

miglioramenti del 2007 è ancora molto problematico. Solo alcune delle Regioni soggette ai Piani di rientro hanno fornito ai tavoli di monitoraggio elementi promettenti sulla strutturalità dei risultati ottenuti nell'anno (Liguria, Campania e Molise). Due Regioni (Lazio e Sicilia) dimostrano, invece, difficoltà di rilievo ad affrontare le cause profonde degli squilibri fino ad ora evidenziati. I risultati del processo intrapreso, di significato e valenza particolarmente rilevante (per il carattere stringente degli accordi presi, per il rilievo delle risorse mobilitate, per lo sforzo richiesto alle popolazioni coinvolte) devono essere letti anche guardando alla brevità dell'arco temporale previsto per un risanamento che deve incidere su distorsioni strutturali profondamente radicate.

Tuttavia la validità del percorso si misura sia in base al controllo della spesa sanitaria e al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali. Non si può trascurare che, anche se non completati, sono stati comunque avviati tra il 2007 e primi mesi del 2008 i processi di ristrutturazione più rilevanti, così come sono stati fatti passi avanti in materia di flussi informativi che, se ancora oggi mostrano lacune, dovrebbero consentire a breve un tempestivo e più efficace controllo della spesa. Le difficoltà di definizione dei flussi informativi incontrate dal coordinamento nazionale vanno, da questo punto di vista, rapidamente superate, semplificando al massimo le finora tortuose prassi amministrative.

Il processo avviato ha anche innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatiche regionali di tutto rilievo a cui hanno corrisposto, a livello centrale, l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale.

La pressione e l'impegno posto nelle attività di affiancamento delle Amministrazioni decentrate, la spinta ad operare sui reali squilibri delle strutture dell'offerta sanitaria regionale e sulle sacche di rendita che a tali squilibri si accompagnano, ha tratto sicuro ausilio dalle norme poste a vincolo dei comportamenti regionali. Il decreto legge 159/2007 aveva al riguardo ulteriormente accentuato il sistema di penalizzazione nel caso di mancato rispetto del Piano di rientro. Le recenti modifiche, introdotte per il 2007 con il "decreto mille proroghe" al meccanismo che prevedeva un automatico aumento delle aliquote fiscali in caso di mancato conseguimento degli obiettivi posti con i Piani di rientro, devono costituire un elemento di gestione e di flessibilizzazione del vincolo in presenza di un aggiustamento in corso. In caso contrario rappresenterebbero il segnale di poco comprensibili cedimenti alle logiche del passato (rinvio e diluizione degli aggiustamenti) proprio in un momento in cui più forte si è fatto il contributo dello Stato al risanamento complessivo.

In conclusione, i buoni risultati conseguiti nell'anno non consentono certamente di considerare superato o risolto il problema del tendenziale e fisiologico aumento della spesa sanitaria. Sul fronte dell'efficienza gestionale ancora molto può essere fatto. E' importante proseguire nel percorso intrapreso con i piani di rientro verso una sempre più consapevole programmazione gestionale e verso un rafforzamento dei sistemi informativi elemento indispensabile per garantire ad un tempo appropriatezza delle prestazioni e qualità delle cure con un necessario equilibrio di bilancio.

Ma è innegabile che la dimensione ancora ampia dei servizi da migliorare (ad esempio, non autosufficienza, assistenza domiciliare) e gli elementi che spingono ad un aumento dei costi di gestione della sanità non possono consentire di considerare esaustivo il percorso fino ad ora delineato. Su almeno due fronti è necessario muovere fin d'ora per arricchire il quadro degli strumenti a disposizione degli amministratori regionali: un'attenta valutazione del mondo delle esenzioni; un potenziamento ed una estensione dei meccanismi di *copayment*. E' necessario infatti alleggerire su questo fronte il peso che grava sulla leva fiscale locale estendendo l'utilizzo di strumenti più legati alle prestazioni senza tuttavia rinunciare ad un adeguato livello di solidarietà.

5. La manovra di bilancio per il 2008

5.1. Nel Documento di programmazione economico finanziaria del luglio scorso il quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2008 presentava un disavanzo in linea con quello programmatico. Non si profilava, pertanto, alcuna necessità di correzioni da apportare con la manovra in autunno. Lo scostamento per il 2008 tra legislazione vigente e politiche invariate rilevava, tuttavia, l'esigenza del reperimento di risorse aggiuntive, stimate fino a 21 miliardi, per la copertura di spese di natura eterogenea, tripartite in impegni sottoscritti, prassi consolidate e nuove iniziative; copertura da circoscrivere tassativamente entro corrispettive riduzioni di spese.

Con la manovra di finanza pubblica predisposta ad ottobre, il governo, in presenza di un ulteriore miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente), ha confermato la scelta di non rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008. Ha così predisposto una manovra con effetti netti espansivi, tale da mantenere fermo l'obiettivo di saldo indicato nel Dpef.

La revisione delle stime relative alle entrate del 2007 ha, quindi, portato al decreto legge 159/07, presentato contestualmente alla Nota di aggiornamento e alla manovra finanziaria per il

2008. Con esso si è disposto l'anticipo di interventi, prevalentemente di spesa, per alcuni dei quali il Dpef prevedeva il finanziamento a valere sull'esercizio 2008.

Il provvedimento ha riguardato per 1,9 miliardi la corresponsione di assegni a contribuenti a basso reddito, per poco meno di 2 miliardi maggiori spese correnti (in particolare derivanti dagli oneri per rinnovi contrattuali nel pubblico impiego relativi al biennio 2006-2007 e ad impegni internazionali a favore di Paesi in via di sviluppo) e, infine, per circa 3,8 miliardi spese in conto capitale. Le maggiori spese finanziate con l'*extra* gettito 2007 solo in parte hanno coinciso con gli "impegni sottoscritti e le prassi consolidate" elencate dal Dpef, corrispondendo anche ad esigenze di finanziamento di altra natura. Consistente è risultata infatti la riduzione, rispetto al Dpef, dei finanziamenti ipotizzati per Ferrovie e ANAS (rispettivamente da 4 a poco più di un miliardo e da un miliardo a 215 milioni), con una implicita scelta di rinvio dei piani di investimento delle due società.

5.2. Nella versione iniziale, la manovra per il 2008 risultava pari a circa 12,5 miliardi, destinati per un terzo a riduzioni di entrate (essenzialmente per sgravi in materia di ICI e affitti), per poco meno della metà a maggiori spese correnti (integrazioni per rinnovi contrattuali, protocollo welfare e altri interventi) e, per il resto, a maggiori spese in conto capitale. La copertura non era confinata, come stabilito dal Dpef, alla riduzione di spese ma invece impiegava, in primo luogo, il previsto maggior gettito tendenziale (oltre 6 miliardi), mentre il contenimento delle spese riguardava per soli 1,7 miliardi le spese correnti e per 3 miliardi le spese in conto capitale.

Le maggiori spese correnti (6,2 miliardi nel 2008) erano destinate in larga misura al finanziamento della conclusione dei rinnovi contrattuali del personale delle Amministrazioni pubbliche nonché alla copertura degli oneri connessi al protocollo sul welfare sottoscritto nell'estate 2007. Al primo obiettivo sarebbe stato destinato il 35 per cento delle maggiori risorse correnti, il 20 per cento all'accordo previdenziale. Misura quest'ultima destinata ad assorbire negli anni successivi importi più consistenti, 2,7 miliardi nel 2010 pari al 44,4 per cento degli oneri correnti previsti per tale anno.

Le maggiori spese in conto capitale (2,4 miliardi nel 2008 che si riducevano tuttavia a 1,7 nel 2010) erano destinate prevalentemente (1,1 miliardi) al rifinanziamento di interventi a carattere pluriennale di cui era prevista la copertura in legge finanziaria (tabella C). Oltre alle misure per il trasporto pubblico locale (350 milioni in termini di indebitamento), il rischio idrogeologico (250 milioni) e i crediti di imposta per investimenti in ricerca (117 milioni), i

restanti interventi risultavano legati a situazione particolari (giochi del mediterraneo 100 milioni) o di rilievo solo negli anni successivi del triennio (legge obiettivo con 400 milioni nel 2010 contro i 50 del 2008).

Venivano, altresì, previste misure di riduzione della pressione fiscale per oltre 3,9 miliardi: di questi 2,8 miliardi riguardavano sgravi a favore delle famiglie, prevalentemente riconducibili alla tassazione ICI, ed 1 miliardo per le imprese e il lavoro autonomo.

5.3. L'impianto definitivo della manovra risulta in parte variato, sia nella dimensione complessiva che nella composizione. La manovra lorda cresce da 12,5 ad oltre 16 miliardi. Di questo incremento, 1,6 miliardi sono dovuti ad una modifica delle modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale (da trasferimento dal bilancio dello Stato a compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio), che comporta di fatto riduzioni ed aumenti di spesa di pari ammontare. Per la restante parte, invece, l'aumento è riconducibile a nuove prenotazioni di spesa inserite durante il dibattito parlamentare, per un importo netto di oltre 1,3 miliardi nel 2008, di cui 1,1 miliardi di natura correnti. Ad esso si è fatto fronte con un taglio di spesa, prevalentemente a valere su poste di conto capitale, e con un incremento del prelievo.

Il confronto tra la versione originaria e quella definitiva della manovra, al netto dell'importo relativo ai trasferimenti per il trasporto pubblico locale di cui si è disposto la trasformazione in compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio (1.578 milioni di euro nel 2008), evidenzia:

- un aumento delle risorse destinate al finanziamento di nuove assunzioni. Ferma restando la dimensione delle misure per il rinnovo dei contratti, sono quasi triplicati, pur rimanendo su livelli limitati, gli oneri previsti per assunzioni nelle Amministrazioni pubbliche (da 41 a 113 milioni);
- le somme destinate alle Amministrazioni locali sono cresciute sia attraverso la definizione di trasferimenti alle realtà comunali minori (100 milioni), sia con l'incremento delle risorse destinate al settore del trasporto pubblico locale. Si è proceduto, infatti, ad una rivalutazione delle somme riconosciute per il passaggio alle Amministrazioni locali delle competenze nel settore in base alla c.d. "legge Bassanini". Si tratta di un primo caso di un adeguamento delle somme riconosciute per tale finalità, finora rimaste congelate sui livelli accertati a fine degli anni novanta. Va, peraltro, osservato che nella versione definitiva della manovra risultano notevolmente ridotti gli importi relativi al fondo per lo sviluppo sempre del trasporto pubblico locale di parte capitale. I 350 milioni inizialmente

previsti per il 2008 si riducono a 30, a fronte di una rimodulazione degli interventi sugli anni successivi;

- la proroga anche per il 2008, del blocco dei *ticket* sulle prestazioni specialistiche disposto con la Finanziaria del 2007, ha comportato un onere aggiuntivo di 834 milioni;
- nuovi interventi diversi per ulteriori 517 milioni di euro nel 2008 e 770 milioni nel 2009. Si tratta di interventi prevalentemente di importo contenuto. Fanno eccezione le misure per i talassemici (180 milioni per ciascun anno del triennio), gli assegni per i dottorati di ricerca (40 milioni annui) e gli interventi per i servizi ferroviari (104 milioni solo nel 2008);
- la spesa in conto capitale conosce solo marginali aumenti. Ridotti gli importi previsti per il Fondo per il trasporto pubblico locale, sono aumentate le somme destinate ad alcuni enti territoriali, mentre è quasi triplicato l'importo a copertura di meccanismi di sostegno basati sul credito d'imposta: si tratta di incentivi all'occupazione nelle *ex* aree obiettivo 1 (200 milioni), e di crediti di imposta per alcuni fattispecie minori;
- le maggiori riduzioni di imposta (poco più di 600 milioni nel 2008, 800 nel 2009 e a 1.100 circa nel 2010) riguardano nel caso della famiglia l'inserimento di detrazioni per nuclei con più di quattro figli (119 milioni nel 2008 che crescono a 153 nel 2010), detrazioni temporanee per particolari acquisti (51,6 milioni nel 2008) e riduzioni del carico fiscale sul TFR. Per le imprese invece, al di là di un trattamento più favorevole del prelievo indiretto su auto e telefoni per cooperative consortili (168 milioni nel 2008), il beneficio maggiore si concretizza nell'esercizio 2009 con la andata a regime delle misure più favorevoli in materia di ammortamenti dei beni acquisiti nel corrente esercizio (248 milioni) e per la deducibilità forfettaria di IRAP e interessi passivi (rispettivamente 394 e 371 milioni).

5.4. Nella versione definitiva della manovra il peggioramento dell'indebitamento netto (6,1 miliardi) risulta inferiore al dato iniziale. Si conferma, invece, il contributo previsto dalle riduzioni di spesa corrente (1,7 miliardi) mentre cresce in misura significativa la dimensione dei tagli alla spesa in conto capitale (dagli iniziali 2,9 a oltre 4,4 miliardi) e il contributo atteso da aumenti di entrate (da 1,3 a 2,2 miliardi nel 2008; da circa 200 milioni a 2,5 miliardi a fine periodo).

Durante l'esame parlamentare sono state inserite misure volte a incidere sui cosiddetti "costi della politica" nelle Amministrazioni locali. Norme da cui è stato previsto un effetto

positivo sul saldo corrente di oltre 310 milioni. Tale aumento è stato compensato dalla riduzione degli effetti attesi (almeno nel 2008) da altre misure di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni territoriali, dal contenimento dei costi per il personale e da altri interventi minori. Il contributo alla manovra delle misure di contenimento della spesa corrente si riduce pertanto dal 14 al 12,4 per cento nel 2008 e dal 22 al 18,4 per cento nel 2010.

Dal lato della spesa in conto capitale l'aumento di circa 1,5 miliardi deriva invece dalla revisione di alcuni sistemi di sostegno all'economia che prevedono l'utilizzo dei crediti di imposta e la riduzione dei fondi destinati al Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Il peso di questi tagli sul totale della copertura aumenta dal 24 al 30 per cento nel 2008, per crescere ancora nell'anno successivo (al 37 per cento).

In aumento dal lato delle entrate le somme relative all'IVA (limiti di compensazione IVA intra gruppo 450 milioni nel solo 2008, IVA comunitaria circa 260 milioni nel 2008 che crescono a circa 390 nel 2010), all'IRE (da operazioni di congruaggio 120 milioni nel 2008), all'accisa sui tabacchi e dalle misure di contrasto all'evasione (104 milioni nel 2008 che crescono a circa 680 nel 2010).

5.5. Nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento il 20 maggio u.s., la Corte ha esaminato in modo approfondito la manovra di bilancio per il 2008 disposta con la legge finanziaria e i provvedimenti collegati. A tale relazione si rinvia per una puntuale valutazione dei provvedimenti che compongono la manovra.

In sintesi due aspetti rilevano ai fini di una valutazione complessiva della manovra:

- il contributo netto fornito alla dinamica delle spese correnti e in conto capitale e all'attenuazione della pressione fiscale;
- il livello di concentrazione delle misure di correzione della spesa, indicatore indiretto del grado di rischiosità della copertura della manovra.

Guardando alla manovra netta, va rilevato che nella versione definitiva:

- si accentua la preminenza delle misure espansive di natura corrente. Ad esse vanno oltre 5,6 miliardi netti nel 2008 che flettono a poco meno di 3 nel 2009 per risalire nell'anno successivo a 4,2 miliardi;
- si riduce il contributo netto delle misure di razionalizzazione: dagli originali 630 milioni a poco più di 400 che crescono a 1,2 miliardi solo nel 2010 (1,5 nella manovra iniziale);
- si modifica la distribuzione negli anni del vantaggio previsto per gli Enti territoriali che rimane, tuttavia, molto limitato (300 milioni nel 2008);

- si accentua il saldo negativo della spesa in conto capitale. Triplicano gli importi dei tagli netti per il 2008 (da 0,6 a 1,9 miliardi), cresce da 1,9 a 2,3 miliardi quello previsto per il 2009;
- si attenua la flessione prevista per il prelievo complessivo. All'aumento del beneficio per le famiglie (da 2,8 miliardi a 3,3 miliardi) corrisponde un peggioramento di quello delle imprese e del lavoro autonomo ed una accentuazione del prelievo atteso dalla lotta all'evasione.

Nella versione definitiva, infine, si conferma il rilievo finanziario, dal lato dei risparmi di spesa, di pochi interventi specifici: quasi l'80 per cento delle minori spese correnti sono riconducibili ai 5 interventi principali; il 30 per cento è riferibile a misure di contenimento dei consumi intermedi, quota che cresce al 35 per cento nel 2010; poco meno del 17 per cento rappresentano limiti a riassegnazioni di entrate spesso legate a funzioni e servizi specifici; circa il 10 per cento è infine legato a riduzioni nella manutenzione del patrimonio dello Stato con inevitabili ricadute sul valore dei beni stessi. Anche dal lato della spesa in conto capitale, poi, oltre il 50 per cento è riconducibile alle sole misure sui residui perenti e alla manutenzione degli immobili, misure in entrambi i casi incidenti sul valore del patrimonio netto dello Stato e, in buona misura, di mero rinvio.

5.6. Con la Relazione unificata è stato diffuso il nuovo quadro di previsione per gli anni 2008-2011, che include gli effetti della manovra definitiva e del nuovo quadro macroeconomico sui conti di finanza pubblica (rivisti anche in base ai dati di consuntivo dello scorso anno).

Nel 2008 l'indebitamento netto dovrebbe attestarsi su un valore del 2,4 per cento del prodotto, quale risultato di un avanzo primario pari al 2,6 per cento e di un onere per il servizio del debito pari al 5 per cento del Pil.

Si tratta di un saldo complessivo superiore di 0,5 punti rispetto a quello conseguito nel 2007. Una variazione peggiorativa di 0,2 punti, invece, rispetto alle precedenti previsioni per il 2008 contenute nella Relazione Previsionale e Programmatica e nell'aggiornamento del programma di stabilità, dovuta, secondo la Ruef, alla correzione al ribasso della crescita dell'economia (dall'1,5 allo 0,6 per cento), e all'effetto dello slittamento sull'esercizio di minori entrate (tra cui la riduzione del cuneo fiscale) e maggiori spese (tra cui la chiusura dei rinnovi contrattuali 2006-2007 e di parte degli interventi previsti con il "bonus incapienti") autorizzate

nell'ultimo trimestre dello scorso anno³⁹. Un peggioramento compensato, in parte, dalla strutturalità sia dell'incremento delle entrate sia della riduzione della spesa primaria registrata nel 2007.

La correzione di 0,5 punti dell'avanzo primario rispetto al risultato 2007 (dal 3,1 al 2,6 per cento del Pil) è ricondotta alla riduzione dell'avanzo corrente, solo parzialmente compensata dalla variazione di segno opposto di quella di parte capitale.

Per il 2008, si prevede un nuovo aumento dell'incidenza della spesa primaria sul Pil, che passa dal 44,1 al 44,4 per cento. L'aumento è rilevante se si considera che sul 2007 hanno pesato oneri straordinari per circa 0,4 punti di Pil.

5.7. Con la Ruef vengono rivisti anche gli obiettivi programmatici per il triennio 2009-2011: un indebitamento netto pari all'1,8 per cento del Pil nel 2009, all'1 per cento nel 2010 e allo 0,2 per cento nel 2011.

Il raggiungimento di tali valori-obiettivo comporta, nelle valutazioni del Governo, una manovra strutturale di importo crescente (0,3 punti di Pil nel 2009, 0,4 nel 2010 e 0,5 punti nel 2011) e che raggiunge i 20 miliardi a fine triennio; manovra, che anche nel nuovo quadro di previsione, consente di confermare il percorso di riduzione dell'indebitamento netto strutturale che passa all'1,5 per cento del Pil nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010 per annullarsi del 2011.

La previsione a legislazione vigente, come si diceva, non tiene conto delle maggiori spese che, per prassi consolidate, vengono annualmente autorizzate con la legge finanziaria (ad es. i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, o il rifinanziamento di alcune spese in conto capitale).

Quindi, tra il 2009 e il 2011, alla manovra netta dovranno essere sommate le misure di copertura degli impegni "a politiche invariate" ed di quelle eventuali di natura discrezionale: maggiori spese che il Governo stima pari a 3-4 miliardi l'anno e che porterebbero la correzione del saldo nel 2011 a circa 24 miliardi di euro.

Quanto alle modalità di copertura di tali oneri nella Ruef è indicato, in via esclusiva, il ricorso ad interventi di contenimento della spesa primaria, ipotizzando di destinare i proventi derivanti dalla prosecuzione della lotta all'evasione a riduzioni della pressione fiscale.

³⁹ DL n. 159/2007 convertito dalla legge n. 222/2007 e DL n. 248/2007 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 31/2008.

5.8. L'esame della manovra approvata lo scorso dicembre e gli andamenti previsti nel nuovo quadro tendenziale di finanza pubblica per il prossimo triennio consentono alcune prime riflessioni sulla politica di bilancio.

Guardando alla manovra nella sua composizione definitiva si deve osservare che:

- l'aumento delle entrate oltre le previsioni ha portato a disattendere la prescrizione espressa nel Dpef di trovare copertura a nuovi interventi con equivalenti riduzioni di spesa. Disattesa è stata la stessa prescrizione che prevedeva di individuare coperture per le maggiori spese previdenziali, connesse alla definizione del protocollo sul welfare, all'interno dello stesso settore;
- nonostante il maggior gettito stimato e previsto, solo limitata si è rivelata la portata della riduzione del prelievo netto su famiglie ed imprese;
- non sono stati adeguatamente valutati gli effetti di riduzione di gettito nel medio periodo correlati alla pur positiva riforma di IRES/IRAP ed al nuovo regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali;
- l'efficacia della confermata priorità della lotta all'evasione rischia di essere limitata dalle modalità di reclutamento "di massa" del nuovo personale da adibire ai controlli, dai rischi di complicazioni insiti nel nuovo modello organizzativo dell'Amministrazione tributaria e soprattutto dall'effetto di depotenziamento dello strumento che rischiano di produrre le modifiche introdotte alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore;
- l'aumento della spesa corrente conferma le difficoltà che ancora trova il processo avviato con la "spending review";
- sul fronte del pubblico impiego, se con la scelta di non inserire nella finanziaria le risorse per i contratti collettivi 2008-09 si conferma l'urgenza di rivedere il sistema di relazioni negoziali e di valorizzare gli elementi retributivi fondati sulla produttività del lavoro, elementi di preoccupazione discendono dall'attuazione delle procedure di "stabilizzazione" dei precari, avviate nel 2007 e tutt'ora in corso;
- si conferma la tendenza a "sacrificare" spesa in conto capitale anche alla luce delle difficoltà incontrate nella gestione della spesa; si tratta, tuttavia, solo di un temporaneo beneficio per la finanza pubblica, visto che l'abbassamento del profilo dell'accumulazione pubblica rischia di incidere negativamente sulle prospettive di crescita dell'economia. Né con il decreto-legge 159/07, né con la Finanziaria si sono portati a compimento gli interventi che, nel documento di programmazione, erano ritenuti indispensabili, non solo

per dare corso ad impegni sottoscritti, ma anche per finanziare quelle che vengono definite prassi consolidate, assecondando un processo di rinvio delle scelte di investimento in importanti comparti infrastrutturali.

5.9. Tali condizionamenti devono far guardare con attenzione alla conseguibilità dei risultati attesi e agli spazi per nuove iniziative.

Per il 2008 la revisione del quadro tendenziale presenta nuovi elementi di incertezza, che riguardano innanzitutto la tenuta delle entrate alla luce del nuovo quadro macroeconomico. Se è vero che l'andamento del gettito a consuntivo 2007 è risultato migliore di quelle che erano le attese, anche solo a novembre dello scorso anno (RPP), tale miglioramento è ascrivibile alle entrate degli enti territoriali e non, come previsto, a quello delle Amministrazioni centrali, che si sono invece collocate su livelli inferiori. Inoltre non è ancora chiaro quale significato può essere attribuito all'improvviso e drastico calo degli incassi delle entrate tributarie erariali registrato nel mese di aprile, dopo un ininterrotto periodo di sostenuta crescita.

La stessa trasposizione nel nuovo quadro tendenziale dei risultati conseguiti sul fronte della spesa nel 2007 non si presenta priva di incertezze (le alterne fortune dei Piani di rientro in sanità, l'incertezza per il futuro circa il mantenimento dei risparmi farmaceutici, le difficoltà di tenuta della spesa delle Amministrazioni territoriali e il rimbalzo dei tagli alle spese di funzionamento). A ciò si aggiunga che le misure di riduzione della spesa inserite nella Finanziaria presentano alcuni elementi di criticità, tali da far ritenere che solo parte dei risparmi attesi potrebbero realizzarsi.

Va, poi, valutato con attenzione il rilievo della correzione attesa per gli anni 2009-2011.

Sia che si guardi alle stime delle manovre correttive nette, sia alle valutazioni delle risorse considerate necessarie per il finanziamento di quelle che sono indicate come le prassi consolidate, il nuovo quadro si presenta impegnativo.

La manovra per il 2009 richiederebbe una correzione per circa 4,5 miliardi, cui si aggiunge il reperimento di risorse per ulteriori 4 miliardi per il finanziamento di prassi consolidate. Nel 2011 per il conseguimento dell'obiettivo si dovrebbe giungere ad una manovra (cumulata) in grado nel complesso di correggere i saldi di circa 20 miliardi (cui se ne aggiungono ulteriori 4 sempre per le prassi consolidate).

La stima delle risorse necessarie alla conferma di "prassi consolidate" sembra, peraltro, non coerente con quanto indicato nel Dpef: il decreto-legge 159/07 prima e la Finanziaria poi

hanno garantito il finanziamento solo degli “impegni sottoscritti” sia per gli importi del 2008 che degli anni successivi, ma non il finanziamento degli interventi considerati tra le “prassi consolidate”. Limitata è stata la copertura del fabbisogno nel 2008, pressoché nulla negli anni successivi. Pur non considerando i rinnovi contrattuali del personale pubblico, le somme indicate erano stimate superiori ai 7 miliardi annui, di cui solo una minima parte ha trovato copertura nella manovra approvata.

Anche se fosse confermata l'impostazione della Relazione unificata di destinare alla riduzione della pressione fiscale solo il maggior gettito che emergesse dalla lotta all'evasione, si tratterebbe di trovare nell'ambito della spesa primaria sia le risorse necessarie per il finanziamento delle ulteriori spese previste per il 2009 e per gli anni successivi, sia quelle necessarie al conseguimento degli obiettivi programmatici di indebitamento.

Un risultato che, alla luce degli andamenti nei principali comparti di spesa, si presenta di particolare rilievo. Ipotizzando di concentrare tale sforzo sulla spesa al netto delle componenti previdenziali, per interessi e della sanità, si tratterebbe di governare una flessione del peso di tale aggregato in termini di Pil di oltre 2,3 punti in un solo triennio (contro la flessione già prevista di 0,9 punti). Il tasso di variazione medio della spesa interessata dovrebbe passare da una crescita dell'1,7 per cento del quadro tendenziale ad una contrazione dell'1,2 per cento. Sforzo non trascurabile, considerando che la variazione media annua nell'ultimo quinquennio è stata del 4,1 per cento.

Un percorso che si presenta, dunque, particolarmente arduo, sia alla luce dei risultati in termini di contenimento della spesa ottenuti negli anni trascorsi – e, da ultimo, nel 2007 – sia guardando alle ipotesi di costruzione del quadro tendenziale. Come insegna l'esperienza anche del 2007, la pratica dei “tagli orizzontali” disposti con l'ultima legge finanziaria e con le precedenti si è rivelata solo in parte efficace, dando luogo o a rimbalzi di spesa negli anni successivi, o a reintegrazione di risorse già nell'anno di riferimento. E ciò, ad ulteriore conferma del progressivo esaurimento dei margini di risparmio, se concentrati – come nei fatti è stato – in limitate aree di spesa di funzionamento delle Amministrazioni o nelle già falciate spese di investimento.

PAGINA BIANCA

Appendice

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

1. Con il 2007, l'anno oggetto del presente Rendiconto, si è chiuso il primo decennio dell'Unione monetaria europea (Ume)⁴⁰. In questo Riquadro viene offerta una valutazione delle politiche di bilancio del nostro Paese rapportata alle prestazioni che hanno conseguito, nello stesso decennio, i due altri più importanti membri dell'Unione (Francia e Germania).

Tavola 1

L'AGGIUSTAMENTO DELLE FINANZE PUBBLICHE (CONTO DELLA PA) A DIECI ANNI DALL'UME: ITALIA, GERMANIA, FRANCIA (1997, MEDIA 1997-98 E 2007)

(% di pil)	ITALIA					GERMANIA					FRANCIA				
	media 1997 (a)	1997-98 (b)	2007 (c)	(a)-(c)	(b)-(c)	media 1997 (a)	1997-98 (b)	2007 (c)	(a)-(c)	(b)-(c)	media 1997 (a)	1997-98 (b)	2007 (c)	(a)-(c)	(b)-(c)
Entrate totali	47,6	46,9	46,6	-1,0	-0,3	45,7	45,8	43,9	-1,8	-1,9	50,8	50,5	50,6	-0,2	0,1
Entrate depurate dal ciclo	47,8	47,1	47,0	-0,8	-0,1	46,0	46,1	43,8	-2,2	-2,3	51,6	51,0	50,7	-0,9	-0,3
- componente ciclica	-0,2	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2	-0,3	-0,3	0,1	0,4	0,4	-0,8	-0,5	-0,1	0,7	0,4
Interessi	9,3	8,6	5,0	-4,3	-3,6	3,4	3,4	2,8	-0,6	-0,6	3,5	3,4	2,7	-0,8	-0,7
Uscite correnti primarie	37,6	37,5	39,1	1,5	1,7	42,0	41,8	38,4	-3,6	-3,3	46,5	46,0	45,8	-0,7	-0,2
- redditi da lavoro	11,5	11,1	10,7	-0,8	-0,4	8,5	8,4	6,9	-1,6	-1,5	13,6	13,6	12,9	-0,7	-0,7
- prestazioni sociali	17,0	16,9	17,3	0,3	0,4	18,8	18,7	17,3	-1,5	-1,4	18,1	17,9	17,5	-0,6	-0,4
- consumi pubblici	7,6	7,6	8,0	0,4	0,4	8,3	8,3	7,2	-1,1	-1,1	9,3	9,0	8,1	-1,2	-0,9
Uscite correnti	46,9	46,1	44,1	-2,8	-2,0	45,4	45,2	41,2	-4,2	-4,0	50,0	49,4	48,5	-1,5	-0,9
Uscite in c/capitale	3,4	3,6	4,5	1,1	1,0	2,9	3,0	2,7	-0,2	-0,3	4,1	4,0	4,1	0,0	0,2
Uscite complessive	50,3	49,7	48,5	-1,8	-1,2	48,4	48,2	43,9	-4,5	-4,3	54,1	53,4	52,6	-1,5	-0,8
Uscite primarie	41,0	41,1	43,5	2,5	2,5	45,0	44,8	41,1	-3,9	-3,7	50,6	50,0	49,9	-0,7	-0,1
- componente ciclica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Effetto del ciclo sul bilancio	-0,2	-0,2	-0,4	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	0,1	0,5	0,5	-0,9	-0,6	-0,1	0,8	0,5
Saldo primario effettivo	6,6	5,9	3,1	-3,5	-2,8	0,8	1,0	2,8	2,0	1,8	0,2	0,4	0,0	-0,2	-0,4
- aggiustato per il ciclo	6,4	5,7	2,7	-3,7	-3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Deficit effettivo	2,7	2,7	1,9	-0,8	-0,8	2,6	2,4	0,0	-2,6	-2,4	3,3	3,0	2,7	-0,6	-0,3
- aggiustato per il ciclo	2,5	2,5	1,5	-1,0	-1,0	2,2	2,1	0,0	-2,2	-2,1	2,4	2,4	2,6	0,2	0,2

Fonte: ns elaborazioni su dati Commissione europea (CE); per ragioni di omogeneizzazione la Commissione riclassifica alcune poste minori sia delle entrate che delle uscite correnti e pertanto esistono lievi discrepanze tra i dati dell'Italia riportati in questa tabella e quelli riportati in altre parti del rapporto (fonte Istat).

La Tavola 1 mostra le principali voci del conto economico delle pubbliche Amministrazioni all'inizio e alla fine del decennio sotto osservazione; quanto al punto di partenza, vengono offerte due alternative: da un lato si considerano i valori effettivi del 1997, dall'altro una media del biennio 1997-98, scontando il fatto che i soli risultati del 1997 potrebbero essere considerati una base in qualche modo anomala (perché troppo favorevole) a motivo del fatto che in quell'anno fu profuso uno sforzo eccezionale proprio in vista dello *screening* per l'ammissione all'euro. Quale che sia il punto di partenza considerato, i dati sembrano raffigurare il decennio che ci sta alle spalle come un periodo sostanzialmente sprecato

⁴⁰ Si fa qui riferimento al fatto che fu scelto il 1997 come l'anno al quale riferire le valutazioni circa la presenza o meno dei requisiti richiesti dal Trattato di Maastricht per l'ammissione all'Ume, trascurando la circostanza che la terza fase dell'Unione economica e monetaria sia partita concretamente dal 1° gennaio 1999.

dall'Italia ai fini dell'obiettivo di completare il risanamento dei conti pubblici iniziato nei primi anni Novanta.

Per un paese ad elevato debito pubblico quale il nostro, l'obiettivo di fondo avrebbe dovuto essere quello di utilizzare la cedola che la partecipazione all'Unione monetaria si apprestava a staccare - sotto forma di assai minori oneri per interessi - per operare una drastica trasformazione qualitativa del bilancio: in direzione, pur puntando solo ad una graduale riduzione del rapporto debito/Pil, di una minore pressione fiscale da un lato e di una minore e soprattutto diversa spesa corrente primaria e maggiore spesa per investimenti e in conto capitale in generale.

I dati mostrano come il dividendo da interessi sia stato per l'Italia assai cospicuo: nel decennio l'incidenza di questa componente di spesa sul prodotto è passata infatti dal 9,3 per cento al 5 per cento, con una riduzione di 4,3 punti, pari a circa 65 miliardi a prezzi in euro 2007 (3,6 punti se si considera come punto di partenza non il 1997 ma la media 1997-08); per Germania e Francia la riduzione è stata tra i 6 e gli 8 decimi di Pil. La Tavola evidenzia, implicitamente anche l'impiego del bonus provenuto all'Italia dall'entrata nella moneta unica: solo 0,8 punti percentuali su 4,3 sono stati destinati a completare il processo di aggiustamento verso il pareggio di bilancio, come previsto dal Patto di stabilità e di crescita; 1 punto di Pil è stato destinato a ridurre la pressione fiscale, misurata in questo caso dal complesso delle entrate sul prodotto lordo; e ben 2,5 punti sono stati utilizzati per incrementare la spesa pubblica. Di tale incremento, inoltre, 1,5 punti sono stati assorbiti dall'aumento della spesa corrente e solo 1 punto circa dagli investimenti e dalle altre spese destinate all'accumulazione di capitale pubblico.

Di interesse è l'analisi di quanto è successo all'interno della spesa primaria corrente, non soltanto in relazione a quello che sarebbe stato un auspicabile "teorico" profilo programmatico ma anche a quanto i due altri più grandi paesi dell'Unione hanno messo a segno. In Italia, le uscite correnti primarie sono cresciute di 1,5 punti di prodotto mentre si sono contratte per 3,6 punti in Germania e per 7 decimi di punto in Francia. In Italia ad una riduzione dell'incidenza dei redditi da lavoro dipendente pari a 0,8 punti di Pil ha corrisposto un aumento delle prestazioni sociali (+0,3 punti), dei consumi pubblici⁴¹ (+0,4 punti) e soprattutto di un coacervo di altre spese correnti (1,6 punti). In Germania la rimarchevole contrazione della spesa ha sensibilmente coinvolto tutte le più importanti componenti, con un calo di 1,6 punti per i redditi di lavoro, di circa altrettanto (1,5 punti) per le prestazioni sociali, di 1,1 punti per i consumi pubblici; in quel paese, le altre spese correnti nette da interessi sono aumentate ma di circa un

⁴¹ Includono oltre alle spese per acquisti di beni e servizi anche alcune componenti di spesa sanitaria.

terzo rispetto a quanto è accaduto in Italia. Anche la Francia, paese che ha una struttura di bilancio in cui i livelli di spese ed entrate sono più elevati di quelli italiani e tedeschi, ha conosciuto un tentativo di raffreddamento della spesa pubblica con una riduzione del peso degli stipendi pubblici sulla ricchezza nazionale pressoché simile al nostro ma, al contempo, anche delle prestazioni sociali (pensioni ed altro) e dei consumi pubblici (rispettivamente per 0,6 e 1,2 punti di Pil). La dinamica delle principali poste di entrate e spese ha determinato, in definitiva, un rilevante arretramento nelle capacità del nostro Paese di generare avanzo primario, condizione essenziale per una discesa rapida del rapporto debito/Pil. Nonostante i significativi progressi registrati nel 2007 e sottolineati nel capitolo primo di questa relazione, la distanza tra il livello dell'avanzo primario oggi disponibile e quello registrato nella media 1997-1998, è pari a quasi 3 punti di Pil⁴². Si può valutare, a titolo di mero esercizio contabile, che se il nostro Paese fosse stato in grado di stabilizzare il livello dell'avanzo primario del 1998 (5,1 per cento), si sarebbe assicurato in questo decennio, proprio grazie al profilo decrescente del costo medio del debito e pur con una crescita economica molto modesta, una maggiore discesa del rapporto tra debito e prodotto di circa 25 punti (a circa l'80 contro l'attuale 104 per cento). Di conseguenza, maggiori sarebbero ora le possibilità di ridurre la pressione tributaria ed attenuare gli effetti distorsivi che essa esercita sullo sviluppo. Anche con un avanzo primario stabile intorno al 4 per cento del Pil il rapporto tra debito e ricchezza nazionale sarebbe sceso sotto il 100 per cento già nel 2004 e sarebbe oggi intorno al 90 per cento.

Tavola 2: Spesa corrente primaria reale (SPCR) e Pil reale (valori medi annui dei tassi di crescita)

	1997-2007		1997-2002		2003-2007	
	SPCR	Pil reale	SPCR	Pil reale	SPCR	Pil reale
Italia	1,9	1,4	2,1	1,8	1,6	1,1
Francia	2,2	2,3	2,4	2,7	2	1,8
Germania	0,6	1,5	1,7	1,7	-0,4	1,4
Spagna	3,8	3,8	3,4	4,1	4,2	3,5
Belgio	2,7	2,2	2,9	2,2	2,5	2,2
Irlanda	6,8	6,6	6,5	8,1	7,1	5,2
Olanda	2,6	2,5	2,8	2,9	2,4	2,1
Austria	1,6	2,4	1,6	2,4	1,8	2,4
Portogallo	3,8	2,0	5,6	3,1	2,2	1
Finlandia	2,3	3,6	1,4	3,7	3,3	3,5

All'esame dinamico e comparato delle *performance* fiscali dell'Italia nei dieci anni di appartenenza alla Unione monetaria due elementi appaiono particolarmente rilevanti: da un lato il fatto che il fardello del debito non sia stato smaltito a ritmi importanti, tal che l'elevata pressione fiscale che oggi sopportiamo si configura come un macigno difficilmente eliminabile dalle spalle di un sistema produttivo per questo svantaggiato nella competizione globale;

⁴² Lo scostamento risulterebbe più elevato se si misurasse con riguardo al solo anno 1997, allorché massimo risultò la "fiscal fatigue" sostenuta da tutti i paesi europei.