

XV legislatura

**Documento di programmazione
economico - finanziaria 2007- 2011**

Luglio 2006
n. 1



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Maria Laura D'Onofrio
dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 2117 - 5262

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

*Hanno collaborato il dott. Tito Lanzoni,
la dott.ssa Giusi Nappa e la dott.ssa Maria Grazia
Viggiano nell'ambito di uno stage di studio
presso il Servizio Bilancio del Senato*

Indice

PREMESSA La funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria nel sistema delle procedure di bilancio: note di sintesi ed aspetti istituzionali.....	1
La raccomandazione europea sui conti italiani	3
L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA.....	6
1. I flussi di finanza pubblica per il 2006.....	6
2. Le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2007-2011 .	12
2.1 Scenario macroeconomico tendenziale e programmatico	12
2.2 Saldi effettivi e strutturali.....	14
2.3 Quadro tendenziale di finanza pubblica 2007-2011	16
2.4 Composizione delle previsioni di entrata e di spesa per il 2007 in base al quadro tendenziale.	55
2.5 Quadro programmatico di finanza pubblica 2007-2011 .	57
<u>La crescita economica</u>	<u>61</u>

PREMESSA

La funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria nel sistema delle procedure di bilancio: note di sintesi ed aspetti istituzionali.

Preliminarmente all'analisi del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) relativo al quinquennio 2007-2011, è opportuno ribadire brevemente alcune sintetiche notazioni sulla funzione che questo strumento è venuto assumendo nel sistema delle procedure di bilancio, richiamando peraltro le principali modifiche introdotte al riguardo dalla legge n. 208 del 1999 nonché i risvolti relativi all'argomento del dibattito in corso in Parlamento.

L'andamento delle ultime sessioni di bilancio ha mostrato che le impostazioni di fondo delle manovre di bilancio, così come disegnate dal Governo con il DPEF (e i successivi aggiornamenti), non sono risultate sostanzialmente modificate nel corso dell'esame parlamentare.

La sessione di bilancio si caratterizza dunque sia per vincoli di carattere temporale, che garantiscono la concentrazione del processo decisionale, sia per vincoli all'ampiezza dei poteri di emendamento che l'iniziativa governativa e parlamentare può esprimere nel corso della sessione, una volta approvata la risoluzione, al termine della discussione del DPEF. Questi vincoli, la cui fonte si rinviene nei commi 5 e 6 dell'articolo 11, della legge n. 468 del 1978, modificata, e nelle disposizioni dei Regolamenti parlamentari che disciplinano la

materia, attengono sia all'obbligo di garantire una copertura effettiva (tributaria, contributiva o per riduzione definitiva di precedenti autorizzazioni di spesa) ai maggiori oneri correnti, sia all'obbligo di rispettare il valore del saldo netto da finanziare (SNF - entrate finali meno spese finali), nonché degli altri saldi-obiettivo, in base a quanto determinato nelle risoluzioni parlamentari per tutti gli anni considerati nel bilancio pluriennale.

* * *

Il DPEF in esame abbraccia, in termini di estensione temporale, l'intera legislatura (2007-2011)¹.

Esso risulta costruito sulla base del criterio che fa riferimento alla legislazione vigente ed offre previsioni tendenziali concernenti i grandi comparti di entrata relativi in particolare al prelievo contributivo, alle imposte dirette e indirette, alle entrate in conto capitale e alla pressione fiscale. Per le spese, i comparti individuati sono, tra l'altro, i redditi da lavoro dipendente, la spesa pensionistica, la spesa sanitaria, quella per prestazioni sociali e gli interessi. Viene poi fornita la quota relativa alle spese in conto capitale nel complesso.

Sempre in materia di struttura del DPEF si ricorda che esso, in base alla citata legge di contabilità, dovrebbe indicare gli obiettivi anche in tema di fabbisogno e di debito, nonché, tra l'altro, ove decisa, l'articolazione degli interventi anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale,

¹ Analogamente al DPEF presentato nel 2001, riferito agli anni 2002-2006.

necessari per il conseguimento degli obiettivi programmatici, nonché i provvedimenti collegati.

A quest'ultimo riguardo si segnala che, come si è verificato negli ultimi due anni, nel DPEF 2007-2011 non viene riportato il relativo elenco. Non è quindi chiaro se il Governo non intenda presentare tali provvedimenti o se ritenga di farlo successivamente, con i successivi documenti.

La raccomandazione europea sui conti italiani

Il DPEF ricorda che nel mese di maggio la Commissione europea, richiamando la raccomandazione Ecofin del 12 luglio 2005², ha ribadito i seguenti obblighi richiesti all'Italia:

- portare il *deficit* al di sotto del 3 per cento del PIL in una maniera credibile e sostenibile entro il 2007;
- applicare con rigore la legge finanziaria per il 2006, in modo da assicurare un aggiustamento cumulato del *deficit* corretto per il ciclo e al netto delle misure *una-tantum* in misura dell'1,6 per cento del PIL nel biennio 2006-2007, concentrando almeno la metà dell'aggiustamento (0,8 per cento) nel corso dell'anno 2006.

Dalla concreta configurazione del DPEF e tenendo conto degli effetti finanziari associati al decreto-legge n. 223 del 4 luglio 2006 si evince, peraltro, che l'aggiustamento dello 0,8%, che avrebbe dovuto interessare l'anno in corso, è sostanzialmente rinviato al 2007, il che è

² Si tratta della procedura sui disavanzi eccessivi avviata dal Consiglio Ecofin nei confronti dell'Italia.

stato accettato dalla Commissione europea tenuto conto degli impegni assunti con il DPEF stesso³.

Peraltro, si ricorda che il Bollettino della BCE pubblicato il 13 luglio scorso afferma che il conseguimento degli obiettivi di risanamento continua a essere a rischio, soprattutto in diversi paesi che presentano disavanzi eccessivi.

Nel DPEF si fa presente che il Governo, dopo avere effettuato una ricognizione sulla situazione dei conti pubblici, ha indirizzato su due fronti la propria strategia per il risanamento della finanza pubblica: sul piano amministrativo, emanando una direttiva volta a rideterminare criteri e priorità da rispettare ai fini del controllo del monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica nell'ambito delle responsabilità di ciascun dicastero⁴; sul piano legislativo, attraverso l'emanazione di un provvedimento di urgenza finalizzato a correggere

³ Tale circostanza è stata confermata dal Ministro dell'economia e delle finanze nell'audizione del 13 luglio scorso presso le Commissioni bilancio riunite, nella quale tra l'altro ha affermato: "l'Italia, di fatto, oggi è inadempiente rispetto alla raccomandazione che ha sottoscritto un anno fa, nella quale era prevista una correzione strutturale, per il 2006, di 0,8 punti del prodotto interno lordo. Faccio presente che abbiamo consultato la Commissione subito dopo la pubblicazione del DPEF, per sapere quanto – dopo i dati della relazione trimestrale di cassa, delle previsioni di inizio maggio della Commissione stessa e infine della *due diligence* –, fosse stato realmente attuato dello 0,8% previsto. Ebbene, la risposta tecnica è che a quella data (mi pare che l'incontro sia avvenuto a fine giugno), in realtà, non restava praticamente più nulla di quello 0,8%, quindi era ancora tutto da fare. Come sapete, la manovra del 30 giugno ha portato una correzione di mezzo punto del prodotto interno lordo strutturale, che però matura nel 2007, dunque dà molto poco nel 2006. (...) La presentazione che il Governo italiano ha fatto del suo programma, attraverso il DPEF, è risultata convincente. Lo stato attuale dell'interlocuzione con Bruxelles è il seguente: Bruxelles non apre una procedura di mancato rispetto della raccomandazione e attende che sia presentata la legge finanziaria, ma dichiara fin d'ora che se essa sarà conforme allo schema del documento l'Italia risulterà in linea con gli impegni presi". (Cfr. Commissioni riunite V (bilancio, tesoro e programmazione) della Camera dei deputati e 5^a (programmazione economica, bilancio) del Senato della Repubblica, *Resoconto stenografico*, 13 luglio 2006).

⁴ Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006 "*Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006*", G.U. n. 137 del 15-6-2006.

il deficit in modo strutturale e a porre le basi per un rilancio dell'economia⁵.

⁵ Decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, in corso di conversione presso il Senato.

L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

1. I flussi di finanza pubblica per il 2006

Con riferimento all'andamento tendenziale dei flussi di finanza pubblica, il Documento fornisce le stime più aggiornate relative all'anno in corso. Il grafico n. 1 dà conto sinteticamente delle successive revisioni delle stime di crescita del PIL per l'anno in corso, con il conseguente effetto sulla stima dell'indebitamento netto delle P.A.. La tabella 2 fornisce invece più analiticamente le stime presentate in successione dai vari governi circa l'andamento per l'anno in corso dei principali aggregati di finanza pubblica.

Il Documento espone un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche rispetto all'obiettivo fissato per l'anno 2006 dal precedente DPEF. Si ricorda infatti che attraverso la ricognizione sui conti pubblici ("*due diligence*") effettuata da un'apposita commissione nel giugno 2006, il rapporto *deficit*/PIL era stato aumentato al 4,1 per cento, in seguito al riscontro di maggiori spese per interessi, sanità, enti locali e di maggiori spese obbligatorie, solo in parte bilanciate da un gettito tributario più ingente del previsto. Attraverso l'emanazione di un provvedimento d'urgenza (il già citato decreto-legge n. 223 del 2006), volto a realizzare una correzione strutturale del disavanzo ed al rilancio dell'economia e al quale si attribuisce per il primo anno un effetto di miglioramento dello 0,1 per cento del PIL, l'indebitamento netto tendenziale viene considerato pari al 4 per cento per il 2006. Il DPEF in esame sottolinea altresì che, in assenza della citata manovra, il livello del rapporto tra *deficit* e PIL

sarebbe stato del 4,2 per cento, superiore di quattro decimi di punto di PIL rispetto a quanto previsto nella Relazione trimestrale di cassa redatta nel mese di aprile e di un decimo di punto rispetto a quanto previsto in sede di "*due diligence*".

Al riguardo, si rileva la necessità che il Governo fornisca una specifica indicazione delle voci e delle considerazioni che hanno indotto una valutazione degli scostamenti nei termini sopra ricordati. Appare inoltre opportuno un chiarimento in merito ai rischi di efficacia segnalati dalla "*due diligence*", ulteriori rispetto a quelli relativi ai mancati introiti per la pianificazione fiscale (in relazione ai quali si considera nel nuovo tendenziale una minore entrata pari a circa 2 miliardi, in conseguenza della relativa soppressione operata nel citato decreto-legge n. 223) e non incorporati nella nuova previsione tendenziale.

Sul piano sostanziale il documento non fornisce poi dati di previsione sull'ammontare del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni nel loro complesso. Non è indicato inoltre il dato sul debito in valore assoluto.

Si ricorda, inoltre, che nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria per il 2006 la Commissione bilancio del Senato⁶ ha approvato un ordine del giorno relativo alla redazione dei documenti di bilancio, con il quale si impegnava il Governo tra l'altro a porre le basi tecniche affinché, a partire dal DPEF relativo agli anni 2007 e seguenti, il quadro tendenziale dei conti della Pubblica

⁶ In data 24 novembre 2005.

amministrazione venisse presentato con un maggiore livello di dettaglio rispetto alle categorie, sul modello, per esempio, del bilancio semplificato già da tempo pubblicato. Ciò anche in linea con la richiesta avanzata dalla Commissione Europea in relazione ad una auspicata maggiore chiarezza e leggibilità dei documenti di bilancio. L'atto di indirizzo non risulta, al momento, avere avuto un seguito.

Infine, il documento non spiega gli elementi in base ai quali il tasso di crescita del PIL è stato rivisto in rialzo sino all'1,5 per cento rispetto all'1,3 per cento, dato stimato appena un mese fa con la *due diligence*. Sul punto sarebbero opportuni chiarimenti⁷.

Si riportano, per opportuna conoscenza, nella tabella qui di seguito, le più recenti previsioni di enti ed istituti di ricerca riguardanti l'indebitamento netto della P.A. ed il tasso di crescita del PIL nel 2006.

⁷ Occorrerebbe ad esempio approfondire se nelle previsioni di crescita il Governo abbia tenuto conto dei potenziali effetti depressivi sull'economia legati all'andamento del cambio euro/dollaro. Un altro aspetto suscettibile di influire sulla crescita riguarda l'andamento dei prezzi dei prodotti petroliferi. Al riguardo l'ISAE ha affermato: "Nel caso il greggio si collocasse stabilmente, per tutta la seconda metà del 2006 e nel 2007, su un livello di circa 80 dollari, la crescita delle maggiori economie si ridurrebbe in misura simile, vedendo tagliata di alcuni decimi di punto l'andamento del PIL il prossimo anno; si avrebbe quindi un rallentamento, non ancora una recessione. Gli effetti sulla dinamica dell'attività economica dell'Italia sarebbero simili. Tuttavia, data la più sfavorevole base di partenza che contraddistingue il nostro Paese, l'effetto finale sarebbe quello di smorzare sensibilmente le prospettive di sviluppo, con ripercussioni avverse sui saldi di finanza pubblica proporzionalmente maggiori che negli altri sistemi". Cfr. Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica – ISAE: "*Indagine preliminare esame DPEF 2007-2011*" presso le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, del 17 luglio 2006.

Tabella 1

PREVISIONI P.A. 2006			
ORGANISMO	DATA PREVISIONE	INDEBITAMENTO NETTO P.A. 2006	PIL 2006
REF. IRS	lug-06	-4,4	1,4
Prometeia	giu-06	-4,3	1,3
CER	giu-06	-4,5	1,2
ISAE	mag-06	-4,2	1,5
OCSE	mag-06	-4,2	1,4
FMI	apr-06	-4,0	1,2
Commissione UE	mag-06	-4,1	1,3

Tabella 2

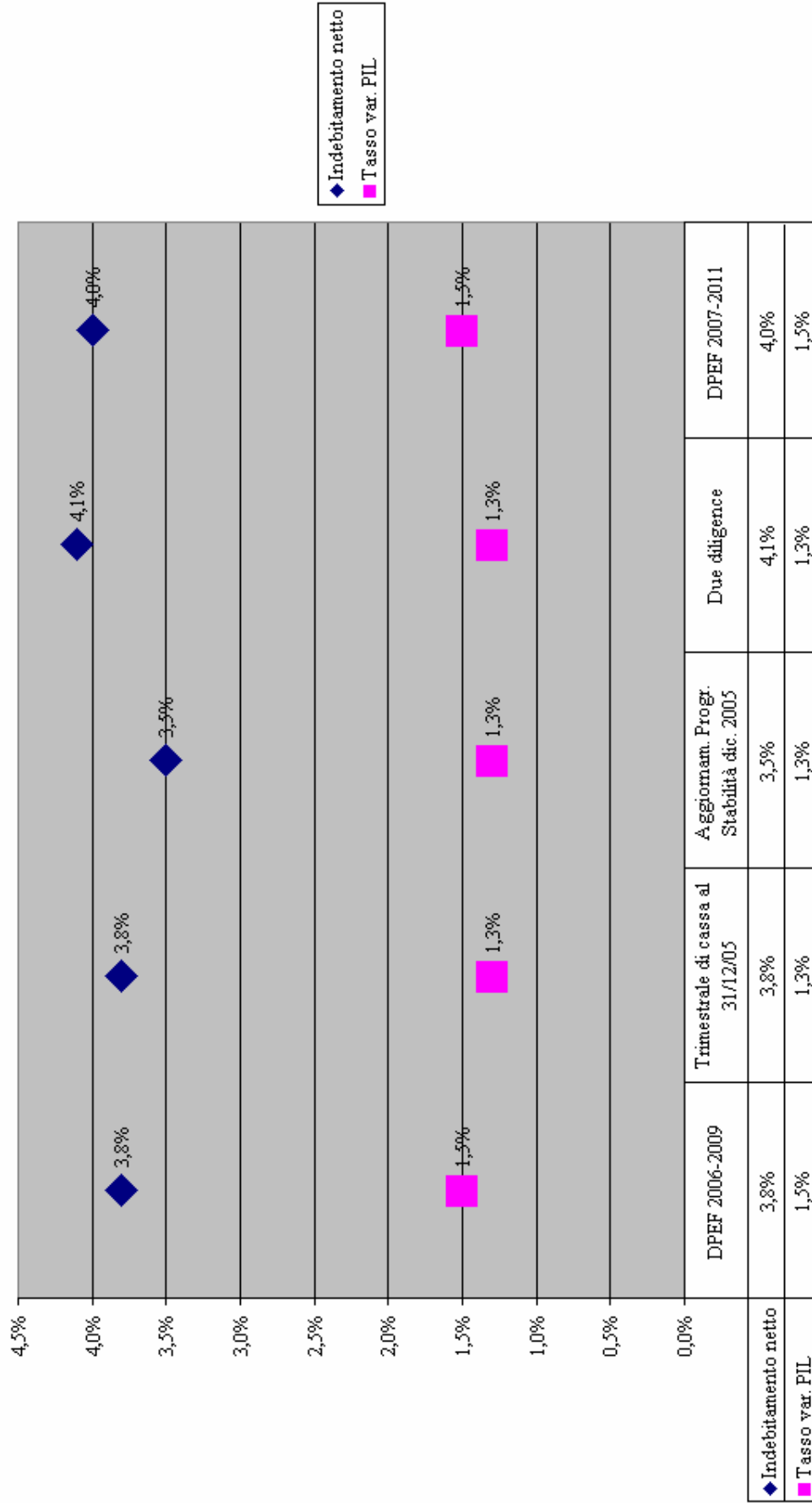
CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: scostamento previsioni 2006

<i>(dati in miliardi di euro)</i>	A	B	C=B-A	D	E=D-B	F=D-A
	Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2006 (settembre 2005)	Prima Relazione trimestrale di cassa (aprile 2006)	SCOSTAMENTO	DPEF 2007-2011 (luglio 2006)	SCOSTAMENTO	SCOSTAMENTO tendenz. dpef 2007-2011 / RPP per il 2006
Totale entrate	633,13	649,92	16,79	661,43	11,51	28,30
<i>in rapporto al PIL</i>	44,11%	44,39%		45,09%		
Spese correnti netto interessi	561,09	585,09	24,00	590,92	5,83	29,83
<i>in rapporto al PIL</i>	39,09%	39,97%		40,29%		
Spesa interessi	67,83	65,44	-2,39	67,13	1,69	-0,70
<i>in rapporto al PIL</i>	4,73%	4,47%		4,58%		
Totale spese correnti	628,92	650,53	21,61	658,05	7,52	29,13
<i>in rapporto al PIL</i>	43,81%	44,44%		44,86%		
Spese c/capitale	58,94	55,39	-3,54	62,72	7,33	3,78
<i>in rapporto al PIL</i>	4,11%	3,78%		4,28%		
Totale spese finali	687,85	705,92	18,07	720,77	14,84	32,91
<i>in rapporto al PIL</i>	47,92%	48,22%		49,14%		
Saldo primario	13,11	9,44	-3,67	7,79	-1,65	-5,32
<i>in rapporto al PIL</i>	0,91%	0,64%		0,53%		
Indeb. Netto	-54,72	-56,00	-1,28	-59,34	-3,34	-4,62
<i>in rapporto al PIL</i>	-3,81%	-3,83%		-4,05%		
PIL	1.435,40	1.463,98		1.466,84		

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011

Grafico n. 1

Previsioni sul PIL e sull'Indebitamento Netto 2006



2. Le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2007-2011

2.1 Scenario macroeconomico tendenziale e programmatico

Il Documento ripropone l'impostazione metodologica adottata nei DPEF degli ultimi anni, in conformità peraltro alla legge di contabilità, relativamente alla presentazione di due versioni - tendenziale e programmatica - non solo degli andamenti di finanza pubblica, ma anche del quadro macroeconomico sottostante. In particolare, per quanto riguarda la crescita del PIL, come evidenziato nella tabella n. 3, per l'anno 2007, si evidenzia un valore inferiore del PIL programmatico rispetto al tendenziale (nella misura dello 0,3 per cento, ovvero, 1,2 per cento a fronte di 1,5 per cento), dovuto al fatto che la crescita economica per il 2007 sconta l'impatto della manovra correttiva sui consumi sia delle Pubbliche Amministrazioni che delle famiglie. A partire dal 2008, invece, il PIL programmatico supera quello tendenziale nella misura di tre decimi di punto percentuale nel 2008 stesso e quattro decimi di punto percentuale in ciascuno degli anni tra il 2009 e il 2011.

Al riguardo, si fa rinvio alle osservazioni relative agli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Tabella n. 3

Tabella 3

DPEF 2007-2011 QUADRO MACRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO															
	2007			2008			2009			2010			2011		
	Tend	Progr	Scost	Tend	Progr	Scost	Tend	Progr	Scost	Tend	Progr	Scost	Tend	Progr	Scost
Pil reale	1,5%	1,2%	-0,3%	1,2%	1,5%	0,3%	1,2%	1,6%	0,4%	1,3%	1,7%	0,4%	1,3%	1,7%	0,4%
Pil nominale	3,2%	2,8%	-0,4%	3,4%	3,2%	-0,2%	3,1%	3,2%	0,1%	3,3%	3,1%	-0,2%	3,3%	3,2%	-0,1%
Tasso di inflazione		2,0%			1,7%			1,5%			1,5%			1,5%	
Indebitamento PA (%PIL)	-4,1%	-2,8%	1,3%	-4,1%	-2,2%	1,9%	-4,1%	-1,6%	2,5%	-3,9%	-0,8%	3,1%	-3,8%	-0,1%	3,7%
Indebitamento strutturale PA (%PIL)		-2,2%			-1,7%			-1,1%			-0,5%			0,3%	
Avanzo primario (%PIL)	0,8%	2,1%	1,3%	0,8%	2,7%	1,9%	1,1%	3,4%	2,3%	1,3%	4,1%	2,8%	1,5%	4,9%	2,4%

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011.

2.2 Saldi effettivi e strutturali

Il Documento conferma la novità nell'impostazione dei tre ultimi DPEF rispetto ai precedenti anche per il fatto di indicare, riguardo all'indebitamento netto delle P.A. (sempre rispetto al PIL), obiettivi sia in termini effettivi (per il 2007 nella misura del 2,8%), sia in termini strutturali (per lo stesso anno del 2,2%), cioè un valore dell'indebitamento netto corretto per tenere conto degli effetti del ciclo.

Da un punto di vista metodologico, il saldo aggiustato per il ciclo (*cyclically adjusted balance*, CAB, o saldo strutturale) consente di distinguere la componente discrezionale di politica fiscale (valutandone la direzione espansiva o restrittiva) dalle variazioni automatiche di entrate e spese pubbliche rispetto all'andamento del sistema economico. Il saldo strutturale misura, quindi, il saldo del settore delle pubbliche amministrazioni al netto dell'impatto delle fluttuazioni economiche.

Il calcolo del bilancio strutturale necessita: della stima dell'*output* potenziale e dell'*output gap*, della quantificazione delle componenti cicliche e della sottrazione della componente ciclica al rapporto corrente tra saldo di bilancio e PIL.

Le stime dell'*output* potenziale e dell'*output gap* forniscono una misura sintetica della capacità d'offerta aggregata dell'economia: la stima dell'*output gap* definisce la posizione ciclica dell'economia, identificando le fluttuazioni come deviazione dell'*output* reale da quello potenziale, mentre il PIL potenziale dà indicazioni sulla portata delle pressioni inflazionistiche. Per quanto chiari concettualmente, il PIL potenziale e l'*output gap* costituiscono grandezze non osservabili e le loro stime risultano notoriamente incerte e fortemente dipendenti dalle metodologie usate nel calcolo⁸.

⁸ Diverse metodologie di stima dell'*output gap* possono generare stime diverse anche di alcuni punti percentuali. Il calcolo presuppone stime del tasso a cui l'economia può crescere senza produrre pressioni inflazionistiche. Il suddetto tasso varia nel tempo, al variare della sottostante struttura dell'economia e, nel momento in cui un maggior numero di informazioni diventa disponibile, dovrebbe essere possibile produrre stime *backward looking* dell'*output gap* migliori di quelle realizzabili contestualmente. Questo

Le misure degli indicatori strutturali si basano sull'identificazione dell'elemento ciclico del saldo e presuppongono la stima della sensibilità delle entrate e delle spese correnti alle deviazioni dell'economia dal suo livello potenziale⁹.

Sull'esatta determinazione dell'indebitamento strutturale risulta, quindi, determinante il segno e l'ampiezza dell'*output gap*, che misura lo scarto tra PIL effettivo e quello potenziale in un determinato periodo.

Il DPEF in esame riporta la variazione dell'indebitamento corretto per il ciclo e per misure *one-off*; in particolare, a fronte di un indebitamento netto corretto per il ciclo pari a 2,2 nel 2007, 1,7 nel 2008, 1,1 nel 2009, 0,5 nel 2010 e 0,3 nel 2011 corrisponde un indebitamento netto corretto per il ciclo al netto delle *una tantum* pari a 2,3 per il 2007, 1,8 per il 2008, 1,1 per il 2009, 0,5 per il 2010 e 0,3 per il 2011. Le variazioni per gli ultimi tre anni di riferimento risultano dunque identiche, il che fa supporre che non vengano previste misure *una tantum*.

Come già messo in luce nel documento relativo al DPEF 2006-2009¹⁰, concettualmente un *output gap* negativo (positivo¹¹) dovrebbe rimandare ad un saldo strutturale più ampio (ridotto), in valore assoluto, di quello reale. Dunque, quando l'economia si assesta ad un livello inferiore al suo potenziale, il saldo di bilancio strutturale sarà al di sopra del saldo reale (più ampio surplus o minor deficit): parte del saldo reale rifletterà non già il risultato di decisioni attive su spese ed entrate, ma l'impatto dell'economia che opera temporaneamente al di sotto del suo potenziale.

suggerisce che le stime *ex post* dei saldi strutturali possono essere più rilevanti di quelle basate sulle posizioni di bilancio correnti o previste.

⁹ Il parametro dell'elasticità, definito dall'OECD per l'Italia, il 4 luglio 2005, è pari a 0,53; esso misura la variazione del saldo di bilancio, in percentuale del PIL, che segue ad una variazione dell'1% del PIL. Quindi, un incremento dell'*output gap* di un punto percentuale del PIL fa aumentare la componente ciclica del deficit di 0,53 punti percentuali.

¹⁰ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del Bilancio, *Elementi di documentazione n. 35*, luglio 2005, pag. 19.

¹¹ Per definizione un *output gap* positivo si ha quando il PIL reale è più alto del PIL potenziale; vice versa per quanto riguarda un *output gap* negativo.

Pertanto, se il tasso di crescita effettivo dell'economia risulta ad un livello più basso rispetto al suo potenziale, l'indebitamento strutturale assume un valore migliore rispetto al dato effettivo. Parte di tale ultimo saldo rifletterà l'impatto dell'economia che opera temporaneamente al di sotto del suo potenziale.

Il quadro programmatico mostra un valore dell'*output gap* negativo per tutto il periodo previsionale. Tale circostanza si riflette su un valore dell'indebitamento strutturale - nel periodo 2007-2010 - sistematicamente migliore rispetto a quello effettivo.

2.3 Quadro tendenziale di finanza pubblica 2007-2011

Il quadro tendenziale, costruito sulla base del principio della legislazione vigente, fornisce, notoriamente, oltre all'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, lo scenario che si realizzerà in assenza di nuovi interventi in riferimento alle principali voci del conto della P.A. per il 2007 e per gli esercizi successivi (fino al 2011) ricompresi nell'orizzonte temporale del Documento in esame.

Dal punto di vista della legge di contabilità si osserva che le indicazioni richieste dall'articolo 3, comma 2, della legge n. 468 del 1978, in riferimento, in particolare, alle previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa del settore statale, continuano ad essere riportate in termini di saldo.

In sintesi, **l'indebitamento netto** tendenziale della pubblica amministrazione per il 2007 è stimato (v. tabella 4) in 61,351 mld,

cioè il 4,1 per cento del PIL, a fronte di un obiettivo programmatico del 2,8% (con uno scostamento pari all'1,3% del PIL). Per gli anni 2008-2011 è previsto in crescita in valore assoluto, raggiungendo 65,379 mld di euro nel 2011; in termini di percentuale sul PIL, il valore del 4,1 rimane costante per ciascuno degli anni dal 2007 al 2009, per scendere al 3,9 nel 2010 e al 3,8 nel 2011.

Al riguardo, l'ipotizzata costanza dell'indebitamento netto nel periodo 2007-2009 rispetto al PIL indica in sostanza che si è assunta una crescita di tale grandezza in misura pari alla crescita del PIL nominale. Ciò sembra rappresentare una circostanza in ordine alla quale occorrerebbe acquisire chiarimenti alla luce dei diversi tassi di crescita delle singole poste di entrata e di uscita della P.A., la cui conseguenza in termini di una crescita lineare del saldo allineata alla variazione annuale del PIL è da dimostrare.

Per quanto riguarda il **fabbisogno**, indicato solo con riferimento al settore statale e non al complesso della P.A., si registra un andamento molto divergente rispetto a quello dell'indebitamento (riferito, peraltro, a tutta la P.A.); dal valore di 59 mld nel 2006 (pari al 4% del PIL), esso scende a 52,4 mld nel 2007 (3,5% del PIL), risale nel 2008 a 58,9 mld (3,8% del PIL), si riduce notevolmente nel 2009, con un valore di 52,2 e rimane su livelli simili fino al 2011 (53,45 mld), con un valore del 3,1% sul PIL.

Al riguardo, in relazione all'andamento divergente delle grandezze dell'indebitamento netto da un lato - costantemente crescente nel quinquennio di riferimento - e del fabbisogno del settore statale dall'altro (v. grafici nn. 2a e 2b), appare indispensabile un chiarimento esplicativo circa gli elementi utilizzati ai fini di tali stime tendenziali, anche in considerazione della rilevanza del fabbisogno con riferimento alla determinazione del debito¹²; la dinamica rappresentata non è infatti ricostruibile sulla base dei dati che sono stati resti disponibili. I due aggregati non sono direttamente confrontabili, in quanto il primo è riferito al complesso della P.A. e l'altro al solo settore statale e ciascuno è costruito sulla base di metodologie diverse: tuttavia, la segnalata cospicua divergenza appare meritevole di un approfondimento, anche tenuto conto dei diversi criteri di costruzione delle due grandezze.

Per ciò che concerne l'andamento tendenziale del **saldo primario** nel quinquennio di riferimento per il 2007, si prevede un valore costantemente in crescita, che va da 11.779 mln di euro, pari allo 0,8 per cento in rapporto al PIL, nel 2007, a 13.146 mln del 2008 (pari ancora allo 0,8 per cento), a 17.006 mln (1,1 per cento del PIL) nel 2009, a 21.323 mln (1,3 per cento) nel 2010 e infine, nel 2011 a 25.791 mln (1,5 per cento). (V. grafico n. 3).

¹² Rilievo analogo è stato formulato anche dalla Corte dei Conti nel corso dell'audizione presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato del 14-7-2006. Si veda: Elementi per l'audizione sul DPEF 2007-2011, pag. 8.

Grafico n. 2a

Confronto Indebitamento netto e Fabbisogno del settore statale in valore assoluto (Dati tendenziali)

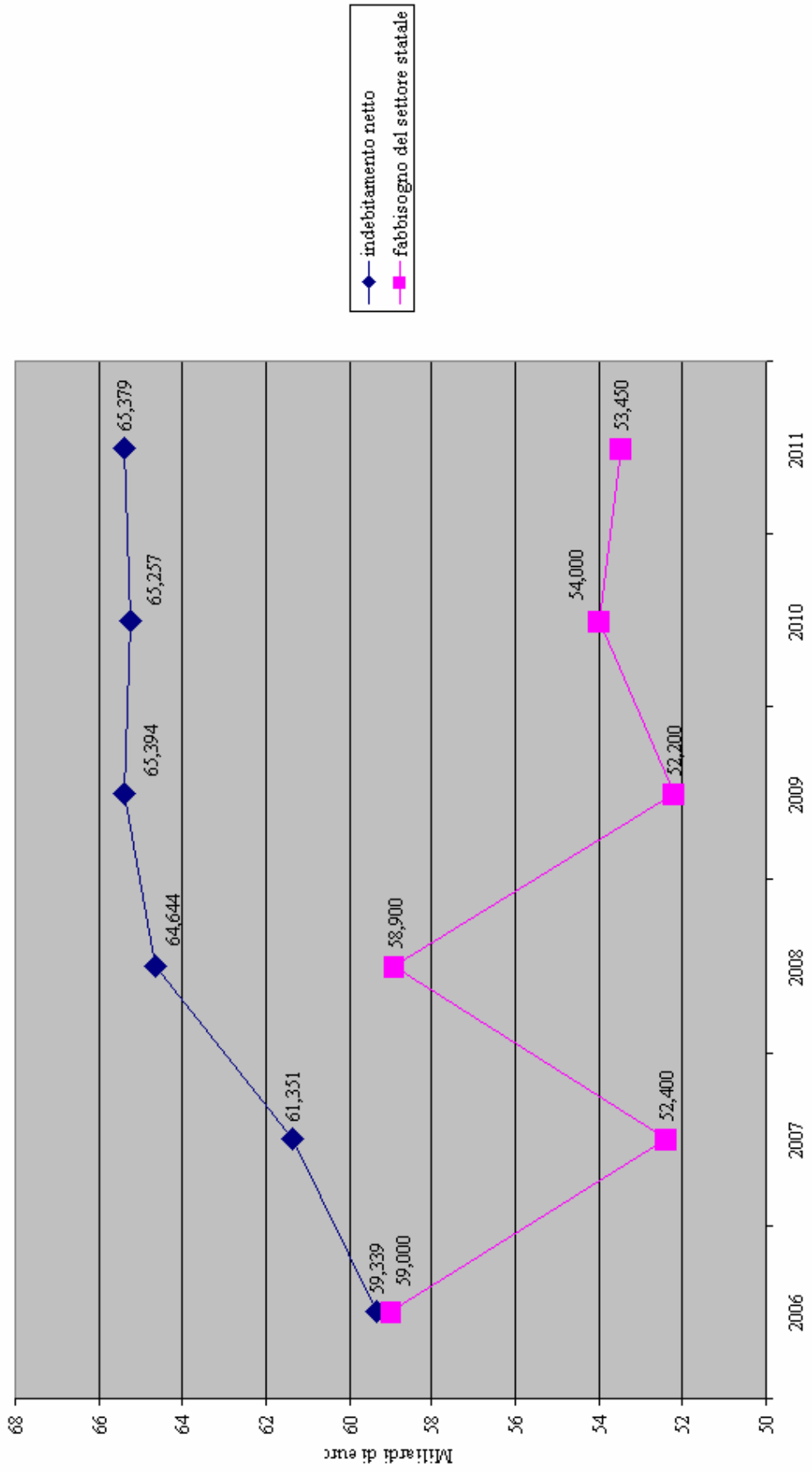
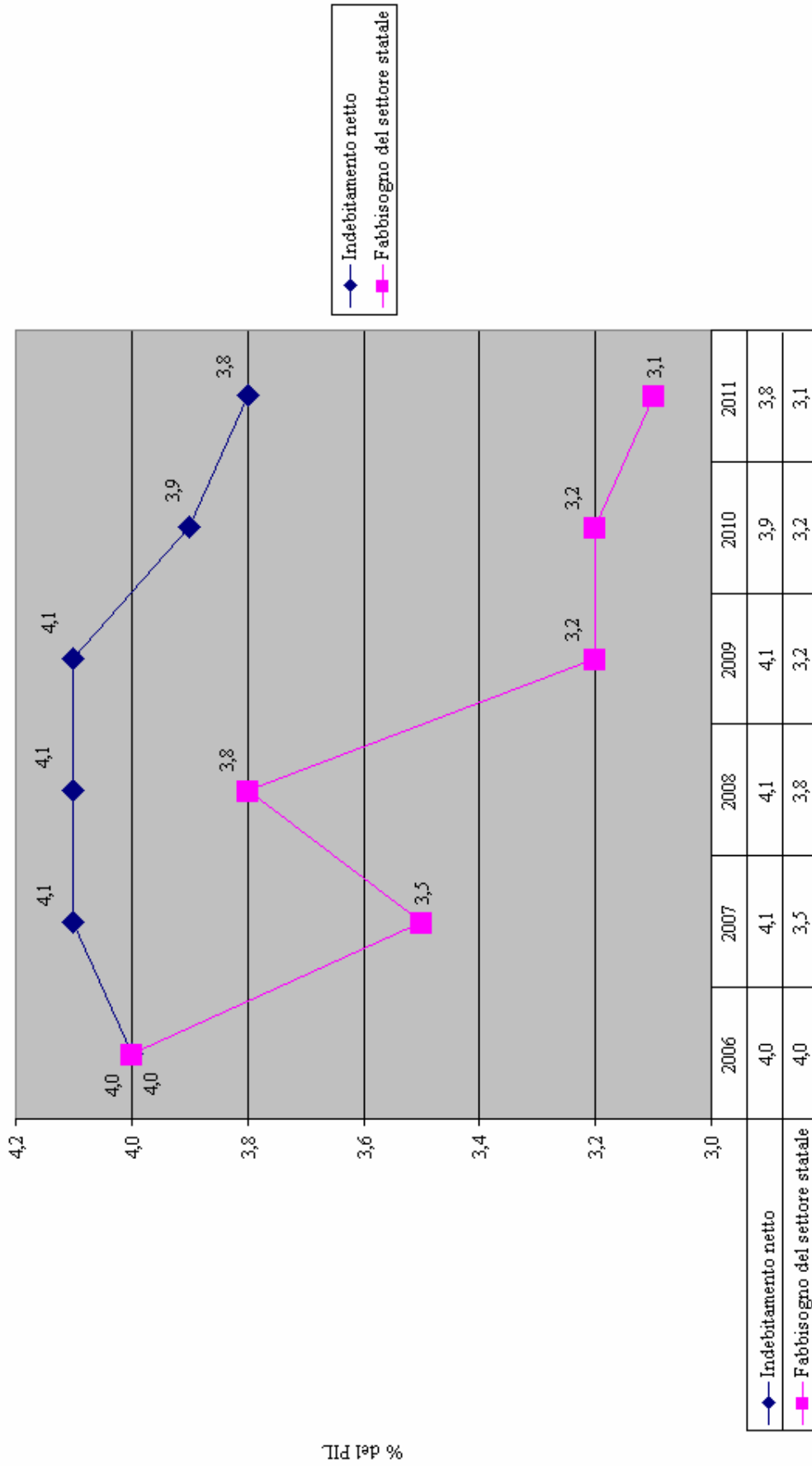


Grafico n. 2b

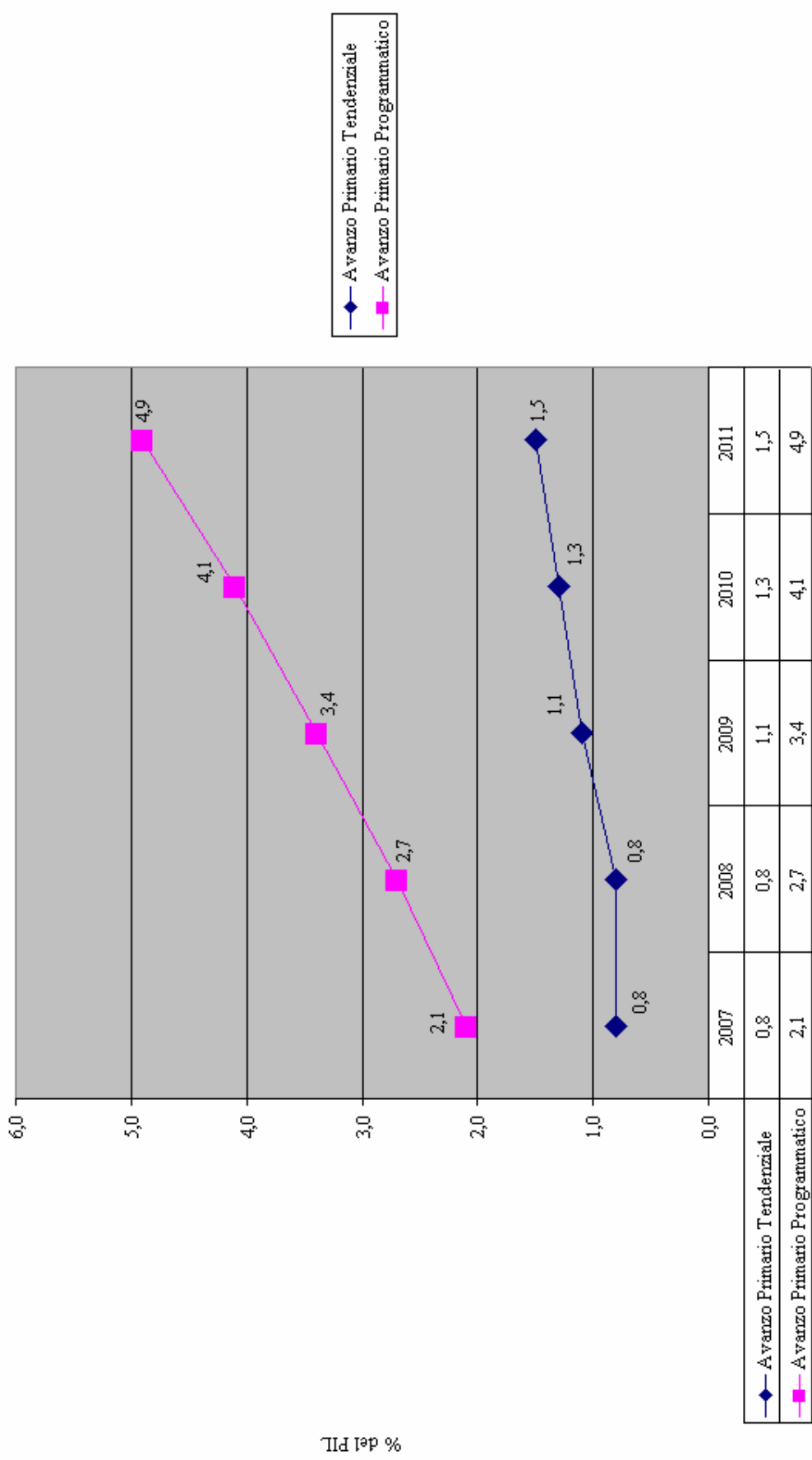
Confronto Indebitamento netto e Fabbisogno del settore statale in percentuale del PIL (Dati tendenziali)



% del PIL

Grafico n. 3

Confronto Avanzo Primario Tendenziale e Programmatico



% di P.I.L.

Venendo ora in particolare ai principali addendi degli andamenti tendenziali, si fa presente che la voce **redditi di lavoro dipendente** segna un decremento assoluto, per il 2007 sul 2006, pari allo 0,78%, passando dai 162,5 mld del 2006 ai 161,24 mld del 2007, cui seguono incrementi annui nel corso degli anni successivi circa dell'1,6 % (nel 2008, sul dato 2007), del 2,4 % (nel 2009, sul dato 2008), dell'1,8% (nel 2010, sul dato 2009) e dell'1,6 % (nel 2011, sul dato 2010) (v. tabella successiva).

Il DPEF precisa, inoltre, che la stima è stata effettuata incorporando sia gli effetti connessi alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale secondo l'attuale cadenza biennale sia scontando gli effetti delle misure in materia di *turn over* previste dalla legge finanziaria 2005. Infine, il documento assume l'ipotesi dell'invarianza del numero dei dipendenti, per l'intero periodo previsionale.

Redditi di lavoro dipendente - dati tendenziali 2006/2011

(in milioni di euro)

2006	2007	2008	2009	2010	2011
162.500	161.240	163.955	168.020	171.180	174.060
Incremento %	-0,78	1,68	2,48	1,88	1,68

Al riguardo, premesso che l'andamento sia dell'occupazione che delle retribuzioni lorde pro capite negli ultimi sette anni ha determinato un accelerato incremento della voce di spesa, che, in rapporto al P.I.L., ha registrato nuovamente i valori degli inizi degli

anni novanta¹³, si osserva che, a fronte di una previsione tendenziale a legislazione vigente per gli oneri di personale, che registra, nel 2007, un dato in diminuzione rispetto al 2006, andrebbe comunque fatta chiarezza in merito alle determinanti degli effetti dell'incremento, previsto, invece, nei tendenziali di spesa, relativamente al quadriennio 2008/2011¹⁴.

Infatti, sebbene sia chiaro che alla riduzione prevista nel primo anno contribuisce, almeno in parte, la circostanza per cui le risorse stanziare dall'articolo 1, commi 183-184, della legge finanziaria 2006 per i rinnovi contrattuali 2006/2007, sono limitate al solo riconoscimento della indennità di vacanza contrattuale e che il dato di spesa 2006 risulti influenzato anche dalla corresponsione di arretrati contrattuali¹⁵, sembra evidente che il riconoscimento della sola indennità giustificerebbe un incremento appena superiore all'1 per cento annuo nel quinquennio (dal momento che essa si attesta intorno al 30-50% del tasso di inflazione programmata).

Pertanto, sul piano metodologico, andrebbero chiarite le ragioni per cui, sebbene sia parzialmente spiegabile l'effetto della riduzione prefigurata per il 2007, nei successivi anni del quinquennio - pur a

¹³ Cfr. Banca d'Italia, Audizione del Governatore presso le Commissioni Riunite di Camera e Senato nell'ambito della attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 2007-2011, 17 luglio 2006.

¹⁴ Sul punto, si segnala che il modello previsivo di Finanza pubblica adottato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, partendo dai dati tratti dalle rilevazioni del Conto annuale del personale, procede alla costruzione di uno specifico modello di analisi e previsione della evoluzione della spesa per il personale distintamente per ciascuna categoria di enti del settore pubblico secondo specifiche procedure che "consentono di esaminare i valori (previsti) relativi alla spesa complessiva per Redditi da lavoro dipendente, alle mensilità corrisposte, ed alla retribuzione mensile *pro capite*, considerando, per ciascuna tipologia di ente, l'insieme dei valori caratteristici secondo valori di media, varianza e coefficiente di variazione. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, "*I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF*", Marzo 2006, pag. 155.

¹⁵ A tal proposito, si segnala, comunque, che trattandosi di conto economico della P.A., sia pure nella versione "a legislazione vigente", l'importo degli arretrati andrebbe fatto gravare sugli esercizi di riferimento, secondo l'imputazione per competenza economica.

parità di platea di dipendenti considerati - si registrino, invece, incrementi della spesa comunque superiori all'1,5 per cento.

In tal senso, appare anche opportuno far luce sui parametri adottati per il computo della citata indennità di vacanza contrattuale per il quinquennio 2007/2011, considerate le nuove previsioni del tasso di inflazione programmata (t.i.p.) contenute nel DPEF (2% per il 2007), e gli stanziamenti già predisposti a tal fine dalla legislazione vigente, per il biennio 2006-2007, sulla base del tasso di inflazione programmata, indicato, dal DPEF 2006/2009, per il primo biennio ivi considerato¹⁶.

Sul piano metodologico si osserva inoltre che, sebbene la stima indicata sconti anche gli effetti delle misure di blocco in materia di *turn over*, di cui all'articolo 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, l'ipotizzata invarianza del numero complessivo dei dipendenti pubblici non sembrerebbe, a rigore, pienamente suffragata *ex post* dalla esperienza degli ultimi anni, che hanno registrato, invece, a consuntivo, un lieve incremento del loro numero complessivo¹⁷.

¹⁶ Si rammenta che il tasso di inflazione programmata costituisce parametro di riferimento per la determinazione degli incrementi contrattuali nel pubblico impiego, nonché grandezza, con validità normativa, cui riferire il materiale computo della misura della indennità di vacanza contrattuale ai sensi del punto 2, sesto capoverso, dell'accordo Governo-Sindacati del 23 luglio 1993. In particolare, il citato accordo prevede che l'indennità di vacanza contrattuale sia corrisposta nella misura del 30 per cento del tasso di inflazione programmata nei primi tre mesi, e del 50 per cento dopo il sesto mese. In proposito, si segnala che il bilancio a legislazione vigente già vede stanziare le risorse di cui all'articolo 1, commi 183-184 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006), che la RT al disegno di legge iniziale (A.S. 3613) quantificava sulla base del tasso di inflazione programmato dell'1,7 per cento, indicato, nel DPEF 2006/2009, per il biennio 2006-2007.

¹⁷ In tal senso, pur a fronte del calo registrato rispetto al 2002, si segnalano i dati forniti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nel Conto annuale del personale riferito al biennio 2003/2004, laddove è indicato un numero di dipendenti pubblici che si attesta, al 31 dicembre 2004, su un numero di 3.360.984 unità a t.i., a fronte delle 3.359.017 unità registrato nel 2003. Tale dato, però, integrato dal numero dei lavoratori dipendenti con contratti non a t.i., evidenzia un numero di lavoratori in più sensibile aumento a 3.524.691 unità, a fronte delle 3.514.176 unità complessive del 2003. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per le politiche del personale (I.G.O.P), *Conto annuale 2002/2004*, pag. 4.

Inoltre, sempre in relazione alla metodologia adottata, anche se si considera verosimile l'ipotesi dell'invarianza del numero dei dipendenti pubblici nell'intero quinquennio - ipotesi in sé, peraltro, solo parzialmente significativa ai fini dell'evoluzione della spesa prevista¹⁸ - ,occorre far presente che essa sembrerebbe parzialmente coerente con il metodo della legislazione vigente (data la triennialità del blocco), producendo l'effetto di un sovradimensionamento della platea dei dipendenti considerati in quanto lo stesso documento (pag. 124) prevede, espressamente, per i prossimi anni, un significativo incremento delle cessazioni dal servizio¹⁹.

In particolare, andrebbe anche chiarito se l'incorporazione nei tendenziali degli effetti della legge finanziaria 2005 in materia di *turn over* risulti essere limitata al periodo di validità di tale disposizione (limitata al triennio 2005/2007), ovvero, come sembrerebbe, se sia da ritenersi estesa all'intero periodo in esame²⁰.

¹⁸ Sul punto, rinviando alla successiva Nota n. 14 per una disamina più approfondita del problema, va premesso che, ai fini dell'analisi dei determinanti dell'evoluzione della spesa, il dato quantitativo dei dipendenti è solo parzialmente significativo, dal momento che su tale aspetto incidono, in misura determinante, anche le politiche contrattuali adottate dall'Amministrazione. In tal senso, a titolo esemplificativo, appare significativa l'evoluzione del costo del personale indicata nel Conto annuale in relazione al biennio 2003/2004, laddove, pur a fronte di un incremento del numero dei dipendenti pari al solo 0,2 per cento nei due anni, si è invece registrato un incremento del loro costo complessivo pari a ben il 3,7 per cento. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per le politiche del personale (I.G.O.P), *Conto annuale 2002/2004*, pag. 4.

¹⁹ Tale circostanza è chiaramente suffragata dai dati concernenti l'anzianità media dei dipendenti pubblici che evidenziava, a tutto il 2004, una percentuale del 23,4 per cento (sul totale a tempo indeterminato) con anzianità di servizio superiore ai 25 anni. Cfr. ISTAT, Audizione presso le Commissioni riunite Programmazione economica, bilancio del 17 luglio 2006, *Dosttore* n. 5 , Tavola n. 5, pag. 9

²⁰ In proposito, sul piano metodologico, andrebbe quindi chiarita la coerenza del presupposto dell'invarianza del numero dei dipendenti pubblici, adottata nella costruzione del tendenziale di spesa, con l'incorporazione nelle stime degli effetti delle misure di cui alla legge finanziaria 2005, che includono, come noto, il blocco del *turn over* per il periodo 2005/2007 (articolo 1, comma 95) e la riduzione delle piante organiche nella misura del 5 per cento (articolo 1, comma 93). A rigore, la questione farebbe ritenere che il quadro delle previsioni di spesa sarebbe informato piuttosto al metodo delle politiche "invariate" piuttosto che della legislazione vigente, facendo supporre che le cessazioni risultino compensate da nuovi accessi al pubblico impiego. Circostanza, quest'ultima, che, a rigore, secondo il metodo della legislazione vigente, sarebbe inibita per i primi anni del quinquennio dal blocco del *turn over*.

In merito alle componenti della crescita di spesa ipotizzata a legislazione vigente per gli anni 2008/2011, sia con riferimento ai trattamenti fondamentali²¹ che, soprattutto, con specifico riferimento alle componenti accessorie e integrative della spesa per il personale, andrebbero inoltre acquisite delucidazioni in merito alla coerenza dell'evoluzione prevista con i già citati strumenti normativi predisposti per il contenimento di tali componenti della spesa, di cui alla legge finanziaria 2006²². Ciò atteso che risparmi di spesa da tali fattori sono espressamente quantificati nella evoluzione prevista della spesa sanitaria.

A tale riguardo (evoluzione delle componenti integrative ed accessorie delle retribuzioni) va infatti rammentato che nonostante gli strumenti e le procedure previsti dalla legislazione ai fini del contenimento della crescita inerziale della spesa - da limitarsi, secondo legislazione vigente, sempre alle effettive compatibilità finanziarie - si è tuttavia registrato, negli ultimi anni, un incremento delle retribuzioni "di fatto" rispetto a quelle contrattuali, evidenziandosi una crescita "inerziale" della spesa di personale non legata a fattori strettamente legislativi²³.

²¹ Come riferito, l'intero orizzonte tendenziale scontrerebbe il solo onere dell'indennità di vacanza contrattuale.

²² Cfr. articolo 1, commi 189-194.

²³ In proposito, pur considerando le recenti disposizioni di cui all'articolo 1, comma 189-198, della legge 23 Dicembre 2005, n. 266, che stabiliscono precisi vincoli alla crescita della spesa per la retribuzione accessoria dei dipendenti pubblici, va tuttavia segnalato che, da ultimo, anche la Corte dei conti ha sottolineato che, nel triennio 2003/2005, il differenziale tra l'indice delle retribuzioni contrattuali e quelle di fatto è passato da poco più di 2 punti percentuali, a circa 6 punti. Tale circostanza, prosegue la Corte, basterebbe ad indicare che solo la contrattazione di I livello (nazionale) sarebbe efficacemente garantita dal suo controllo, ai sensi dell'articolo 47 della legge, 31 marzo 2001, n. 165, in merito alla quantificazione dei costi contrattuali e alla compatibilità degli oneri con gli strumenti di programmazione e di bilancio, mentre non altrettanto accadrebbe per la contrattazione integrativa, che evidenzerebbe, invece, ad oggi, una sostanziale inefficacia dei controlli di compatibilità finanziaria su di essa operati dai revisori dei conti o dai nuclei di controllo interno con ricadute sulla crescita inerziale della spesa per il personale. In tal senso, anche l'analisi fornita dall'ISTAT nel corso dell'Audizione del 17 luglio u.s., in cui

Infine sarebbe utile l'acquisizione dei dati disaggregati, per singoli comparti, concernenti l'evoluzione tendenziale del costo del personale nel quinquennio 2007/2011²⁴.

Per quanto riguarda la voce **consumi intermedi**, il quadro delle previsioni a legislazione vigente del 2007 registra un incremento dai 121 mld di euro del 2006 ai 123,9 mld, con una variazione del 2,4% (v. tabella 6). Il tasso di crescita della voce risulta pertanto, in tali due esercizi, inferiore al tasso di crescita nominale dell'economia nel biennio (3,2%).

Negli anni successivi, l'andamento indicato nel conto della P.A. a legislazione vigente espone incrementi annui della spesa del 3,02 % (nel 2008, sul dato 2007), del 2,84 % (nel 2009, sul dato 2008), del 3,34 % (nel 2010 sul dato 2009) e ancora del 3,31 % (nel 2011, sul dato 2010).

alla luce di un'analisi comparata degli incrementi retributivi segnati dal pubblico impiego con quelli registrati dalle retribuzioni del settore privato dell'economia, emerge che il differenziale "è ascrivibile alla progressiva contrazione degli spazi salariali coperti dalla contrattazione integrativa nelle imprese" a fronte, viceversa, dell'incremento di tali spazi segnati nel pubblico impiego. Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato sull'esercizio 2005*, Volume I, Considerazioni generali, pagg. 8-9 e volume I, pagg. 173-174 e ISTAT, Audizione presso le commissioni "Programmazione economica, bilancio" riunite del 17 luglio 2006, pag. 10.

²⁴ In proposito, con riferimento al quinquennio 2000/2005 appare significativa l'analisi fornita dall'ISAE, secondo cui la crescita della voce di spesa Redditi di Lavoro dipendente avrebbe segnato in tutti i comparti tassi superiori al tasso di inflazione, con un peculiare incremento nelle amministrazioni provinciali che hanno mostrato una crescita nel periodo di riferimento, pari all'8,9 per cento. L'individuazione delle ragioni del detto incremento sarebbero da ricondurre al fenomeno delle progressioni contributive che, sebbene abbiano coinvolto tutti i comparti, hanno registrato un peculiare incremento per i dipendenti di Regioni e Province i quali sono stati tutti toccati almeno una volta da una progressione, a fronte del comparto ministeri dove il fenomeno si è invece registrato per un dipendente su quattro. Cfr. ISAE, Audizione presso le commissioni riunite "Programmazione economica, bilancio" del 17 luglio 2006, pagg. 14 - 16.

Consumi intermedi - dati tendenziali 2006/2011

(in milioni di euro)

2006	2007	2008	2009	2010	2011
121.000	123.900	127.645	131.275	135.655	140.150
Variazione %	2,40	3,02	2,84	3,34	3,31

Al riguardo, premesso che andrebbero anzitutto esplicitate le ragioni della considerazione, per il dato tendenziale 2007, di un tasso di crescita inferiore a quello previsto per il PIL, si osserva anche che l'adozione del parametro di un'elasticità implicita media rispetto al PIL pari ad 1, negli anni successivi del quinquennio, non appare suffragata dai dati registrati a consuntivo negli ultimi anni: anni in cui, pur essendosi susseguite azioni di contenimento per tale voce di spesa, si è comunque registrata, a consuntivo, una sensibile crescita del dato di spesa riferito alla P.A., che ha evidenziato percentuali di variazione sempre superiori al tasso di crescita dell'economia²⁵.

²⁵ In particolare, nel quadriennio 2002/2005, a fronte di un tasso di crescita medio inferiore al 2 per cento, la spesa registrata a consuntivo per i consumi intermedi ha segnato un incremento percentuale del 5,2 per cento (2003/2002 e 2004/2003) e del 3,6 per cento (2005/2004). Cfr. ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche*, Serie SEC95 anni 1980-2005, Comunicato del 30 giugno 2006, pag. 5.

Conto economico della P.A. 2001/2005²⁶

Consumi intermedi

(in milioni di euro)

2001	2002	2003	2004	2005
64.289	67.154	70.809	74.880	77.317

In proposito, come peraltro già osservato in altre occasioni²⁷, si segnala che tale componente della spesa primaria risulta contraddistinta da una difficile contenibilità: attestata, a consuntivo, dagli andamenti di spesa registrati in misura sempre superiore anche al dato indicato negli obiettivi di correzione²⁸. Ciò anche se, nel 2005, relativamente al solo Stato, si è registrato, a consuntivo, il dato di riduzione della spesa più alto del quinquennio 2002/2005²⁹. Dato cui,

²⁶ Cfr. ISTAT, *Comunicato sui conti economici nazionali*, 1 marzo 2006, pag. 22.

²⁷ Nota di lettura n. 165 del 2005, a pag. 4 e seguenti.

²⁸ A conferma della criticità del settore a fini di contenimento della spesa si vedano le indicazioni fornite nel rapporto conclusivo dei lavori dalla Commissione tecnica per la ricognizione sulla situazione dei conti pubblici per il 2006, in cui si attesta che, negli ultimi anni "i consumi intermedi della P.A. sono cresciuti in termini nominali, in termini reali e in proporzione al PIL (dal 7,9 per cento del 2002 a all'8,3 per cento del 2005)" e che anche per le Amministrazioni centrali la detta spesa è aumentata del 15 per cento nello stesso periodo, a fronte di una crescita cumulata del PIL pari al 9,4 per cento. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione tecnica per la ricognizione sulla situazione dei conti pubblici per il 2006, *Sintesi dei risultati della verifica*, paragrafo 2.2, pag. 7.

²⁹ Sulla criticità dei risparmi di spesa dal contenimento dei consumi intermedi, per il bilancio dello Stato, si veda l'apposita indagine condotta dalla Corte dei conti, in appendice alla relazione sul rendiconto generale dello Stato 2004, in cui si legge che nel complesso "i reiterati interventi di contenimento sui consumi intermedi hanno prodotto, nel quadriennio 200/2004, risultati inferiori alle attese, attestati da livelli di impegni di spesa ancora prossimi al livello segnato nel 2001 e pari a circa 14 miliardi di euro". Nondimeno deve però distinguersi, all'interno della categoria economica, relativamente sempre al bilancio statale, la componente di spesa in cui il fattore legislativo risulti dispositivo di un obbligo o di un vincolo all'esercizio del potere di spesa, dalla componente invece più strettamente discrezionale della spesa, rendendosi solo quest'ultima, di fatto, assoggettabile a consistenti interventi di contenimento. In proposito, per il bilancio dello Stato, si osserva che tale ultima componente ha registrato un sensibile contenimento nel 2005, pari al -7,2 per cento rispetto al dato 2004. Nel 2006, il dato di spesa compreso nel disegno di legge di assestamento indica ancora un valore in rialzo per oltre un miliardo di euro, a conferma di una ripresa dell'incremento di spesa Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazioni sul rendiconto generale dello Stato 2004 e 2005*, Appendice speciale sulla regola del 2 per cento, pag. 3 e tavola n. 6 annessa alla relazione (2004) e Volume I pag. 174-175 (2005); in relazione all'incremento registrato negli stanziamenti del corrente anno, vedasi l'A.C 1254 recante disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato 2006, pag. 21.

però, non è corrisposto un analogo andamento a livello delle amministrazioni decentrate³⁰.

Pertanto, sarebbe opportuna l'acquisizione di una analisi, disaggregata per comparti di spesa, da cui possa evincersi l'evoluzione, per ogni anno del quinquennio, della spesa tendenziale per consumi intermedi relativa ad ogni ripartizione di terzo livello della II categoria, al fine di trarne utili conclusioni, circa il percorso evolutivo che si prevede, nei singoli comparti, distintamente per le voci beni e servizi, consulenze e rappresentanza³¹.

Per quanto riguarda la **spesa sanitaria**, il dato tendenziale registra un incremento da 94,6 mld di euro nel 2005 (rispetto ai 93,1 stimati nell'ultimo DPEF) a 101,9 mld nel 2006 (rispetto ai quasi 95 mld di euro stimati nell'ultimo DPEF), 103,7 mld nel 2007, per arrivare a quasi 120 mld di euro nel 2011. L'incremento stimato si colloca in un trend di crescita che, a partire dal 1998, ha portato il rapporto della spesa sanitaria rispetto al PIL dal 5,3% (5,1 nel 1995) al 6,7% nel 2005, principalmente per effetto della spesa farmaceutica, della spesa per la medicina generale convenzionata, delle retribuzioni dei dipendenti e dei servizi a gestione diretta e nonostante la molteplicità

³⁰ Il dato di spesa registrato a consuntivo per le amministrazioni locali nel conto della P.A. del quadriennio 2002/2005 mostra invece una percentuale di incremento della spesa per consumi intermedi in continua crescita, dal 3,3 del biennio 2003/2002, al 7,5 per cento del 2004/2003 al 4,4 per cento del 2005/2004. Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2005*, Conto economico consolidato delle Amministrazioni locali, Volume I, pag. 26 nonché, ISAE, Audizione presso le commissioni riunite "Programmazione economica, bilancio" del 17 luglio 2006, pag. 14.

³¹ In merito, oltre a richiamare le diverse disposizioni contenute dalla legge finanziaria 2006, tutte mirate al contenimento di tali spese per le amministrazioni sia centrali che periferiche, si segnala, relativamente al solo bilancio dello Stato, che in relazione alle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 9, 10 e 11, della citata legge finanziaria, le previsioni di competenza iscritte nel bilancio a legislazione vigente per il triennio 2007/2009 devono necessariamente assumere tali regole quali disposizioni a carattere

di interventi posti in essere per un più efficace controllo della spesa sanitaria.

Per il dato relativo al 2006 il DPEF ricorda che lo stesso ingloba circa 2 mld per arretrati contrattuali.

Il tasso di crescita medio nel periodo 2007-2011 è stato stimato pari al 3,2%, tenendo conto di:

- a) una dinamica della spesa per acquisti di beni e servizi che s'incrementa mediamente del 5,6%, rallentando tuttavia a partire dal 2008 in linea con gli impegni sottoscritti nell'Intesa Stato - regioni;
- b) risparmi annui in materia di personale derivanti dalla finanziaria per il 2006 pari allo 0,05 % del PIL;
- c) risparmi relativi alla spesa farmaceutica garantiti dall'azione amministrativa dell'AIFA pari allo 0,08 % del PIL. Sulla base di tali tendenze il rapporto fra la spesa sanitaria e il PIL si attesterebbe, praticamente per l'intero periodo fra il 2006 e il 2011, intorno al 6,9% del PIL, in lieve aumento rispetto al 6,7% del 2005.

Spesa sanitaria - dati tendenziali 2006/2011

(in milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	101.920	103.736	107.095	111.116	115.233	119.440
Variazione %	7,77	1,78	3,24	3,75	3,71	3,65
Rapporto % rispetto al PIL	6,9	6,8	6,8	6,9	6,9	6,9

permanente. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Circolare n. 18/2006, pag. 22.

In merito al contenimento della spesa sanitaria il DPEF ricorda l'avvio dell'elaborazione, con le Regioni, di un nuovo patto che garantisca la certezza delle risorse, l'autonomia e la responsabilizzazione delle regioni e un piano di rientro entro il 2009 per le regioni che presentano disavanzi, incentrato su un fondo straordinario (per gli esercizi 2007-2009) che, insieme con misure rafforzate di affiancamento, accompagna la manovra delle entrate proprie regionali con un finanziamento che consenta di azzerare tali disavanzi entro il 2009. Nella illustrazione delle linee programmatiche presso la Commissione affari sociali della Camera dei deputati è stato di recente indicato il 6,6% del PIL per il triennio 2007/2009 come punto di partenza per la programmazione dei piani e delle politiche regionali. Si tratterebbe, quindi, per il 2007, di un importo di circa 100 mld di euro, con una riduzione rispetto al tendenziale di poco meno di 4 mld³².

Al riguardo, si osserva preliminarmente che andrebbero chiariti i profili finanziari dell'istituzione del predetto fondo, in quanto, pur non incidendo esso sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni in quanto trasferimento tra enti pubblici (se il fondo è di competenza regionale) e sul dato relativo all'incidenza della spesa sanitaria rispetto al PIL, appare inevitabilmente destinato ad avere effetti sui saldi relativi al settore statale.

³² V. la citata documentazione depositata dalla Corte dei conti in occasione dell'audizione sul DPEF 2007/2011 del 14 luglio 2006 svoltasi presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, pag. 19.

In rapporto al quadro tendenziale si segnala la particolare rilevanza del dato relativo al 2006, che deriva da un tasso d'incremento della spesa rispetto all'anno precedente pari al 7,7%, ampiamente al di sopra dei tassi assunti per gli anni successivi e solo parzialmente spiegabile con l'erogazione degli arretrati contrattuali (pari a quasi 2 mld di euro), atteso che la percentuale d'incremento sfiorerebbe comunque il 5,7%. Proprio alla luce di tale ultima percentuale, che negli anni successivi piegherebbe decisamente verso il basso, e del fatto che dal 1999 soltanto in un anno (2003) il tasso d'incremento della spesa sanitaria rispetto all'anno precedente è stato in linea con quello stimato dal DPEF per il periodo 2007-2011, collocandosi altrimenti per tre anni fra il 5 e il 6% (nel 1999, 2002 e 2005) e per altri tre anni su livelli superiori al 10% (nel 2000, 2001 e 2004), appare particolarmente significativo il dato tendenziale per gli anni 2007-2011, dato che comunque ricalca, in modo anzi lievemente più prudentiale, quello delineato nello scenario nazionale base dal citato rapporto della RGS. Infatti, in tale periodo, già sulla base della legislazione vigente, si raggiungerebbe la stabilizzazione della spesa sanitaria rispetto al PIL ad un livello di poco inferiore al 7%. Pur ribadendo che la suddetta stima riproduce quella fornita dalla RGS nell'apposito documento previsionale annuale, alla luce del fatto che nell'arco dell'ultimo decennio l'incidenza di tale voce di spesa sul PIL è aumentata dell'1,5% e che le determinanti scientifiche e demografiche del *trend* in atto non dovrebbero modificarsi, sarebbe auspicabile l'acquisizione di informazioni aggiuntive.

In relazione agli arretrati contrattuali si rendono necessari chiarimenti in ordine ai criteri di imputazione adottati nella stima dell'impatto sul conto economico della P.A. della spesa sanitaria, derivante dall'incremento registrato nel 2006 rispetto all'anno precedente, relativamente alla parte riconducibile alla previsione di stanziamenti aggiuntivi, pari a 2 miliardi di euro, anche per la corresponsione di arretrati contrattuali.

Difatti, a rigore, l'ammontare delle risorse in questione, limitatamente all'aliquota da corrispondere in conto "arretrati" e, con ogni probabilità, riferibile agli accordi contrattuali relativi al personale dirigente del S.S.N. - per la parte normativa concernente il quadriennio 2002/2005 e, per la parte economica, ai bienni 2002/2003 e 2004/2005³³ - andrebbero imputate alla competenza economica degli esercizi di maturazione³⁴, ricadendo il relativo onere aggiuntivo, a decorrere dal 2006, solo relativamente all'aliquota di spesa effettivamente maturata nell'esercizio.

Inoltre, andrebbero anche fornite rassicurazioni circa la completa riconducibilità ad arretrati contrattuali dei 2 miliardi di euro in più conteggiati nella quantificazione del tendenziale di spesa per il 2006. Si ricorda, fra l'altro, che, sulla base di una recente ricognizione sullo stato dei conti operata in sede tecnica, graverebbero già, sull'incremento della spesa sanitaria, previsto nel 2006, maggiori oneri

³³ Si segnala che in data 5 luglio u.s. è stato siglato dall'ARAN anche il secondo biennio economico 2004-2005.

³⁴ In proposito, per una puntuale definizione del principio di competenza economica statuito secondo la metodologia SEC/95 si fa rinvio al paragrafo 1.57 (Momento di registrazione) del Regolamento (CE) n. 2223/96, secondo cui "la registrazione in base alla competenza (economica) si applica a tutti i flussi sia monetari sia non monetari e sia all'interno di una unità (Istituzionale) che tra unità".Cfr. Regolamento (CE) n. 2223/96, del 25 giugno 1996, Paragrafo 1.57.

di personale pari a 100 mln di euro in conto competenza (economica)³⁵.

In ordine agli stessi profili di quantificazione degli oneri contrattuali andrebbero in più acquisite rassicurazioni in merito ai rilievi formulati dalla Corte dei conti nei rapporti di certificazione dei contratti in questione³⁶. Da tali rapporti, conclusi con certificazione "non positiva", emergerebbero concreti³⁷ rischi di un incremento incontrollato degli oneri nel medio periodo della spesa per il personale sanitario, che si rivelerebbero, alla lunga, di fatto insostenibili per la finanza pubblica³⁸.

³⁵ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione tecnica per la ricognizione sulla situazione dei conti pubblici per il 2006, *Sintesi dei risultati della verifica*, paragrafo 2, pag. 3.

³⁶ In particolare, si rinvia alle osservazioni formulate nel Rapporto di certificazione "non positiva" di cui all'adunanza del 7 ottobre 2005, espressa relativamente alla bozza di CCNL dell'area "Dirigenza sanitaria", parte normativa 2002/2005 ed economica per il biennio 2002/2003. Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, II Collegio, *Rapporto di certificazione del 7 ottobre 2005 sull'ipotesi di accordo relativa al CCNL dell'area della Dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario nazionale*, pagine 6-17.

³⁷ Quale inevitabile risultato delle diffuse discrasie rilevate circa metodi di stima degli oneri a "regime" per gli istituti contrattuali, ma anche a ragione degli errori compiuti nella stima di determinanti quantitativi, *in primis* della platea degli interessati.

³⁸ A tale proposito si segnala che la Corte è intervenuta sulla questione, con un referto specifico, anche formulando una valutazione complessiva dei profili finanziari riflessi nell'intera tornata contrattuale 2002/2005 (parte normativa) e 2002/2003 e 2004/2005 (parte economica) del comparto Sanità, riguardante sia il personale dirigenziale che non dirigenziale. Da tale documento emergono rilievi sui metodi e criteri adottati dai comitati di settore nel dare comunque il loro assenso alla stipula degli accordi - certificandone la compatibilità finanziaria con le risorse disponibili -, nonostante la certificazione negativa degli stessi formulata dalla medesima Corte. Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, III Collegio, Deliberazione n. 1/2006, *Rapporto di certificazione sulle proposte di accordo contrattuale riguardanti il comparto sanitario*, 25 gennaio 2006, pagine 9-15.

Per concludere la disamina, si ritiene opportuno ricordare il *caveat* della Corte dei conti circa la necessità di attivare "tutti gli strumenti disponibili" e di adottare "un monitoraggio infrannuale dei risultati per evitare, che, come nel recente passato, i consuntivi rivelino tardivamente la poca credibilità del quadro tendenziale"³⁹.

Per quanto attiene alla **spesa pensionistica**, il quadro tendenziale per il periodo 2006-2011 è stato costruito sulla base di incrementi annui di poco superiori al 4% nel primo triennio e pari a circa il 3% nel successivo triennio, per un tasso medio del 3,5% annuo, in relazione al numero di pensioni di nuova liquidazione, ai tassi di cessazione stimati e alle vigenti regole di rivalutazione delle pensioni.

Spesa pensionistica - dati tendenziali 2006/2011

(in milioni di euro)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	207.440	215.910	224.960	231.250	238.350	246.250
Variazione %	4,3	4,1	4,2	2,8	3,0	3,3
Rapporto % rispetto al PIL	14,1	14,3	14,4	14,3	14,3	14,3

In merito si rileva che il tasso di incremento per il primo periodo risulta leggermente più elevato di quello stimato per il medesimo lasso di tempo nel DPEF presentato nel 2005 (pari al 3,8% annuo) e che per effetto dei suddetti tassi d'incremento la spesa pensionistica si stabilizzerebbe, a partire dal 2007, intorno al 14,3% del PIL, dopo

³⁹ V. la ripetuta documentazione depositata dalla Corte dei conti in occasione dell'audizione sul DPEF 2007/2011 del 14 luglio 2006 svoltasi presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato, pag. 19.

aver raggiunto il 14% nel 2005, in aumento rispetto al 13,7% del 2002. Tale ulteriore contenuto incremento è ascrivibile agli andamenti demografici che, essendo sfavorevoli, operano in senso contrario a quello atteso dai provvedimenti di riforma. Successivamente il decremento del tasso di crescita delle prestazioni pensionistiche ipotizzato a decorrere dal 2009, ricondotto al dispiegarsi degli effetti dell'innalzamento dell'età anagrafica necessaria per accedere al pensionamento in presenza di determinati requisiti contributivi (cd scalone introdotto con la legge n. 243 del 2004), dovrebbe contribuire a mantenere costante il rapporto fra spesa pensionistica e PIL, rapporto che tuttavia dopo il 2015 riprenderà a crescere per raggiungere il valore massimo del 15,2% nel 2038 e infine piegare sotto al 14% solo nel 2050⁴⁰.

Lo stesso DPEF ricorda che il rapporto fra spesa previdenziale complessiva e PIL, dopo aver toccato il minimo del 15% all'inizio del decennio, è sostanzialmente tornato al valore massimo raggiunto nel 1997, pari al 15,8%, per effetto, comunque, anche dell'aumento delle prestazioni diverse da quelle pensionistiche. Da un punto di vista programmatico il DPEF sottolinea l'esigenza di superare la discontinuità recata dalla riforma del 2004, di ridurre il cuneo fiscale, di revisionare i coefficienti di trasformazione del montante contributivo⁴¹, di favorire l'emersione contributiva e di aumentare i tassi di occupazione in particolare tra le donne e gli anziani.

⁴⁰ Tale miglioramento sarà dovuto al passaggio a regime del sistema di calcolo contributivo e al decremento del peso demografico dei cosiddetti *baby boomers*.

⁴¹ Si consideri che nelle stime di medio lungo periodo sopra citate, le percentuali relative al 2038 e al 2050 sarebbero fra l'1,5 e il 2% più elevate.

Al riguardo, si osserva che la diminuzione di circa 1 punto percentuale del tasso d'incremento della spesa pensionistica che dovrebbe verificarsi a partire dal 2009, corrispondendo a circa 2 mld di euro, risulta in linea con i risparmi quantificati dalla RT al disegno di legge delega, poi divenuto legge n. 243 del 2004, potendosi ipotizzare che la differenza implicitamente ricavabile fra tali ultime stime e i suddetti 2 mld di euro sia ascrivibile ai perduranti sfavorevoli scenari demografici.

In relazione allo scenario di medio lungo periodo si sottolinea che il DPEF sconta i dati contenuti nella revisione del PIL effettuata dall'ISTAT con la notifica di contabilità nazionale del 1° marzo 2006. Infatti, sulla base del 7° rapporto su "*Le tendenze di medio lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario*" (dicembre 2005) la spesa pensionistica raggiungerebbe un punto di massimo pari al 15,5% nel 2038 (anziché l'ipotizzato 15,2%) per poi scendere rapidamente attestandosi al 14,1% nel 2050 (in luogo del 13,8% assunto nel DPEF). Sul punto, sarebbe auspicabile un approfondimento da parte del Governo, anche alla luce del fatto che un decremento del rapporto fra spesa pensionistica e PIL (in una misura compresa fra lo 0,1% e lo 0,4%) è riscontrabile, fra le stime recate dal DPEF e quelle contenute nello scenario nazionale base del 7° rapporto della RGS, anche in relazione al periodo 2005-2010.

In relazione ai **contributi sociali**, è stata valutata una crescita con una elasticità dello 0,7% nel 2007 e successivamente di poco superiore allo 0,9% rispetto al PIL, sostanzialmente in linea con quella

stimata nell'ultimo DPEF. La crescita media del periodo sarebbe del 2,9%, considerata coerente con l'andamento dell'occupazione e della corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale. In percentuale del PIL i valori riportati sono inizialmente lievemente decrescenti, attestandosi, a partire dal 12,9% del PIL nel 2005, al 12,6% nel 2008, per poi stabilizzarsi su tale livello.

Al riguardo, andrebbero fornite informazioni integrative, soprattutto in rapporto all'elasticità ipotizzata nel 2007, atteso che la stessa si differenzia, nella medesima misura, tanto da quella stimata nel precedente DPEF quanto da quella assunta dal documento in esame per gli anni a decorrere dal 2008.

In riferimento ad entrambe le voci appena analizzate (spesa pensionistica e contributi sociali), da un punto di vista programmatico, si segnala il previsto innalzamento delle aliquote contributive dei cosiddetti parasubordinati. Il DPEF, in merito, chiarisce che con tale misura si intende, da un lato, assicurare prestazioni pensionistiche più adeguate per tali lavoratori e, dall'altro, ridurre il differenziale contributivo rispetto al lavoro subordinato, che rappresenta uno dei fattori non secondari del ricorso alle forme di lavoro "atipiche". Sempre sul punto andrebbe chiarito, pur osservato che in prospettiva l'effetto di un aumento dell'aliquota contributiva in un sistema di calcolo contributivo è tendenzialmente neutro sui saldi, se e in quali termini i maggiori introiti iniziali e il più elevato livello di introiti e

trattamenti che si riscontrerà in seguito siano stati contabilizzati nei dati programmatici.

La **spesa per interessi**, valutata tenendo conto dei tassi *forward* rilevati dalla struttura per scadenze dei tassi di mercato, registra per il 2007 un valore di 73,1 mld di euro in aumento rispetto ai 67,10 mld di euro previsti nel 2006, il che corrisponde ad una variazione percentuale in crescita dell' 8,95 %.

Negli anni successivi l'andamento indicato nel conto della P.A. a legislazione vigente espone incrementi annui della spesa del 6,37 % (nel 2008, sul dato 2007), del 5,93 % (nel 2009, sul dato 2008), del 5,07 % (nel 2010 sul dato 2009) e del 5,3 % (nel 2011, sul dato 2010).

Interessi passivi - dati tendenziali 2006/2011

(in milioni di euro)

2006	2007	2008	2009	2010	2011
67.125	73.130	77.790	82.400	86.580	91.170
Variazione %	8,95	6,37	5,93	5,07	5,30

Al riguardo, in primo luogo, sebbene a partire dal 2008 il rapporto tra interessi e fabbisogno risulti parzialmente comprensibile per la gestione delle scadenze e dei rinnovi riguardanti il debito pregresso, sarebbero utili ulteriori elementi di chiarificazione circa le ipotesi sottese all'andamento stimato, a legislazione vigente, nella evoluzione della spesa prospettata per il biennio 2006/2007, che

evidenza, infatti, una crescita asimmetrica rispetto all'andamento stimato nello stesso periodo per l'evoluzione del fabbisogno⁴².

Inoltre, si osserva che anche la previsione del tendenziale di spesa per il corrente anno sembrerebbe in realtà già superata dalla previsione contenuta nella legge di bilancio 2006 che, nella versione assestata, registra una previsione prossima ai 72 miliardi di euro⁴³, in crescita rispetto a quelle iniziale.

Inoltre, relativamente ai successivi anni 2008-2011, ad un alternarsi di rallentamenti e crescite del fabbisogno previsto corrisponde, invece, il dato rappresentato da una costante crescita alla voce interessi⁴⁴, per un importo pari a oltre 4 miliardi di euro annui. In proposito, sarebbe opportuno acquisire elementi in ordine ai previsti⁴⁵ fattori di criticità nella gestione dello *stock* del debito pubblico, considerato che sia la politica delle emissioni che la favorevole congiuntura dei mercati hanno consentito sinora il progressivo ridursi della spesa in conto interessi, attestata da una progressiva riduzione del suo valore percentuale in rapporto al PIL⁴⁶.

⁴² Quest'ultimo, indicato, peraltro, nella sola versione del "settore statale". In particolare, si osserva che, al rallentamento ipotizzato di tale ultimo valore nel biennio 2006-2007 si contrappone la sensibile crescita indicata, nel medesimo periodo, dalla voce interessi, pari a circa 5 mld di euro.

⁴³ In proposito, si veda l'A.C. 1254 della XV legislatura, recante il disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato 2006, pag. 21. Sempre con riferimento al dato tendenziale 2006 occorre inoltre osservare che le stime economiche più recenti indicano in 68 miliardi di euro il valore della spesa a fronte dei 67 miliardi indicati nel Documento. Cfr. Banca d'Italia, *Relazione annuale* 2006, pag. 189.

⁴⁴ Nelle stime fornite dall'ISAE nel corso dell'Audizione del 17 luglio u.s., l'ammontare della spesa per interessi tornerà a crescere già nel 2007 - per la prima volta, dopo dieci anni -, anche in rapporto al PIL sia in conseguenza dell'andamento atteso per i tassi che a causa dell'incremento previsto per lo *stock* del debito. Tale analisi troverebbe conferma anche nella dichiarazione resa in tal senso dal Governatore della banca d'Italia, secondo cui già dal 2006 "si arresterebbe la discesa dell'incidenza della spesa per interessi sul PIL, in atto dal 1994". Cfr. ISAE, Audizione presso le commissioni riunite "Programmazione economica, bilancio" del 17 luglio 2006, pag. 10 e Banca d'Italia, Audizione del Governatore presso le commissioni riunite "Programmazione economica, bilancio" del 17 luglio 2006, pagina 5.

⁴⁵ Nello stesso DPEF 2007-2011, pagg. 10 e seguenti.

⁴⁶ In proposito, il valore della spesa per interessi in proporzione al PIL è passato dall'11,6 per cento del 1995 al 4,6 per cento del 2005, Cfr. Banca d'Italia, *Relazione generale* 2006, pag. 179.

Sotto il profilo metodologico andrebbe valutata la coerenza del parametro dei tassi *forward*, ai fini della quantificazione della spesa, considerati i fattori di rischio del quadro macroeconomico in connessione con le possibili oscillazioni dei prezzi del petrolio e di aggiustamenti rapidi sui mercati valutari, suscettibili di influenzare le politiche monetarie e, conseguentemente, l'andamento dei tassi di interesse⁴⁷.

In proposito, si osserva che, sulla base di recenti analisi econometriche basate sulla composizione attuale del debito pubblico in circolazione - che vedono la componente a breve termine del debito pari al 7,8 per cento del totale e la componente a tasso variabile pari al 13,1 per cento – e formulate assumendo la costanza di tale struttura, l'incremento dei tassi, registrato su base annua, pari a un punto percentuale all'emissione, si rifletterebbe in un aumento della spesa del conto della P.A. pari allo 0,2 per cento (sulla base del PIL) nello stesso anno, di 0,3 punti nel secondo anno ed di uno 0,1 per cento nel secondo anno successivo⁴⁸.

Infine, sarebbe utile l'acquisizione di una disaggregazione per comparti, da cui possa evincersi l'evoluzione della spesa tendenziale per interessi nel quinquennio in questione, distintamente per enti di riferimento⁴⁹.

⁴⁷ In proposito, come peraltro previsto dal modello previsivo di finanza pubblica adottato dal Dipartimento del Tesoro, lo studio delle strategie di emissione terrebbe conto della "sensibilità di portafoglio.. rispetto ad inattesi shock sui tassi di interesse" calcolando quale sarebbe l'impatto, in termini di competenza e di cassa, di un aumento improvviso e permanente di un punto percentuale della curva dei rendimenti. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, *"I Documenti Programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e Strumenti del MEF"*, Marzo 2006, pag. 161.

⁴⁸ Cfr. Banca d'Italia, *Relazione generale* 2006, pag. 179.

⁴⁹ Per una analisi di dettaglio della composizione del debito pubblico in relazione agli enti emittenti distintamente per enti di comparto (Regioni, Province e Comuni), si rinvia al Supplemento al Bollettino Statistico della Banca d'Italia numero 57, 31 ottobre 2005, pag. 9.

La **spesa in conto capitale** è stata stimata in base alle nuove autorizzazioni determinate dalle precedenti "finanziarie", al loro stato di attuazione e all'entità dei residui e considera, inoltre, gli interventi di competenza dell'ANAS Spa valutati in 0,2 punti percentuali del PIL per ciascun anno oggetto di previsione. L'ammontare della spesa per il 2006 (62,72 mld di euro) tiene conto dell'assegnazione di 2,8 mld di euro di fondi a favore di ANAS Spa e Gruppo Ferrovie stabilita con il decreto-legge n. 223 del 2006. Per l'anno 2007 la spesa registra un valore di 62,99 mld di euro, pressoché stazionario rispetto all'anno precedente, mentre nel 2008 essa si attesta a 64,37 mld di euro (+ 2,19% rispetto al 2007), cresce a 68,75 mld di euro nel 2009 (+ 6,80% sul 2008) e si assesta negli anni 2010 e 2011 intorno a 68 mld di euro circa (67,83 mld di euro nel 2010 e 68,00 mld di euro nel 2011). In percentuale del PIL, la spesa presenta nel periodo considerato un andamento leggermente decrescente, attestandosi comunque intorno al 4 per cento (la percentuale varia tra il 4,28% del 2006 e il 3,95% del 2011).

La seguente tabella riporta in sintesi i dati tendenziali riferibili alla spesa in conto capitale in valore assoluto e in percentuale del PIL:

Anno	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valore assoluto	62.720	62.990	64.370	68.750	67.830	68.000
% rispetto al PIL	4,28	4,16	4,11	4,26	4,07	3,95

In proposito, occorre evidenziare che la RTC dell'aprile 2006 indica per il 2006 una stima della spesa in conto capitale di 55,39 mld di euro, 7,33 mld di euro in meno rispetto alla previsione contenuta nel DPEF in esame. Tale differenza solo in parte può essere spiegata dalla devoluzione di fondi a favore di ANAS e Gruppo Ferrovie stabilita con il decreto-legge n. 223 del 2006 in 2,8 mld di euro⁵⁰.

Occorre segnalare che potrebbe incidere sul dato riferito al 2006 la revisione al rialzo effettuata dalla c.d. "*due diligence*" della spesa tendenziale degli enti territoriali e valutata complessivamente (spesa corrente e in conto capitale) in 1,8 mld di euro, anche se va segnalato che, per effetto dell'applicazione delle regole del patto di stabilità interno per gli anni 2005 e 2006 (tetti di spesa sulla spesa in conto capitale), tale tipologia di spesa ha registrato un calo consistente del suo livello⁵¹. Tale considerazione risulta ancora più pregnante se si considera che la spesa in conto capitale a livello locale assurge al 65,4 per cento del dato nazionale, così come confermato dallo stesso DPEF.

⁵⁰ Analoga osservazione è stata formulata dalla Corte dei conti nell'audizione sul "*Documento di programmazione economico finanziaria 2007-2011*" presso le Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato. Cfr. *Elementi per l'audizione sul "Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011"*, 14 luglio 2006, pag. 5.

⁵¹ Analizzando il conto economico consolidato delle amministrazioni locali contenuto nella *Relazione generale sulla situazione economica del paese 2005*, si registra per il 2005 una riduzione delle spese in conto capitale del 4,3% rispetto all'anno precedente.

Peraltro, sarebbe opportuno spiegare se il quadro tendenziale tiene conto delle indicazioni contenute nel capitolo IV del documento, laddove si afferma che un rilancio del settore infrastrutturale discenderà dalla revisione del sistema delle concessioni e da interventi correttivi circa il ruolo e la funzione del concessionario autostradale ANAS Spa, nonché dalla revisione giuridica degli appalti pubblici.

Ancora, andrebbe esplicitato se nella costruzione della dinamica della spesa relativamente agli interventi di competenza dell'ANAS Spa e valutati in 0,2 punti percentuali del PIL per ciascun anno del periodo di previsione si sia tenuto conto della particolare situazione finanziaria della società, che in base a quanto affermato dal Ministro delle infrastrutture presso la Camera dei deputati⁵², presenta un saldo negativo tra impegni e disponibilità di 3,5 mld di euro.

⁵² Audizione del Ministro delle infrastrutture sulle linee programmatiche del suo dicastero, Commissione VIII, Ambiente, territorio e lavori pubblici, *Resoconto stenografico del 27 giugno 2006*, pagg. 19 e 21.

Ulteriore chiarimento, attesa l'assenza di informazioni circa il programma di dismissione immobiliare per gli esercizi successivi al 2006⁵³, andrebbe fornito relativamente all'incidenza sulla spesa in conto capitale per il periodo 2007-2011, degli incassi derivanti dall'attuazione di tale programma. In particolare, andrebbe confermato se per gli anni 2007 e 2008 sia stato considerato nei tendenziali l'impatto delle misure *una tantum* di cui si fa menzione in altra parte del documento e quantificate in un decimo di punto del PIL⁵⁴ e se il consistente incremento della spesa nel 2009 (+6,80% sul 2008) sia in parte da imputare all'esaurirsi degli incassi da dismissioni immobiliari previsti a legislazione vigente fino all'anno 2008.

Lo stesso proposito, contenuto nell'attuale DPEF, di modificare le regole del patto di stabilità interno eliminando le imposizioni di tetti di spesa e introducendo vincoli sui saldi di bilancio potrebbe incidere sull'incremento della spesa in conto capitale, non più soggetta a rigidi tetti di crescita della spesa.

In ultima analisi, alla luce delle suesposte considerazioni e, al fine di valutare la sostenibilità del quadro complessivo di finanza pubblica, appare utile l'esplicitazione delle determinanti della stima della spesa in conto capitale così come prospettata.

Il DPEF non reca informazioni specificamente disaggregate dai quadri complessivi relativamente al comparto degli **enti territoriali**. Tra le misure previste per il contenimento della spesa si prevede di

⁵³ Con riferimento all'anno 2006 nella spesa in conto capitale a legislazione vigente il documento include un impatto da dismissioni immobiliari per 1 mld di euro.

⁵⁴ Cfr. tavola IV.5 - Variazione dell'indebitamento corretto per il ciclo e per misure one-off, pag. 151.

introdurre, di concerto con le amministrazioni competenti, un nuovo patto di stabilità interno, non più basato sull'applicazione di tetti di spesa in termini di crescita percentuale, ma di vincoli sui saldi di bilancio e sulla dinamica del debito.

Al riguardo, andrebbe confermato se è stata recepita nel quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2006 la revisione al rialzo della spesa tendenziale degli enti territoriali prevista dalla "*due diligence*" per un importo di 1,8 mld di euro e presupponendo un pieno rispetto delle regole fissate dal patto di stabilità interno.

Analoga delucidazione andrebbe fornita circa l'eventuale considerazione nei "tendenziali" delle valutazioni formulate dalla "*due diligence*" sui rischi di inefficacia della manovra finanziaria 2006 sul versante della realizzazione degli obiettivi di spesa corrente delle amministrazioni locali relativamente al non integrale rispetto del patto di stabilità interno⁵⁵. Infatti, secondo la *due diligence*, la stabilizzazione in termini nominali della spesa corrente degli enti territoriali comporterebbe un significativo aumento della spesa totale.

L'andamento delle **entrate** totali risultante dal quadro tendenziale del conto della P.A. (a legislazione vigente) evidenzia un incremento pari a circa il 5,1% dal 2005 al 2006 e al 2,5% dal 2006 al 2007, per poi crescere, negli anni successivi, costantemente in misura pari a circa il 3%.

⁵⁵ In base alle previsioni formulate dalla *due diligence* la riduzione della spesa totale corrente degli enti locali soggetta al Patto di stabilità interno dovrebbe essere pari al 7,5% in termini nominali, una misura di difficile realizzazione. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Sintesi dei risultati della verifica sui conti pubblici 2006.

Per le imposte dirette l'incremento per il 2006 è pari a circa il 6,5%, per il 2007 al 3,2%, per il 2008 al 3,8%, per il 2009 al 4%, a decorrere dal 2010 è circa il 3,8%.

Per le imposte indirette la tendenza per il 2006 è di un aumento pari a circa il 5,3%, per il 2007 il 4%, per il 2008 il 2,7%, per il 2009 il 2,2%, a decorrere dal 2010 è circa il 2,5%.

Le imposte in conto capitale subiscono, dal 2007, un andamento decrescente per il venir meno degli effetti finanziari delle politiche di condono; pertanto, mentre si ha per il 2006 un incremento pari a circa il 73,4%, nel 2007 si registra un decremento pari a circa il 98,5%, per il 2008 il 21,3%, per il 2009 il 13,5%, per il 2010 il 18,7%, infine per il 2011 il 19,2%.

Gli effetti totali sulle entrate tributarie sono pertanto pari a circa il 6,2% per il 2006, il 2,9% per il 2007, il 3,2% per il 2008, il 3% per il 2009, il 3,1% a decorrere dal 2010.

Al riguardo, un primo confronto è possibile sulla base dei dati relativi alle entrate tributarie per l'anno in corso contenuti nel provvedimento di assestamento⁵⁶, i quali evidenziano un importo significativamente inferiore. Ciò in quanto in quella sede si è tenuto conto dei soli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime dovuta alla "*due diligence*" (la variazione rispetto alle previsioni iniziali di entrata è pari allo 0,56%); in particolare, l'assestamento – come esplicitamente indicato nella relazione illustrativa al ddl – non tiene conto né degli effetti netti derivanti dal recente decreto-legge n. 223 del 2006, né dei dati concernenti l'autotassazione delle imposte sui redditi.

In merito a tale ultima componente si ricorda che il comunicato stampa del Ministero dell'Economia e Finanze del 3 luglio c.a. evidenziava che le entrate tributarie registrano un buon andamento conseguente ai risultati dell'autotassazione e delle imposte sostitutive⁵⁷, anche se queste ultime presentano la natura di imposte aventi carattere non ricorrente.

A fronte dell'indicata divergenza sarebbe pertanto opportuno chiarire se ed eventualmente in quale misura il DPEF – diversamente dall'assestamento - abbia stimato gli effetti sulle entrate 2006 del versamento in autotassazione delle imposte sui redditi effettuato a

⁵⁶ Confronta AC 1254, pur dovendosi tener conto del fatto che l'assestamento si riferisce al bilancio dello Stato, in cui le previsioni di entrata vengono formulate sulla base del criterio della competenza giuridica (accertamenti) e della cassa (incassi), mentre le previsioni contenute nel DPEF fanno riferimento al complesso della P.A. e le entrate vengono registrate secondo i principi del SEC 95 (competenza economica).

⁵⁷ Secondo dati forniti dall'Agenzia delle entrate si evidenzia un aumento del 10,2% delle imposte dirette e del 7,4% delle imposte indirette, per un totale di incremento medio di entrate tributarie pari all'8,7% per il periodo gennaio-maggio c.a. (pari a circa 10 mld di euro).

giugno c.a., atteso che nelle stime di gettito si fa espresso richiamo degli effetti del decreto-legge n. 223 del 2006.

Relativamente agli andamenti 2006 e agli effetti del citato decreto-legge n. 223 del 2006, si sottolinea poi che la Banca d'Italia, nella sua audizione sul presente Documento, ha segnalato che "larga parte delle risorse proviene da disposizioni in materia tributaria con finalità anti-evasive e anti-elusive" e che pertanto la realizzazione del gettito atteso dalle norme stesse "presenta inevitabilmente margini di incertezza, poiché dipende dalla reazione dei contribuenti; comporta, in taluni casi, adempimenti più onerosi per intermediari e contribuenti"⁵⁸.

Relativamente all'andamento delle imposte versate in autotassazione, sempre la Banca d'Italia ha sottolineato che "una parte del maggior gettito è peraltro connessa con le entrate derivanti dall'imposta sostitutiva sulle rivalutazioni dei beni aziendali e ha pertanto carattere transitorio"⁵⁹.

Per quanto concerne l'andamento tendenziale delle **entrate in c/capitale non tributarie**, le variazioni evidenziano un decremento pari a circa l'8,8% nel 2006 ed a circa lo 0,5% nel 2008, mentre mostrano un incremento pari a circa il 26,8% nel 2007, il 23,7% nel 2009, lo 0,7% nel 2010 e lo 0,8% nel 2011.

Al riguardo, occorrerebbe un chiarimento circa le motivazioni della forte oscillazione di valori, presumibilmente dovuta alle

⁵⁸ Cfr. audizione del 17 luglio 2006.

⁵⁹ *Ibidem*.

politiche di dismissione del patrimonio immobiliare (si veda in proposito quanto evidenziato nella parte relativa all'andamento del debito).

Per quanto concerne la **pressione fiscale**, si evidenzia che nel Documento essa è stimata ridursi nel 2007 di due decimi di punto percentuale, attestandosi al 41% del PIL, mentre negli anni seguenti si stima una riduzione di circa lo 0,1% annuo.

Relativamente alla pressione tributaria (che esclude la componente dei contributi sociali), secondo i dati contenuti nel Documento essa ha raggiunto il 27,7% nel 2005; per i successivi anni è stimata pari al 28,43% nel 2006 e pari al 28,3% a decorrere dal 2007.

Inoltre, il DPEF afferma che la composizione delle entrate ha registrato una redistribuzione del peso dalle imposte dirette a quelle indirette.

Al riguardo, in riferimento a tale aspetto sarebbe opportuno acquisire informazioni aggiuntive circa detto andamento.

Infatti, dai dati rilevati sul Bollettino delle entrate, per il periodo gennaio-dicembre 2005, pubblicato dal Ministero dell'Economia e Finanze - Dipartimento per le politiche fiscali, si evince che l'andamento delle imposte dirette evidenzia un incremento annuo pari al 3,4% per l'IRPEF e al 19,7% a titolo di IRES, contro un incremento per IVA pari al 4,4%. La problematica della composizione delle imposte dirette ed indirette viene rafforzata se si confrontano i dati

sull'incremento totale delle imposte dirette rispetto alle indirette: queste ultime subiscono un decremento pari al 2,0% rispetto all'aumento totale delle dirette pari al 2,3%.

La stessa Corte dei Conti ha espresso perplessità sull'indicata ricomposizione del prelievo tributario sostenendo che "diversamente da quanto sostenuto nel DPEF, almeno nell'ultimo quinquennio non sembra, pertanto, essere intervenuta una significativa redistribuzione del carico fiscale dalle imposte dirette a quelle indirette: la riduzione dell'incidenza delle imposte dirette sul PIL non è stata compensata da un corrispondente aumento dell'incidenza delle imposte indirette, ma, e solo parzialmente, dall'aumento di 6/10 del peso dei contributi sociali "⁶⁰.

Appare pertanto rilevante acquisire chiarimenti in proposito.

Con riferimento all'**elasticità delle entrate tributarie** rispetto al PIL, il DPEF – quantificandola in media intorno allo 0,9 nel periodo considerato - afferma che essa si è ridotta per effetto di interventi strutturali di diminuzione dell'IRPEF e dell'IRAP (anche se in misura minore).

Stando alle motivazioni rappresentate dal Governo, ciò sarebbe imputabile, oltre alla diminuzione delle citate due imposte, anche agli effetti del meccanismo di compensazione in sede di versamento (attraverso il modello unico di versamento) nonché alla riduzione della "*tax compliance*" per effetto delle politiche di sanatoria e condono

⁶⁰ Audizione della Corte dei conti del 14/07/2006 presso le Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato – *Elementi per l'audizione sul DPEF 2007-2011*.

condotte nel passato, che hanno contribuito ad ampliare l'area di evasione/elusione fiscale.

Al riguardo, sarebbe opportuno un chiarimento sulle determinanti dell'andamento previsto di tale indicatore, in particolare sui motivi per il quale nelle stime del Governo esso subisca una forte diminuzione dal 2006 al 2007, per poi risalire a partire dall'anno seguente. Dai dati tendenziali si ricostruisce infatti che esso passa dall'1,47 per il 2006 allo 0,75 per il 2007, per attestarsi sullo 0,9 a decorrere dal 2008.

Tale andamento è stato definito "erratico" dallo stesso DPEF e la Corte dei conti nella sua audizione sul Documento in esame ha sottolineato "l'esigenza di esplicitare le ragioni che inducono il Governo a ritenere che, dopo aver implicitamente assunto per il 2006, come si è visto, un'elasticità della crescita delle entrate tributarie rispetto al PIL di ben 1,5, nel successivo periodo 2007-2011 lo stesso coefficiente possa drasticamente ridimensionarsi per mediamente attestarsi su un valore di appena 0,9. A spiegarlo non può, infatti, bastare la prevista riduzione dell'importo delle *una tantum*, prima, ed il suo completo azzeramento a partire dal 2009, poi"⁶¹.

Relativamente alla problematica del versamento unico, occorrerebbe inoltre comprendere perché il citato meccanismo di compensazione sembri riversare i suoi effetti negativi essenzialmente nel 2007, per poi agire in modo migliorativo negli anni successivi pur assumendo a base la previsione a legislazione vigente.

⁶¹ Audizione della Corte dei conti del 14/07/2006 presso le Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato – *Elementi per l'audizione sul DPEF 2007-2011*.

In particolare, bisognerebbe chiarire se gli elementi che secondo lo stesso DPEF influiscono sulla riduzione dell'elasticità delle entrate al PIL possano continuare ad operare anche successivamente al 2007, determinando effetti peggiori sul volume di entrate rispetto a quelli stimati nel quadro tendenziale, con conseguenze negative in termini di saldi di bilancio.

2.4 Composizione delle previsioni di entrata e di spesa per il 2007 in base al quadro tendenziale.

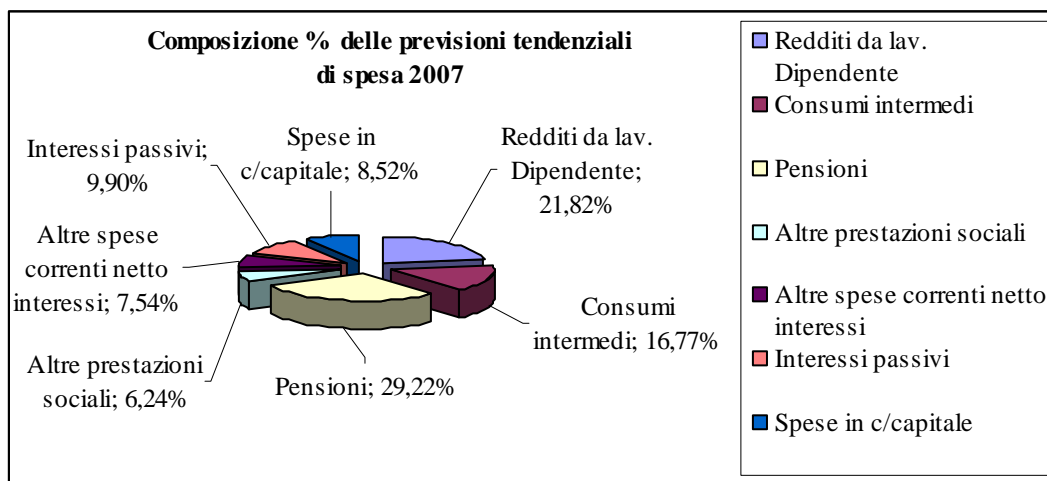
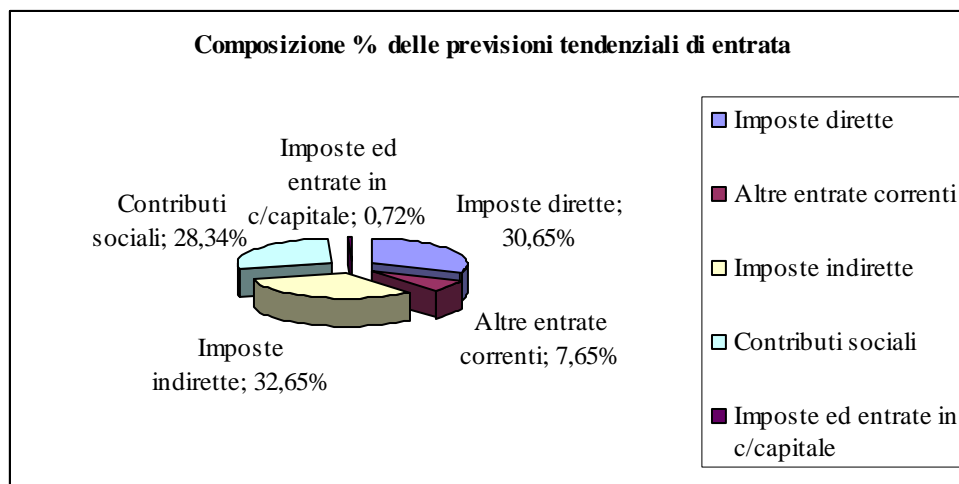
Risulta di un certo interesse, al di là dei valori assoluti, l'analisi della composizione qualitativa delle entrate e delle spese suddivise per voci principali, quale si può effettuare sulla base delle disaggregazioni fornite dal Governo in riferimento al "tendenziale" 2007 (v. grafici 4 e 5). L'esercizio non è possibile per il quadro programmatico a causa della sua struttura sintetica.

Anche per il 2007, così come per gli anni scorsi, la componente più rilevante delle entrate è rappresentata dalle imposte indirette (32,65%), che garantiscono dunque circa un terzo del gettito complessivo; il dato denota un aumento, nell'ordine di mezzo di punto percentuale, rispetto al corrispondente dato per il 2006, contenuto nel conto della P.A. a legislazione vigente. Quindi vengono le imposte dirette (30,65%), in leggero aumento rispetto al dato del 2006 (pari al 30,2%), ed infine i contributi sociali, nella misura del 29,6%, a fronte del 28,3% riferito all'anno 2006. E' altresì da rilevarsi la sostanziale stazionarietà delle entrate di parte capitale, tributarie e non, il cui dato percentuale è previsto attestarsi sullo 0,72%, in diminuzione rispetto all'1% del 2006.

Per quanto concerne le spese, la spesa pensionistica continua a rappresentare la componente più rilevante, con una percentuale del 29,22% sul totale, in aumento rispetto al corrispondente dato del 2006 (28,7%); seguono i redditi di lavoro dipendente, che costituiscono il 21,82% del totale delle spese, in diminuzione rispetto al 22,5%

dell'anno precedente. I consumi intermedi rappresentano il 16,77% del totale, mentre gli oneri per il servizio del debito costituiscono circa il 10% delle spese complessive (precisamente 9,9%, a fronte del 9,3% riferito al 2006). Le altre prestazioni sociali raggiungono il 6,24%.

Le composizioni percentuali delle previsioni tendenziali per il 2007, sia per le entrate che per le spese, vengono rappresentate di seguito, sotto forma di grafico.



2.5 Quadro programmatico di finanza pubblica 2007-2011

Come già esplicitato, il quadro programmatico di finanza pubblica delineato nel DPEF è sviluppato, in coerenza con l'impianto del Documento stesso, lungo l'arco del periodo 2007-2011.

Nella lettera di presentazione del DPEF alle Camere, il presidente del Consiglio e il ministro dell'economia e delle finanze sottolineano la volontà del Governo a mantenere invariati gli impegni presi con l'Unione europea per un rientro del rapporto deficit/PIL sotto il 3 per cento già nel 2007 e per ulteriori correzioni strutturali dello 0,5 per cento del PIL negli anni successivi, riservandosi tuttavia di "valutare con precisione il percorso di rientro in relazione al profilo temporale degli effetti strutturali delle misure che verranno adottate"⁶². Da ciò discende che anche il quadro programmatico delineato dal DPEF resta valido a condizione che il Governo non decida di rinegoziare il piano di rientro con l'Unione europea.

L'obiettivo dell'indebitamento netto per l'anno 2007 è fissato al 2,8% del PIL, a fronte di un valore tendenziale del 4,1%; il differenziale, pari all'1,3% del PIL, e corrispondente in termini assoluti a circa 20 mld, sarà colmato attraverso la manovra finanziaria per l'anno 2007. A tale intervento correttivo si aggiungono ulteriori interventi per spese a sostegno dello sviluppo e per obiettivi di equità, che vengono quantificati in 1 punto di PIL. La manovra lorda ammonterà pertanto nel complesso a 35 mld, di cui 15 mld da

⁶² Come si evince dalla lettera di presentazione del Documento, pag. IV del Doc. LVII, n. 1.

destinare al finanziamento dei suddetti interventi. Si prevedono interventi con carattere strutturale, che permetteranno di conseguire l'aggiustamento richiesto in sede europea nel biennio 2006-2007.

Al riguardo, si evidenzia come il Documento non espliciti in modo puntuale né la tipologia né le dimensioni degli interventi di riduzione di spesa e di aumento delle entrate in cui si concretizzerà la legge finanziaria per il 2007. Sarebbe opportuno, pertanto, che il Governo fornisse maggiori informazioni sul punto, anche perchè si tratta di una prescrizione prevista dalla legge di contabilità.

La Banca d'Italia ha rilevato inoltre che il raggiungimento degli obiettivi programmatici indicati implica "un forte contenimento delle spese primarie correnti, che nell'ultimo quinquennio sono cresciute del 5,0 per cento in media ogni anno. Per incidere sulla loro dinamica sono necessarie riforme in grado di innescare cambiamenti nei comportamenti degli utenti e dei centri di spesa, che consentano significativi recuperi di efficienza nella fornitura dei servizi pubblici"⁶³.

Per gli anni successivi la correzione relativa all'indebitamento netto sarà di mezzo punto in percentuale del PIL in ragione d'anno; tale andamento programmatico porterebbe, nel 2011, ad un indebitamento netto pari allo 0,1% del PIL. Viceversa, l'avanzo primario crescerà progressivamente dal 2,1% del PIL nel 2007 fino ad un valore del 4,9% nel 2011.

⁶³ Cfr. citata audizione del 17 luglio 2006.

La spesa per interessi passa dal 4,8 in percentuale del PIL del 2007 (sia con riferimento al dato tendenziale che a quello programmatico) al 5% del PIL nel 2011 come valore programmatico, a fronte del 5,3 tendenziale.

Al riguardo, si rileva che, in presenza di un debito pubblico elevato, non si fa riferimento a possibili rialzi, nei prossimi anni, dei tassi di interesse da parte della BCE, circostanza che andrebbe nella direzione di un ulteriore aumento della spesa per interessi. Attualmente la BCE stessa ha escluso un'operazione di questo tipo, affermando però che le proprie decisioni in tal senso dipenderanno anche dal ritmo di risanamento delle finanze pubbliche, soprattutto da parte di quei Paesi che presentano disavanzi eccessivi⁶⁴.

Si rileva che l'inflazione programmata viene data in costante calo dal 2% del PIL del 2007 all'1,5% del triennio 2009-2011, con ciò non tenendo conto del rischio di un rialzo del costo del petrolio, che potrebbe causare l'aumento del tasso d'inflazione stesso. Si rileva infine che, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente in materia di contabilità pubblica, il DPEF in esame omette l'indicazione degli obiettivi concernenti il fabbisogno e il debito (in valore assoluto), con riferimento sia al settore statale che alla P.A. nel complesso. Con riferimento alla riduzione programmatica del debito in percentuale del PIL, che scende dal 107,7 del 2006 al 99,7 del 2011, non viene presentato alcun elemento di spiegazione sulle

⁶⁴ V. BCE, Bollettino mensile luglio 2006.

modalità degli interventi che si intendono attivare in tal senso. In particolare, il breve cenno alle privatizzazioni e dismissioni non contiene riferimenti quantitativi né, conseguentemente, esplicitazione di alcun effetto sul versante del debito.

**DPEF 2007-2011 –
Quadro macroeconomico programmatico - sintesi**

	2007	2008	2009	2010	2011	
PIL reale	1,2%	1,5%	1,6%	1,7%	1,7%	
Inflazione programmata	2,0%	1,7%	1,5%	1,5%	1,5%	
Indebitamento netto P.A.	2,8%	2,2%	1,6%	0,8%	0,1%	
Avanzo primario	2,1%	2,7%	3,4%	4,1%	4,9%	
Debito-PIL	107,5%	107,0%	105,1%	102,6%	99,7%	

Oltre ai valori-obiettivo dell'avanzo primario e dell'indebitamento netto della P.A. (anche nella versione strutturale), il Documento fornisce indicazioni relativamente all'andamento del PIL reale in termini di crescita percentuale e agli obiettivi programmatici del rapporto debito/PIL.

Infine, viene indicato il livello del saldo netto da finanziare, che non sarà superiore, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, a 29,5 mld per il 2007, 19,5 mld per il 2008 e 10,5 mld per il 2009.

Al riguardo, si rileva l'opportunità di un chiarimento in relazione alle ipotesi sottostanti l'andamento di tale saldo, che per il 2009 appare significativamente ridotto rispetto al 2007.

Va poi rilevato - come per i precedenti tre anni - il carattere molto più sintetico del quadro programmatico rispetto a quello tendenziale; peraltro, il saldo corrente programmatico della P.A. non è indicato, il che rende quindi impossibile ricostruire la composizione qualitativa della manovra correttiva necessaria almeno per il 2007, tenendo conto delle sue componenti.

Nella tabella n. 5 si evidenziano gli scostamenti tra i valori tendenziali e programmatici dei tre aggregati indicati (in percentuale del PIL nominale), che possono fornire una misura dell'entità complessiva degli interventi correttivi necessari.

Per il 2007 si verifica una divergenza tra valori-obiettivo del *deficit* e andamento tendenziale dell'1,3 % del PIL; tale divergenza aumenta costantemente, in ragione dello 0,6% per anno, fino al 3,7% del 2011. La correzione necessaria a ricondurre anche il **saldo primario** agli obiettivi programmatici fissati è pari, per il 2007, a circa 1,3 punti percentuali di PIL; per gli anni successivi le correzioni necessarie sono rilevanti, trattandosi di 1,9 punti circa nel 2008, 2,3 nel 2009, 2,8 nel 2010 e 3,4 nell'anno terminale.

La crescita economica

	2007	2008	2009	2010	2011
PIL tendenziale	1,5	1,2	1,2	1,3	1,3
PIL programmatico	1,2	1,5	1,6	1,7	1,7
scostamento	-0,3	0,3	0,4	0,4	0,4

Un chiarimento andrebbe acquisito in merito alla quantificazione degli effetti depressivi sull'economia⁶⁵, scontati per il 2007 per effetto della manovra correttiva, da cui scaturirebbe un dato percentuale di crescita per tale anno, nella versione "programmatica" del quadro previsionale, inferiore all'analogo dato indicato in riferimento al tendenziale⁶⁶.

In proposito, andrebbero anche chiarite le ragioni per cui il citato impatto sarebbe limitato al solo 2007 e non anche ai successivi anni 2008-2011: se infatti esso non fosse stato scontato, potrebbe risultare sovrastimato il dato di crescita programmatico per tali anni, che è indicato in una "forchetta" tra l'1,5 e 1,7 per cento⁶⁷.

⁶⁵ Tali effetti sono stati oggetto di analisi anche da parte di taluni centri studi di analisi economica e congiunturale. In particolare, il REF, secondo il quale appare scontato che "l'aggiustamento sul 2007 produca un effetto d'impatto pesante sull'economia tale da ricondurci verso una fase di stagnazione". Nello studio, ipotizzando una correzione sul deficit pari a 20 miliardi - equamente suddivisa in minori spese correnti e maggiori entrate - si stima che la riduzione della crescita dell'anno possa arrivare a superare i 5 decimi rispetto al dato tendenziale, per cui il tasso di crescita programmatico, per il 2007, risulterebbe a consuntivo inferiore all'1 per cento. A fronte, invece, dello stesso dato riportato nel Documento, che indica un valore programmatico 2007 pari a non meno dell'1,2 per cento. Cfr. Ref. - Centro ricerche, *Nota Congiunturale*, Anno XIII, n. 3, 31 luglio 2006, pagg. 26 e ss.

⁶⁶ In proposito, si segnala l'impossibilità di pervenire, in assenza del dettaglio degli interventi correttivi programmati per il 2007, ad una misurazione di massima - espressa in valore assoluto - degli effetti depressivi ipotizzabili sulle varie componenti del reddito, problema, peraltro, segnalato anche dalla Corte dei conti. Cfr. Corte dei conti, *Elementi per l'Audizione sul "Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011"*, 14 luglio 2006, pag. 9.

⁶⁷ Oltre a porsi quale fattore "critico" in ordine alla lettura contabile della correzione operata nel 2007, se inclusiva di misure a carattere temporaneo o permanente, il profilo delineato sembrerebbe far ritenere che l'effetto recessivo sul piano economico derivante da una correzione sarebbe immediatamente compensato da un'espansione, più che proporzionale, delle componenti private della domanda, tale da neutralizzare, già dal 2008, l'effetto dovuto alla minore domanda pubblica. Sul punto, occorre considerare che l'indicazione di un valore programmatico della crescita inferiore al dato tendenziale costituisce un evento eccezionale, legato al fatto che, in relazione alla componente correttiva della manovra prevista per il 2007, pari a circa 30 miliardi di euro, si stimerebbe un effetto negativo nello stesso anno sulla crescita del PIL, che risulterebbe recuperata dal dato di crescita dell'anno successivo. Nel dettaglio delle singole componenti della domanda, il ridotto tasso di crescita 2007 per effetto della correzione sui conti pubblici sarebbe riflesso in una sensibile diminuzione della crescita dei consumi delle famiglie (dello 0,8 per cento, a fronte dell'1,3 tendenziale) e nella riduzione (-0,6 per cento) spesa della P.A. a fronte di un tendenziale positivo dello 0,2 per cento. In merito, si osserva che una analoga indicazione risultò nel DPEF 1993/1995, relativamente alla c.d. manovra "Amato", che, effettivamente, determinò una riduzione della domanda complessiva del 1993 pari al 5,1 per cento, corrispondente ad una riduzione del P.I.L. che, in termini reali, si attestò a su di un valore pari all'1 per cento. A tale correzione corrispose tuttavia un deciso decremento della componente di spesa in conto interessi, che segnò da subito una riduzione ben superiore a quella prevista negli obiettivi programmatici per tal componente di spesa. Nondimeno, il documento stima che la correzione dei conti pubblici eserciterà comunque un effetto di "moderazione

Inoltre, andrebbero acquisiti chiarimenti in merito al fatto che la stima del disavanzo 2007, nella versione programmatica indicato pari a 2,8 punti di PIL, risulti scontare non solo effetti depressivi sul lato della spesa (per minore domanda aggregata) ma anche gli ipotizzabili effetti negativi di retroazione (in termini di minori entrate fiscali) sulla finanza pubblica, generati dal rallentamento della crescita economica programmato per tale anno, a ragione della manovra correttiva netta 2007, pari a 30 miliardi di euro⁶⁸.

sull'inflazione" con positive ricadute anche sui tassi d'interesse. Per il dato concernente la riduzione del PIL registrata nel 1993, cfr. ISTAT, *Conti economici nazionali, anni 1992-2003*, edizione 2006, pag. 48; in merito ai profili metodologici inerenti l'indagine dei riflessi delle politiche di bilancio e l'evoluzione dei tassi di interesse, cfr. BCE, Bollettino mensile n. 2/2006, editoriale su "*Politiche di bilancio e Mercati finanziari*", pag. 77 e seguenti.

⁶⁸ Con riferimento alle metodologie di stima degli effetti d'impatto delle misure di politica economica sulle grandezze di bilancio, si rileva che il citato modello previsivo di Finanza pubblica fatto proprio dal Dipartimento della R.G.S. assicura che la valutazione *ex ante* degli interventi tiene conto delle "interrelazioni fra i blocchi di entrata e di spesa". Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro, "*I documenti programmatici: Ruolo, Strutture, Processi e strumenti del MEF*", Marzo 2006, pag. 142.

Tabella 4

Tabella 4

(in milioni di euro)

CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE						
quadro tendenziale 2006-2011						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totale entrate	661.426	677.669	698.106	720.201	742.118	764.431
<i>in rapporto al PIL</i>	45,1%	44,8%	44,6%	44,6%	44,5%	44,4%
Spese correnti netto interessi	590.920	602.900	620.590	634.445	652.965	670.640
<i>in rapporto al PIL</i>	40,3%	39,8%	39,7%	39,3%	39,2%	38,9%
Spesa interessi	67.125	73.130	77.790	82.400	86.580	91.170
<i>in rapporto al PIL</i>	4,6%	4,8%	5,0%	5,1%	5,2%	5,3%
Totale spese correnti	658.045	676.030	698.380	716.845	739.545	761.810
<i>in rapporto al PIL</i>	44,9%	44,7%	44,6%	44,4%	44,4%	44,2%
Spese c/capitale	62.720	62.990	64.370	68.750	67.830	68.000
<i>in rapporto al PIL</i>	4,3%	4,2%	4,1%	4,3%	4,1%	3,9%
Totale spese finali	720.765	739.020	762.750	785.595	807.375	829.810
<i>in rapporto al PIL</i>	49,1%	48,8%	48,7%	48,7%	48,4%	48,2%
Saldo primario	7.786	11.779	13.146	17.006	21.323	25.791
<i>in rapporto al PIL</i>	0,5%	0,8%	0,8%	1,1%	1,3%	1,5%
Indebitamento netto	-59.339	-61.351	-64.644	-65.394	-65.257	-65.379
<i>in rapporto al PIL</i>	-4,0%	-4,1%	-4,1%	-4,1%	-3,9%	-3,8%
PIL nominale	1.466.835	1.513.890	1.564.628	1.613.443	1.666.941	1.721.828

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011.

Tabella 5

Tabella 5

(in milioni di euro)

CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Saldo primario tendenziale	7,79	11,78	13,15	17,01	21,32	25,79
<i>Saldo primario tendenziale/PIL</i>	0,5%	0,8%	0,8%	1,1%	1,3%	1,5%
Saldo primario programmatico/PIL	0,5%	2,1%	2,7%	3,4%	4,1%	4,9%
scostamento	0,0%	1,3%	1,9%	2,3%	2,8%	3,4%
Indebitamento netto tendenziale	-59,34	-61,35	-64,64	-65,39	-65,26	-65,38
<i>Indebitamento netto tendenziale/PIL</i>	-4,0%	-4,1%	-4,1%	-4,1%	-3,9%	-3,8%
Indebitamento netto programmatico/PIL	-4,0%	-2,8%	-2,2%	-1,6%	-0,8%	-0,1%
scostamento	0,0%	1,3%	1,9%	2,5%	3,1%	3,7%
Spesa per Interessi tendenziale	67,13	73,13	77,79	82,40	86,58	91,17
<i>Spesa per interessi tendenziale/PIL</i>	4,6%	4,8%	5,0%	5,1%	5,2%	5,3%
Spesa per interessi programmatica/PIL	4,6%	4,8%	4,9%	5,0%	5,0%	5,0%
scostamento	0,0%	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,3%
PIL nominale tendenziale	1.466,84	1.513,89	1.564,63	1.613,44	1.666,94	1.721,83
PIL nominale programmatico	1.466,84	1.508,44	1.556,24	1.606,57	1.657,01	1.710,52

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011.

Tabella 6

Tabella 6

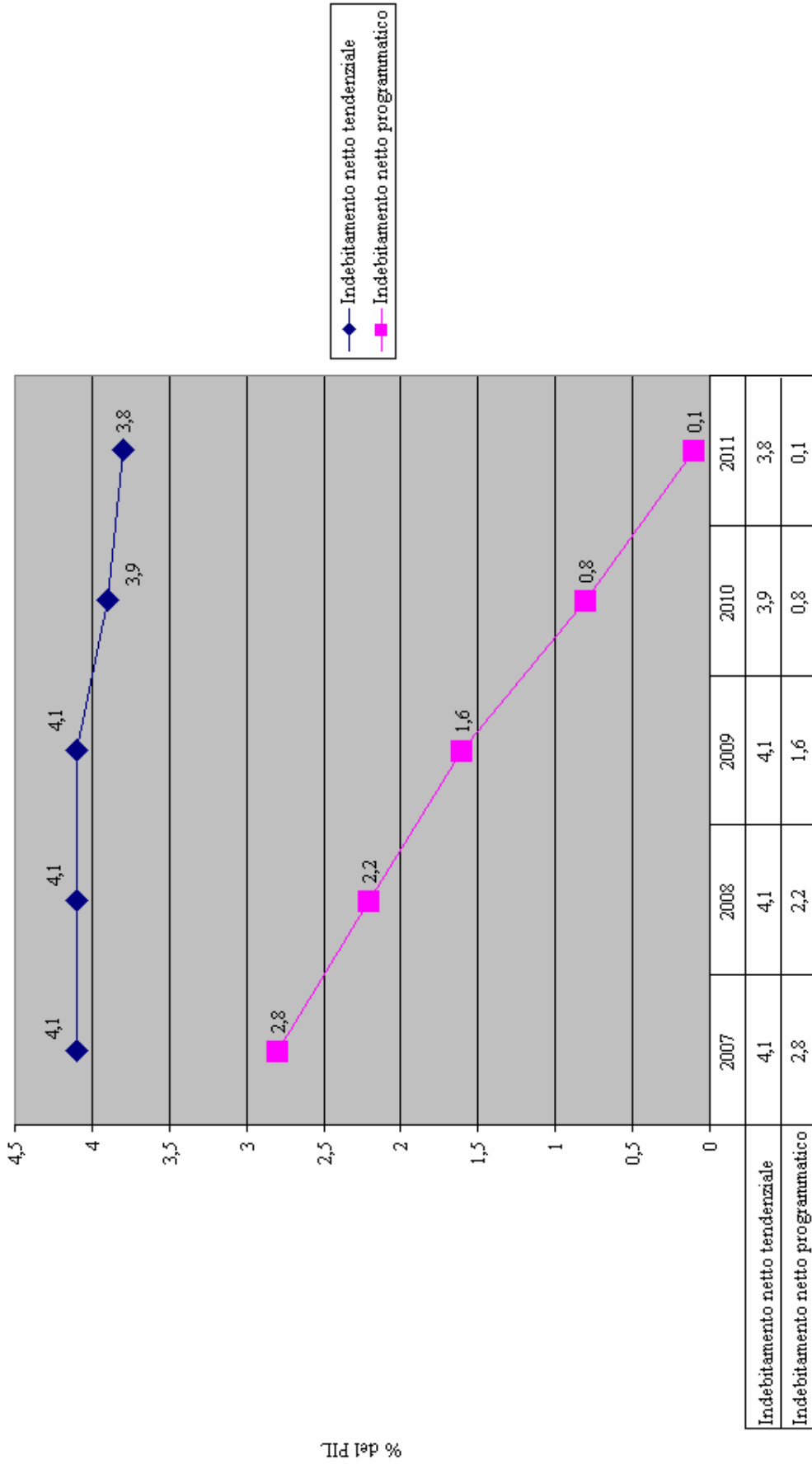
Variazione % delle entrate e delle spese nel periodo 2006-2011

	Previsioni tendenziali					Variazioni						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ENTRATE												
Imposte dirette	201,26	207,68	215,63	224,18	232,63	241,41	6,43%	3,19%	3,83%	3,96%	3,77%	3,77%
Imposte indirette	212,65	221,27	227,16	232,09	237,87	243,79	5,34%	4,06%	2,66%	2,17%	2,49%	2,49%
Imposte c/capitale	3,14	0,05	0,04	0,03	0,03	0,02	73,40%	-98,50%	-21,28%	-13,51%	-18,75%	-19,23%
Totale entrate tributarie	417,04	428,99	442,83	456,30	470,52	485,22	6,19%	2,87%	3,22%	3,04%	3,12%	3,12%
Contributi sociali	187,66	192,02	197,50	203,57	209,90	216,03	2,87%	2,32%	2,83%	3,07%	3,17%	2,92%
Altre entrate correnti	52,94	51,85	53,00	54,42	55,74	57,18	6,23%	-2,06%	2,22%	2,68%	2,43%	2,58%
Entrate c/capitale non tributarie	3,79	4,81	4,78	5,92	5,96	6,00	-8,81%	26,78%	-0,32%	23,74%	0,68%	0,76%
Totale entrate	661,43	677,67	698,11	720,20	742,12	764,43	5,14%	2,46%	3,02%	3,16%	3,04%	3,01%
SPESE												
Redditi da lav. dipendente	162,50	161,24	163,96	168,02	171,18	174,06	4,48%	-0,78%	1,68%	2,48%	1,88%	1,68%
Consumi intermedi	121,00	123,90	127,65	131,28	135,66	140,15	3,30%	2,40%	3,02%	2,84%	3,34%	3,31%
Pensioni	207,44	215,91	224,96	231,25	238,35	246,25	4,31%	4,08%	4,19%	2,80%	3,07%	3,31%
Altre prestazioni sociali	45,86	46,13	47,55	47,71	48,72	50,64	7,10%	0,59%	3,08%	0,34%	2,12%	3,94%
Altre spese correnti netto	54,12	55,72	56,48	56,19	59,06	59,54	5,43%	2,96%	1,36%	-0,51%	5,11%	0,81%
Spese correnti al netto interessi	590,92	602,90	620,59	634,45	652,97	670,64	4,46%	2,03%	2,93%	2,23%	2,92%	2,71%
Interessi passivi	67,13	73,13	77,79	82,40	86,58	91,17	3,99%	8,93%	6,37%	5,93%	5,07%	5,30%
Totale spese correnti	658,05	676,03	698,38	716,85	739,55	761,81	4,41%	2,73%	3,31%	2,64%	3,17%	3,01%
di cui spesa sanitaria	101,92	103,74	107,10	111,12	115,23	119,44	7,77%	1,78%	3,24%	3,73%	3,71%	3,63%
Spese in c/capitale	62,72	62,99	64,37	68,75	67,83	68,00	9,94%	0,43%	2,19%	6,80%	-1,34%	0,23%
Totale spese al netto interessi	653,64	665,89	684,96	703,20	720,80	738,64	4,96%	1,87%	2,86%	2,66%	2,50%	2,48%
Totale spese finali	720,77	739,02	762,75	785,60	807,38	829,81	4,87%	2,53%	3,21%	3,00%	2,77%	2,78%

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria 2007-2011.

Grafico n. 6

Confronto Indebitamento netto Tendenziale e Programmatico in percentuale del PIL



% del Pil

Il presente lavoro tiene conto dei dati disponibili alla data del 18 luglio 2006

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it