



Andamenti e prospettive della Finanza Pubblica italiana

IV Rapporto NENS

Aggiornamento

Ottobre 2005

PREMESSA

Nella legislatura che si avvia alla conclusione, la Legge Finanziaria del governo della destra è l'ultimo atto di un processo che, nell'arco di cinque anni, ha compromesso l'equilibrio del bilancio faticosamente riconquistato nella legislatura precedente e lascia una pesantissima eredità al prossimo governo e a tutti gli italiani.

La destabilizzazione dei conti pubblici – facilitato da ipotesi di andamenti dell'economia lontani dalla realtà, da conseguenti previsioni palesemente infondate, dal venir meno del controllo sulla spesa e dal ricorso a entrate “una tantum” e condoni – è argomentata nella prima edizione del nostro Rapporto 2005 presentata nello scorso luglio e risulta dai dati presentati dallo stesso Governo nei suoi documenti, dai quali è ricavata la tabella che segue.

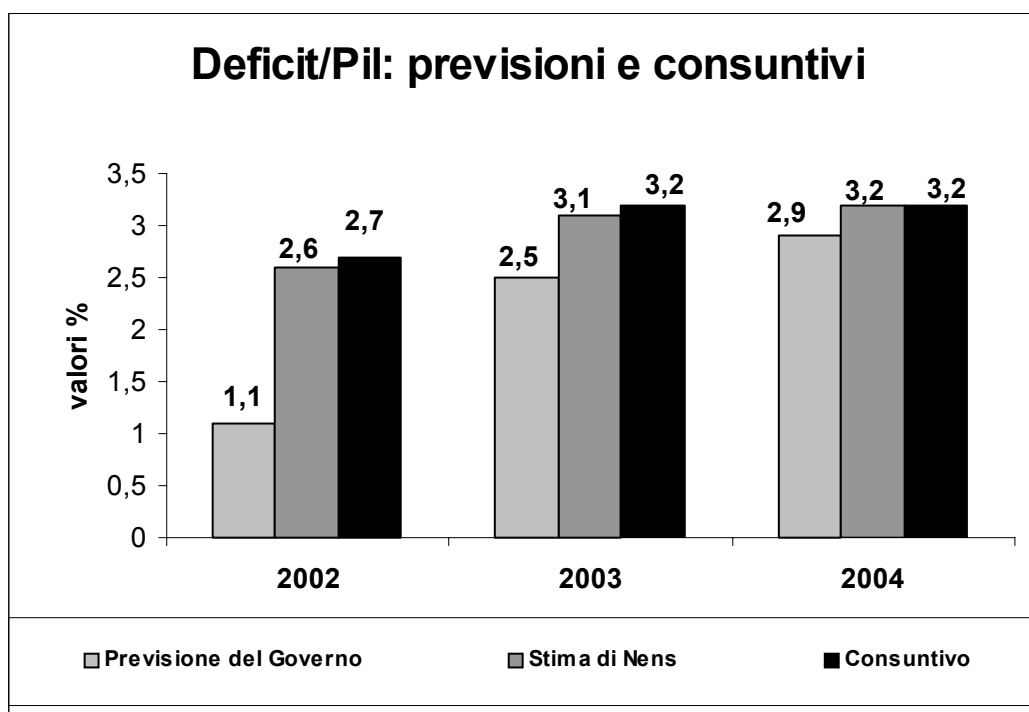
Tab. 1 Cinque anni di Finanza Pubblica

	2001		2005		DIFFERENZA	
	€	%Pil	€	%Pil	€	%Pil
Debito Pubblico	1.350.948	110,9	1.495.524	108,2	144.576	-2,7
Indebitamento netto	-38.641	-3,2	-59.638	-4,3	20.997	1,1
Entrate	556.493	45,7	620.125	44,8	63.632	-0,9
Entrate tributarie	362.168	29,7	388.686	28,1	26.518	-1,6
Spese	595.234	48,8	679.763	49,2	84.529	0,4
Spese correnti	541.794	44,5	624.013	45,1	82.219	0,6
Interessi passivi	79.570	6,5	68.300	4,9	-11.270	-1,6
Spese correnti al netto int.	462.224	37,9	555.713	40,2	93.489	2,3
Saldo primario	40.859	3,4	8.662	0,6	-32.197	-2,8
Saldo corrente	11.297	0,9	-9.231	-0,7	-20.528	-1,6
Saldo corrente al netto inter.	90.867	7,5	59.069	4,3	-31.798	-3,2

I dati contenuti in questa tabella, come si è detto, sono tratti dai documenti dello stesso governo e, come vedremo, alcune delle previsioni per il 2005 sono ancora improntate all'ottimismo: la realtà è dunque ancora peggiore del quadro preoccupante che il governo è comunque costretto a registrare.

La Finanziaria per il 2006 non corregge nessuno degli squilibri fin qui prodotti. Come vedremo, si tratta di un insieme di misure in parte inconsistenti, in parte velleitarie e casuali, che non saranno in grado di produrre gli effetti contabilizzati.

Non per rivendicare meriti ma solo per attestare l'obiettività delle nostre analisi, riportiamo di seguito un grafico in cui sono messe a fronte le stime di deficit formulate, negli anni passati, dal Governo, quelle formulate da Nens e i consuntivi registrati a posteriori.



Il presente Rapporto prende in esame l'andamento dei conti pubblici 2005 e 2006. I principali risultati della nostra analisi sono sinteticamente riassunti nella tabella che segue (Tab.2) nella quale vengono presi in considerazione due diversi scenari relativi all'ipotesi – ad oggi ancora oggetto di trattativa - di slittamento al 2006 degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali del Pubblico Impiego. Le due ipotesi contemplano sia il caso in cui nessuno slittamento sia deciso (ipotesi a), sia il caso in cui sia deciso il massimo slittamento che il governo vorrebbe attuare (ipotesi b). Naturalmente, secondo gli esiti delle trattative in corso, sono possibili ipotesi intermedie con

slittamenti parziali che, per ovvie ragioni, nelle nostre analisi non vengono considerate.

**Tabella 2. Conto Economico delle Pubbliche Amministrazioni 2005-2006:
confronto Relazione Previsionale e Programmatica e Rapporto NENS
(valori percentuali in rapporto al PIL)**

	2005			2006		
	RPP	NENS		RPP	NENS	
		ipotesi a)	ipotesi b)		ipotesi a)	ipotesi b)
Indebitamento netto	-4,3	-4,8	-4,5	-3,8	- 4,8	- 5,1
Saldo corrente	-0,7	- 0,8	-0,5	n.a.	- 0,9	- 1,2
Saldo primario	0,6	0,1	0,4	0,9	- 0,1	- 0,4
Fabbisogno	n.a.	-5,76	-5,42	n.a.	- 5,7	- 6
Debito	108,2	109,8	109,5	107,4	111,8	111,8
PIL Nominale (mln €)	1.383.960	1.383,960	1.383,960	1.436.950	1.433,782	1.433,782

Come indicato nella Tabella 2, le prospettive per la finanza pubblica italiana sono in ogni caso distanti da quanto indicato dal Governo. In particolare, le stime elaborate da Nens portano ai seguenti risultati:

- Per il 2005, nonostante la manovra bis appena approvata, l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni sale al 4,8 per cento del PIL: anche con lo slittamento al 2006 degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali, l'obiettivo del Governo sarebbe mancato per 2 decimali di punto. Il debito pubblico, in ogni caso, inverte la tendenza dell'ultimo decennio e torna a crescere;
- Per il 2006, assumendo ipotesi ottimistiche sull'effettiva incidenza delle misure contenute nel disegno di legge finanziaria in discussione al Senato (ossia il 70 per cento dell'impatto indicato dal governo), l'indebitamento netto – in caso di slittamento degli oneri contrattuali – supera il 5 per cento del PIL. Senza lo slittamento, si attesterebbe comunque al 4,8: un punto di Pil sopra l'obiettivo indicato dal Governo. E il saldo primario, per la

prima volta dopo 15 anni, ritorna ad essere negativo mentre il debito pubblico in rapporto al Pil continua la sua ascesa.

IL 2005

Il Pil

Alcuni segnali consentono di migliorare le previsioni di crescita per l'anno in corso. Dopo il dato Istat sul secondo trimestre e dopo il dato sulla crescita della produzione industriale di agosto (+1,3), è possibile prevedere un trend meno deprimente di come si temeva fino all'estate scorsa. Un'evoluzione verosimile del Pil reale è riportata nella tabella che segue.

Tab. 3. Stima dell'evoluzione del Pil reale 2005

1 ^a Tr.		2 ^a Tr.		3 ^a Tr.		4 ^a Tr.		Tot. 2005	
ISTAT		ISTAT		NENS		NENS		NENS	
Mld €	var. %	Mld €	Var. %	Mld €	var. %	Mld €	var. %	Mld €	var. %
261,203	-0,5	262,914	0,7	264,228	0,5	264,757	0,2	1053,102	0,2

Come si vede, ci atteniamo ad una previsione della crescita reale consolidata nelle stime di consenso diffuse recentemente che sono migliorative rispetto a quella formulata dal Governo nel Dpef e confermata con la recente RPP. Resta il fatto che la crescita, sia pure incrementata rispetto alle precedenti stime, è pressoché nulla.

Perplessità insorgono, tuttavia, passando dalla stima del Pil reale a quella di Pil monetario, rispetto al quale vengono costruite le previsioni di entrata e di spesa.

La nuova RPP cambia il valore del PIL nominale 2005, senza darne alcuna spiegazione, se non un banale "Per il 2005 il valore [del PIL nominale] è stato rivisto al rialzo" in nota alla Tavola II.6, p. 26 della RPP). La variazione è di circa 1 miliardo e 800 milioni di euro (da 1.382,185 a 1.383,960) e, ovviamente, serve ad agevolare – seppure di poco – il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (con una

incidenza maggiore, in tal senso, per il rapporto debito pubblico/PIL). Da mettere poi nel conto l'effetto trascinarsi sul 2006 che il nuovo PIL nominale comporta.

Da questo punto di vista, poiché viene comunque alterato – seppure, lo si ripete, per quantità limitate - il quadro previsivo del Dpef, vi è da chiedersi se non fosse necessario esplicitare formalmente le modifiche apportate con la presentazione di una nota di aggiornamento al Dpef.

Al di là di questioni formali, desta perplessità il modo in cui si giunge alla definizione del PIL nominale 2005 che, data la previsione ufficiale di un PIL reale a crescita zero, implica un deflatore del PIL pari al 2,4%: si tratta di un valore che, a nostro giudizio, risulta eccessivamente alto tenendo conto che l'inflazione dell'anno corrente è prevista dal Governo al 2%. Non è spiegato come, al 2% di inflazione possa corrispondere un deflatore di 4 decimali più elevato. Pertanto, muovendoci anche in questo caso nella parte alta delle previsioni (e ben consapevoli della esiguità delle differenze di previsioni qui esaminate), appare più realistico un deflatore del PIL 2005 al 2,2%. Considerando il maggior Pil reale che si profila, tuttavia, il risultato non cambia: possiamo quindi assumere come dato 2005 un Pil monetario non diverso da quello ipotizzato, sia pure con una procedura discutibile (e utile, forse, per poter vantare a fine anno una crescita maggiore del previsto) dal governo.

Deficit/Pil

Le previsioni ufficiali del governo presentate nella RPP confermano quanto previsto dal Dpef. Il rapporto indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche rispetto al PIL dovrebbe raggiungere il 4,3%, dopo il 3,2% certificato da Eurostat per il 2004.

E' questo il dato comunicato dal Governo a Bruxelles, rispetto al quale ha ottenuto la tolleranza per un rientro nel tetto del 3% spalmato su un biennio. Ma è un dato che,

già a partire dalla scorsa estate, è parso assai difficile da raggiungere e la cui incertezza è stata evidenziata dall'ultima rilevazione dell'Istat che ha segnalato un indebitamento netto del primo semestre dell'anno a quota 5,1%. Il provvedimento varato il 14 ottobre scorso è la riprova della situazione di emergenza di cui il governo ha dovuto prendere atto, mettendo in campo un tentativo di correzione in extremis. Nonostante ciò, il risultato è tuttora del tutto incerto. Infatti si deve tenere conto che:

- esistono forti dubbi sulla realizzabilità dell'incasso di 3,6 miliardi di euro dalle modifiche introdotte dalla scorsa Legge Finanziaria agli studi di settore (così come dubbi significativi -seppure difficilmente quantificabili - esistono con riferimento al gettito Irap): una previsione ottimistica suggerisce di considerare la possibilità di un incasso non superiore a 1 miliardo.
- Dei 7,1 miliardi di euro messi in conto per la vendita di immobili, la Corte dei Conti ha certificato la realizzazione di 600 milioni: ciò significa che nei due mesi che mancano alla chiusura dell'anno dovrebbero essere realizzate vendite per 6,5 miliardi, il che appare decisamente improbabile. Le misure di accelerazione varate venerdì 14 ottobre permetteranno forse un parziale recupero, ma una stima, anch'essa molto ottimistica, consente di prevedere ulteriori incassi per poco meno di 2 miliardi: in tutto si arriverebbe a 2,5 miliardi, mentre 4,6 ne mancherebbero all'appello;
- Dalle prime analisi della Corte dei Conti – peraltro recentemente confermate da Isae - risulta che la regola del “2%” di tetto di aumento a una serie di voci del bilancio pubblico sia stata ampiamente sfondata; si può ipotizzare che tale sfondamento valga almeno 1 miliardo di euro di maggiori spese;

L'indebitamento netto rispetto al PIL potrebbe così lievitare dai 59,638 della previsione governativa per una cifra intorno ai 8,2 miliardi di euro. Anche ammettendo che le misure di emergenza varate venerdì 14 ottobre producano l'effetto contabilizzato in 1,9 miliardi (ma forti perplessità devono nutrirsi soprattutto sul miliardo di euro previsto da ulteriori tagli sugli acquisti della P.A.), l'obiettivo di indebitamento risulterebbe mancato per 6,3 miliardi (0,5% del Pil): il deficit si attesterebbe infatti a 65,938 miliardi pari al 4,8% del PIL.

Tab. 4. Stima del rapporto deficit/Pil 2005

	Mld €	%Pil
Minor gettito per studi di settore	-2,6	
Minor gettito per vendita immobili	- 4,6	
Minori risparmi Acquisti P.A.	- 1	
Manovra bis	1,9	
Totale scostamenti	-6,3	-0,5
Indebitamento netto Dpef /RPP	-59,638	-4,3
Indebitamento netto corretto	-65,938	-4,8

Queste sono le stime Nens per il 2005 calcolate sulla base delle – peraltro scarse – informazioni disponibili.

Ma si deve ritenere che il governo si sia reso conto della situazione e perciò, nel tentativo di chiudere l'anno esibendo, almeno formalmente, il rispetto degli impegni europei, sta cercando di rinviare al prossimo anno una quota rilevante degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali relativi al biennio 2004 - 2005. Tali oneri, per complessivi 6,4 miliardi, in realtà dovrebbero ricadere sui bilanci del biennio 2005 – 2006, ma nel Dpef, come avevamo rilevato nel Rapporto Nens del luglio scorso, erano stati interamente contabilizzati nell'anno in corso: ciò, evidentemente, allo scopo di facilitare nel 2006 la manovra di rientro alla quale il governo era impegnato. Ma adesso che il deficit 2005 si sta manifestando di gran lunga peggiore delle attese, con una repentina conversione, le preoccupazioni per il 2006 (della cui gestione sarà

probabilmente responsabile un altro governo) vengono accantonate e la maggioranza appare orientata a spostare al prossimo anno larga parte di tali oneri. In particolare, potrebbe slittare l'esecuzione di alcuni contratti già firmati (ma non perfezionati entro il 31 dicembre 2005) e la firma dei contratti in fase di negoziazione. Si tratta complessivamente di 4,7 miliardi sia in termini di competenza che di cassa. Di conseguenza, il 2005 verrebbe alleggerito di 4,7 miliardi, mentre il 2006 sarebbe appesantito dal corrispondente ammontare.

Se il disegno del governo andrà in porto, il deficit 2005 si collocherebbe, comunque, al 4,5%: due decimali di punto al di sopra della stima governativa e di quanto il governo ha comunicato alle autorità di Bruxelles.

Ciò, inoltre, comporterebbe, ovviamente, un peggioramento dei conti 2006. Ma di quelli dovrà rispondere un altro governo.

Saldi primario e corrente

Le correzioni apportate da Nens all'indebitamento netto previsto dal governo si ripercuotono, per un identico ammontare, sia sul saldo primario che su quello corrente.

Per il saldo primario, nonostante la revisione operata con il Dpef che ha ridotto la previsione allo 0,6% (nel 2001, al netto dei proventi derivati dalle licenze Umts, il saldo primario era al 3,4%), il risultato da mettere in conto si attesterebbe allo 0,1%. Salvo, naturalmente, l'ipotesi dello slittamento del pagamento dei contratti, che andrebbe a ricadere per intero sul 2006.

Il saldo corrente, già negativo per lo 0,67% del PIL in base al Dpef e alla RPP – sempre senza mettere in conto lo slittamento degli oneri contrattuali - dovrebbe in realtà aggravarsi fino a - 0,8% del PIL.

Il Fabbisogno di cassa

La stima del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Pubbliche, al netto dell'eventuale slittamento degli oneri contrattuali, costituisce, mai come quest'anno, un esercizio assai arduo. Se si confermasse anche per il 2005 lo scostamento tra saldo di cassa e competenza delle dimensioni mediamente invalse negli ultimi tre anni (oltre un punto di PIL) il fabbisogno di cassa della P.A. dovrebbe avvicinarsi agli 80 miliardi di euro (79,777), il 5,76% del PIL.

Se gli oneri contrattuali previsti per il 2005 verranno trasferiti sui conti dell'anno successivo, il fabbisogno di cassa ne trarrebbe un alleggerimento pari a 4,7 miliardi, fermandosi a poco più di 75 (75,077) miliardi di euro (il 5,42% del Pil). Naturalmente quest'onere andrebbe ad aggravare il fabbisogno 2006.

Del resto, l'andamento finora verificabile del fabbisogno di cassa delle Amministrazioni Pubbliche (nella versione al netto di regolazioni e dismissioni, quella che meglio dà l'idea dell'andamento di fondo delle entrate e spese del bilancio di cassa) mostra un sensibile peggioramento rispetto al 2004. Nei primi otto mesi del 2005, infatti, la citata misura del fabbisogno lieviterebbe dai 51,8 miliardi di euro del 2004 ai 56,1 del corrente anno, con un aumento dell'8,3%.

Il Debito

L'obiettivo del governo per il 2005 è un rapporto debito pubblico/PIL pari al 108,2%. Con la revisione del PIL nominale 2005 al livello di 1.383,960 (RPP), l'obiettivo in valore assoluto del debito delle Amministrazioni Pubbliche risulta pari a 1.497,445 miliardi di euro.

La differenza di tale misura con lo stock di debito a fine 2004 è di 57,639 miliardi.

Se il fabbisogno di cassa al netto di regolazioni e dismissioni si attestasse – come si è visto nel precedente paragrafo nell'ipotesi del mantenimento nel 2005 degli oneri contrattuali - sui 79,7 miliardi di euro, il debito tra la fine del 2004 e la fine del 2005 si porterebbe a 1.519,583 miliardi di euro: il 109,8% del Pil. Se lo slittamento degli oneri contrattuali avverrà, il debito 2005 si potrà attestare a 1.514,883 miliardi: il 109,5% del Pil. Per centrare l'obiettivo del 108,2% sarebbero quindi necessari interventi che, nei due casi relativi agli oneri contrattuali, potrebbero ammontare a oltre 22 o a 17,5 miliardi di euro. Al momento, soltanto poco più di 4 miliardi di euro (la vendita di una parte del capitale Enel) risultano incassati. Mancano quindi o 18 o 13,5 miliardi di euro per rispettare il target fissato.

Naturalmente è sempre possibile che, prima del 31 dicembre, il Governo escogiti, come negli anni passati, qualche espediente contabile o qualche ulteriore intervento “una tantum” in extremis per recuperare quanto manca. Ma al di là di tutti questi rilievi che evidenziano come, ancora una volta, il Governo seguiti a presentare al Paese conti scarsamente attendibili, pesa la gravità di una situazione in cui, nonostante tutti gli artifici adottati, c'è oramai il riconoscimento che il debito pubblico riprende a salire e che il saldo primario è praticamente azzerato: è questo il dato più preoccupante del drammatico peggioramento in atto.

IL 2006

Il Pil

Nel primo volume della RPP manca qualsiasi riferimento all'andamento tendenziale della finanza pubblica nell'anno 2006. Ciò comporta che la valutazione delle correzioni effettivamente necessarie per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Governo deve basarsi su dati riferiti al Dpef di luglio (che, come abbiamo visto, sono stati in parte modificati) o a laboriose ricostruzioni deduttive.

Per quanto riguarda l'andamento del PIL reale, sulla base delle più recenti previsioni di consenso, assumiamo una crescita di 1,4 punti percentuali, leggermente al di sotto del valore indicato dal governo (1,5%). Passando al PIL nominale, dobbiamo evidenziare – come per il 2005 – una difficoltà a recepire l'ipotesi del DPEF e della Relazione Previsionale e Programmatica sul deflatore: i documenti di finanza pubblica continuano a tacere le ragioni della sistematica differenza tra le previsioni sui prezzi al consumo e le previsioni sul deflatore del PIL. In tale contesto, Nens assume un deflatore del Pil più vicino al tasso di inflazione programmata e pari a 2,2 punti percentuali. Di conseguenza, il tasso di crescita nominale del PIL nello scenario macroeconomico di Nens è 3,6%, 0,2 punti percentuali al di sotto del dato del governo.

Tab. 6. Pil reale e monetario

	Valori RPP/Dpef	Stime Nens
Pil monetario 2005 (mln €)	1.383,960	1.383,960
Pil reale 2006 (crescita %)	1,5	1,4
Deflatore del Pil	2,3	2,2
Pil monetario 2006 (crescita %)	3,8	3,6
Pil monetario 2006 (mln €)	1.436.550	1.433,782

Deficit/Pil

Gli slittamenti contabili decisi per alleggerire il deficit 2005, come si è detto, ricadono sul 2006 aggravando seriamente una situazione che comunque appare già compromessa.

L'indebitamento netto delle AA.PP. tendenziale previsto nel Dpef è pari a 67,252 miliardi di euro, il 4,7% del PIL. Come accennato, nel primo volume della RPP non vi è alcuna stima del dato di trend a legislazione vigente. L'indebitamento netto programmatico viene invece fissato a 54,573 miliardi, pari al 3,8% del PIL. La correzione del saldo di bilancio programmata dal governo in ottemperanza agli accordi ottenuti in sede europea, dovrebbe quindi ammontare a 12,679 miliardi, pari a circa lo 0,9% del PIL, invece dello 0,8% dichiarato.

Il primo elemento di incoerenza che emerge, infatti, riguarda l'indicazione fornita dal governo sulla necessità di una correzione di 11,5 miliardi: da che cosa deriva questo sconto di oltre un miliardo? Si deve desumere che, rispetto al Dpef, il dato tendenziale sia adesso inferiore? In ogni caso, una spiegazione sarebbe necessaria.

Ma soprattutto emergono due aspetti che abbattano la credibilità dell'intero impianto: in primo luogo le cifre tendenziali da correggere sono peggiori di quelle su cui è costruito l'intervento, in secondo luogo le misure correttive escogitate hanno scarse possibilità di ottenere gli effetti quantitativi messi in conto.

Vediamo in dettaglio:

- Innanzitutto, come si è visto, la differenza tra il PIL nominale 2006 più realistico stimato dal Nens e quello del Dpef è di 2,8 miliardi di euro. Ciò implica un minore gettito pari a 1,2 miliardi, lo 0,1% del PIL.

- In secondo luogo, come risulta dal capitolo 40.14 del Bilancio dello Stato, nella stima tendenziale delle spese in conto capitale sono contabilizzati ben 6 miliardi di euro di risparmi derivanti da dismissioni immobiliari. Si tratta di una circostanza che fu fatta rilevare da Nens già dallo scorso luglio e che presumibilmente risponde al duplice desiderio di mascherare una posta “una tantum” (esclusa dagli accordi europei) e di ridurre l’entità dichiarata della manovra correttiva. Come è noto, infatti, le entrate derivanti da vendite di immobili vengono contabilizzate a riduzione delle uscite in conto capitale, ma non possono essere valutate come valore tendenziale, bensì soltanto alla stregua di un pezzo di manovra da acquisire che, nel caso in questione, presenta pochissime probabilità di realizzazione. Ne consegue che il “vero” dato tendenziale delle spese della P.A. - e quindi anche il saldo di bilancio – vanno aumentati di 6 miliardi di euro, salvo poi tenerne il debito conto nella manovra correttiva.
- In terzo luogo, assumiamo che nel tendenziale 2006 previsto dal Governo siano sottostimati i consumi intermedi e trasferimenti alle imprese pubbliche, per circa 3 miliardi di euro. Tale stima appare ragionevole considerando in particolare che nel Bilancio dello Stato per il 2006 sono incluse risorse per coprire uscite di cassa non contabilizzate nei conti economici degli anni precedenti (“eccedenze di spesa”) per 2,7 miliardi di euro, che sono iscritti circa 0,6 miliardi per debiti pregressi e che, inoltre, il blocco delle spese introdotto con l’ultimo intervento correttivo provocherà, inevitabilmente, un rimbalzo nell’anno successivo. A tal proposito, la Corte dei Conti, nell’audizione del 13 ottobre scorso, ha ricordato che “emergenze gestionali riconducibili alla carenza di mezzi finanziari inducono le amministrazioni a procedere, al di fuori degli ordinari schemi contabili, attraverso l’acquisizione di beni e servizi non sorrette dall’assunzione dei relativi impegni, scaricandone l’impatto sugli esercizi successivi con il ricorso ad atti di riconoscimento di

debito o alla copertura ex post delle obbligazioni contratte. Ciò è anche l'effetto delle manovre di bilancio sulle poste discrezionali (essenzialmente consumi intermedi e, in parte, investimenti fissi lordi).

- Infine, come ricordato sopra, la manovra per il 2005 potrebbe scaricare sul 2006 una parte rilevante di degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali.

Tab. 7. Deficit/Pil tendenziale 2006

	mld €	%Pil
Minori entrate per minor Pil nominale	- 1,2	
Minori risparmi per dismissioni immobiliari	-6	
Eccedenze di spesa e debiti pregressi	- 3	
Slittamenti da 2005 (contratti)	- 4,7*	
Totale scostamenti	-14,9	1,0*
Deficit/pil tendenziale previsto dal Governo	-67,252	4,7
Deficit tendenziale corretto	- 82,252*	5,7*

** Le stime riguardano la corrente ipotesi di slittamento sul 2006 degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali 2005. Se lo slittamento non venisse attuato, lo scostamento dalle previsioni governative si ridurrebbe allo 0,7% portando comunque il deficit al 5,4% del Pil.*

La cifra da cui partire per calcolare la credibilità dell'obiettivo di indebitamento netto al 3,8% del PIL è quindi pari ad oltre 82 miliardi di euro, il 5,7% del PIL: la correzione dovrebbe quindi valere 1,9 punti di Pil, pari a 27,2 miliardi.

La manovra di bilancio prevede, come è noto, interventi correttivi pari a poco più di 19 miliardi di euro (14,5 miliardi di riduzioni di spese e 4,7 miliardi circa di maggiori entrate). A ciò viene aggiunta una previsione di ulteriori vendite di immobili per 3

miliardi destinati a coprire i 3 miliardi di spesa previsti in relazione agli impegni derivanti dall'Agenda di Lisbona che saranno onorati soltanto a fronte dell'effettiva realizzazione delle vendite: pertanto, nei nostri conti, ometteremo questa posta sia in entrata che in uscita.

I proventi della manovra correttiva – a cui si dovrebbero aggiungere i proventi da dismissioni immobiliari impropriamente registrati nel tendenziale fra i risparmi di spesa in conto capitale per un valore di 6 miliardi - dovrebbero servire per:

- a) - limitare il deficit a 54,573 miliardi rispetto al suo andamento tendenziale;
- b) - fornire la copertura necessaria per le maggiori spese e le minori entrate introdotte dalla Legge Finanziaria, per un totale di 7,590 miliardi.

Ma, come si è visto, il tendenziale realisticamente prevedibile è molto più alto di quello a cui il governo sembra fare riferimento, e le misure correttive sono, in gran parte, prive di credibilità.

Senza entrare nel merito degli interventi per favorire famiglie e imprese (3,590 miliardi) né di quelle sottoposte alla voce “oneri inderogabili” i cui contenuti meriteranno un vaglio critico dettagliato, l'attenzione va concentrata sulle coperture la cui scarsa credibilità è stata documentata anche dal Servizio Studi del Senato.

- Innanzi tutto va rilevato che una quota rilevante degli interventi programmati consiste in misure “una tantum” (vedi riquadro) il cui valore complessivo non è esattamente quantificabile ma sicuramente è superiore ai 10 miliardi di euro, non diverso, quindi, da quello messo in bilancio nel 2005, nonostante l'impegno a non farvi più ricorso assunto a Bruxelles;

Misure “una tantum”

contenute nel disegno di Legge Finanziaria per il 2006

- **Dismissioni immobiliari: 6 md (eventuali introiti aggiuntivi ai 6 miliardi farebbero scattare, per un pari ammontare, le uscite per finanziare gli interventi contenuti nel Piano Italiano per la Crescita e l’Occupazione. In tal caso, se gli interventi finanziati avessero durata pluriennale, anche gli introiti aggiuntivi sarebbero una tantum);**
- **Regolazione dei flussi di tesoreria: 2.236 md;**
- **Rimodulazione degli stanziamenti per il cofinanziamento dei progetti finanziati dai fondi di coesione: 2.2 md (?)**
- **Riduzione consumi intermedi delle amministrazioni centrali e territoriali: una parte dei “risparmi” di spesa è da considerarsi una tantum in quanto non è accompagnata da misure di riorganizzazione delle strutture o di riduzione dei servizi erogati. Difficile quantificare;**
- **Trasferimenti correnti alle imprese pubbliche: una parte dei “risparmi” di spesa è da considerarsi una tantum in quanto non è accompagnata da misure di riorganizzazione delle strutture o di riduzione dei servizi erogati. Difficile quantificare;**
- **Minori spese da tabelle del disegno di L.F.: una parte dei risparmi potrebbe derivare dalla rimodulazione degli stanziamenti. Difficile quantificare.**

- L’incremento di entrata per lotta all’evasione e riforma della riscossione (600 milioni) non sembra affidabile. La lotta all’evasione è pura enunciazione e la riforma della riscossione comporta, casomai, un costo (la cui contabilizzazione potrebbe ricadere sul 2007) per il venir meno delle anticipazioni fino ad ora fornite dalle banche.

- Il taglio di spesa ai ministeri (6,2 miliardi) non ha alcuna credibilità: negli anni passati le Finanziarie avevano previsto riduzioni di spesa pari a circa il 30%, mentre la Corte dei conti ha rilevato un incremento del 10%.

Bastano queste voci per rendere ottimistica la previsione che venga realizzato sì e no il 70% dei 19 miliardi contabilizzati, cioè non più di 13,3 miliardi di euro.

Inoltre, dei 6 miliardi per dismissioni di immobili registrate nel tendenziale (soppressi nei nostri conti in quanto rientranti nella manovra correttiva), è già ottimistico prevederne realizzabili la metà: 3 miliardi.

A questo punto, aggiungendo i nuovi oneri introdotti dalla Finanziaria al deficit tendenziale nella misura ricalcolata da Nens e attribuendo ai correttivi e alle dismissioni immobiliari un valore complessivo di 16,3 miliardi, si rileva un deficit che supera il 5% del Pil (5,1). Per centrare l'obiettivo del 3,8%, servirebbero interventi per ulteriori 19,1 miliardi, cioè quasi un punto e mezzo di Pil.

Tab. 8 Stima Nens Deficit Pil 2006

	mld €	% Pil
Deficit tendenziale attuale stimato da Nens	- 82,4	- 5,7*
Nuovi oneri da Finanziaria	- 7,6	- 0,5
Deficit tendenziale aggiornato	- 90,0	- 6,3
Correzione da finanziaria	13,3	0,9
Dismissioni immobiliari iscritte nel tendenziale	3	0,2
Deficit/Pil stimato da Nens	- 73,7	- 5,1*
Deficit/Pil programmatico (RPP)	- 54,6	- 3,8
Differenza	19,1	1,3

** Naturalmente, se il deficit tendenziale fosse limitato al 5,4% (nel caso in cui lo slittamento degli oneri contrattuali dal 2005 al 2006 non si verificasse, il dato "programmatico" a cui si arriverebbe sarebbe del 4,8%: un punto in più di quanto stimato dal Governo.*

In altre parole, la correzione iscritta in Finanziaria non basterebbe nemmeno se si volessero limitare gli interventi alla sola riduzione del deficit entro il tetto del 3,8%.

A sottolineare la gravità di tale dato, si aggiunga che il saldo primario – che dopo circa quindici anni ridiventerebbe “disavanzo” primario – sarebbe negativo per 0,4 punti di Pil (-0,1, se lo slittamento degli oneri contrattuali non ci sarà) e che il saldo corrente arriverebbe a -1,2 (-0,9 se lo slittamento degli oneri contrattuali non ci sarà).

Fabbisogno e Debito

Considerando costante lo scostamento tra operazioni di cassa e competenza, il fabbisogno di cassa delle pubbliche amministrazioni nel 2006 arriverebbe a circa 88 miliardi, ossia oltre il 6% del PIL.

In tale contesto, il rapporto tra debito pubblico e PIL continuerebbe a salire, confermando il trend crescente riavviato nel 2005. Nonostante le scarse informazioni rese disponibili dal governo, la stima che ne deriva raggiunge il 111,8% (con o senza slittamento degli oneri contrattuali).

CONCLUSIONI

Dall'esame dei conti pubblici 2005 e 2006 fin qui condotto, emergono, a nostro giudizio, le seguenti considerazioni:

- 1. I successivi cambi di titolare alla guida del Ministero dell'Economia non hanno, nella sostanza, cambiato gli andamenti di Finanza pubblica messi in sofferenza fin dall'inizio della legislatura. I risultati sono andati peggiorando di anno in anno, mascherati da accorgimenti contabili e misure "una tantum" che non hanno retto al vaglio delle autorità europee, arrivando a registrare una ripresa della crescita del debito pubblico e l'azzeramento del saldo primario (principale indicatore dell'andamento dei conti) come conseguenza di una crescita della spesa sfuggita al controllo e di una caduta del gettito ordinario al quale non è stata dedicata la necessaria attenzione.**
- 2. Le misure scelte per rispettare gli impegni assunti dall'Italia, a fronte dei quali le autorità europee hanno avallato una gradualità nel percorso di rientro dall'eccesso di deficit maturato, mostrano estrema fragilità nei contenuti e insufficiente portata rispetto all'andamento reale dei conti.**
- 3. In questa situazione – della quale il Governo ha probabilmente piena consapevolezza – la preoccupazione più urgente che traspare dagli interventi correttivi adottati sembra essere quella di trovare il modo di chiudere i conti del 2005 attenendosi il più possibile, almeno formalmente, agli impegni assunti, in modo da limitare il rischio di severe censure da parte europea quando, nella prossima primavera, verranno esaminati i consuntivi dell'anno mentre l'Italia si troverà in piena campagna elettorale.**

- 4. Questa scelta è stata adottata accantonando ogni scrupolo sulle ricadute che quegli interventi – gran parte dei quali, come abbiamo visto, riguardano slittamenti di spesa e “una tantum” - possono determinare sui conti del 2006.**
- 5. Resta da verificare come la Commissione europea - che aveva richiesto il rientro dell’indebitamento nel limite del 3% del Pil e aveva esplicitamente raccomandato l’esclusione di interventi “una tantum” o puramente contabili - vorrà valutare una manovra correttiva che, per larga parte, disattende quelle raccomandazioni.**