

Tuttavia il meccanismo adottato per il miglioramento dei saldi finanziari delle amministrazioni locali introduce, in mancanza di adeguati meccanismi compensativi, elementi distorsivi non marginali (il blocco dell'accesso all'indebitamento per gli enti in avanzo finanziario nel triennio 2003 - 2005), che rendono le soluzioni introdotte ancora provvisorie e soggette a modifiche. Ha infatti indebolito il disegno complessivo la abolizione della previsione normativa della possibilità di compensare l'indebitamento; un meccanismo che, superata l'urgenza posta dal raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, poteva rendere il Patto gestibile e compatibile con le esigenze di investimento degli enti.

La rilevanza della correzione richiesta rende non marginali i timori di un inasprimento della pressione fiscale o parafiscale a livello decentrato. Certamente ne deriverà un ridimensionamento o un rinvio dei progetti di investimento già deliberati, che prevedevano un ricorso a debito; effetto non limitato agli enti che tra il 2003 e il 2005 presentavano disavanzi.

Mal si concilia, infine, con la rigidità e il rigore delle norme e la stessa credibilità del percorso di aggiustamento, la eliminazione delle misure di penalizzazione previste per gli enti che non hanno rispettato il Patto nel 2006.

8.

Le misure previste in campo sanitario si muovono nel più ampio quadro del Patto per la salute sottoscritto nel settembre scorso. L'obiettivo principale è ottenere una stabilizzazione della spesa, gestendo un complesso processo di rientro dei disavanzi nelle regioni in squilibrio strutturale ed incentivando un recupero di appropriatezza delle prestazioni.

Funzionali a tali obiettivi sono le misure di contenimento dei costi e i meccanismi di compartecipazione alla spesa introdotti con la finanziaria che rafforzano ed integrano, nel caso delle regioni in disavanzo, la predisposizione di piani di rientro.

Il rafforzamento delle misure introdotte con la finanziaria 2006 a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo (con il mantenimento del meccanismo di adeguamento automatico delle aliquote), la previsione di un arco triennale per l'attuazione dei piani di rientro e di un fondo, limitato e decrescente, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione regionale (che accompagna, e non sostituisce, lo sforzo fiscale regionale) sembrano rendere l'obiettivo conseguibile. Nei primi mesi del 2007 sono stati definiti i piani di rientro per 5 regioni in disavanzo (Lazio, Campania, Abruzzo, Liguria e Molise). L'adozione di un monitoraggio infra-annuale mira ad evitare, che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente l'inefficacia delle azioni disposte a livello regionale.

Le misure assunte per il contenimento della spesa farmaceutica hanno dimostrato di produrre risultati di rilievo già a partire dal 2006. A consuntivo, la spesa farmaceutica, che nel primo semestre aveva mostrato tassi di crescita particolarmente rilevanti (+10 per cento), ha registrato una crescita del 4 per cento. Un risultato, tuttavia, che presenta caratteristiche regionali ancora differenziate. Si conferma, infatti, che tali misure possono consentire di ottenere nel breve periodo un sollievo per la spesa regionale, ma che non possono sostituire una più attenta valutazione dell'attività prescrittiva, ancora caratterizzata da rilevanti differenze a livello territoriale.

Più incerto il risultato che si potrà avere dalla introduzione di sistemi di compartecipazione alla spesa nei casi di maggiore rischio di inappropriatezza. Sugli esiti finanziari di tali forme di *copayment* pesano, infatti, situazioni specifiche regionali nei livelli di esenzione.

Il rilievo del processo avviato e la necessità di garantire livelli essenziali di assistenza possono richiedere aggiustamenti ulteriori nel percorso finanziario individuato.

9.

Se dunque sul fronte delle entrate sono necessarie ulteriori e definitive conferme circa la maggiore "sensitività" del gettito alla crescita dell'economia e delle basi imponibili, su quello delle spese l'annunciato processo di complessiva *review* e le positive misure adottate anche con la finanziaria per l'anno in corso con riguardo ad alcuni degli importanti comparti sopra menzionati non possono mettere in secondo piano il fatto che, senza interventi decisi e tempestivi sui segmenti quantitativamente più rilevanti della spesa primaria (pensioni e pubblico impiego), difficilmente questa potrà essere ricondotta su un sentiero di apprezzabile riduzione in termini di prodotto interno lordo. E' soprattutto per questo aspetto di fragilità che nel 2007 si mette a segno un consolidamento dei progressi registrati nel 2006 ma non un ulteriore e deciso rientro dal deficit "strutturale" (questo indicatore che nel 2006 si è ridotto dal 4,1 al 2,7 si ridurrà ancora ma solo di 2 o 3 decimi di Pil)

10.

Per quanto riguarda le modalità di copertura sono infine da porre in evidenza sia l'utilizzazione di una quota del miglioramento del risparmio pubblico a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria, sia il ricorso a parte delle maggiori entrate tributarie correlate al più favorevole andamento del gettito rispetto alle previsioni di bilancio a

copertura della legge n. 270 del 20 ottobre 2006 (oneri per gli interventi di cooperazione in Libano)

Per quanto riguarda quest'ultima, si osserva che essa perviene ad una interpretazione estensiva dei casi di deroga alla norma generale che dispone la completa utilizzazione delle maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente a riduzione del saldo netto da finanziare.

In via generale, inoltre, l'utilizzazione di incrementi di gettito senza indicazioni contemporaneamente riferite all'andamento della spesa nell'intero contesto della P.A. potrebbe porsi in contrasto con la finalità di perseguire i saldi programmati di finanza pubblica, con particolare riguardo all'indebitamento netto.

L'utilizzazione stessa in epoca ancora lontana dalla chiusura dell'esercizio potrebbe poi pregiudicare, in caso di imprevedibili andamenti peggiorativi nell'ultimo scorcio temporale, lo stesso rispetto del livello del saldo netto da finanziare fissato dalla medesima legge finanziaria.

Infine, una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente potrebbe costituire una riserva per coperture di futuri oneri al di fuori delle regole stabilite dalla legge di contabilità. Va ricordato a tale proposito che la norma, per certi versi analoga, riferita a disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente abrogata (art. 1-bis legge 425/96) proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura.

I conti delle amministrazioni pubbliche - Quadri tendenziali e programmatici

Tavola 1

VOCI ECONOMICHE	2006 (RPP - 2 sez. nov 2006 netto oneri straordinari)	2006 consuntivo netto oneri straordinari	2007 (RPP 2 sez. nov 2006)	2007 (RU marzo 2007)	2007 (program. RPP) su 2006 (precons)	2007 (program. RTC) su 2006 (consuntivo)	2006	2007 - nov	2007 - marzo
U S C I T E	milioni di euro		milioni di euro		variazione %		in rapporto al Pil		
Redditi da lavoro dipendente	162.609	162.999	162.690	165.573	0,05	1,58	11,05	10,77	10,79
Consumi intermedi	120.787	119.600	120.483	122.045	-0,25	2,04	8,11	7,98	7,95
Prestazioni sociali in denaro	253.300	252.993	264.884	264.150	4,57	4,41	17,15	17,54	17,22
Altre spese correnti nette	54.120	53.433	56.924	57.799	5,18	8,17	3,62	3,77	3,77
TOTALE USCITE CORRENTI netto int.	590.816	589.025	604.981	609.567	2,40	3,49	39,92	40,06	39,73
Interessi passivi	67.127	67.552	72.845	73.991	8,52	9,53	4,58	4,82	4,82
TOTALE USCITE CORRENTI	657.943	656.577	677.826	683.558	3,02	4,11	44,50	44,88	44,55
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	62.980	58.554	68.241	64.272	6,66	9,77	3,97	4,52	4,19
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	720.923	715.131	746.067	747.830	3,34	4,57	48,47	49,40	48,74
ENTRATE									
Imposte indirette	213.205	218.250	219.103	222.825	2,77	2,10	14,79	14,51	14,52
Imposte dirette	204.441	213.664	223.339	225.412	9,24	5,50	14,48	14,79	14,69
Contributi sociali	187.660	192.038	203.972	207.792	8,69	8,20	13,02	13,51	13,54
Altre entrate correnti non tributarie	51.940	51.630	51.885	52.691	-0,11	2,06	3,50	3,44	3,43
TOTALE ENTRATE CORRENTI	657.246	675.582	698.299	708.720	6,25	4,91	45,79	46,24	46,19
Imposte in conto capitale	5.867	222	815	883	-86,11	297,75	0,02	0,05	0,06
Entrate in conto capitale non tributarie	3.790	4.250	4.805	3.645	26,78	-14,24	0,29	0,32	0,24
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	9.657	4.472	5.620	4.528	-41,80	1,25	0,30	0,37	0,30
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	666.903	680.054	703.919	713.248	5,55	4,88	46,09	46,61	46,49
Risparmio lordo (+) o disavanzo	-697	19.005	20.473	25.162			1,29	1,36	1,64
Indebitamento (-) o Accredito (+)	-55.020	-35.077	-42.148	-34.582			-2,38	-2,79	-2,25
Saldo primario	12.107	32.475	30.697	39.409			2,20	2,03	2,57
PIL	1.468.646	1.475.401	1.510.158	1.534.196	2,83	3,99			
Tasso di crescita reale	1,6	1,9	1,3	2					
Indebitamento/PIL	-3,7	-2,4	-2,8	-2,3					
Pressione tributaria	28,44	29,27	29,30	29,22					
Pressione fiscale	41,61	42,31	42,86	42,82					

L'economia e i conti pubblici nel 2006**11.**

Se per l'economia il 2006 è stato un anno di recupero, per i conti pubblici i consuntivi ci consegnano una fotografia con luci ed ombre.

Le previsioni ufficiali sull'andamento della finanza pubblica nel 2006, formulate nel corso dell'anno passato, sono state riviste a più riprese.

La Relazione trimestrale di cassa (Rtc) presentata agli inizi di aprile del 2006 aveva fissato al 3,8 per cento l'obiettivo deficit/Pil in un contesto che - rispetto al quadro informativo che aveva sorretto il Programma di stabilità del dicembre 2005 – segnava, ad un tempo, un peggiore andamento dell'economia, una migliore evoluzione delle entrate ed una più accentuata dinamica delle spese correnti (in particolare per contratti pubblici e sanità). Nelle valutazioni della Rtc il 3,8 per cento di indebitamento in rapporto al Pil era la risultante di un avanzo primario dello 0,6 per cento e di una spesa per interessi del 4,5 per cento.

A maggio, con l'insediamento del nuovo Governo ed in vista della successiva predisposizione di un quadro programmatico di legislatura, veniva insediata una Commissione *ad hoc* per fare il punto sullo stato dei conti. La *due diligence* si chiudeva con l'indicazione che il rapporto deficit/pil si sarebbe probabilmente collocato al 4,1 per cento. Ad avviso della Commissione, tuttavia, sussistevano rischi, riguardanti tanto l'efficacia quanto l'attuazione di alcuni provvedimenti contenuti nella manovra per il 2006, che, ove si fossero materializzati, avrebbero potuto portare l'indebitamento netto della PA ad un livello massimo del 4,6 per cento del prodotto.

Nel mese di luglio, il Governo, sulla scorta delle valutazioni della Commissione ed in un quadro in cui andavano, da un lato, evidenziandosi i segni di una significativa ripresa economica e dall'altro rafforzandosi quelli relativi all'andamento del gettito tributario, fissava nel 4 per cento il rapporto deficit/pil (0,5 per cento l'avanzo primario e 4,5 per cento la spesa per interessi); nella stima venivano scontati gli effetti della manovra correttiva varata per decreto a fine giugno e stimati, per il 2006, in un decimo di Pil (0,5 per cento per gli anni a venire).

Il peggioramento dei saldi rispetto al quadro delineato nella Relazione trimestrale di cassa era da imputare, in particolare, a un aggravio di circa 15 miliardi di spesa pubblica complessiva, con un aumento di quasi tutte le sue componenti in termini di incidenza sul prodotto interno lordo; un aggravio di dimensioni tali da più che compensare l'eccezionale ulteriore miglioramento delle stime sul gettito tributario. Con la presentazione, a settembre, della RPP e della Nota di aggiornamento del DPEF, mentre si confermava il rapido espandersi della spesa

I conti della Amministrazioni pubbliche - L'evoluzione del 2006

Tavola 2

VOCI ECONOMICHE	2006 (Rpp - nov 2005)	2006 (RTC - aprile 2006)	2006 (DPEF 2007-2011 - luglio 2006)	2006 (RPP -1 - ott 2006)	2006 (RPP -2 - nov 2006)	2006 (patto di stabilità)	2006 consuntivo	2006 consuntivo netto oneri straordinari
USCITE	milioni di euro							
Redditi da lavoro dipendente	154.002	161.515	162.500	162.609	162.609	162.609	162.999	162.999
Consumi intermedi	105.405	117.056	121.000	120.787	120.787	120.787	119.600	119.600
Prestazioni sociali in denaro	252.940	253.300	253.300	253.300	253.300	253.300	252.993	252.993
Altre spese correnti nette	48.743	53.222	54.120	54.120	54.120	54.120	53.433	53.433
TOTALE USCITE CORRENTI netto int.	561.090	585.093	590.920	590.816	590.816	590.816	589.025	589.025
Interessi passivi	67.827	65.436	67.125	67.127	67.127	67.127	67.552	67.552
TOTALE USCITE CORRENTI	628.917	650.529	658.045	657.943	657.943	657.943	656.577	656.577
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	58.936	55.392	62.720	76.380	80.080	93.080	88.220	58.554
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	687.853	705.921	720.765	734.323	738.023	751.023	744.797	715.131
ENTRATE								
Imposte indirette	208.244	209.220	212.646	209.505	213.205	213.205	218.250	218.250
Imposte dirette	189.860	198.216	201.255	204.441	204.441	204.441	213.664	213.664
Contributi sociali	182.999	186.226	187.660	187.660	187.660	187.660	192.038	192.038
Altre entrate correnti non tributarie	47.165	52.394	52.940	51.940	51.940	51.940	51.630	51.630
TOTALE ENTRATE CORRENTI	628.268	646.056	654.501	653.546	657.246	657.246	675.582	675.582
Imposte in conto capitale	164	114	3.135	5.867	5.867	5.867	222	222
Entrate in conto capitale non tributarie	4.700	3.751	3.790	3.790	3.790	3.790	4.250	4.250
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	4.864	3.865	6.925	9.657	9.657	9.657	4.472	4.472
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	633.132	649.921	661.426	663.203	666.903	666.903	680.054	680.054
Risparmio lordo (+) o disavanzo	-649	-4.473	-3.544	-4.397	-697	-697	19.005	19.005
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-54.721	-56.000	-59.339	-71.120	-71.120	-84.120	-64.743	-35.077
Saldo primario	13.106	9.436	7.786	-3.993	-3.993	-16.993	2.809	32.475
PIL	1.435.404	1.463.981	1.466.835	1.468.646	1.468.646	1.468.646	1.475.401	1.475.401
Indebitamento/PIL	-3,81	-3,83	-4,05	-4,84	-4,84	-5,73	-4,39	-2,38
Pressione tributaria	27,73	27,83	28,22	28,19	28,44	28,44	29,27	29,27
Pressione fiscale	40,50	40,56	41,22	41,36	41,61	41,61	42,31	42,31

I conti delle Amministrazioni pubbliche - In rapporto al Pil

Tavola 3

VOCI ECONOMICHE	2006 (Rpp - nov 2005)	2006 (RTC - aprile 2006)	2006 (DPEF 2007-2011 - luglio 2006)	2006 (RPP -1 - ott 2006)	2006 (RPP -2 - nov 2006)	2006 (patto di stabilità)	2006 consuntivo	2006 consuntivo netto oneri straordinari
U S C I T E								
Redditi da lavoro dipendente	10,7	11,0	11,1	11,1	11,1	11,1	11,0	11,0
Consumi intermedi	7,3	8,0	8,2	8,2	8,2	8,2	8,1	8,1
Prestazioni sociali in denaro	17,6	17,3	17,3	17,2	17,2	17,2	17,1	17,1
Altre spese correnti nette	3,4	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6
TOTALE USCITE CORRENTI netto int.	39,1	40,0	40,3	40,2	40,2	40,2	39,9	39,9
Interessi passivi	4,7	4,5	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
TOTALE USCITE CORRENTI	43,8	44,4	44,9	44,8	44,8	44,8	44,5	44,5
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	4,1	3,8	4,3	5,2	5,5	6,3	6,0	4,0
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	47,9	48,2	49,1	50,0	50,3	51,1	50,5	48,5
E N T R A T E								
Imposte indirette	14,5	14,3	14,5	14,3	14,5	14,5	14,8	14,8
Imposte dirette	13,2	13,5	13,7	13,9	13,9	13,9	14,5	14,5
Contributi sociali	12,7	12,7	12,8	12,8	12,8	12,8	13,0	13,0
Altre entrate correnti non tributarie	3,3	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
TOTALE ENTRATE CORRENTI	43,8	44,1	44,6	44,5	44,8	44,8	45,8	45,8
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,2	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	0,3	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	44,1	44,4	45,1	45,2	45,4	45,4	46,1	46,1
Risparmio lordo (+) o disavanzo	0,0	-0,3	-0,2	-0,3	0,0	0,0	1,3	1,3
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-3,8	-3,8	-4,0	-4,8	-4,8	-5,7	-4,4	-2,4
Saldo primario	0,9	0,6	0,5	-0,3	-0,3	-1,2	0,2	2,2
PIL	1.435.404	1.463.981	1.466.835	1.468.646	1.468.646	1.468.646	1.475.401	1.475.401

primaria nel 2006 (ad un ritmo quasi doppio rispetto alla crescita del Pil nominale) le informazioni sempre più favorevoli sull'andamento delle entrate comportavano la prospettazione di un preconsuntivo nettamente migliore, con un rapporto deficit/Pil fissato al 3,6 per cento. Si evidenziava, tuttavia, che, a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea in materia di detraibilità dell'Iva sugli autoveicoli (emessa il 14 settembre 2006), il rapporto deficit/Pil effettivo si sarebbe collocato al 4,8 per cento.

Per quanto riguarda gli altri principali aggregati, all'apertura della sessione di bilancio si stimava che:

- il saldo primario avrebbe cambiato di segno divenendo negativo (-0,3 per cento del Pil) per la prima volta dal 1991 (sarebbe rimasto positivo e pari allo 0,8 per cento del Pil al netto della sentenza Iva);
- il debito pubblico sarebbe cresciuto in rapporto al Pil per il terzo anno consecutivo, al 107,6 per cento (106,8 per cento al netto della sentenza Iva e 106,6 per cento nel 2005).

Depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure una-tantum e valutato, dunque, in termini "strutturali" così come concordato in sede europea, il rapporto indebitamento/Pil si sarebbe collocato, sempre secondo le stime di preconsuntivo, al 3,6 per cento; a tale valore si sarebbe pervenuti partendo dal 4,8 per cento effettivo e valutando che il ciclo economico avrebbe influito per 0,7/0,8 punti mentre le misure una-tantum avrebbero contribuito - anch'esse, diversamente dagli ultimi anni, in senso migliorativo - per complessivi 0,5 punti.

Il quadro di preconsuntivo che veniva delineato presentava, ove esaminato tenendo conto degli esborsi per la sentenza Iva, una generalizzata tendenza al peggioramento rispetto al 2005, con una crescita di 1,7 punti per l'indebitamento (mezzo punto al netto della sentenza Iva), di più di un punto e mezzo per l'avanzo primario e di due punti per il debito. Al netto della sentenza, invece, il quadro presentava luci ed ombre: un miglioramento di 5 decimi di punto del rapporto deficit/pil, per un aumento dell'avanzo primario interamente attribuibile ad un aumento delle entrate complessive (+1,1 punti di Pil) in grado di più che controbilanciare un rimarchevole e preoccupante incremento delle spese totali (+0,6 punti di Pil).

Sul finire dell'anno il Governo, nell'ambito dell'approvazione della legge finanziaria per il 2007, decideva di imputare allo Stato, in conto 2006, il debito originariamente in capo a Infrastrutture SpA (ISPA), società che, con decorrenza 1° gennaio 2006, è stata fusa, per incorporazione, nella Cassa depositi e prestiti SpA. L'operazione, mirante a dare una più precisa rappresentazione contabile di passività finanziarie che, pur se contabilmente in capo al bilancio pubblico, continuavano ad essere formalmente riferibili al Gruppo Ferrovie dello Stato (RFI/TAV), veniva valutata in circa 13 miliardi di euro (0,9 per cento del Pil). Dal punto di

vista degli effetti sulle grandezze di finanza pubblica, la menzionata disposizione della legge finanziaria (commi 966 e seguenti) si prefigurava priva di effetti sul livello del debito, dal momento che esso, pur se formalmente in capo ad un organismo esterno alle Pubbliche amministrazioni come RFI/TAV, già a partire dal maggio 2005 era stato considerato dall'Eurostat a tutti gli effetti come debito delle Pubbliche Amministrazioni (e ciò in considerazione del fatto che la società emittente le obbligazioni tramite cui sono stati finanziati alcuni interventi infrastrutturali non ha in effetti mai sopportato alcun concreto rischio); per quanto concerne invece i riflessi sull'indebitamento, essi appaiono pieni (0,9 per cento del Pil). Con il che le più recenti stime ufficiali del rapporto deficit/pil erano salite al 5,7 per cento, come osservato anche in sede di valutazione del Programma di stabilità dell'Italia aggiornato al 4 dicembre 2006 da parte della Commissione europea.

12.

I dati resi noti dall'Istat il 1° marzo scorso e, per quel che concerne il debito pubblico, dalla Banca d'Italia a metà marzo, rappresentano la base informativa della Notifica annuale sui dati di consuntivo 2006 trasmessa all'Unione europea il 1° aprile.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma la significativa ripresa delle attività produttive evidenziatasi in termini importanti già nella prima metà dell'anno: in media, il Pil è cresciuto dell'1,9 per cento rispetto al 2005, anno nel quale si era registrata una sostanziale stagnazione (+0,1 per cento). Il risultato supera di oltre mezzo punto le stime elaborate a fine 2005, è migliore di tutti gli aggiornamenti condotti in corso d'anno e supera di 3 decimi di punto le stesse proiezioni contenute nel Programma di stabilità del dicembre 2006.

Per quanto concerne la dinamica delle principali grandezze macroeconomiche al loro valore nominale, che fornisce un'indicazione dell'andamento delle principali basi imponibili che alimentano il gettito fiscale e contributivo, si deve osservare che il Pil è aumentato del 3,7 per cento (2,3 per cento nel 2005) mentre i consumi finali delle famiglie, sicuro riferimento per quanto concerne gli esiti del gettito delle imposte indirette e dell'Iva in particolare, sono cresciuti del 4,3 per cento (2,8 per cento nel 2005).

In un contesto macroeconomico come quello sommariamente delineato, il quadro di finanza pubblica si presenta abbastanza frastagliato ed evidenzia i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si è complessivamente attestato poco sotto i 65 miliardi di euro (4,4 per cento del Pil); un tale valore di consuntivo include oneri straordinari per circa 30 miliardi di euro (di cui quasi 13 miliardi dovuti al menzionato accollo

del debito del Gruppo Ferrovie dello Stato, circa 16 miliardi agli effetti *netti*² della sentenza Iva)³; al netto di questi oneri il deficit è risultato pari a circa 35 miliardi di euro, il 2,4 per cento del Pil;

- il saldo corrente è tornato dopo tre anni positivo, risultando pari a 19 miliardi, l'1,3 per cento del Pil (-7,3 miliardi nel 2005, pari a -0,5 per cento di Pil);
- l'avanzo primario è lievemente diminuito, passando dallo 0,4 per cento del Pil nel 2005 allo 0,2 per cento nel 2006; non considerando gli esborsi straordinari di cui si è detto, esso è, invece, significativamente cresciuto essendosi portato sul 2,2 per cento del Pil;
- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) ha registrato una forte impennata, riportandosi sui livelli prevalenti alla fine degli anni novanta (42,3 per cento contro 40,6 nel 2005);
- il saldo strutturale – vale a dire il disavanzo depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure una-tantum – è stato pari al 2,8/2,9 per cento (poco sopra il 4 per cento nel 2005), con un miglioramento assai più pronunciato di quello concordato in sede europea (0,8 punti di Pil all'anno nel biennio 2006-07);
- il rapporto debito/Pil è cresciuto al 106,8 per cento (106,2 per cento nel 2005), livello comunque inferiore a quanto previsto sia nel Dpef 2007-11 (107,7 per cento e 107,6 nella Nota di aggiornamento) e sia nel Programma di stabilità (108 per cento) del dicembre 2005.

I risultati ottenuti nel 2006 – che saranno più compiutamente analizzati in occasione dell'annuale Relazione sul rendiconto generale dello Stato – si prestano ad alcune prime considerazioni.

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

² L'ammontare complessivamente dovuto dallo Stato a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea è stimato pari a 17,2 miliardi a cui corrisponde un recupero di gettito di imposte (Irpef, Ires e Irap) pari a 1,2 miliardi.

³ Ulteriori 734 milioni di esborsi sono dovuti alla retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli, la cui riscossione era stata temporaneamente sospesa per legge (legge 81/2006).

13.

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

Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi sostanzialmente stabili sul 40 per cento (39,9 per cento nel 2006 e 40 nel 2005), nel 2006 l'incidenza sul Pil della spesa primaria complessiva ha sfiorato il 46 per cento (1,9 punti più che nel 2005), un livello che non trova precedenti nelle serie storiche del dopoguerra. Un tale valore, crescente pur se tuttora non discosto da quello medio dell'area euro ed inferiore a quello medio dei due nostri principali *partners*, denuncia l'aggravamento di una situazione che negli anni scorsi è stato a più riprese rimarcato dalla Corte; esso, nel mentre testimonia l'insuccesso dei molti tentativi che sono stati proposti negli anni scorsi per mettere sotto controllo la dinamica della spesa, richiama con forza i rischi a cui il Paese sarebbe sottoposto in termini di pressione fiscale (e conseguenti effetti economici distorsivi), laddove non si riuscisse a pervenire in tempi brevi ad un governo della spesa compatibile con una situazione connotata dalla presenza di un debito pubblico che supera – diversamente da Francia e Germania – il prodotto interno lordo.

Il complesso della spesa corrente al netto degli interessi ha registrato un incremento del 3,6 per cento che ha trovato prevalente impulso nelle "altre uscite correnti" (+5,0 per cento) e nelle prestazioni sociali in denaro (+4,4 per cento), queste ultime costituite per circa il 90 per cento da pensioni e per il resto da spesa per ammortizzatori sociali, per prestazioni sanitarie e per impieghi sociali di tipo vario. La dinamica dei consumi finali - aggregato che include le spese di personale, gli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi), la spesa per l'assistenza sanitaria convenzionata e la spesa farmaceutica - ha viceversa manifestato segni di rallentamento (+3,1 nel 2006 contro +5,2 per cento nel 2005), anche se molto diversi tra loro sono apparsi gli andamenti dei singoli comparti.

Elemento propulsivo della spesa è risultato, anche nel 2006, l'aggregato dei redditi da lavoro dipendente (cresciuto del 4,1 per cento contro il 4,5 per cento nel 2005). La spinta ad un aumento ancora una volta superiore a quello del prodotto interno lordo e pari all'1,9 per cento in termini reali è venuta anche da alcuni rinnovi contrattuali - tra cui quelli delle regioni e degli enti locali, della sanità, degli enti di ricerca e dell'università - e da pagamenti di arretrati ad essi relativi. L'esperienza più recente non induce pertanto a modificare il giudizio più volte espresso dalla Corte sul fronte della spesa per pubblico impiego, un settore nel quale il sistematico scarto negativo tra gli obiettivi di contenimento e i risultati conseguiti evidenzia la difficoltà di governare non tanto gli effetti diretti degli accordi nazionali di comparto, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori quali la contrattazione integrativa, ampie e generalizzate progressioni di carriera e il rispetto parziale dell'obiettivo - quasi sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle amministrazioni pubbliche.

Nel 2006 i consumi intermedi hanno registrato una caduta dello 0,8 per cento, andamento che si confronta con l'aumento del 5 per cento del 2005⁴; al calo - che si presenta comunque meritevole di ulteriori e successive analisi dal momento che il tasso medio degli ultimi cinque anni è risultato, in sede di consuntivo, sempre oscillante tra il 5 e il 6 per cento - hanno contribuito i provvedimenti correttivi adottati con la manovra di finanza pubblica per il 2006 (tra cui la gestione di bilancio per dodicesimi introdotta con il comma 7 dell'art. 1), le misure varate con il decreto legge 223/2006 (cosiddetto decreto Bersani I) e la riduzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (Sifim).

Per quanto riguarda, infine, le prestazioni sociali in natura- e cioè la terza componente dei consumi finali, prevalentemente costituita da spesa farmaceutica e per l'assistenza sanitaria in convenzione -, esse sono risultate in aumento del 3,4 per cento rispetto al 2005, anno nel quale avevano registrato una lievitazione ben maggiore (+5,6 per cento), soprattutto a motivo di spese per il personale (è in questa categoria che sono classificati gli oneri per i rinnovi delle convenzioni relative alla medicina di base). Il risultato di consuntivo 2006 riflette, tra l'altro, interventi a riduzione dei prezzi dei medicinali.

Le informazioni sulla spesa per livelli di governo evidenziano come l'insieme dei consumi intermedi in senso stretto e delle prestazioni sociali in natura (cioè i consumi intermedi considerati in senso lato, che nel 2006 per l'intera PA sono cresciuti dello 0,6 per cento a fronte

⁴ Si noti che tale aggregato in occasione della Notifica del 1° marzo 2006 aveva inglobato la registrazione di alcune spese militari in precedenza contabilizzate come spese per investimento e registrato l'inclusione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati - Sifim. Proprio prevalentemente in seguito a tali modifiche il 2004, indicato in sede di prima stima (marzo 2005) in calo dello 0,3 per cento rispetto al 2003 era stato segnalato nel 2006 in crescita del 5,3 per cento (ora rivisto al 6 per cento).

del 5,2 per cento nel 2005) abbia registrato un sensibile calo nel settore statale (-1,2 per cento contro il +10,5 nel 2005) e negli enti locali (comuni e province, -1,6 per cento dopo il +2,3 nel 2005), un incremento relativamente lieve a livello delle regioni e province autonome (+1,1 per cento contro +7,2 nel 2005) e una crescita piuttosto vivace nel comparto della sanità (+7,7 per cento contro +4,1 nel 2005).

Come si è già accennato, nel 2006 una spinta considerevole alla crescita della spesa corrente al netto degli interessi è venuta dalla prestazioni sociali in denaro che ne rappresentano il 43 per cento; il punto percentuale di maggiore crescita rispetto a quella del 2005 (4,4 contro 3,3 per cento) è da ascrivere principalmente alla spesa per pensioni che, secondo quanto si evince da informazioni della Ragioneria generale dello Stato, sarebbe aumentata poco al di sopra del 4 per cento a riflesso dei consueti fattori che la alimentano: l'indicizzazione ai prezzi; il cosiddetto effetto rinnovo (e cioè l'impulso verso l'alto esercitato dal fatto che le nuove pensioni erogate sono tipicamente di importo superiore a quelle cessate); le ricostituzioni e così via. Indicazioni analoghe si traggono dall'analisi dei dati di cassa degli enti previdenziali che denunciano una variazione dei trasferimenti correnti alle famiglie pari al 4,1 per cento. Sulla lievitazione della spesa per prestazioni sociali in denaro hanno pure influito le misure di sostegno alle famiglie, di cui all'art. 1 commi 331-333 della legge finanziaria per il 2006 (assegni per i figli).

Nel 2006, le spese in conto capitale sono state influenzate da fenomeni contabili molto vari di cui occorre tener conto per formulare un giudizio economicamente congruo con riguardo alla loro dinamica; oltre ai tradizionali proventi da dismissioni immobiliari, che nel conto delle amministrazioni pubbliche sono contabilizzati a riduzione degli investimenti fissi lordi e che nel 2006 sono risultati pari ad 1,4 miliardi (4,4 miliardi nel 2004 e 3,2 miliardi nel 2005), sono stati infatti registrati nelle altre spese in conto capitale gli esborsi relativi agli arretrati dovuti per il triennio 2003-05 (13,4 miliardi) a seguito della più volte citata sentenza europea in materia di Iva sulle automobili, quelli (circa 13 miliardi) relativi all'accollo da parte del bilancio pubblico dei debiti del gruppo Ferrovie dello Stato e quelli infine, di importo assai più modesto (0,7 miliardi) relativi alla retrocessione di contributi sociali Inps alla società che ne cura la cartolarizzazione.

Al netto delle poste straordinarie e depurate dagli effetti delle dismissioni immobiliari le spese in conto capitale sono risultate pari a circa 60 miliardi, il 4,1 per cento del Pil (4,2 nel 2005).

Nell'ambito delle spese in conto capitale, gli investimenti fissi lordi hanno quasi raggiunto i 34 miliardi di euro, registrando una crescita su base annua dell'1,7 per cento,

inferiore a quella del prodotto, ma più significativa rispetto a quella denunciata nel 2005. Al netto dei proventi da dismissioni immobiliari, i dati del 2006 evidenziano una flessione di 3,4 punti percentuali che segue peraltro quella del 2,9 per cento registrata nel 2005 dopo un triennio di sostenuti incrementi (circa il 6 per cento medio all'anno); è opportuno segnalare che anche per questo aggregato la legge finanziaria per il 2006 aveva previsto restrizioni e contenimenti di vario tipo. In rapporto al prodotto interno lordo gli investimenti pubblici sono risultati pari al 2,4 per cento (2,6 per cento nel 2005 e 2,7 per cento nel 2004), una dinamica che richiama ancora una volta l'attenzione verso l'esigenza, inevasa, di una ricomposizione della spesa pubblica a favore dell'accumulazione di capitale oltre che di un suo opportuno contenimento.

La caduta degli investimenti appare essenzialmente guidata dalle Amministrazioni centrali (gli investimenti diretti realizzati dallo Stato si sono contratti dell'11 per cento). Tuttavia un contributo negativo rispetto agli anni passati è stato probabilmente esercitato anche dalle amministrazioni locali (a cui fa capo il 70 per cento della spesa totale di investimento) per le quali nel 2006 è stata registrata una crescita della spesa in conto capitale complessiva pari solo allo 0,9 per cento.

14.

Di rilievo, e probabilmente non priva di implicazioni sull'impostazione che la politica di bilancio potrà assumere nei prossimi anni, è stata nel 2006 la dinamica delle entrate, in particolare di quelle di natura tributaria. Le entrate complessive delle pubbliche amministrazioni sono cresciute del 7,7 per cento, con una elasticità (cosiddetta "apparente") rispetto al Pil nominale pari a 2,1⁵. La pressione fiscale è salita al 42,3 per cento del Pil, valore non discosto da quelli prevalenti alla fine degli anni novanta; la crescita rispetto al 2005 è stata pari a 1,7 punti. Un aumento così vigoroso delle entrate complessive non ha ricevuto praticamente alcun apporto da parte delle imposte in conto capitale, il cui valore si è sostanzialmente annullato a seguito del venir meno del gettito di condoni e sanatorie, il quale aveva registrato il valore record di 17,9 miliardi nel 2003. La spinta alla crescita è venuta soprattutto dalle imposte indirette e dirette, aumentate rispettivamente del 7,8 per cento (3,6 per cento nel 2005) e del

⁵ Da un punto di vista macro giova sottolineare che trattasi di fenomeno – quello dell'incremento dell'elasticità rispetto alla crescita economica – che è stato riscontrato, nell'anno passato, in molti paesi europei. Elaborazioni condotte sui dati di preconsuntivo della Commissione europea elaborati lo scorso mese di novembre e quindi in larga parte provvisorie, evidenziano come per quanto riguarda le entrate tributarie all'elasticità apparente dell'Italia pari a 3 si siano contrapposti valori pari a 2,5 per la Germania, 1,6 per la Spagna e 1,1 per la Francia; nel periodo 2000-2005 sono stati osservati in media valori pari rispettivamente a 0,5, -0,3, 1,2 e 0,7. Se si fa riferimento al complesso delle entrate correnti i valori allora stimati per il 2006 erano pari a 1,6 per l'Italia, 1 per la Germania e 1,2 per Spagna e Francia e la crescita rispetto ai valori medi invalsi nel periodo 2000-2005 risultava pari a 0,8 per l'Italia, 0,5 per la Germania, 0,1 per la Spagna e 0,2 per la Francia.

12,4 per cento (2,6 per cento nel 2005). L'aumento della pressione fiscale complessiva ha avuto, dunque, un'origine prevalentemente tributaria: i contributi sociali, che rappresentano poco meno del 30 per cento delle entrate correnti totali, sono infatti aumentati del 4,7 per cento (4,4 per cento nel 2005) e dunque con una dinamica non troppo distante dalla crescita nominale del prodotto interno lordo⁶. Giova rimarcare che tanto le imposte dirette quanto le imposte indirette hanno segnato una variazione imprevista e sorprendente rispetto alle stesse stime formulate in sede di preconsuntivo: per ciascuno dei due aggregati il miglioramento è risultato pari rispettivamente a 9,2 e 8,7 miliardi.

Nell'ambito delle imposte dirette, di particolare rilievo è stata la dinamica dell'IRPEF (ora IRE) e dell'IRES, cresciute rispettivamente del 6,4 e del 16,3 per cento. Sul fronte delle imposte indirette un ruolo fortemente propulsivo è stato esercitato dall'IVA (quasi +9 per cento con una elasticità rispetto ai consumi nominali di 2,3).

Il fabbisogno complessivo delle Pubbliche amministrazioni è risultato pari a 54,7 miliardi (70,5 miliardi nel 2005); modeste sono risultate le regolazioni debitorie pregresse (234 milioni contro 1,9 miliardi nel 2005) e nulli i proventi da dismissioni mobiliari (4,6 miliardi nel 2005); il fabbisogno netto si è pertanto ragguagliato a 54,5 miliardi, il 3,7 per cento del Pil (73 miliardi nel 2005, il 5 per cento del prodotto); lo scarto tra fabbisogno netto e indebitamento netto (depurato dagli oneri straordinari) della PA è cresciuto ad 1,3 punti di Pil (0,9 punti nel 2005).

Come si è già accennato, l'incidenza del debito sul prodotto ha continuato ad aumentare (dal 106,2 al 106,8 per cento) anche se la crescita è stata di 8 decimi di punto inferiore a quanto stimato in sede di Nota di aggiornamento del Dpef (di cui 4 ascrivibili tuttavia ad un puro effetto contabile connesso alla revisione verso l'alto delle serie storiche sul Pil). La variazione del rapporto debito/pil è la risultante della combinazione di più fattori alcuni dei quali hanno giocato in senso favorevole ed altri in senso contrario; da un punto di vista contabile l'incremento registrato nel 2006, pari a 0,6 punti percentuali di Pil, è stato spinto sostanzialmente dal solo costo medio del debito, il quale ha contribuito alla variazione per 4,7 punti percentuali; hanno invece contrastato il rialzo: la crescita del pil reale (per 2 punti percentuali), l'inflazione (per 1,9 punti percentuali) e per minima parte (0,2 punti) il saldo primario - che come si è sottolineato è ulteriormente calato ove lo si consideri al suo valore effettivo e cioè non depurato dagli oneri straordinari di cui si è detto nei paragrafi precedenti. I fattori residuali, vale a dire le operazioni che hanno contribuito ad aumentare lo stock di debito

⁶ L'elasticità ex-post rispetto al Pil è stata pari ad 1,3, un valore circa triplo rispetto a quello prefigurato nella Relazione trimestrale del marzo 2006 e circa doppio rispetto a quello indicato nella Relazione previsionale e programmatica di settembre).

senza accrescere l'indebitamento netto (quali, per esempio, le partite finanziarie, la variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia, gli scarti di emissione e gli effetti delle variazioni del cambio sul debito in valuta) hanno fornito un contributo netto nullo. Nel 2005 i 2,4 punti di incremento (dal 103,8 al 106,2 per cento) erano stati determinati per 4,6 punti dall'onere medio sul debito e per 0,6 punti dai fattori residuali mentre il ruolo di contrasto era stato giocato per 2,3 punti dall'inflazione, per 0,4 punti dall'avanzo primario e solo per 0,1 punti dall'andamento dell'attività economica, sostanzialmente stagnante.

La legge finanziaria per il 2007

15.

La manovra di finanza pubblica per il 2007, in base alle indicazioni della Relazione previsionale e programmatica (RPP 2007), si compone di tre distinti provvedimenti: la legge finanziaria per il 2007, il DL 262/2006 (convertito con modificazioni dalla legge 286/06), recante norme in materia di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Agli effetti imputati a questi provvedimenti vanno aggiunti gli effetti attribuiti alla legge di bilancio e le maggiori entrate contributive derivanti dal DPCM in materia di regolarizzazione dei flussi degli immigrati.

Nella versione presentata a inizio ottobre al Parlamento, la manovra lorda per il 2007 risultava pari a 35,6 miliardi, dei quali 15,2 miliardi destinati al contenimento del disavanzo mentre i restanti 20,4 miliardi erano utilizzati per interventi sullo sviluppo. Al momento di predisporre la manovra, la disponibilità di rilevanti elementi di novità relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica aveva indotto il governo a presentare una Nota di aggiornamento al DPEF. Confermati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2007, le informazioni rese disponibili dopo la data di presentazione del DPEF avevano portato, infatti, a ridurre la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale dai 20 miliardi previsti inizialmente nel DPEF, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta, che per un esito delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel DPEF. Il maggior gettito emerso – ritenuto dal governo quasi interamente strutturale – si era tradotto in un miglioramento anche del quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2007 (il rapporto deficit/Pil era stato rivisto dal 4,1 per cento del DPEF al 3,8 per cento) e, di conseguenza, in una riduzione della manovra netta necessaria per conseguire l'obiettivo programmatico, confermato al livello del 2,8 per cento.

Gli interventi per lo sviluppo prevedevano misure per l'equità sociale e per altre esigenze di spesa molto differenziate, ma che, in larga misura, si riferivano ad occorrenze