

Un peggioramento compensato, in parte, dalla strutturalità sia dell'incremento delle entrate sia della riduzione della spesa primaria registrata nel 2007. Nel triennio successivo, il quadro tendenziale evidenzia una progressiva diminuzione dell'indebitamento netto, che si colloca all'1,4 per cento del Pil nel 2011, a fronte di una lieve riduzione della spesa per interessi (appena due decimi di punto) e di un aumento dell'avanzo primario di circa 0,8 punti di Pil.

Nel 2008 è previsto un indebitamento strutturale pari al 2,2 per cento, in aumento rispetto al risultato conseguito l'anno precedente (1,6 per cento del Pil). Rispetto alle previsioni contenute nella Rpp e nell'Aggiornamento del Programma di stabilità presentati a novembre 2007, dal miglioramento inizialmente previsto pari a 0,2 punti di Pil (dal 2,3 al 2,1 per cento) si passa ad un peggioramento di 0,6 punti. Peggioramento dovuto essenzialmente allo slittamento di maggiori oneri che migliorano il risultato 2007, peggiorando quello 2008 per circa 0,2 punti di Pil. Il saldo strutturale tiene conto, inoltre, di una revisione del Pil potenziale di 0,1 punti quale effetto della minore crescita. Resta invariata per tale anno la stima delle *una tantum*.

20.

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

Nel triennio di previsione 2009-2011 si evidenzia un miglioramento del saldo primario pari al 3,4 per cento del Pil a fine periodo, a fronte di un'ulteriore crescita dell'avanzo corrente (7 per cento del Pil) e di una riduzione del disavanzo in conto capitale (3,5 per cento del prodotto).

Tale evoluzione tiene conto solo degli andamenti del quadro tendenziale a legislazione vigente e non incorpora le maggiori spese che, per "prassi consolidate", vengono annualmente autorizzate in sede di legge finanziaria.

Per il 2008, si prevede un nuovo aumento dell'incidenza della spesa primaria sul Pil, che passa dal 44,1 al 44,4 per cento. L'aumento è rilevante se si considera che sul 2007 hanno pesato oneri straordinari per circa 0,4 punti di Pil. In termini di tasso di variazione annuo, le uscite complessive al netto degli interessi crescono del 4,3 per cento, quale risultato di un aumento del 5,2 per cento delle spese correnti e di una riduzione del 3,5 per cento di quelle in conto capitale (+5,4 per cento se si considera il dato relativo al 2007 al netto degli oneri straordinari). Tale dinamica sconta, da un lato, lo slittamento di alcune spese autorizzate nell'ultimo trimestre dello scorso anno, dall'altro, in diminuzione della spesa, l'effetto di trascinamento del contenimento rilevato nel 2007.

Tavola 7

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche – Quadro tendenziale 2008 - 2011

(in milioni)

VOCI ECONOMICHE	RPP II sezione - novembre 2007					RUEF - marzo 2008					
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2007 netto oneri straordinari	2008	2009	2010	2011
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	166.031	177.442	176.789	178.957	181.984	164.645	164.645	175.050	174.931	177.901	180.877
Consumi intermedi	124.420	128.827	132.235	134.432	138.992	121.460	121.460	127.744	131.645	136.077	141.226
Pensioni e altre prestazioni	267.120	278.315	284.679	294.998	305.520	265.284	265.284	278.340	284.570	294.640	305.210
Contributi alla produzione e altre spese correnti	58.918	59.118	59.647	60.296	61.068	56.817	56.817	58.645	59.554	62.483	63.118
Totale spese correnti al netto interessi	616.489	643.702	653.350	668.683	687.564	608.206	608.206	639.779	650.700	671.101	690.431
Interessi passivi	74.534	78.300	81.388	84.101	86.109	76.726	76.726	79.307	80.981	82.489	84.803
Totale spese correnti	691.023	722.002	734.738	752.784	773.673	684.932	684.932	719.086	731.681	753.590	775.234
Totale spese in conto capitale	67.595	62.552	66.228	66.577	66.910	68.493	62.707	66.095	70.751	70.303	71.396
Totale spese al netto interessi	684.084	706.254	719.578	735.260	754.474	676.699	670.913	705.874	721.451	741.404	761.827
Totale spese complessive	758.618	784.554	800.966	819.361	840.583	753.425	747.639	785.181	802.432	823.893	846.630
Spesa sanitaria	103.605	109.190	111.580	115.805	119.991	102.290	102.290				
ENTRATE											
Imposte indirette	225.532	230.903	237.413	244.035	251.482	225.928	225.928	229.476	237.926	244.562	251.405
Imposte dirette	231.839	241.228	246.789	257.359	265.973	233.660	233.660	241.102	245.846	258.842	269.752
Contributi sociali	207.710	218.141	224.640	230.847	237.871	204.772	204.772	214.141	220.450	226.833	233.790
Altre entrate correnti non tributarie	52.619	54.106	55.109	56.329	57.561	55.272	55.272	56.631	57.782	59.005	60.519
Totale entrate correnti	717.700	744.378	763.951	788.570	812.887	719.632	719.632	741.350	762.004	789.242	815.466
Imposte in conto capitale	883	356	33	30	30	300	300	232	232	232	232
Entrate in conto capitale non tributarie	3.677	4.411	4.837	4.864	4.890	4.314	4.314	4.876	5.320	5.363	5.404
Totale entrate in conto capitale	4.560	4.767	4.870	4.894	4.920	4.614	4.614	5.108	5.552	5.595	5.636
Totale entrate	722.260	749.145	768.821	793.464	817.807	724.246	724.246	746.458	767.556	794.837	821.102
Saldo corrente	26.677	22.376	29.213	35.786	39.214	34.700	34.700	22.264	30.323	35.652	40.232
Indebitamento	-36.358	-35.409	-32.145	-25.897	-22.776	-29.179	-23.393	-38.723	-34.876	-29.056	-25.528
Saldo primario	38.176	42.891	49.243	58.204	63.333	47.547	53.333	40.584	46.105	53.433	59.275
PIL	1.543.824	1.605.043	1.659.615	1.717.445	1.776.298	1.535.540	1.535.540	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518
	(valori percentuali)										
Tasso di crescita nominale	4,6	4,0	3,4	3,5	3,4			3,6	3,3	3,5	3,6
Pressione tributaria	29,63	29,42	29,18	29,19	29,13	29,93	29,93	29,59	29,45	29,60	29,59
Pressione fiscale	43,14	43,03	42,71	42,64	42,52	43,29	43,29	43,07	42,88	42,95	42,87
Indebitamento su Pil	-2,36	-2,21	-1,94	-1,51	-1,28	-1,90	-1,52	-2,43	-2,12	-1,71	-1,45
Primario su Pil	2,47	2,67	2,97	3,39	3,57	3,10	3,47	2,55	2,81	3,14	3,36

Fonti: elaborazioni Cdc su dati RPP e RUEF

Tavola 7a

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche - Quadro tendenziale 2008-2011

(valori percentuali)

VOCI ECONOMICHE	RPP II sezione - novembre 2007				RUEF - marzo 2008			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	Variazioni su anno precedente				Variazioni su anno precedente			
SPESE								
Redditi da lavoro dipendente	6,9	-0,4	1,2	1,7	6,3	-0,1	1,7	1,7
Consumi intermedi	3,5	2,6	1,7	3,4	5,2	3,1	3,4	3,8
Pensioni e altre prestazioni	4,2	2,3	3,6	3,6	4,9	2,2	3,5	3,6
Contributi alla produzione e altre spese correnti	0,3	0,9	1,1	1,3	3,2	1,6	4,9	1,0
Totale spese correnti al netto interessi	4,4	1,5	2,3	2,8	5,2	1,7	3,1	2,9
Interessi passivi	5,1	3,9	3,3	2,4	3,4	2,1	1,9	2,8
Totale spese correnti	4,5	1,8	2,5	2,8	5,0	1,8	3,0	2,9
Totale spese in conto capitale	-7,5	5,9	0,5	0,5	5,4	7,0	-0,6	1,6
Totale spese al netto interessi	3,2	1,9	2,2	2,6	5,2	2,2	2,8	2,8
Totale spese complessive	3,4	2,1	2,3	2,6	5,0	2,2	2,7	2,8
Spesa sanitaria	5,4	2,2	3,8	3,6				
ENTRATE								
Imposte indirette	2,4	2,8	2,8	3,1	1,6	3,7	2,8	2,8
Imposte dirette	4,0	2,3	4,3	3,3	3,2	2,0	5,3	4,2
Contributi sociali	5,0	3,0	2,8	3,0	4,6	2,9	2,9	3,1
Altre entrate correnti non tributarie	2,8	1,9	2,2	2,2	2,5	2,0	2,1	2,6
Totale entrate correnti	3,7	2,6	3,2	3,1	3,0	2,8	3,6	3,3
Imposte in conto capitale	-59,7	-90,7	-9,1	0,0	-22,7	0,0	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	20,0	9,7	0,6	0,5	13,0	9,1	0,8	0,8
Totale entrate in conto capitale	4,5	2,2	0,5	0,5	10,7	8,7	0,8	0,7
Totale entrate	3,7	2,6	3,2	3,1	3,1	2,8	3,6	3,3

Fonti: elaborazione Cdc su dati RPP e RUEF

All'interno della spesa corrente, i redditi da lavoro dipendente crescono del 6,3 per cento: di tale incremento, 5,1 punti percentuali sono dovuti ai rinnovi contrattuali¹⁴, mentre la parte restante è il risultato di una più contenuta dinamica occupazionale (stimata in calo dello 0,1 per cento nel 2008), a fronte dell'aumento della spesa legata alla stabilizzazione dei precari.

¹⁴ La stima 2008 considera la completa sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al biennio 2006-2007 (circa 7.500 milioni, di cui 3.570 milioni a titolo di arretrati) e la chiusura delle code contrattuali relative ai bienni 2002-2003 e 2004-2005 (260 milioni), mentre per l'anno in corso sconta la sola indennità di vacanza contrattuale.

Per i consumi intermedi¹⁵ è prevista una crescita del 5,2 per cento (+2,1 per cento nel 2007), che sconta, per le Amministrazioni centrali, un effetto di rimbalzo della spesa a seguito del contenimento degli anni precedenti.

Le prestazioni sociali in denaro crescono del 4,9 per cento (+5,2 per cento nel 2007): la stima ingloba lo slittamento di una quota (circa 780 milioni) dell'onere per il riconoscimento del "bonus incapienti".

Le altre spese correnti presentano una variazione più contenuta (+3,2 per cento rispetto al 6,8 per cento del 2007), nonostante lo slittamento di alcune spese per trasferimenti alle famiglie, istituzioni private e all'estero autorizzate dal DL 159/2007.

L'evoluzione della spesa in conto capitale (+5,4 per cento se si depurano i dati dagli oneri straordinari 2007) riflette una riduzione dei contributi agli investimenti (-0,6 per cento) a fronte di un aumento molto accentuato degli investimenti fissi lordi (+8,7 per cento).

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

Tavola 8

Le manovre correttive nel triennio 2009-2011

	(in milioni) (indebitamento in valore percentuale)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Dpef 2008-2011					
indebitamento tendenziale	-2,49	-2,23	-1,88	-1,44	-1,25
indebitamento programmatico	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Pil	1.541.113	1.606.072	1.664.947	1.723.681	1.784.358
manovra strutturale annuale			6.315	6.523	11.300
manovra cumulata			6.315	12.838	24.138
Nota di aggiornamento Dpef + Rpp					
indebitamento tend. prima DI 159/07	-1,88	-1,83	-1,62	-1,18	-1,00
indebitamento tend. dopo DI. 159/07	-2,36	-2,21	-1,94	-1,51	-1,28
indebitamento programmatico	-2,40	-2,20	-1,50	-0,70	0,00
Pil	1.543.824	1.605.043	1.659.615	1.717.445	1.776.298
manovra strutturale annuale			7.251	6.624	8.901
manovra cumulata			7.251	13.875	22.776
Ruef					
indebitamento tendenziale	-1,90	-2,43	-2,12	-1,71	-1,45
indebitamento programmatico	-1,9	-2,4	-1,8	-1	-0,2
Pil	1.535.540	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518
manovra strutturale annuale			4.500	6.500	9.500
manovra cumulata			4.500	11.000	20.500
"prassi consolidate"			4.000	4.000	4.000

Fonti: elaborazione Cdc sui dati del Dpef, Nota di aggiornamento al Dpef, RPP e RUEF

¹⁵ La Ruef non offre una stima disaggregata di tale voce per le due componenti: consumi in senso stretto e prestazioni sociali in natura da produttori market.

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

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

Tavola 9

Il peso delle manovre correttive

	<i>(in milioni)</i>				
	<i>(variazioni percentuali)</i>				
	2007	2008	2009	2010	2011
Spesa complessiva	747.639	785.181	802.432	823.893	846.630
interessi	76.726	79.307	80.981	82.489	84.803
prestazioni sociali in denaro	265.284	278.340	284.570	294.640	305.210
spesa sanitaria	102.290	109.190	111.580	115.805	119.991
Spesa netta	303.339	318.344	325.301	330.959	336.626
<i>Variazione</i>		4,95	2,19	1,74	1,71
Spesa netta - manovra	303.339	318.344	316.801	315.959	312.126
<i>Variazione</i>		4,95	-0,48	-0,27	-1,21
Peso correzione			2,6	4,5	7,3
	<i>(valori percentuali)</i>				
<i>Peso della spesa in termini di Pil prima della manovra</i>	19,8	20,0	19,8	19,5	19,1
<i>Peso della spesa in termini di Pil dopo la manovra</i>	19,8	20,0	19,3	18,6	17,7

Fonti: elaborazione Cdc su dati RUEF e RPP

Tavola 10

La correzione del tendenziale: dalla legislazione vigente a politiche invariate

(in milioni)

	Dpef			Manovra 2008 e DI 159/2007			
	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
IMPEGNI SOTTOSCRITTI	4.104	1.711	1.711	1.410	3.130	1.455	1.905
Previdenza e lavoro	1.000	1.000	1.000		1.108	761	1.211
Contratti pubblico impiego	2.354	561	561	520	1.821	644	644
Cooperazione internazionale	750	150	150	894	40	50	50
“PRASSI CONSOLIDATE”	7.160	7.660	7.660	1.250	1.000	25	40
Ferrovie dello Stato	4.000	3.500	3.500	1.035	129	25	40
Anas	1.000	1.500	1.500	215			
Enav	30	30	30				
Poste	130	130	130				
Fondo compensazione limiti di impegno	800	1000	1000				
Proroga agevolazioni fiscali	1.200	1.500	1.500		1.000		
Risorse prossima tornata contratti pubblico impiego	<i>da definire</i>			<i>da definire</i>			
TOTALE	11.264	9.371	9.371	2.660	4.130	1.480	1.945

Fonti: elaborazione Cdc su dati del Dpef, D.l.159/2007 e Legge finanziaria 2008

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

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

L’analisi della manovra per il 2008: le entrate

21.

La strategia di politica delle entrate delineata dal Dpef si basava sul duplice obiettivo della riduzione del carico tributario e della netta separazione fra gestione dell’entrata e gestione della spesa, ciascuna obbligata a trovare al proprio interno le risorse necessarie per realizzare interventi migliorativi.

L'obiettivo di riduzione del carico fiscale apparve da subito poco credibile, perché, anche al netto degli effetti del trasferimento all'INPS del TFR inoptato, secondo gli stessi dati del documento nel 2007 la pressione fiscale, dopo il balzo al 42,3 per cento nel 2006 (1,7 per cento in più rispetto al 40,6 per cento del 2005), avrebbe raggiunto il 42,4 per cento del Pil e negli anni successivi si sarebbe ridotta di appena un decimo di punto all'anno. Con il progetto di manovra presentato il 30 settembre, nel 2008 la pressione fiscale (sempre al netto del TFR inoptato) non si riduceva di un decimo di punto, come previsto dal Dpef, ma saliva al 42,6 per cento. Pur essendo, poi, prevista diminuire di due decimi di punto all'anno nel successivo biennio, nel 2011 restava ancora al 42,1 per cento, e cioè tre decimi di punto al di sopra di quanto programmato a luglio dal Dpef.

La Relazione Previsionale e Programmatica ribadiva esplicitamente l'obiettivo di riduzione, affermando che "la sfida che il Governo intende affrontare per la tenuta dei conti pubblici è quella di reperire risorse senza appesantire ulteriormente la pressione fiscale, ma agendo il più possibile sul fronte della spesa, in continuità con le azioni intraprese in questi mesi per aumentarne l'efficacia e l'efficienza". Ciò, tuttavia, senza che l'impianto del progetto di legge finanziaria fornisse elementi sufficienti a dimostrare la fattibilità dell'obiettivo.

In termini di contabilità della pubblica amministrazione, l'originaria manovra finanziaria prevedeva per il 2008 maggiori entrate per 6,9 miliardi, delle quali 6,5 derivanti dalla proiezione sul 2008 del maggior gettito, rispetto al Dpef, evidenziato per il 2007 con la Nota di aggiornamento per il 2007. Una quota molto limitata di maggiori entrate era, poi, connessa all'eliminazione di agevolazioni fiscali soprattutto in materia di prodotti energetici (245 milioni).

Così come definitivamente approvata, la manovra formalmente non contraddice la strategia delineata dal Dpef. A fronte del buon andamento previsto per le entrate tributarie la finanziaria comportava un peggioramento dei conti pubblici rispetto a quanto si sarebbe verificato in assenza di manovra: 6 miliardi di deficit in più rispetto a quello che si sarebbe avuto in assenza di interventi; l'indebitamento netto passava, pertanto, dal 1,9 per cento del tendenziale al 2,4 per cento. A ciò si può aggiungere che 15 miliardi di extra gettito, pari all'un per cento del Pil, sono stati retrocessi all'economia con i due provvedimenti di urgenza approvati nel corso del 2007 (il *collegato alla finanziaria*, DL 159/2007 convertito nella legge 222/2007 ed il c.d. *DL extra gettito* 2 luglio 2007, n. 81, convertito nella legge 3 agosto 2007, n. 127). Prescindendo in questa sede da qualsiasi valutazione in ordine all'efficacia in termini di maggior sviluppo e di maggiore equità degli interventi così finanziati, non si può fare a meno di notare che in tal modo è stato rinviato nel tempo il conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio che, invece, sarebbe stato a portata di mano destinandovi l'1,4 per cento di Pil dell'extra gettito. La scelta

potrebbe pesare se il rallentamento in corso dell'economia dovesse continuare ed aggravarsi, con un impatto negativo anche sull'andamento delle entrate tributarie, fortunatamente ad oggi ancora in forte crescita.

Un'altra caratteristica della manovra finanziaria per il 2008 che appare in linea con gli obiettivi programmati in materia di entrate può essere rinvenuta nel fatto che, dopo il drastico ridimensionamento già operato con le finanziarie 2006 e 2007, si agisce senza far ricorso ad introiti *una tantum*, con l'eccezione dell'imposta sostitutiva per l'esclusione agevolata dal patrimonio dell'impresa degli immobili strumentali utilizzati alla data del 30 novembre 2007. Parimenti, non sono previsti maggiori introiti da una serie di voci ritenute soggette ad alea, come è il caso dei proventi di natura volontaria da giochi e scommesse, della c.d. valorizzazione/dismissione del patrimonio e del demanio pubblico e della fiscalità ambientale.

22.

La manovra di bilancio per il 2008 si compone formalmente di due interventi legislativi: 1) la *Legge finanziaria* (legge 24 dicembre 2007, n. 244); 2) il *decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159*, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222 (*provvedimento collegato*).

Gli effetti complessivi dei due provvedimenti sono di un minor gettito di 2,3 miliardi per il 2008, che sale a 3,7 nel 2009, per ridimensionarsi a 2,1 nel 2010. A tal proposito va osservato che le modifiche apportate nel corso dell'iter parlamentare hanno comportato una sia pur limitata riduzione dei saldi negativi di partenza (rispettivamente 2,6 per il 2008, 4,1 per il 2009 e 3 miliardi per il 2010). Le imprese ed il lavoro autonomo sono interessate da interventi sia di minori che di maggiori entrate, diversamente dalle famiglie, destinatarie solo di misure cui sono associati effetti di riduzione del carico tributario per 3,3 miliardi.

Oltre un quarto delle maggiori entrate (27 per cento), il cui importo è lievitato in valore assoluto nel corso della sessione di bilancio da appena 244 a 602 nel 2008 ed a 750 milioni negli anni successivi, è riferibile ad una serie di altri interventi, tra i quali i più importanti sono: l'incremento dell'imposta sui tabacchi (320 milioni), parzialmente destinato (180 milioni) al finanziamento del fondo per i danni da vaccini e trasfusioni; l'abolizione delle esenzioni sulle accise sugli oli minerali impiegati dalle Forze armate (115 milioni); la variazione del regime di riduzione dell'accisa e di compartecipazione al gettito erariale per le *zone franche* del Friuli (101,4 milioni), in relazione alla scadenza dell'autorizzazione comunitaria all'Italia per applicare una riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina consumata nella Regione.

Tavola 11

Effetti della manovra sulle entrate

	(in milioni)					
	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
MINORI ENTRATE	3.901,4	3.338,1	3.247,7	4.528,9	5.231,9	4.645,1
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
EFFETTO COMPLESSIVO	-2.605,8	-4.097,6	-3.026,2	-2.312,5	-3.717,9	-2.148,1

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF

Per completare il quadro della manovra, alla legge finanziaria ed al decreto legge 159/207 vanno in realtà aggiunti anche il provvedimento sul welfare (*legge 247 del 24 dicembre 2007, GU 301 del 29 dicembre 2007*) ed il provvedimento c.d. delle mille proroghe (*decreto legge 248 del 31 dicembre 2007*). Gli effetti di maggior gettito netto di quest'ultimo stimati per il 2008 dalla RGS, comprensivi delle modifiche apportate in sede di conversione, ammontano a circa 260 milioni in termini di indebitamento netto. (Considerando anche le misure di spesa, gli effetti complessivi del decreto mille proroghe sono stimati negativi per circa un miliardo).

Diverso è invece il discorso per il 2007, dovendosi conteggiare una perdita di gettito di oltre 4,6 miliardi conseguente all'abrogazione, disposta dall'art. 36 comma 1, del DL, della quota di acconto precedentemente dovuta da parte dei concessionari della riscossione ai sensi dell'art. 9 del DL 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140.

Tavola 12

Riepilogo effetti sull'Entrata DL 248/2007

(in milioni)

Art.	Co.	INTERVENTI	Indebitamento netto P.A. 2008
		MINORI ENTRATE	149,6
19-bis		Proroga versamenti tributari - Belice	2,0
22-ter	1-3	Interventi per disagio abitativo	2,6
29	2-3	Proroga e agevolazioni rottamazione (tasse automobilistiche)	64,2
37		Abolizione tassa contratti di borsa - operazioni pronti contro termine, BOT	2,7
38		Proroga riduzione accisa gas metano	60,0
38	1-ter	Proroga agevolazioni gasolio e GPL	18,1
		MAGGIORI ENTRATE	408,8
29	3	Proroga rottamazione (IVA)	361,2
36	2-bis	Disposizioni in materia di riscossione	30,0
38-bis	2	Esclusione patrimonio impresa immobili aziendali	17,6
		Totale maggiori entrate	259,2

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF.

In particolare viene soppresso l'obbligo per gli agenti della riscossione di versare entro il 30 dicembre il 33,6 per cento di quanto riscosso nell'anno precedente a titolo di anticipazione sulle riscossioni da effettuarsi a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo. Secondo la Relazione tecnica, tale misura avrebbe dovuto comportare un peggioramento dell'indebitamento netto per un importo pari a 4,61 miliardi, per il solo 2007¹⁶, in quanto negli anni successivi il mancato versamento in acconto sarebbe stato compensato dal mancato recupero da parte dei concessionari dell'acconto non più versato nell'anno precedente. Peraltro, sempre secondo la RT, questo effetto negativo poteva essere assorbito nel quadro di finanza pubblica per il 2007, senza compromettere il rispetto degli obiettivi programmati per lo stesso esercizio 2007 nell'ambito del *Patto di stabilità e crescita*, evitando altresì il rischio che l'acconto potesse essere classificato da Eurostat come un'anticipazione finanziaria, con conseguenti riflessi negativi sui conti pubblici.

La soppressione dell'acconto incide, in ogni caso, sul saldo netto da finanziare, in quanto l'intervento comporta il venir meno di un'entrata prevista per competenza dalla legge di bilancio per il 2007.

¹⁶ L'importo corrisponde a quanto iscritto nel bilancio dello stato per il 2007, previsioni assestate, sul capitolo di entrata 1246 di regolazione contabile: *versamenti da parte dei Concessionari della riscossione della quota di acconto dovuta ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140.*

Infine, sempre il DL *mille proroghe* (art 51) prevede che le risorse confluite nel fondo di Tesoreria gestito dall'INPS (Tfr inoptato dei dipendenti del settore privato con almeno 50 addetti), destinate agli interventi previsti nell'elenco 1 della *finanziaria 2007*, vengano versate dall'Istituto sul capitolo 3331¹⁷ dell'entrata del bilancio dello Stato, istituito alla fine di novembre 2007 con previsioni iniziali pari a zero, sul quale lo scorso anno sono stati registrati versamenti pari a 3,4 miliardi. Sullo stesso capitolo ad aprile 2008 risultavano versati 569 milioni.

23.

Il decreto legge e la successiva legge di conversione non comprendono interventi volti ad aumentare il gettito, mentre comportano riduzioni di entrate, per il solo anno 2007, nell'ordine di 1.900 milioni, relative alla concessione di un assegno una tantum di 150 euro a favore dei contribuenti incapienti. A parte le perplessità che può suscitare la classificazione come riduzione di entrate di un mero trasferimento monetario, sia pure erogato servendosi del sostituto d'imposta, va evidenziato che, insieme con le altre uscite (per 5,7 miliardi), tale spesa è per la maggior parte coperta dalla valutazione, contenuta nella Relazione Previsionale e Programmatica, di un maggior gettito tributario nel 2007 per circa 5,9 miliardi rispetto a quanto previsto nel Dpef.

Anche il DDL della finanziaria scontava una consistente quota di maggiori entrate (6,3 miliardi) derivante dalla revisione al rialzo delle previsioni tendenziali delle entrate tributarie rispetto alle stime di giugno contenute nel Dpef. Gli interventi effettivi erano pochi (Forze armate, Zone franche, taxi, ecc.) e, come si è anticipato, di impatto finanziario molto limitato: in tutto 245 milioni.

Sempre per ciò che attiene ai nuovi interventi in materia di entrate, il DL 159 introduce alcune disposizioni in materia di accertamento e riscossione e dispone la trasformazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato in Agenzia fiscale. La finanziaria, da parte sua, prevede alcune ulteriori misure con effetti solo sul saldo netto da finanziare, come la cancellazione della proroga del *bonus* investimenti (le risorse risparmiate, pari a 1,5 miliardi, verranno versate al bilancio dello Stato nel corso del triennio 2008 – 2010). Un'altra misura, finalizzata a contenere le spese derivanti da riassegnazioni di entrata, prevede che, a decorrere dal 2008, non si dia luogo all'iscrizione di stanziamenti negli stati di previsione dei Ministeri in correlazione a versamenti di somme all'entrata del bilancio dello Stato autorizzate dai

¹⁷ Capitolo 3331: *versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del Codice Civile.*

provvedimenti legislativi indicati in un apposito elenco, ad eccezione dei fondi destinati a finanziare le spese della categoria *redditi da lavoro dipendente*. Il correlato effetto di nominale “maggior gettito” destinabile al finanziamento indistinto delle spese di bilancio è stimato in 440 milioni annui.

24.

Sul fronte dei minori introiti attesi si rileva un drastico ridimensionamento nella reiterazione di una serie di proroghe delle agevolazioni fiscali “consolidate”, in linea con la manovra 2007 che ne aveva previsto l’annullamento proprio a partire dall’esercizio 2008.

Le misure poste in atto dalla manovra comportano una riduzione del carico tributario che, per circa il 73 per cento, riguarda le famiglie, per un ammontare di circa 3,3 miliardi per il 2008 (importo che resta pressoché costante nel biennio successivo). Gli interventi principali attengono alla detrazione IRE della spesa per gli affitti (1,3 miliardi) ed alle detrazioni per la prima casa: 904 milioni per l’ICI e 388 milioni per l’IRE. Da ricordare anche la proroga delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie (150 milioni), la riduzione del prelievo fiscale sul TFR (135 milioni) e le detrazioni per le famiglie con più di quattro figli (119 milioni).

Il restante 27 per cento è a beneficio del comparto delle imprese e del lavoro autonomo. La misura innovativa è costituita dall’introduzione di un nuovo regime fiscale per i contribuenti *minimi e marginali*, dal quale è atteso un minor gettito di 207 milioni. Sono interessate le persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni che hanno avuto nel periodo di imposta precedente, o presumono di avere, ricavi o compensi non superiori a 30 mila euro, assenza di cessioni all’importazione e di spese per lavoro dipendente o collaboratori, nonché spese per acquisto di beni strumentali non superiori, nel triennio precedente, a 15 mila euro. Il regime fiscale è basato su quattro elementi: esclusione della rivalsa IVA e della detraibilità IVA sugli acquisti; non sottoposizione a Irap; applicazione di un’imposta sostitutiva ai fini IRE, con aliquota al 20 per cento, sulla differenza fra ricavi e costi valutati per cassa (*forfettone*); esclusione dagli studi di settore.

E’ poi prevista la proroga di una serie di specifiche agevolazioni per l’agricoltura e la pesca, per un complesso di 515 milioni. Si tratta, tra l’altro: della riduzione dell’aliquota Irap, che viene stabilita nella misura dell’1,9 per cento nel 2007 e torna al 3,75 per cento nel 2008, per convergere con quella ordinaria del 3,9 per cento a partire dal 2009 (minor gettito per 307 milioni); della proroga al 31 dicembre 2008 delle agevolazioni fiscali previste per l’accorpamento delle proprietà coltivatrici, formazione e arrotondamento della proprietà contadina (144 milioni), delle agevolazioni per le imprese che esercitano pesca costiera o in

acque interne e lagunari (40 milioni) e dell'esenzione dalle accise per il gasolio da riscaldamento utilizzato nelle coltivazioni sotto serra (23 milioni).

Ulteriori provvedimenti interessano l'autotrasporto (190 milioni), soprattutto con la proroga delle disposizioni sulla deduzione forfetaria di spese non documentate, e incentivi fiscali, molto articolati, per il rilancio dell'industria cinematografica italiana (circa 25 milioni), la cui efficacia è tuttavia subordinata all'autorizzazione della Commissione Europea. Infine, minori entrate per 168 milioni vengono stimate come effetto di un pacchetto di agevolazioni in materia di IVA anche in adeguamento alla disciplina comunitaria (detrazione IVA telefonia mobile e veicoli a motore, esenzione IVA per prestazioni effettuate nei confronti di consorzi, modifica base imponibile ed aliquote IVA).

25

Una trattazione specifica meritano gli interventi in materia di fiscalità d'impresa, analiticamente presentati nella Tavola 3 e raggruppati in tre tipologie di misure:

- le misure sulla tassazione societaria, largamente contenute nel progetto iniziale della Legge finanziaria e solo marginalmente variate a seguito dell'*iter* parlamentare;
- ulteriori misure aggiuntive ed integrative introdotte con i maxi-emendamenti di Camera e Senato, destinate a tutte le imprese e non solo a quelle organizzate in forma societaria, e soprattutto alle società per azioni. Questi interventi, singolarmente presi, hanno nel 2008 un effetto o nullo o positivo di gettito, per un importo complessivo di +112 milioni. Negli anni successivi il saldo è quasi nullo (-25,2 milioni nel 2009 e +58 milioni nel 2010), ma come risultato della somma algebrica di consistenti effetti di segno diverso per le singole misure: nel 2009 ad effetti positivi di gettito per circa 1.006 milioni (ammortamenti anticipati soggetti Irpef, imposta sostitutiva, IAS, ecc.) se ne contrappongono 1.031 di effetti negativi (deduzione forfaitaria Irap, clausola di salvaguardia per la deducibilità degli interessi passivi, ammortamenti beni nuovi acquisiti nell'anno);
- misure di semplificazione, rimaste invariate, sia nella composizione che negli effetti, rispetto al disegno originario (-314 milioni nel 2008, che aumentano a -835 nel 2009, per ridimensionarsi a -513 nel 2010).

Tavola 13

Legge finanziaria e tassazione delle imprese: dal DDL originario al provvedimento definitivo

Manovra	(in milioni)					
	2008		2009		2010	
	iniziale	definitiva	iniziale	definitiva	iniziale	definitiva
I. Misure originarie	1.034,0	1.034,0	-1.021,0	-1.021,0	-40,0	-40,0
A. Tassazione societaria						
Ires (compreso effetto Irpef) (a)	0,0		-2.905,0		-1.881,0	
Ires dividendi e capital gains	0,0		300,0		174,0	
Imposte sostitutive (b)	584,0	584,0	720,0		899,0	
IRAP (c)	0,0		414,0		317,0	
Limitazioni compensazioni IVA di gruppo	450,0	450,0	450,0	0,0	450,0	0,0
Totale A (*)	1.034,0	1.034,0	-1.021,0	-1.021,0	-41,0	-40,0
II. Misure aggiuntive e integrative (B+C)	-313,9	-201,2	-835,3	-860,5	-535,1	-455,1
B. Tassazione imprese						
Ammortamento anticipato soggetti Irpef		0,0		396,0		226,0
Esclusione immobili strumentali patrimonio imprese		52,7		12,8		-16,0
Plusvalenze immobiliari da realizzo di immobili		0,0		93,0		50,0
Imposta sostitutiva operazioni riorganizzazione aziendale		60,0		304,0		213,0
IAS (soggetti a principi contabili internazionali) - Ires/Irap		0,0		200,0		114,0
Ammortamento anticipato beni nuovi acquisiti 2008		0,0		-248,0		0,0
Deduzioni forfetarie IRAP		0,0		-394,0		-213,0
Deducibilità interessi passivi - salvaguardia		0,0		-371,0		-65,0
Compensazione eccedenze Rol partecipate estere		0,0		-18,0		-10,0
II.DD.: maggiori ammortamenti		0,0		0,0		-241,0
Totale B (*)		112,7		-25,2		58,0
C. Misure di semplificazione						
Compensazioni orizzontali lavoro autonomo e imprese minori	-93,0	-93,0	-124,0	-124,0	-32,0	-32,0
Dividendi in uscita	0,0	0,0	-318,0	-318,0	-318,0	-318,0
White list	0,0	0,0	-7,5	-7,5	-10,0	-10,0
Regime fiscale per contribuenti minimi e marginali	-206,7	-206,7	-375,6	-375,6	-164,5	-142,5
Società non operative	-11,6	-11,6	-8,8	-8,8	-9,2	-9,2
IRAP - Società di comodo	-2,6	-2,6	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Totale C (*)	-313,9	-313,9	-835,3	-835,3	-535,1	-513,1
Totale A+B	1.034,0	1.146,7	-1.021,0	-1.046,2	-41,0	18,0
Totale Manovra (A+B+C)	720,1	832,8	-1.856,3	-1.881,5	-576,1	-495,1

(a) Aliquota al 27,5% e modifiche base imponibile. Escluse le imposte sostitutive e compreso il minor gettito conseguente ai maggiori ammortamenti.

(b) Compreso il maggior gettito dell'imposta sostitutiva sulle riserve in sospensione d'imposta.

(c) Aliquota al 3,9%, modifica base imponibile, adeguamento deduzioni.

(*) Il totale A comprende le misure relative alle società di capitali, adottate fin dal ddl originario; il totale B comprende le misure integrative e aggiuntive in materia di tassazione d'impresa, rispetto al ddl originario; il totale C le altre misure (prevalentemente anti-elusione) riguardanti l'insieme delle imprese (società di capitali, società di persone e imprese individuali e minime).

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF

Con la manovra della finanziaria 2008, la disciplina del reddito d'impresa viene significativamente innovata: la base di calcolo viene ampliata a compensazione dell'abbattimento dell'aliquota nominale dell'Ires dal 33 per cento al 27,5 per cento e dell'Irap dal 4,25 al 3,9 per cento, con effetti di temporaneo aumento del prelievo nel primo anno, cui segue una riduzione di importo analogo nel secondo e la sostanziale neutralità di gettito a partire dal terzo anno, anche dopo le misure aggiuntive ed integrative introdotte nel corso della sessione di bilancio. Sostanzialmente invariati rispetto al disegno iniziale restano gli effetti complessivi di gettito sommando le tre tipologie di misure: l'incremento temporaneo di gettito sale nel 2008 solo da 720 a 833 milioni, e varia di poco anche la perdita complessiva degli anni successivi (da -1.856 a -1.882 nel 2009 e da -576 a -495 nel 2010).

Al di là degli effetti di gettito, importante è poi rilevare che l'Irap assume la natura di tributo proprio delle Regioni, che a decorrere dal 1° gennaio 2009 lo dovranno disciplinare con legge regionale, determinando aliquota, base imponibile ed eventuali detrazioni/agevolazioni. I rischi comunque legati alla regionalizzazione del tributo vengono in parte attenuati dalla prevista approvazione di uno schema di regolamento-tipo regionale che disciplina la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dell'imposta, e che, al fine di evitare aumenti e duplicazioni di costi, stabilisce che le funzioni di liquidazione, accertamento e riscossione siano affidate all'Agenzia delle entrate.

Sempre per quanto riguarda la fiscalità d'impresa, va infine ricordata l'introduzione per gli imprenditori individuali della facoltà di optare, entro il 30 aprile 2008, per l'esclusione agevolata dal patrimonio dell'impresa dei beni immobili strumentali utilizzati alla data del 30 novembre 2007, mediante il pagamento di un'imposta sostitutiva dell'Ire, dell'Irap e dell'IIVA (in misura variabile dal 12 al 16 per cento in funzione del valore da affrancare).

26.

Il Dpef 2008-2011 impegnava il Governo a ridurre il carico tributario, a mano a mano che i risultati della lotta all'evasione si fossero consolidati e compatibilmente con il risanamento dei conti, nel rispetto di una serie di priorità:

- sgravi a favore dei redditi bassi e medi e delle famiglie numerose oltre che della prima casa;
- incentivazione della competitività delle imprese e dello sviluppo economico;
- semplificazione del sistema degli adempimenti tributari e riduzione dei relativi costi;
- rafforzamento del sistema di federalismo fiscale.

Come si è già visto, non si può dire che nel complesso gli effetti della manovra portino nel triennio di programmazione ad una riduzione della complessiva pressione tributaria e fiscale.

Ciononostante, sembra comunque andare avanti il processo di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro soprattutto a vantaggio delle imprese: la detassazione media, pari a circa tre punti percentuali di retribuzione disposta dalla legge finanziaria 2007, è diventata operativa nella seconda metà dell'anno, con la deduzione dalla base imponibile Irap di 5 mila euro per ogni lavoratore a tempo indeterminato, differenziata territorialmente, e quindi con vantaggi differenziali a favore delle imprese del Mezzogiorno e, conseguentemente, per le fasce retributive più basse. Al di là di un'approfondita valutazione della fondatezza della previsione della neutralità in termini di prelievo e di un'attenta considerazione degli eventuali effetti negativi che potrà avere l'indeducibilità degli ammortamenti accelerati, positiva in termini sia di recupero di competitività rispetto agli altri paesi europei, sia di semplificazione, appare la riforma Ires/Irap basata sulla contestuale riduzione delle aliquote e dell'ampliamento delle basi imponibili.

A favore della semplificazione e della riduzione degli oneri di adempimento a carico dei contribuenti, ma anche di alleggerimento della fiscalità d'impresa, giuoca, infine, anche il nuovo regime per i contribuenti minimi e marginali, anche se qui alto è il rischio che la deroga ai principi della progressività e della misurazione analitica delle basi imponibili possa trasformarsi nell'attivazione di un nuovo facile circuito di pratiche evasive. Decisivo per scongiurare tale rischio appare la continuazione e l'accelerazione del processo di potenziamento e di ammodernamento dell'Amministrazione.

Evidente il progresso anche per ciò che attiene alla riduzione della pressione fiscale a carico dei lavoratori e delle famiglie. Dopo la limitata riforma IRE disposta con la Finanziaria per il 2007 a favore dei contribuenti con reddito dichiarato inferiore a 40 mila euro, che aveva avuto un effetto redistributivo piuttosto modesto a favore delle classi di reddito più basse, ma abbastanza pesante a carico della fascia medio-alta (70-100 mila euro), la manovra del 2008 ha introdotto una serie di nuove misure a favore delle fasce reddituali più basse. Dopo la concessione di un assegno una tantum di 150 euro a favore degli incapienti disposto dal collegato provvedimento d'urgenza (con un onere per il solo 2007 di 1,9 miliardi), la finanziaria ha introdotto un'ulteriore detrazione/sussidio, in sede IRE, di 1.200 euro a favore dei nuclei familiari con più di tre figli a carico. Inoltre, se la detrazione riguarda un soggetto incapiente o porta il soggetto stesso a divenire incapiente, viene riconosciuto, attraverso il meccanismo dell'imposta negativa, un sussidio pari alla quota di detrazione che non ha trovato capienza. Se si tiene conto che a partire dal periodo d'imposta 2007 anche gli assegni familiari sono stati aumentati, appare evidente che si è verificato un significativo aumento del sostegno strutturale alle famiglie numerose.

A favore delle fasce di reddito più basse vanno anche le detrazioni, parametrata al reddito, delle detrazioni per i canoni di affitto, anche quando non trovano capienza nell'imposta netta. A