

di programmazione della propria attività, la Corte dei conti deve tener conto delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su Amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico, “ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica”.

La medesima legge finanziaria, con il comma 70 dell’art. 3, ha inoltre disposto che la Corte dei conti, nell’elaborazione della relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, esprima le valutazioni di sua competenza, in particolare sullo stato della spesa e sull’efficienza delle pubbliche Amministrazioni, tenendo tra l’altro conto della classificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e delle priorità indicate dal Parlamento.

2.

Per vero le Sezioni riunite in sede di controllo, che curano l’anzidetta relazione allegata alla decisione sul rendiconto generale dello Stato, già da vari anni sono solite soffermarsi sugli andamenti complessivi della finanza pubblica, con riguardo ai quali formulano le proprie osservazioni raffrontandone i risultati con quelli degli analoghi andamenti evidenziati in sede internazionale e comunitaria.

In tale suo divisamento la Corte è confortata non solo dalle disposizioni legislative sopracennate, che la chiamano a cooperare con lo Stato e con le Regioni ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ma anche dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ravvisato il fondamento dell’intero sistema di controllo successivo sulla gestione intestato alla magistratura contabile nell’art. 100, secondo comma, della Costituzione, nel quale il riferimento al bilancio dello Stato è stato da ultimo inteso come attinente al bilancio dello Stato-comunità, cioè della Repubblica, e il referto sugli esiti del riscontro eseguito come riguardante il sistema di finanza pubblica allargata (sentenza n. 179 del 2007).

Alle valutazioni degli andamenti generali della finanza pubblica, secondo i criteri della contabilità nazionale, fanno di norma seguito nella relazione annuale quelle sui conti dello Stato, espresse in termini di contabilità finanziaria, utilizzate per la formulazione del rendiconto dalla Ragioneria generale dello Stato, separatamente per l’entrata, la spesa e il conto del patrimonio, con suggerimenti volti al miglioramento dell’ordinamento contabile e notazioni sui principali fatti gestori.

A tale prima parte ha fatto seguito, fino allo scorso anno, una seconda parte riservata ai conti e all'attività dei singoli Ministeri, valutati separatamente con riguardo all'azione svolta ed ai risultati conseguiti.

Quest'anno la Corte ha deciso invece di anticipare al rendiconto generale dello Stato 2007 la riclassificazione del bilancio operata con la manovra di finanza pubblica 2008, attraverso il ribaltamento dei capitoli di bilancio di quest'ultimo esercizio sull'anzidetto rendiconto, i cui risultati vengono così valutati per la spesa in termini di missioni e programmi. Trattasi di una iniziativa avviata, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, in via sperimentale ed a campione, per anticiparne gli effetti rispetto all'esercizio 2008, in cui il nuovo sistema – oggetto di attenzione anche ai fini degli eventuali adeguamenti da apportare attraverso modificazioni legislative – andrà a pieno regime.

Conseguentemente la Corte è venuta nella determinazione di inserire quest'anno il consueto esame dei risultati, basato sui conti consuntivi dei Ministeri trasmessi dalla Ragioneria generale dello Stato, nella prima parte della relazione, in cui l'analisi avverrà in termini sintetici, e di riservare la seconda parte agli effetti economico-finanziari delle politiche pubbliche di settore, nelle quali vengono accorpati missioni e programmi.

Tale soluzione, che è in linea con l'apporto che la Corte è chiamata a dare in sede di coordinamento del sistema di finanza pubblica, è finalizzata anche a corrispondere tempestivamente alle priorità previamente deliberate dalle Commissioni parlamentari ai fini dei referti specifici e delle audizioni richieste, che non possono non riguardare i fenomeni gestori nella loro completezza, i quali già fin d'ora, in attesa dell'attuazione del Titolo V novellato della Costituzione, vanno indagati dal momento in cui sorgano, talora in sede comunitaria, a quello in cui si sviluppano e si concludono, spesso in sede regionale e locale.

E' evidente peraltro che, in fase sperimentale, l'attenzione è stata concentrata prevalentemente sulle missioni e programmi che attengano alla gestione dello Stato.

3.

La Corte, pur se assolve e talora anticipa anche i compiti intestatili dalla Costituzione e dalle leggi in tema di controllo, non può esimersi dal rappresentare a Parlamento e Governo alcune criticità che non ne agevolano il ruolo nell'esercizio della funzione ausiliaria.

La prima criticità deriva dalla perdurante indeterminatezza del quadro istituzionale di riferimento, che non solo ingenera confusione ma incide anche sul più appropriato utilizzo delle pubbliche sostanze.

Sono ormai trascorsi circa sette anni dall'emanazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha modificato il Titolo V della Parte II della Costituzione, senza che sia stato completato il sistema costituzionale che si intendeva realizzare né attuato l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica ai nuovi canoni costituzionali.

Più in particolare non sono state definite le funzioni fondamentali delle autonomie locali né stabilite le risorse finanziarie alle quali le medesime possono attingere per il conseguimento dei loro fini, mentre si è nel frattempo dilatato l'apparato organizzativo dello Stato.

I settoriali interventi attuati con le leggi finanziarie, talora caducati dalla Corte costituzionale chiamata ad assolvere un ruolo di "supplenza" che non le è proprio, hanno finito per ingenerare incertezza e creare sovrapposizione di competenze, conflitti spesso irrisolti e disarmonie in un sistema policentrico non ben strutturato.

In tale contesto la pressione fiscale risulta in tendenziale aumento, non diversamente dalla spesa pubblica di parte corrente, mentre è in declino la spesa in conto capitale.

Se si vuole normalizzare la situazione, porre ordine nella spesa pubblica, evitare duplicazione di competenze e "tribuire cuique suum", è necessario uscire dallo stato di sostanziale stallo in cui si versa ed assumere soluzioni politiche condivise e definitive, che diano vita ad un apparato pubblico ben articolato e ordinato su cui sarà più agevole esercitare controlli mirati, incisivi ed efficaci.

Una seconda criticità è rappresentata dalla non attuata armonizzazione dei bilanci pubblici, sulla quale anche in passato la Corte ha avuto modo di formulare le proprie riserve.

Il principio dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, immanente alla Costituzione repubblicana fin dalla sua prima emanazione laddove si affermava l'esigenza del coordinamento della finanza pubblica e ribadito nelle numerose leggi di contabilità pubblica succedutesi nel tempo, è assurto a dignità costituzionale nella ricordata legge n. 3 del 2001, nella quale la relativa disciplina è stata attribuita alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni, senza peraltro trovare finora concreta esplicazione.

Non che non siano stati fatti tentativi in tal senso, ma sono sempre stati di carattere solo ricognitivo e settoriale, quale quelli riguardanti le Regioni e gli Enti locali, mentre è mancata una disciplina generale e organica che riguardasse tutti i bilanci pubblici.

La situazione è poi aggravata dal fatto che, nel settore pubblico, permane la differenza fra enti che continuano ad applicare, quale contabilità prevalente, la “finanziaria” ed enti che seguono la “contabilità economica”, fra le quali non risultano agevoli “interrelazioni” e “integrazioni” per la diversa metodologia seguita.

Attribuire poi l’armonizzazione dei bilanci pubblici, che postula unità di intenti ed indirizzi unitari, ad una pluralità di soggetti, di cui alcuni rivendicano la facoltà di libere scelte delle forme in cui stilare i propri documenti contabili quale malintesa espressione di autonomia finanziaria, non agevola la soluzione del problema e non facilita certo il pur necessario coordinamento della finanza pubblica.

E’ evidente che è più agevole concorrere a coordinare e coordinare ciò che è omogeneo anziché ciò che si presenta con caratteristiche e connotati differenziati, perché ispirato a criteri compilativi diversi.

Il problema merita di essere affrontato e risolto.

Una terza criticità è rinvenibile nella difficoltà incontrata e nel ritardo maturato dalle amministrazioni ed enti pubblici nell’introduzione dei controlli di gestione, finalizzati all’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa.

E’ noto che tali controlli, inclusi fra quelli interni a ciascuna amministrazione il cui funzionamento deve essere verificato dalla Corte dei conti, si atteggiavano come controlli concomitanti “di primo grado”, dei quali la Corte stessa è legittimata ad avvalersi ai fini dell’esercizio dei controlli sulla gestione delle dette Amministrazioni, che avvengono in via successiva ed hanno destinatari diversi.

L’ipofunzionalità dei controlli interni “di gestione” determina un aggravio per l’esercizio dei controlli “esterni” sulla gestione, specie ove si consideri che – ai fini delle rispettive verifiche – maggiore coerenza applicativa va assicurata agli indicatori di *performance* la cui determinazione è rimessa alle Amministrazioni con il supporto degli organi di controllo interno.

Le evidenziate difficoltà sono probabilmente da attribuire anche alla mancata adozione di una effettiva contabilità economica, che costituisce presupposto necessario di ogni controllo gestionale, e forse alla “macchinosità” del decreto legislativo n. 286 del 1999, che – a differenza

dell'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993 – è connotato da una “moltiplicazione” dei controlli di diversa natura e funzione.

Un ripensamento della materia – insieme all'introduzione di una reale contabilità economica – potrebbe contribuire ad una migliore funzionalità dei controlli.

Una quarta criticità è ravvisabile nel fatto che il Parlamento, mentre attribuisce alla magistratura contabile spesso nuovi, più estesi e più onerosi compiti, in sede sia centrale che regionale, non solo non adegua le dotazioni organiche della magistratura stessa, la quale ha visto alcuni anni orsono attuata una riforma epocale caratterizzata dall'aumento delle strutture regionali “a costo zero”, ma al contrario dà vita a significative contrazioni del personale sia di magistratura che amministrativo, utilizzato per l'assolvimento delle nuove funzioni.

Basti qui ricordare l'avvenuta abrogazione dell'art. 7, comma 9, della legge n. 131 del 2003 ad opera del comma 61 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008 ed il tendenziale blocco del *turn over* dell'anzidetto personale, sempre ad opera delle “Finanziarie” degli ultimi anni.

Se in un momento di paventata crisi economica, connotato da diminuite competitività e produttività, si vuol intervenire razionalizzando la spesa pubblica, che assorbe circa la metà del prodotto interno lordo, è necessario al contrario potenziare le strutture di controllo collaborativo sulla gestione della Corte – oggi unico controllo esterno rimasto – agevolandone un maggior e più incisivo radicamento sul territorio, a supporto delle realtà locali, chiamate ad esercitare funzioni importanti ed a gestire risorse finanziarie cospicue; ciò anche attraverso l'attivazione di capillari e più incisive forme di raccordo con i Servizi di controllo interno, ai quali fornire indirizzi e indicazioni sul modo più idoneo in cui assolvere i loro compiti e riceverne informazioni sui più significativi fatti di gestione, utili non solo per migliorare il controllo ma anche per cooperare ad un esaustivo coordinamento della finanza pubblica.

Un'ultima criticità attiene alla provvista delle dotazioni di bilancio, che la Corte gestisce nell'esercizio dell'autonomia finanziaria normativamente riconosciutale per lo svolgimento delle proprie funzioni.

L'anomalia denunciata consiste nel fatto che dette dotazioni non vengono determinate dal Parlamento, di cui la Corte dei conti, nell'assolvimento delle funzioni di controllo, costituisce *longa manus*, previa quantificazione in base alle spesso nuove prestazioni richieste (referti specifici, audizioni), secondo il criterio adottato da altri Paesi dell'Unione Europea, ma direttamente dall'Esecutivo, soggetto passivo dei controlli della magistratura contabile, che le stabilisce discrezionalmente, di norma alla stregua della spesa storica.

Ciò, fra l'altro, preclude alla Corte la possibilità di dotarsi della più idonea strumentazione per lo svolgimento dei compiti che le vengono affidati, che postulano talora l'acquisizione di competenze specifiche esterne non rinvenibili nell'ambito della Corte stessa, o di strumentazioni informatiche altamente specializzate, necessarie per le elaborazioni tecnico-scientifiche presupposte.

E' quindi auspicabile che, per le funzioni di cui è diretto destinatario, sia lo stesso Parlamento, tramite i propri Presidenti, a stabilire le risorse finanziarie di cui la Corte deve essere dotata.

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze di finanza pubblica

1. Premessa
2. La politica di bilancio per il 2007
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria
5. La manovra di bilancio per il 2008

Appendice: I conti pubblici di Italia, Francia e Germania a dieci anni dall'ammissione nell'Unione Monetaria Europea

1. Premessa

1.1. Il 2007 è stato un anno positivo per i conti pubblici in un contesto economico ancora favorevole ma declinante. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore più che doppio rispetto al tasso medio registrato nella prima metà del decennio, ma inferiore alle attese e allo stesso risultato del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato, mentre il saldo "strutturale" (depurato cioè degli effetti del ciclo economico e delle misure *una-tantum*) è migliorato, nel biennio 2006-2007, di circa tre punti percentuali, vale a dire quasi il doppio di quanto richiesto dalle raccomandazioni della Commissione europea. L'avanzo primario è tornato su valori importanti (oltre il 3 per cento del Pil), con un incremento rispetto al 2006 di poco meno di due punti.

Il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita passando dal 106,5 al 104 per cento, anche in questo caso migliorando l'obiettivo posto dai documenti programmatici.

Grazie a questi risultati si sono creati i presupposti per la avvenuta cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

1.2. Come per il 2006, il merito per i considerevoli risultati macro-contabili non consente di trascurare che il riequilibrio ha seguito a realizzarsi con modalità difformi da quelle prescritte dagli stessi documenti programmatici governativi e dalle tendenze osservate negli altri principali paesi europei.

Anche per il 2007, infatti, si devono ripetere le considerazioni avanzate nella Relazione dello scorso anno. Mentre si è consolidata la tendenza alla crescita della spesa per interessi (+12 per cento) - con la cessazione del lungo periodo che ci ha riservato un "dividendo" positivo attribuibile all'effetto euro - modeste hanno seguito a risultare le azioni di contenimento della spesa corrente primaria, che appare ridotta di solo lo 0,2 per cento sul Pil tra il 2005 e il 2007 e della spesa primaria totale, sostanzialmente invariata sul prodotto se misurata al netto degli oneri straordinari. Si tratta di risultati da giudicare con maggiore preoccupazione se rapportati ai successi nettamente più rilevanti conseguiti nello stesso periodo da Germania e Francia, che pure non dovevano fronteggiare squilibri strutturali confrontabili con quelli del nostro paese.

I progressi ottenuti in termini di saldi e di debito pubblico sono, pertanto, riferibili ancora per il 2007 al forte incremento delle entrate delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, alla crescita delle entrate tributarie, la cui pressione sul Pil è aumentata di ben 1,2 punti rispetto al 2006, raggiungendo il 43,3 per cento, valore inferiore di solo lo 0,4 per cento al massimo storico verificato nel 1997 (l'anno dello sforzo fiscale che, con la tassa straordinaria per l'Europa, doveva consentire l'ammissione all'Unione monetaria). E' da rimarcare, in tema di entrate, l'inattesa rapidissima espansione del gettito tributario delle amministrazioni locali (quasi il 7 per cento rispetto al 2006, anno di per sé di forte crescita), soprattutto nel comparto delle imposte dirette, a seguito dell'ampio ricorso, molto superiore alle previsioni, alla leva fiscale, anche sotto forma di maggiorazione di aliquote disposte dalle regioni in disavanzo strutturale sanitario. Un aumento di pressione fiscale da guardare con preoccupazione perché destinato a fronteggiare spese dal limitatissimo contenuto discrezionale.

1.3. Se si guarda all'interno della spesa pubblica, si possono mettere in evidenza tendenze diversificate che, tuttavia, non permettono di attenuare il giudizio preoccupato

sull'inadeguatezza e, anche, sulle difficoltà oggettive degli interventi di contenimento via via sperimentati.

Nel 2007, si registrano segni di rallentamento delle spese di personale delle Amministrazioni pubbliche e delle prestazioni sociali in natura che, sostanzialmente, incorporano parte della spesa sanitaria. Ma, per tali componenti, i migliori risultati conseguiti non offrono certezze quanto al loro grado di permanenza: nel caso dei redditi da lavoro il rallentamento è più da attribuire allo scadenziario dei rinnovi contrattuali, più volte rivisto dal governo, che non alla rimozione dei numerosi fattori di lievitazione della spesa sui quali la Corte si è soffermata, con approfondite analisi, negli ultimi anni (e sui quali si forniscono ulteriori riflessioni nella presente Relazione). Quanto ai progressi connessi alle disposizioni del Patto per la salute, si tratta di valutarli con prudenza, poiché all'effettivo contenimento della spesa farmaceutica fa riscontro il mero rinvio di spese connesse al rinnovo di convenzioni con i medici di medicina generale.

Per le altre spese correnti, si deve rilevare il consueto andamento oscillante dei consumi intermedi (soprattutto acquisti di beni e servizi) in lieve ripresa rispetto al 2006, essenzialmente per la dinamica piuttosto sostenuta (quasi il 4 per cento) registrata nel conto delle Amministrazioni locali. E ciò a conferma dei margini ormai molto stretti di ulteriore compressione di tale componente di spesa, la cui incidenza sulla spesa complessiva resta, peraltro, di entità modesta (10,6 per cento).

Le prestazioni sociali in denaro – costituite in larga misura dalla spesa per pensioni – sono aumentate rapidamente nel 2007 (5,2 per cento), soprattutto nella componente diversa dalle pensioni, a seguito delle prestazioni a sostegno del reddito delle famiglie introdotte con la Finanziaria per il 2007.

Al netto di complesse contabilizzazioni di operazioni straordinarie, le spese in conto capitale sono rimaste pressoché stabili in termini di Pil. Anche gli investimenti fissi hanno segnato una crescita non troppo diversa da quella del prodotto (in termini nominali), restando pertanto molto al di sotto degli obiettivi programmatici di rapido rilancio assunti con i documenti di governo. L'attività di investimento è risultata meno dinamica nelle Amministrazioni locali. Si segnala, in ogni caso, la complessità di un settore nel quale la ripresa effettiva discende più da una continuativa e intensa attività di progettazione che dalla mera messa a disposizione di maggiori risorse finanziarie.

1.4. In conclusione, il quadro di finanza pubblica del 2007 lascia irrisolti, nella prospettiva di medio lungo termine, i problemi legati ad un efficace controllo della spesa pubblica primaria, da lungo tempo sollevati anche dalla Corte. Una analisi comparata delle *performances* conseguite nel primo decennio di vita dell'Unione monetaria europea (Ume) (esposta nell'appendice al presente capitolo) illustra efficacemente le difficoltà dell'Italia. L'euro ha consentito al nostro paese di ridurre il peso della spesa per interessi sul Pil di più di quattro punti (ai prezzi 2007 pari a poco meno di 70 miliardi di euro), mentre in Germania e Francia la riduzione è stata di pochi decimi di punto. Nel contempo, questi due paesi hanno ridotto l'incidenza della spesa corrente primaria: di ben 3,6 punti la Germania, di 0,7 punti la Francia. In Italia la spesa corrente primaria è cresciuta di 1,5 punti di Pil, mentre molto più della metà dell'intero *bonus* derivante dalla riduzione degli oneri per interessi è stato "disperso" in incrementi della spesa pubblica complessiva, anziché per alleggerire il fardello del debito pubblico. Alla fine del decennio, poi, la pressione fiscale è rimasta solo marginalmente al di sotto dell'anno (il 1997) che richiedeva il massimo della *fiscal fatigue*.

Non sembrano necessarie ulteriori osservazioni per ribadire come, per i prossimi anni, il definitivo risanamento dei nostri conti pubblici non possa prescindere dall'osservanza di regole rigide di evoluzione della spesa pubblica corrente (certamente da mantenere su tassi di incremento inferiori al tasso di crescita nominale del prodotto). Ma tale impegnativo percorso – pur nell'apprezzamento dei tentativi di affinamento dei meccanismi di *spending review* e di altri singoli interventi di controllo – non può che prevedere, ad avviso della Corte, l'inclusione nella strategia di contenimento di tutti i grandi comparti della spesa, in primo luogo i redditi da lavoro e le componenti più legate all'invecchiamento della popolazione.

Il rischio di mancare ancora una volta gli obiettivi di controllo della spesa pubblica si riflette, naturalmente, in quello, non meno grave, di dover necessariamente rinunciare al progetto di allentare gradualmente la pressione fiscale, il cui anomalo livello non è privo di implicazioni negative sullo sviluppo delle attività produttive e sulla allocazione dei fattori della produzione.

2. La politica di bilancio per il 2007

2.1. La manovra per il 2007 era articolata in tre distinti provvedimenti: la legge n. 296/2006 (legge finanziaria), la legge n. 286/2006 di conversione del DL 262/2006, recante norme di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Effetti quantitativi non trascurabili erano infine attesi

dalla legge di bilancio per il 2007 (legge n. 298/2006) e dal dPCM in materia di regolarizzazione dei flussi immigratori.

Il quadro programmatico di finanza pubblica per il 2007 integrato con la manovra finanziaria, nella sua versione iniziale, era reso noto con la pubblicazione (nel novembre 2006) della Relazione Previsionale e Programmatica (RPP), Sezione seconda.

Esso prevedeva:

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

Il pieno dispiegarsi degli effetti della manovra avrebbe, dunque, consentito di ottenere i risultati attesi e concordati in ambito comunitario.

Nella versione iniziale, la manovra lorda per il 2007 risultava pari a 35,6 miliardi, dei quali 15,2 miliardi destinati al contenimento del disavanzo mentre i restanti 20,4 miliardi erano utilizzati per interventi sullo sviluppo. Confermati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2007 fissati con il Dpef, le informazioni rese successivamente disponibili avevano portato, infatti, a ridurre la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale dai 20 miliardi previsti inizialmente nel Dpef a poco più di 15 miliardi, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta che per un esito delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel Dpef.

L'impianto definitivo della manovra, come emerso dai testi licenziati dal Parlamento (legge finanziaria, legge di bilancio e legge di conversione del DL 262/2006), non risultava significativamente variato sia nella dimensione complessiva che nella composizione.

Nella versione approvata, la manovra di finanza pubblica si segnalava per l'elevata dimensione dell'impatto lordo della correzione (oltre 39 miliardi di euro nel 2007) e per il peso nettamente prevalente delle maggiori entrate sulla copertura complessiva (circa il 67 per cento sul totale). L'incremento netto delle entrate appariva da solo più che sufficiente per la programmata correzione del disavanzo (15,2 miliardi).

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

Gli interventi di riduzione della spesa pubblica erano prevalentemente concentrati sulla parte corrente attraverso le misure di contenimento delle spese delle Amministrazioni centrali (2,8 miliardi nel 2007), il Patto di Stabilità interno (3,3 miliardi) e le misure di controllo della spesa sanitaria (3 miliardi).

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

Più della metà delle maggiori entrate lorde previste era riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di riduzione dell'erosione, dell'evasione e dell'elusione fiscale e dalle misure in materia di riscossione. Risultati ritenuti dalla Corte più realistici che nel passato, in virtù dei progressi compiuti dall'Amministrazione nelle attività di contrasto e in quelle di accertamento e controllo; anche se il perdurante ricorso a singole misure legislative di contrasto (la cui attuazione richiede l'adozione di numerosi provvedimenti amministrativi) avrebbe dovuto lasciare spazio, ad avviso della Corte, all'adozione da parte dell'Amministrazione tributaria di una complessiva strategia basata sulla pianificazione degli obiettivi, delle azioni e delle risorse e sul controllo di gestione dei risultati.

Per quanto attiene alle minori entrate, l'importo maggiore (5,3 miliardi) era riferibile al minor gettito IVA a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea sulla detraibilità delle imposte sulle autovetture. Quasi 4 miliardi erano riconducibili alle c.d. “misure per lo sviluppo”, in prevalenza costituite dalla riduzione del cuneo fiscale delle imprese (2,5 miliardi).

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

2.3. Dal lato delle spese, con le norme della Finanziaria 2007 si assumevano iniziative che apparivano più idonee a dare sostanza ad una loro riduzione, con l'abbandono degli interventi di taglio indiscriminato e il ricorso, invece, ad una revisione dei programmi. Limitata, tuttavia, appariva nel breve periodo l'area sulla quale poteva esercitarsi l'attività di razionalizzazione. In particolare, per il 2007 la manovra disponeva l'accantonamento e la indisponibilità di una quota delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato relative ai consumi intermedi, ai trasferimenti correnti, alle altre uscite correnti e alle spese in conto capitale, avendo a riferimento non solo le somme disponibili, ma anche quelle predeterminate legislativamente. Gli importi ritenuti soggetti a revisione e potenziale riduzione risultavano, però, pur nella accezione più ampia assunta con la Finanziaria 2007, meno dell'8 per cento del totale; oltre il 25 per cento si riferiva ai consumi intermedi (di cui si consideravano utilizzabili per il taglio oltre il 99 per cento degli stanziamenti), il 20 per cento a trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (della categoria si considerava tagliabile il 38 per cento degli stanziamenti) e un ulteriore 13 per cento ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibile oggetto di riduzioni oltre il 70 per cento delle somme complessivamente stanziare). Si tratta di elementi che testimoniano della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell'intervento pubblico e la funzionalità dell'Amministrazione.

La Corte giudicava, pertanto, una scelta non rinviabile e cruciale nel controllo della spesa, insieme con una attenta e severa rivisitazione delle esenzioni e delle agevolazioni fiscali, l'adozione di interventi correttivi in materia di pensioni e pubblico impiego (che, insieme, rappresentano oltre il 55 per cento della spesa pubblica al netto degli interessi).

In particolare, in tema di pubblico impiego, la Corte ribadiva l'insufficiente attenzione riservata alle correzioni da apportare ai procedimenti in materia di politiche retributive, anche in relazione alla progressiva perdita di importanza della contrattazione nazionale (l'unica soggetta a controllo esterno) rispetto alla contrattazione integrativa. Primi correttivi - la cui efficacia deve essere monitorata in sede di applicazione - erano contenuti sia nell'enunciazione delle linee di riforma in tema di pubblico impiego, concentrate su indirizzi condivisibili di gestione più

efficace dell'allocazione del personale e del rapporto di lavoro, sia nell'accordo del 6 aprile 2007 in tema di politiche retributive a livello centrale e periferico.

2.4. Con la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef), diffusa nel marzo 2007, il Governo esponeva i risultati di una prima ricognizione dei principali fattori di modifica del quadro di riferimento per la finanza pubblica per il 2007: l'adozione di una più favorevole ipotesi di crescita economica (+2,0 per cento) rispetto alle stime incorporate nell'aggiornamento del Programma di Stabilità (+1,3 per cento) e le implicazioni della maggiore crescita e degli ulteriori progressi in termini di entrate riscontrati a consuntivo nel 2006. Ad essi andavano ad aggiungersi alcune prime correzioni agli effetti attesi dalla manovra finanziaria per il 2007.

Nell'aggiornamento del quadro programmatico della Ruef:

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

L'indebitamento netto depurato dagli effetti del ciclo e al netto delle misure una tantum si riduceva, in rapporto al Pil, nel biennio 2006-2007, di circa mezzo punto in più di quanto negoziato con la Commissione europea nel 2005. Significativo appariva il recupero nell'avanzo primario, la cui crescita rappresenta la condizione principale per riprendere il percorso di riduzione del debito abbandonato nell'ultimo biennio.

Nel mese di luglio, il Governo, in un contesto in cui la congiuntura macroeconomica si confermava vivace e la dinamica del gettito migliore del previsto, indicava nel 2,1 per cento il rapporto deficit/Pil che si sarebbe avuto a legislazione vigente (2,7 per cento l'avanzo primario e 4,8 per cento la spesa per interessi) e disponeva con il DL 81/07 una manovra di carattere espansivo che portava il nuovo saldo obiettivo al 2,4 per cento. Nel mese di settembre, in sede di presentazione della consueta Nota di aggiornamento del Dpef e della Relazione Previsionale e Programmatica per il 2008, l'esecutivo, da un lato, prefigurava un ulteriore miglioramento

tendenziale del rapporto indebitamento netto/Pil (1,9 per cento in luogo del 2,4 per cento) sulla base dei correnti dati in materia di entrate tributarie e, dall'altro, tenendo conto degli effetti del decreto-legge n. 159/2007 recante misure fiscali a carattere espansivo varato congiuntamente alla Finanziaria, confermava nel 2,4 per cento il nuovo obiettivo di saldo¹. Per quanto riguarda gli altri principali aggregati, all'apertura della sessione di bilancio 2008 si stimava che, per il 2007, il saldo primario si sarebbe collocato sul 2,5 per cento del Pil e che il debito pubblico avrebbe invertito, dopo due anni, la tendenza alla crescita passando dal 106,8 per cento al 105 per cento del prodotto.

In sintesi, il quadro di preconsuntivo 2007 delineato nello scorso autunno evidenziava tendenze al miglioramento particolarmente significative (un aumento di circa 2 punti e mezzo di Pil per l'avanzo primario e una riduzione di 2 punti per l'indebitamento netto e poco meno per il debito) e comunque importanti anche se valutate rispetto ai dati del 2006 misurati al netto degli oneri straordinari (stabilità del rapporto deficit/Pil ma ottenuta in un contesto di consolidamento dell'avanzo primario e riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto interno lordo).

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche

3.1. I dati resi noti dall'ISTAT il 29 febbraio 2008 e, per quel che concerne il debito pubblico, dalla Banca d'Italia l'11 marzo scorso, rappresentano la base informativa della Notifica annuale sui dati di consuntivo 2007 trasmessa all'Unione Europea il 1° aprile.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma che l'attività produttiva si è sviluppata a ritmi importanti fino all'autunno quando, anche per ragioni riconducibili all'emergere di un marcato indebolimento del quadro congiunturale degli Stati Uniti, colpiti dalla crisi dei mutui *subprime*, la tendenza si è invertita: in media, il Pil è cresciuto in termini reali dell'1,5 per cento rispetto al 2006, valore più che doppio di quello medio annuo registrato nella prima metà di questo decennio, ma inferiore alle previsioni ufficiali elaborate a partire dal marzo dello scorso anno (2 per cento secondo la Ruef; 1,9 per cento secondo il Dpef, la RPP confermato nel Programma di stabilità del novembre 2007).

Se la dinamica in termini reali del prodotto interno è stata meno vivace di quella registrata nel 2006, quella delle principali grandezze macroeconomiche al loro valore nominale, che fornisce un'indicazione dell'andamento delle principali basi imponibili che alimentano il gettito

¹ Depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum* e valutato, dunque, in termini "strutturali" così come concordato in sede europea, il rapporto indebitamento/Pil si sarebbe collocato al 2,3 per cento: al valore effettivo sarebbe stato infatti necessario sottrarre 0,3 punti per tener conto degli effetti del ciclo economico ed aggiungere 0,2 punti per tener conto delle misure *una tantum*.

fiscale e contributivo, è stata sospinta dagli impulsi inflazionistici e dal peggioramento delle ragioni di scambio indotto dalla crescita del prezzo del petrolio². Il Pil a prezzi correnti è così aumentato del 3,8 per cento (3,6 per cento nel 2006) mentre i consumi finali delle famiglie, sicuro riferimento per quanto concerne gli esiti del gettito delle imposte indirette e dell'IVA in particolare, sono cresciuti del 3,6 per cento (3,8 per cento nel 2006).

3.2. In sintesi, il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, aggregato di riferimento per il monitoraggio europeo dei deficit, ha evidenziato i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto si è complessivamente attestato sui 29 miliardi di euro (1,9 per cento del Pil); a fronte dei 46,3 miliardi del 2006 (3,4 per cento del Pil); se valutato al netto di oneri straordinari³ registrati sia nel 2006 che nel 2007 esso è passato dai 35,2 ai 23,4 miliardi (dal 2,4 all'1,5 per cento del Pil);
- il saldo "strutturale" – depurato cioè dagli effetti del ciclo economico e dal complesso delle misure *una-tantum*⁴ - è passato dal 2,9 all'1,6 per cento del Pil⁵; il miglioramento rispetto al 2005, anno a cui vanno commisurati i progressi secondo gli accordi sottoscritti in sede europea nell'ambito della procedura per disavanzo eccessivo⁶, è stato pari a circa 3 punti;
- il saldo corrente, che era tornato positivo già nel 2006, è cresciuto fino a 34,7 miliardi, con una variazione rispetto al 2006 di 15,2 miliardi in termini assoluti e di 1 punto di Pil (dall'1,3 al 2,3 per cento);
- l'avanzo primario è passato dall'1,3 al 3,1 per cento del prodotto; l'incremento è risultato di 1,3 punti (dal 2,2 al 3,5 per cento) se si considerano i dati depurati dai già ricordati oneri straordinari;

² La variazione del prezzo implicito del prodotto interno lordo (deflatore) è stata pari al 2,3 per cento mentre quella del deflatore dei consumi del 2,2 per cento. Nel 2006 il deflatore del Pil era aumentato soltanto dell'1,7 per cento (contro una crescita del 2,7 per cento del deflatore dei consumi).

³ La stima dell'indebitamento netto della PA fornita dall'ISTAT il 1° marzo 2007 considerava, nelle spese in conto capitale, circa 30 miliardi (2 punti di Pil) di oneri straordinari essenzialmente riconducibili a due principali circostanze; da un lato la sentenza della Corte di giustizia europea in materia di rimborso di IVA sugli autoveicoli (l'ammontare complessivamente dovuto dallo Stato fu provvisoriamente stimato pari a 17,2 miliardi a cui avrebbe corrisposto un recupero di gettito di imposte (IRPEF, IRES E IRAP) pari a 1,2 miliardi con un effetto netto pari, pertanto, a 16 miliardi); dall'altro la decisione da parte dello Stato di accollarsi circa 13 miliardi di debiti del gruppo delle FF. SS).

⁴ Nelle "una tantum" complessive sono incluse, oltre a quelle che hanno comportato oneri straordinari, anche quelle in materia di entrate (essenzialmente imposte sostitutive e proventi da cartolarizzazioni e dismissioni immobiliari).

⁵ La valutazione degli effetti del ciclo economico sui saldi di finanza pubblica implica una stima del prodotto interno lordo "potenziale" e, quindi, di un *output gap*, cioè la differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale; se, per quest'ultimo, in luogo della stima del Governo si utilizza quella della Commissione europea, si perviene a risultati del deficit aggiustato per il ciclo e, quindi, del deficit strutturale solo lievemente differenti (2,8 contro 2,9 per cento e 1,5 contro 1,6 per cento rispettivamente per il 2006 e il 2007).

⁶ Le raccomandazioni varate dalla Commissione europea contemplavano un aggiustamento strutturale complessivo, per il periodo 2006/07, di 1,6 punti di prodotto di cui almeno la metà da realizzare nel 2006.