

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Elementi di documentazione

n. 28

Nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008

(Doc. LVII, n. 4-bis)

DPEF

Ottobre 2004

Vengono qui svolte alcune osservazioni, limitatamente alla parte relativa agli aggregati della finanza pubblica, che ad una prima lettura possono essere effettuate sulla Nota di aggiornamento del DPEF 2005-2008, trasmessa alle Camere il 29 settembre 2004 (Doc. LVII, n. 4-*bis*).

Si ricorda preliminarmente che la Nota di aggiornamento al DPEF viene prevista dal Regolamento della Camera dei deputati come collegata al sopravvenire, dopo l'approvazione del DPEF con le risoluzioni estive, di elementi imprevisti.

La Nota in esame contiene due tabelle, una delle quali riferita al quadro programmatico sintetico della P.A. 2005-2008 in relazione all'indebitamento netto (strutturale e nominale), agli interessi e al debito e contenente il raffronto con le corrispondenti stime contenute nel DPEF di luglio; la seconda tabella riguarda l'aggiornamento del bilancio programmatico dello Stato 2005-2007.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico sottostante, la Nota conferma quello indicato nel DPEF di luglio, ribadendone il realismo e la prudenzialità.

Si rileva preliminarmente che il nuovo quadro programmatico non espone nel dettaglio i principali aggregati di entrata e di spesa (contrariamente all'analoga Nota del 2003), limitandosi a fornire i nuovi obiettivi in termini di

indebitamento netto (nella doppia versione effettiva e strutturale) e di spesa per interessi (l'andamento dell'avanzo primario è quindi ricavabile per differenza). Manca inoltre qualsiasi indicazione relativamente al fabbisogno, sia tendenziale che programmatico. Come per la Nota del 2003, non viene fornito il quadro aggiornato delle previsioni tendenziali. Infine, manca il dato aggiornato del "tendenziale" del debito, di cui vengono forniti i nuovi obiettivi programmatici.

Poiché, come già osservato, la Nota non contiene un quadro programmatico dettagliato e non fornisce previsioni aggiornate sugli andamenti tendenziali rispetto a quelle di luglio, *non è ricavabile l'entità (oltre che la composizione) degli aggiustamenti netti necessari a conseguire gli indicati obiettivi programmatici per gli anni 2005-2008.*

Al riguardo, l'unica articolazione della manovra a disposizione è quella desumibile da un'apposita Tabella contenuta nel documento Presentazione del ddl finanziaria 2005¹ (e qui riprodotta nella Tabella n. 2), che ripartisce gli interventi correttivi, pari nel complesso a 24 mld, in 9,5 mld di minori spese, 7,5 mld di maggiori entrate e 7 mld di dismissioni.

Il quadro programmatico sintetico presenta (v. Tabella 1 e grafici 1-5), rispetto alle analoghe previsioni di luglio, una diminuzione della spesa per interessi per ciascuno degli anni dal 2005 al 2008, una diminuzione dell'indebitamento netto negli anni dal 2006 al 2008 ed una lieve diminuzione del debito negli anni 2007 e 2008.

¹ Pubblicata sul sito *internet* della Presidenza del Consiglio e riferita al 29 settembre u.s.. I dati sono stati confermati dal Ministro dell'Economia nel corso dell'esposizione economico-finanziaria avvenuta presso la Camera dei Deputati il 4 ottobre u.s..

La Nota individua sinteticamente gli elementi grazie ai quali si determinerebbe il miglioramento previsto per gli obiettivi finanziari del triennio 2006-2008:

- a) criterio del 2 per cento come limite per l'evoluzione della spesa delle Pubbliche Amministrazioni rispetto all'anno precedente;
- b) diversa calendarizzazione del programma di privatizzazioni;
- c) evoluzione più favorevole della spesa per interessi in relazione al punto precedente.

Per quanto riguarda il punto a), si tratta del nuovo criterio di costruzione delle previsioni della spesa P.A., con la limitazione della crescita al 2% rispetto all'anno precedente, punto, questo, cruciale in ordine alla costruzione dei saldi programmatici (oltre alla previsione di crescita delle entrate, di cui più avanti).

Al riguardo, si pone anzitutto una questione metodologica: ai fini della congruità della tenuta di un tale limite vanno chiariti i supporti normativi che giustificano tale limitazione come attendibile ex post all'atto dell'approvazione degli strumenti di cui alla manovra.

Ciò tenuto conto essenzialmente della struttura della spesa pubblica, almeno per la parte riferita allo Stato, largamente condizionata cioè dalla componente legata ai cd. "fattori legislativi" e alla quota obbligatoria.

Il criterio di cui al punto a) implica in sostanza la trasformazione di tutta la spesa della P.A. in un tetto - come sembra evincersi dalla valenza giuridica di alcune norme di carattere generale contenute nel ddl finanziaria 2005 (art. 2 e 3 in particolare) -, il che va valutato a fronte di una composizione della

spesa almeno dello Stato che, in relazione ad esempio alle previsioni iniziali per il 2004, registrava l'88% come riferito alla componente strettamente obbligatoria e più del 94% in riferimento ad una versione più ampia della medesima componente obbligatoria². L'affidabilità del risultato di un tale criterio sembra in sostanza connessa ad una efficace e dettagliata base normativa (in termini di interventi comportanti sia modifiche sostanziali sia espliciti meccanismi di monitoraggio sia un adeguato apparato sanzionatorio).

Sarebbe utile avere maggiori dettagli su tali aspetti, almeno in riferimento ai grandi comparti normativi. Sempre per la spesa dello Stato, infatti, per categorie come i consumi intermedi e gli investimenti fissi lordi la natura della spesa è del tutto coerente con la previsione di un tetto. Tenuto conto dell'esclusione della regola per le prestazioni sociali, il chiarimento appare particolarmente necessario per categorie quantitativamente significative, come ad esempio i "redditi da lavoro dipendente", per i quali, nella relazione al ddl finanziaria 2005, viene ipotizzata una crescita tendenziale esattamente coincidente con la regola di crescita, nonché per i "trasferimenti ad amministrazioni pubbliche", che include tra l'altro il comparto della sanità.

Un altro problema è costituito dalla base del calcolo per la variazione, base individuata nell'anno precedente (2004) e che dovrebbe essere esplicitata - presumibilmente - nella Sezione II della Relazione Previsionale e Programmatica, al momento però non disponibile. L'unico riferimento rimane, a parte l'ultima previsione aggiornata del "tendenziale" 2004 di cui al DPEF 2005-2007, comprensiva già degli effetti del decreto-legge n. 168, la Tabella n.

² Riferita ad una colonna denominata "altre" spese. Cfr. ddl "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2004 e bilancio pluriennale per il triennio 2004-2006" (A.S. 2513), tabella pag. 7.

3³. Anche sul livello di tale base sarebbe utile avere informazioni più circostanziate.

Appare comunque chiaro che, dal momento che si versa nell'ambito di previsioni, sia pure aggiornate, il metodo non riesce ad evitare elementi di incertezza, consistendo esso in una variazione applicata ad una base certa solo ad esercizio successivo iniziato. Va poi considerata la nota complessità della ricostruzione dei consuntivi riferiti a tutta la P.A. (ed anche per la sola quota-Stato) utilizzando la metodologia riferita al criterio di competenza economica (SEC 95).

Tra l'altro, riprendendo le richieste di chiarimenti già avanzate in riferimento al Dpef di luglio, ai fini di una valutazione della base 2004 su cui innestare la variazione del 2% andrebbero chiariti l'andamento della politica di privatizzazioni prevista per il 2004 (per una previsione di 19,5 mld), in ragione dei connessi effetti sulla previsione di spesa per interessi, nonché il completamento ipotizzato nella manovra di aggiustamento, sempre per il 2004, in riferimento a 2 mld di ulteriori misure di carattere amministrativo.

Ciò richiama il punto b), per il quale appare necessario un chiarimento in merito all'eventuale impatto della “diversa calendarizzazione del programma di privatizzazioni” annunciata dalla Nota, tenendo conto che secondo il DPEF di luglio il debito pubblico si sarebbe dovuto attestare per il 2004 al 106 per cento del PIL grazie alla realizzazione di un programma di dismissioni e cessioni di attività per il valore già ricordato di circa 19,5 mld di euro.

Per quanto attiene al punto c), relativo alla spesa per interessi, si rileva che per il 2005, a fronte di una diminuzione della stessa di 0,2 punti percentuali (5,1% rispetto al 5,3% del DPEF), gli obiettivi

³ Ugualmente pubblicata sul sito *internet* della Presidenza del Consiglio e riferita al 29 settembre u. s..

di indebitamento netto rimangono invariati al 2,7% (e 2,2% per l'indebitamento netto strutturale), mentre per gli anni successivi l'entità della diminuzione prevista per la spesa per interessi corrisponde in misura identica al miglioramento, sempre rispetto al DPEF di luglio, dell'indebitamento netto (v. tabella n. 1).

Riguardo alla riduzione della spesa in questione sarebbe opportuna una esplicitazione circa i motivi di una tale previsione per gli anni 2005 e 2006 (risultando peraltro invariati per tali anni i nuovi obiettivi di debito rispetto a quelli di luglio), nonché circa la misura in cui la riduzione dello 0,1 per cento sul PIL dell'obiettivo di debito per gli anni 2007 e 2008 concorre al risultato di una previsione di spesa inferiore per interessi (sempre sul PIL)⁴.

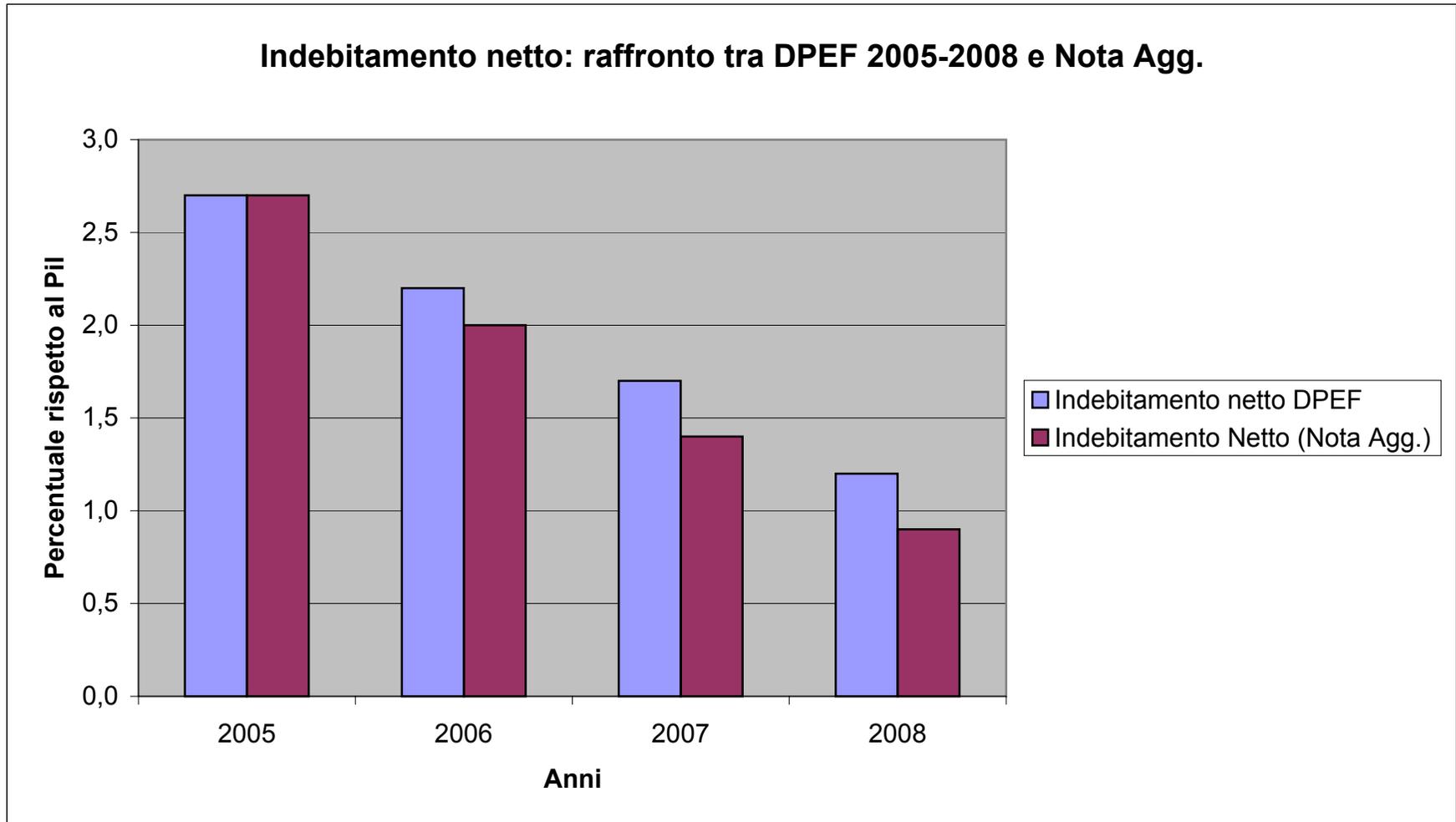
Va ricordato infine che, sul versante delle entrate, la Nota afferma che quelle tributarie sono previste crescere del 3,5 per cento.

Tale stima non viene suffragata da alcun elemento esplicativo. In mancanza di un "tendenziale" aggiornato non è chiaro se tale evoluzione sia o meno interamente riconducibile alla manovra, come sembrerebbe indicare la conferma del quadro macroeconomico di luglio. Nella relazione introduttiva al disegno di legge finanziaria 2005 il dato è confermato, chiarendo che si tratta di interventi strutturali di "manutenzione" della base imponibile e sottolineando che "l'incremento è inferiore a quello del PIL nominale poiché non è pensabile sostituire nell'anno tutte le una tantum del 2004".

⁴ Al riguardo, nel corso della citata esposizione economico-finanziaria presso la Camera dei deputati, il Ministro dell'economia e delle finanze ha fatto presente che tale variazione relativa alla spesa per interessi sembrerebbe dovuta ad una imprecisione materiale contenuta nel DPEF di luglio, in quanto, in tale sede, la spesa per interessi programmatica risultava superiore a quella tendenziale a causa di un errore materiale.

Quadro programmatico sintetico delle Amministrazioni Pubbliche				
Raffronto tra DPEF 2005-2008 e relativa Nota di aggiornamento				
(in % del PIL)				
	2005	2006	2007	2008
Indebitamento netto DPEF	-2,7	-2,2	-1,7	-1,2
Indebitamento netto (Nota agg.)	-2,7	-2,0	-1,4	-0,9
<i>Scostamento</i>	0,0	0,2	0,3	0,3
Avanzo primario DPEF	2,6	3,3	4,0	4,8
Avanzo primario (*)	2,4	3,3	4,0	4,7
<i>Scostamento</i>	-0,2	0,0	0,0	-0,1
Interessi DPEF	5,3	5,5	5,7	6,0
Interessi (Nota agg.)	5,1	5,3	5,4	5,6
<i>Scostamento</i>	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4
Indebitamento netto strutturale DPEF	2,2	1,9	1,5	1,1
Indebitamento netto strutturale (Nota agg.)	2,2	1,7	1,2	0,8
<i>Scostamento</i>	0,0	-0,2	-0,3	-0,3
Debito DPEF	104,1	101,9	99,3	98,1
Debito (Nota agg.)	104,1	101,9	99,2	98,0
<i>Scostamento</i>	0,0	0,0	-0,1	-0,1
(*) L'avanzo primario non è indicato nella Nota di aggiornamento; esso è stato ricavato, per differenza, sulla base del valore dell'indebitamento netto e di quello degli interessi				

Grafico n. 1



Avanzo Primario: raffronto fra il DPEF e il dato derivato dalla Nota di Agg.

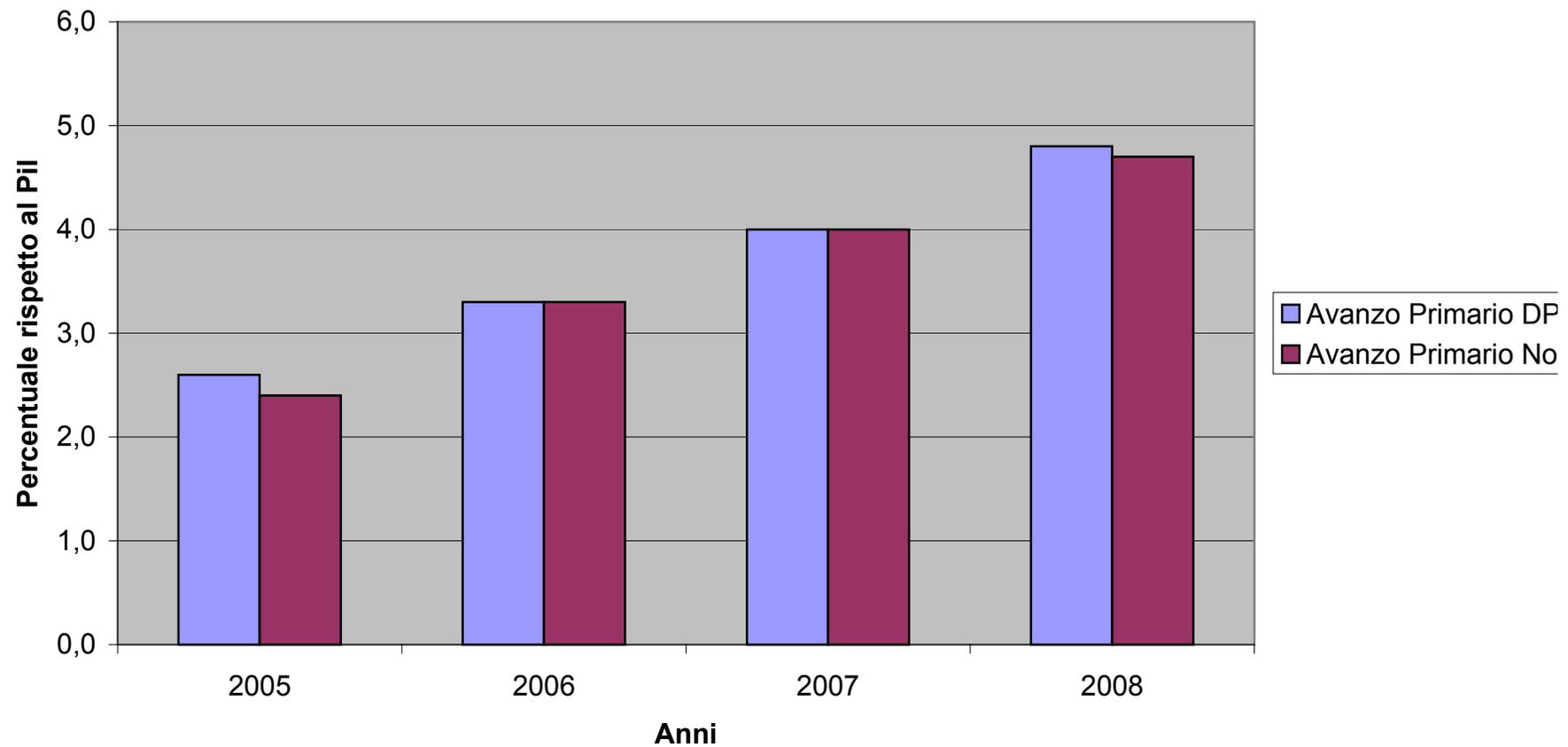
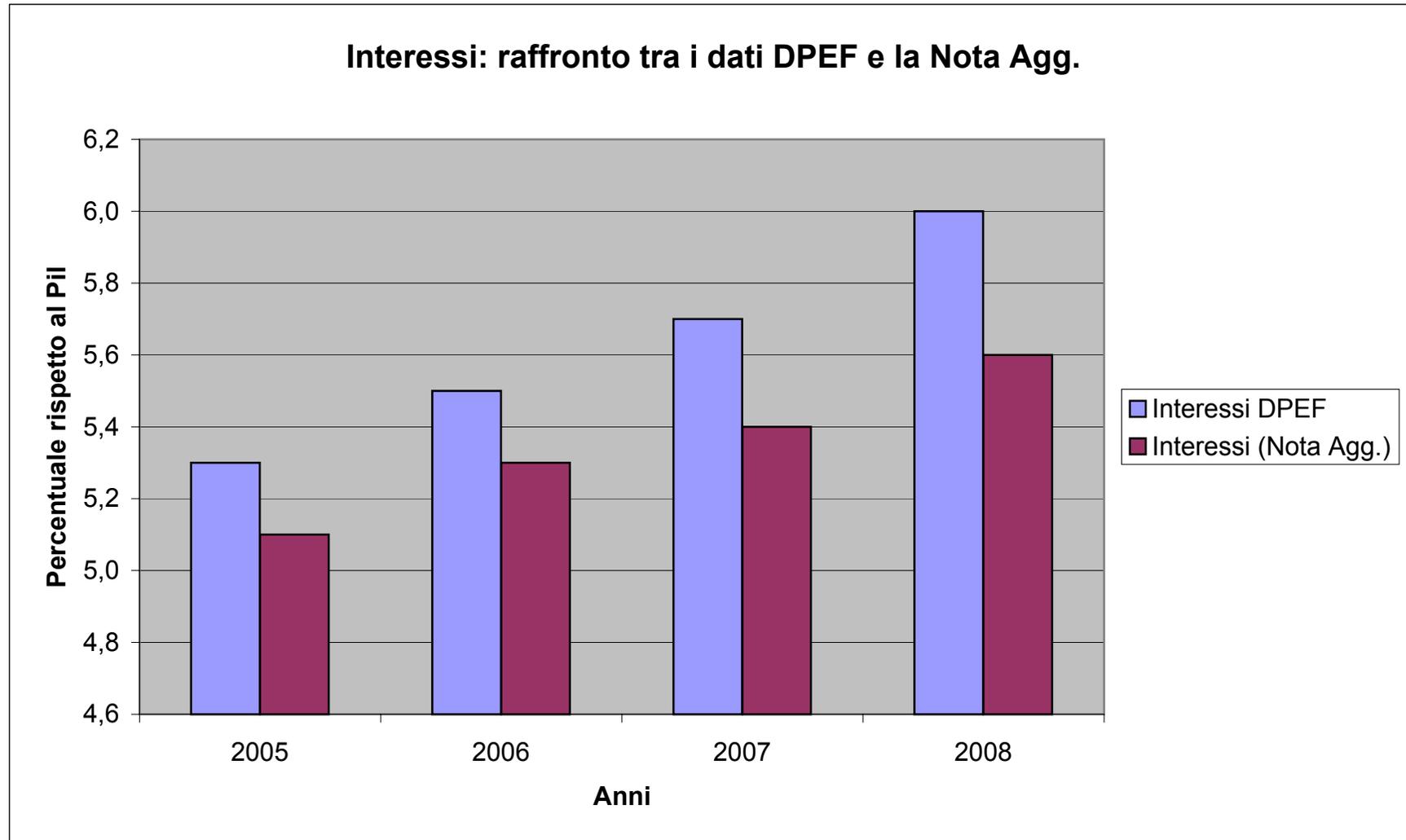


Grafico n. 3



Indebitamento Netto Strutturale: raffronto tra i dati DPEF e la Nota Agg.

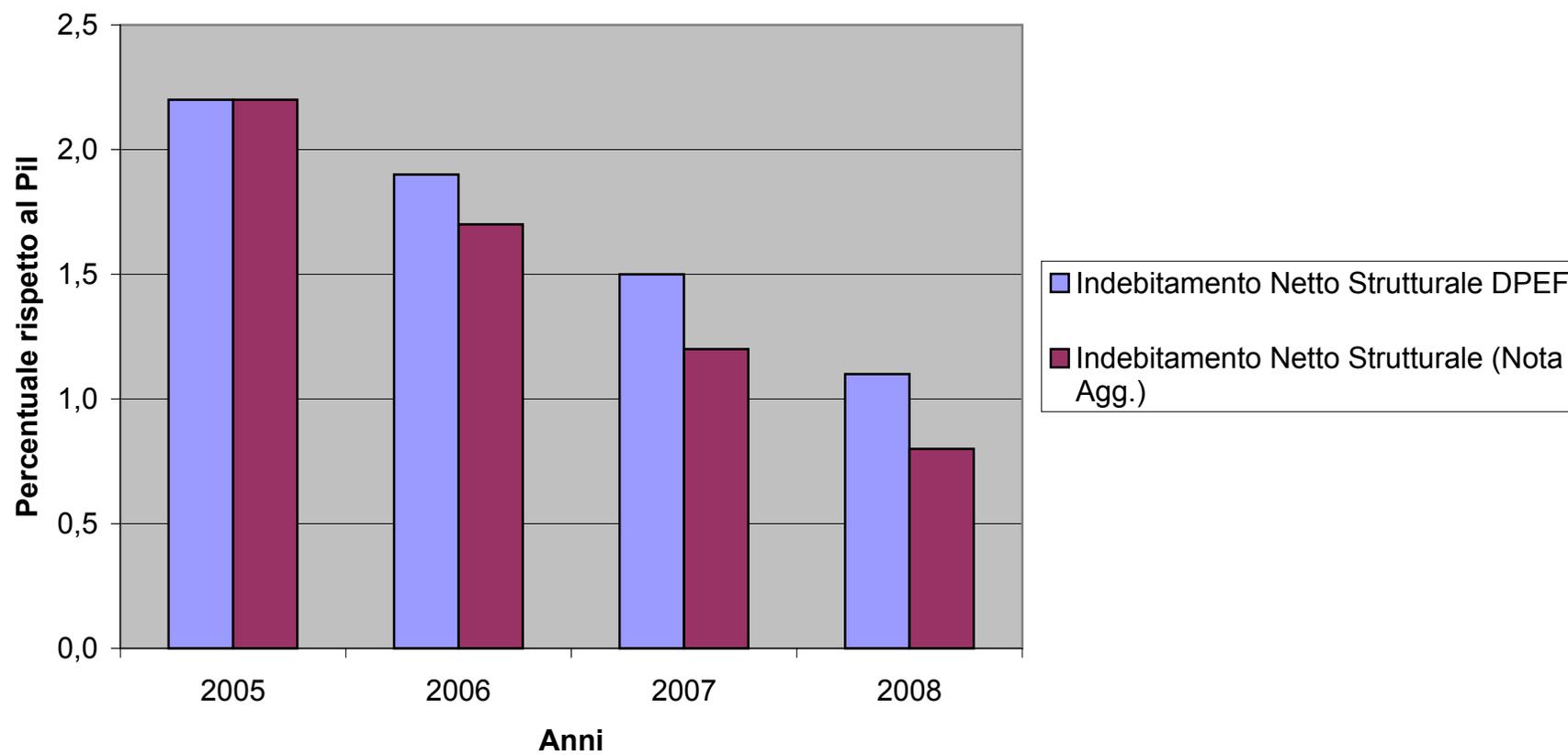


Grafico n. 5

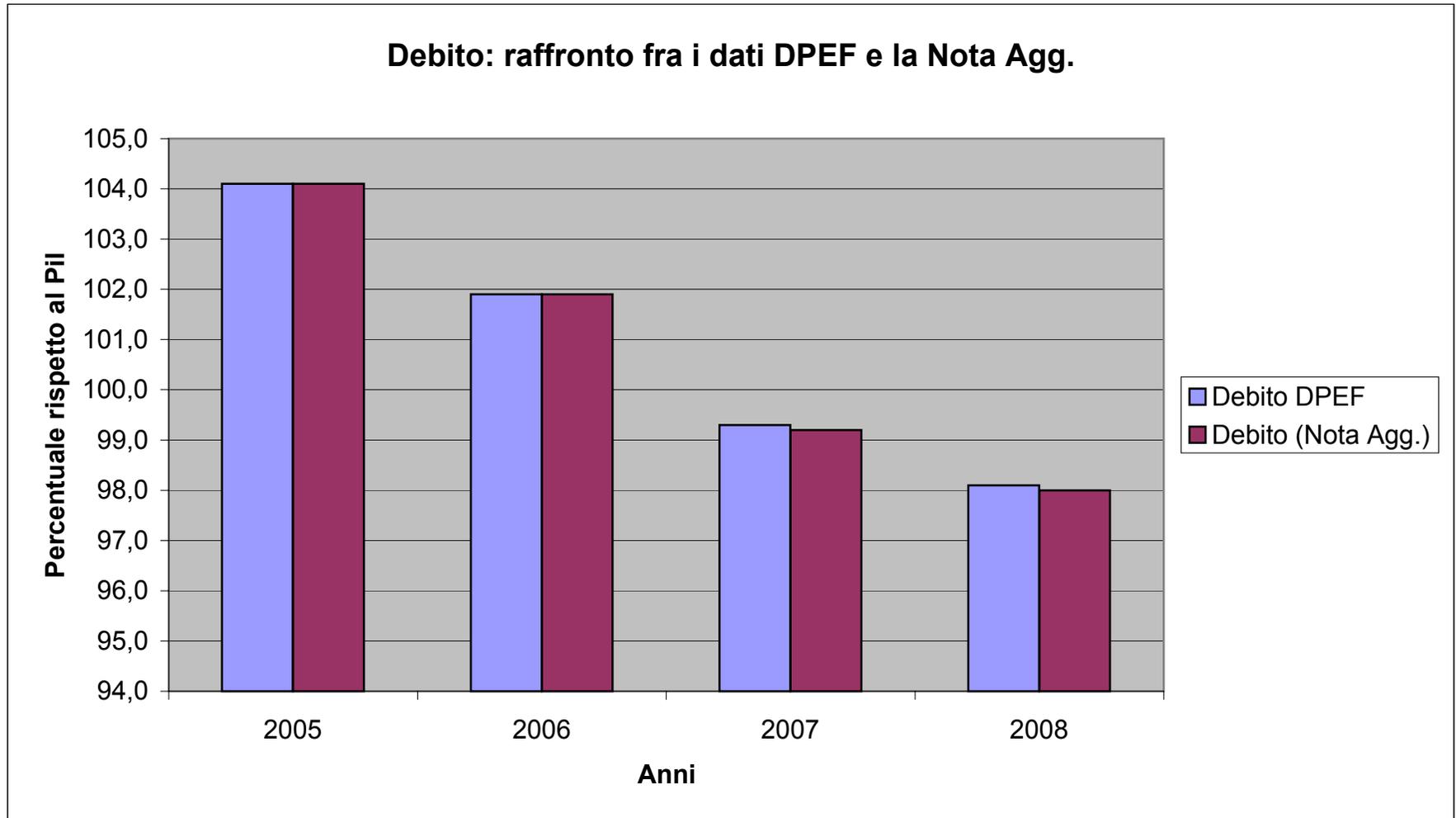


Tabella 2

Aggiustamento dei conti pubblici

(mld di euro)

Spesa	9,5
Entrate	7,5
Dismissioni attivi	7
Minori interessi	1,5
Maggior spesa 2005	-1,5
Totale	24

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presentazione del ddl finanziaria 2005

Tabella 3

Conti pubblici

(mld di euro)

	Valore nominale 2004	Valore nominale 2005	Incremento nominale	Incremento %
Spesa corrente	535	549	14	2,6
Spesa C/capitale	54,5	56	1,5	2,7
Entrate	614	631	17	2,8
di cui Entrate tributarie	385	399	14	3,5
PIL nominale	-	-	60	4,4

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presentazione del ddl finanziaria 2005