

Commissioni riunite

5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)
e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)

**Attività conoscitiva
per l'esame dei documenti di bilancio
per il periodo 2008-2010**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Mario Draghi

Senato della Repubblica

10 ottobre 2007

Dal 2006 la situazione dei conti pubblici ha segnato un progressivo miglioramento per effetto del forte aumento del gettito fiscale, connesso anche con il recupero di aree di evasione ed elusione. Nel 2007 la pressione fiscale supererà di due punti percentuali quella del 2005. Nel 2008 rimarrà stabile, su un livello relativamente elevato nel confronto internazionale.

Nel corso del 2007 le entrate inattese sono state in larga parte utilizzate per finanziare aumenti di spesa. Scelte analoghe caratterizzano la manovra di bilancio per il 2008, che accresce il disavanzo rispetto al suo valore tendenziale. I progressi nella riduzione degli squilibri di bilancio sono modesti. Gli interventi necessari per raggiungere il pareggio sono rinviati al triennio 2009-2011.

Nel biennio 2007-08 l'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL rimane costante sui valori massimi degli ultimi decenni.

Il contenimento della spesa primaria corrente è il problema centrale della finanza pubblica italiana. L'avvio dell'attività di revisione della spesa pubblica, la riforma del bilancio, il potenziamento dei meccanismi di responsabilizzazione degli enti decentrati sono strumenti importanti per migliorare l'utilizzazione delle risorse nel settore pubblico. Gli studi diffusi dal Ministero dell'Economia e delle finanze mostrano che vi sono ampi margini per ottenere risparmi senza compromettere il conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'azione pubblica.

I progressi nel contrasto all'evasione e all'elusione consentono di distribuire il prelievo in modo meno distortivo e più equo. Importante resta una politica sociale attentamente mirata al perseguimento di obiettivi di equità. Un'azione incisiva di riduzione del carico fiscale sul lavoro e sulle imprese finanziata con riduzioni di spesa accrescerebbe il potenziale di crescita della nostra economia.

1. Lo stato dei conti pubblici

Nel 2006 la situazione dei conti pubblici è migliorata, riflettendo il forte aumento delle entrate

Tra il 1997 e il 2005 l'avanzo primario delle Amministrazioni pubbliche diminuiva dal 6,6 allo 0,3 per cento del prodotto. Nel 2005 l'indebitamento netto raggiungeva il 4,2 per cento del PIL; l'incidenza del debito riprendeva a salire.

Escludendo le operazioni di carattere temporaneo, nel triennio 2003-05 l'indebitamento netto e il fabbisogno si collocavano rispettivamente intorno al 5 e sopra il 6 per cento del prodotto.

Sull'ampliarsi degli squilibri influiva il divario tra la sostenuta crescita della spesa corrente al netto degli interessi e il modesto incremento del prodotto.

Nel 2006 la situazione dei conti è significativamente migliorata. Escludendo gli oneri straordinari derivanti dalla cancellazione di crediti dello Stato nei confronti delle Ferrovie e dalla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA (complessivamente pari a quasi 2 punti percentuali del prodotto), l'indebitamento netto è sceso al 2,5 per cento del PIL.

Escludendo gli effetti del ciclo economico e di un più ampio insieme di misure temporanee, l'indebitamento netto è sceso a circa il 3 per cento del prodotto, segnando una flessione di 1,5 punti percentuali.

Il miglioramento dei conti è stato determinato dal forte aumento delle entrate. La pressione fiscale è passata dal 40,6 al 42,3 per cento. Nonostante la crescita relativamente sostenuta del prodotto, l'incidenza sul PIL delle spese correnti primarie è rimasta sostanzialmente costante.

Nel 2006 le spese (al netto dei menzionati oneri straordinari) e le entrate sono aumentate rispettivamente di 25,6 e 48,5 miliardi; il disavanzo si è ridotto di 23,0 miliardi.

Nel 2006, il rapporto fra il debito e il prodotto è aumentato ancora, raggiungendo il 106,8 per cento.

Anche nel 2007 il miglioramento dei conti riflette la sostenuta dinamica delle entrate

Il miglioramento dei conti è proseguito nel 2007. Nel corso dell'anno, come già nel 2006, le valutazioni del gettito fiscale sono state riviste progressivamente al rialzo.

Nel settembre del 2006 la *Relazione previsionale e programmatica* valutava l'indebitamento netto del 2007 al 2,8 per cento del PIL.

Lo scorso marzo la *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* stimava l'indebitamento netto tendenziale al 2,3 per cento del PIL.

A giugno metà delle entrate non previste veniva destinata a finanziare maggiori spese

Alla fine di giugno, il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) portava la stima dell'indebitamento netto tendenziale al 2,1 per cento, principalmente per effetto di una ulteriore revisione al rialzo delle entrate. **Venivano contestualmente disposte norme comportanti maggiori spese per 0,4 punti percentuali del PIL; la previsione per l'indebitamento netto del 2007 era pertanto indicata al 2,5 per cento.**

Il decreto legge n. 81 del 2 luglio 2007 stabilisce aumenti di spesa per 5,6 miliardi nel 2007 (ulteriori 0,8 miliardi derivano dal contestuale assestamento del bilancio) e 1,6 miliardi in ciascuno dei due anni successivi. Gran parte dei provvedimenti integra stanziamenti di bilancio o attenua vincoli alla dinamica delle spese delle Amministrazioni centrali (2,5 miliardi). Ulteriori 0,9 miliardi finanziano l'incremento dei trattamenti pensionistici di importo più contenuto. Sono previste risorse per l'ammodernamento della rete viaria e ferroviaria tradizionale (rispettivamente, 0,5 e 0,7 miliardi), per trasferimenti correnti a imprese pubbliche (0,3 miliardi, di cui due terzi in favore delle Ferrovie), per missioni internazionali di pace e aiuto umanitario (0,3 miliardi). Sono infine previsti 0,2 miliardi per le supplenze brevi del personale scolastico e circa 0,3 per modifiche al Patto di stabilità interno.

In sede di conversione del decreto sono state introdotte altre norme con effetto nullo sull'indebitamento netto. Le modifiche che peggiorano il saldo (l'allentamento dei vincoli fissati dal Patto di stabilità interno; l'estensione a banche, società finanziarie e assicurazioni dello sgravio IRAP sul costo del lavoro; l'attenuazione delle norme sugli studi di settore) trovano compensazione in nuove misure di natura fiscale (modifiche alla deducibilità dei costi per gli autoveicoli aziendali) e nella riduzione di spese correnti e in conto capitale.

Alla fine di settembre la *Relazione previsionale e programmatica* ha aggiornato ancora le stime tendenziali dei conti pubblici: le entrate sono state riviste al rialzo di oltre 6 miliardi; le spese sono state ridotte di quasi 3 miliardi.

A settembre l'ulteriore miglioramento delle previsioni è stato utilizzato per finanziare maggiori spese

Con un decreto legge approvato insieme alla Relazione **buona parte del miglioramento è stato destinato a finanziare un intervento una tantum in favore dei soggetti Irpef incapienti** (per 1,9 miliardi, contabilizzati in riduzione delle entrate nelle stime ufficiali) e **un incremento netto della spesa per 5,4 miliardi.**

In base alle valutazioni contenute nella nota tecnica a esso allegata, il decreto legge n. 159 del 1° ottobre 2007 comporta maggiori esborsi per 5,9 miliardi – che in larga parte anticipano oneri previsti per il 2008 – e minori spese per 0,5. Le maggiori spese correnti sono pari a 2,1 miliardi, al netto degli effetti indiretti sulle entrate; le maggiori spese in conto capitale ammontano a 3,8 miliardi. Il provvedimento ha effetti trascurabili negli anni

successivi. Fra gli interventi in favore delle famiglie più deboli è stato previsto l'avvio di un programma di edilizia residenziale pubblica (0,6 miliardi) che sarà in parte finalizzato alla ristrutturazione di alloggi esistenti. Sono inoltre stanziati risorse (0,1 miliardi) per acquisizioni immobiliari da destinare a locazioni con finalità sociali. In attesa del perfezionamento dei contratti per il biennio 2006-07, viene concesso un anticipo in favore dei dipendenti pubblici: al netto degli effetti indiretti sulle entrate, l'impatto di tale misura è di circa 0,5 miliardi. Sono inoltre anticipati alcuni trasferimenti in favore delle Ferrovie dello Stato (1,0 miliardi) e dell'ANAS (0,2 miliardi). Ulteriori 1,5 miliardi riguardano altre spese in conto capitale concernenti principalmente il trasporto metropolitano di Roma, Napoli e Milano (0,8 miliardi) e gli interventi relativi al MOSE e per la salvaguardia di Venezia (0,2). Infine, sono anticipati 0,9 miliardi per aiuti alla cooperazione e allo sviluppo (di cui 0,4 riguardanti il conto capitale). È prevista l'erogazione una tantum di 150 euro ai soggetti passivi Irpef la cui imposta netta per l'anno 2006 risulti nulla e di ulteriori 150 euro per ogni familiare a carico (1,9 miliardi).

La Relazione valuta l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'anno in corso al 2,4 per cento del PIL.

Aumenta la pressione fiscale, l'incidenza della spesa primaria corrente resta pressoché invariata

Rispetto alle valutazioni dell'autunno del 2006 (che come rilevato indicavano l'indebitamento netto al 2,8 per cento), **le entrate sono state complessivamente riviste al rialzo di 16,4 miliardi** (1,1 per cento del PIL); escludendo l'intervento in favore dei soggetti Irpef incapienti l'aumento è di 18,3 miliardi. **La previsione della spesa è stata elevata di 10,7 miliardi** (0,7 per cento del PIL) sostanzialmente per effetto degli interventi decisi a giugno e a settembre (11,8 miliardi).

Oltre la metà della revisione delle entrate (9,3 miliardi) è stata effettuata a marzo del 2007, sulla base dei dati di consuntivo del gettito del 2006. Le successive revisioni hanno riguardato soprattutto le imposte dirette (6,4 miliardi, escludendo gli effetti del provvedimento per gli incapienti), in connessione con la forte crescita registrata nel quadrimestre giugno-settembre rispetto al corrispondente periodo del 2006 da quelle versate in autotassazione (31,1 per cento).

In base alle valutazioni ufficiali, **in assenza dei suddetti provvedimenti l'indebitamento netto atteso per il 2007 sarebbe stato prossimo all'1,5 per cento del PIL.**

Nelle stime della Relazione, nel 2007 l'incidenza sul PIL delle entrate aumenta di 0,6 punti percentuali rispetto al 2006. L'incremento è in larga parte attribuibile alle imposte versate in autotassazione dalle imprese e ai contributi sociali, che includono i versamenti per il TFR.

Rispetto al 2006, l'incidenza sul PIL delle spese primarie correnti scende di 0,1 punti, al 39,8 per cento. Tale valutazione non include l'onere dell'intervento in favore

dei soggetti Irpef incapienti, contabilizzato, come già rilevato, in riduzione delle entrate. Utilizzando l'indice dei prezzi al consumo come deflatore, in termini reali le spese aumentano del 2,5 per cento, sostanzialmente in linea con l'andamento osservato in media nell'ultimo decennio (2,3 per cento).

Nelle stime della *Relazione previsionale e programmatica* le spese in conto capitale aumentano del 12,6 per cento, salendo in rapporto al PIL di 0,3 punti percentuali (escludendo nel 2006 gli oneri straordinari connessi con la sentenza in materia di IVA e con la cancellazione dei debiti delle Ferrovie). Gli interventi di accrescimento e di anticipo delle spese presi nella seconda metà dell'anno, riguardanti per oltre 5 miliardi quelle in conto capitale, dovranno invertire la tendenza negativa registrata nel primo semestre (-4,1 per cento, secondo i dati dell'Istat).

Nelle valutazioni della Relazione il rapporto tra il debito e il prodotto si riduce dal 106,8 al 105,0 per cento.

Il fabbisogno è in forte calo anche quest'anno

Le informazioni sull'andamento dei conti pubblici attualmente disponibili confermano sostanzialmente le valutazioni contenute nella Relazione.

Nei primi nove mesi dell'anno **le entrate tributarie del bilancio dello Stato sono cresciute del 6,4 per cento**. Nei primi sette mesi dell'anno **il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche**, calcolato al netto delle dismissioni mobiliari, **è stato pari a 25,8 miliardi, inferiore di quasi 15 miliardi rispetto al corrispondente periodo del 2006**. In rapporto al prodotto il dato dell'anno in corso è il più basso dall'ultimo decennio.

La dinamica delle entrate tributarie è stata sostenuta dal gettito delle imposte versate in autotassazione, su cui hanno influito la ripresa dell'attività economica nel 2006, la politica di contrasto all'evasione e all'elusione e i provvedimenti di ampliamento della base imponibile volti a compensare gli effetti della sentenza IVA del 2006. Il complesso degli altri tributi mostra comunque una dinamica superiore al prodotto: se si escludono le imposte una tantum (scese da 5,6 miliardi a 1,2) oltre a quelle versate in autotassazione, gli incassi del bilancio dello Stato sono cresciuti nei primi nove mesi dell'anno del 5,3 per cento.

Come nel 2006, l'IVA è aumentata a un ritmo superiore a quello dei consumi, riflettendo la ricomposizione della domanda in favore di beni soggetti ad aliquote più elevate (a fronte del calo dei consumi di beni alimentari sono cresciuti significativamente gli acquisti di beni durevoli) e gli interventi volti al recupero di aree di evasione e di elusione. Il gettito delle imposte sostitutive sulle rendite finanziarie ha risentito del buon andamento dei corsi azionari nel 2006 e del rialzo dei tassi di interesse. Sulla sostenuta dinamica dei contributi sociali hanno influito

sia i versamenti connessi con il trasferimento all'INPS delle quote del TFR maturato nell'anno, sia i provvedimenti di inasprimento di alcune aliquote contributive disposti con la legge finanziaria per il 2007.

Nei primi sette mesi dell'anno il debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 44,9 miliardi. Vi hanno soprattutto influito: il fabbisogno complessivo (22,3 miliardi), contenuto dalla riduzione del capitale sociale della Sace che ha comportato un introito per il Tesoro di 3,5 miliardi; l'incremento, di natura stagionale, delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia (18,7 miliardi); l'emissione di titoli sotto la pari (4,1 miliardi). Nel bimestre agosto-settembre le suddette attività sono scese di circa 9 miliardi, frenando in misura corrispondente la dinamica del debito. Nell'ultimo trimestre è prevedibile che si riducano ancora: alla fine di settembre esse superavano i 32 miliardi.

2. Stime tendenziali e obiettivi per il 2008 e per gli anni successivi

Vengono confermati gli obiettivi per il disavanzo nonostante il miglioramento tendenziale dei conti

La nota di aggiornamento del DPEF, anch'essa presentata alla fine di settembre, ha **rivisto in senso migliorativo le stime tendenziali dei conti pubblici per gli anni 2008-2011.**

Per il 2008 l'indebitamento netto tendenziale è stimato all'1,8 per cento, a fronte del 2,2 per cento delle valutazioni dello scorso giugno e del 2,9 per cento delle stime della Relazione previsionale e programmatica dello scorso anno. Viene tuttavia ancora confermato l'obiettivo che la Relazione allora indicava per l'indebitamento netto, pari al 2,2 per cento del PIL.

Rispetto al 2007, nel quadro programmatico la pressione fiscale rimane costante al 43,0 per cento. L'incidenza sul PIL delle spese primarie correnti aumenta di 0,2 punti percentuali, al 40,0 per cento, valore massimo toccato nel 2005. Le spese in conto capitale diminuiscono di 0,4 punti del prodotto.

Per il triennio 2009-2011 vengono sostanzialmente confermati gli obiettivi di indebitamento netto indicati nel DPEF dello scorso giugno, sebbene le stime dell'indebitamento netto tendenziale siano migliorate di 0,3 punti ogni anno. **Il pareggio di bilancio verrebbe conseguito nel 2011, ultimo anno della legislatura; l'avanzo primario raggiungerebbe il 4,9 per cento del PIL. Il debito pubblico scenderebbe sotto il livello del prodotto nel 2010.**

Nel quadro programmatico dell'aggiornamento del DPEF il saldo di bilancio corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum migliora di 0,2 punti del prodotto nel 2008 e di circa 0,7 punti in ciascun

anno del successivo triennio, passando da un indebitamento netto strutturale del 2,1 per cento nel 2008 a un sostanziale pareggio nel 2011.

Nelle valutazioni ufficiali **il raggiungimento di questi obiettivi richiede in ciascun anno del triennio 2009-2011 interventi di riduzione dell'indebitamento netto dell'ordine di 0,4 punti percentuali del prodotto.** Tale quantificazione è basata sugli andamenti tendenziali a legislazione vigente; questi escludono alcune spese che, seppure previste, richiedono la formale adozione di provvedimenti legislativi. Si tratta in particolare, degli oneri per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego, per contratti di servizio e per la realizzazione di opere pubbliche. Al fine di finanziare anche queste spese gli effettivi interventi correttivi dovranno essere significativamente superiori a quelli indicati.

3. La manovra di bilancio per il 2008

La manovra aumenta il disavanzo, compensando il miglioramento tendenziale dei conti

La manovra di bilancio comprende alcuni provvedimenti collegati che il Governo intende presentare nel corso delle prossime settimane. Essi riguardano l'attuazione del *Protocollo su previdenza, lavoro e competitività*, siglato con le parti sociali lo scorso luglio, azioni di razionalizzazione nella pubblica amministrazione, le politiche sociali e per la famiglia, la sanità, le infrastrutture e l'ambiente.

Nel complesso, la manovra accresce l'indebitamento netto del 2008 di 6,5 miliardi (0,4 punti del PIL). Essa reperisce risorse per 5,4 miliardi e definisce aumenti di spesa e sgravi fiscali per quasi 12 miliardi.

Da quest'anno **l'analisi dei provvedimenti e dei documenti di bilancio è resa più agevole** dalla loro articolazione secondo la struttura per missioni e programmi recentemente introdotta per il bilancio dello Stato.

3.1 Le spese

Si prevedono risorse per il pubblico impiego e per l'attuazione dell'accordo sul welfare

La manovra aumenta la spesa pubblica di 3,9 miliardi.

A fronte di maggiori erogazioni per quasi 8,7 miliardi, di cui due terzi di natura corrente, sono previsti risparmi per 4,7 miliardi.

Gli aumenti della spesa corrente riguardano principalmente il pubblico impiego (2,2 miliardi) e stanziamenti per il Protocollo dello scorso luglio (1,3 miliardi).

Le risorse per il pubblico impiego sono destinate quasi interamente al rinnovo del contratto 2006-07; congiuntamente a quanto stanziato dalle precedenti leggi finanziarie e dal decreto legge del 1° ottobre, esse garantiscono un aumento a regime delle retribuzioni pari al 4,85 per cento a valere dal febbraio del 2007, come concordato in primavera con le organizzazioni sindacali. Relativamente al contratto 2008-09, va rilevato che nei conti tendenziali a legislazione vigente sono inclusi 0,7 miliardi per l'indennità di vacanza contrattuale nel 2008. Altre maggiori spese correnti riguardano i ministeri (1,0 miliardi), le Forze Armate (0,3 miliardi) e le politiche sociali (0,2 miliardi).

***Il Patto di stabilità
interno rimane
sostanzialmente
immutato***

Per la prima volta dal 1999, le regole del Patto di stabilità interno rimangono sostanzialmente invariate; ciò contribuisce alla stabilità della normativa e quindi alla sua efficacia. Viene confermata l'impostazione data dalla legge finanziaria per il 2007, incentrata per gli Enti locali sul monitoraggio dei saldi anziché delle spese. Il nuovo assetto richiede che gli enti dispongano di significativi margini di autonomia finanziaria.

Vengono introdotte alcune innovazioni volte a risolvere problemi emersi nel primo anno di applicazione delle nuove regole per gli Enti locali, determinando oneri per 0,3 miliardi. Sono resi meno ambiziosi gli obiettivi fissati per gli enti che nella media del triennio 2003-05 hanno registrato un avanzo di bilancio; si consente di utilizzare l'avanzo di amministrazione per finanziare le spese di investimento; si prevede un correttivo per gli enti che hanno registrato nel periodo 2003-05 entrate straordinarie una tantum, rendendo l'obiettivo (calcolato in base ai risultati del suddetto periodo) meno stringente.

Nel settore sanitario viene prevista l'erogazione in favore di alcune Regioni di un'anticipazione di durata trentennale da parte dello Stato (9,1 miliardi), per facilitare l'attuazione dei piani di rientro dai disavanzi concordati con il Governo. L'intervento, pur avendo significativi effetti sul fabbisogno e sul debito data la sua natura finanziaria, non ha riflessi sull'indebitamento netto.

Con questa operazione le passività delle Regioni verranno sostituite da corrispondenti debiti dello Stato (necessari a finanziare l'anticipazione erogata alle Regioni). L'impatto sul fabbisogno e sul debito pubblico (3,2 miliardi secondo le valutazioni ufficiali) non sarà nullo poiché circa un terzo delle passività da rimborsare ha natura commerciale e pertanto non è incluso nel debito.

Gli **aumenti della spesa in conto capitale** (2,5 miliardi) riguardano principalmente i ministeri e il rifinanziamento di interventi a sostegno dell'economia (1,2 miliardi), la tutela del territorio, il trasporto locale e le infrastrutture.

I risparmi di spesa (4,7 miliardi) riguardano per oltre la metà il conto capitale; le minori spese correnti (1,8 miliardi) sono principalmente dovute alla riduzione dei consumi intermedi.

In particolare, sono attesi risparmi dalla riduzione da 7 a 3 anni del termine di estinzione dei residui passivi (1,6 miliardi), dai limiti alla spesa per interventi di manutenzione straordinaria degli immobili pubblici (0,5 miliardi) e dall'obbligo per gli Enti di previdenza di effettuare investimenti immobiliari esclusivamente con l'acquisto di quote di fondi immobiliari o di partecipazioni in società immobiliari (0,4 miliardi). I contributi agli investimenti delle imprese sono ridotti di 0,1 miliardi.

La riduzione dei consumi intermedi delle Amministrazioni centrali (0,8 miliardi) deriva dall'introduzione di limiti alla spesa per manutenzioni ordinarie degli immobili pubblici e per locazioni (0,3 miliardi) e dalle norme per la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi (0,5 miliardi). Si introducono parametri che consentono un più efficace controllo di gestione da parte delle singole amministrazioni e si favorisce il ricorso a un sistema di acquisti centralizzato.

Da interventi per la riqualificazione della spesa e per la riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche sono attesi risparmi per 0,4 miliardi. Gli interventi sugli assetti organizzativi riguardano la Magistratura militare, gli Enti locali e le Comunità montane. Sono introdotte norme volte ad accelerare l'informatizzazione delle Amministrazioni pubbliche.

Le norme che introducono limiti all'utilizzo di alcune categorie di crediti d'imposta comportano minori esborsi per 0,3 miliardi.

3.2 Le entrate

La manovra riduce le entrate di 2,6 miliardi: si prevedono sgravi per 3,3 miliardi, a fronte di inasprimenti del prelievo per 0,7.

Vengono concessi sgravi alle famiglie per 2,8 miliardi, riguardanti soprattutto la casa di abitazione (2,5 miliardi), e viene modificata la struttura del prelievo delle imprese.

La tassazione delle famiglie: sgravio ICI e agevolazioni Irpef

Nei confronti delle famiglie sono previsti uno sgravio ICI e agevolazioni Irpef connesse principalmente con i canoni di locazione.

Per i soggetti con reddito annuo fino a 50 mila euro viene introdotta una detrazione ICI per l'abitazione principale non superiore a 200 euro, pari all'1,33 per mille della base imponibile, che si aggiunge a quella di base stabilita dallo Stato e a quelle ulteriori stabilite dai singoli Comuni. Gli oneri finanziari dell'intervento (0,8 miliardi) sono a carico dello Stato: le minori entrate per i Comuni sono compensate con trasferimenti.

Viene inoltre prevista, per gli inquilini titolari di contratti di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale, una detrazione dall'Irpef di 300 euro se il reddito complessivo non supera 15.493,71 euro e di 150 euro se il reddito è compreso tra 15.493,71 e 30.987,41 euro. Una detrazione, alternativa alla precedente, è riconosciuta per i primi tre anni ai giovani di età compresa fra 20 e 30 anni che stipulano un contratto di locazione per l'unità immobiliare da destinare a propria abitazione principale. L'importo è pari a 991,6 euro se il reddito complessivo non supera 15.493,71 euro e di 495,8 euro se il reddito è compreso tra 15.493,71 e 30.987,41 euro. Ai contribuenti incapienti viene riconosciuto, con modalità ancora da stabilire, un ammontare pari alla quota di detrazione non usufruita. Nel complesso, le suddette agevolazioni comportano minori entrate per 1,3 miliardi.

Si prevede (con oneri per 0,4 miliardi) che il reddito dell'immobile adibito ad abitazione principale sia escluso dal reddito che rileva per il calcolo delle detrazioni Irpef per carichi di famiglia e per redditi da lavoro e che i contribuenti titolari solo di redditi fondiari complessivamente non superiori a 500 euro siano esenti dall'Irpef.

In favore delle famiglie è prevista anche la proroga di alcune agevolazioni fiscali con oneri complessivamente pari a 0,3 miliardi. Sono prorogate per gli anni 2008-2010 le detrazioni ai fini dell'Irpef relative alle spese di ristrutturazione edilizia (con lo stesso limite previsto in precedenza, 48 mila euro, e la stessa aliquota IVA agevolata, 10 per cento) e a quelle connesse con la riqualificazione energetica degli edifici (sempre con la stessa aliquota di detrazione pari al 55 per cento e con gli stessi massimali, variabili in funzione degli interventi effettuati).

Ires e IRAP: aliquote più basse, basi imponibili più ampie

Il prelievo sulle imprese è interessato da un'ampia operazione di ristrutturazione che avviene sostanzialmente a parità di saldo per il bilancio pubblico. Essa si caratterizza per alcune significative semplificazioni.

Vengono ridotte le aliquote legali. **L'aliquota dell'Ires scende dal 33 al 27,5 per cento, quella dell'IRAP dal 4,25 al 3,9 per cento.** Nonostante queste riduzioni l'aliquota complessiva resta superiore a quella in vigore in molti paesi dell'Unione europea, tra cui Germania e Regno Unito.

La riduzione delle aliquote è però sostanzialmente compensata a regime dagli effetti dell'ampliamento delle basi imponibili e dai limiti posti all'utilizzo delle agevolazioni concesse mediante crediti d'imposta.

Nel caso dell'**Ires** l'ampliamento della base imponibile si realizza principalmente con l'introduzione di un **nuovo limite alla deducibilità degli interessi passivi** e con l'abolizione degli ammortamenti anticipati. Si determineranno effetti redistributivi tra imprese; in generale, saranno favorite quelle meno indebitate. Viene inoltre reintrodotta una tassazione sostitutiva agevolata per le operazioni di riorganizzazione aziendale.

Con la finalità di ampliare la base imponibile dell'Ires si interviene anche sul regime del consolidato fiscale. Viene innalzata al 95 per cento la quota delle plusvalenze che beneficiano della participation exemption, allineandola al trattamento dei dividendi; questa misura va nella direzione di ridurre la base imponibile. Coerentemente con il nuovo trattamento degli interessi passivi, vengono abolite le norme sulla thin capitalization e quelle sul pro rata patrimoniale, semplificando il sistema.

Per l'**IRAP**, la base imponibile diviene direttamente ricavabile dal conto economico senza le correzioni previste per il reddito d'impresa, indipendentemente dalle regole seguite nella redazione del conto stesso (codice civile o principi contabili internazionali). Ne deriva, oltre a una **semplificazione degli adempimenti, una maggiore certezza per le imprese, limitando gli spazi per l'insorgere di nuovo contenzioso.**

La ristrutturazione dell'IRAP è accompagnata dalla riduzione di alcune deduzioni (quelle riservate alle piccole imprese e quelle in somma fissa connesse con il costo del lavoro) e non è più consentita, come per l'Ires, la deduzione degli ammortamenti anticipati. Per i settori bancario e assicurativo è prevista l'inclusione nella base imponibile del 50 per cento dei dividendi.

Per le imprese individuali e le società di persone viene introdotto, in sostituzione dell'imposta personale, un regime opzionale di tassazione separata sugli utili non distribuiti, con la stessa aliquota dell'Ires.

Per i lavoratori autonomi e le piccole imprese con compensi o ricavi inferiori a 30 mila euro l'anno si prevede un sistema di tassazione sostitutiva con aliquota pari al 20 per cento, l'esonero dall'IVA e dall'IRAP e semplificazioni di tipo documentale e contabile.

Oltre al requisito sui compensi o sui ricavi, per l'applicabilità di questo regime fiscale semplificato occorre che il contribuente non abbia effettuato cessioni alle esportazioni, non abbia avuto dipendenti nell'anno precedente e non abbia fatto acquisti di beni strumentali per un importo superiore a 15 mila euro nel triennio precedente.

Attualmente lavoratori autonomi e piccole imprese possono optare per quattro diversi regimi fiscali agevolati, in presenza di specifiche condizioni previste dalla normativa (ammontare di ricavi o compensi, avvio di nuova attività, inclusione negli studi di settore). Di questi regimi rimarrà in vigore solo quello riguardante le persone fisiche che avviano nuove attività professionali o di impresa, che si applica limitatamente al periodo di imposta in cui sorge l'attività e nei due successivi.

Vengono infine prorogate al 2008 alcune agevolazioni settoriali con un effetto di riduzione del gettito stimato in 0,7 miliardi.

4. *Alcune valutazioni*

Il problema cruciale: il controllo della spesa

In più occasioni il Governo ha indicato che **la sfida cruciale della finanza pubblica italiana consiste nel realizzare congiuntamente l'abbattimento del peso del debito e la riduzione del carico fiscale che grava sui contribuenti onesti**. Per conseguire questi obiettivi è necessario contenere la dinamica della spesa primaria corrente, che negli ultimi anni è cresciuta a un tasso reale annuo del 2 - 2,5 per cento, e “spendere meglio”, accrescendo l'efficacia e l'efficienza dell'azione pubblica.

Le recenti decisioni di politica di bilancio non frenano la dinamica della spesa: nel 2007 gran parte delle maggiori entrate emerse in corso d'anno è stata destinata ad accrescere le erogazioni; per il 2008 la manovra comporterà un aumento netto delle spese di quasi 4 miliardi rispetto al tendenziale. Tale valutazione include gli effetti attesi da uno sforzo di razionalizzazione degli esborsi; negli ultimi anni, tuttavia, i tagli alla spesa non sempre hanno trovato piena realizzazione. Inoltre, gli accordi recenti in tema di pensioni avranno effetti accrescitivi di rilievo sulla spesa nel medio periodo.

Anche per effetto di queste decisioni di politica di bilancio, nelle stime del Governo la spesa primaria corrente sia nell'anno in corso che nel 2008 cresce del 4,3 per cento. In termini reali gli incrementi sono prossimi a quelli riscontrati nell'ultimo decennio.

Tali dinamiche sono difficilmente compatibili con gli obiettivi di medio termine delineati nell'aggiornamento del DPEF: nel quadro macroeconomico del Documento, il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2011 senza inasprimenti fiscali né riduzioni degli investimenti rispetto ai livelli programmati per il 2008 richiede che l'incidenza delle spese primarie correnti sul PIL scenda di oltre 2 punti percentuali nel triennio 2009-2011; in termini reali le erogazioni dovrebbero scendere lievemente.

Se inoltre si volesse riportare l'incidenza delle entrate sul prodotto al livello del 2005 (44,4 per cento), il calo delle spese primarie correnti sul PIL nel triennio 2009-2011 dovrebbe superare i 4 punti percentuali; in termini reali le erogazioni dovrebbero scendere mediamente a un tasso superiore al 2 per cento l'anno.

Come rileva il “libro verde” sulla spesa preparato dalla Commissione tecnica per la Finanza Pubblica, **esistono ampi margini per conseguire risparmi in tutte le principali voci di spesa**, incidendo sulle strutture dell'amministrazione, rivedendo le priorità, individuando meglio le responsabilità e fissando criteri chiari di valutazione dei risultati.

La riforma del bilancio e l'avvio dell'attività di revisione della spesa, *spending review*, applicata presso alcuni dicasteri (Giustizia, Infrastrutture, Interni, Istruzione e Trasporti) vanno nella direzione di migliorare la qualità della spesa pubblica e di contenerne il livello nel medio termine. A esse si aggiungono la riforma della classificazione del bilancio dello Stato, l'azione avviata dallo scorso anno nel settore sanitario e le proposte per il settore universitario e per la scuola.

Prassi consolidate, la molteplicità dei soggetti coinvolti, la stessa inevitabile complessità delle regole fanno sì che la riforma della spesa sia una sfida di lunga lena. **È tuttavia importante ottenere risultati anche nell'immediato.**

*I saldi di bilancio:
un rinvio rischioso*

Il percorso di riduzione dell'indebitamento netto nel biennio 2007-08 appare lento. L'indebitamento netto previsto per il 2007 (2,4 per cento del PIL) è appena inferiore al valore dell'anno precedente (2,5 per cento al netto degli oneri straordinari per la TAV e per la sentenza sull'IVA). Per il 2008 si conferma l'obiettivo (2,2 per cento) che era stato fissato sulla base di andamenti attesi dei conti pubblici molto meno positivi. Escludendo i contributi versati per il TFR, che dovranno essere restituiti ai lavoratori, l'indebitamento netto risulterebbe significativamente superiore in entrambi gli anni.

Nelle valutazioni del Governo, nel 2007 si realizza un miglioramento dell'indebitamento netto di 0,5 punti percentuali del PIL, al netto degli effetti del ciclo e delle misure temporanee. Il miglioramento sarebbe inferiore se i contributi versati per il TFR fossero considerati tra le componenti temporanee. Per il 2008 si programma un ulteriore miglioramento di 0,2 punti.

L'esperienza degli anni 2000-01 avrebbe suggerito di utilizzare le fasi favorevoli del ciclo per ridurre l'indebitamento netto. **La decisione di posticipare ancora gli interventi sulle spese accresce le manovre correttive necessarie per il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2011. Vi è inoltre il rischio che in futuro condizioni cicliche più difficili possano rendere ancora più complesso il risanamento oggi posposto.**

Il forte incremento delle entrate dipende anche da fattori che potrebbero venire meno nei prossimi anni. Il fenomeno dell'extra-gettito non è circoscritto all'esperienza italiana; in vari paesi si sono riscontrate entrate più elevate del previsto. In alcuni di questi il gettito aggiuntivo è stato destinato soprattutto al miglioramento del saldo di bilancio. **In Germania esso è stato utilizzato per raggiungere, già da quest'anno, un**

sostanziale pareggio; per il 2008, si programma un leggero avanzo. Ancora nel 2005 l'indebitamento netto tedesco superava il 3 per cento del PIL. Nell'ambito del processo di riforma dell'assetto federale il governo tedesco ha inoltre proposto di adottare regole di bilancio volte ad assicurare il pareggio di bilancio nell'intero ciclo economico.

*Non scende
l'elevata pressione
fiscale*

Nelle stime ufficiali **la pressione fiscale nel 2008 rimane ancora sull'elevato livello del 2007.**

Il **prelievo sulle famiglie** risentirà soprattutto dei nuovi sgravi sulla casa di abitazione, in buona parte compensati dall'aggravio automatico del carico tributario dovuto al drenaggio fiscale.

La struttura dell'Irpef si caratterizza per un elevato grado di progressività che, per effetto dell'inflazione, determina ogni anno un aumento del prelievo sulle famiglie superiore a quello della capacità contributiva. Una valutazione periodica degli effetti del drenaggio fiscale contribuirebbe ad accrescere la trasparenza delle politiche fiscali.

Il **prelievo sulle imprese** è interessato da molteplici modifiche che a regime tendono a bilanciarsi. Alcune misure comportano un'apprezzabile semplificazione degli adempimenti e un miglioramento sotto il profilo della certezza delle norme tributarie.

L'intervento sull'ICI, imposta relativamente poco distorsiva per l'attività economica, **non appare coerente con l'obiettivo di rafforzare l'autonomia tributaria degli enti territoriali**, ribadito con il disegno di legge delega dello scorso agosto. L'imposta sulla proprietà immobiliare è il cardine della finanza locale in molti paesi per l'agevole accertabilità, la scarsa mobilità della base imponibile e la distribuzione di quest'ultima sul territorio, in genere più omogenea rispetto ad altre forme di ricchezza.

La soglia di reddito al di sotto della quale è possibile fruire dello sgravio ICI – pari a 50 mila euro – **esclude un numero limitato di contribuenti**. La dimensione dell'agevolazione per gli affitti è indipendente dal numero e reddito degli altri componenti del nucleo familiare e dalla zona di residenza.

*L'accordo sulle
pensioni attenua la
riforma del 2004*

L'accordo di luglio tra Governo e parti sociali, che sarà recepito in un **disegno di legge collegato alla finanziaria**, rende più graduale, rispetto alla riforma del 2004, l'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento di anzianità previsto a partire dal 2008.

In un contesto di forte invecchiamento della popolazione solo l'aumento dell'età media effettiva di pensionamento consentirà di erogare pensioni adeguate.

Viene postposto al 2010 l'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita. Esso avrà luogo dopo 15 anni dalla loro introduzione, quando peraltro si usarono le tavole di mortalità del 1990. L'accordo pone le premesse, dopo il 2010, per un aggiornamento più rapido e automatico dei coefficienti.

Alcune proposte non sono coerenti con i principi alla base del sistema contributivo

Alcune soluzioni prospettate nell'accordo rischiano di allontanare ulteriormente il sistema dai principi alla base del regime contributivo: omogeneità nel trattamento dei lavoratori e uno stretto legame tra contributi e prestazioni. Quest'ultima caratteristica migliora gli incentivi nelle scelte di lavoro, rendendo in particolare meno convenienti le attività irregolari, e consente di offrire maggiore libertà nella scelta dell'età di pensionamento.

In particolare, l'accordo indica la possibilità che i coefficienti non siano più uguali per tutti i lavoratori, differenziando per settore di attività. Si prospetta anche la possibilità di garantire ad alcuni lavoratori un tasso di rimpiazzo minimo, pari al 60 per cento dell'ultimo stipendio, indipendentemente dai contributi versati, dall'andamento della crescita economica e dall'evoluzione demografica.

Il peso della previdenza complementare resta insufficiente

La nuova disciplina della previdenza complementare, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, ha determinato **un significativo aumento nelle adesioni ai fondi pensione, ma l'incidenza degli iscritti sul numero complessivo degli occupati resta insufficiente.**

Secondo le rilevazioni della Covip, a metà 2007 i lavoratori iscritti a una forma di previdenza complementare (fondi negoziali pre-1993 e post-1993, fondi aperti, PIP) erano pari a circa 4,3 milioni (3,3 milioni alla fine del 2006). Se si considerano solo i lavoratori dipendenti del settore privato, potenzialmente interessati alla riforma del TFR, rispetto alla fine del 2006 il numero di iscritti è passato da 1.828.000 a 2.730.000, raggiungendo un tasso di adesione del 22 per cento. Gli iscritti ai soli fondi pensione negoziali e preesistenti autorizzati alla fine del 2006 erano invece pari al 28 per cento del bacino dei potenziali aderenti. I dati non tengono conto di coloro che hanno aderito alla previdenza complementare in modo tacito (il cui numero non è ancora disponibile).

Affinché i futuri pensionati possano disporre di adeguati livelli di reddito, è importante proseguire gli sforzi per accrescere il grado di adesione dei lavoratori. In particolare, esso va accresciuto tra i giovani e tra i lavoratori delle imprese piccole e del terziario.

Affinché le scelte individuali di risparmio previdenziale siano il più possibile adeguate è cruciale il contributo dei

soggetti che operano sul mercato del risparmio gestito: occorre accrescere le risorse dedicate alla consulenza alla clientela; i prodotti offerti devono essere semplici e conformi alle esigenze dei lavoratori. I costi amministrativi e di gestione devono essere il più possibile contenuti. La concorrenza tra i fondi va perseguita garantendo la massima trasparenza e comparabilità tra i diversi prodotti. I lavoratori dovrebbero essere informati in modo periodico e trasparente sull'entità attesa delle pensioni maturate nel sistema pubblico e in quello complementare.

***La povertà:
un problema
grave***

Alcuni interventi mirano a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. Essi si aggiungono agli aumenti delle pensioni di importo modesto decisi alla fine di giugno e alle misure di potenziamento degli ammortizzatori sociali delineate nel Protocollo di luglio. Secondo le rilevazioni dell'Istat, nel 2006 **l'11 per cento circa delle famiglie italiane versava in condizioni di povertà relativa.** Si tratta di 2,6 milioni di famiglie, 7,5 milioni di individui. L'incidenza della povertà è particolarmente alta tra le famiglie meridionali, tra quelle in cui il capofamiglia è disoccupato, tra quelle numerose, soprattutto se con figli minorenni. Nel raffronto internazionale, l'Italia presenta tassi di povertà elevati.

È importante individuare strumenti che diano sistematicamente sostegno alle persone in difficoltà economica. Una valutazione preliminare suggerisce che alcune delle misure proposte possono essere rese maggiormente mirate alle fasce più deboli.

Il sussidio destinato ai soggetti Irpef incapienti previsto per il solo 2007, al di là della natura temporanea e delle difficoltà insite nella sua concreta applicazione, può risultare poco efficace nel ridurre la diffusione della povertà. In particolare, non si tiene conto della condizione economica complessiva del nucleo familiare.

* * *

La manovra per il 2008 mantiene le principali poste del bilancio pubblico sui livelli previsti per l'anno in corso; non sfrutta il favorevole andamento delle entrate per accelerare la riduzione del debito; non restituisce ai contribuenti una quota significativa degli aumenti di gettito.

Su un arco temporale più ampio, la *Relazione previsionale e programmatica* mostra che un punto in più di crescita dell'economia per dieci anni ridurrebbe il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto di circa 10 punti.

La politica di bilancio può essere fattore fondamentale di crescita dell'economia. Un sistema pensionistico che incentivi la permanenza sul mercato del lavoro; un

sistema fiscale che attenui le forme di prelievo più elevate e distorsive, gli interventi su Ires e IRAP vanno nella giusta direzione; una scuola che, riformata secondo le linee indicate dal “quaderno bianco” del Governo, garantisca livelli di apprendimento più elevati e omogenei sul territorio nazionale; un sistema assistenziale attentamente mirato ai cittadini in condizioni disagiate sono i pilastri di tale politica di bilancio.

Sono stati avviati interventi volti ad accrescere l'efficienza della spesa e a migliorare l'organizzazione del settore pubblico. **La sfida è ora ottenere un forte rallentamento della spesa primaria corrente, ridurre il carico fiscale su lavoratori e imprese, aumentare la quota di risorse pubbliche diretta agli investimenti in infrastrutture e in capitale umano, nonché quella destinata al sostegno dei cittadini in condizione disagiata.**