

Scenari e spese eventuali

Lo scenario di finanza pubblica a legislazione vigente viene costruito sulla base delle informazioni macroeconomiche disponibili al momento dell'elaborazione dei dati e assumendo la piena attuazione della normativa vigente in materia di spesa pubblica. Vengono compiute stime sul ritmo di smaltimento dei residui¹⁸.

Gli andamenti tendenziali riflettono, all'interno del quadro macroeconomico, i comportamenti dei soggetti interessati. Dal lato delle entrate, ad esempio, il concetto di legislazione vigente tiene conto – oltre che del sistema delle aliquote fiscali e contributive – anche di ipotesi di conferma del livello di adesione fiscale (*tax compliance*) senza assumere ulteriori benefici.

La previsione del quadro tendenziale di entrate e spese pertanto è soggetta, con gradi diversi per ciascuna voce, ad elementi di *incertezza*. Essa costituisce la stima ritenuta migliore con le informazioni disponibili, ma è inevitabilmente destinata ad essere oggetto di revisione con l'acquisizione di nuove informazioni nel corso dell'anno.

Altro elemento da considerare sono le *spese eventuali*, non incluse per definizione nel tendenziale a legislazione vigente ma che potrebbero materializzarsi nel futuro prossimo. Di queste, già il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2008-2011 aveva dato conto. Nel solco segnato in questo biennio in tema di trasparenza dei conti pubblici quale bene collettivo, si presenta una valutazione su come potrebbe evolvere il tendenziale nel corso dell'anno incorporando sia le incertezze, sia le spese eventuali.

Osservando le prime, si possono immaginare due scenari alternativi intorno a quello centrale del tendenziale a legislazione vigente. In un caso (scenario di *continuità*) si assume che continueranno anche nell'anno in corso molte delle tendenze già emerse nel biennio 2006-2007; nell'altro caso (scenario di *rimbalzo*) si assume invece che vi sia un'inversione delle tendenze, più marcata di quella già incorporata nel tendenziale a legislazione vigente.

In tutti e due gli scenari si mantiene invariato il quadro macroeconomico a quello sottostante al tendenziale. Naturalmente, le revisioni verso il basso di questi mesi del PIL reale e verso l'alto dell'inflazione mostrano come il quadro stia rapidamente mutando e non sono da escludere sorprese in senso negativo. Si stima che un peggioramento del tasso di crescita del PIL di 0,5 punti, che rientra nell'ambito delle possibili incertezze, porterebbe ad un maggiore deficit in rapporto al PIL per circa 0,2-0,3 punti.

Nello scenario di *continuità* si assume:

- dal lato delle entrate, un'ulteriore emersione spontanea di base imponibile evasa al fisco¹⁹. L'esperienza del biennio 2006-2007 mostra come sia complesso stimare i cambiamenti di comportamento dei contribuenti a fronte di iniziative legislative e amministrative per contrastare l'evasione e l'elusione fiscale. Più in generale, incertezze sulla previsione derivano, oltre che dalle modifiche di comportamento dei contribuenti indotti dall'amministrazione, anche dalle modifiche legislative e

¹⁸ Oltre alla tempistica osservata in passato, si tiene conto delle innovazioni della legge finanziaria 2008 sul termine di conservazione dei residui passivi propri di conto capitale. Tali disposizioni determinano effetti sulle potenzialità di spesa delle Amministrazioni centrali e possono modificare i loro comportamenti amministrativi-gestionali rispetto a quanto registrato in passato.

¹⁹ Le stime già incorporano un rallentamento fisiologico del gettito derivante da lotta all'evasione.

dal grado di stabilità della normativa tributaria percepito dal contribuente. I comportamenti dei contribuenti incorporano le loro aspettative circa il trattamento fiscale che riceveranno a fronte di decisioni economiche definite oggi. Il grado di percezione della certezza della normativa tributaria e la valutazione soggettiva sui rischi di accertamento e sanzione da parte dell'Amministrazione finanziaria contribuiscono a variare il livello di adesione fiscale. Proiettando al 2008 i ritmi di emersione verificatisi negli ultimi due anni²⁰, si potrebbe ipotizzare un aumento di entrate tributarie pari a circa 0,3-0,4 punti percentuali del PIL.

- Dal lato della spesa, la predisposizione delle ipotesi è più complessa in quanto molte sono le voci da considerare e alta è l'erraticità osservata nel passato. In questo scenario si assume:
 - che la dinamica dei redditi da lavoro dipendente sia più moderata di quella stimata, ipotizzando la stessa riduzione nel numero dei dipendenti pubblici evidenziata nel 2007 e un aumento della parte salariale determinata dalle progressioni di carriera in linea con quanto osservato nel passato quinquennio. L'attuale stima a legislazione vigente del *wage drift* è basata sulla media degli ultimi 6 anni, includendo anche un anno particolarmente poco virtuoso come il 2002, e su un'ipotesi di marginale riduzione dell'occupazione anche in seguito allo slittamento, sul 2008, di parte delle assunzioni in deroga dell'anno 2007 e dal pieno esercizio delle altre deroghe alle assunzioni previste dalla Legge finanziaria per l'anno 2008. La minore crescita complessiva, rispetto al tendenziale vigente, si potrebbe attestare intorno ad 1 – 1,3 miliardi;
 - che ci sia una variabilità imprevista dei tassi di interesse tale da determinare un risparmio nel servizio del debito per circa 1 miliardo;
 - che, data l'erraticità osservata in passato nella stima delle spese in conto capitale (soggette spesso a forti revisioni), gli investimenti in capitale fisso mostrino una crescita meno accentuata rispetto alla stima a legislazione vigente (circa 1 miliardo). In particolare, su questa voce incide la effettiva capacità di spesa dell'ANAS (lo scorso anno, circa la metà di quanto inizialmente richiesto dalla società ed inserito nelle stime della RPP).

Nello scenario di *rimbalzo*, si assume invarianza nei comportamenti dei contribuenti e dunque nessuna perdita di gettito rispetto alla stima centrale. Per ciò che concerne le spese, oltre ad una variabilità dei tassi che porti ad aumenti della spesa per interessi maggiori rispetto alle stime centrali per circa 1 miliardo, si assume che la crescita dei consumi intermedi mostri un rimbalzo di circa 1,5 miliardi più elevato rispetto a quello ipotizzato nello scenario a legislazione vigente.

²⁰ Si veda il riquadro contenuto in questo documento 'Risultati della lotta all'evasione' e la 'Relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze sui risultati della lotta all'evasione', 2007.

TAVOLA 3.7: SCENARI DI FINANZA PUBBLICA (in % al PIL)

	'Continuità'	Legislazione vigente	'Rimbalzo'
Entrate totali	47,2	46,9	46,9
Spesa totale	49,2	49,4	49,5
Indebitamento netto	-2,0	-2,4	-2,6

L'insieme di questi elementi, sia dal lato delle entrate che della spesa, porterebbe il rapporto tra deficit e PIL nel 2008 al 2,0 per cento nello scenario di *continuità* e al 2,6 per cento in quello di *rimbalzo*. Per gli anni successivi si mantiene solamente lo scenario del tendenziale a legislazione vigente poiché i margini di incertezza tendono ad aumentare mano a mano che ci si allontana nel tempo. Questi scenari sono ipotetici e puramente descrittivi, utili solo per scopi di analisi. La possibilità che si realizzino contemporaneamente tutte le sorprese negative o alternativamente tutte quelle positive è infatti molto ridotta.

Una seconda tipologia di elementi da considerare è quella delle *spese eventuali*. Tutte le spese iscritte nel bilancio dello Stato per il 2008 e previste con la Legge finanziaria hanno idonea copertura e sono incluse nel tendenziale a legislazione vigente. Vi sono però alcune poste di spesa che potrebbero materializzarsi nel corso dell'anno a fronte di decisioni politiche. Utilizzando la tassonomia delle spese eventuali già presentata nel DPEF 2008-2011, esse possono venire classificate in tre gruppi principali: (i) gli impegni sottoscritti, che hanno una ragionevole certezza di venire realizzati; (ii) le prassi consolidate, su cui l'ammontare è meno certo, ma che presumibilmente e almeno in parte troveranno attuazione; (iii) le ipotesi di nuove iniziative.

L'attuale quadro istituzionale esclude che vi siano ipotesi di nuove iniziative già sufficientemente articolate o che si intervenga in questa fase al di fuori dei casi espressamente previsti dalla Costituzione. Non vi sono neanche impegni sottoscritti da risolvere in sede di assestamento del bilancio a metà anno²¹. Rimangono le prassi consolidate. Esse riguardano prevalentemente il Gruppo FS. Pur se gli importi sono ancora oggetto di discussione, le richieste del Gruppo FS ammontano attualmente a circa 1,5 miliardi per l'acquisto di treni destinati al trasporto locale, per la ristrutturazione del trasporto merci, per il contratto di servizio tra Trenitalia e le Regioni ed infine per la stipula del contratto di programma – parte servizi per l'affitto della rete al fine di permettere ad altri operatori di transitare sulle linee.²²

Vi è infine la questione del rinnovo dei contratti del pubblico impiego per il biennio 2008-2009. Mentre la Legge finanziaria per il 2008 ha stanziato le risorse per la vacanza contrattuale, non ha appostato *ex-ante* quelle necessarie per la chiusura dei contratti. La

²¹ Per motivi prudenziali e pur non rappresentando strettamente 'legislazione vigente', i circa 600 milioni da destinare ai Comuni in seguito alla minore efficacia della norma sul riclassamento dei beni immobili rurali sono già stati inseriti nel tendenziale.

²² Altri elementi da valutare nella categoria delle prassi consolidate riguardano il reintegro del fondo compensazione limiti di impegno (circa 800 milioni di euro relativi a vincoli stabiliti nel 2005 sull'utilizzo delle risorse proprie delle amministrazioni eccedenti una determinata soglia), le risorse necessarie per completare gli interventi infrastrutturali previsti nell'ambito delle celebrazioni per i 150 anni dall'Unità d'Italia (circa 200 milioni da spalmare tra il 2008 ed il 2009), richieste aggiuntive da parte di ANAS per il contratto di servizio di poco più di 130 milioni di euro.

scelta è motivata dalla volontà di avviare una trattativa con la controparte sindacale che affronti congiuntamente sia la questione delle risorse finanziarie sia le regole per la loro distribuzione. Inoltre, poiché è stata espressa la volontà di allungare di un anno la decorrenza della parte economica del contratto, è necessario che tale volontà sfoci in un accordo tra le parti. L'obiettivo della triennializzazione della parte economica del contratto è quello di allineare i tempi effettivi della contrattazione con i periodi di riferimento lasciando i necessari margini per la verifica, fra una tornata contrattuale e l'altra, del livello di miglioramento degli standard di efficienza previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico.

Le condizioni dell'attuale quadro istituzionale hanno sospeso il processo di negoziazione. Peraltro, considerato che le risorse economiche per il rinnovo contrattuale del pubblico impiego devono – per legge – essere oggetto di apposito stanziamento nell'ambito della legge finanziaria, allo stato attuale non appaiono prevedibili spese aggiuntive per rinnovi contrattuali del biennio 2008-2009 nel corso del corrente anno.