

- correlato sia a un effetto di lieve rimbalzo della spesa dopo un anno di stringente controllo, sia agli oneri per lo svolgimento delle elezioni politiche e amministrative che si terranno nel corso dell'anno (circa 700 milioni);
- per le prestazioni sociali viene sostanzialmente confermata la stima indicata per il 2008 nella Relazione Previsionale e programmatica malgrado lo slittamento di quota parte (circa 780 milioni) dell'onere per il riconoscimento del 'bonus incapienti';
 - per le 'altre spese correnti', è prevista una minore spesa di 473 milioni, rispetto a quanto indicato nella RPP. La stima per il 2008 riflette anche lo slittamento di alcune spese riguardanti trasferimenti a famiglie, istituzioni sociali private e all'estero, autorizzate, tra l'altro con il D.L. n.159/2007.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale, al netto delle dismissioni, la nuova stima presenta minori investimenti diretti per 778 milioni (le economie realizzate nel 2007 sono pari a 5.840 milioni) e maggiori contributi agli investimenti per 3.911 (la maggiore spesa nel 2007 è pari a 1.380 milioni).

Nel complesso si osserva che la riduzione delle spese in conto capitale nette riflette la realizzazione nel 2007 del rimborso per 4.939 milioni della tassa richiesta alle società concessionarie del servizio di riscossione: al netto di tale rimborso *una tantum*, il tasso di incremento, che sconta, tra l'altro, la realizzazione nel 2008 di alcuni interventi autorizzati con D.L. n.159/2007 non realizzati entro la prevista data del 31 dicembre e l'entrata a regime dei meccanismi di sbocco degli stanziamenti condizionati al preventivo accertamento delle contribuzioni per il TFR, risulta pari al 3,5 per cento.

In particolare, si osserva che:

- le economie per investimenti diretti realizzate nel 2007 si riferiscono a interventi diretti a carico del bilancio dello Stato (per circa 1.260 milioni), a interventi dell'ANAS (per circa 2.100 milioni) e al settore degli enti locali (per circa 2.300 milioni). I minori investimenti a carico del bilancio statale derivano dallo slittamento di alcuni interventi autorizzati dal D.L. n. 159/2007 e di altri interventi a valere su stanziamenti vincolati al preventivo accertamento degli introiti per il TFR. Per quanto riguarda l'ANAS, nonostante le pressanti richieste di liquidità, la Società ha dimostrato una capacità operativa inferiore a quanto prospettato, sebbene in crescita rispetto agli anni precedenti. Di conseguenza, per il 2008 si stima un livello di spesa per investimenti per 3.500 milioni, inferiore alle previsioni formulate dall'ANAS di circa 1.100 milioni, ma comunque superiore alla spesa effettiva realizzata negli anni precedenti.
- per il settore degli enti locali le economie realizzate sono principalmente dovute a una spesa inferiore rispetto a quella compatibile con il rispetto del Patto di Stabilità Interno. Tale spesa potenziale, ipotizzata nelle stime RPP, assumeva come anno di riferimento il 2004, anno caratterizzato da un livello di spesa notevolmente superiore alle tendenze degli anni successivi (gli investimenti fissi lordi dei Comuni, pari a 16.651 milioni nel 2004, sono risultati pari a 15.272 milioni nel 2005, a 15.151 milioni nel 2006, 15.529 nel 2007).
- Per quanto riguarda i contributi agli investimenti, le maggiori spese del 2007 (rispetto a quanto stimato nella RPP) hanno interessato soprattutto il bilancio dello stato e si sono realizzate malgrado alcuni slittamenti di spese autorizzate con

il D.L. n. 159/2007 o vincolate al preventivo accertamento degli introiti per il TFR che conseguentemente sono assunte nella stima per il 2008.

– Riguardo alle ‘altre spese in conto capitale’, i maggiori oneri nel 2008 sono stimati in circa 610 milioni dopo le maggiori spese per 5.481 milioni del 2007.

TAVOLA 3.5: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in milioni di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	156.542	162.889	164.645	175.050	174.931	177.901	180.877
Consumi intermedi	118.823	118.992	121.460	127.744	131.645	136.077	141.226
Prestazioni sociali	242.346	252.119	265.284	278.340	284.570	294.640	305.210
Altre spese correnti netto interessi	51.188	53.222	56.817	55.645	59.554	62.483	63.118
Totale spese correnti netto interessi	568.899	587.222	608.206	639.779	650.700	671.101	690.431
Interessi passivi	64.700	68.244	76.726	79.307	80.981	82.489	84.803
Totale spese correnti	633.599	655.466	684.932	719.086	731.681	753.590	775.234
Totale spese in conto capitale	58.377	74.008	68.493	66.095	70.751	70.303	71.396
di cui: Investimenti fissi lordi	33.711	34.792	36.134	39.277	41.256	41.595	42.225
Contributi in c/capitale	21.988	22.292	24.769	24.632	26.414	25.189	26.359
Altri trasferimenti	2.678	16.924	7.590	2.186	3.081	3.519	2.812
Totale spese netto interessi	627.276	661.230	676.699	705.874	721.451	741.404	761.827
Totale spese	691.976	729.474	753.425	785.181	802.432	823.893	846.630
ENTRATE							
Totale entrate tributarie	394.422	433.714	459.888	470.810	484.004	503.636	521.389
di cui: Imposte dirette	189.815	213.308	233.660	241.102	245.846	258.842	269.752
Imposte indirette	202.736	220.181	225.928	229.476	237.926	244.562	251.405
Imposte in c/capitale	1.871	225	300	232	232	232	232
Contributi sociali	183.445	189.683	204.772	214.141	220.450	226.833	233.790
di cui: Contributi effettivi	179.972	186.072	200.911	210.143	216.406	222.721	229.605
Contributi figurativi	3.473	3.611	3.861	3.998	4.044	4.112	4.185
Altre entrate correnti	49.600	52.194	55.272	56.631	57.782	59.005	60.519
Totale entrate correnti	625.596	675.366	719.632	741.350	762.004	789.242	815.466
Entrate in conto capitale	4.081	4.249	4.314	4.876	5.320	5.363	5.404
Totale entrate finali	631.548	679.840	724.246	746.458	767.556	794.837	821.102
SALDI							
Saldo primario	4.272	18.610	47.547	40.584	46.105	53.433	59.275
Saldo di parte corrente	-8.003	19.900	34.700	22.264	30.323	35.652	40.232
Indebitamento netto	-60.428	-49.634	-29.179	-38.723	-34.876	-29.056	-25.528
PIL nominale	1.428.375	1.479.981	1.535.540	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518

Rispetto ai risultati conseguiti nel 2007 le nuove stime per il 2008 evidenziano tassi di crescita delle entrate e delle spese pari, rispettivamente, al 3,1 e al 4,2 per cento.

Per quanto concerne le entrate, il gettito tributario è stimato in aumento del 2,4 per cento (in seguito a una previsione di crescita delle imposte dirette del 3,2 per cento e di quelle indirette dell'1,6 per cento), mentre quello contributivo del 4,6 per cento. Il contenuto tasso di crescita delle entrate rispetto al biennio precedente riflette: il profilo congiunturale, lo slittamento di quota parte dell'onere per la riduzione del 'cuneo fiscale', l'impatto delle misure previste dalla Legge finanziaria, l'ipotesi di assenza di ulteriori allargamenti delle basi imponibili come conseguenza della lotta all'evasione ed elusione fiscale.

La pressione fiscale è prevista diminuire dal 43,3 del 2007 al 43,1 per cento nel 2008.

TAVOLA 3.6: CONTO ECONOMICO DELLA PA A LEGISLAZIONE VIGENTE (in % di PIL)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
SPESE							
Redditi da lavoro dipendente	11,0	11,0	10,7	11,0	10,6	10,5	10,3
Consumi intermedi	8,3	8,0	7,9	8,0	8,0	8,0	8,0
Prestazioni sociali	17,0	17,0	17,3	17,5	17,3	17,3	17,3
Altre spese correnti netto interessi	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6	3,7	3,6
Totale spese correnti netto interessi	39,8	39,7	39,6	40,2	39,6	39,5	39,2
Interessi passivi	4,5	4,6	5,0	5,0	4,9	4,9	4,8
Totale spese correnti	44,4	44,3	44,6	45,2	44,5	44,3	44,0
Totale spese in conto capitale	4,1	5,0	4,5	4,2	4,3	4,1	4,1
di cui: Investimenti fissi lordi	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4
Contributi in c/capitale	1,5	1,5	1,6	1,5	1,6	1,5	1,5
Altri trasferimenti	0,2	1,1	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2
Totale spese netto interessi	43,9	44,7	44,1	44,4	43,9	43,6	43,2
Totale spese	48,4	49,3	49,1	49,4	48,8	48,4	48,1
ENTRATE							
Totale entrate tributarie	27,6	29,3	29,9	29,6	29,5	29,6	29,6
di cui: Imposte dirette	13,3	14,4	15,2	15,2	15,0	15,2	15,3
Imposte indirette	14,2	14,9	14,7	14,4	14,5	14,4	14,3
Imposte in c/capitale	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi sociali	12,8	12,8	13,3	13,5	13,4	13,3	13,3
di cui: Contributi effettivi	12,6	12,6	13,1	13,2	13,2	13,1	13,0
Contributi figurativi	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	3,5	3,5	3,6	3,6	3,5	3,5	3,4
Totale entrate correnti	43,8	45,6	46,9	46,6	46,4	46,4	46,3
Entrate in conto capitale	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Totale entrate finali	44,2	45,9	47,2	46,9	46,7	46,7	46,6
p.m. Pressione fiscale	40,5	42,1	43,3	43,1	42,9	42,9	42,9
SALDI							
Saldo primario	0,3	1,3	3,1	2,6	2,8	3,1	3,4
Saldo di parte corrente	-0,6	1,3	2,3	1,4	1,8	2,1	2,3
Indebitamento netto	-4,2	-3,4	-1,9	-2,4	-2,1	-1,7	-1,4
PIL nominale	1.428.375	1.479.981	1.535.540	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518

Le spese correnti al netto degli interessi sono stimate in aumento del 5,2 per cento; mentre quelle in conto capitale in riduzione del 3,5 per cento. La dinamica della spesa per interessi è prevista in rallentamento al 3,4 per cento.

La crescita delle spese correnti al netto degli interessi sconta un incremento del 6,3 per cento dei redditi da lavoro dipendente (per un ammontare in valore pari a 10.410 milioni che riflette, tra l'altro, il maggiore onere per rinnovi contrattuali riferiti ai bienni economici 2002-2003, 2004-2005 e 2006-2007).

Sia la dinamica dei consumi intermedi (5,2 per cento) che quella per prestazioni sociali in denaro (4,9 per cento) vengono stimate in via prudenziale a tassi superiori rispetto alla media registrata nel biennio 2006-07, più in linea con le dinamiche storiche.

La riduzione delle spese nette in conto capitale riflette la realizzazione nel 2007 del rimborso della tassa richiesta alle società concessionarie del servizio di riscossione (per 4.939 milioni): al netto di tale rimborso *una tantum* il tasso di incremento risulterebbe pari al 4,0 per cento, scontando l'attuazione nel 2008 di alcuni interventi autorizzati con D.L. n.159/2007 (non realizzati entro la prevista data del 31 dicembre) e l'entrata a regime dei meccanismi di sblocco degli stanziamenti condizionati al preventivo accertamento delle contribuzioni per il TFR.

IL PROFILO DELL'INDEBITAMENTO STRUTTURALE

Rispetto alla Relazione Previsionale e Programmatica di settembre 2007, il profilo dell'indebitamento netto strutturale tra il 2007 ed il 2008 si presenta cambiato, da un miglioramento inizialmente previsto di 0,2 punti di PIL (dal 2,3 al 2,1) a un peggioramento di 0,6 punti (dall'1,6 per cento del PIL nel 2007 al 2,2 per cento del PIL nel 2008). Tale andamento è pressoché interamente dovuto ai menzionati slittamenti al 2008 di maggiori spese e di minori entrate che, pur se convenzionalmente classificati in sede europea come 'strutturali', hanno natura non ricorrente. Essi riguardano per poco meno di un decimo di punto di PIL i benefici della riduzione del cuneo fiscale e per poco più di due decimi il differimento di alcuni interventi previsti con il decreto legge di settembre 2007. Al netto di essi, l'indebitamento strutturale tendenziale tra il 2007 ed il 2008 risulterebbe invariato, all'1,9 per cento del PIL.

Non si tratta quindi di un vero peggioramento strutturale nel 2008, in quanto queste variazioni non si ripresenteranno negli anni successivi. Gli andamenti tendenziali previsti per il prossimo triennio mostrano infatti una progressiva riduzione del rapporto tra deficit e PIL in termini strutturali, abbondantemente al di sotto del 2 per cento.

Indebitamento netto strutturale: dalla RPP (settembre 2007) alla RUEF (marzo 2008, dati in % del PIL)

	2007	2008
RPP (settembre 2007)	-2,3	-2,1
Variazione Indebitamento netto nominale	0,5	-0,2
Di cui: Differimento utilizzo cuneo fiscale al 2008	0,06	-0,06
Differimento decreto legge 159/07 (settembre)	0,22	-0,22
Variazione permanente	0,2	0,1
Revisione del PIL potenziale	-0,2	0,1
Revisione misure una tantum	0,4	0,0
RUEF (marzo 2008)	-1,6	-2,2
Indebitamento netto strutturale corretto per i differimenti	-1,9	-1,9

Scenari e spese eventuali

Lo scenario di finanza pubblica a legislazione vigente viene costruito sulla base delle informazioni macroeconomiche disponibili al momento dell'elaborazione dei dati e assumendo la piena attuazione della normativa vigente in materia di spesa pubblica. Vengono compiute stime sul ritmo di smaltimento dei residui¹⁸.

Gli andamenti tendenziali riflettono, all'interno del quadro macroeconomico, i comportamenti dei soggetti interessati. Dal lato delle entrate, ad esempio, il concetto di legislazione vigente tiene conto – oltre che del sistema delle aliquote fiscali e contributive – anche di ipotesi di conferma del livello di adesione fiscale (*tax compliance*) senza assumere ulteriori benefici.

La previsione del quadro tendenziale di entrate e spese pertanto è soggetta, con gradi diversi per ciascuna voce, ad elementi di *incertezza*. Essa costituisce la stima ritenuta migliore con le informazioni disponibili, ma è inevitabilmente destinata ad essere oggetto di revisione con l'acquisizione di nuove informazioni nel corso dell'anno.

Altro elemento da considerare sono le *spese eventuali*, non incluse per definizione nel tendenziale a legislazione vigente ma che potrebbero materializzarsi nel futuro prossimo. Di queste, già il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2008-2011 aveva dato conto. Nel solco segnato in questo biennio in tema di trasparenza dei conti pubblici quale bene collettivo, si presenta una valutazione su come potrebbe evolvere il tendenziale nel corso dell'anno incorporando sia le incertezze, sia le spese eventuali.

Osservando le prime, si possono immaginare due scenari alternativi intorno a quello centrale del tendenziale a legislazione vigente. In un caso (scenario di *continuità*) si assume che continueranno anche nell'anno in corso molte delle tendenze già emerse nel biennio 2006-2007; nell'altro caso (scenario di *rimbalzo*) si assume invece che vi sia un'inversione delle tendenze, più marcata di quella già incorporata nel tendenziale a legislazione vigente.

In tutti e due gli scenari si mantiene invariato il quadro macroeconomico a quello sottostante al tendenziale. Naturalmente, le revisioni verso il basso di questi mesi del PIL reale e verso l'alto dell'inflazione mostrano come il quadro stia rapidamente mutando e non sono da escludere sorprese in senso negativo. Si stima che un peggioramento del tasso di crescita del PIL di 0,5 punti, che rientra nell'ambito delle possibili incertezze, porterebbe ad un maggiore deficit in rapporto al PIL per circa 0,2-0,3 punti.

Nello scenario di *continuità* si assume:

- dal lato delle entrate, un'ulteriore emersione spontanea di base imponibile evasa al fisco¹⁹. L'esperienza del biennio 2006-2007 mostra come sia complesso stimare i cambiamenti di comportamento dei contribuenti a fronte di iniziative legislative e amministrative per contrastare l'evasione e l'elusione fiscale. Più in generale, incertezze sulla previsione derivano, oltre che dalle modifiche di comportamento dei contribuenti indotti dall'amministrazione, anche dalle modifiche legislative e

¹⁸ Oltre alla tempistica osservata in passato, si tiene conto delle innovazioni della legge finanziaria 2008 sul termine di conservazione dei residui passivi propri di conto capitale. Tali disposizioni determinano effetti sulle potenzialità di spesa delle Amministrazioni centrali e possono modificare i loro comportamenti amministrativi-gestionali rispetto a quanto registrato in passato.

¹⁹ Le stime già incorporano un rallentamento fisiologico del gettito derivante da lotta all'evasione.

dal grado di stabilità della normativa tributaria percepito dal contribuente. I comportamenti dei contribuenti incorporano le loro aspettative circa il trattamento fiscale che riceveranno a fronte di decisioni economiche definite oggi. Il grado di percezione della certezza della normativa tributaria e la valutazione soggettiva sui rischi di accertamento e sanzione da parte dell'Amministrazione finanziaria contribuiscono a variare il livello di adesione fiscale. Proiettando al 2008 i ritmi di emersione verificatisi negli ultimi due anni²⁰, si potrebbe ipotizzare un aumento di entrate tributarie pari a circa 0,3-0,4 punti percentuali del PIL.

– Dal lato della spesa, la predisposizione delle ipotesi è più complessa in quanto molte sono le voci da considerare e alta è l'erraticità osservata nel passato. In questo scenario si assume:

- che la dinamica dei redditi da lavoro dipendente sia più moderata di quella stimata, ipotizzando la stessa riduzione nel numero dei dipendenti pubblici evidenziata nel 2007 e un aumento della parte salariale determinata dalle progressioni di carriera in linea con quanto osservato nel passato quinquennio. L'attuale stima a legislazione vigente del *wage drift* è basata sulla media degli ultimi 6 anni, includendo anche un anno particolarmente poco virtuoso come il 2002, e su un'ipotesi di marginale riduzione dell'occupazione anche in seguito allo slittamento, sul 2008, di parte delle assunzioni in deroga dell'anno 2007 e dal pieno esercizio delle altre deroghe alle assunzioni previste dalla Legge finanziaria per l'anno 2008. La minore crescita complessiva, rispetto al tendenziale vigente, si potrebbe attestare intorno ad 1 – 1,3 miliardi;
- che ci sia una variabilità imprevista dei tassi di interesse tale da determinare un risparmio nel servizio del debito per circa 1 miliardo;
- che, data l'erraticità osservata in passato nella stima delle spese in conto capitale (soggette spesso a forti revisioni), gli investimenti in capitale fisso mostrino una crescita meno accentuata rispetto alla stima a legislazione vigente (circa 1 miliardo). In particolare, su questa voce incide la effettiva capacità di spesa dell'ANAS (lo scorso anno, circa la metà di quanto inizialmente richiesto dalla società ed inserito nelle stime della RPP).

Nello scenario di *rimbalzo*, si assume invarianza nei comportamenti dei contribuenti e dunque nessuna perdita di gettito rispetto alla stima centrale. Per ciò che concerne le spese, oltre ad una variabilità dei tassi che porti ad aumenti della spesa per interessi maggiori rispetto alle stime centrali per circa 1 miliardo, si assume che la crescita dei consumi intermedi mostri un rimbalzo di circa 1,5 miliardi più elevato rispetto a quello ipotizzato nello scenario a legislazione vigente.

²⁰ Si veda il riquadro contenuto in questo documento 'Risultati della lotta all'evasione' e la 'Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze sui risultati della lotta all'evasione', 2007.

TAVOLA 3.7: SCENARI DI FINANZA PUBBLICA (in % al PIL)

	'Continuità'	Legislazione vigente	'Rimbalo'
Entrate totali	47,2	46,9	46,9
Spesa totale	49,2	49,4	49,5
Indebitamento netto	-2,0	-2,4	-2,6

L'insieme di questi elementi, sia dal lato delle entrate che della spesa, porterebbe il rapporto tra deficit e PIL nel 2008 al 2,0 per cento nello scenario di *continuità* e al 2,6 per cento in quello di *rimbalzo*. Per gli anni successivi si mantiene solamente lo scenario del tendenziale a legislazione vigente poiché i margini di incertezza tendono ad aumentare mano a mano che ci si allontana nel tempo. Questi scenari sono ipotetici e puramente descrittivi, utili solo per scopi di analisi. La possibilità che si realizzino contemporaneamente tutte le sorprese negative o alternativamente tutte quelle positive è infatti molto ridotta.

Una seconda tipologia di elementi da considerare è quella delle *spese eventuali*. Tutte le spese iscritte nel bilancio dello Stato per il 2008 e previste con la Legge finanziaria hanno idonea copertura e sono incluse nel tendenziale a legislazione vigente. Vi sono però alcune poste di spesa che potrebbero materializzarsi nel corso dell'anno a fronte di decisioni politiche. Utilizzando la tassonomia delle spese eventuali già presentata nel DPEF 2008-2011, esse possono venire classificate in tre gruppi principali: (i) gli impegni sottoscritti, che hanno una ragionevole certezza di venire realizzati; (ii) le prassi consolidate, su cui l'ammontare è meno certo, ma che presumibilmente e almeno in parte troveranno attuazione; (iii) le ipotesi di nuove iniziative.

L'attuale quadro istituzionale esclude che vi siano ipotesi di nuove iniziative già sufficientemente articolate o che si intervenga in questa fase al di fuori dei casi espressamente previsti dalla Costituzione. Non vi sono neanche impegni sottoscritti da risolvere in sede di assestamento del bilancio a metà anno²¹. Rimangono le prassi consolidate. Esse riguardano prevalentemente il Gruppo FS. Pur se gli importi sono ancora oggetto di discussione, le richieste del Gruppo FS ammontano attualmente a circa 1,5 miliardi per l'acquisto di treni destinati al trasporto locale, per la ristrutturazione del trasporto merci, per il contratto di servizio tra Trenitalia e le Regioni ed infine per la stipula del contratto di programma – parte servizi per l'affitto della rete al fine di permettere ad altri operatori di transitare sulle linee.²²

Vi è infine la questione del rinnovo dei contratti del pubblico impiego per il biennio 2008-2009. Mentre la Legge finanziaria per il 2008 ha stanziato le risorse per la vacanza contrattuale, non ha appostato *ex-ante* quelle necessarie per la chiusura dei contratti. La

²¹ Per motivi prudenziali e pur non rappresentando strettamente 'legislazione vigente', i circa 600 milioni da destinare ai Comuni in seguito alla minore efficacia della norma sul riclassamento dei beni immobili rurali sono già stati inseriti nel tendenziale.

²² Altri elementi da valutare nella categoria delle prassi consolidate riguardano il reintegro del fondo compensazione limiti di impegno (circa 800 milioni di euro relativi a vincoli stabiliti nel 2005 sull'utilizzo delle risorse proprie delle amministrazioni eccedenti una determinata soglia), le risorse necessarie per completare gli interventi infrastrutturali previsti nell'ambito delle celebrazioni per i 150 anni dall'Unità d'Italia (circa 200 milioni da spalmare tra il 2008 ed il 2009), richieste aggiuntive da parte di ANAS per il contratto di servizio di poco più di 130 milioni di euro.

scelta è motivata dalla volontà di avviare una trattativa con la controparte sindacale che affronti congiuntamente sia la questione delle risorse finanziarie sia le regole per la loro distribuzione. Inoltre, poiché è stata espressa la volontà di allungare di un anno la decorrenza della parte economica del contratto, è necessario che tale volontà sfoci in un accordo tra le parti. L'obiettivo della triennializzazione della parte economica del contratto è quello di allineare i tempi effettivi della contrattazione con i periodi di riferimento lasciando i necessari margini per la verifica, fra una tornata contrattuale e l'altra, del livello di miglioramento degli standard di efficienza previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico.

Le condizioni dell'attuale quadro istituzionale hanno sospeso il processo di negoziazione. Peraltro, considerato che le risorse economiche per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego devono – per legge – essere oggetto di apposito stanziamento nell'ambito della legge finanziaria, allo stato attuale non appaiono prevedibili spese aggiuntive per rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009 nel corso del corrente anno.

RISULTATI DELLA LOTTA ALL'EVASIONE

Il buon andamento delle entrate ha portato la pressione tributaria nel 2007 al 29,9 per cento del PIL in linea con i valori prevalenti all'inizio degli anni 2000. Allo stesso tempo, la pressione fiscale (che include entrate tributarie e contributive) è stata del 43,3 per cento del PIL. Questo livello è inferiore alla pressione fiscale di paesi come Francia e Belgio e circa 2 punti percentuali di PIL superiore alla media europea²³.

L'aumento della pressione tributaria degli ultimi anni è per più di due terzi dovuto ai risultati della politica di lotta all'evasione fiscale che ha portato a un sostanziale aumento di gettito. Per il biennio 2006-2007, si stima che oltre 20 miliardi (poco più di 11 miliardi nel 2006 e oltre 9 miliardi nel 2007) delle maggiori entrate registrate derivino da interventi anti-evasione e da un miglioramento spontaneo della compliance fiscale dei contribuenti. In particolare, per il 2007, considerando le entrate lorde del bilancio dello stato (al netto delle entrate una tantum e prima dell'eliminazione dell'anticipo dei concessionari della riscossione), si stima che dei circa 27 miliardi di maggiori entrate, il 55 per cento sia legato all'evoluzione macroeconomica, l'11 per cento a manovre tributarie e il restante 34 per cento (poco più di 9 miliardi) ai maggiori effetti (rispetto a quelli ufficialmente stimati) delle norme, all'azione amministrativa di contrasto all'evasione ed elusione fiscale a miglioramenti dell'adempimento spontaneo dei contribuenti, oltre a possibili cause non identificate. Numerosi istituti di ricerca sia nazionali che internazionali concordano che parte della crescita del gettito registrata negli ultimi anni dipende dal recupero di base imponibile prima evasa al fisco.

²³ Dati Eurostat 2006.

Cause aumento del gettito erariale lordo dello Stato 2007

	Milliardi di euro	% sul totale
Totale aumento al netto delle entrate una tantum *	27,2	100
Crescita PIL	14,9	55
Manovre permanenti stimate (escluso misure antielusione/evasione)	3,0	11
Residuo e tax compliance	9,3	34
- Misure antielusione/evasione manovra 2007	5,3	20
- Altro recupero di base imponibile/Tax compliance	4,0	15

Nota: Dati di preconsuntivo Istat prima dell'eliminazione dell'acconto dei concessionari ed al netto di imposte una tantum ed eventi occasionali.

Maggior gettito e riduzioni d'imposta

Parte del maggior gettito registrato in questi anni è stato utilizzato per finanziare riduzioni d'imposta per oltre 10 miliardi l'anno a famiglie ed imprese. Le maggiori riduzioni includono agevolazioni per le famiglie sulla casa principale sia di proprietà (riduzioni ICI) che in affitto (detrazioni IRPEF), sconti alle piccole imprese e agevolazioni alle imprese che aumentano gli investimenti e l'occupazione a tempo indeterminato nelle aree svantaggiate del paese e investono in innovazione. Nell'attuale fase di rallentamento dell'economia, queste misure aiuteranno a sostenere la domanda interna delle famiglie e gli investimenti delle imprese.

Principali misure di riduzione di imposte per le famiglie e le imprese (in milioni di euro)

	2007	2008	2009	2010
Totale complessivo	-4.753	-11.938	-10.613	-10.122
Per le famiglie	-769	-4.608	-3.095	-3.400
Detrazioni sui canoni di locazione e giovani		-1.499	-1.078	-1.185
Agevolazioni sulla casa	-171	-452	-373	-844
Altre riduzioni Irpef	-32	-971	-740	-466
Bonus fiscale contribuenti 'incapienti'	-565	-782		
Riduzione Ici prima casa		-904	-904	-904
Per le imprese/lavoratori autonomi	-3.433	-7.014	-7.248	-6.578
Irap - riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate	-2.702	-4.780	-5.060	-4.590
Credito d'imposta per R&S		-536	-623	-654
Credito d'imposta per investimenti e occupazione		-577	-963	-925
Regime fiscale contribuenti minimi		-207	-376	-143
Interventi vari	-731	-914	-227	-267
Altre agevolazioni	-552	-316	-270	-144
Incentivi rottamazione	-190	-183	-180	-33
Agevolazioni accise	-362	-133	-90	-111

DISCIPLINA DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE E TFR

La Legge finanziaria per il 2007 ha previsto:

- l'anticipo al 2007 della nuova disciplina della previdenza complementare, la cui introduzione era originariamente prevista per l'anno 2008. *Nel corso del primo semestre del 2007 i lavoratori dipendenti del settore privato hanno espresso, mediante la procedura del silenzio-assenso, la loro volontà circa l'eventuale conferimento degli accantonamenti di TFR maturato a decorrere dal 2007 alle forme pensionistiche complementari. Nell'ambito di tale procedura, è stato istituito il fondo residuale FONDINPS, a cui è destinato il TFR dei lavoratori che non hanno aderito alla previdenza complementare in modo esplicito e che non dispongono di un fondo contrattuale;*
- l'istituzione di un Fondo presso la Tesoreria dello Stato per l'erogazione del TFR ai lavoratori dipendenti del settore privato, presso imprese con almeno 50 dipendenti, che optano per il mantenimento in tutto o in parte del TFR medesimo. *La gestione del Fondo è affidata all'INPS. A partire dal 1° gennaio 2007 i datori di lavoro che hanno alle proprie dipendenze almeno 50 addetti, sono tenuti a versare al Fondo presso la Tesoreria, un contributo corrispondente al 100 per cento degli accantonamenti di TFR maturato a decorrere dalla predetta data, e non destinato a forme pensionistiche complementari. La gestione previdenziale a ripartizione istituita presso la Tesoreria dello Stato eroga ai lavoratori le prestazioni di TFR corrispondenti al contributo versato alla medesima gestione, secondo la disciplina prevista dal codice civile. Le risorse inizialmente accumulate dal Fondo, al netto delle prestazioni erogate e delle compensazioni per le imprese per effetto della perdita di una forma di autofinanziamento a basso costo come quella del TFR, sono destinate al finanziamento di interventi per lo sviluppo. La circostanza che il TFR fuoriesca in ogni caso dall'azienda ha avuto anche l'effetto di rendere meno condizionata la scelta del lavoratore circa l'adesione o meno alla previdenza complementare.*

Sulla base degli elementi attualmente disponibili si può evidenziare quanto segue:

- secondo i dati, ancora provvisori, pubblicati dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) il 27 febbraio 2008, in conseguenza dell'introduzione della nuova normativa, il tasso di adesione dei lavoratori dipendenti del settore privato ai Fondi pensione negoziali si sarebbe incrementato, rispetto al 15 per cento a fine 2006, a circa il 25 per cento a fine 2007. Tali percentuali passano, rispettivamente, a circa il 21 e a circa il 31 per cento se si tiene conto dei soli lavoratori per i quali sono operativi i fondi negoziali o i fondi c.d. 'preesistenti', ovvero istituiti prima del 1992. I dati non tengono conto né delle adesioni a FONDINPS, né di ulteriori adesioni registrate dalle forme pensionistiche complementari a fine anno. La Relazione al Parlamento sull'attuazione della normativa in materia di previdenza complementare predisposta dal Ministero del lavoro sottolinea che i lavoratori che hanno aderito finora in modo più consistente sono quelli che prestano la loro attività nei settori produttivi più organizzati e con aziende più strutturate. In particolare, il maggior numero di adesioni alla previdenza complementare si rileva nelle imprese che hanno almeno 50 addetti, e quindi interessate anche dall'applicazione delle nuove disposizioni sul Fondo per il TFR presso la Tesoreria dello Stato. La stessa COVIP evidenzia, sempre sulla base delle prime informazioni disponibili, che il totale degli iscritti alla previdenza complementare risulterebbe incrementato del 43 per cento (da 3.269.244 a 4.675.321) e del 66 per cento per i soli lavoratori dipendenti del settore privato (da 1.829.131 a 3.032.281);

- *in riferimento al 2007, secondo i dati provvisori delle denunce mensili presentate dei datori di lavoro, le risorse del Fondo ammonterebbero a circa 5 miliardi al netto delle prestazioni e delle agevolazioni contributive a titolo compensativo per le imprese, confermando quindi nella sostanza le valutazioni effettuate al momento dell'approvazione della Legge finanziaria per il 2007.*

PAGINA BIANCA

4. RISANAMENTO, EQUITÀ, SVILUPPO: INTERVENTI STRUTTURALI NEL 2006-2007

In questo capitolo della RUEF si dà conto di alcuni interventi strutturali effettuati nel biennio 2006-2007. Le politiche del governo hanno abbracciato indissolubilmente il risanamento finanziario, la crescita economica e l'equità e si sono articolate in una vasta gamma di interventi. In questa breve rassegna se ne vogliono evidenziare soltanto alcuni, ritenuti particolarmente rilevanti in materia di controllo della spesa, di investimenti pubblici e di interventi in campo sociale.

Da alcuni anni la dinamica dei redditi da lavoro è modesta. Il rallentamento nella crescita determina, tra l'altro, un diffuso senso di impoverimento da parte di molte famiglie italiane e una richiesta di interventi di politica economica che possano compensare le tendenze in atto. Le azioni di contrasto al declino del potere d'acquisto non possono prescindere dalle cause che l'hanno generato oltre che dalle condizioni generali della finanza pubblica. Gli spazi per una efficace azione di sostegno alla crescita e di sollievo alle condizioni di disagio economico saranno limitati sin tanto che l'ingente debito pubblico, nel generare una elevata spesa per interessi, assorbirà una elevata quota delle risorse disponibili nel bilancio pubblico. Risanare la finanza pubblica è pertanto cruciale non solo per garantire la sostenibilità finanziaria di lungo periodo, ma anche e soprattutto per liberare risorse da destinare al raggiungimento degli obiettivi di equità e di sviluppo.

La prima causa del declino riguarda il continuo e progressivo rallentamento della crescita della produttività dell'economia italiana. La seconda causa, più complessa da quantificare, è rappresentata dai mutamenti nella distribuzione primaria dei redditi, con una perdita relativa della quota dei salari sul valore aggiunto per tutti gli anni '90, solo in parte compensata dal lieve aumento successivo. Infine, una terza causa di crescente disagio economico è rappresentata dal rilevante aumento dei prezzi e degli affitti delle abitazioni. Ciascuna delle tre cause sottostanti il declino dei redditi da lavoro ha richiesto specifici interventi di politica economica.

La questione principale, nota da alcuni anni, è rilanciare la crescita della produttività. Nel breve, un sostegno selettivo può discendere da un maggior ricorso alla contrattazione di secondo livello. Si è quindi esplorata con le parti sociali la possibilità di rivedere gli accordi stipulati nel 1993 in un contesto economico e sociale radicalmente diverso e si sono incentivati fiscalmente i contratti di produttività. L'azione di liberalizzazione dei mercati, attuata sin dall'inizio della legislatura, arrecherà nel medio periodo benefici più diffusi per tutti i cittadini sotto forma di minori prezzi e ampliamento delle attività, senza costi per la finanza pubblica. Per essere efficace nel lungo periodo, l'azione di sostegno alla crescita ha richiesto un potenziamento delle infrastrutture materiali e immateriali, un potenziamento dei servizi di istruzione e di ricerca.

La manovra fiscale (recupero di evasione e restituzione ai contribuenti leali) è stata utilizzata in primo luogo per dare sostegno alle situazioni di disagio più acuto e a

correggere mutamenti eccessivi nella distribuzione primaria dei redditi. Il caso italiano caratterizzato da una ampia evasione, concentrata in alcune tipologie di redditi, richiede interventi più complessi della semplice rimodulazione delle aliquote e delle detrazioni. Tra i redditi nominalmente bassi, infatti, coesistono situazioni di effettivo disagio economico con situazioni caratterizzate da ampia evasione. Una azione efficace per una maggiore equità non può quindi prescindere dall'azione di contrasto all'evasione e all'elusione.

Infine, per quanto concerne il disagio derivante dall'elevato costo delle abitazioni, un significativo passo per la soluzione dei problemi è già stato avviato con la Legge finanziaria per il 2008, che stanziava rilevanti risorse, finanziarie e materiali, per sostenere programmi di edilizia sovvenzionata. Si tratta di dare piena e tempestiva attuazione a quanto già deliberato.

Contenimento e riqualificazione della spesa pubblica, lotta all'evasione, alleggerimento fiscale e rilancio della produttività rappresentano dunque gli elementi portanti, tra loro inscindibili, di una politica economica che sia in grado di far crescere stabilmente il Paese in un contesto di sostenibilità finanziaria.

4.1 PROCEDURE E STRUMENTI PER IL CONTROLLO DELLA SPESA

Il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio è condizione necessaria per garantire la rapida riduzione del peso del debito pubblico. In sede europea, l'Italia si è impegnata a conseguirlo entro il 2011. A tal fine è quindi necessario uno stringente e costante controllo della spesa corrente primaria, al netto cioè degli interessi. Per raggiungere risultati duraturi l'azione di contenimento delle spese deve essere accompagnata da interventi di riqualificazione, con l'obiettivo di elevare la qualità dei servizi pubblici e, per questa via, la produttività dell'economia italiana.

L'azione del Governo si è rivolta a:

- riformare le procedure per la determinazione delle risorse assegnate alle amministrazioni;
- elaborare strumenti per la valutazione dell'efficienza nell'uso di tali risorse e dell'efficacia delle politiche per cui vengono impiegate;
- identificare le pratiche migliori da utilizzare come *standard* di riferimento per tutte le amministrazioni pubbliche.

La Riforma del Bilancio

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ha effettuato un esame critico della struttura del bilancio italiano, avvalendosi anche della cooperazione del Fondo monetario internazionale. Una delegazione di esperti ha visitato il MEF nella primavera del 2007 per analizzare, anche in termini comparativi, la struttura del bilancio e l'organizzazione di alcuni Ministeri.

Sono stati individuati due problemi principali:

- la difficoltà di rintracciare, nei documenti di bilancio, il legame tra risorse impiegate e finalità perseguite, con conseguenti difficoltà nell'assunzione di decisioni coerenti con le priorità definite nella fase della loro programmazione;
- la frammentazione delle voci di spesa oggetto della decisione parlamentare, che determina una eccessiva rigidità del bilancio nella fase gestionale.

Anche alla luce del Rapporto redatto dagli esperti del Fondo, è stato avviato un percorso pluriennale di miglioramento della valutazione, della programmazione e della gestione della spesa pubblica (cosiddetta *spending review*).

Innanzitutto, è stato rivisto il sistema di classificazione del Bilancio dello Stato, ponendo al centro di tale sistema le funzioni che le Amministrazioni sono chiamate a svolgere e non più le strutture che gestiscono le risorse. L'intervento ha richiesto il coinvolgimento delle Amministrazioni e della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è stato condotto in stretta collaborazione con le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato.

Per garantire rapidamente l'operatività della nuova classificazione, l'intervento è stato effettuato 'a legislazione vigente': la struttura del bilancio continua a basarsi sulla Legge n. 468/1978, come modificata dalla Legge n. 94/1997. La nuova classificazione è stata già utilizzata nel bilancio per il 2008 presentato al Parlamento.

Il perno della nuova classificazione è rappresentato dalle Missioni, che si realizzano attraverso uno o più Programmi. Le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. I Programmi rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni Ministero per perseguire gli obiettivi specifici delle Missioni. La nuova struttura migliora le tre funzioni principali del bilancio, quella informativa, quella di strumento della decisione politico-istituzionale, quella di strumento per la gestione delle risorse finanziarie.

TAVOLA 4.1: LE 34 MISSIONI DEL BILANCIO – RISORSE PER IL 2008

	milioni di euro	% sul totale
1 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	105.123	22,6
2 Debito pubblico (1)	83.541	18,0
3 Politiche previdenziali	68.403	14,7
4 Istruzione scolastica	41.645	9,0
5 L'Italia in Europa e nel mondo	25.048	5,4
6 Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia	24.497	5,3
7 Difesa e sicurezza del territorio	19.086	4,1
8 Fondi da ripartire	16.846	3,6
9 Ordine pubblico e sicurezza	9.412	2,0
10 Politiche economico-finanziarie e di bilancio (2)	8.875	1,9
11 Istruzione universitaria	8.168	1,8
12 Diritto alla mobilità	7.960	1,7
13 Giustizia	7.275	1,6
14 Competitività e sviluppo delle imprese	5.574	1,2
15 Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.545	1,0
16 Ricerca ed innovazione	3.964	0,9
17 Infrastrutture pubbliche e logistica	3.778	0,8
18 Soccorso civile	3.688	0,8
19 Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	3.233	0,7
20 Servizi Istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.911	0,6
21 Politiche per il lavoro	2.701	0,6
22 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1.427	0,3
23 Tutela e valorizzazione dei beni attività culturali e paesaggistici	1.380	0,3
24 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.225	0,3
25 Casa e assetto urbanistico	1.060	0,2
26 Giovani e sport	902	0,2
27 Comunicazioni	896	0,2
28 Tutela della salute (3)	711	0,2
29 Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	353	0,1
30 Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	234	0,1
31 Turismo	113	0,0
32 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	101	0,0
33 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	59	0,0
34 Regolazione dei mercati	16	0,0

1) Al netto dei rimborsi del debito statale.

2) Al netto delle regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposta.

3) Non include le risorse delle Regioni.

Nel complesso, l'intero bilancio pubblico è ora articolato in 34 Missioni e in 168 Programmi. Il nuovo bilancio consente di individuare con immediatezza le risorse destinate a ciascuna delle Missioni. Dal suo esame emerge con chiarezza come: (i) la Missione più rilevante (per quasi un quarto del totale delle risorse) è rappresentata dal cofinanziamento delle attività svolte dagli Enti locali e territoriali; (ii) ancora elevata è la spesa per interessi, la cui riduzione dipende dalla capacità di ridimensionare l'entità del debito pubblico; (iii) altrettanto elevata è la spesa per le politiche previdenziali, il cui controllo ha richiesto interventi strutturali, quali quelli recentemente effettuati sui meccanismi di revisione automatica dei trattamenti pensionistici, e la cui dinamica va sempre tenuta sotto controllo in ragione dello sviluppo demografico in atto.