

Edizione provvisoria

elementi di
documentazione

XV legislatura

**Relazione Unificata sull'economia e la
finanza pubblica (Doc. XXV, n. 4 e Doc.
XXV-bis, n. 2)**

Marzo 2007
n. 10



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Olimpia Piscitelli
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Nadia Clementi
dott.ssa Valeria Bevilacqua
sig.ra Egizia Barlafante

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

INTRODUZIONE

La Relazione unificata sull'Economia e la finanza pubblica incorpora in sé i contenuti della prima Relazione trimestrale di cassa¹ e della Relazione contenete i dati sull'andamento dell'economia e l'aggiornamento delle previsioni².

Come sottolineato nella premessa del documento in esame, le due relazioni vengono presentate insieme per una maggiore coerenza espositiva e al fine di evitare duplicazioni, anche in vista di una più generale revisione della struttura dei documenti di finanza pubblica.

Il presente appunto riepiloga brevemente il contenuto della Relazione Unificata, aggregando gli elementi informativi per argomenti (saldi, entrate, spese, etc). Essa si sofferma, in particolare, sugli elementi informativi resi disponibili in relazione alla chiusura dell'esercizio 2006 e sulle modalità con cui le informazioni aggiuntive modificano le previsioni di finanza pubblica relative al triennio 2007-2009.

Nella Nota sulle prospettive economiche e finanziarie, posta all'inizio del documento unitario, vengono sottolineati cinque punti:

1. nel 2006 sono emerse risorse aggiuntive rispetto alle previsioni; di queste di può contare durevolmente, per una quota pari a circa 0,5-0,7 punti di Pil (circa 8-10 mld di euro) (*cf. paragrafo ENTRATE per maggiori dettagli*);
2. vi è una ipotesi restrittiva che vede la destinazione di tutte le maggiori entrate, sia nel 2007 che nel 2008, al raggiungimento del pareggio di bilancio; in alternativa, secondo modalità da concordare con le autorità europee, parte di tali maggiori entrate potrà essere utilizzata per altri scopi (riduzione di entrata o aumento di spesa), tenendo peraltro conto che nel 2008, in base alla raccomandazione del Consiglio Ecofin di luglio 2005, deve essere realizzata una correzione strutturale dello 0,5 per cento del Pil;
3. le risorse aggiuntive disponibili non sono comunque sufficienti a soddisfare le esigenze prospettate e proposte, emerse nei vari settori;
4. nel sottolineare l'importanza di assegnare una corretta priorità alle nuove esigenze, viene evidenziato come la decisione sull'utilizzazione delle maggiori entrate deve essere effettuata valutando simultaneamente le

¹ Da trasmettere al Parlamento entro il mese di febbraio di ogni anno ai sensi del primo periodo del comma 1 dell'articolo 30 della legge n.468 del 1978 e successive modificazioni.

² Ovvero dell'aggiornamento della Relazione previsionale e programmatica, previsto ai sensi del secondo periodo del comma 1 del citato articolo 30.

- alternative circa il loro utilizzo, eventualmente affiancata dall'individuazione di misure di ulteriore contenimento delle spese;
5. le decisioni sull'utilizzazione delle maggiori risorse devono essere comunque prese nelle sedi istituzionali previste dalla legislazione vigente, cioè in sede di assestamento di bilancio per il 2007 e di Dpef e finanziaria per il 2008;

INDEBITAMENTO NETTO E OBIETTIVI DI MEDIO PERIODO

Il rapporto tra indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e Pil è stato pari nel 2006 al 4,4 per cento: tale valore ha risentito, da un lato, della crescita economica positiva, dall'altro è stato caratterizzato dalla emersione di alcuni oneri straordinari³. Al netto di tali oneri, il risultato del 2006 è stato pari al 2,4 per cento, contro una previsione operata in sede di Relazione previsionale e programmatica del 3,6 per cento (trasmessa il 31 ottobre 2006).

L'andamento positivo del 2006 si riflette in previsioni più favorevoli per l'esercizio 2007 e per quelli successivi.

Il quadro presentato nella Relazione unificata illustra andamenti tendenziali a legislazione vigente e non incorpora quindi gli effetti del riordino della tassazione dei redditi da capitale (essendo il relativo disegno di legge ancora all'esame del Parlamento), né le ulteriori manovre da attuarsi - secondo gli impegni presi con le autorità europee - con le leggi finanziarie del 2008 e del 2009.

L'impegno sottoscritto dal Governo nell'ambito della procedura per deficit eccessivo nel luglio 2005 è quello di raggiungere un indebitamento netto sul pil pari all'2,8 per cento nel 2007 e del 2,3 per cento nel 2008 (ovvero con una correzione strutturale dello 0,5 aggiuntivo). Viene altresì sottolineato che una raccomandazione recentemente approvata dal Consiglio Ecofin prevede che eventuali migliori risultati di finanza pubblica siano destinati ad una più rapida riduzione del disavanzo.

Il documento evidenzia come il nuovo livello di indebitamento netto stimato per il 2007 consente di rispettare pienamente la raccomandazione del Consiglio Ecofin di luglio 2005 e pone, altresì, le condizioni per migliorare il percorso di risanamento verso il pareggio di bilancio; viene, d'altro canto, escluso che il Governo possa compiere in primavera una manovra espansiva del disavanzo e poi, in luglio, con il Dpef proporre una manovra restrittiva.

Per gli anni successivi al 2007, il documento in esame sottolinea che - date le informazioni disponibili - gli andamenti tendenziali dei conti pubblici confermano la natura strutturale del miglioramento del quadro di finanza pubblica. E in assenza di ulteriori interventi l'indebitamento netto si situerebbe al 2,3 per cento nel 2008 e al 2,1 per cento nel 2009.

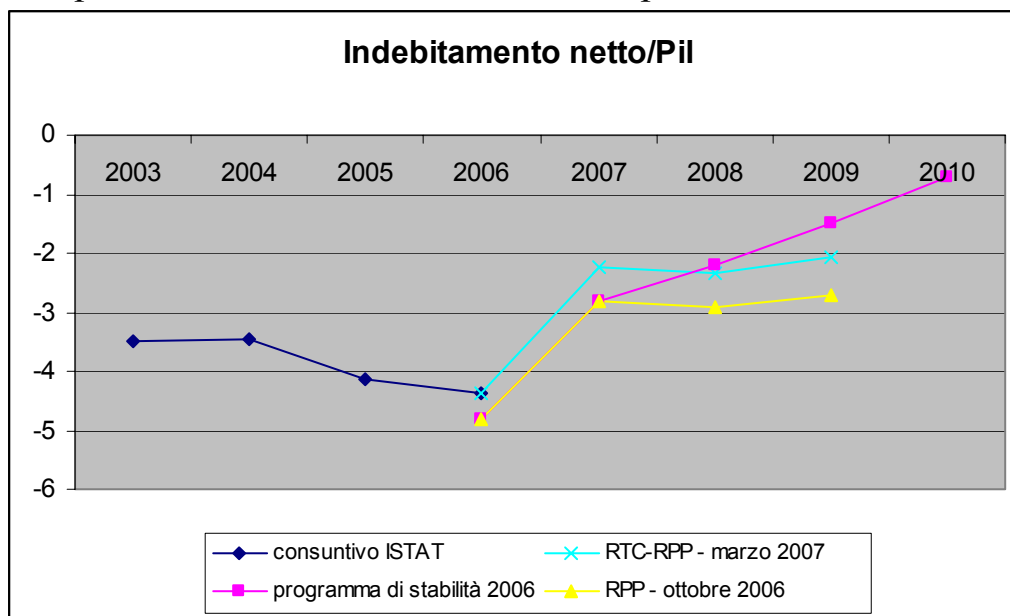
³ Si tratta in particolare degli oneri connessi con la Sentenza della Corte di Giustizia in materia di detraibilità IVA (15.982 milioni di euro), degli oneri derivanti dalla cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV (12.950 milioni di euro), nonché degli oneri connessi con la retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti contributivi dei lavoratori agricoli.

Il grafico che segue mostra tale argomentazione in termini grafici. L'aggiornamento delle previsioni di indebitamento netto per il triennio 2007-2009, operato sulla base dei consuntivi 2006, evidenzia un percorso di raggiungimento e miglioramento degli obiettivi concordati con l'Unione europea per il 2007, miglioramento che sembrerebbe consentire di raggiungere più facilmente l'obiettivo per il 2008.

Con riferimento alle previsioni per gli anni successivi al 2007 giova segnalare che il criterio stesso di costruzione delle previsioni (a legislazione vigente) implica che la spesa mostri una tendenziale riduzione. Come noto, infatti, tale criterio implica che siano inserite nella previsione le voci di spesa che non richiedono una autorizzazione legislativa ex novo. Vengono quindi escluse alcune voci di spesa (es. i rinnovi contrattuali, la maggior parte della spesa in conto capitale, etc.) in realtà sottese ad un normale funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Sarebbe pertanto utile, per avere un quadro più realistico dell'andamento della spesa in termini pluriennali, affiancare alle previsioni a legislazione vigente, ulteriori previsioni costruite secondo il principio delle politiche invariate, con esplicita evidenziazione delle poste che differenziano i due quadri previsivi.

Va ricordato che le previsioni relative all'obiettivo di indebitamento netto sono influenzate oltre che dalle incertezze legate alle migliori previsioni di entrata (cfr. relativo paragrafo), anche dalla efficacia nell'attuazione delle misure di contenimento della spesa proposte dalla legge finanziaria 2007, per alcune delle quali sono state sollevate perplessità sia dalla Commissione Europea⁴, sia dalla Banca centrale europea⁵.



⁴ Proposta di raccomandazione al Consiglio (SEC(2007)67final, punto 6.).

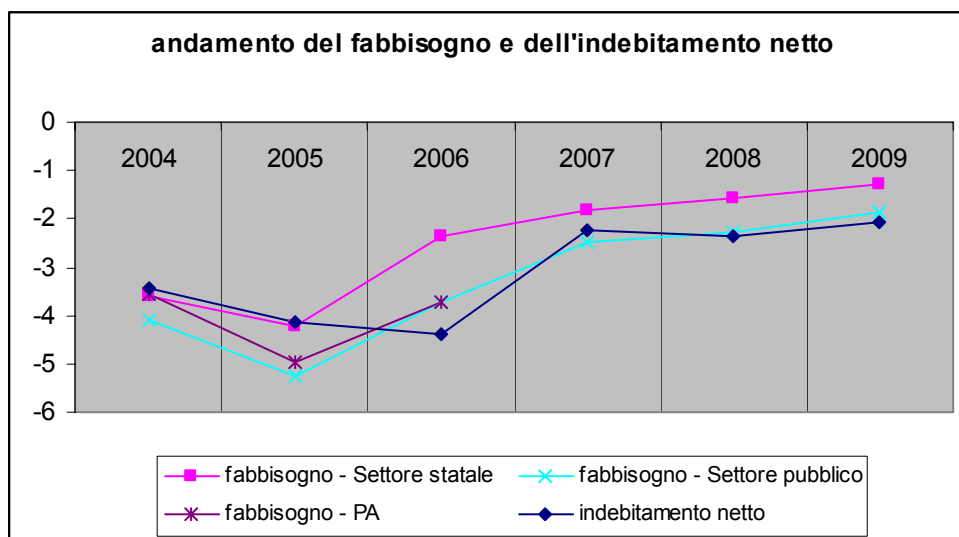
⁵ Bollettino mensile, marzo 2007.

FABBISOGNO E DEBITO

La Relazione Unificata evidenzia come il rapporto debito/pil nel 2006 sia aumentato per il secondo anno successivo, raggiungendo un valore pari al 106,8 per cento e raggiungendo un livello superiore a quello del 2002. La dinamica del debito pubblico - non in linea con quanto previsto ai fini del Trattato di Maastricht - rende stringente la ricostituzione di un consistente avanzo primario.

Il debito pubblico risente dell'andamento del fabbisogno e dell'impatto degli oneri straordinari emersi nel corso dell'anno. Il fabbisogno di cassa delle Amministrazioni pubbliche - che determina l'evoluzione del debito pubblico - risulta nel 2006 superiore di oltre 1 punto percentuale di Pil all'indebitamento netto, depurato dalle componenti straordinarie. Il fabbisogno delle PA è infatti pari a circa il 3,7 per cento del Pil. Il divario tra fabbisogno ed indebitamento netto nel 2006 risulta in aumento rispetto a quello registrato nel 2005.

L'andamento del fabbisogno e del debito confermano come spesso si manifestino nei conti pubblici italiani elementi impreveduti. Le stesse revisioni effettuate dall'Istat sottolineano la necessità di un attento monitoraggio dei flussi di spesa e di una maggiore trasparenza nei conti pubblici.



Fonte: Rtc-Rpp marzo 2007, Banca d'Italia.

Si rileva che nel Documento in esame viene presentata la stima del fabbisogno del settore statale per il triennio 2007-2009, senza evidenziare le componenti del bilancio statale e della tesoreria. Analogamente le stime delle

previsioni di cassa del settore pubblico sono presentate in forma aggregata, senza autonoma evidenziazione delle relative componenti (settore statale, enti locali, regioni).

La Relazione Unificata, inoltre, evidenzia il divario registrato nel 2006 tra il fabbisogno e l'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, senza soffermarsi sulle possibili cause o evidenziare singole operazioni che possono aver contribuito alla diversa evoluzione.

ENTRATE

Il consuntivo 2006 del conto economico consolidato delle PA evidenzia un incremento delle entrate totali rispetto al 2005 pari a circa il 7.7%, che porta l'incidenza di tale aggregato in rapporto al PIL al 46.1%. Ciò implica una pressione fiscale pari al 42.3% (+1.7% rispetto al 2005)⁶. Tale effetto deriva dai seguenti andamenti dei principali aggregati di entrata:

- imposte dirette: +12.4%
- imposte indirette: +7.8%
- contributi sociali effettivi: +4.7%
- imposte in c/capitale: -88.1%

Il documento quantifica in una forchetta tra 8 e 10 mld le entrate residuali da spiegare, cioè quelle non attribuibili alla crescita del PIL o all'effetto di specifiche misure normative (con carattere di *una tantum* o permanente).

Questo dato può utilmente essere messo a confronto con quello fornito dal Vice Ministro Visco nel corso dell'audizione presso le Commissioni V e VI della Camera dei deputati dello scorso 7 marzo⁷, che si riferisce al confronto tra gli andamenti 2005 e 2006. In tale analisi, su un totale di aumento di gettito tra il 2006 e il 2005 pari a 35.8 mld, la quota attribuita alla crescita del PIL (ottenuta regredendo il gettito passato rispetto al PIL e a *dummies* trimestrali che catturano effetti di stagionalità) viene valutato pari a 10.8 mld, spiega cioè il 30% del totale. Sommando l'effetto di misure permanenti (5 mld) e *una tantum* (8,1 mld) derivanti da precedenti manovre, resta un residuo di 12 mld che viene attribuito a un aumento della *tax compliance*, a sua volta ricondotto in parte alle misure adottate a luglio (decreto-legge n. 223), in parte all'aumento della *tax compliance* spontanea e all'emersione di base imponibile.

La maggior parte di tali entrate residuali, afferma la Relazione unificata, è riconducibile al gettito IVA.

Tra i fattori rilevanti vengono citati:

- a. l'efficacia degli interventi antievasione adottati, soprattutto nel settore immobiliare;
- b. l'inasprimento degli accertamenti effettuati nel 2006;

⁶ Si ricorda che la pressione fiscale è data dall'incidenza sul Pil della somma delle entrate tributarie e dei contributi sociali (vengono pertanto escluse dal rapporto le entrate non tributarie, sia correnti che in conto capitale).

⁷ Ministero dell'economia e delle finanze – Analisi dell'andamento delle entrate tributarie della pubblica amministrazione, 2006 – 7 marzo 2007.

- c. i processi di ristrutturazione intervenuti nell'apparato produttivo/distributivo, che avrebbero favorito settori con minor propensione all'evasione;
- d. il positivo andamento del mercato immobiliare;

Al riguardo sarebbe utile approfondire la metodologia utilizzata per proiettare sul 2007 e sugli anni successivi la quota dell'aumento di gettito da considerare strutturale. In particolare, l'analisi sviluppata dal Documento, partendo dal confronto tra l'andamento del gettito osservato nel 2006 e nel 2005, sembra identificare la quota strutturale delle maggiori entrate solo in termini negativi, cioè come quella non riconducibile ai diversi fattori sopra evidenziati. Poiché i dati di consuntivo 2006 evidenziano in ultima analisi sul comparto delle entrate un errore di previsione (positivo) di notevole dimensioni, sembra utile disporre di un'analisi più dettagliata delle cause di tale scostamento. Il documento afferma che analoghe difficoltà previsive a breve sul piano del gettito tributario sarebbero state registrate nello stesso periodo in altri Paesi europei (tra cui Germania, Spagna, Irlanda e Svezia). Anche alla luce di tale circostanza, appare indispensabile approfondire i parametri e i coefficienti (elasticità del gettito tributario alla dinamica delle basi imponibili, ecc.) utilizzati nella stima delle entrate.

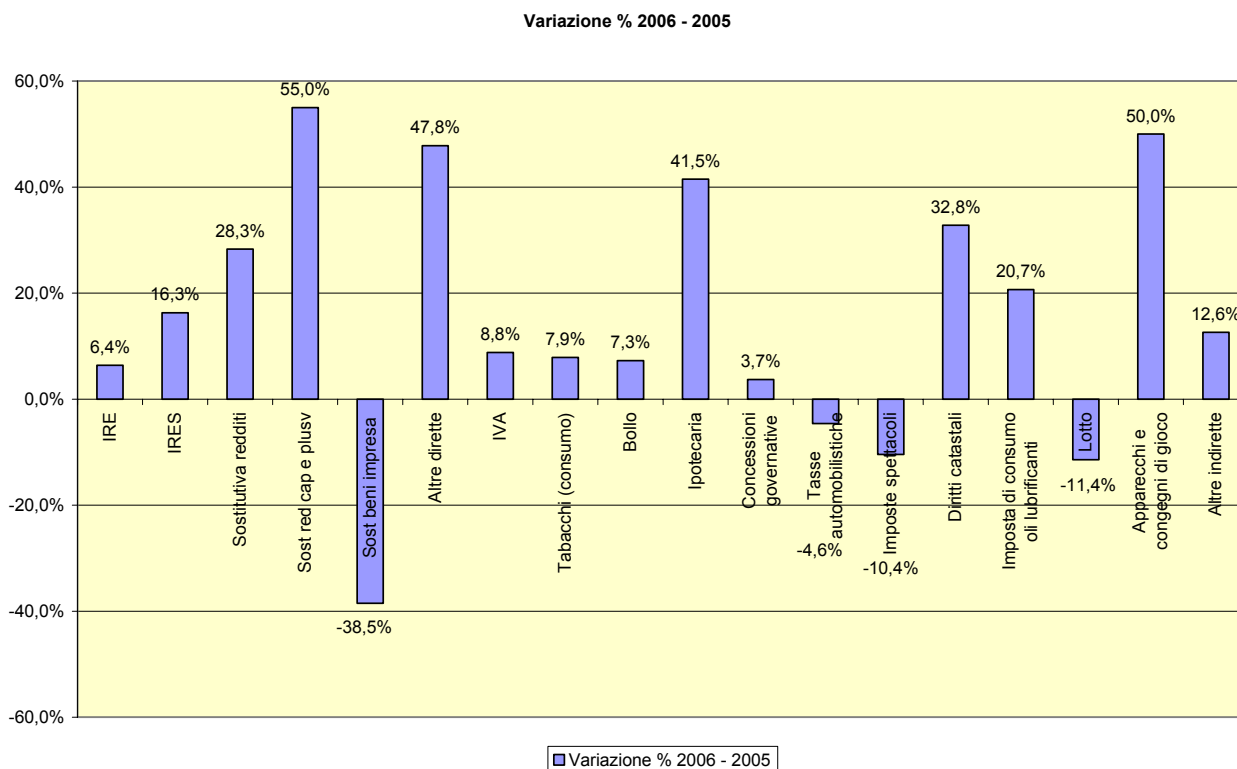
Inoltre, il semplice confronto tra 2006 e 2005 non consente automaticamente di cogliere la dinamica delle entrate rispetto alle previsioni di bilancio, fattore che risulta istituzionalmente rilevante in base all'articolo 1, commi 4 e 5, della legge finanziaria 2007 (n. 296 del 2006), che disponendo appunto i criteri circa l'utilizzazione delle maggiori entrate tributarie rispetto alle previsioni che si realizzassero nel 2007, conferisce particolare rilievo alla quota delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale.

Il Documento afferma inoltre che l'andamento del gettito nel 2006 scontrerebbe una più elevata elasticità delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente rispetto alle retribuzioni, rispetto a quella precedentemente osservata.

Si segnala che sulla base dell'andamento della serie storica dei redditi da lavoro dipendente, emerge una elasticità del gettito delle ritenute su tali redditi rispetto alla relativa base imponibile, estremamente variabile. Anche al fine di comprendere il ruolo di tale componente nella dinamica delle entrate, sarebbero opportuni ulteriori approfondimenti sugli elementi che influiscono sulla variabilità della elasticità in esame.

La Relazione Unificata riporta poi un'analisi più dettagliata della dinamica degli accertamenti (entrate tributarie di competenza giuridica) nel 2006 rispetto al 2005.

Il grafico seguente evidenzia gli scostamenti registrati nei due anni indicati per alcuni dei tributi più rilevanti. E' da sottolineare che – per quanto riguarda questa analisi più dettagliata a livello di singolo tributo – si tratta delle entrate erariali lorde (bilancio dello Stato), in quanto i corrispondenti dati ISTAT saranno disponibili solo a giugno.



Il confronto tra le stime 2007 e il consuntivo 2006 evidenzia un aumento delle entrate tributarie di 17 mld, pari a circa il 4%.

Tale dato rappresenta una revisione al rialzo di circa 6 mld rispetto alle previsioni contenute nella RPP.

La variazione tiene conto in senso accrescitivo della maggiore stima di crescita e della componente strutturale del maggior gettito emerso a consuntivo 2006 rispetto alle previsioni; in senso diminutivo si tiene conto del gettito ascritto alla legge-delega sulla tassazione dei redditi da capitale, pari a 1.2 mld, che viene scorporato dalle stime in quanto non a legislazione vigente.

Tali stime definiscono una previsione di pressione fiscale per il 2007 pari al 42.8%, con un aumento dello 0.5% rispetto al 2006. Il Documento precisa peraltro che, al netto del versamento del TFR non trasferito alla previdenza complementare, la pressione fiscale risulterebbe sostanzialmente invariata rispetto al 2006.

Per gli anni 2008-2009, la pressione fiscale calerebbe marginalmente di due decimi di punto (in ragione di un decimo di punto all'anno, passando dal 42.8% nel 2007 al 42.7% nel 2008 al 42.6% nel 2009).

Si ricorda che il flusso di maggiori entrate ascrivibile al meccanismo di versamento di parte del TFR al fondo INPS è stato valutato dalla RT della legge finanziaria 2007 in circa 6 mld di euro annui. L'incremento dello 0,5% della pressione fiscale stimato per il 2007 sembra quindi quasi interamente riconducibile all'incremento della pressione contributiva connessa con la misura in esame.

In assenza del gettito aggiuntivo atteso al Fondo INPS presso la Tesoreria, la pressione fiscale resterebbe pertanto sostanzialmente invariata rispetto al 2006, crescendo soltanto dello 0,1%.

Sarebbe opportuno verificare l'attendibilità delle stime ex ante delle entrate in questione (e quindi dell'indicata previsione relativa alla pressione fiscale), alla luce dell'andamento delle adesioni registrate fino ad oggi.

REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE⁸

Secondo quanto indicato nella Relazione Unificata in esame, l'evoluzione della componente per redditi da lavoro dipendente sconta nel 2006 la chiusura dei rinnovi contrattuali sospesi. In particolare, tale componente è cresciuta complessivamente del 4,1 per cento, riflettendo, appunto, alcuni rinnovi contrattuali e la corresponsione di arretrati in alcuni comparti quali regioni ed enti locali, della sanità, degli enti di ricerca e dell'università.

Per una migliore valutazione del dato di consuntivo del 2006 e della relativa proiezione sul 2007, sarebbe utile avere un riepilogo del quadro dei rinnovi contrattuali pregressi chiusi, con una valutazione del relativo impatto finanziario sui conti.

Per il triennio 2007-2009, la Relazione unificata evidenzia che, a fronte di un incremento della previsione in valore assoluto rispetto a quanto indicato nella RPP di ottobre 2006, si ha una sostanziale stabilità del rapporto di tale componente in termini di Pil. Le previsioni di spesa presentate nel documento in esame confermano una riduzione tendenziale della voce sul Pil dall'11,1 per cento del 2006, al 10,8 per cento del biennio 2007-2008, sino al 10,6 per cento nel 2009.

Non vengono esplicitate le motivazioni della revisione delle stime operata tra ottobre 2006 e marzo 2007; esse potrebbero essere riconducibili all'effetto atteso sulla spesa conseguente al "trascinamento" dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego relativi al biennio 2006-2007, dovuto al riconoscimento dell'indennità di vacanza contrattuale relativa al 2006.

Tale incremento in valore assoluto non si riflette comunque nella variazione del rapporto della componente sul Pil, poiché viene neutralizzato dalle nuove proiezioni tendenziali dell'incremento atteso del Prodotto interno lordo.

La riduzione progressiva del rapporto sembrerebbe ascrivibile al criterio di costruzione delle previsioni a legislazione vigente, in base al quale non vengono inserite nella previsione gli importi connessi con i rinnovi contrattuali futuri.

Inoltre, nell'ambito della illustrazione dei criteri e delle metodologie volti a ricercare soluzioni per "spendere meglio", si segnala l'enfasi posta su azioni energiche volte a recuperare risorse dal quadro legislativo vigente attraverso

⁸ La definizione di Redditi da lavoro dipendente ai fini di contabilità nazionale comprende il complesso dei compensi "in danaro o in natura, riconosciuti da un datore di lavoro a un lavoratore dipendente quale corrispettivo per il lavoro svolto da quest'ultimo durante il periodo contabile (Capitolo 4, paragrafo 4.02 del Reg. (CE) n. 2223/96 del 25 giugno 1996). Tale categoria comprende: a) le retribuzioni lorde, di cui fanno parte le componenti in danaro e in natura; b) i contributi sociali a carico dei datori di lavoro, comprendenti: b1) i contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro; b2) i contributi sociali figurativi a carico dei datori di lavoro.

interventi di riordino e riorganizzazione delle Amministrazioni locali e centrali, nonché attraverso interventi mirati in materia di contrattazione nel pubblico impiego.

CONSUMI INTERMEDI⁹

Per l'anno 2006 relativamente ai consumi intermedi della Pubblica amministrazione, la Relazione unificata evidenzia un aumento contenuto, pari allo 0,6 per cento. Il dato evidenzia un rallentamento rispetto all'anno precedente, quando la stessa voce aveva registrato un incremento del 5,2 per cento.

Il contenimento della dinamica dei consumi intermedi sarebbe da attribuire a molteplici fattori: le misure restrittive adottate con la legge finanziaria per il 2006 (in particolare quanto disposto dall'articolo 1, comma 7 laddove è stata introdotta la gestione del bilancio in base ad autorizzazioni di spesa ripartite per dodicesimi); le misure correttive adottate a luglio 2006 con il decreto-legge n. 223/2006; una rigorosa gestione dei flussi.

La Relazione ricorda che le previsioni relative ai consumi intermedi sono state riviste al rialzo rispetto alla previsione della Relazione previsionale e programmatica di settembre, principalmente per effetto della riclassificazione delle spese per forniture militari operata dall'ISTAT.

Si tratta in particolare della contabilizzazione delle spese militari non riutilizzabili a fini civili, secondo il principio della consegna, in base alla decisione Eurostat. Tale nuova stima è stata incorporata nei conti delle Amministrazioni pubbliche a partire dal 2005, con effetto sulla quantificazione dei consumi intermedi dello Stato che sono stati, per tale motivo, rivisti al ribasso di 700 milioni di euro¹⁰.

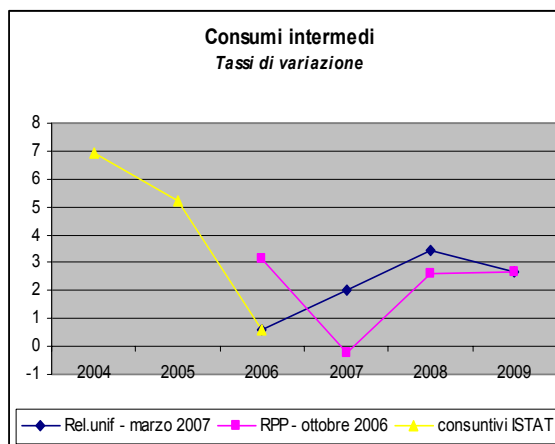
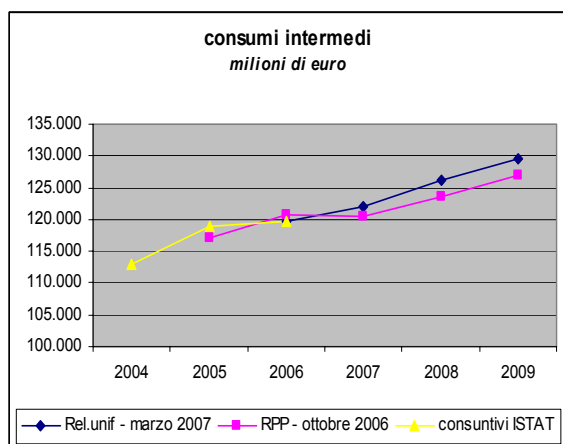
Per il 2007 i consumi intermedi vengono stimati pari a 122.045 milioni di euro (pari all'8,0 per cento del PIL), con un incremento di circa il 2 per cento rispetto all'anno precedente. Per il 2008 ed il 2009 è previsto un aumento, rispettivamente, del 3,4 per cento e del 2,6 per cento.

⁹ La definizione di Consumi intermedi ai fini della contabilità nazionale comprende "il valore dei beni e dei servizi consumati quali input in un processo di produzione, escluso il capitale fisso. I beni e servizi possono essere trasformati oppure esauriti nel processo produttivo" (Paragrafo 2, punto 3.69, del Reg. (CE) n. 2223/96 del 25 giugno 1996). I consumi intermedi comprendono, sostanzialmente, le spese per acquisti di beni e servizi; si tratta di una voce composita nella quale, oltre alla spesa per acquisti di beni e servizi, sono ricomprese anche voci quali le spese per la difesa o gli aggi esattoriali.

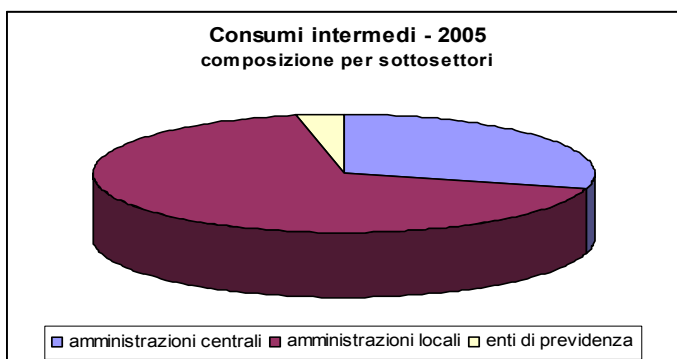
¹⁰ Comunicato ISTAT sui Conti economici nazionali del 1 marzo 2007.

Consumi intermedi

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rel.unif - marzo 2007					122.045	126.267	129.617
					2,04	3,46	2,65
RPP - ottobre 2006			117.136	120.787	120.483	123.637	126.923
				3,12	-0,25	2,62	2,66
consuntivi ISTAT	105.633	112.985	118.885	119.600			
		6,96	5,22	0,60			



In relazione agli effetti positivi delle misure relative alla gestione della spesa per dodicesimi, occorre evidenziare come le suddette misure riguardino solo una parte della componente dei consumi intermedi (precisamente quella relativa al bilancio dello Stato concernente le amministrazioni centrali), e non quella che transita attraverso le decisioni di spesa degli enti locali. Sul punto, sarebbe utile poter disporre delle previsioni del Conto della PA distinte per sottosectori di contabilità nazionale.



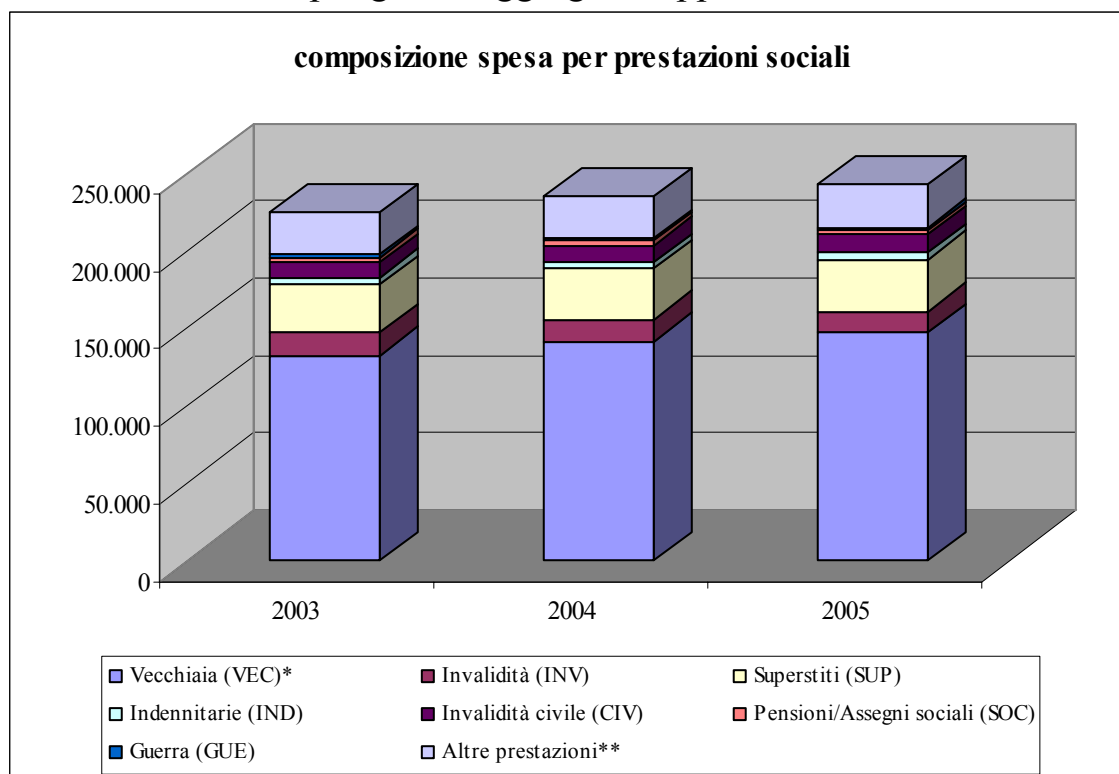
Secondo la Relazione unificata in esame, poiché la componente presenta forti elementi di rigidità, sono necessarie azioni di riorganizzazione ai fini di un suo contenimento strutturale.

In linea generale, è nota la difficoltà di conseguire risultati di contenimento effettivo e permanente dei consumi intermedi. Come evidenziato in più occasioni dalla Corte dei Conti, tali spese sono state spesso caratterizzate dal superamento, a consuntivo, dei tetti di spesa programmati e i tetti imposti ai consumi intermedi si sono, in alcuni casi, riflessi in maggiori livelli di spesa negli esercizi successivi e, in alcuni casi, con l'emersione di debiti "sommersi".

Si segnala che la Relazione unificata in esame, in una delle tabelle relative al bilancio dello Stato (pag. 89), evidenzia un andamento significativo della voce "interessi di mora", che nel 2005 e nel 2006 aumenta considerevolmente rispetto a quanto registrato nel 2004 (57 per cento nel 2005 e 11 per cento nel 2006). Sarebbe utile avere indicazioni sulla eventuale connessione tra l'andamento di tale voce ed il contenimento della spesa per consumi intermedi, soprattutto in considerazione della istituzione del Fondo per i pagamenti dei debiti di fornitura (Finanziaria 2005, art.1, comma 262).

PRESTAZIONI SOCIALI

La categoria Prestazioni sociali in denaro contiene le erogazioni in denaro effettuate in favore delle famiglie dalle Amministrazioni pubbliche nell'ambito dei sistemi di previdenza ed assistenza sociale. Più analiticamente, sulla base della definizione convenzionale di "protezione sociale" adottata da Eurostat si tratta delle prestazioni in denaro provenienti dalle amministrazioni pubbliche volte ad assicurare agli individui una copertura sociale rispetto al verificarsi di specifici eventi classificati, in base alla loro natura, nelle seguenti funzioni di protezione sociale: malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione e esclusione sociale. Le prestazioni sociali possono essere, quindi, classificate sulla base di tali parametri funzionali (interventi per la vecchiaia, l'invalidità, i superstiti, la casa, la famiglia ecc), ovvero suddivise per i sottosettori che compongono l'aggregato rappresentato dalle PPAA..



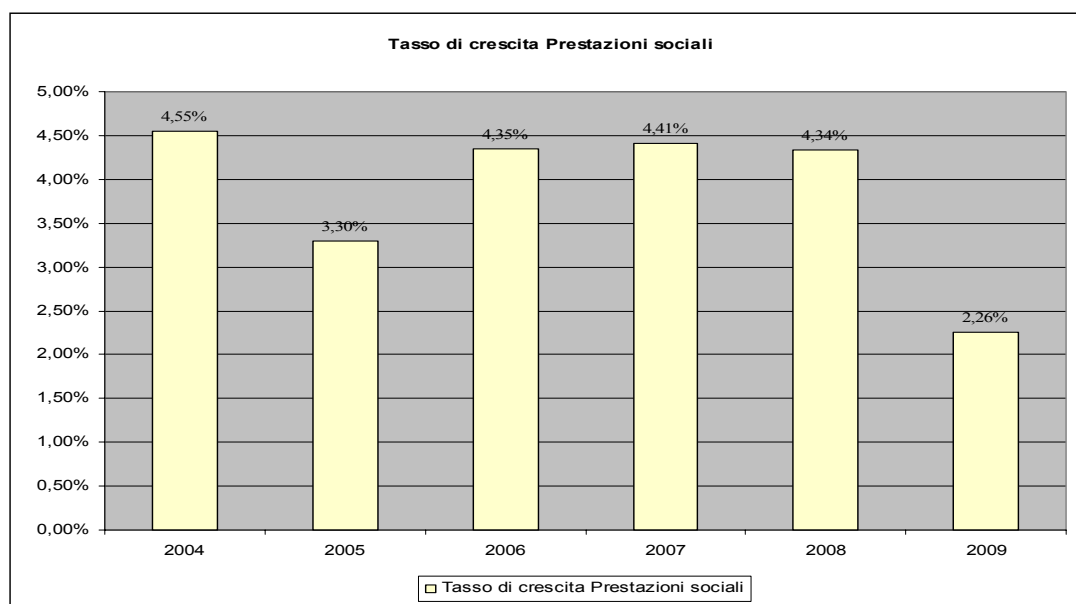
Una ulteriore partizione suddivide l'insieme delle prestazioni sociali in prestazioni previdenziali ed prestazioni assistenziali. Le prime rappresentano erogazioni in denaro corrispondenti a versamenti contributivi da parte del soggetto beneficiario o di un soggetto comunque tenuto a contribuire per conto dello stesso (per esempio, le pensioni, i trattamenti di integrazione salariale ordinaria e straordinaria, i sussidi di disoccupazione), mentre per le seconde manca la correlazione con il versamento di somme *ad hoc* da parte dei soggetti

beneficiari o di soggetti per loro conto comunque tenuti al pagamento delle suddette somme (per esempio, gli assegni sociali e le indennità di accompagnamento).

In sostanza, mentre per le prestazioni previdenziali viene presupposta la costituzione prima del verificarsi dell'evento avverso di una posizione contributiva - anche se il livello della tutela garantita può essere indipendente dall'effettivo grado di copertura garantita dalle contribuzioni pregresse -, per quelle assistenziali tale pre-costituzione non è prevista.

Per quanto riguarda le prestazioni sociali, la Relazione Unificata conferma le previsioni della RPP di ottobre 2006 e specifica che gli andamenti tendenziali riportati nel documento in esame incorporano le attuali disposizioni in materia previdenziale, inclusi il cosiddetto "scalone" del 2008 e la revisione dei coefficienti di trasformazione.

Si ricorda che la rideterminazione dei coefficienti di trasformazione dei montanti contributivi è prevista dall'articolo 1, comma 11, della legge n. 335 del 1995. Tale disposizione stabilisce che, "sulla base delle rilevazioni demografiche e dell'andamento effettivo del tasso di variazione del PIL di lungo periodo rispetto alle dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziale", il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, provvede a rideterminare, ogni dieci anni, i coefficienti di trasformazione, sentiti il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, le competenti Commissioni parlamentari e le organizzazioni sindacali e datoriali più rappresentative.



La previsione di spesa per prestazioni sociali relativa all'esercizio 2009 mostra una crescita notevolmente inferiore rispetto a quella registrata in passato e a quella attesa nel prossimo biennio (in termini percentuali si scende da tassi d'incremento superiori al 4% a un livello di poco superiore al 2%) e sembrerebbe, quindi, incorporare le due ipotesi appena citate (scalone e inerenti coefficienti).

Con riferimento in particolare alla rivalutazione dei coefficienti di trasformazione, si rileva che la rideterminazione, anche se scontata nelle previsioni, non è - ad oggi - intervenuta; i relativi effetti finanziari, inoltre, non sembrerebbero automaticamente determinabili sulla base di quanto previsto dalla normativa. Sarebbe opportuno acquisire indicazioni sulle ipotesi finanziarie incorporate nelle stime.

Inoltre, la previsione di spesa relativa al 2009 non sembrerebbe pienamente coerente con le informazioni disponibili sugli effetti dello "scalone" e della revisione dei coefficienti di trasformazione. Infatti, il dimezzamento della crescita in tale esercizio corrisponderebbe a risparmi pari a circa 5,6 mld di euro, mentre la relazione tecnica alla riforma c.d. "Maroni" attribuiva allo "scalone" risparmi in termini di spesa pensionistica, al lordo del fisco, pari a quasi 3 mld di euro per il 2009, mentre il contributo alla riduzione della spesa ascrivibile nel 2009 alla revisione dei coefficienti sembrerebbe dover essere di modesta entità (anche nell'ipotesi che la revisione dei coefficienti sia operativa per le pensioni liquidate a decorrere dal 2008 e che la riduzione dei coefficienti sia contenuta entro valori inferiori al 10%, comunque nel 2009 solo una piccola quota di trattamenti previdenziali verrebbe liquidata con il metodo di calcolo contributivo).

In base al documento in esame, nel triennio 2007-2009 si conseguirebbe tanto la stabilizzazione al 39% della spesa per prestazioni sociali rispetto al totale delle spese correnti (interrompendo un trend di crescita iniziato dal 38,3% del 2005 e destinato a culminare nel 39% previsto nel 2008), quanto il ritorno della spesa in esame al rapporto percentuale rispetto al PIL registrato nel 2006, invertendo la lenta (0,1% circa in ragione d'anno) ma costante crescita di tale rapporto riscontrata o stimata per tutti gli anni del periodo 2004-2008.

Se confrontato al precedente dato previsionale, contenuto nella RPP dello scorso ottobre, si evidenzia che la nuova previsione sconta un miglioramento rispetto alla precedente tanto in termini di rapporto sul totale della spesa corrente (che migliora di circa lo 0,4% in ciascun anno), che in termini di rapporto sul PIL (il miglioramento è in tal caso solo lievemente inferiore).

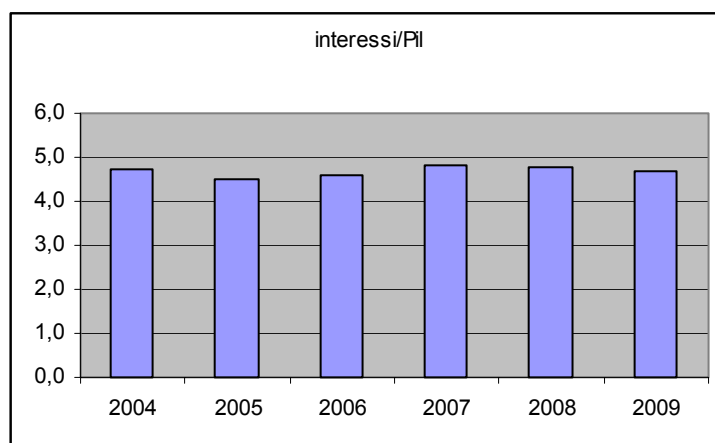
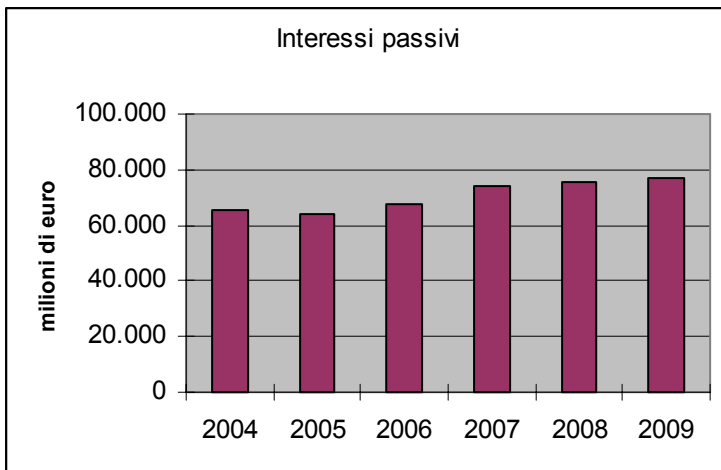
Si rileva, comunque, atteso che gli oneri in valore assoluto restano sostanzialmente invariati rispetto alla precedente stima, che tali miglioramenti sono interamente ascrivibili, rispettivamente, all'incremento della spesa in

conto corrente diversa da quelle per le prestazioni sociali e alle più favorevoli stime di crescita del PIL nel prossimo triennio.

INTERESSI

Le previsioni spesa per interessi per il 2007 contenute nella Relazione Unificata si pongono sostanzialmente in linea con il dato di consuntivo, scontando la stabilizzazione della spesa prevista alla voce interessi, il cui ammontare è proiettato, nel triennio 2007-2009, su valori comunque prossimi al 4,8 per cento del PIL.

Il Documento rileva, peraltro, che dal 2007, essendo mutato il quadro di politica monetaria e, conseguentemente, la struttura dei tassi di mercato, che avevano consentito negli anni precedenti una sensibile riduzione della spesa, si dovranno affrontare nel prossimo futuro tensioni nella gestione del servizio sul debito.



SPESA IN CONTO CAPITALE¹¹

La Relazione Unificata evidenzia che la spesa in conto capitale per il 2006 registra un notevole incremento, pari al 54,2 per cento, dovuto però alla registrazione in tale categoria di spesa di oneri straordinari per 29,6 mld di euro (rimborsi iva sulle auto aziendali e cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della società TAV).

Depurata di tale componente, la spesa in conto capitale risulta in crescita rispetto al 2005 del 2,3 per cento, a fronte di una crescita del 5,3 per cento del 2005 rispetto al 2004.

Nel documento in esame non viene esplicitato se, e per quale importo, nell'andamento evidenziato della spesa in conto capitale si sia tenuto conto delle dismissioni immobiliari (in base ai criteri Eurostat, esse sono considerate in diminuzione di tale componente di spesa).

SPESA IN CONTO CAPITALE						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Relazione unificata - marzo 2007	54.329	57.220	88.220	64.272	67.409	72070
Oneri straordinari: Iva auto			15.982			
Oneri straordinari: debiti TAV			12.950			
Oneri straordinari: retrocessione crediti agricoli			734			
RU netto oneri straordinari	54.329	57.220	58.554	64.272	67.409	72.070
<i>variazione percentuale</i>		5,3	2,3	9,8	4,9	6,9
<i>rapporto su Pil</i>	3,9	4,0	4,0	4,2	4,2	4,4
Dismissioni immobiliari*	-4.406	-2.694	-1.000	-1.180	-1.000	0
RU netto oneri straordinari/dismissioni	58.735	59.914	59.554	65.452	68.409	72.070
<i>variazione percentuale</i>		2,0	-0,6	9,9	4,5	5,4
<i>rapporto su Pil</i>	4,2	4,2	4,0	4,3	4,3	4,4
RPP - ottobre 2007	54.496	57.050	80.080	68.241	70.629	75.279
Oneri straordinari: Iva auto			17.100			
Dismissioni immobiliari	-4.406	-2.694	-1.000	-1.180	-1.000	0
RPP netto oneri straordinari/dismissioni	58.902	59.744	63.980	69.421	71.629	75279
		1,4	7,1	8,5	3,2	5,1
*Nell'ipotesi di dismissioni secondo gli importi indicati nella RPP.						

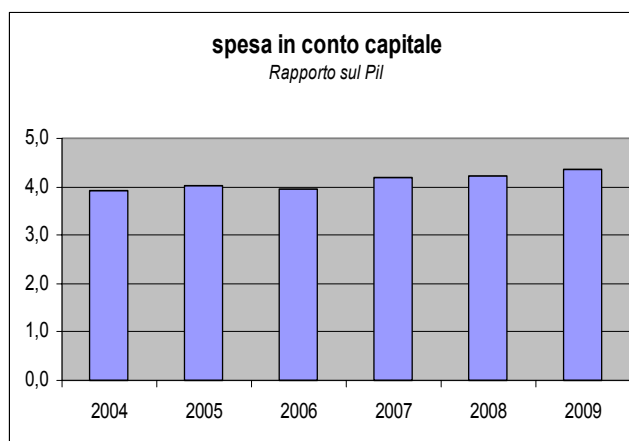
La Relazione Unificata sottolinea come la spesa per investimenti registri un aumento dell'1,7 per cento, contro la modesta crescita verificatasi nel 2005 (0,4 per cento). Sul contenuto tasso di crescita degli investimenti ha inciso la

¹¹ Con il termine di spesa in conto capitale si indica tutte quelle tipologie di spese che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale nazionale. Le principali categorie in cui si scompone tale categoria sono: a) investimenti fissi lordi, b) contributi agli investimenti, c) altre uscite in c/capitale.

riduzione dell'11 per cento di quelli realizzati dallo Stato, mentre il comparto degli enti territoriali ha ottenuto un incremento dello 0,9 per cento.

Nella RU non vengono presentate né le diverse componenti della categoria di spesa (spesa per investimenti rispetto al totale della spesa in conto capitale), né la disaggregazione per sottosectori di contabilità nazionale.

Con riferimento alle previsioni per il triennio 2007-2009, la Relazione Unificata stima la spesa in conto capitale in rapporto al PIL salire al 4,3 per cento rispetto al 4,1 per cento del PIL del 2006. Tale previsione - sempre secondo il documento in esame - sconta un incremento della spesa per investimenti negli enti locali più sostenuto rispetto a quello piuttosto contenuto del 2005 e 2006.



Si segnala che tali dati non sembrerebbero coerenti con il criterio di costruzione delle previsioni a legislazione vigente. Infatti, in base a tale criterio, la componente della spesa in conto capitale sul Pil dovrebbe mostrare un graduale declino nel triennio di previsione, riduzione connessa con il termine delle autorizzazione legislative di spesa.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it