 2005 di finanza pubblica che proietta sul 2006 una spesa corrente più elevata.

La realizzazione degli obiettivi programmatici così rideterminati è, altresì, condizionata al pieno esplicarsi degli effetti assegnati nella “finanziaria” per il 2006 ai provvedimenti di contenimento dell'indebitamento netto.

L'analisi condotta dalla Corte sulla finanziaria per il 2006 – prima ancora di valutare i singoli provvedimenti della manovra – nuove da una riconsiderazione delle proiezioni tendenziali di finanza pubblica, che costituiscono la base di riferimento delle correzioni richieste.

Da tale analisi emergono alcuni punti critici che inducono a ritenere non esente da rischi di sottostima il quadro 2006 prospettato dalla RTC.

In particolare, sembrano alla Corte particolarmente esposte le previsioni relative alle spese di personale (per la comprovata difficoltà di attivare strumenti di controllo effettivo dei fattori “extracontrattuali”), alla spesa corrente delle amministrazioni locali e alla spesa sanitaria.

Ulteriori perplessità riguardano, poi, la realizzabilità di alcuni interventi contenuti nella finanziaria per il 2006, sia in materia di contenimento delle spese sia con riguardo alle misure di realizzo di maggiori entrate.

Valutazioni meno favorevoli di quelle governative sull'evoluzione dei conti pubblici nel 2006 sono state avanzate anche da istituti di ricerca e dagli organismi internazionali: alla base di tali valutazioni vi sono sia ipotesi più pessimistiche su tempi ed intensità della ripresa economica che riserve sull'efficacia di alcuni interventi della finanziaria. Nelle recenti “Previsioni di primavera” della Commissione Europea, in particolare, il rapporto indebitamento/Pil è stimato al 4,1 per cento (a fronte del 3,8 per cento delle previsioni governative)

Il giudizio della Corte sulla efficacia e sulla realizzabilità dei provvedimenti che compongono la manovra è stato, in parte, anticipato in occasione dell'audizione

parlamentare dello scorso ottobre. Deve, peraltro, essere integrato con un puntuale esame dei numerosi provvedimenti presentati con il maxi-emendamento governativo.

In primo luogo, deve essere espressa una valutazione molto positiva sul rafforzamento che il Governo ha impresso alla manovra correttiva nel corso dell'iter parlamentare.

Quanto alla valutazione di efficacia delle misure di contenimento del disavanzo, con la finanziaria per il 2006 si ripetono i tentativi di riduzione dei consumi intermedi e delle spese in conto capitale delle Amministrazioni centrali, aree di spesa già fortemente aggredite con le manovre correttive degli anni precedenti.

In particolare, con riguardo ai consumi intermedi i risparmi ottenuti con gli "sbarramenti a valle" fissati dal decreto taglia-spesa del 2002 e dal DL 168 del 2004 si sono rivelati non duraturi, determinando fenomeni di recupero dei livelli di spesa precedenti e patologie gestionali (quale l'acquisizione di beni e servizi non sorretta dall'assunzione dei relativi impegni), con il conseguente ricorso ad atti di riconoscimento di debito o alla copertura *ex post* delle obbligazioni contratte. L'innovazione introdotta, già nel 2005, con la "regola del 2 per cento" sembra aver corretto queste distorsioni, in virtù di una modalità applicativa cui si farà cenno più avanti.

Come si è già accennato, una impostazione più attenta ad affrontare i fattori di espansione della spesa sembra emergere anche dalle norme che riguardano il controllo della spesa di personale: limitazioni severe sono, infatti, previste all'impiego di risorse destinate all'alimentazione dei numerosi extracontrattuali (in primo luogo, la contrattazione integrativa) che sono la causa principale del superamento degli obiettivi programmatici.

Meno permanenti appaiono i tagli agli investimenti fissi e ai trasferimenti in conto capitale che – essendo in buona parte costruiti come limitazione dei pagamenti e dei tiraggi di tesoreria – non possono che tradursi in un mero rinvio della spesa agli esercizi successivi.

Con riferimento al Patto di stabilità interno per Regioni ed enti locali, al quale è affidata una quota consistente della manovra correttiva per il 2006, la legge finanziaria modifica la precedente disciplina, prevedendo tetti differenziati tra enti e per tipologia di spesa.

Sulla entità dei risultati attesi pesa, soprattutto nel caso delle amministrazioni locali, la particolare severità dell'aggiustamento richiesto: la riduzione rispetto al dato tendenziale si applica, nel caso di queste amministrazioni, ad oltre il 52 per cento della spesa corrente.

Al di là di quanto può osservarsi in termini di quantificazioni, si conferma in ogni caso, anche in questa nuova impostazione del Patto, la valutazione, più volte espressa dalla Corte, che livelli di variazione predefiniti e automatici non possano considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica.

Un altro importante capitolo della manovra è costituito dalle disposizioni dirette a conseguire risparmi in materia di spesa sanitaria. La relazione tecnica quantifica per il comparto sanitario un aggiustamento, rispetto al tendenziale, pari a 2.500 milioni. Nonostante la persistenza di margini per una riduzione delle inefficienze e per un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero, tale obiettivo appare – anche alla luce dei risultati del 2005 – di non facile realizzazione. La conferma dell'impostazione finora seguita di un adeguamento delle somme riconosciute, anche attraverso il contributo al ripiano dei disavanzi pregressi, di una maggiore stringenza dei vincoli posti per l'accesso alle nuove risorse e della previsione di misure correttive, sia di natura finanziaria che reale, nel caso di superamento dei tetti di spesa, sposta naturalmente su una attenta attività di monitoraggio il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi.

Sul fronte delle entrate, la manovra per il 2006 punta ad allargare le basi imponibili, soprattutto con interventi anti-erosione ed anti-elusione, ma anche contrastando sommerso ed evasione fiscale e contributiva, coinvolgendo a tal fine nell'azione di contrasto anche Comuni, Province e Regioni e prevedendo a loro favore una quota parte delle maggiori entrate riscosse. Per quanto riguarda quest'ultimo obiettivo, il riemergere, in sede di maxi-emendamento, di importanti interventi aggiuntivi in materia di concordato preventivo e condono (si tratta delle misure definite "Programmazione fiscale" e "Adeguamento degli anni 2003 e 2004") solleva perplessità, con riguardo all'osservazione già avanzata dalla Corte nell'audizione di ottobre, laddove si sosteneva

che “come peraltro risulta anche dall’esperienza concreta della stessa Amministrazione finanziaria, il flusso dei versamenti correlati all’attività di accertamento e controllo (ivi compresi, quindi, quelli – fra i più consistenti – relativi all’accertamento con adesione) è strettamente legato al convincimento degli obbligati che sia da escludersi la probabilità di nuovi provvedimenti di sanatoria”. Vi è il rischio, in altri termini, che la riproposizione di forme di condono fiscale pregiudichi sia le prospettive di gettito connesse ai normali adempimenti dei contribuenti sia l’esito dell’azione ordinaria tesa al recupero delle aree di evasione.

Il contenimento della spesa statale.

14.

Numerose disposizioni della legge finanziaria per il 2006 sono dirette al contenimento della spesa, sia corrente che in conto capitale.

Sul fronte della spesa corrente, le misure principali riguardano limitazioni all’utilizzo del personale a tempo determinato e la contrattazione integrativa, la razionalizzazione dei trasferimenti correnti a imprese e un ulteriore intervento di contenimento dei consumi intermedi. Con riguardo alle spese in conto capitale, le disposizioni si concretano tanto in riduzioni di stanziamenti di investimenti fissi (che rilevano per l’indebitamento netto solo per la quota che si ritiene si tradurrà in minori pagamenti), quanto in limiti diretti ai pagamenti operanti, soprattutto, sull’attività di sostegno delle imprese attraverso la corresponsione di incentivi (limiti all’azione del Fondo Innovazione Tecnologica).

Con riferimento ai consumi intermedi, la valutazione delle misure di contenimento richiede una preliminare puntualizzazione di metodo. E’, infatti, opportuno chiarire il percorso attraverso il quale “monitorare” il funzionamento degli interventi di controllo della dinamica della spesa, ad iniziare dalla “regola del 2 per cento” che, introdotta con la legge finanziaria per il 2005, seguita ad operare anche sui conti del 2006, essendo incorporata nelle previsioni di bilancio a legislazione vigente. Queste, poi, subiscono le ulteriori specifiche correzioni adottate con la finanziaria per il 2006 che, a decorrere dall’anno in corso, ha disposto una rideterminazione delle unità previsionali di base che

implicano un contenimento delle dotazioni (e degli impegni di spesa) di circa 1,5 miliardi di euro rispetto alle proiezioni a legislazione vigente.

A seguito di questa ulteriore riduzione (i consumi intermedi sono oggetto di interventi di contenimento già dal 1999) le dotazioni di bilancio, come si dirà più avanti, vengono a collocarsi su livelli molto inferiori agli importi che, per questa categoria, si riscontrano a consuntivo.

Si deve, infatti, ricordare che – a seguito dell'applicazione della regola del 2 per cento – gli obiettivi di spesa di bilancio per il 2005 già apparivano molto stringenti, poiché il livello programmatico risultava, per i consumi intermedi, persino inferiore agli stanziamenti iniziali del 2004. Tuttavia, l'ampio scostamento tra il consuntivo, ora disponibile, e i limiti programmatici iniziali di bilancio non comporta necessariamente il mancato rispetto dell'obiettivo del 2 per cento. Si deve, infatti, tenere ben distinta la verifica della dinamica della spesa pubblica (e, in questo caso, specificamente dei consumi intermedi) nel 2005, nella definizione di contabilità nazionale – cioè l'unica rilevante per le regole europee – e quella che riguarda il rispetto dei limiti di spesa fissati alla gestione di bilancio.

In altri termini – e per restare sul concreto – al momento di definire obiettivi di finanza pubblica per il 2005 coerenti con gli impegni europei si valutò necessario adottare limiti di crescita della spesa pubblica (con alcune specifiche esclusioni) contenuti entro il 2 per cento. Si trattava, dunque, di operare affinché i livelli di spesa di consuntivo del 2005 non superassero i livelli di consuntivo del 2004 di oltre il 2 per cento, in termini di contabilità nazionale.

Tale regola prefigurava, dunque, un impegno, per il quale era necessario trovare la forma per la sua traduzione operativa in regole di condotta delle diverse amministrazioni, che necessariamente operano secondo i criteri di gestione della contabilità finanziaria. Pertanto, le disposizioni della finanziaria per il 2005, pur muovendo da specifiche norme che facevano esplicito riferimento agli obiettivi di contabilità nazionale, si traducevano poi in correzioni molto stringenti degli stanziamenti di bilancio.

Si può, dunque, evidenziare il percorso che si è inteso seguire.

Il dimensionamento degli stanziamenti di bilancio su livelli molto inferiori ai valori di consuntivo del 2004 equivaleva a forzare la condotta delle singole amministrazioni su un sentiero molto stretto e “di sicurezza”, nella consapevolezza – rilevata dalla stessa Corte nelle analisi speciali riservate negli ultimi due anni a questo fenomeno – che, in corso d’anno, le dotazioni iniziali di bilancio sono destinate ad essere incrementate con il ricorso ai fondi di riserva (anche in violazione di disposizioni amministrative restrittive) o per gli effetti di provvedimenti legislativi. Il monitoraggio effettuato dal Ministero dell’economia sull’andamento in corso d’anno delle principali categorie di spesa si riservava proprio la facoltà di regolare i flussi in funzione dell’eventuale maggiore o minore pressione di questi fattori espansivi sopraggiunti.

Questo spiega perché, con riguardo limitatamente alla spesa statale, l’evoluzione dei consumi intermedi nel 2005, espressi nella definizione di contabilità nazionale, risulta sostanzialmente in linea con l’obiettivo di crescita del 2 per cento rispetto al 2004, mentre gli impegni di spesa sui capitoli oggetto delle restrizioni possono risultare superiori ai limiti di spesa determinati in sede di legge di bilancio.

La legge finanziaria per il 2006, come si è detto, introduce una ulteriore restrizione dei consumi intermedi che la relazione tecnica stima pari a circa 1,5 miliardi di euro. Questo contenimento di spesa rispetto alla (ignota) previsione tendenziale dovrebbe consentire, secondo le valutazioni governative, una flessione nel 2006 dei consumi intermedi superiore al 5 per cento in termini di contabilità nazionale.

Come per il 2005, risulta “per definizione” impossibile esprimere valutazioni sulla realizzabilità di questo risultato, se non limitandosi ad osservare che permane (ed anzi si amplia) il margine di manovra e di regolazione della spesa in capo al Ministero dell’economia, a scapito di quello riservato alle singole amministrazioni. E ciò discende dal procedimento di controllo prima descritto, che prevede, per la categoria dei consumi intermedi, dotazioni iniziali 2006 inferiori del 15 per cento alle corrispondenti previsioni iniziali di bilancio del 2005 e del 26 per cento agli stanziamenti definitivi di competenza del 2005.

Valori così bassi discendono dall’effetto cumulato dell’applicazione, anche al 2006, della regola del 2 per cento (già scontata nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente) e della rideterminazione delle dotazioni delle unità previsionali di base disposta

dalla finanziaria per il 2006. Ma proprio l'ampiezza dello scostamento rispetto ai valori storici di consuntivo dovrebbe permettere al Ministero dell'economia di operare in sicurezza, regolando le integrazioni di risorse concesse alle singole amministrazioni in corso d'anno fino a concorrenza dell'unico vero obiettivo programmatico, vale a dire il rispetto del tasso di crescita (per il 2006, tasso di decremento) della categoria di spesa in esame.

Sempre nell'ambito della spesa corrente, la legge finanziaria 2006 individua poi un ulteriore rilevante settore da sottoporre a restrizioni. Viene istituito, infatti, un fondo per i trasferimenti correnti alle imprese, con cui si mira a razionalizzare le risorse stanziare, operazione da cui dovrebbe scaturire un alleggerimento dei conti per 959,5 milioni in termini sia di saldo netto da finanziare che di indebitamento netto. Gli effetti delle relative disposizioni (commi 15 e 16) sui saldi di finanza pubblica non sono agevolmente valutabili in carenza del quadro degli stanziamenti previsto dalla normativa vigente. Interventi di minore consistenza finanziaria riguardano le spese per consulenze, rappresentanza ed autovetture, già oggetto di reiterati tagli.

15.

Nel passaggio parlamentare, la manovra correttiva per il 2006 è stata rafforzata, sul fronte della spesa, più che raddoppiando la dimensione degli interventi di contenimento della spesa in conto capitale (dai 3,1 miliardi del disegno di legge finanziaria ai definitivi 6,5 miliardi di euro).

Le modalità di attuazione di questi interventi sono molto diversificate.

In primo luogo – in parallelo con le disposizioni riguardanti i consumi intermedi – la legge finanziaria (comma 13) provvede a rideterminare le dotazioni delle unità previsionali di base dei ministeri, relative alle spese per investimenti fissi lordi: rispetto al bilancio a legislazione vigente la relazione tecnica stima in 1136 milioni il risparmio in termini di impegni, ma in soli 360 milioni i risparmi in termini di contabilità nazionale (che per gli investimenti si avvale dei dati di cassa e, quindi, dei pagamenti).

In secondo luogo, la finanziaria (commi 32-37) dispone limitazioni dirette dei pagamenti che riguardano tanto la generalità delle spese statali per investimenti fissi