



La
Corte dei Conti

N. 5/CONTR/R.Q./07

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Tullio	LAZZARO
Presidenti di sezione:	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Rosario Elio	BALDANZA
	dott.	Giuseppe Salvatore	LAROSA
Consiglieri:	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Claudio	IAFOLLA
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Antonio	DAGNINO
	dott.	Pietro	RUSSO
	dott.	Renzo	LIBERATI
	dott.	Valeria	CHIAROTTI
	dott.	Antonio	SCUDIERI
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Stefano	SIRAGUSA
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
	dott.	Vincenzo	PALOMBA
	dott.	Cinzia	BARISANO
I Refendario:	dott.	Luisa	D'EVOLI

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 D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

SU PROPOSTA dei relatori Luigi MAZZILLO, Paolo NERI, Maurizio PALA, Enrico FLACCADORO;

nella Camera di Consiglio del 17 aprile 2007,

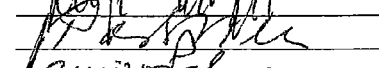
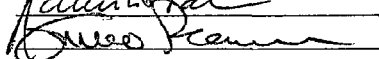
ha approvato la

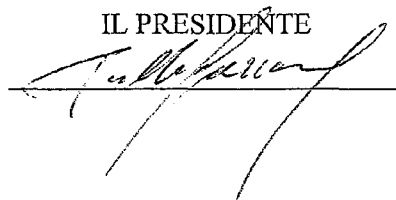
Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2006

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) idem, in relazione alla natura della spesa (corrente o di investimento);
- 5) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 6) 4 schede analitiche delle tipologie di copertura.

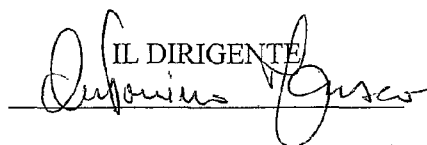
I RELATORI

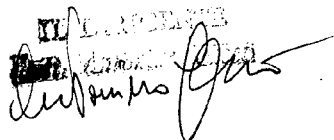




IL PRESIDENTE


Depositato in segreteria il 26 APR. 2007

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
26 APR. 2007
ROMA

IL DIRIGENTE


IL DIRIGENTE


Considerazioni di sintesi**1.**

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 e con i provvedimenti di completamento dell'azione correttiva dei conti pubblici.

In particolare, la manovra per il 2007 si compone di tre distinti provvedimenti: la legge n° 296/06 (legge finanziaria), la legge n° 286/06 di conversione del DL 262/06, recante norme di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Effetti quantitativi non trascurabili sono infine riferibili alla legge di bilancio per il 2007 (legge n° 298/06) e al DPCM in materia di regolarizzazione dei flussi immigratori.

Le modalità di svolgimento e l'esito della sessione di bilancio hanno ancora una volta confermato la necessità di una rimeditazione complessiva della normativa vigente e di una sua riforma e superamento, rimeditazione che, a testimonianza della consapevolezza ormai acquisita di dover ovviare alle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni, appare ora avviata con l'indagine conoscitiva in corso presso le Commissioni bilancio riunite sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non sono mai stati realmente operativi, le leggi finanziarie ed i provvedimenti collegati sono stati sempre più appesantiti per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale - e di una incertezza del suo contenuto finale protrattasi per l'intera sessione di bilancio - si è tradotto anche ed ancor più quest'anno in una legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 1364 commi, approvata nella sua totalità, come nei due precedenti esercizi, attraverso una mera mozione di fiducia.

Nella versione definitiva, la manovra di finanza pubblica si segnala per l'elevata dimensione dell'impatto lordo della correzione (oltre 39 miliardi di euro nel 2007) e per il peso nettamente prevalente delle maggiori entrate sulla copertura complessiva (circa il 67 per cento sul totale). L'incremento netto delle entrate è da solo più che sufficiente per la correzione del disavanzo operata con la manovra (15,1 miliardi).

Gli interventi di riduzione della spesa pubblica sono prevalentemente a carico della parte corrente attraverso le misure di contenimento delle spese delle amministrazioni centrali (2,8 miliardi nel 2007), il Patto di stabilità interno (3,3 miliardi) e le misure di controllo della spesa sanitaria (3 miliardi).

Rispetto all'impianto originario la manovra definitiva si caratterizza, inoltre, per un utilizzo delle risorse lorde che – mentre conferma la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale (circa 15 miliardi) – accentua, invece, l'importo dei mezzi finanziari destinati agli interventi “per l'equità e lo sviluppo” (da circa 20 a oltre 24 miliardi).

Dopo l'approvazione della legge finanziaria, la diffusione dei dati di consuntivo del 2006, relativi alla crescita economica e agli andamenti di finanza pubblica, ha consegnato un quadro complesso, con esiti positivi superiori alle attese, ma anche con zone d'ombra.

La presente relazione si sofferma, in apertura, su tale importante scenario di base, approfondendo i punti critici, soprattutto in funzione dell'impianto futuro della “fiscal policy”.

2.

Sotto il profilo dell'andamento delle attività economiche, la ripresa appare consistente ed in essa sembrano oggi giocare un ruolo importante i segnali di risveglio del settore industriale, i quali vanno disegnando un quadro entro il quale le capacità di esportazione del nostro apparato produttivo sembrano rivitalizzate, anche grazie ad un riposizionamento su fasce di prodotto a più elevato valore aggiunto.

Quanto ai conti pubblici, appare di notevole interesse che il recupero sia andato oltre quello che sarebbe stato giustificato dal miglioramento del contesto macroeconomico. Il risultato più promettente che il 2006 registra è il miglioramento dell'avanzo primario “strutturale”, depurato cioè tanto dagli effetti del ciclo economico quanto da quelli riconducibili a misure temporanee; tale indicatore, che, pari al 5 per cento alla fine degli anni novanta, si era riportato nel 2003 su valori negativi (-0,2 per cento del Pil), è tornato poco sotto il 2 per cento del prodotto, al livello del 2001.

E' però di rilievo il fatto che un tale esito sia prevalentemente il frutto di incrementi di entrate e non, se non in parte minima, di una maggiore capacità di contenere la spesa corrente. Da questo punto di vista, se è vero che per la prima volta dopo molti anni la crescita reale della spesa corrente primaria si è fermata sotto il livello di crescita reale dell'economia (rispettivamente 1,4 e 1,9 per cento), è altresì vero che solo una dinamica della spesa che resti significativamente distante dalla crescita del prodotto può consentire una graduale riduzione della pressione fiscale nel rispetto rigoroso degli impegni derivanti dal Patto di stabilità e

crescita europea, impegni che, come è noto, prevedono, nel medio periodo, il conseguimento di un saldo globale di bilancio tendenzialmente in pareggio.

3.

Il giudizio sulla manovra correttiva si estende, come sempre, 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, come è noto, l'impiego di propri strumenti di analisi in grado di elaborare autonome previsioni macroeconomiche: elemento indispensabile per formulare un giudizio di congruità della manovra correttiva di finanza pubblica. La disponibilità dei risultati definitivi del 2006 e di strumenti di monitoraggio propri della Corte consente, tuttavia, di avanzare alcune prime osservazioni sulla attendibilità delle proiezioni tendenziali e programmatiche di finanza pubblica per il 2007.

Lo scorso novembre il Governo, in occasione della presentazione della Seconda sezione della relazione Previsionale e Programmatica e dell'aggiornamento del Piano di stabilità, ha fornito il quadro di finanza pubblica per il 2007 integrato con la manovra finanziaria (anche se nella sua dimensione iniziale).

Il quadro programmatico così delineato prevedeva :

- un indebitamento netto pari a 42,1 miliardi di euro, il 2,8% del Pil, in linea con quanto previsto dagli accordi UE;
- un saldo corrente al di sopra dei 20 miliardi di euro, in netto miglioramento rispetto al risultato atteso per il 2006 (anche al netto degli eventi straordinari);
- un avanzo primario superiore al 2 per cento, in aumento rispetto al risultato atteso per il 2006 (30,7 miliardi contro i 12,1 previsti per il 2006);
- la pressione fiscale complessiva in forte crescita : al 42,9 per cento rispetto al 41,6 per cento ascritto a quel momento all'esercizio in chiusura;
- la spesa primaria sostanzialmente stabile (in flessione di solo un decimo di punto), confermandosi al di sopra del 40 per cento in termini di prodotto. La flessione di 3 decimi di punto nella spesa per redditi da lavoro dipendente era compensata da una crescita di pari importo delle prestazioni sociali in denaro;

- una spesa per interessi che, confermando l'inversione di tendenza prevista per il 2006, segnava un ulteriore incremento di due decimi di punto in termini di PIL.

Il pieno dispiegarsi degli effetti della manovra consentiva di ottenere i risultati attesi e concordati in ambito comunitario.

Con la predisposizione della Relazione unificata, diffusa lo scorso 16 marzo, il Governo ha esposto i risultati di una ricognizione dei principali fattori di modifica del quadro di riferimento per la finanza pubblica per il 2007, che consistono, essenzialmente, nell'adozione di una più favorevole ipotesi di crescita economica (+2,0 per cento) rispetto alle stime incorporate nell'aggiornamento del Programma di stabilità del dicembre scorso (+1,3 per cento) e nelle implicazioni della maggiore crescita e degli ulteriori progressi in termini di entrate riscontrati a consuntivo nel 2006. Ad essi vanno ad aggiungersi alcune prime correzioni agli effetti attesi dalla manovra finanziaria per il 2007.

Nell'aggiornamento del quadro programmatico si evidenzia che:

- l'indebitamento netto migliora di oltre 7,6 miliardi. Si tratta dell'effetto combinato di una maggiore crescita e del miglioramento del saldo primario che porta il rapporto al 2,3 per cento, con una flessione di poco più di mezzo punto percentuale rispetto al precedente quadro programmatico;
- l'avanzo primario migliora di 8,7 miliardi, portando la sua incidenza sul Pil dal 2 per cento al 2,6 per cento;
- il saldo corrente cresce, ma di soli 2 decimi di punto passando dai 20,5 miliardi (del precedente quadro programmatico) ai 25,2 miliardi.

Il miglioramento ottenuto è senza dubbio rilevante. L'indebitamento netto depurato dagli effetti del ciclo e al netto delle misure una tantum si riduce nel biennio 2006-2007 di 1,8 punti percentuali, 2 decimi di punto in più di quanto negoziato con la Commissione europea nel 2005. Significativo è il recupero ottenuto nell'avanzo primario, la cui crescita rappresenta la condizione principale per riprendere il percorso di riduzione del debito abbandonato nell'ultimo biennio.

Nella valutazione delle opzioni che si pongono in termini di politica economica non possono tuttavia essere trascurati elementi di incertezza che riguardano, almeno al momento, il risultato delle entrate. Ad essi devono aggiungersi quelli relativi alle spese di cui sono mancate finora evidenze concrete di un effettivo contenimento.

4.

Nel nuovo quadro le entrate crescono di oltre 9,3 miliardi come risultato di maggiori entrate correnti di 10,4 miliardi (al netto del gettito atteso dalla delega sulla tassazione sulle rendite da capitale) e minori entrate in conto capitale per 1,1 milioni. Solo parziale (8-10 miliardi) è la trasposizione dello scarto positivo tra stime e risultati del 2006. Una scelta che appare dettata da ragioni di prudenza ma di cui manca una valutazione analitica. Non è chiarito nella revisione compiuta quanto sul risultato abbiano inciso l'aumento riconducibile ad una *variazione strutturale delle entrate verificatosi nel 2006*; quanto di esso sia connesso ad una più forte dinamica della crescita; quanto rappresenti un'anticipazione dei risultati già al 2006 delle entrate attese dalla manovra, in connessione con misure di contrasto dell'evasione o elusione fiscale.

L'Amministrazione ha da ultimo fornito alcune prime analisi di dettaglio sui fattori di espansione del gettito tributario. Tuttavia permangono ancora non pochi elementi di incertezza, la cui errata interpretazione rischierebbe di essere foriera di pericolosi errori di valutazione sul piano delle decisioni di politica di bilancio. La Corte ha da tempo posto in evidenza una serie di sviluppi da ritenersi sicuramente positivi, come la consolidata tendenza alla crescita delle entrate da accertamento e controllo al netto del condono, a riprova di un'accresciuta capacità di gestione dell'azione di contrasto all'evasione da parte dell'Amministrazione. Così come dalla stessa Corte sono stati evidenziati i rilevanti effetti di crescita strutturale di gettito – soprattutto dell'IRES - connessi a misure di ampliamento delle basi imponibili introdotte con le ultime leggi finanziarie (8 miliardi di gettito aggiuntivo stimabili per la sola Finanziaria 2006). Nello stesso tempo è stata tuttavia richiamata l'attenzione sia sull'aleatorietà di alcune fonti di entrata (ad esempio, i proventi dei giochi), sia sull'apporto molto maggiore del previsto di entrate straordinarie destinate a tradursi in consistenti perdite permanenti di gettito negli anni futuri (come, ad esempio, nel caso della rivalutazione dei beni e delle aree edificabili delle imprese)

Circa l'utilizzazione delle maggiori entrate, la legge finanziaria 2007 stabilisce, poi, che le eventuali maggiori risorse rispetto alle previsioni derivanti dalla lotta all'evasione fiscale che si dovessero realizzare nel 2007 (qualora permanenti e in eccesso rispetto alla realizzazione degli obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni oltre che non necessarie per coprire interventi urgenti e imprevisti, quali calamità naturali e tutela della sicurezza del Paese) sono destinate a riduzioni della pressione fiscale finalizzata al conseguimento degli obiettivi di sviluppo e di equità sociale, dando priorità a misure di sostegno del reddito di soggetti incapienti ovvero appartenenti alle fasce di reddito più basse. A tal fine, il comma 5 dell'art. 1 della stessa legge prescrive che, entro il 30 settembre di ogni anno, il Ministro dell'economia e

delle finanze presenti al Parlamento una relazione che definisce i risultati derivanti dalla lotta all'evasione, quantificando le maggiori entrate permanenti da destinare a riduzioni della pressione fiscale.

La legge finanziaria 2007, quindi, chiaramente prescrive che, per poter essere destinato alla riduzione della pressione fiscale con le priorità indicate, il maggior gettito deve essere permanente e riferibile ai risultati della lotta all'evasione, così come certificati dalla relazione annuale da presentare al Parlamento unitamente alle proposte ed ai documenti di bilancio.

Il continuo e sistematico monitoraggio condotto dalla Corte sulle gestioni e sul processo di adeguamento dell'Amministrazione finanziaria porta ad evidenziare che mancano tuttora idonei meccanismi di rilevazione e di verifica *ex post* dei risultati stimati *ex ante*. Conseguentemente, non possono essere ritenute affidabili le stime *ex ante* degli effetti di variazione di gettito indotti dalle innovazioni normative e dagli andamenti macro-economici per quantificare – per differenza - un residuo correttamente interpretabile come corrispondente agli effetti di maggiore adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria. La non affidabilità di questo tipo di analisi e dei risultati che se ne possono trarre ai fini delle decisioni di politica di bilancio è chiaramente emersa da una specifica indagine svolta dalla Corte dei conti nel 2002 concernente l'attuazione della previsione della legge finanziaria 2001 di sgravi fiscali legati ai risultati di gettito della lotta all'evasione ascrivibili al maggior adempimento spontaneo delle obbligazioni tributarie.¹

Un'ultima, ma non meno rilevante, osservazione attiene alla scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio che costituiscono la base di riferimento per calcolare il maggior gettito: si tratta, com'è noto, di un dato che viene determinato sulla base, non già del consuntivo, ma del bilancio assestato emendato dell'anno precedente, con tutte le approssimazioni che ciò comporta e che per quanto riguarda la manovra 2007 hanno assunto dimensioni inusitate proprio per le elevate dimensioni del maggior gettito solo da ultimo e solo in parte preso in considerazione ai fini della impostazione degli obiettivi di finanza pubblica. Per le previsioni 2007 delle entrate tributarie, infatti, il dato del bilancio 2006 assestato emendato è pari a 373,6 miliardi rispetto ad un gettito lordo successivamente consuntivato di 397,6 miliardi. Il bilancio programmatico dello Stato per il 2007, con l'apporto, quindi, delle maggiori entrate attese dalla manovra (stimabili in 7,5 miliardi), indica una previsione di 404,7 miliardi (+34,4 miliardi e +9,13% rispetto al

¹ *Analisi dei risultati conseguiti con le entrate tributarie negli anni 2000 e 2001 in termini di recupero di materia imponibile evasa*, Deliberazione della sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 22/2002/G del 18 giugno. Vedi anche: *Misure adottate dall'Amministrazione consequenzialmente alla deliberazione della Corte n. 22/2002/G del 24 giugno 2002 e concernente «Analisi dei risultati conseguiti con le entrate tributarie negli anni 2000 e 2001 in termini di recupero di materia imponibile evasa»*, Deliberazione della sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 6/2004/G del 5 dicembre.

bilancio 2006 assestato emendato, ma solo +7,1 miliardi e +1,79% rispetto al consuntivo). Lo stesso bilancio 2007 a legislazione vigente indica una previsione di 431,6 miliardi per la competenza e 415,6 miliardi per la cassa.

Dal lato delle spese, il quadro programmatico sconta revisioni in aumento delle uscite correnti (+4,5 miliardi) di cui 2,9 miliardi per redditi da lavoro dipendente ed 1,6 miliardi per consumi intermedi. Se per quanto riguarda la spesa per consumi intermedi l'indicazione contenuta nella Relazione attribuisce la variazione principalmente alla riclassificazione delle spese per forniture militari, per i redditi da lavoro manca una indicazione precisa. Andrà chiarito se la revisione sia connessa a maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali o da altri fattori.

Sostanzialmente costante la stima relativa alle prestazioni sociali in denaro che denotano una seppur lieve riduzione dell'incidenza di tale voce sul Pil (dal 17,5 per cento del novembre scorso a 17,2 per cento). Un andamento che sconta, tuttavia, la piena applicazione delle disposizioni vigenti in tema di accesso al pensionamento di anzianità nonché la revisione dei coefficienti di trasformazione prevista dalla legge 335/1995. Temi, entrambi, su cui permangono incertezze e che scontano ritardi di attuazione.

In crescita gli oneri per interessi, dai 72,8 a 73,9 miliardi: una variazione di 1,1 miliardi che non muta il peso della spesa in termini di Pil (4,8 per cento). Si tratta di un incremento di cui non vengono precisate le motivazioni. Guardando alla analisi di sensibilità ai tassi di interesse contenuta nell'aggiornamento del Programma di stabilità, in cui si stima che un aumento di un punto delle curve dei rendimenti produrrebbe una aumento della spesa in termini di Pil di 0,19 punti percentuali nel 2007 (trasferendosi completamente solo in un arco di 5,5 anni), la variazione imputata sembra coerente con una variazione dei rendimenti di 4 decimi di punto.

In riduzione, infine, la previsione per il 2007 per la spesa in conto capitale. Si riflette anche sul 2007 la flessione già registrata nel 2006. Si ridimensiona in questo modo il recupero previsto a novembre del peso della spesa in conto capitale (al netto delle dismissioni) sul Pil.

5.

Con riguardo ai principali interventi che compongono la manovra, dal lato sia delle entrate che della spesa, le analisi condotte dalla Corte conducono alle seguenti principali considerazioni.

Dal lato delle entrate la manovra – complessa e frammentata – prevede una incidenza molto elevata degli interventi di prelievo (circa i 2/3 della manovra lorda) e un insieme di misure di sgravio e di sostegno dello sviluppo per circa 10 miliardi di euro. Nell'insieme,

l'articolazione dei provvedimenti non appare sempre rispettosa dei principi di certezza del diritto e di semplificazione dei rapporti tra fisco e contribuente.

Più della metà delle maggiori entrate lorde previste è riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di riduzioni della erosione, dell'evasione e dell'elusione fiscale e dalle misure in materia di riscossione. In proposito il giudizio della Corte è che i progressi certamente compiuti dall'Amministrazione nelle azioni di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e nelle attività di accertamento e controllo consentono di valutare più realistici che in passato i gettiti previsti dalla finanziaria.

Tuttavia non sempre il giudizio sulla fattibilità trova sostegno in compiute argomentazioni delle relazioni tecniche.

Più in generale i maggiori proventi della lotta all'evasione e dell'elusione sembrano ancora affidati prevalentemente a singole misure legislative di contrasto (la cui attuazione richiede l'adozione di numerosi provvedimenti amministrativi) e non - come sarebbe urgente ed auspicabile - all'adozione da parte dell'amministrazione tributaria di una complessiva strategia basata sulla pianificazione degli obiettivi, delle azioni e delle risorse e sul controllo di gestione dei risultati. L'inevitabile aleatorietà dei risultati connessi agli interventi programmati condiziona anche la prospettiva di utilizzare parte del maggior gettito per la copertura di futuri sgravi fiscali, anche in relazione alle rigide condizioni poste dal comma 4 della stessa legge finanziaria per il 2007.

Si osserva inoltre che l'aumento delle aliquote e l'ampliamento delle basi imponibili determinato dalla trasformazione delle deduzioni dal reddito in detrazioni dall'imposta, peraltro disposti in concomitanza con un'inaspettata forte crescita del gettito tributario nel 2006 che è continuata anche nei primi mesi del 2007, potrebbero produrre effetti di minore *compliance* proprio in presenza di una strategia non sistematica di contrasto dell'evasione.

In materia di previdenza circa un terzo delle maggiori entrate è costituita dal trasferimento su un fondo gestito dall'INPS del TFR inoptato dei lavoratori privati. Anche se conforme a criteri contabili già applicati in casi analoghi da EUROSTAT, tale trasferimento non può in alcun modo essere considerato come un'entrata effettiva e permanente, posto che dovrà essere comunque restituito ai lavoratori. In realtà, si tratta di una posta di entrata (prestito forzoso) impropria e con effetti solo temporanei di alleggerimento del disavanzo ma non del debito. La destinazione vincolata alla copertura di spese di investimento non elimina le perplessità sull'inclusione di tale posta di entrata nell'annuale manovra di bilancio.

Per quanto attiene alle minori entrate, l'importo maggiore (5,3 miliardi) è riferibile al minor gettito Iva a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea sulla detraibilità delle

imposta sulle autovetture. Quasi 4 miliardi sono riconducibili alle c.d. “misure per lo sviluppo”, in prevalenza costituite dalla riduzione del cuneo fiscale delle imprese (2,5 miliardi).

La manovra si caratterizza anche per la spinta all’attuazione del federalismo fiscale impressa con la previsione delle imposte di scopo – legate al principio del beneficio più che a quello della capacità contributiva – che hanno, tuttavia, trovato fin ora solo qualche sporadica applicazione.

6.

Dal lato delle spese con le norme della finanziaria 2007 si sono messe in cantiere una serie di iniziative che sembrano maggiormente idonee a dare sostanza ad una loro riduzione. Si abbandona, infatti, il ricorso a tagli indiscriminati a favore di una revisione dei programmi che consenta di individuarne le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, sul piano della qualità e dell’economicità.

Per il 2007 la manovra dispone l’accantonamento e la indisponibilità di una quota delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato relative ai consumi intermedi, ai trasferimenti correnti, alle altre uscite correnti e alle spese in conto capitale (con l’esclusione di talune tipologie di spesa, dei trasferimenti agli enti territoriali e previdenziali, delle pensioni di guerra, delle rate di ammortamento, dei limiti di impegno già attivati), avendo a riferimento non solo le somme disponibili, ma anche quelle predeterminate legislativamente. Limitata è, tuttavia, l’area su cui può essere esercitata, almeno nel breve periodo, l’attività di razionalizzazione. Gli importi ritenuti soggetti a revisione e potenziale riduzione sono, pur nella accezione più ampia assunta con la finanziaria 2007, pari a meno dell’8 per cento del totale; oltre il 25 per cento è rappresentata poi da consumi intermedi (di cui si considerano utilizzabili per il taglio oltre il 99 per cento degli stanziamenti), il 20 per cento è riferibile a trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (della categoria è considerato tagliabile il 38 per cento degli stanziamenti) e un ulteriore 13 per cento ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibile oggetto di riduzioni oltre il 70 per cento delle somme complessivamente stanziare). Si tratta di elementi che testimoniano della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell’intervento pubblico e la funzionalità dell’amministrazione.

Rappresenta, pertanto, una scelta non rinviabile e cruciale nel controllo della spesa, insieme con una attenta e severa rivisitazione delle esenzioni e delle agevolazioni fiscali, l’adozione di interventi correttivi in materia di pensioni e pubblico impiego (che, insieme,

rappresentano oltre il 55 per cento della spesa pubblica al netto degli interessi). Il rinvio di correzioni efficaci in tali materie, oltre alle implicazioni dirette sullo scostamento del disavanzo dal parametro europeo e alla conseguente necessità di ricorrere ad aumenti di entrate, crea gravi distorsioni nell'allocazione del bilancio pubblico e sta già da anni determinando una concentrazione di tagli su categorie di spese (come i consumi intermedi) che, superata una certa "soglia critica", divengono difficilmente realizzabili o, come già detto, finiscono per incidere negativamente sull'efficienza dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche.

In tema di pensioni, in una fase segnata dall'esigenza di uno strutturale contenimento della spesa pubblica, al di là del già previsto adeguamento dei coefficienti di trasformazione, si pone la questione di un accorciamento del percorso di stabilizzazione da conseguire con una attenta valutazione dei possibili interventi correttivi. E, tra questi, la Corte ha, da tempo, rilevato l'attenzione crescente che, anche in altri paesi, va assumendo l'innalzamento dell'età pensionistica. Un tale obiettivo resta cruciale. Va rimarcato come su questo fronte sarebbe preoccupante se norme volte a superare le rigidità poste dal cosiddetto *scalone* comportassero un arretramento in termini di risparmi di spesa rispetto agli stessi risultati prefigurati dalla legislazione vigente (legge Tremonti-Maroni) e non puntassero comunque, in aggregato, ad un innalzamento dell'età effettiva di uscita dal lavoro.

In tema di pubblico impiego, le valutazioni della Corte sono orientate a rilevare l'insufficiente attenzione finora riservata alle correzioni da apportare ai procedimenti in materia di politiche retributive, anche in relazione alla progressiva perdita di importanza della contrattazione nazionale (l'unica soggetta a controllo esterno) rispetto alla contrattazione integrativa. Primi correttivi - la cui efficacia dovrà essere valutata in sede di applicazione - sono contenuti sia nell'enunciazione delle linee di riforma in tema di pubblico impiego, concentrate su indirizzi condivisibili di gestione più efficace dell'allocazione del personale e del rapporto di lavoro, sia più di recente, nell'accordo del 6 aprile 2007 in tema di politiche retributive a livello centrale e periferico.

7.

Elementi di incertezza derivano anche dall'applicazione delle nuove norme che regolano il Patto di stabilità interno. Il riferimento al saldo di bilancio, l'ampliamento della capacità fiscale delle amministrazioni territoriali (con la previsione di tasse di scopo e l'estensione dei margini di flessibilità sui tributi propri e addizionali) e l'introduzione, anche nel caso di tali enti, di meccanismi di correzione automatica degli squilibri rappresentano progressi significativi verso una responsabilizzazione finanziaria degli enti territoriali.