



Ministero dell'Economia e delle Finanze

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Sintesi dei risultati della verifica sui conti pubblici 2006

1. Introduzione.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Tommaso Padoa-Schioppa, ha istituito una Commissione composta da rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento delle Politiche Fiscali, del Dipartimento del Tesoro, della Banca d'Italia, dell'Isae e dell'Istat per effettuare una ricognizione sulla situazione dei conti pubblici nel 2006.

La commissione si è riunita per la prima volta il 23 maggio 2006. Sono stati costituiti cinque gruppi di lavoro che hanno analizzato, rispettivamente, l'andamento:

- a) delle entrate;
- b) della spesa sociale;
- c) della spesa in conto capitale;
- d) della spesa per il personale e per consumi intermedi;
- e) della spesa per interessi, del fabbisogno e del debito pubblico.

La Commissione si è nuovamente riunita il 27 e il 31 maggio per una discussione approfondita in sede plenaria dei risultati fino allora acquisiti. Le analisi dei diversi gruppi hanno avuto come punto di partenza la situazione delineata dalla Relazione trimestrale di cassa presentata a inizio aprile 2006. Ai gruppi di lavoro è stato assegnato un duplice compito: a) aggiornare la situazione dei conti pubblici per l'anno in corso, alla luce dei più

recenti risultati del monitoraggio e delle nuove informazioni disponibili, b) analizzare e quantificare, nella massima misura possibile, i rischi legati alle nuove previsioni.

L'aggiornamento del tendenziale di finanza pubblica comporta una stima al rialzo del rapporto deficit-Pil dal 3,8%, previsto nella Relazione trimestrale di cassa, al 4,1%. Concorrono a tale revisione un aumento della spesa per interessi, un'analisi aggiornata dell'impatto delle misure sulla spesa per investimenti e consumi intermedi degli enti locali, maggiori spese nel settore sanitario e un aumento delle spese obbligatorie. Nel loro complesso, questi fattori più che compensano l'andamento favorevole delle entrate.

Rischi gravanti sulla Legge Finanziaria 2006.

Sulle previsioni a legislazione vigente gravano ulteriori rischi connessi sia al grado di *efficacia* che a quello di *attuazione* della manovra 2006 e di altri interventi operati nella precedente legislatura. I rischi di efficacia nascono dal fatto che, anche nel caso di piena attuazione delle disposizioni della Legge Finanziaria, *non tutte le misure potrebbero sortire gli effetti iscritti a bilancio*. I rischi di attuazione sono legati invece alla possibilità che *alcune misure non vengano pienamente attuate*.

I rischi di efficacia. La nuova previsione tendenziale sconta non solo la piena attuazione della manovra disposta dalla Legge Finanziaria, ma anche la sua totale efficacia. Nella stima dei rischi di efficacia, la Commissione ha basato le proprie valutazioni su elementi oggettivi e aggiornati, legati a un esame approfondito della natura delle misure previste.

Su questa base sono state individuate diverse tipologie di rischio:

- a) rischi di efficacia veri e propri, nel caso in cui alcune misure, in particolare il concordato di massa e i vincoli di spesa sugli enti locali, non avessero l'effetto iscritto a bilancio;
- b) rischi "collaterali", nella misura in cui la piena attuazione di alcuni aspetti della manovra (in particolare la riduzione dei trasferimenti a favore di imprese pubbliche) si riflettesse negativamente su altre voci di bilancio (il deterioramento del conto economico di tali imprese potrebbe comportare una loro riclassificazione come *non market entities*);
- c) rischi conoscitivi, nel momento in cui emergessero nuove voci di spesa non ancora contabilizzate.

La quantificazione di tali fattori di rischio è complessa. Dopo un esame e una discussione approfonditi, la Commissione valuta che questi rischi, nel loro complesso, potrebbero attestarsi a un livello massimo pari allo 0,3% del PIL.

I rischi di attuazione. Vi sono ulteriori fattori di criticità, connessi all'attuazione della manovra 2006, che non incidono sul disavanzo a legislazione vigente. La piena attuazione della manovra 2006 ha effetti di rilievo, e spesso problematici, sui flussi di investimento, sui livelli di occupazione e sulla funzionalità dell'amministrazione pubblica. Per far fronte a tali problematiche, relative in particolare agli investimenti dell'Anas e delle Ferrovie dello Stato, ai consumi intermedi dei Ministeri, alla spesa sanitaria, ai contratti di programma delle imprese pubbliche e all'attuazione della regola del 2%, sarebbero necessarie modifiche legislative corredate da adeguata copertura finanziaria. La commissione valuta prudenzialmente in uno 0,2% del Pil gli oneri aggiuntivi associati per far fronte a queste problematiche, che andranno valutati caso per caso in relazione alle disponibilità finanziarie di copertura.

Il debito pubblico. La Commissione ha valutato l'andamento del debito pubblico per l'anno in corso. Fino ad oggi non sono risultate disponibili stime ufficiali relative a tale voce. Alla luce della previsione sul fabbisogno, dello stallo del programma di privatizzazioni e dell'assenza di altri interventi che incidano sul conto patrimoniale, la Commissione ritiene che il rapporto fra debito e Pil si collocherà al 108,3% alla fine del 2006, evidenziando così un aumento per il secondo anno consecutivo. La Commissione sottolinea i rischi connessi a tale previsione. Diverse operazioni di natura finanziaria effettuate negli anni scorsi oggi sono sotto esame da parte degli organi competenti a livello europeo.

La Commissione è pienamente consapevole che le stime contenute in questo rapporto potranno essere oggetto di revisione, anche nel prossimo futuro, nel momento in cui si rendessero disponibili nuovi dati sugli andamenti dell'economia e sulle condizioni della finanza pubblica. Il quadro tracciato rappresenta tuttavia una fotografia aggiornata e approfondita dello stato dei conti pubblici.

2. Il nuovo quadro tendenziale

Il primo aspetto affrontato nella *due diligence* è la riconsiderazione del quadro tendenziale a legislazione vigente per il 2006 definito nella Relazione trimestrale di cassa (Rtc) di inizio aprile del 2006. Due fattori ne rendono necessaria una revisione: le modifiche emerse al quadro di pre-consuntivo per il 2005 implicito nelle stime per il 2006 della RTC e il confronto tra previsioni delle poste di bilancio e andamenti effettivi nei primi mesi del 2006. Nell'insieme, questi due fattori comportano un peggioramento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di 3,37 miliardi, pari a 0,23 punti percentuali di Pil.

Dal lato delle uscite, la revisione del tendenziale implica maggiori spese per complessivi 5,82 miliardi, riconducibili a quattro voci: interessi, sanità, patto di stabilità interno, personale e altre spese obbligatorie. In particolare:

- l'attuale struttura dei tassi di mercato comporta una maggiore spesa per interessi valutabile in 1.250 milioni rispetto alla previsione della Rtc.
- per la sanità, l'andamento della spesa nel primo trimestre del 2006 comporta, su base annua, maggiori oneri per complessivi 2.050 milioni, dei quali 1.100 dalla spesa ospedaliera e dalle prestazioni specialistiche, 900 dalla spesa farmaceutica, 50 dai consumi intermedi. Inoltre, la chiusura del contratto per il personale del settore comporta maggiori oneri per 100 milioni, determinando così un incremento complessivo della spesa sanitaria pari a 2.150 milioni.
- le stime della Rtc relative agli effetti del Patto di stabilità interno per il 2006 si basavano su dati di pre-consuntivo 2005, che sono poi stati significativamente corretti dall'Istat in sede di revisione. La riformulazione delle stime sulla base del consuntivo aggiornato comporta nell'aggregato una maggiore spesa di 1.800 milioni (in gran parte relativi a Comuni e Province); tale nuovo livello implica, comunque, il pieno rispetto da parte degli enti delle regole fissate dal Patto.
- un'analisi puntuale delle implicazioni della Legge Finanziaria ha evidenziato come diverse misure abbiano dato luogo a risparmi di spesa su voci a carattere obbligatorio e inderogabile. Nel complesso si stima che queste voci, compresa la parziale applicazione del turn-over da parte degli enti soggetti al patto di stabilità interno, comportino un aggravio di spesa pari a 620 milioni.

L'andamento delle entrate risulta invece migliore del previsto. In particolare, il gettito effettivo delle entrate fiscali nel primo quadrimestre 2006 è superiore di 2,5 miliardi rispetto

alla previsione della RTC. Il maggior gettito è relativo per 1,3 miliardi a imposte dirette (quasi interamente imposte sostitutive sui rendimenti del risparmio gestito), per 0,7 miliardi a imposte indirette (principalmente l'Iva, in buona parte per effetto del rialzo dei prezzi petroliferi e della revisione degli studi di settore) e per 0,5 miliardi ad entrate contributive. Poiché, tuttavia, si tratta di entrate non ripetibili (è il caso delle imposte sostitutive, il cui versamento avviene in un'unica soluzione) o determinate da fenomeni che potrebbero trovare compensazione parziale nei due quadrimestri successivi del 2006, una proiezione sull'intero anno del maggior gettito registrato nel primo quadrimestre non sarebbe appropriata. Contribuiscono al buon andamento delle entrate anche maggiori dividendi delle imprese partecipate. Il tendenziale della RTC non considera però la perdita di gettito derivante dall'esenzione dall'ICI (imposta comunale sugli immobili) per gli immobili degli enti religiosi e del settore *non profit*.

Nel complesso, la revisione del tendenziale dal lato delle entrate comporta un minore indebitamento netto stimato a 2,45 miliardi di euro, che compensano in parte i 5,82 miliardi di maggiori spese.

2.1. I rischi di efficacia della manovra

La previsione tendenziale testé descritta sconta la piena efficacia della manovra finanziaria. I rischi relativi sono stati oggetto di analisi approfondite da parte della Commissione.

Si sono evidenziati in particolare:

- a) *Rischi di efficacia: il concordato fiscale.* Il gettito atteso dalla pianificazione fiscale e concordato di massa è pari a più di 2 miliardi. Manca ancora una conferma circa la coerenza fra i criteri in base ai quali l'amministrazione dovrebbe formulare la proposta ai contribuenti interessati e il maggiore gettito atteso. Alla luce di precedenti esperienze in materia e tenuto conto della ridotta platea di soggetti interessati (che, rispetto ai tre milioni indicati in relazione tecnica, scenderebbero a due milioni), non si può escludere che il gettito possa risultare a consuntivo significativamente inferiore a quello iscritto a bilancio.
- b) *Rischi di efficacia: la spesa corrente degli enti locali.* La riduzione della spesa totale corrente degli enti locali soggetta al Patto di stabilità interno dovrebbe essere pari al 7,5% in termini nominali, una misura di difficile realizzazione. Nell'ipotesi di una

stabilizzazione in termini nominali di tale voce, la spesa totale aumenterebbe in maniera significativa.

- c) *I rischi di riclassificazione.* La riduzione degli stanziamenti a favore di Rete Ferroviaria Italiana rischia di pregiudicare la collocazione della stessa al di fuori del perimetro della Pubblica Amministrazione, in quanto il rapporto fra ricavi delle vendite e costi di produzione verrebbe a situarsi al di sotto della soglia critica del 50%. Ciò comporterebbe un aumento sia dell'indebitamento netto sia del debito pubblico per un ammontare di non facile quantificazione.
- d) *Rischi statistici: le spese per la sanità.* Nel passato le spese per la sanità hanno sistematicamente registrato un andamento superiore alle previsioni. Per di più, ripetute revisioni statistiche hanno comportato un aumento di tale voce rispetto ai consuntivi iniziali. Dal 2001 in poi si è registrato un costante, progressivo e significativo miglioramento dell'affidabilità dei dati di conto economico. Non è possibile escludere che possano però ancora registrarsi scostamenti a tale riguardo.

La Commissione, dopo approfondite discussioni, stima che nel loro complesso tali voci possano raggiungere un valore massimo di 4,3 miliardi, pari allo 0,3% del PIL. Sono stati esclusi da tale valutazione i rischi statistici, per l'impossibilità di fornire una quantificazione affidabile di tale voce.

2.2. I rischi di attuazione: le problematiche della manovra.

La stima precedente non esaurisce i rischi della previsione. Tale stima infatti continua a scontare la piena attuazione delle norme, dettate dalla Legge Finanziaria, relative agli investimenti dell'ANAS e delle Ferrovie dello Stato, ai consumi intermedi dei Ministeri, alla spesa sanitaria, ai contratti di programma delle imprese pubbliche e all'attuazione della regola del 2%.

- a) *Spese in conto capitale.* La Legge finanziaria dispone una riduzione significativa della spesa per investimenti pubblici e contributi agli investimenti, che dovrebbe per l'anno in corso attestarsi, al netto delle operazioni di dismissioni, su un valore di 56,4 miliardi rispetto a un tendenziale di 62,9 miliardi e a un valore per il 2005 di 60 miliardi. Tagli significativi riguardano ANAS e Ferrovie: essi implicano il rischio di blocco delle

iniziative di investimento già avviate e il rinvio di quelle progettate, nonché il rischio di riclassificazione nell'ambito delle Aa.pp. già rilevato nel precedente paragrafo. In rapporto al PIL, la spesa in conto capitale dovrebbe diminuire dal 4,22% al 3,85%, il valore più basso negli ultimi 10 anni. L'impatto sull'occupazione (circa 75000 posti di lavoro), sugli investimenti privati (a causa di possibili effetti di complementarità con la spesa pubblica in conto capitale) e sulla crescita nel suo complesso è stato incorporato nelle stime della Relazione Trimestrale di Cassa, ma non è per questo meno significativo. Nella revisione del tendenziale elaborata nell'ambito di questo rapporto si è già tenuto conto di una nuova e più aggiornata valutazione degli investimenti a livello locale. La temporanea messa in *stand by* dei cantieri potrebbe avere riflessi non trascurabili sul costo complessivo delle opere. Non esistono valutazioni aggregate al riguardo.

- b) *La spesa per consumi intermedi.* Questa voce è stata già oggetto di numerosi interventi legislativi nel corso degli anni precedenti. L'efficacia di tali misure è stata limitata, come evidenziato dal fatto che i consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche sono cresciuti in termini nominali, in termini reali e in proporzione del PIL (dal 7,9% nel 2002 all'8,3% nel 2005). I rischi relativi ai consumi intermedi degli enti locali sono già stati esaminati. La spesa da parte delle Amministrazioni Centrali su tale capitolo è cresciuta del 15% tra il 2002 e il 2005 a fronte di una crescita cumulata del PIL pari al 9,4%. La Ragioneria Generale dello Stato ha predisposto un sistema di controlli su tale voce di spesa che dovranno essere applicati con il massimo rigore.
- c) *La spesa per collaboratori.* La Legge Finanziaria stabilisce drastici tagli per le collaborazioni, la cui spesa non dovrebbe superare il 40% del valore del 2004. In generale, le Amministrazioni pubbliche fanno relativamente scarso ricorso a forme di lavoro flessibile, che nel loro complesso coprono meno del 5% dell'occupazione del settore. I collaboratori coordinati e continuativi sono nondimeno pari a circa 43 mila unità. I tagli imposti dalla Legge Finanziaria comporterebbero quindi una contrazione dell'occupazione pari a circa 25 mila unità. Non esistono valutazioni sull'impatto di questa misura sulla funzionalità delle pubbliche amministrazioni.
- d) *I contratti di programma con le imprese pubbliche e l'attuazione della regola del 2%.* La Legge Finanziaria ha disposto drastiche riduzioni degli stanziamenti che finanziano i contratti di programma. Non esistono valutazioni dell'impatto di queste misure sulla qualità del servizio. Analogamente, l'applicazione indiscriminata della regola del 2%

può essere fonte di disfunzioni la cui valutazione e quantificazione rimane tuttora incerta.

La Commissione è stata unanime nel valutare negativamente l'impatto di misure di riduzione generalizzata della spesa. Il taglio indiscriminato dei capitoli di spesa comporta faticosi riaggiustamenti a posteriori per non pregiudicare la funzionalità della pubblica amministrazione e l'impatto di programmi già avviati. Analogamente, la Commissione ha rilevato come siano spesso carenti le valutazioni sull'efficacia e sull'impatto di misure specifiche di riduzione della spesa.

Il dato storico testimonia la scarsa efficacia delle misure di contenimento della spesa. Negli ultimi tre anni, la spesa primaria corrente è cresciuta a un tasso medio annuo del 4,5% contro un valore obiettivo, fissato nella Relazione Previsionale e Programmatica dell'anno precedente, pari in media al 3,1%. Anche la spesa in conto capitale è cresciuta a tassi sistematicamente superiori a quelli indicati nei documenti programmatici. Solo la dinamica della spesa per interessi e di quella per pensioni è rimasta in linea con gli obiettivi.

2.3. La dinamica del debito

Il fabbisogno stimato dalla Relazione Trimestrale di cassa per l'anno in corso si colloca a 73,3 miliardi. La revisione al rialzo dell'indebitamento tendenziale operata in questo rapporto si rifletterà in un analogo aumento del fabbisogno. Lo stallo del programma di privatizzazioni, l'assenza di operazioni di natura patrimoniale e la prevedibile compensazione degli effetti delle variazioni dei cambi e degli scarti di emissione portano a ritenere che il livello stimato del fabbisogno si tradurrà in un aumento equivalente dello stock di debito. In percentuale del PIL il debito aumenterebbe di circa 1,9 punti al 108,3 per cento.

Questa previsione non è scevra di rischi. La autorità statistiche europee stanno valutando la possibilità di riclassificare operazioni di cartolarizzazione già effettuate nel passato sulla base di regole allora condivise; sono sotto analisi anche operazioni di cartolarizzazione di crediti di privati nei confronti di enti del settore sanitario e la classificazione come *market entity* della Cassa Depositi e Prestiti e del Gruppo Ferrovie dello Stato (o di singole imprese del gruppo stesso). L'impatto di queste decisioni sullo stock di debito risulterebbe

significativo. E' essenziale che in tutte le sedi decisionali a livello nazionale vengano adottati comportamenti congrui con l'obiettivo di evitare una decisione sfavorevole da parte delle istituzioni europee. In particolare, un eventuale condono dei crediti contributivi agricoli già ceduti alla società veicolo, dilazioni dei termini di pagamento di tali crediti o interventi normativi che mettano in dubbio l'effettivo trasferimento degli attivi al di fuori del controllo delle Amministrazioni pubbliche potrebbero indurre le istituzioni europee a riconsiderare la classificazione all'esterno della PA delle società veicolo, con effetti di tutto rilievo sullo stock del debito.

Roma, 6 giugno 2006.