

XV legislatura

**Nota di aggiornamento al
DPEF 2007-2011**
(Doc. LVII n. 1-*bis*)

Ottobre 2006
n. 5



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Valeria Bevilacqua
Sig.ra Egizia Barlafante

tel. 2117 - 4644

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

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

Vengono qui svolte alcune osservazioni, quali ad una prima lettura possono essere effettuate sulla Nota di aggiornamento del DPEF 2007-2011, trasmessa alle Camere il 30 settembre 2006 (Doc. LVII, n. 1-*bis*).

Si ricorda preliminarmente che la Nota di aggiornamento al DPEF viene prevista dal Regolamento della Camera dei deputati come collegata al sopravvenire, dopo l'approvazione del DPEF con le risoluzioni estive, di elementi imprevisi.

La Nota in esame contiene una tabella, riferita al quadro programmatico della P.A. 2006-2011, in relazione all'indebitamento netto, al saldo primario e al debito (riportando questi tre saldi sia al lordo che al netto degli effetti finanziari della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee del 14 settembre 2006 sull'indetraibilità dell'IVA e, per il solo indebitamento netto, anche il dato depurato dal ciclo), nonché in relazione agli interessi. Tali dati sono raffrontati con le corrispondenti stime contenute nel DPEF di luglio.

Per quanto riguarda il quadro macroeconomico sottostante, la Nota rivede lievemente al rialzo la stima di crescita del PIL per il 2006, che salirebbe all'1,6% dall'1,5% previsto nel DPEF, principalmente per effetto dell'andamento della domanda interna e del recupero delle esportazioni.

Al riguardo, si rileva preliminarmente che non viene distintamente presentato un nuovo quadro degli andamenti tendenziali, mentre il nuovo quadro programmatico non fornisce il dettaglio dei principali aggregati di entrata e di spesa (come d'altronde già riscontrato in occasione dell'ultima Nota di aggiornamento del 2004 e dello stesso DPEF), limitandosi a fornire i nuovi obiettivi nei termini dei macroaggregati già indicati (indebitamento netto, interessi, avanzo primario e debito). Manca inoltre qualsiasi indicazione relativamente al fabbisogno, sia tendenziale che programmatico, indicazione che sarebbe viceversa opportuna anche alla luce dell'impatto che su tale saldo eserciteranno i rimborsi che verranno richiesti dai contribuenti in virtù della citata sentenza della Corte di giustizia UE e quindi più in generale per chiarire l'evoluzione del debito.

In assenza di previsioni aggiornate sugli andamenti tendenziali rispetto a quelle di luglio (tali da tener conto quindi anche degli effetti della manovra approvata a tale epoca), dalla Nota non è immediatamente ricavabile l'entità (oltre che la composizione) degli aggiustamenti netti necessari a conseguire gli indicati obiettivi programmatici per gli anni 2007-2011¹.

Solo riguardo al 2007 la parte illustrativa del documento in esame chiarisce che l'entità della correzione necessaria passa dall'1,3% del PIL all'1% rispetto alle previsioni di luglio. Ciò implicitamente significa un indebitamento netto tendenziale pari al 3,8% per il 2007, dato l'obiettivo del 2,8%. Nella predetta parte illustrativa viene poi asserito che nel biennio 2006-2007 si produrrà

¹ Nella RPP per il 2007 è presente un riquadro con l'entità e la ripartizione della manovra.

un aggiustamento dell'indebitamento netto strutturale dell'1,6%², evidentemente ascrivibile per l'1% alla manovra appena presentata per il 2007 e per la restante parte alla manovra correttiva approvata lo scorso luglio con effetti pari allo 0,1% per il 2006 e allo 0,5% per il 2007.

Il quadro programmatico sintetico presenta, rispetto alle analoghe previsioni di luglio, una diminuzione della spesa per interessi dello 0,1 per cento nel 2008 e di 0,3 punti percentuali a decorrere dal 2009, un lieve miglioramento dell'indebitamento netto nel 2006 e una sua sostanziale stabilità negli anni successivi, escludendo dal calcolo gli arretrati IVA (il dato al lordo non era ovviamente presente nel DPEF di luglio). Vengono quindi presentati un lieve miglioramento (sempre rispetto al DPEF) dell'indebitamento corretto per il ciclo e un più accelerato processo di rientro del debito pubblico, nonostante gli effetti dei rimborsi connessi all'IVA.

La Nota individua sostanzialmente nell'incremento del gettito tributario registrato fino ad agosto e stimato in 6 miliardi di euro per tutto il 2006, nonché nella natura prevalentemente strutturale di detto incremento, che consente di proiettare anche sul 2007 maggiori entrate per circa 5 miliardi di euro, l'elemento grazie al quale si determinerebbe il miglioramento previsto per gli obiettivi finanziari nel periodo di riferimento. Ciò consente di ridurre dall'1,3 all'1 per cento del PIL l'entità della manovra necessaria per conseguire l'obiettivo di indebitamento indicato nel DPEF per il 2007. Tale saldo,

² Come altresì confermato nel comunicato stampa relativo al Consiglio dei ministri n. 17 del 29 settembre 2006.

in relazione al 2006, sconta invece l'impatto (pari all'1,2% del PIL) della citata sentenza della Corte di Giustizia, che comporta un minor gettito stimato in circa 3.700 mln di euro per il 2006 e, in ragione della competenza economica, maggiori oneri stimati in 13.400 mln per il pagamento degli arretrati relativi agli anni 2003-2005.

Al riguardo, circa la nuova stima dell'andamento delle entrate tributarie, è opportuno acquisire un chiarimento circa la misura in cui i due fattori citati (più favorevole evoluzione strutturale e andamento di talune imposte sostitutive a carattere *one-off*) concorrono rispettivamente alla revisione del totale. In proposito, l'unica informazione fornita dalla Nota è quella che riguarda la proiezione al 2007 di tale più favorevole andamento, che viene quantificata in circa 5 mld. Più in generale, circa la natura di tale andamento favorevole in riferimento alle componenti più specifiche delle entrate può essere utile ricordare che la RPP specifica che la differenza tra le entrate tributarie indicate nel DPEF e quelle della RPP stessa, con riferimento al 2006, deriva per 3.876 mln da imposte dirette e per 2.059 mln da imposte indirette, per un totale di 5.905 mln, 500 dei quali determinati dalla revisione di crescita del PIL, mentre la restante parte costituisce una componente addizionale coerente con l'andamento del gettito. Viene altresì specificato che le entrate in conto capitale includono la quasi totalità del gettito delle imposte *one-off*, il cui importo è stato rivisto rispetto ai valori presentati nel DPEF per effetto della riclassificazione di imposte sostitutive in precedenza incluse tra le imposte dirette.

Gli obiettivi riferiti al debito

In relazione al debito andrebbero fornite delucidazioni sulle motivazioni di una sua riduzione, al termine del periodo di riferimento, maggiore di quasi 2 punti percentuali di PIL rispetto a quella stimata nel DPEF di luglio. Per spiegare il fondamento di tale andamento più favorevole andrebbero dunque forniti dati in ordine al fabbisogno di cassa, saldo che più direttamente e decisamente incide sull'ammontare del debito stesso, informazioni che invece sono del tutto assenti.

Va al riguardo considerato che l'eventualità di una riclassificazione delle operazioni di cartolarizzazione dei debiti sanitari dovrebbe impattare sull'ammontare del debito, come evidenziato dalla Nota. Nonostante ciò, per il 2006, pur a fronte della citata riclassificazione delle operazioni di cartolarizzazione dei debiti sanitari, al netto degli arretrati per l'IVA, si registrerebbe un miglioramento di 0,8 punti percentuali del debito pubblico rispetto al dato programmatico di luglio, il che merita una spiegazione, che comunque dovrebbe consistere in un andamento particolarmente positivo del fabbisogno³.

³ In proposito, il MEF ha dato conto del fatto che nel mese di settembre 2006 il disavanzo del settore statale è determinato provvisoriamente in circa 8.100 milioni di euro a fronte di un disavanzo di 10.684 milioni nel settembre 2005. Nei primi nove mesi del 2006 si è registrato complessivamente un fabbisogno di circa 44.400 milioni, quasi 24.600 milioni in meno rispetto ai 69.008 milioni registrati nell'analogo periodo 2005. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Ufficio Stampa, Comunicato n. 156 del 02 ottobre 2006.

Più in particolare in merito alla questione inerente le cartolarizzazioni effettuate da parte di alcune Regioni per fare fronte ai crediti sanitari vantati da privati, si ricorda che si è avuto recentemente notizia⁴ di una comunicazione di Eurostat indirizzata all'Istat in relazione alla ristrutturazione del debito sanitario della Regione Lazio; in sostanza, tali operazioni potrebbero essere considerate come finanziamenti e, conseguentemente, conteggiate nel debito pubblico ai fini dei parametri di Maastricht, laddove in precedenza la contabilizzazione di tali cartolarizzazioni non veniva inclusa nel debito delle Amministrazioni pubbliche, in quanto si consideravano come passività commerciali ristrutturate. Sul punto, sarebbe opportuno avere maggiori delucidazioni in merito alle tipologie⁵ ed agli importi delle cartolarizzazioni che si presume debbano essere riclassificate; ciò in considerazione della significativa entità che il fenomeno ha assunto negli ultimi anni. Infatti, stime non ufficiali parlano di un ammontare di crediti sanitari cartolarizzati, ceduti o in via di rinegoziazione, che si aggirerebbe tra i 12 e i 15 mld⁶, con riferimento prevalentemente alle Regioni Lazio, Campania ed Abruzzo. In ogni caso, mancano valutazioni ufficiali l'entità complessiva del fenomeno. Appare quindi opportuno che il Governo quantifichi la quota di peggioramento in termini di rapporto debito/PIL che viene associata alla riclassificazione in oggetto.

In particolare, effetti della sentenza europea in materia di IVA

Sempre con riferimento al debito, dal confronto tra le previsioni al netto e al lordo degli arretrati IVA si ricava che il Governo assume implicitamente un impatto negativo della citata sentenza europea di 8 decimi di punto di PIL sia per l'anno in corso che per il 2007. Analogo effetto si ha negli anni successivi (2008-2011), con un incremento del debito rispetto al dato programmatico al netto della

⁴ Reuters, 18 settembre 2006.

⁵ A titolo di esempio: 1) non tutte le cartolarizzazioni prevedono la delegazione di pagamento da parte delle Regioni; 2) contestualmente alla recente cartolarizzazione per 3 mld, la Regione Campania ha deliberato una sovratassa su Irpef e Irap da utilizzare specificamente per il pagamento degli interessi ed il rimborso dei titoli.

⁶ Cfr. "Il Sole 24 Ore" del 20 maggio 2006.

sentenza per 0,9% nel 2008, 1,2% nel 2009 e 1,1% nel 2010 e nel 2011⁷.

Al riguardo, occorrerebbe acquisire un chiarimento innanzitutto di ordine metodologico circa le ragioni dell'imputazione di un effetto della sentenza sul debito già a partire dal 2006, dato che il decreto-legge n. 258 del 2006, che pone il termine per la presentazione delle istanze relative al rimborso al 15 dicembre c.a., sembrerebbe escludere effetti sul fabbisogno e, di conseguenza, sul debito per l'anno in corso. L'unica spiegazione potrebbe consistere in una gestione del debito che, nel prescindere dall'esigenza di un supporto normativo *ad hoc*, abbia in parte anticipato la regolazione debitoria nel 2006 in quanto eventualmente il tetto all'emissione di titoli del debito pubblico ancora consentirebbe margini sufficienti. Si tratta comunque di un punto da chiarire.

Un ulteriore chiarimento riguarda poi la quantificazione dell'impatto sul debito dei rimborsi in questione negli esercizi successivi al 2006, dato che si ipotizzano ulteriori aumenti del debito stesso rispetto al dato al netto: ciò che va spiegato è il motivo di tale profilo e se non si sia in presenza di forme di scaglionamento nei rimborsi per l'IVA (ed eventualmente di corresponsione degli interessi sul nuovo debito contratto).

Sempre riguardo all'onere conseguente alla sentenza sull'IVA automobili, non è chiaro in quale misura sia stato scontato nel nuovo programmatico l'effetto a regime (esclusi cioè i rimborsi) per gli anni

⁷ Nel corso dell'esame del decreto-legge in materia, il rappresentante del Governo ha confermato che gli oneri conseguenti ai rimborsi sono stati ricompresi tra le regolazioni debitorie di cui alla legge finanziaria e quindi per il 2007.

2007-2011: la Nota afferma che per il 2006 l'impatto negativo sul gettito è di 3,7 mld, ma per gli anni successivi non viene esplicitata alcuna stima, limitandosi ad affermare che con apposito provvedimento si fornirà adeguata compensazione dei relativi effetti. In ogni caso, quanto al 2006, occorrerebbe verificare se il citato impatto di 3,7 mld non richieda corrispondenti variazioni ai fini del SNF di competenza e cassa, di cui il ddl di assestamento, ancora all'esame parlamentare, dovrebbe correttamente tener conto.

Avanzo primario

Relativamente alle stime sull'andamento dell'avanzo primario è opportuno un chiarimento sulle motivazioni per le quali, rispetto alle previsioni di luglio, a partire dal 2008 si stimino percentuali meno elevate.

Sempre in relazione all'avanzo primario si rileva che i dati programmatici riportati dalla Nota di aggiornamento per gli anni 2006 e 2008 sono inferiori dello 0,1% rispetto a quelli ricavabili sottraendo l'indebitamento netto dalla spesa per interessi⁸.

⁸ Si segnala che, presumibilmente per un errore di stampa, il saldo primario al netto della sentenza IVA per il 2008 è indicato con il segno negativo.

Interessi

Per quanto attiene alla spesa per interessi, la Nota prevede, dopo l'aumento dal 4,6% del 2006 al 4,8% dal 2007 e al 4,9% del 2008, con la conferma dunque delle previsioni di luglio, un *trend* in diminuzione, con la stabilizzazione al 4,7% negli ultimi tre anni del periodo considerato, al di sotto quindi delle previsioni di luglio, che stimavano viceversa un *trend* crescente della spesa per interessi (fino al 2009, per poi stabilizzarsi al 5% in rapporto al PIL).

Al riguardo, anche alla luce degli attuali contesti di mercato, sarebbe opportuna una conferma dei motivi di tale diversa previsione, consistenti presumibilmente nell'obiettivo molto più accelerato di riduzione del debito rispetto alle previsioni di luglio. Il che ripropone gli interrogativi già sollevati in precedenza.

Appaiono infine auspicabili chiarimenti in merito ad incongruenze fra alcuni dati riportati nella tabella riepilogativa della Nota di aggiornamento e quelli effettivamente recati nei documenti citati o contenuti nella parte discorsiva della Nota medesima.

In particolare, si evidenzia che nella tabella riepilogativa i dati del DPEF riferiti al saldo primario per il 2006 e il 2007 e quello relativo al debito per il solo 2006 divergono di 0,1 punti percentuali da quelli effettivamente riportati nel DPEF.

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