

10.

Nel 2007 il complesso delle spese in conto capitale si è ragguagliato in 68,5 miliardi, il 7,5 per cento in meno del 2006. Per valutare appropriatamente la dinamica di questa posta di bilancio, particolarmente importante per i suoi riflessi sullo *stock* di capitale della nostra economia e quindi sulla sua crescita, è tuttavia necessario considerare che essa è stata influenzata, tanto nel 2006 quanto nel 2007, da fattori straordinari. Nel 2006 le altre spese in conto capitale avevano dovuto registrare una serie di oneri straordinari tra cui, da un lato quello derivante dall'accollo da parte dello Stato di circa 13 miliardi di debiti del Gruppo Ferrovie dello Stato in relazione alla TAV e dall'altro, per un importo valutato in 16 miliardi netti, quelli derivanti dalla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA sulle auto aziendali. L'importo sopra menzionato era stato contabilizzato in via provvisoria sulla base di un principio di competenza economica, cioè considerando come momento di registrazione degli esborsi la data della sentenza e come ammontare quello derivante da una stima indiretta, ritenuta allora altamente attendibile, che tenesse conto del potenziale numero dei contribuenti interessati e del potenziale importo da rimborsare. In effetti, nel corso del 2007 sono emersi elementi conoscitivi (numero limitato delle istanze di rimborso, difficoltà di presentazione della documentazione necessaria a chiedere il rimborso, presenza di uso misto dell'auto e conseguente limitazione alla richiesta di rimborso) e sono state approvate norme di legge (introduzione del regime forfetario) che hanno messo in discussione, e in misura rilevante, le stime indirette; ciò ha suggerito all'Istat, di concerto con Eurostat, di cambiare il criterio di contabilizzazione e passare ad un metodo di imputazione diretto, nel senso che si è deciso di registrare il debito dello Stato nel momento in cui vengono esaminate le istanze di rimborso e si conoscono importi effettivi ed aventi diritto.

Il cambiamento del criterio di contabilizzazione ha portato a cancellare gli importi iscritti sul 2006, con conseguente riduzione, per pari ammontare, della spesa in conto capitale per quell'anno e a registrare sul 2007 i primi 847 milioni riferibili alle effettive istanze presentate in via telematica. In conto 2007, nelle altre spese in conto capitale, sono stati poi registrati rimborsi effettuati dall'erario alle imprese concessionarie della riscossione delle imposte (4,9 miliardi) conseguenti alla soppressione dell'obbligo di anticipazione disposto con il cosiddetto decreto "mille proroghe" (art. 36 DL 248/07).

Se si valutano al netto dei summenzionati movimenti contabili, le spese in conto capitale sono risultate pari a 62,7 miliardi nel 2007 e a 59,6 miliardi nel 2006¹⁰; pertanto, non in riduzione del 7,5 per cento come evidenziato dai dati effettivi, ma in aumento del 5,2 per cento. In rapporto al prodotto interno lordo esse risultano in crescita dal 4 al 4,1 per cento, mentre sono in calo dal 5 al 4,5 per cento se si fa riferimento ai dati non depurati.

11.

Nell'ambito delle spese in conto capitale, gli investimenti fissi hanno superato di poco i 36 miliardi (34,8 nel 2006) con una crescita annua del 3,9 per cento (3,2 per cento nel 2006). L'incidenza sul prodotto interno lordo è rimasta stazionaria al 2,4 per cento. Non considerando i proventi da dismissioni immobiliari¹¹, valutati in 1,4 miliardi (1,7 miliardi nel 2006 e 3,2 miliardi nel 2005), gli investimenti fissi lordi sarebbero risultati pari a 37,6 miliardi, in crescita di 1,1 miliardi rispetto al 2006 (+3,0 per cento contro il -1,1 per cento del 2006). Il dato di consuntivo sugli investimenti fissi lordi delle Pubbliche amministrazioni appare inferiore alle stime che erano state effettuate nel corso dell'anno e nella stessa Relazione previsionale e programmatica presentata nel mese di ottobre. Lo scarto tra il consuntivo e la previsione della Rpp ammonta ad oltre 6 miliardi; nell'opinione della Corte, si tratta di una indiretta evidenza del fatto che l'effettiva realizzazione dei progetti di investimento non ha tra i suoi prerequisiti soltanto la disponibilità delle risorse finanziarie, ma risente della possibilità di programmare le attività in un contesto di stabilità di norme, una stabilità di cui negli anni più recenti le Amministrazioni non si sono potute giovare.

Molto più dinamici degli investimenti fissi lordi diretti sono risultati, nel 2007, i contributi agli investimenti pubblici, cresciuti dell'11,1 per cento (+1,4 per cento nel 2006) e che rappresentano ora 11,6 per cento del prodotto interno lordo (1,5 per cento nel 2006).

Anche per la spesa d'investimento, le informazioni a livello di singoli comparti delle Pubbliche amministrazioni sono di interesse. I dati disponibili evidenziano una più che sensibile crescita nelle Amministrazioni centrali (+15,6 per cento a fronte del -1,4 per cento nel 2006 con un rimbalzo che va dal -8,5 al +26,1 per cento a livello di conto economico dello Stato) ed una

¹⁰ Per il 2006, al netto, fondamentalmente, dei circa 13 miliardi di cancellazione crediti dello Stato verso il gruppo FS.

¹¹ Ai sensi dei criteri di contabilità nazionale (SEC'95) i proventi da dismissioni immobiliari vengono portati a riduzione degli investimenti pubblici per tener conto del fatto che l'incremento lordo dello stock di capitale, assicurato, per l'appunto, dalla nuova attività di accumulazione, è inferiore a quello degli investimenti dell'anno proprio a seguito della vendita di cespiti patrimoniali.

sostanziale stagnazione nelle Amministrazioni locali (+0,7 per cento dopo il +2,2 per cento del 2006) da ricondurre alla maggiore coerenza del Patto di stabilità interno.

Al netto delle poste straordinarie e depurate dagli effetti delle dismissioni immobiliari, le spese in conto capitale sono risultate pari a circa 64 miliardi, il 4,2 per cento del Pil (61 miliardi e 4,1 per cento del Pil nel 2006).

12.

Il deciso miglioramento dei saldi osservato nel 2007 ha trovato essenziale alimento nelle entrate, che con una crescita complessiva del 6,5 per cento annua (+7,6 per cento nel 2006) si sono collocate al 47,2 per cento del prodotto (+1,3 punti in più del 2006), un valore di solo mezzo punto inferiore al livello massimo toccato nel 1997 quando il Paese fu però chiamato ad uno sforzo eccezionale per l'ammissione all'Unione europea, sforzo che comprese anche l'introduzione di una specifica "tassa per l'Europa". L'elasticità "apparente" rispetto al prodotto nominale (rapporto tra i tassi di crescita nominali) è risultata pari a 1,7: valore inferiore rispetto al 2007 (2,1) ma sensibilmente superiore a quello registrato in media nella prima metà degli anni duemila e più in generale nel lungo periodo¹². La pressione fiscale in senso proprio - ovvero la sommatoria delle imposte dirette e indirette, dei contributi sociali e delle imposte in conto capitale - è salita dal 42,1 al 43,3 per cento del Pil, valore anch'esso storicamente elevatissimo e di soli 4 decimi di punto inferiore al massimo registrato sempre nel 1997.

Per il secondo anno consecutivo il deciso aumento delle entrate non ha ricevuto praticamente alcun apporto da parte delle imposte in conto capitale, il cui valore si è mantenuto uguale a poche centinaia di milioni (300 contro i 225 del 2006) dopo che nella parte centrale della prima metà di questo decennio aveva registrato, a seguito di condoni e sanatorie, il valore record di 17,9 miliardi.

Se la crescita ha continuato a ricevere buona spinta dall'espansione dei tributi soprattutto diretti (+9,5 per cento contro il 12,4 per cento nel 2006 mentre quelli indiretti sono aumentati del 2,6

¹² Va rimarcato al riguardo che nel 2007, nei principali paesi dell'area euro, l'elasticità delle entrate di bilancio rispetto all'evoluzione del prodotto interno lordo nominale che aveva subito nel 2006 un rilevante salto ha assunto valore meno "anomali". Elaborazioni sui dati della Commissione europea mostrano come per quel che riguarda le imposte su "wealth and income" l'elasticità dell'Italia che era stata pari a 0,51 nella media 2000-05 e che era schizzata a 3,36 nel 2006 sarebbe stata pari a 1,84 nel 2007. Negli stessi intervalli temporali essa sarebbe passata rispettivamente da 0,69 a 2,04 e poi 0,82 in Francia; da 1,21 a 1,94 e poi a 1,34 in Spagna; da -0,24 a 2,86 e poi a 1,86 in Germania. Quando si considera il complesso delle entrate correnti il "rientro" dell'elasticità risulta parimenti riscontrato con la sola eccezione della Germania che è stata interessata, proprio nel 2007, da significative misure discrezionali sul fronte delle imposte indirette.

per cento contro l'8,6 per cento nel 2006), essa è stata sostenuta anche dai contributi sociali effettivi, che sono aumentati dell'8 per cento, un valore che non si riscontrava dalla metà degli anni Novanta. L'incidenza delle imposte dirette e indirette sul prodotto è cresciuta dal 29,3 al 29,9 per cento mentre quella del complesso dei contributi sociali, che rappresentano poco meno del 30 per cento delle entrate correnti totali, si è elevata al 13,4 per cento (12,8 per cento nel 2006). L'elasticità di questi ultimi rispetto al prodotto interno lordo, è risultata pari a 1,7, valore in linea con quello stimato nei quadri previsionali dello scorso autunno. La crescita piuttosto decisa dei contributi sociali non riflette soltanto il discreto andamento dell'occupazione ma anche fattori di natura contabile e misure discrezionali: in particolare, la contabilizzazione del Tfr che le imprese con più di 50 addetti hanno versato all'Inps in base al disposto della legge 296 del 2006 e l'aumento delle aliquote contributive disposto con la legge finanziaria per il 2007.

Nell'ambito delle imposte dirette ha continuato a crescere, più che il reddito nazionale monetario, l'imposta personale sui redditi (IRE, già Irpef), aumentata del 5,7 per cento; un incremento del 27,3 per cento ha poi contraddistinto l'Ires (già Irpeg). Sul fronte dell'imposizione indiretta, l'IVA si è incrementata con una elasticità poco più che unitaria rispetto al Pil, essendo aumentata del 4 per cento rispetto al 2006 (+3,8 per cento la crescita del Pil monetario); sono invece diminuite le accise (-1 per cento), anche a riflesso della riduzione dei consumi indotti dalla eccezionale risalita dei prezzi dei prodotti energetici.

13.

Il fabbisogno complessivo delle Pubbliche amministrazioni è risultato pari a 30,5 miliardi (54,4 miliardi nel 2006); a differenza del 2006, di discreto importo sono risultate le regolazioni debitorie pregresse (2,4 miliardi contro i 243 milioni nel 2006) ed i proventi da dismissioni mobiliari (3,5 miliardi contro i 38 milioni nel 2006); il fabbisogno netto si è pertanto ragguagliato a 36,5 miliardi, il 2,4 per cento del Pil (54,7 miliardi nel 2006, il 3,7 per cento del prodotto); lo scarto tra fabbisogno netto e indebitamento netto della PA è aumentato a 0,5 punti, mentre era sceso a 0,3 punti nel 2006 (da 0,9 punti nel 2005). La crescita nominale dello stock di debito pubblico, pari a 21,1 miliardi (64,1 miliardi nel 2006) riflette anche scarti di emissione per 4,1 miliardi (emissione di titoli sotto la pari con aumento del debito superiore al fabbisogno). La diminuzione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia ha contenuto l'aumento del debito per 13,2 miliardi mentre l'apprezzamento dell'euro ha ridotto il valore delle passività in valuta estera di 0,3 miliardi.

Come si è già accennato, si è invertita la tendenza del debito a crescere in rapporto al prodotto interno lordo (dal 106,5 al 104 per cento). La variazione del rapporto debito/Pil è la risultante della combinazione di più fattori, alcuni dei quali hanno giocato in senso favorevole ed altri in senso contrario; da un punto di vista contabile il calo registrato nel 2007, pari a 2,5 punti percentuali di Pil, è stato contrastato dal solo costo medio del debito, il quale ha contribuito alla variazione per 4,7 punti percentuali; hanno invece stimolato la discesa: la crescita del Pil reale (per 1,6 punti percentuali), l'inflazione (per 2,4 punti percentuali) e soprattutto il saldo primario (per 3,1 punti percentuali). Anche i fattori residuali, vale a dire le operazioni che hanno contribuito a far variare lo stock del debito senza effetti sull'indebitamento netto (partite finanziarie, variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia, scarti di emissione, variazioni del cambio sul debito in valuta) hanno fornito nel 2007 un contributo alla discesa del rapporto debito/Pil misurabile in mezzo punto percentuale. Nel 2006, i circa 7 decimi di punto di incremento (dal 105,8 al 106,5 per cento) del rapporto debito/Pil erano stati determinati per 4,8 punti dall'onere medio sul debito e per 1 punto dai fattori residuali, mentre avevano esercitato una pressione al ribasso per 1,8 punti l'inflazione, per 1,3 punti l'avanzo primario e per 1,9 punti l'andamento dell'attività economica.

La legge finanziaria per il 2008

14.

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

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

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

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

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

15.

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

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

Le maggiori spese in conto capitale (2,4 miliardi nel 2008 che si riducevano tuttavia a 1,7 nel 2010) erano destinate prevalentemente (1,1 miliardi) al rifinanziamento di interventi a carattere pluriennale di cui era prevista la copertura in legge finanziaria (tabella C). Oltre alle misure per il trasporto pubblico locale (350 milioni in termini di indebitamento), il rischio idrogeologico (250 milioni) e i crediti di imposta per investimenti in ricerca (117 milioni), i restanti interventi risultavano legati a situazioni particolari (giochi del mediterraneo 100 milioni) o di rilievo solo

negli anni successivi del triennio (legge obiettivo con 400 milioni nel 2010 contro i 50 del 2008).

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

Tavola 3

La finanziaria per il 2008

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
MINORI SPESE CORRENTI	1.737,4	2.016,0	2.483,6	3.375,3	3.743,4	4.082,0
RAZIONALIZZAZIONE PA	1.257,6	1.536,2	1.931,8	1.245,1	1.525,2	1.920,4
di cui						
Pubblico impiego	102,5	126,1	185,5	45,5	114,1	173,5
Spese delle Amministrazioni pubbliche	1.115,8	1.371,3	1.707,5	1.160,8	1.371,3	1.707,5
Riqualificazione spesa	39,3	38,8	38,8	38,8	39,8	39,4
ENTI TERRITORIALI	156,8	156,8	228,8	1.954,6	2.058,0	2.035,0
di cui						
Trasporto pubblico locale				1.578,2	1.588,2	1.493,2
PREVIDENZA				35,0	50,0	30,0
ALTRI INTERVENTI	323,0	323,0	323,0	140,6	110,2	96,6
MINORI SPESE CONTO CAPITALE	2.994,4	3.443,4	3.180,4	4.439,5	4.749,6	4.055,8
RAZIONALIZZAZIONE PA	2.994,4	3.443,4	3.180,4	4.439,5	4.749,6	4.055,8
Spese delle Amministrazioni pubbliche	850,0	885,0	915,0	1.100,0	935,0	965,0
Riqualificazione spesa	2.044,4	1.858,4	1.565,4	2.018,5	1.834,5	1.659,5
Altri interventi	100,0	700,0	700,0	1.321,0	1.980,1	1.431,3
TOTALE MINORI SPESE	4.731,8	5.459,4	5.664,0	7.814,8	8.493,0	8.137,8
MAGGIORI SPESE CORRENTI	6.231,2	4.691,5	6.302,4	8.970,0	6.732,3	8.268,0
RAZIONALIZZAZIONE PA	2.957,6	1.465,7	1.288,5	3.399,0	1.864,8	1.728,7
Pubblico impiego	2.197,6	1.088,2	1.131,0	2.304,4	1.169,3	1.229,8
Spese delle Amministrazioni pubbliche	760,0	377,5	157,5	1.094,6	695,5	498,9
Enti territoriali	280,0	210,0	0,0	380,0	210,0	0,0
Altro	480,0	167,5	157,5	714,6	485,5	498,9
PREVIDENZA	1.291,5	1.241,5	2.762,5	1.148,5	1.484,5	2.946,8
SANITA'	0,7	0,7	0,7	835,0	1,0	1,1
ALTRI INTERVENTI	598,4	320,6	277,7	2.861,5	2.831,5	2.431,6
Enti territoriali	149,0	146,8	144,6	1.895,2	1.888,0	1.885,8
TPL (compartecipazione accisa sul gasolio)				1.748,2	1.748,2	1.748,2
Altro	449,4	173,8	133,1	966,3	943,5	545,8
ECCEDENZE DI SPESA	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0	200,0
TABELLE FINANZIARIA	1.183,0	1.463,0	1.773,0	526,0	350,5	959,9

Segue tavola 3

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE	2.384,0	1.561,8	1.715,5	2.578,8	2.408,0	2.684,0
SVILUPPO	491,0	407,0	552,0	321,5	698,0	951,0
ENTI TERRITORIALI	10,0	15,0	20,0	139,9	129,8	129,7
ALTRO	616,0	535,0	307,0	648,3	819,0	586,0
CREDITI DI IMPOSTA	117,0	149,8	156,5	346,3	367,4	371,5
TABELLE FINANZIARIA	1.150,0	455,0	680,0	1.122,8	393,8	645,8
AUMENTO DELLE SPESE NETTE	3.917	798	2.359	3.734	647	2.814
MINORI ENTRATE	3.901,4	3.338,1	3.247,7	4.528,9	5.231,9	4.645,1
di cui						
Famiglie	2.855,9	2.442,0	2.673,6	3.286,8	3.121,8	3.298,0
Imprese e lavoro autonomo	1.045,5	896,1	574,1	1.236,0	2.082,9	1.312,7
Altri interventi				6,1	27,2	34,4
MAGGIORI ENTRATE	1.295,6	-758,9	221,5	2.216,4	1.514,0	2.497,0
Imprese e lavoro autonomo	1.050,9	-1.003,6	-23,2	1.509,2	391,7	1.070,6
Contrasto all'evasione	0,0	0,0	0,0	104,4	372,2	678,6
Altri interventi	244,7	244,7	244,7	602,8	750,1	747,8
RIDUZIONE ENTRATE NETTE	-2.605,8	-4.097,0	-3.026,2	-2.312,5	-3.717,9	-2.148,1
AUMENTO INDEBITAMENTO NETTO	6.522,4	4.895,2	5.385,4	6.046,5	4.365,2	4.962,4
MANOVRA	12.516,6	9.591,4	11.265,6	16.077,7	14.372,2	15.597,2

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

16.

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

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

- un aumento delle risorse destinate al finanziamento di nuove assunzioni. Ferma restando la dimensione delle misure per il rinnovo dei contratti, sono quasi triplicati, pur rimanendo su livelli limitati, gli oneri previsti per assunzioni nella PA (da 41 a 113 milioni);
- le somme destinate alle amministrazioni locali sono cresciute sia attraverso la definizione di trasferimenti alle realtà comunali minori (100 milioni), sia con l'incremento delle risorse destinate al settore del trasporto pubblico locale. Si è proceduto, infatti, ad una rivalutazione delle somme riconosciute per il passaggio alle amministrazioni locali delle competenze nel settore in base alla legge Bassanini. Si tratta di un primo caso di un adeguamento delle somme riconosciute per tale finalità, finora rimaste congelate sui livelli accertati a fine degli anni novanta. Va, peraltro, osservato che nella versione definitiva della manovra risultano notevolmente ridotti gli importi relativi al fondo per lo sviluppo sempre del trasporto pubblico locale di parte capitale. I 350 milioni inizialmente previsti per il 2008 si riducono a 30, a fronte di una rimodulazione degli interventi sugli anni successivi;
- la proroga, anche per il 2008, del blocco dei *ticket* sulle prestazioni specialistiche disposto con la finanziaria del 2007, ha comportato un onere aggiuntivo di 834 milioni;
- nuovi interventi diversi per ulteriori 517 milioni di euro nel 2008 e 770 milioni nel 2009. Si tratta di interventi prevalentemente di importo contenuto. Fanno eccezione le misure per i talassemici (180 milioni per ciascun anno del triennio), gli assegni per i dottorati di ricerca (40 milioni annui) e gli interventi per i servizi ferroviari (104 milioni solo nel 2008);
- la spesa in conto capitale conosce solo marginali aumenti. Ridotti gli importi previsti per il fondo per il trasporto pubblico locale, sono aumentate le somme destinate ad alcuni enti territoriali, mentre è quasi triplicato l'importo a copertura di meccanismi di sostegno basati sul credito d'imposta: si tratta di incentivi all'occupazione nelle ex aree obiettivo 1 (200 milioni), e di crediti di imposta per alcuni fattispecie minori;
- le maggiori riduzioni di imposta (poco più di 600 milioni nel 2008, 800 nel 2009 e a 1.100 circa nel 2010) riguardano nel caso della famiglia l'inserimento di detrazioni per nuclei con più di quattro figli (119 milioni nel 2008 che crescono a 153 nel 2010), detrazioni temporanee per particolari acquisti (51,6 milioni nel 2008) e riduzioni del carico fiscale sul Tfr. Per le imprese invece, al di là di un trattamento più favorevole del prelievo indiretto su auto e telefoni per cooperative consortili (168 milioni nel 2008), il beneficio maggiore si concretizza nell'esercizio 2009 con la andata a regime delle misure più favorevoli in materia di ammortamenti dei beni acquisiti nel corrente esercizio (248 milioni) e per la deducibilità forfettaria di Irap e interessi passivi (rispettivamente 394 e 371 milioni).

Tavola 4 a

La manovra 2008
(effetti al netto del trasporto pubblico locale)

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
MINORI SPESE CORRENTI	1.737	2.016	2.484	1.797	2.155	2.589
Pubblico impiego	103	126	186	46	114	174
Spese delle Amministrazioni pubbliche	1.116	1.371	1.708	1.161	1.371	1.708
Enti territoriali	157	157	229	376	470	542
al netto del Trasporto pubblico locale						
PREVIDENZA				35	50	30
ALTRI INTERVENTI	362	362	362	179	150	136
MINORI SPESE CONTO CAPITALE	2.994	3.443	3.180	4.440	4.750	4.056
Spese delle Amministrazioni pubbliche	850	885	915	1.100	935	965
Riqualificazione spesa	2.044	1.858	1.565	2.019	1.835	1.660
Altri interventi	100	700	700	1.321	1.980	1.431
TOTALE MINORI SPESE	4.732	5.459	5.664	6.237	6.905	6.645
MAGGIORI ENTRATE	1.296	-759	222	2.216	1.514	2.497
Imprese e lavoro autonomo	1.051	-1.004	-23	1.509	392	1.071
Contrasto all'evasione	0	0	0	104	372	679
Altri interventi	245	245	245	603	750	748
AUMENTO INDEBITAMENTO NETTO	6.489	4.891	5.380	6.047	4.365	4.962

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
MAGGIORI SPESE CORRENTI	6.231	4.692	6.302	7.392	5.144	6.775
Pubblico impiego	2.198	1.088	1.131	2.304	1.169	1.230
Altri interventi di razionalizzazione	480	168	158	715	486	499
Enti territoriali	429	357	145	697	510	393
al netto del Trasporto pubblico locale						
PREVIDENZA	1.292	1.242	2.763	1.149	1.485	2.947
SANITA'	1	1	1	835	1	1
Altro	449	174	133	966	944	546
ECCEDENZE DI SPESA	200	200	200	200	200	200
TABELLE FINANZIARIA	1.183	1.463	1.773	526	350	960
MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE	2.384	1.562	1.716	2.579	2.408	2.684
SVILUPPO	491	407	552	322	698	951
ENTI TERRITORIALI	10	15	20	140	130	130
ALTRO	616	535	307	648	819	586
CREDITI DI IMPOSTA	117	150	157	346	367	372
TABELLE FINANZIARIA	1.150	455	680	1.123	394	646
TOTALE MAGGIORI SPESE	8.615	6.253	8.018	9.971	7.552	9.459
MINORI ENTRATE	3.901	3.338	3.248	4.529	5.232	4.645
Famiglie	2.856	2.442	2.674	3.287	3.122	3.298
Imprese e lavoro autonomo	1.045	896	574	1.236	2.083	1.313
Altri interventi				6	27	34

Tavola 4 b
(valori percentuali)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
MINORI SPESE CORRENTI	13,9	21,0	22,0	12,4	16,9	18,4
Pubblico impiego	0,8	1,3	1,6	0,3	0,9	1,2
Spese delle Amministrazioni pubbliche	8,9	14,3	15,2	8,0	10,7	12,1
Enti territoriali	1,3	1,6	2,0	2,6	3,7	3,8
al netto del Trasporto pubblico locale						
PREVIDENZA				0,2	0,4	0,2
ALTRI INTERVENTI	2,9	3,8	3,2	1,2	1,2	1,0
MINORI SPESE CONTO CAPITALE	23,9	35,9	28,2	30,6	37,2	28,8
Spese delle Amministrazioni pubbliche	6,8	9,2	8,1	7,6	7,3	6,8
Riqualficazione spesa	16,3	19,4	13,9	13,9	14,3	11,8
Altri interventi	0,8	7,3	6,2	9,1	15,5	10,1
TOTALE MINORI SPESE	37,8	56,9	50,3	43,0	54,0	47,1
MAGGIORI ENTRATE	10,4	-7,9	2,0	15,3	11,8	17,7
Imprese e lavoro autonomo	8,4	-10,5	-0,2	10,4	3,1	7,6
Contrasto all'evasione	0,0	0,0	0,0	0,7	2,9	4,8
Altri interventi	2,0	2,6	2,2	4,2	5,9	5,3
AUMENTO INDEBITAMENTO NETTO	51,8	51,0	47,8	41,7	34,1	35,2

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
MAGGIORI SPESE CORRENTI	49,8	48,9	55,9	51,0	40,2	48,0
Pubblico impiego	17,6	11,3	10,0	15,9	9,1	8,7
Altri interventi di razionalizzazione	3,8	1,7	1,4	4,9	3,8	3,5
Enti territoriali	3,4	3,7	1,3	4,8	4,0	2,8
al netto del Trasporto pubblico locale						
PREVIDENZA	10,3	12,9	24,5	7,9	11,6	20,9
SANITA'	0,0	0,0	0,0	5,8	0,0	0,0
Altro	3,6	1,8	1,2	6,7	7,4	3,9
ECCEденZE DI SPESA	1,6	2,1	1,8	1,4	1,6	1,4
TABELLE FINANZIARIA	9,5	15,3	15,7	3,6	2,7	6,8
MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE	19,0	16,3	15,2	17,8	18,8	19,0
SVILUPPO	3,9	4,2	4,9	2,2	5,5	6,7
ENTI TERRITORIALI	0,1	0,2	0,2	1,0	1,0	0,9
ALTRO	4,9	5,6	2,7	4,5	6,4	4,2
CREDITI DI IMPOSTA	0,9	1,6	1,4	2,4	2,9	2,6
TABELLE FINANZIARIA	9,2	4,7	6,0	7,7	3,1	4,6
TOTALE MAGGIORI SPESE	68,8	65,2	71,2	68,8	59,1	67,1
MINORI ENTRATE	31,2	34,8	28,8	31,2	40,9	32,9
Famiglie	22,8	25,5	23,7	22,7	24,4	23,4
Imprese e lavoro autonomo	8,4	9,3	5,1	8,5	16,3	9,3
Altri interventi					0,2	0,2

17.

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

Durante l'esame parlamentare sono state inserite misure volte a incidere sui cosiddetti "costi della politica" nelle amministrazioni locali. Norme da cui è stato previsto un effetto positivo sul saldo corrente di oltre 310 milioni. Tale aumento è stato compensato dalla riduzione degli effetti attesi (almeno nel 2008) da altre misure di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni territoriali, dal contenimento dei costi per il personale e da altri interventi minori. Il contributo alla manovra delle misure di contenimento della spesa corrente si riduce pertanto dal 14 al 12,4 per cento nel 2008 e dal 22 al 18,4 per cento nel 2010.

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

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

Tavola 5

La manovra per il 2008 – Gli effetti netti su spese, entrate e indebitamento netto

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
SALDO SPESE CORRENTI	4.494	2.676	3.819	5.595	2.989	4.186
Pubblico impiego	2.095	962	945	2.259	1.055	1.056
Altri interventi di razionalizzazione	-636	-1.204	-1.550	-446	-886	-1.209
Enti territoriali	272	200	-84	321	40	-149
TPL (compartecipazione accisa sul gasolio)	0	0	0	170	160	255
PREVIDENZA	1.292	1.242	2.763	1.114	1.435	2.917
SANITA'	1	1	1	835	1	1
Altro	87	-188	-229	787	794	410
ECCEDENZE DI SPESA	200	200	200	200	200	200
TABELLE FINANZIARIA	1.183	1.463	1.773	526	350	960
SALDO SPESE IN CONTO CAPITALE	-610	-1.882	-1.465	-1.861	-2.342	-1.372
SALDO SPESE	3.883	794	2.354	3.734	647	2.814
SALDO ENTRATE	2.606	4.097	3.026	2.312	3.718	2.148
Famiglie	2.856	2.442	2.674	3.287	3.122	3.298
Imprese e lavoro autonomo	-5	1.900	597	-273	1.691	242
Altri interventi	-245	-245	-245	-701	-1.095	-1.392
VARIAZIONE INDEBITAMENTO	-6.489	-4.891	-5.380	-6.047	-4.365	-4.962

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

18.

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

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

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

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

Tavola 6a

Le misure di contenimento delle spese

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
MINORI SPESE CORRENTI	1.737,4	2.016,0	2.483,6	1.797,1	2.155,2	2.588,8
RAZIONALIZZAZIONE PA	1.257,6	1.536,2	1.931,8	1.245,1	1.525,2	1.920,4
di cui						
Pubblico impiego	102,5	126,1	185,5	45,5	114,1	173,5
Spese delle Amministrazioni pubbliche	1.115,8	1.371,3	1.707,5	1.160,8	1.371,3	1.707,5
Rideterminazione acquisto beni e servizi (consumi intermedi)	500,0	700,0	900,0	545,0	700,0	900,0
Posta elettronica certificata e VOIP	25,0	140,0	286,0	25,0	140,0	286,0
Spese giustizia militare	0,8	1,3	1,5	0,8	1,3	1,5
Risparmi per nuova disciplina riassegnazioni entrate	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria - enti pubblici	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria - Stato	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Costo degli immobili in uso alle Amministrazioni statali	140,0	80,0	70,0	140,0	80,0	70,0
Riqualificazione spesa	39,3	38,8	38,8	38,8	39,8	39,4
ENTI TERRITORIALI	156,8	156,8	228,8	376,4	469,8	541,8
TPL				1.578,2	1.588,2	1.493,2
Patto di stabilità interno	90,0	90,0	162,0	30,0	90,0	162,0
Riduzione fondo ordinario per EE.LL.	66,8	66,8	66,8	33,4	66,8	66,8
Riduzione fondo ordinario enti locali				313,0	313,0	313,0
PREVIDENZA				35,0	50,0	30,0
ALTRI INTERVENTI	323,0	323,0	323,0	140,6	110,2	96,6
MINORI SPESE CONTO CAPITALE	2.994,4	3.443,4	3.180,4	4.439,5	4.749,6	4.055,8
RAZIONALIZZAZIONE PA	2.994,4	3.443,4	3.180,4	4.439,5	4.749,6	4.055,8
Spese delle Amministrazioni pubbliche	850,0	885,0	915,0	1.100,0	935,0	965,0
Investimenti enti di previdenza	400,0	420,0	440,0	400,0	420,0	440,0
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria - enti pubblici	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria - Stato	300,0	315,0	325,0	550,0	365,0	375,0
Riqualificazione spesa	2.044,4	1.858,4	1.565,4	2.018,5	1.834,5	1.659,5
Autotrasporto	56,4	56,4	56,4	56,4	56,4	56,4
Autotrasporto - azzeramento residui	113,1	113,1	113,1	113,1	113,1	113,1
Modifica termini perenzione residui	1.530,0	1.340,0	1.310,0	1.530,0	1.340,0	1.310,0
Difesa del suolo	265,0	265,0	0,0	265,0	265,0	0,0
Altri interventi di riqualificazione	79,9	83,9	85,9	54,0	60,0	180,0
Altri interventi	100,0	700,0	700,0	1.321,0	1.980,1	1.431,3
Crediti di imposta	100,0	700,0	700,0	853,0	1.183,0	703,0
FAS				468,0	797,1	728,3

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

Tavola 6b

(valori percentuali)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
MINORI SPESE CORRENTI	100	100	100	100	100	100
RAZIONALIZZAZIONE PA	72,4	76,2	77,8	69,3	70,8	74,2
di cui						
Pubblico impiego	5,9	6,3	7,5	2,5	5,3	6,7
Spese delle Amministrazioni pubbliche	64,2	68,0	68,8	64,6	63,6	66,0
Rideterminazione acquisto beni e servizi (consumi intermedi)	28,8	34,7	36,2	30,3	32,5	34,8
Posta elettronica certificata e VOIP	1,4	6,9	11,5	1,4	6,5	11,0
Spese giustizia militare	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Risparmi per nuova disciplina riassegnazioni entrate	17,3	14,9	12,1	16,7	13,9	11,6
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria - enti pubblici	2,9	2,5	2,0	2,8	2,3	1,9
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria - Stato	5,8	5,0	4,0	5,6	4,6	3,9
Costo degli immobili in uso alle Amministrazioni statali	8,1	4,0	2,8	7,8	3,7	2,7
Riqualificazione spesa	2,3	1,9	1,6	2,2	1,8	1,5
ENTI TERRITORIALI	9,0	7,8	9,2	20,9	21,8	20,9
TPL						
Patto di stabilità interno	5,2	4,5	6,5	1,7	4,2	6,3
Riduzione fondo ordinario per EE.LL.	3,8	3,3	2,7	1,9	3,1	2,6
Riduzione fondo ordinario enti locali	0,0	0,0	0,0	17,4	14,5	12,1
PREVIDENZA				1,9	2,3	1,2
ALTRI INTERVENTI	18,6	16,0	13,0	7,8	5,1	3,7
MINORI SPESE CONTO CAPITALE	100	100	100	100	100	100
RAZIONALIZZAZIONE PA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Spese delle Amministrazioni pubbliche	28,4	25,7	28,8	24,8	19,7	23,8
Investimenti enti di previdenza	13,4	12,2	13,8	9,0	8,8	10,8
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria - enti pubblici	5,0	4,4	4,7	3,4	3,2	3,7
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria - Stato	10,0	9,1	10,2	12,4	7,7	9,2
Riqualificazione spesa	68,3	54,0	49,2	45,5	38,6	40,9
Autotrasporto	1,9	1,6	1,8	1,3	1,2	1,4
Autotrasporto - azzeramento residui	3,8	3,3	3,6	2,5	2,4	2,8
Modifica termini perenzione residui	51,1	38,9	41,2	34,5	28,2	32,3
Difesa del suolo	8,8	7,7	0,0	6,0	5,6	0,0
Altri interventi di riqualificazione	2,7	2,4	2,7	1,2	1,3	4,4
Altri interventi	3,3	20,3	22,0	29,8	41,7	35,3
Crediti di imposta	3,3	20,3	22,0	19,2	24,9	17,3
FAS	0,0	0,0	0,0	10,5	16,8	18,0

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

- si modifica la distribuzione negli anni del vantaggio previsto per gli enti territoriali che rimane, tuttavia, molto limitato (300 milioni nel 2008);

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

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

Il 2008 e gli obiettivi programmatici

19.

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

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

Si tratta di un saldo complessivo superiore di 0,5 punti rispetto a quello conseguito nel 2007. Una variazione peggiorativa di 0,2 punti, invece, rispetto alle precedenti previsioni per il 2008 contenute nella Relazione previsionale e programmatica e nell'Aggiornamento del programma di stabilità, dovuta, secondo la Ruef, alla correzione al ribasso della crescita dell'economia (dall'1,5 allo 0,6 per cento), e all'effetto dello slittamento sull'esercizio di minori entrate (tra cui la riduzione del cuneo fiscale) e maggiori spese (tra cui la chiusura dei rinnovi contrattuali 2006-2007 e di parte degli interventi previsti con il "bonus incapienti") autorizzate nell'ultimo trimestre dello scorso anno¹³.

¹³ DL n. 159/2007 convertito dalla legge n. 222/2007 e DL n. 248/2007 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 31/2008.