

XVI legislatura

**Conti pubblici
Contesto di riferimento e
andamenti**

Maggio 2008
n. 3



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

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

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PARTE PRIMA: LE ISTITUZIONI EUROPEE.....	1
1. L'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita.....	3
1.1 <i>Il Trattato di Maastricht e le regole di bilancio</i>	<i>3</i>
1.2 <i>Il Patto di Stabilità e Crescita: progetto originario e riforma del 2005</i>	<i>5</i>
1.2.1 <i>Le modifiche della parte preventiva</i>	<i>7</i>
1.2.2 <i>Le modifiche della parte dissuasiva.....</i>	<i>14</i>
1.3 <i>La procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia.....</i>	<i>16</i>
1.4 <i>La situazione dei conti pubblici nell'area dell'euro.....</i>	<i>19</i>
2. Il ruolo delle previsioni	29
PARTE SECONDA: GLI ANDAMENTI AGGREGATI.....	45
1. Gli andamenti macroeconomici.....	47
2. Gli andamenti di finanza pubblica (1990-2007).....	59
3. La composizione dell'intervento pubblico.....	70
3.1 <i>La dinamica di entrate e spese (1990-2007), per categorie economiche....</i>	<i>70</i>
3.2 <i>L'analisi per sottosettori</i>	<i>78</i>
3.3 <i>La classificazione funzionale (COFOG).....</i>	<i>85</i>
PARTE TERZA: GLI ANDAMENTI DI SETTORE	99
1. Le entrate.....	101
1.1 <i>L'imposta personale sul reddito (Irpef-Ire)</i>	<i>106</i>
1.1.1 <i>Le addizionali Irpef.....</i>	<i>111</i>
1.2 <i>L'imposta sul reddito delle società (Ires)</i>	<i>114</i>
1.3 <i>Le imposte sui redditi delle attività finanziarie</i>	<i>118</i>
1.4 <i>L'Imposta sul valore aggiunto (IVA)</i>	<i>126</i>
1.5 <i>L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP).....</i>	<i>131</i>
1.6 <i>L'imposta comunale sugli immobili (ICI)</i>	<i>134</i>
2. Il sottosettore delle Amministrazioni Locali	137
2.1 <i>Il comparto delle Regioni, anni 1980-2006.....</i>	<i>139</i>
2.2 <i>Il comparto delle Province, anni 1980-2006.....</i>	<i>143</i>
2.3 <i>Il comparto dei Comuni, anni 1980-2006.....</i>	<i>150</i>

APPROFONDIMENTI SPECIFICI

- *I riferimenti normativi del Patto di stabilità e crescita 23*
- *Calcolo della componente ciclica delle entrate: confronto fra l'approccio dell'OCSE e quello della BCE 41*
- *Crescita e produttività: una breve sintesi..... 55*
- *Indicatori di riferimento per la finanza pubblica 96*
- *Indicatori economico-strutturali delle amministrazioni provinciali e comunali..... 156*

**PARTE PRIMA:
LE ISTITUZIONI EUROPEE**

1. L'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita

1.1 Il Trattato di Maastricht e le regole di bilancio

Con il Trattato di Maastricht, nel 1992, venivano fissati i principi e le regole per la conduzione della politica di bilancio nei paesi dell'Unione europea e per l'adesione alla moneta unica. Finanze pubbliche in ordine venivano riconosciute come fondamentali per garantire una crescita sostenibile e non inflazionistica¹. Venivano stabiliti limiti quantitativi per i saldi di bilancio e per il debito e venivano introdotti divieti di finanziamento monetario dei disavanzi pubblici (si vedano nell'approfondimento "I riferimenti normativi del Patto di stabilità e crescita" gli articoli del Trattato e il Protocollo sui disavanzi eccessivi).

La necessità di regole fiscali era acuita dal progetto dell'unificazione monetaria. L'adozione dell'euro avrebbe, infatti, eliminato sia il rischio di cambio, sia l'associato premio di rischio per ciascuna valuta nazionale facendo indebolire l'effetto disciplina esercitato dai mercati finanziari². Con la moneta unica e l'integrazione crescente dei mercati finanziari ad essa associata, il mercato dei titoli di Stato avrebbe acquisito un maggior grado di liquidità e reso i titoli

¹ Disavanzi elevati e debito crescente fanno innalzare i tassi di interesse (gli investitori saranno disposti a continuare a comprare titoli solo a rendimenti crescenti) a detrimento degli investimenti privati e creare pressioni inflazionistiche (l'espansione fiscale può determinare un eccesso di domanda interna).

² In un sistema di cambi flessibili disavanzi fiscali elevati contribuiscono al formarsi di aspettative di svalutazione della moneta e alla richiesta da parte degli investitori in titoli del debito denominati in quella valuta di un premio di rischio più alto per compensare la perdita sul tasso di cambio.

dei vari paesi “quasi sostituti” nei portafogli degli investitori. In questo nuovo regime l’effetto sui tassi di interesse e sull’inflazione nell’Unione monetaria della politica fiscale espansiva di un paese sarebbe stato più contenuto che in un sistema a cambi flessibili e si sarebbe ripercosso su tutti i paesi appartenenti all’area. L’esistenza di questo incentivo a essere meno fiscalmente disciplinati giustificava per i paesi aderenti alla moneta unica la necessità di regole fiscali stringenti.

Un’altra ragione per richiedere il perseguimento di obiettivi di bilancio ambiziosi in un’unione monetaria risiedeva nel venir meno dello strumento della politica monetaria e del cambio per far fronte alle fluttuazioni cicliche dell’economia. A fronte di uno *shock* asimmetrico in uno dei paesi dell’unione monetaria l’unico strumento di politica economica disponibile sarebbe stato quello della politica di bilancio. Per poter svolgere un efficace funzione di stabilizzazione economica era necessario contenere i saldi di bilancio. Un disavanzo contenuto avrebbe permesso, infatti, di far operare liberamente gli stabilizzatori automatici (quei meccanismi insiti nel sistema economico che operano senza necessità di interventi discrezionali, si pensi alla progressività dei sistemi di tassazione, agli ammortizzatori sociali) in maniera anticiclica. Nelle fasi di crescita bassa, a minori livelli di reddito sono associate entrate fiscali più basse e maggiori spese per il sostegno della disoccupazione. Se il disavanzo fosse già su livelli elevati, il governo si troverebbe costretto, per non compromettere la sostenibilità dei conti, ad inasprire il carico tributario e ridurre le spese durante una congiuntura sfavorevole. L’opportunità di poter operare in maniera anticiclica durante una

recessione necessita che si creino gli opportuni spazi di manovra durante le fasi congiunturali positive, attraverso una correzione o un miglioramento della posizione di bilancio.

1.2 Il Patto di Stabilità e Crescita: progetto originario e riforma del 2005

A metà degli anni '90, sotto impulso tedesco e in vista dell'eliminazione della leva del tasso di cambio e della politica monetaria nazionale, proseguiva il dibattito sulle regole fiscali nell'unione monetaria e sulla necessità di specificare ulteriormente i criteri fissati nel Trattato di Maastricht. Il rispetto del limite del 3 per cento del PIL per il disavanzo e la possibilità di agire in maniera anticiclica richiedevano che, nel medio periodo, i paesi raggiungessero obiettivi ben più ambiziosi. A tal fine veniva definito l'insieme delle regole e delle procedure del Patto di Stabilità e Crescita, che consiste in una Risoluzione del Consiglio europeo e in due regolamenti del Consiglio³.

In termini sostanziali il Patto si articola in una “parte preventiva” e in una “parte dissuasiva”. Secondo le disposizioni di carattere preventivo gli Stati membri devono presentare alle istituzioni comunitarie programmi annuali di stabilità (o di convergenza per i

³ Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997) [Gazzetta ufficiale C 236 del 02.08.1997]

Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi [Gazzetta ufficiale L 209 del 02.08.1997].

Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche [Gazzetta ufficiale L 209 del 02.08.1997].

paesi che non fanno parte dell'unione monetaria), che descrivono la strategia adottata dal Paese per il perseguimento di un obiettivo di medio periodo che garantisca finanze pubbliche sane (nella versione originaria si richiedeva per tutti i paesi un saldo di bilancio prossimo al pareggio o in avanzo), lo scenario macroeconomico di riferimento e le principali misure di finanza pubblica. La Commissione valuta questi programmi e il Consiglio esprime un parere in proposito. La parte preventiva del Patto prevede due strumenti che possono essere utilizzati per evitare la formazione di disavanzi "eccessivi". Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può attivare la procedura di "allarme preventivo" rivolgendo un formale avvertimento (*early warning*) allo Stato membro nel quale rischia di determinarsi un disavanzo eccessivo. La Commissione può richiamare uno Stato membro al rispetto degli obblighi del Patto di stabilità e crescita formulando apposite raccomandazioni di politica economica (*early policy advice*).

Gli elementi dissuasivi del patto sono quelli previsti dalla procedura per i disavanzi eccessivi, che scatta quando il disavanzo supera la soglia del 3 per cento del PIL prevista dal Trattato. Se ritiene che vi sia un disavanzo eccessivo ai sensi del Trattato, il Consiglio formula delle raccomandazioni agli Stati membri interessati affinché essi adottino delle misure correttive, indicando un termine entro cui riassorbire il deficit. L'inosservanza delle raccomandazioni fa scattare le ulteriori fasi della procedura, che può giungere, per gli Stati membri dell'area dell'euro, fino alla comminazione di sanzioni.

I primi anni di applicazione del Patto hanno messo in luce una serie di criticità che ne rendevano difficoltosa la piena applicazione.

Lo stallo istituzionale determinatosi alla fine del 2003 rispetto alle procedure di Francia e Germania ha portato a una rivisitazione delle norme del Patto, che sono state modificate nel 2005. Modifiche rilevanti sono state introdotte sia relativamente alla parte preventiva che alla parte dissuasiva. Nel rapporto del Consiglio Ecofin allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo della primavera 2005 si legge:

“Nel rivedere le disposizioni del patto di stabilità e crescita, il Consiglio ha sostanzialmente individuato cinque settori in cui si potrebbero apportare miglioramenti:

- I. accrescere la razionalità economica delle norme di bilancio per aumentarne la credibilità e la titolarità;
- II. migliorare la titolarità dei responsabili politici nazionali;
- III. sfruttare più efficacemente i periodi in cui le economie crescono più del tasso tendenziale per procedere a un risanamento dei conti pubblici al fine di evitare politiche procicliche;
- IV. tenere maggiormente conto, nelle raccomandazioni del Consiglio, dei periodi in cui le economie crescono meno del tasso tendenziale;
- V. prestare sufficiente attenzione, nella sorveglianza delle posizioni di bilancio, al debito e alla sostenibilità.”

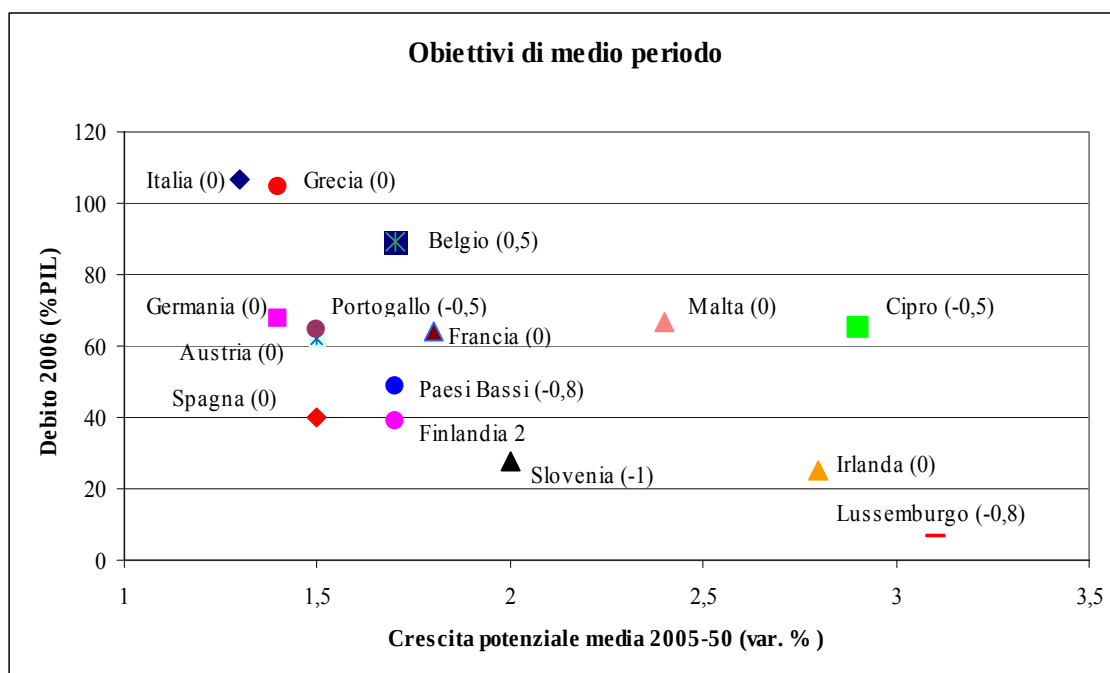
1.2.1 Le modifiche della parte preventiva

In primo luogo, gli obiettivi di medio periodo sono stati differenziati tra paesi sulla base del debito esistente e del potenziale di crescita dell'economia (si veda il Riquadro Obiettivi di medio periodo). Queste variabili sono, infatti, rilevanti per stabilire qual è il livello appropriato del saldo di bilancio che garantisce la sostenibilità dei conti pubblici nel medio lungo periodo. Un paese con tasso di crescita potenziale elevato e basso debito può mantenere nel tempo un moderato disavanzo senza compromettere la tenuta dei conti pubblici. Viceversa per un paese con crescita potenziale bassa ed alto debito.

Il Grafico I.1.1 illustra gli obiettivi di medio periodo fissati dai paesi nei loro ultimi Programmi di Stabilità. Sull'asse verticale sono

riportati i livelli di debito in termini di PIL, mentre sull'asse orizzontale sono indicati i tassi di crescita potenziale media calcolati, sulla base di una metodologia condivisa tra Commissione europea e Stati membri, sul periodo 2005-50.

Grafico I.1.1



Fonte: Commissione europea

Il punto corrispondente a ciascun paese è posizionato in corrispondenza del suo livello di debito e di crescita. In alto a sinistra ci saranno i paesi a maggiore debito e minore crescita potenziale; in basso a destra i paesi con minore debito e maggiore crescita. Vicino a ciascun punto, tra parentesi, è indicato l'obiettivo di medio periodo nazionale. Gli obiettivi sono compresi in un intervallo compreso tra un indebitamento strutturale pari all'1 (con segno negativo nel grafico) per cento del PIL e uno pari a 0. Alcuni paesi, come Belgio e Finlandia, hanno fissato il loro obiettivo su un livello più ambizioso di quanto richiesto dalla loro posizione debitoria e di crescita potenziale. Questa scelta è giustificata dalla volontà di raggiungere una posizione

di bilancio di medio periodo che permetta di affrontare, con maggiori margini di manovra, l'impatto dei costi legati all'invecchiamento della popolazione.

La riforma del 2005 prevede che l'impatto sui conti pubblici dell'invecchiamento della popolazione venga preso in considerazione nella determinazione degli obiettivi di medio periodo. Nei prossimi decenni, infatti, si scaricheranno sui bilanci spese crescenti per pensioni ed altre forme di assistenza. I paesi dovranno quindi aggiornare i loro obiettivi in base all'aumento previsto delle spese legate all'invecchiamento e a una metodologia in fase di definizione a livello comunitario.

Obiettivi di medio periodo

L'obiettivo viene definito sulla base del potenziale di crescita dell'economia e del rapporto debito/PIL. Il percorso di avvicinamento si fonda su una regola comune di correzione annuale strutturale di 0,5 punti percentuali; la regola può variare in base alla variazione del ciclo economico.

L'obiettivo di medio periodo consiste nel livello di indebitamento netto strutturale (corretto per il ciclo e per le misure temporanee) tale da garantire un margine di sicurezza rispetto al rischio di incorrere in un disavanzo eccessivo (superare il limite del 3 per cento) e tale da assicurare un ritmo certo di avvicinamento ad una situazione di sostenibilità. Infine, il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine viene considerato necessario per lasciare spazio, nelle situazioni normali, ad interventi specifici di politica di bilancio, in particolare alla spesa per investimenti.

In linea generale, l'obiettivo di medio termine dovrebbe essere compreso tra un disavanzo dell'1 per cento e un equilibrio o surplus di bilancio.

La misura della riduzione annua strutturale dello 0,5 per cento, può variare a seconda della posizione del paese nel ciclo economico (*good or bad times*). In base al Codice di Condotta relativo al PSC, l'identificazione di *good* e *bad times* implica un'analisi complessiva della situazione economica del paese. In linea generale, i "periodi buoni" sono quelli in cui il prodotto eccede il suo livello potenziale, ovvero in cui l'*output gap* è positivo (si veda il riquadro Saldi strutturali, *output gap* e PIL potenziale). Viene, peraltro, tenuta altresì in considerazione anche la variazione dell'*output gap* nel periodo di programmazione. Se ad esempio l'*output gap* è negativo, ma con un valore che tende a ridursi alla fine del periodo, la posizione del paese potrebbe comunque essere valutata in *good times*.

Deviazioni dalla misura dello 0,5 per cento possono, altresì, essere accettate – a determinate condizioni⁴ - in caso che il paese abbia effettuato riforme strutturali.

⁴ Le condizioni sono essenzialmente che: 1) siano riforme rilevanti, abbiano cioè un effetto dimostrabile sulla sostenibilità del debito; 2) sia, comunque, garantito, con adeguati margini, il rispetto del limite del

I paesi che hanno adottato riforme in campo previdenziale idonee a contenere tali spese avranno minori vincoli nella determinazione di nuovi obiettivi di medio periodo. La Tabella I.1.1 riporta i livelli della spesa legata all'invecchiamento al 2004 e le variazioni attese di tali spesa per i paesi dell'area dell'euro a due date: il 2030 e il 2050.

Tabella I.1.1

Stime di crescita delle spese legate all'invecchiamento tra il 2004 e 2030/50			
	2004	Crescita dal 2004 al 2030	Crescita dal 2004 al 2050
Belgio	25,4	4,5	6,3
Germania	23,7	1	2,7
Irlanda	15,4	3,3	7,8
Grecia*	--	--	--
Spagna	20	3,3	8,5
Francia	27	2	3,2
Italia	26,2	1	1,7
Cipro	16,5	4,1	11,8
Lussemburgo	19,6	5,4	8,2
Malta	18,1	1,8	0,3
Paesi Bassi	20,9	3,8	5
Austria	25,2	0,9	0,2
Portogallo	24,4	4,3	10,1
Slovenia	24,1	4,4	9,7
Finlandia	25,5	4,7	5,2
* non disponibile			
Fonte: Commissione Europea, Sustainability Report, 2006			

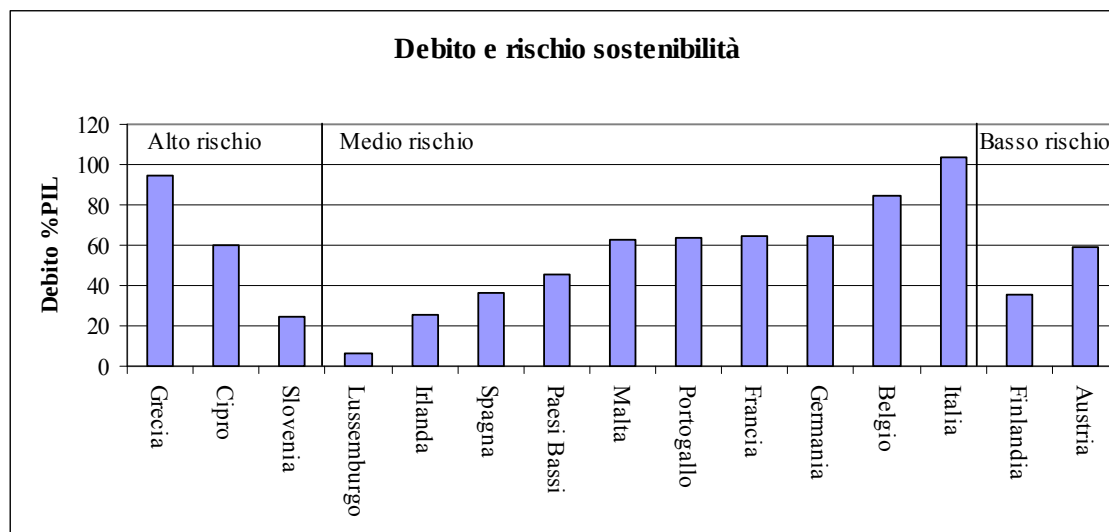
I dati della Tabella indicano come le variazioni attese differiscono molto tra paese e paese. Nei paesi dove è stato già avviato il processo di riforma (per esempio, Italia e Austria) le variazioni attese sono molto contenute, anche se i livelli di partenza di questo tipo di spesa sono relativamente elevati. In alcuni paesi, come la Slovenia, la Spagna, l'Irlanda, l'invecchiamento della popolazione, in assenza di riforme, peserà molto sui conti pubblici nonostante l'attuale

situazione dei conti pubblici sia positiva in termini sia di indebitamento netto che di debito pubblico.

In attesa dell'aggiornamento degli obiettivi nazionali, la Commissione nella valutazione dei programmi di stabilità provvede ad emettere un giudizio di tipo qualitativo sulla sostenibilità di lungo periodo delle finanze nazionali. I paesi sono divisi in tre grandi gruppi a ciascuno dei quali viene attribuito un elevato, moderato o basso rischio. I giudizi si fondano indicatori sintetici che sono concordati tra paesi e Commissione. Tali indicatori forniscono una misura sintetica dell'aggiustamento medio di bilancio, in termini di riduzione delle spese e/o incremento delle entrate, necessario per raggiungere, a una data scadenza, un livello obiettivo del rapporto debito/PIL e garantire l'equilibrio intertemporale di bilancio su un orizzonte infinito⁵. Tali indicatori sono integrati con giudizi qualitativi legati allo sforzo di riforma fatto dai paesi. E' per questa ragione che troviamo accomunati nella stessa categoria di rischio paesi che hanno livelli di debito di partenza molto diversi: si veda per esempio l'Italia, rispetto a Spagna e Irlanda, nella categoria del medio rischio, e la Slovenia, inclusa tra i paesi ad alto rischio nonostante conti pubblici correnti molto positivi (si veda il Grafico I.1.2).

⁵ Gli indicatori sono sostanzialmente due: S1 che indica l'aggiustamento permanente del saldo primario strutturale necessario a raggiungere nel 2050 il target del 60 per cento nel rapporto debito/PIL, per date proiezioni delle voci di spesa collegate all'età; S2 che indica l'aggiustamento permanente del saldo primario strutturale necessario a soddisfare il vincolo intertemporale del bilancio pubblico su un orizzonte infinito (per $t=\infty$ è debito = 0), per date proiezioni delle voci di spesa collegate all'età.

Grafico I.1.2



Fonte: Elaborazione dati Commissione europea.

Gli obiettivi di medio periodo e la valutazione dei processi di aggiustamento fiscale vengono misurati in termini strutturali, al netto cioè dell'impatto delle fluttuazioni cicliche e delle misure *una tantum* (si veda il Riquadro sottostante). L'utilizzo di queste misure permette di depurare i saldi da fattori contingenti e di poter apprezzare gli interventi discrezionali operati dai governi.

Un'ulteriore modifica sostanziale della parte preventiva del Patto riguarda la considerazione dell'impatto dei conti pubblici delle riforme strutturali necessarie nei paesi europei per innalzare il potenziale di crescita e garantire la sostenibilità dei conti pubblici,

Saldi strutturali, *output gap* e PIL potenziale

I saldi strutturali corrispondono ai saldi effettivi, corretti per il ciclo e al netto delle misure *una tantum* e delle altre misure temporanee.

Da un punto di vista metodologico, il saldo corretto per il ciclo (*cyclically adjusted balance*, CAB) misura il saldo del settore delle pubbliche amministrazioni al netto dell'impatto delle fluttuazioni economiche, consentendo in tal modo di distinguere le variazioni automatiche di entrate e spese pubbliche rispetto all'andamento del sistema economico, dalla componente discrezionale di politica fiscale. La dinamica di tale ultima componente consente, altresì, di valutare il carattere espansivo o restrittivo della politica fiscale adottata o programmata. Il saldo strutturale si ottiene

scontando nel saldo corretto per il ciclo le misure *una tantum*, che possono solo temporaneamente influire sull'andamento del disavanzo.

Le misure degli indicatori strutturali si basano sull'identificazione dell'elemento ciclico del saldo e presuppongono la stima della sensibilità delle entrate e delle spese correnti alle deviazioni dell'economia dal suo livello potenziale (il livello corrispondente al pieno impiego dei fattori produttivi). Il calcolo del bilancio strutturale necessita, quindi, della stima dell'*output* potenziale e dell'*output gap* (la differenza percentuale tra il PIL potenziale e quello effettivo), della quantificazione delle componenti cicliche (il prodotto tra l'elasticità del bilancio rispetto al PIL che per l'Italia è stimata pari a 0,5 e l'*output gap*) e della depurazione della componente ciclica al rapporto corrente tra saldo di bilancio e PIL.

A titolo puramente esemplificativo e scontando un certo grado di approssimazione, si consideri una situazione in cui un paese registra un *output gap* negativo (crescita inferiore al potenziale) pari a 1 per cento e un disavanzo pari al 3 per cento. Si assuma, inoltre, che non vengano prese misure *una tantum* e che l'elasticità del bilancio al PIL sia pari a 0,5 per cento. In questo caso il disavanzo strutturale sarà pari a:

$$3\% - (0,5 \times 1\%) = 2,5\%$$

Nel caso in cui, a parità di disavanzo, l'*output gap* risultasse positivo per l'1 per cento, il disavanzo strutturale sarebbe pari a:

$$3\% + (0,5 \times 1\%) = 3,5\%$$

Sulla determinazione dell'indebitamento strutturale risulta, quindi, determinante il segno e l'ampiezza dell'*output gap*, cioè della posizione dell'economia rispetto alla crescita potenziale.

Purtroppo, tali indicatori non sono osservabili e devono essere stimati sulla base di altre variabili conosciute e misurabili (come ad esempio il PIL reale) e le loro stime risultano notoriamente incerte e fortemente dipendenti dalle metodologie usate nel calcolo. Inoltre, poiché le stime del prodotto potenziale sono basate su dati storici, esse difficilmente colgono in modo adeguato gli effetti dei cambiamenti strutturali, se non molto tempo dopo il verificarsi di tali cambiamenti⁶. Nonostante queste difficoltà, questi indicatori sono utilizzati da organismi sia pubblici sia privati per valutare l'impostazione della politica di bilancio nei vari paesi e quantificare quanta parte delle variazioni dei saldi di bilancio sono funzione di interventi discrezionali. Il saldo di bilancio corretto per il ciclo, o saldo strutturale, è l'aggregato che esprime la situazione dei conti pubblici coerente con il prodotto potenziale dell'economia e al netto della componente ciclica. La componente ciclica misura l'operare degli stabilizzatori automatici, vale a dire la variazione delle entrate fiscali e delle spese per ammortizzatori sociali in seguito a fluttuazioni congiunturali ed è il risultato del prodotto tra *output gap* e l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica il cui valore, concordato a livello comunitario, è per l'Italia pari a 0,50.

⁶ Diverse metodologie di stima dell'*output gap* possono generare stime diverse anche di alcuni punti percentuali. Il calcolo presuppone stime del tasso a cui l'economia può crescere senza produrre pressioni inflazionistiche. Il suddetto tasso varia nel tempo, al variare della sottostante struttura dell'economia e, nel momento in cui un maggior numero di informazioni diventa disponibile, dovrebbe essere possibile produrre stime *backward looking* dell'*output gap* migliori di quelle realizzabili contestualmente. Questo suggerisce che le stime *ex post* dei saldi strutturali possono essere diverse da quelle basate sulle posizioni di bilancio correnti o previste.

in particolare la riforma delle pensioni. Nel rapporto Ecofin sopraccitato del 2005 si legge:

"Il Consiglio conviene che, per rafforzare l'orientamento del patto verso la crescita, si terrà conto di riforme strutturali nel definire il percorso di avvicinamento all'obiettivo a medio termine per i paesi che non l'hanno ancora raggiunto e nel consentire una deviazione temporanea da tale obiettivo per i paesi che l'hanno già raggiunto, restando chiaramente inteso che dovrà essere garantito un margine di sicurezza perché venga rispettato il valore di riferimento del 3% del PIL per il disavanzo e che la posizione di bilancio dovrebbe rientrare nell'ambito dell'obiettivo a medio termine entro il periodo del programma. Si terrà conto solo di riforme sostanziali che producono effetti diretti di contenimento dei costi a lungo termine, aumentando anche il potenziale di crescita, che pertanto avranno un impatto positivo quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche".

1.2.2 Le modifiche della parte dissuasiva

Le principali modifiche nella procedura dei disavanzi eccessivi riguardano essenzialmente la specificazione delle circostanze che rendono giustificabile la violazione del limite del 3 per cento e i tempi di rientro nei limiti previsti dal Trattato. Nella vecchia versione del Patto le circostanze eccezionali e temporanee che giustificavano la violazione del limite del 3 per cento erano molto restrittive (una recessione corrispondente a una caduta del PIL superiore al 2 per cento, con un'attenzione particolare ai casi in cui la caduta era compresa tra lo 0,5 per cento e l'1,5 per cento). Nella nuova versione del Patto è sufficiente una crescita negativa o un protratto periodo di bassa crescita rispetto al potenziale per deviare dalla soglia prevista dal Trattato. Sui tempi di rientro viene abbandonato il criterio rigido che prevedeva di tornare sotto il 3 per cento entro l'anno successivo all'identificazione del disavanzo eccessivo e viene introdotto il principio per cui la data di rientro viene fissata sulla base delle circostanze specifiche relative al paese. Il limite

temporale può essere esteso se il rientro nel valore limite non è stato consentito da inattesi eventi economici negativi. Viene stabilito che la correzione minima annua deve essere pari almeno allo 0,5 per cento all'anno in termini strutturali.

Tabella I.1.2

Procedure per disavanzo eccessivo in corso			
Paese	Data inizio procedura Rapporto della Commissione (ex art. 104.3 TUE)	Decisione Ecofin sull'esistenza del disavanzo eccessivo (ex art. 104.6)	Termine per la correzione del disavanzo
Ungheria	12 maggio 2004	5 luglio 2004	2009
Portogallo *	22 giugno 2005	20 settembre 2005	2008
Italia *	7 giugno 2005	28 luglio 2005	2007
Repubblica Ceca	12 maggio 2004	5 luglio 2004	2008
Polonia	12 maggio 2004	5 luglio 2004	2007
Slovacchia	12 maggio 2004	5 luglio 2004	2007
* La Commissione ha proposto l'abrogazione delle due procedure, che potrebbe essere sancita con decisione del Consiglio Ecofin a giugno 2008			
Fonte: Commissione europea			

Tabella I.1.3

Procedure per disavanzo eccessivo terminate		
Paese	Data inizio procedura Rapporto della Commissione (ex art. 104.3 TUE)	Decisione Ecofin che abroga la decisione sull'esistenza del disavanzo eccessivo (ex art. 104.12)
Cipro	12 maggio 2004	11 giugno 2006
Malta	12 maggio 2004	16 maggio 2007
Regno Unito	21 settembre 2005	12 settembre 2007
Grecia	19 maggio 2004	16 maggio 2007
Paesi Bassi	28 aprile 2004	7 giugno 2005
Germania	19 novembre 2002	16 maggio 2007
Francia	2 aprile 2003	30 gennaio 2007
Portogallo	24 settembre 2002	11 maggio 2004
Fonte: Commissione europea		

1.3 La procedura di disavanzo eccessivo nei confronti dell'Italia

Nel luglio 2005 il Consiglio ECOFIN ha adottato una decisione sull'esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo dell'Italia e ha avviato la procedura volta a far cessare tale situazione⁷.

Nella connessa raccomandazione il Consiglio ha raccomandato all'Italia di:

- riportare il disavanzo delle amministrazioni pubbliche al di sotto del 3 per cento del PIL in modo credibile e sostenibile entro il 2007. A tal fine il Consiglio ha rilevato la necessità, oltre che di attuare con rigore il bilancio 2005, di adottare le misure necessarie per garantire una riduzione cumulativa del disavanzo corretto per il ciclo, al netto di misure *una tantum* e di altre misure temporanee, di almeno l'1,6 per cento del PIL nel periodo 2006-2007 rispetto al suo livello nel 2005, con la realizzazione di almeno metà dell'aggiustamento nel 2006;
- assicurare che il rapporto debito pubblico/PIL si riduca sufficientemente e si avvicini al valore di riferimento (60 per cento) ad un ritmo soddisfacente, ripristinando a medio termine un adeguato livello di avanzo primario;
- riportare le finanze pubbliche ad una posizione a medio termine prossima al pareggio o positiva, tramite una riduzione del disavanzo

⁷ La decisione, adottata il 28 luglio 2005 (2005/694/CE) è stata basata sui seguenti elementi:
- rapporto disavanzo/PIL superiore al valore di riferimento del 3 per cento del PIL nel 2003 e 2004. Tale superamento non è stato determinato da un evento inconsueto, non soggetto al controllo delle autorità italiane, né è derivato da una grave recessione economica, ai sensi del Patto di stabilità e crescita. Il superamento del valore di riferimento non può inoltre essere considerato temporaneo in quanto il disavanzo è destinato a rimanere al di sopra di questo livello in misura significativa nel 2005 e nel 2006;
- rapporto debito/PIL, pari al 106-107% nel 2003 e nel 2004, nettamente superiore al valore di riferimento (del 60%) e non sceso ad un ritmo soddisfacente negli ultimi anni, né destinato a farlo nel prossimo futuro, tenuto conto del livello dell'avanzo primario (inferiore al 2% nel 2004).

corretto per il ciclo, al netto di misure *una tantum* e di altre misure temporanee, di almeno lo 0,5 per cento del PIL all'anno dopo la correzione del disavanzo eccessivo.

Il Consiglio ha rilevato altresì la necessità di aumentare la trasparenza nella raccolta e nel trattamento dei dati relativi alle finanze delle amministrazioni pubbliche nei conti nazionali italiani.

Il 14 marzo 2006 il Consiglio ha esaminato l'aggiornamento annuale del programma di stabilità presentato dall'Italia nel dicembre 2005 e lo ha ritenuto compatibile con una correzione del disavanzo eccessivo entro il 2007. Si è pertanto ritenuto di non procedere alle fasi successive della procedura di disavanzo eccessivo.

Nel dicembre 2006, il Governo ha presentato l'aggiornamento annuale del Programma di stabilità dell'Italia che indicava, a decorrere dal 2008, una correzione in termini strutturali compresa tra lo 0,6 e lo 0,8 per cento annuo, per raggiungere nel 2011, ultimo anno di previsione, un saldo positivo di bilancio, sempre al netto della componente ciclica e delle misure *una tantum*.

Il 27 febbraio 2007 il Consiglio ha espresso il parere sull'aggiornamento annuale del programma di stabilità dell'Italia presentato nel dicembre 2006 e lo ha ritenuto compatibile con una correzione del disavanzo eccessivo entro il 2007. Alla luce della raccomandazione del 28 luglio 2005, relativa alle misure da adottare per la correzione del disavanzo eccessivo, il Consiglio ha invitato l'Italia:

- a conseguire il previsto risanamento delle finanze nel 2007;

- ad approfittare dell'andamento del bilancio migliore del previsto e a garantire, dopo la correzione del disavanzo eccessivo, un adeguato avvicinamento all'obiettivo di medio termine, per raggiungerlo al più tardi entro il 2011, e una conseguente riduzione del rapporto debito/PIL;
- in considerazione dell'altissimo livello del debito, a dare piena attuazione alle riforme adottate in materia di pensioni, compreso il previsto adeguamento attuariale periodico in linea con le aspettative di vita, al fine di evitare significativi aumenti della spesa connessa all'invecchiamento demografico;
- a migliorare il processo di risanamento del bilancio aumentandone la trasparenza, specificando in maniera più dettagliata le misure di bilancio in una prospettiva a più lungo termine e attuando efficacemente meccanismi di sorveglianza e controllo della spesa, specialmente di quella sanitaria.

Con i dati di consuntivo per il 2007 e le ultime previsioni pubblicate dalla Commissione, si sono determinate le condizioni per l'abrogazione della procedura dei disavanzi eccessivi per l'Italia. Tra il 2005 e il 2007 la correzione strutturale dei conti pubblici italiani è stata pari a 3 punti percentuali di PIL. Per il 2008 e 2009 la Commissione prevede che l'indebitamento netto si collochi rispettivamente al 2,3 e al 2,4 per cento.

La chiusura della procedura dei disavanzi eccessivi non rende meno stringenti i vincoli posti dalle norme del Patto e richiede che il processo di aggiustamento verso l'obiettivo di medio periodo si compia con correzioni strutturali annue dell'ordine dello 0,5 per cento

entro il 2011 (in deroga all'impegno dell'Eurogruppo preso a Berlino nell'aprile del 2007, che prevedeva per tutti i paesi dell'area il raggiungimento dell'obiettivo entro il 2010).

Inoltre, il Consiglio e la Commissione chiedono che nella presentazione del Programma italiano di stabilità sia esposta una maggiore articolazione della strategia di finanza pubblica di medio periodo del governo, non ritenendo sufficiente la descrizione della manovra relativa all'anno immediatamente successivo a quello di presentazione del programma (si veda il Riquadro Parere del Consiglio).

1.4 La situazione dei conti pubblici nell'area dell'euro

I risultati di bilancio del 2007 nell'area sono stati migliori di quanto previsto fino a pochi mesi fa (si veda il Grafico I.1.3). Risultati particolarmente positivi sono stati registrati per Italia, Spagna, Cipro, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Slovenia grazie ad un andamento particolarmente favorevole delle entrate. Solo in Spagna, Paesi Bassi e Cipro le spese sono state inferiori alle previsioni iniziali. In Grecia e Francia spese superiori alle stime hanno comportato risultati di bilancio peggiori delle previsioni.

La Commissione stima, nelle ultime previsioni di primavera, che per l'anno in corso i paesi che hanno già raggiunto il loro obiettivo di medio periodo (Irlanda, Spagna, Cipro, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia e Finlandia) peggioreranno i loro saldi di circa mezzo punto percentuale. Con l'eccezione dei Paesi Bassi, in termini strutturali,

Parere del Consiglio, del 12 febbraio 2008 sul programma di stabilità aggiornato dell'Italia

Gazzetta ufficiale n. C 049 del 22/02/2008 pag. 0029 – 0033

Nel complesso si conclude che il programma dovrebbe consentire la correzione del disavanzo eccessivo nel 2007 con ampio margine. È probabile che il risultato di bilancio del 2007 sia migliore delle aspettative grazie agli andamenti favorevoli del ciclo e del bilancio. Questo risultato avrebbe potuto essere migliore senza la spesa aggiuntiva approvata nel corso dell'anno. Nel 2008 il saldo strutturale rischia di deteriorarsi in misura consistente, a meno che non sia preservata la posizione di partenza del 2007 risultata migliore del previsto. Il previsto aggiustamento in direzione dell'OMT è concentrato negli ultimi anni del programma. Il programma non fornisce alcuna informazione quanto alla composizione della strategia di risanamento del bilancio dopo il 2008, il che impedisce una valutazione adeguata. In particolare, restano da definire misure appropriate volte a contenere la spesa. Alla luce di questi rischi l'OMT potrebbe non essere raggiunto entro il 2011 come previsto nel programma e il rapporto debito/PIL potrebbe non scendere in misura sufficiente verso il valore di riferimento del 60 % del PIL nel periodo di riferimento. L'Italia è a medio rischio per quanto riguarda la sostenibilità delle sue finanze pubbliche, ma questa valutazione si basa sull'ipotesi di un'applicazione integrale delle riforme delle pensioni.

Sulla base della valutazione che precede e alla luce della raccomandazione del 28 luglio 2005 formulata ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 7, l'Italia è invitata a:

- i) rafforzare l'obiettivo di bilancio per il 2008 sfruttando i buoni risultati del 2007, in modo da garantire un aggiustamento ambizioso e attuare in seguito il risanamento di bilancio previsto con misure specifiche per garantire progressi adeguati in direzione dell'OMT e raggiungere quest'ultimo entro il periodo di riferimento accelerando così il ritmo di riduzione del debito;
- ii) tenuto conto del livello molto elevato del debito pubblico, attuare pienamente le riforme delle pensioni, in particolare l'aggiustamento attuariale periodico previsto, per evitare aumenti significativi delle spese legate all'invecchiamento della popolazione; e
- iii) precisare la strategia di bilancio a medio termine in linea con il PSC e il suo codice di condotta, proseguire gli sforzi al fine di migliorare la qualità delle finanze pubbliche mettendo l'accento sulla loro composizione, rafforzando la trasparenza del processo di bilancio ed attuando efficacemente meccanismi di controllo e di monitoraggio della spesa.

l'indebitamento peggiora in tutti questi paesi: la politica fiscale risulta quindi espansiva⁸.

In Slovenia e Finlandia che continuano a registrare *output gap* positivi (una crescita cioè superiore al potenziale), l'espansione fiscale

⁸ Per politica espansiva si intende un peggioramento del saldo di bilancio strutturale. Sarà di carattere prociclico se l'*output gap* è positivo, cioè il prodotto effettivo è superiore di quello potenziale mentre sarà di carattere anticiclico se l'*output gap* è negativo. Una politica restrittiva è una politica che vede migliorare il saldo del bilancio strutturale. Sarà prociclica in caso di *output gap* negativo (quando il prodotto effettivo è più basso di quello potenziale, sarà anticiclica nel caso contrario).

risulta di carattere prociclico. I paesi con un disavanzo limitato entro l'1 per cento (Belgio, Germania e Austria) vedranno aumentare marginalmente l'indebitamento netto. In termini strutturali, la Germania, che vedrà attuata la riforma della tassazione societaria nel 2008, peggiorerà il saldo di circa mezzo punto percentuale; il peggioramento risulterebbe di carattere prociclico. I paesi con disavanzi superiori all'1 per cento (Portogallo, Italia, Grecia, Francia, Malta) non soddisferanno il requisito di migliorare il saldo dello 0,5 per cento in termini strutturali. Secondo la Commissione, in Francia e Italia il disavanzo strutturale nel 2008 sarà più alto che nel 2007; in entrambi i casi il peggioramento è di carattere anticiclico, in quanto i due paesi continuano a registrare *output gap* negativi. Il Grafico I.1.4 illustra, con riferimento all'indebitamento netto, ai saldi strutturali e al debito, i risultati ottenuti negli anni 2006 e 2007, nonché le previsioni per l'anno in corso e il prossimo.

Grafico I.1.3

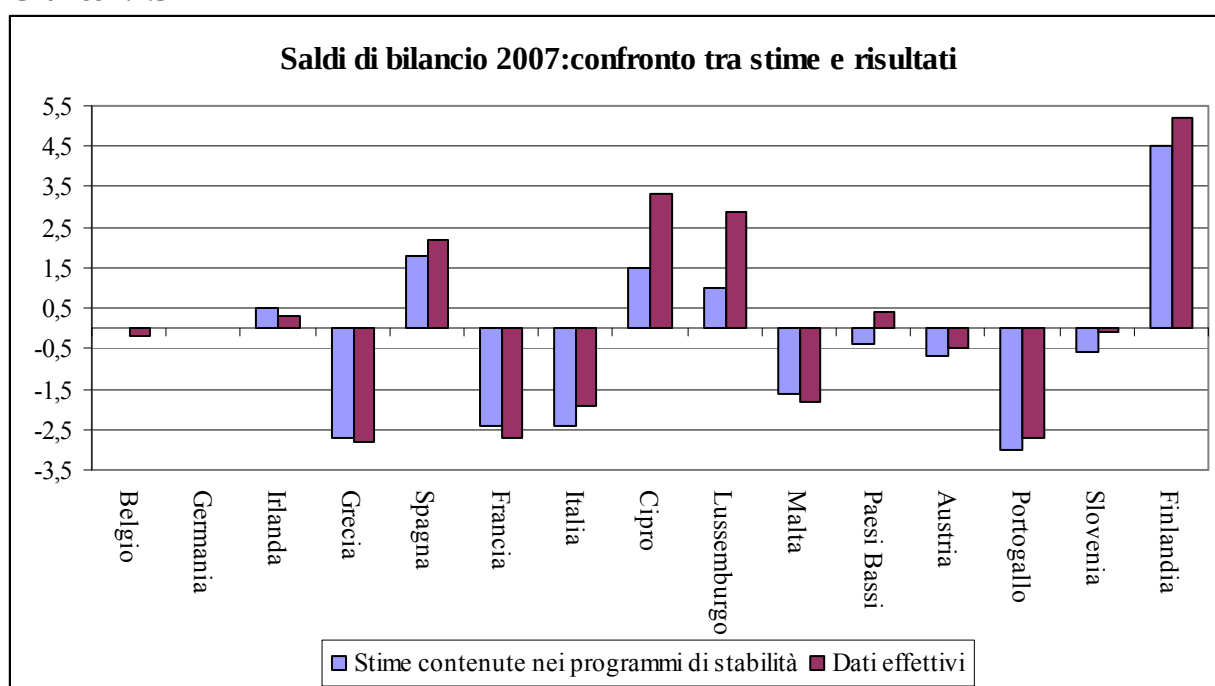
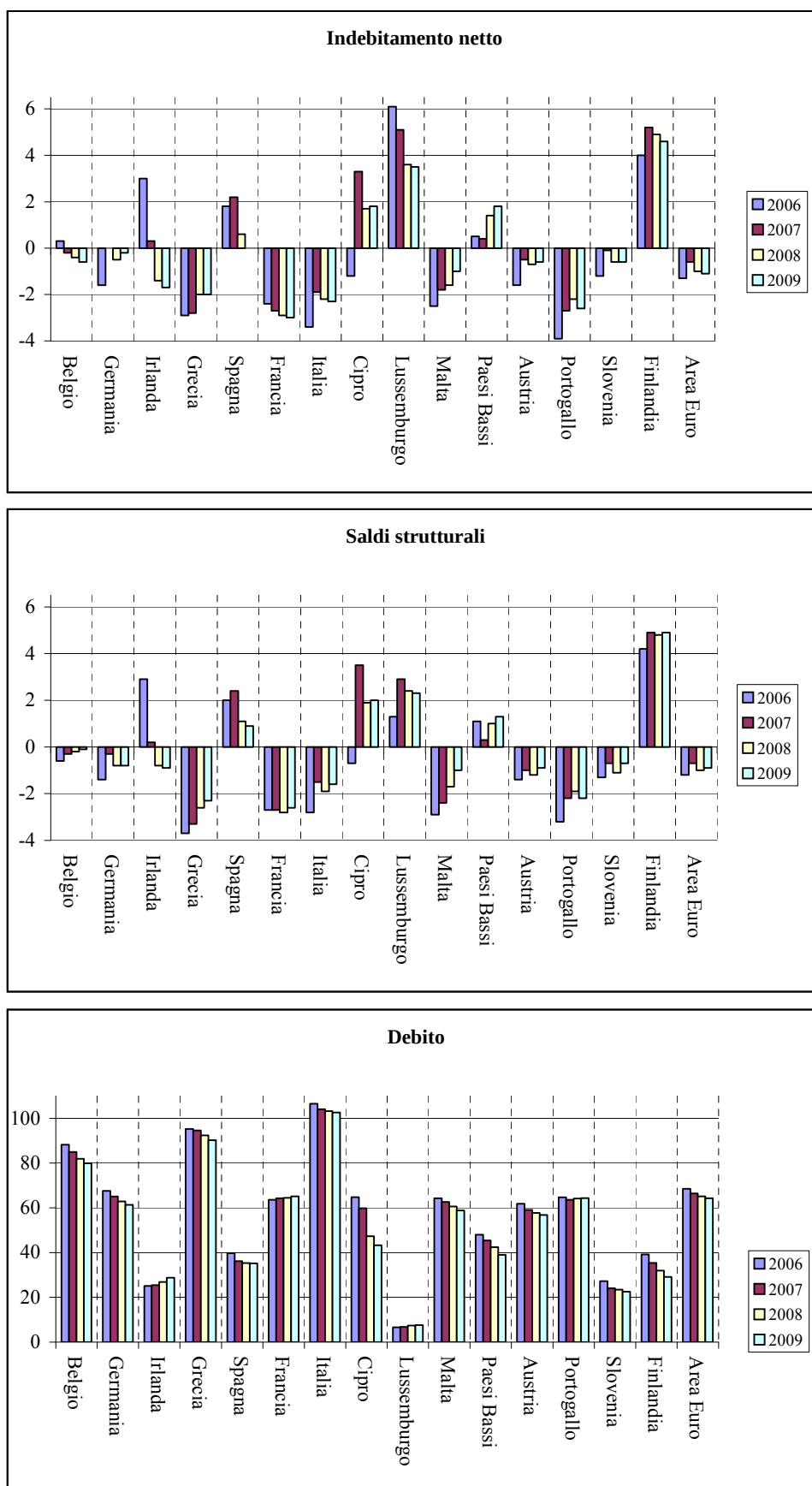


Grafico I.1.4

Previsioni per il 2008 e il 2009 sull'indebitamento netto, i saldi strutturali e il debito per i paesi dell'area euro



I riferimenti normativi del Patto di stabilità e crescita

Articolo 121 (ex articolo 99 del TCE)

1. Gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 120.

2. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo.

Il Consiglio europeo, deliberando sulla base di detta relazione del Consiglio, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione.

Sulla base di dette conclusioni, il Consiglio adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima. Il Consiglio informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione.

3. Al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, il Consiglio, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, sorveglia l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 e procede regolarmente ad una valutazione globale.

Ai fini di detta sorveglianza multilaterale, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie.

4. Qualora si accerti, secondo la procedura prevista al paragrafo 3, che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può rivolgere allo Stato membro in questione le necessarie raccomandazioni. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere di rendere pubbliche le proprie raccomandazioni.

Nel contesto del presente paragrafo, il Consiglio delibera senza tener conto del voto del membro del Consiglio che rappresenta lo Stato membro in questione.

Per maggioranza qualificata degli altri membri del Consiglio s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a).

5. Il presidente del Consiglio e la Commissione riferiscono al Parlamento europeo i risultati della sorveglianza multilaterale. Se il Consiglio ha reso pubbliche le proprie raccomandazioni, il presidente del Consiglio può essere invitato a comparire dinanzi alla commissione competente del Parlamento europeo.

6. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale di cui ai paragrafi 3 e 4.

Articolo 126
(ex articolo 104 del TCE)

1. Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.

2. La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti:

- a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che
 - il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento,
 - oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento;
- b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.

I valori di riferimento sono specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati.

3. Se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, la Commissione prepara una relazione. La relazione della Commissione tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e tiene conto di tutti gli altri fattori significativi, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro.

La Commissione può inoltre preparare una relazione se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo.

4. Il comitato economico e finanziario formula un parere in merito alla relazione della Commissione.

5. La Commissione, se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere allo Stato membro interessato e ne informa il Consiglio.

6. Il Consiglio, su proposta della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, decide, dopo una valutazione globale, se esiste un disavanzo eccessivo.

7. Se, ai sensi del paragrafo 6, decide che esiste un disavanzo eccessivo, il Consiglio adotta senza indebito ritardo, su raccomandazione della Commissione, le raccomandazioni allo Stato membro in questione al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo. Fatto salvo il disposto del paragrafo 8, dette raccomandazioni non sono rese pubbliche.

8. Il Consiglio, qualora determini che nel periodo prestabilito non sia stato dato seguito effettivo alle sue raccomandazioni, può rendere pubbliche dette raccomandazioni.

9. Qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, le misure volte alla riduzione del disavanzo che il Consiglio ritiene necessaria per correggere la situazione.

In tal caso il Consiglio può chiedere allo Stato membro in questione di presentare relazioni secondo un calendario preciso, al fine di esaminare gli sforzi compiuti da detto Stato membro per rimediare alla situazione.

10. I diritti di esperire le azioni di cui agli articoli 258 e 259 non possono essere esercitati nel quadro dei paragrafi da 1 a 9 del presente articolo.

11. Fintantoché uno Stato membro non ottempera ad una decisione presa in conformità del paragrafo 9, il Consiglio può decidere di applicare o, a seconda dei casi, di rafforzare una o più delle seguenti misure:

- chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli,
- invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti verso lo Stato membro in questione,
- richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un deposito infruttifero di importo adeguato presso l'Unione, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto,

- infliggere ammende di entità adeguata.

Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo delle decisioni adottate.

12. Il Consiglio abroga alcune o tutte le decisioni o raccomandazioni di cui ai paragrafi da 6 a 9 e 11 nella misura in cui ritiene che il disavanzo eccessivo nello Stato membro in questione sia stato corretto. Se precedentemente aveva reso pubbliche le sue raccomandazioni, il Consiglio dichiara pubblicamente, non appena sia stata abrogata la decisione di cui al paragrafo 8, che non esiste più un disavanzo eccessivo nello Stato membro in questione.

13. Nell'adottare le decisioni o raccomandazioni di cui ai paragrafi 8, 9, 11 e 12, il Consiglio delibera su raccomandazione della Commissione.

Nell'adottare le misure di cui ai paragrafi da 6 a 9, 11 e 12, il Consiglio delibera senza tener conto del voto del membro del Consiglio che rappresenta lo Stato membro in questione.

Per maggioranza qualificata degli altri membri del Consiglio s'intende quella definita conformemente all'articolo 238, paragrafo 3, lettera a).

14. Ulteriori disposizioni concernenti l'attuazione della procedura descritta nel presente articolo sono precisate nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati.

Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, adotta le opportune disposizioni che sostituiscono detto protocollo.

Fatte salve le altre disposizioni del presente paragrafo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, precisa le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni di detto protocollo.

PROTOCOLLO (N. 12)
SULLA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI

LE ALTE PARTI CONTRAENTI,

DESIDERANDO precisare le modalità della procedura per i disavanzi eccessivi di cui all'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea,

HANNO CONVENUTO le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

Articolo 1

I valori di riferimento di cui all'articolo 126, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono:

- il 3 % per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato,
- il 60 % per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Articolo 2

Nell'articolo 126 di detto trattato e nel presente protocollo:

- per pubblico, si intende la pubblica amministrazione, vale a dire l'amministrazione statale, regionale o locale e i fondi di previdenza sociale, ad esclusione delle operazioni commerciali, quali definiti nel Sistema europeo di conti economici integrati,
- per disavanzo, si intende l'indebitamento netto quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati,
- per investimento, si intende la formazione lorda di capitale fisso, quale definita nel Sistema europeo di conti economici integrati,
- per debito, si intende il debito lordo al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio e consolidato tra e nei settori della pubblica amministrazione quale definita nel primo trattato.

Articolo 3

Al fine di garantire l'efficacia della procedura per i disavanzi eccessivi, i governi degli Stati membri, ai sensi della stessa, sono responsabili dei disavanzi della pubblica amministrazione come definita all'articolo 2, primo trattino, del presente protocollo. Gli Stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dai trattati in questo settore. Gli Stati membri riferiscono alla Commissione, tempestivamente e regolarmente, in merito al loro disavanzo, previsto ed effettivo, nonché al livello del loro debito.

Articolo 4

I dati statistici da usare per l'applicazione del presente protocollo sono forniti dalla Commissione.

2. Il ruolo delle previsioni

Le decisioni di politica di bilancio per essere efficaci devono fondarsi sulla valutazione accurata dello scenario macroeconomico di riferimento e sulla comprensione dei meccanismi di interazione tra scelte di finanza pubblica e andamenti delle variabili economiche.

È necessario, in primo luogo, definire se si è in una fase espansiva del ciclo economico o in una fase recessiva. La posizione nel ciclo dell'economia è importante per prevedere l'andamento dei conti pubblici. Con tassi di crescita elevati e in assenza di interventi discrezionali le entrate crescono in maniera automatica, così come le spese tendono a ridursi. Viceversa nelle fasi di crescita bassa. L'entità di queste variazioni dipende da diversi fattori, dalla composizione della crescita, dalla struttura del sistema fiscale, dall'esistenza o meno di istituti assistenziali che intervengono in caso di recessione.

Le decisioni di bilancio di carattere discrezionale hanno a loro volta un impatto sulle variabili economiche e sui comportamenti degli operatori economici (famiglie e imprese) e possono modificare gli andamenti macroeconomici.

La normativa italiana in materia di contabilità riconosce la rilevanza della definizione del quadro di macroeconomico di riferimento per la fissazione degli obiettivi di finanza pubblica e le decisioni di politica di bilancio. L'art. 3 della legge 468/78 e successive modificazioni stabilisce che:

“Nel documento di programmazione economico-finanziaria, premessa la valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria e della evoluzione economico-finanziaria internazionale in particolare nella Comunità europea, sono indicati:

a) i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente, ivi compreso il flusso di risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno, con l'indicazione dei fondi nazionali addizionali, e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte (25);

b) gli obiettivi macroeconomici ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione”

L'art. 30 della stessa legge prevede, inoltre, che la Relazione Previsionale e Programmatica aggiorni le previsioni macroeconomiche del DPEF per l'impostazione della legge finanziaria.

L'adesione alle norme europee del Patto di stabilità e crescita ha rafforzato la rilevanza dell'attività di previsione sotto due aspetti principali. In primo luogo, viene richiesto che le previsioni economiche su cui si fissano gli obiettivi di bilancio siano realistiche e non ottimistiche. L'ottimismo delle previsioni può rappresentare per gli esecutivi in carica un incentivo per limitare in fase di predisposizione delle manovre di bilancio l'entità della correzione e/o per prevedere spese addizionali e riforme fiscali. In questo modo, a consuntivo, il peggioramento dei conti può essere imputato al peggioramento delle condizioni economiche. Per l'eliminazione di questo incentivo alcuni paesi si affidano ad istituzioni indipendenti per l'elaborazione del quadro macroeconomico di riferimento della finanza pubblica.

L'errore di previsione non necessariamente è di carattere volontario. Gli esercizi di previsione sono soggetti a differenti fonti di errore. Tra le maggiori difficoltà ci sono: la capacità di distinguere nel *trend* di crescita delle variabili economiche fattori temporanei da quelli permanenti e di individuare il punto di svolta del ciclo economico. Un ruolo determinante è svolto dalle metodologie statistiche utilizzate nei processi di previsione.

Il Grafico I.2.1 – che riporta analisi svolte dagli uffici della Commissione Europea - confronta le previsioni di crescita per l'Italia presentate nelle varie versioni del programma di stabilità italiano a partire dal 1999/2000 con i valori effettivi; il Grafico I.2.2 confronta le previsioni di crescita fatte dalla Commissione per l'area dell'euro con i valori effettivi. Nei due grafici si può notare come, in entrambi i casi, le previsioni siano state ben superiori ai valori realizzati per diversi anni dall'inizio della terza fase dell'unione monetaria. Questa osservazione è un indicatore dei primi due errori di stima sopracitati. Le previsioni risultano, infatti, molto influenzate dall'andamento più recente delle variabili osservate, soprattutto negli anni in cui la crescita risultava ancora robusta. Negli ultimi anni si assiste a una maggiore cautela, anche da parte della Commissione, il cui errore di previsione risultava comunque meno marcato, nella predisposizione delle stime di crescita per gli anni successivi. Ai grafici relativi alle previsioni di crescita vengono associati quelli relativi all'indebitamento netto (Grafici I.2.3 e I.2.4).

Si nota come all'ottimismo sulla crescita si associ un altrettanto ottimismo sui risultati attesi di finanza pubblica.

Grafico I.2.1

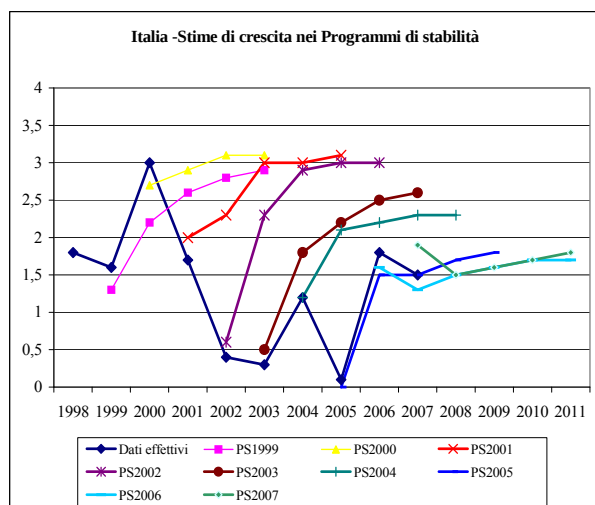


Grafico I.2.2

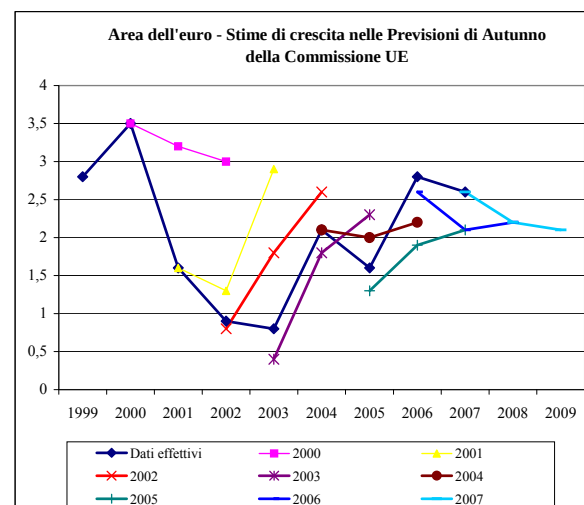


Grafico I.2.3

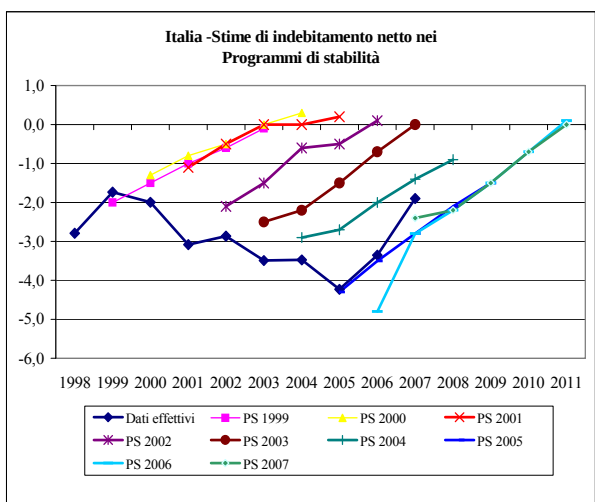
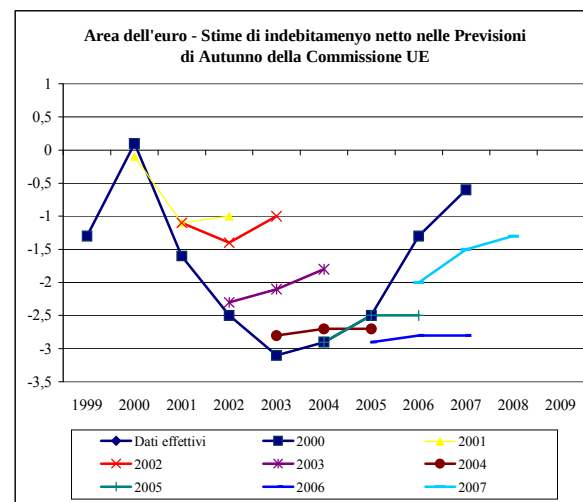


Grafico I.2.4



Fonte: Elaborazione dati dei Programmi di Stabilità dell'Italia e Previsioni di Autunno Commissione UE – varie edizioni

Altro elemento importante introdotto dal Patto di stabilità e crescita è il requisito in base al quale occorre predisporre le informazioni necessarie a identificare nella previsione di crescita la componente ciclica da quella strutturale. Questo per poter valutare l'effettiva entità dell'intervento discrezionale di bilancio.

Elemento essenziale di questa operazione risulta la stima del prodotto potenziale. Per prodotto potenziale si intende il livello di produzione che può essere raggiunto da un paese con il pieno utilizzo dei fattori produttivi senza che si determinino tensioni inflazionistiche.

I metodi di stima differiscono e non sono generalmente esenti da problemi metodologici. Le difficoltà di stima implicano che i valori della serie storica del prodotto potenziale possono essere soggetti a modifica nel corso degli anni quando informazioni più precise sull'andamento dell'economia si rendono disponibili. Anche in questo caso, gli andamenti più recenti tendono a influenzare la stima del prodotto potenziale. Caso emblematico è quello del 2000. Nel 2000, si considerava, infatti, che l'economia sarebbe continuata a crescere ai tassi elevati registrati nella seconda metà degli anni '90: la stima del prodotto potenziale risultava quindi eccessiva.

Errori nella valutazione del prodotto potenziale determinano errori nella determinazione dell'*output gap*, la differenza percentuale, cioè, tra prodotto potenziale e prodotto effettivo, che indica la posizione nel ciclo economico. Se la differenza è positiva, vuol dire che l'economia sta crescendo a tassi superiori a quelli potenziali e che

si è quindi in una fase di espansione. Se la differenza è negativa, si è in presenza di un rallentamento economico. L'entità e l'evoluzione nel tempo di tale differenziale indicano, la prima, quanto forte è la ripresa o il rallentamento mentre la seconda l'eventuale inversione della fase ciclica. A titolo di esempio si pensi a una situazione in cui l'*output gap* rimane negativo ma si riduce di anno in anno; questo significa che le condizioni congiunturali stanno migliorando e nel corso degli anni il reddito effettivo si avvicina a quello potenziale.

La misura dell'*output gap* è importante per calcolare la componente ciclica del disavanzo di bilancio. Se questo è negativo, il disavanzo effettivo risulta più alto di quello al netto della componente ciclica: le entrate sono infatti più basse a causa della bassa crescita e le spese possono essere più alte per i programmi assistenziali che si attivano in fase di debolezza congiunturale. L'OCSE e la Commissione europea hanno calcolato, sulla base delle caratteristiche di ciascun paese, indicatori sintetici che stimano quanto varia il disavanzo al variare dell'*output gap*. Per l'Italia questo indicatore – la sensibilità del bilancio al ciclo economico - è pari a 0,5: questo vuol dire che, per calcolare la componente ciclica del disavanzo, bisogna sottrarre all'indebitamento netto il prodotto tra l'*output gap* e la sensibilità stimata.

La Tabella I.2.1 sottostante mostra gli indicatori strutturali della finanza pubblica italiana come riportati nell'ultimo aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia presentato a novembre 2007.

Tabella I.2.1

Indicatori strutturali della finanza pubblica italiana

% PIL	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	0,1	1,9	1,9	1,5	1,6	1,7	1,8
Indebitamento netto	-4,2	-4,4	-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0
Tasso di crescita del PIL potenziale	1,2	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7
Output gap	-1,3	-1	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	-0,3
Componente ciclica del saldo di bilancio	-0,7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Saldo di bilancio corretto per il ciclo	-3,5	-4	-2,1	-2	-1,3	-0,5	0,2
Misure una-tantum	0,6	-1,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Saldo di bilancio al netto delle una tantum	-4,8	-3,3	-2,5	-2,3	-1,6	-0,8	-0,1
Saldo di bilancio corretto per il ciclo al netto delle una tantum	-4,1	-2,8	-2,3	-2,1	-1,3	-0,6	0,1
Fonte: Aggiornamento Programma di Stabilità dell'Italia, novembre 2007							

I numeri contenuti nella riga corrispondente al saldo di bilancio corretto per il ciclo si ottengono moltiplicando quelli contenuti nella riga relativa all'*output gap* per 0,5⁹. Dalla Tabella si evince come, nonostante a partire dal 2006 i tassi di crescita registrati siano migliorati in maniera sostanziale, ciò non è stato sufficiente a chiudere l'*output gap* e, quindi, il disavanzo corretto per il ciclo è stato finora inferiore a quello effettivo¹⁰.

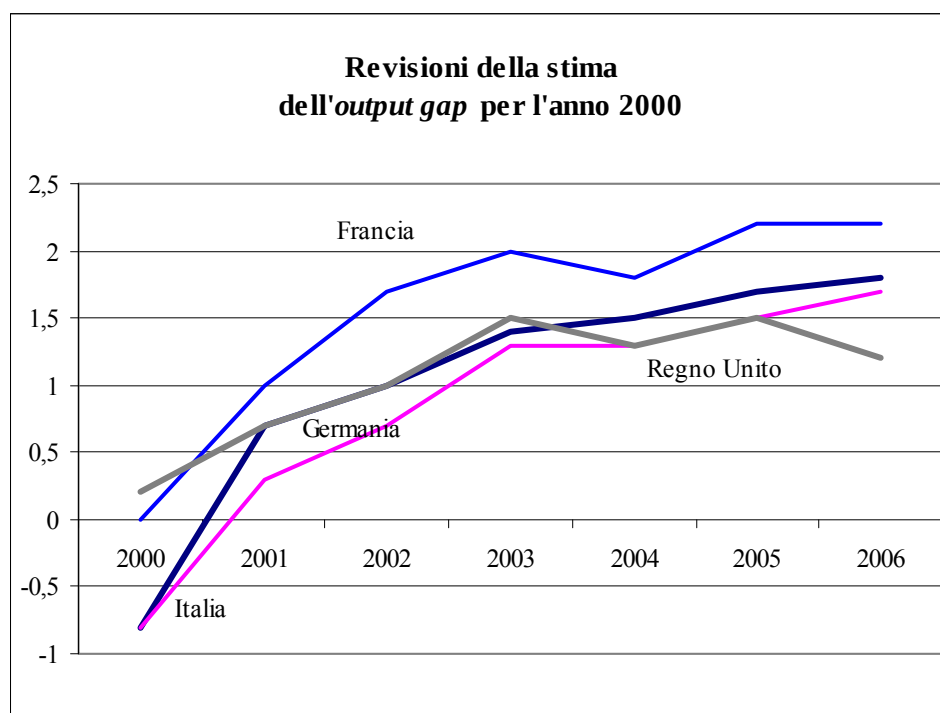
La revisione nel corso del tempo della misura dell'*output gap* (si veda il Grafico I.2.5) comporta una revisione anche dei saldi di bilancio strutturali, anche in maniera sostanziale. Sempre guardando all'esperienza degli anni 2000-2001, le analisi della Commissione europea notano come la sopravvalutazione della crescita potenziale ha portato a ritenere disponibili spazi per manovre espansive che, qualora

⁹ Con i numeri presenti nella tabella non è possibile calcolare l'*output gap*, che si ottiene con i dati di livello e non con le variazioni percentuali.

¹⁰ Si ricorda che ai fini del Patto di stabilità e crescita per disavanzo strutturale si intende il disavanzo corretto per la componente ciclica e per le misure *una tantum*.

le aspettative si fossero realizzate, non avrebbero comportato aggravii per i conti pubblici. La realizzazione successiva di tassi di crescita effettivi più bassi ha fatto venire meno la giustificazione economica di queste manovre e comportato il deterioramento dei conti pubblici. Nel 2000 la stima di disavanzo strutturale per questi paesi era compresa in un intervallo compreso tra 1 – 1,5 per cento del PIL. Sulla base dei dati disponibili oggi, questa stima passa nell'intervallo compreso tra il 2 – 2,5 per cento di PIL.

Grafico I.2.5

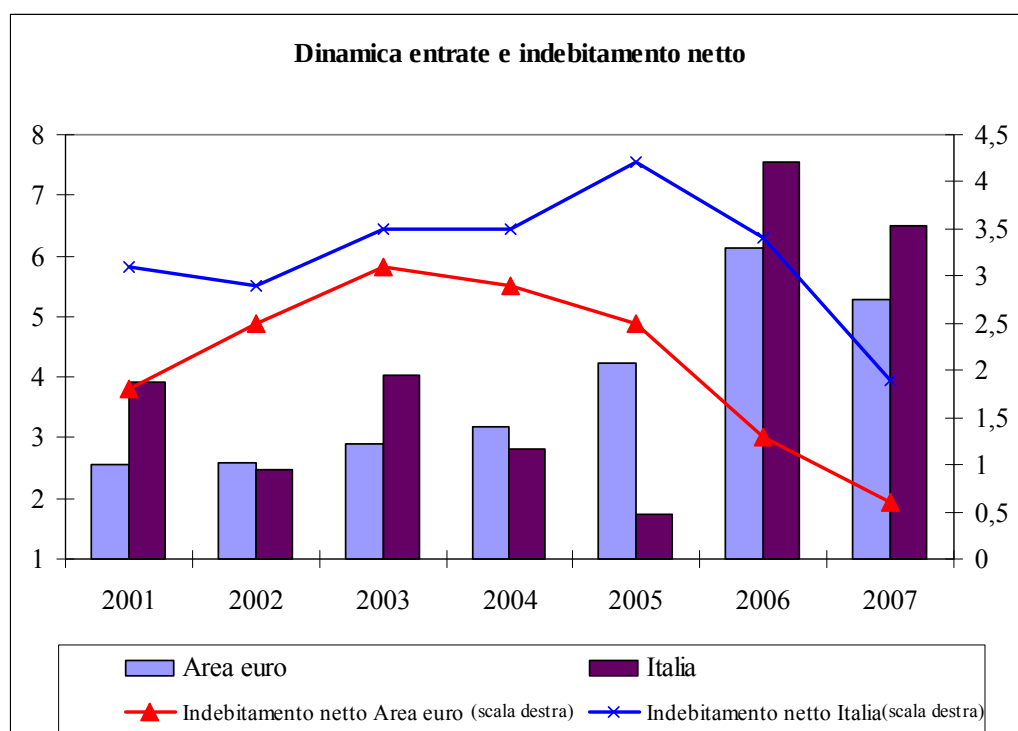


Fonte: Commissione UE, Public Finances in EMU, 2007

In termini di disavanzo effettivo si nota, nel Grafico I.2.6 sottostante, come per l'area dell'euro si assista ad un deterioramento dell'indebitamento netto di 1,5 punti percentuali tra il 2001 e il 2003. Se si aggiungesse alla serie l'anno 2000, quando l'indebitamento netto era pari a 0, il peggioramento sarebbe dell'ordine di 3 punti

percentuali (in quanto vi è un peggioramento tra il 2000 e il 2001 di 1,5).

Grafico I.2.6



Fonte: Dati Eurostat

Nella composizione del bilancio, le entrate sono le poste più sensibili all'andamento del ciclo economico, soprattutto in paesi come l'Italia dove gli stabilizzatori automatici sul fronte della spesa hanno un ruolo limitato.

Nel corso degli anni più recenti le entrate fiscali nei paesi dell'area dell'euro sono cresciute a tassi sostenuti. Secondo la Commissione UE, la riduzione del disavanzo dell'area di circa un punto percentuale in termini di PIL, nel 2006, è ascrivibile per due terzi a migliori entrate e per solo un terzo a minori spese. Il contributo

maggiore è derivato dalle imposte sui redditi delle persone e delle imprese¹¹.

L'analisi dei dati non ha prodotto finora una chiara comprensione e quantificazione dei fattori alla base di tale dinamica. In particolare, non è ancora disponibile una metodologia accurata che permetta di distinguere in maniera attendibile tra la componente ciclica e quella strutturale delle maggiori entrate. L'utilizzo delle elasticità storiche e/o di quelle stimate sulla base di modelli non sembrano adeguate¹².

La comprensione del fenomeno non è irrilevante per la definizione e la valutazione delle scelte di politica di bilancio. Se, infatti, si potesse considerare la differenza tra entrate calcolate sulla base di elasticità stimate ed entrate effettive come un effettivo miglioramento strutturale tale da consentire, a parità di saldi, una riduzione della pressione fiscale e/o un aumento delle spese, si disporrebbe di un importante strumento per le decisioni di politica di bilancio. Purtroppo, le metodologie disponibili non sono ancora in grado di fornire tale strumento.

La possibilità di errore di valutazione nell'analisi della dinamica delle entrate, secondo la modellistica utilizzata dalla Commissione

¹¹ L'analisi prodotta in questa nota si basa sul capitolo 2 della Parte II del rapporto della Commissione UE *"Public Finances in EMU – 2007"*.

¹² Per elasticità si intende il rapporto tra la variazione percentuale delle entrate rispetto alla variazione percentuale del PIL su un dato periodo.

europea nella valutazione dei programmi di stabilità nazionali, è imputabile fondamentalmente a tre fattori:

- a. la difficoltà di determinare l'esatta posizione dell'economia nel ciclo economico;
- b. la variabilità dell'elasticità delle entrate nel tempo, che dipende sia dalla composizione della crescita economica sia dai sistemi tributari vigenti;
- c. la difficoltà di valutare e di individuare gli effetti delle modifiche delle norme tributarie.

Per il primo punto valgono le considerazioni svolte in precedenza. Ma il realismo delle previsioni economiche non è sufficiente a garantire la determinazione di un legame stabile tra entrate e attività economica. Nel breve termine le elasticità delle entrate sono suscettibili di forti variazioni. Questa variabilità è imputabile alla composizione della crescita. Generalmente ciascuna componente di reddito nazionale è soggetta a un diverso regime di tassazione che genera differenti elasticità. Al variare della composizione della crescita si osserva una diversa dinamica delle entrate. Una ripresa economica trainata dalle esportazioni produrrà meno gettito di una ripresa trainata dalla domanda interna. All'interno della domanda interna i redditi da lavoro dipendente generano introiti fiscali più alti rispetto ai redditi di impresa.

L'esemplificazione proposta può risultare semplicistica se si considera che vi possono essere fonti di entrata – sempre più rilevanti

– come quelle collegate alle attività finanziarie e ai prodotti petroliferi, che hanno fluttuazioni non sempre sincronizzate con il ciclo economico. Sono da considerare, inoltre, i ritardi temporali con cui si registrano in bilancio le entrate rispetto alla determinazione del reddito.

Per valutare accuratamente la distinzione tra le componenti ciclica e strutturale delle maggiori entrate bisogna anche tener conto della difficoltà di valutare ed individuare gli effetti degli interventi discrezionali di natura tributaria nel corso del tempo rispetto alle stime preliminari.

Questi sopra esposti solo alcuni degli esempi delle complicazioni sottostanti la determinazione della elasticità delle entrate. Queste complicazioni rendono difficile la produzione di stime realistiche delle elasticità delle entrate da poter utilizzare con un sufficiente grado di attendibilità nelle decisioni di bilancio.

Calcolo della componente ciclica delle entrate: confronto fra l'approccio dell'OCSE e quello della BCE

Il calcolo della componente ciclica delle entrate ha assunto in questi ultimi anni un'importanza fondamentale nelle analisi di finanza pubblica a seguito dei forti incrementi del gettito registrati da molti paesi europei nei primi anni del decennio, fenomeno che si sta attualmente riproponendo. A questo proposito si presentano, di seguito, due diverse metodologie per il calcolo del saldo strutturale di bilancio, sviluppate rispettivamente dall'OCSE (e attualmente utilizzata anche dalla Commissione Europea), e dalla Banca Centrale Europea.

Metodo OCSE

L'obiettivo del modello è quello di isolare la componente ciclica del saldo di bilancio¹³. Ci si concentrerà esclusivamente sulla componente ciclica delle entrate, in quanto le spese correlate alle fluttuazioni del prodotto sono marginali, almeno in Italia.

Il primo passo consiste nel calcolare l'elasticità delle entrate rispetto al PIL. Questa viene ricavata moltiplicando l'elasticità di ciascuna categoria di imposta rispetto alla base imponibile di riferimento, per l'elasticità della base imponibile rispetto al PIL. L'elasticità complessiva si ottiene dalla media ponderata delle varie categorie, dove i pesi sono dati dal peso di ciascuna categoria nel totale delle entrate. In questo modo, si dà conto sia della reattività delle basi imponibili alla crescita, sia delle imposte rispetto alle loro basi.

Le entrate vengono suddivise in 4 categorie:

- Imposte sul reddito da lavoro correlate alle retribuzioni.
- Imposte sul reddito d'impresa assunte proporzionali ai profitti.
- Imposte indirette assunte proporzionali ai consumi.
- Contributi sociali correlati alle retribuzioni.

Nel metodo OCSE, l'elasticità delle basi imponibili al ciclo economico vengono stimate econometricamente. Dai risultati dell'analisi emerge che le retribuzioni reagiscono meno che proporzionalmente alla crescita (sia in aumento che in diminuzione). L'Italia è nel gruppo di paesi dove la reattività è maggiore (0,9). La stima relativa ai profitti viene ricavata anch'essa facendo riferimento alle retribuzioni che vengono considerate nel valore aggiunto come il complemento alla remunerazione del capitale. Pertanto, la reattività alla crescita dei profitti risulta più che proporzionale alla crescita (per l'Italia 1,1). Nella stima dell'elasticità dei consumi emergono difficoltà in parte legate all'endogeneità della variabile rispetto alla dinamica della crescita. Per ovviare queste difficoltà, l'OCSE stima che l'elasticità sia per tutti i paesi pari a 1.

L'elasticità delle imposte rispetto alle loro basi è determinata fondamentalmente dalla struttura del sistema fiscale vigente in ciascun paese. Generalmente le imposte sul reddito personale e di impresa sono progressive ed implicano una elasticità superiore ad 1. Per quanto riguarda le imposte indirette, su alcune componenti possono agire fattori che determinano un effetto progressivo (per esempio nel caso dell'IVA, come in generale su tutte le imposte *ad*

¹³ Per maggiori approfondimenti sulla metodologia utilizzata dall'OCSE: N. Girouard, C. André: *Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for OECD Countries*, Economic Department WP, no. 434, 2005.

valorem un effetto di progressività può derivare dal fatto che la quota di base imponibile assoggettata ad aliquote più elevate corrisponde a quella con maggiore elasticità rispetto al reddito), mentre su altre componenti (tipicamente quelle determinate sui volumi piuttosto che sui valori, come per esempio le accise, il cui andamento riflette i consumi reali indipendentemente dalle oscillazioni dei prezzi) si osservano effetti di regressività. In genere, i contributi sociali vengono fissati ad un'aliquota costante.

L'elasticità delle varie tasse rispetto alla loro base viene dedotta dall'OCSE sulla base della legislazione fiscale vigente al 2003 e da altri dati fiscali. La Tabella I.2.2 sottostante mostra le elasticità calcolate dall'OCSE per l'Italia, la Francia, la Germania e l'area euro.

Tabella I.2.2

Elasticità entrate

	Imposte personali	Imposte impresa	Contributi sociali	Imposte indirette	Totale
Italia	1,75	1,12	0,86	1	1,17
Francia	1,18	1,59	0,79	1	0,98
Germania	1,53	1,61	0,57	1	0,97
Area euro	1,48	1,43	0,71	1	1,04

Fonte: OCSE

Per ricavare la componente ciclica delle entrate si moltiplica l'elasticità delle 4 categorie di imposte considerate, ponderata per il loro peso sulle entrate totali, per l'*output gap* che misura quanto l'economia cresce di meno o in più rispetto al suo potenziale (il livello quando tutti i fattori produttivi sono impiegati). L'esercizio è soggetto ad errori legati alle difficoltà di misura del potenziale di crescita, alla valutazione di effetti temporanei come le una tantum, errori di classificazione e andamento di alcune variabili come quelle finanziarie che non sono direttamente collegate con il ciclo economico.

I vantaggi dell'approccio OCSE risiedono nella sua semplicità di applicazione e nella possibilità di comparare i dati a livello internazionale. La sua maggiore limitazione è che non tiene conto dell'effetto composizione del PIL che viene tenuto costante. Viene incluso solamente un effetto composizione medio rappresentato dalle variazioni osservate in passato dalle base imponibili rispetto alle variazioni del PIL. La seconda limitazione è che le elasticità sono mantenute costanti nel tempo e non riescono a catturare le fluttuazioni che di anno in anno possono verificarsi.

Metodo BCE

Per superare il problema relativo alla mancata considerazione dell'effetto composizione del PIL, la BCE usa un approccio alternativo dove le elasticità delle entrate vengono calcolate solo rispetto alle loro basi imponibili. La scelta è imputabile al fatto che le varie basi imponibili possono esibire fluttuazioni diverse da quelle del prodotto nel suo complesso.

Le variabili macroeconomiche considerate per le principali categorie di imposta sono:

- Retribuzione media dei dipendenti privati.
- Occupazione nel settore privato.

- Utile operativo delle imprese.
- Consumi privati.
- Disoccupazione.

La differenza principale fra il metodo della BCE e quello precedente consiste nel fatto che nel momento di calcolare la componente ciclica delle entrate viene utilizzato il *gap* del valore effettivo delle variabili macroeconomiche rispetto al valore potenziale. Questo viene successivamente moltiplicato per l'elasticità della specifica imposta e per l'entità del gettito da essa generato. Le elasticità rispetto alle basi rimangono costanti. La Tabella I.2.3 sottostante illustra le elasticità calcolate dalla BCE per l'Italia, la Francia, la Germania e l'area euro.

Tabella I.2.3

Elasticità entrate rispetto alle basi imponibili

	Imposte personali	Imposte impresa	Contributi sociali	Imposte indirette
Italia	1,6	1	1	1
Francia	1,2	1,5	1	1
Germania	1,9	1,3	1	1
Area euro	1,6	1,2	1	1

Fonte: ECB Working paper series, no. 77, 2001

PARTE SECONDA:
GLI ANDAMENTI AGGREGATI

1. Gli andamenti macroeconomici

Nel corso degli ultimi mesi le turbolenze sui mercati finanziari e creditizi originatesi nella scorsa estate hanno continuato a manifestarsi. Gli osservatori concordano nel ritenere prioritario ripristinare condizioni di fiducia nei mercati monetari e finanziari, i quali non sono ancora ritornati a condizioni di piena normalità. A tale fine, nello scorso mese di aprile, il Financial Stability Forum (FSF)¹⁴, sotto la guida del Governatore della Banca d'Italia, ha predisposto un rapporto sulla situazione, evidenziando una serie di raccomandazioni volte a rafforzare la sorveglianza prudenziale sugli intermediari finanziari e creditizi, la trasparenza e i criteri di valutazione del merito di credito e migliorare l'attività delle agenzie di rating.

All'origine delle turbolenze vi è stata notoriamente la crisi dei mutui *subprime* (ossia di bassa qualità) negli Stati Uniti, la quale ha poi finito per contagiare il segmento dei mutui di primaria qualità e l'intero mercato immobiliare. Poiché i mutui *subprime* erano stati cartolarizzati ed inseriti in prodotti finanziari complessi e di difficile valutazione, a loro volta acquistati da primari operatori finanziari e creditizi internazionali, le turbolenze finanziarie hanno finito per investire i mercati internazionali. Le conseguenze sono state sia

¹⁴ L'FSF è un organismo informale di cui sono parte le autorità di vigilanza e di regolamentazione dei paesi avanzati (G-7) e dei principali centri finanziari mondiali, oltre che il Fondo Monetario, la Banca Mondiale, e l'OCSE. Fondato nel 1999, dopo la crisi asiatica, ha lo scopo di rafforzare la cooperazione nel settore della sorveglianza e della regolamentazione dei mercati e degli intermediari finanziari, al fine di preservare la stabilità del sistema finanziario internazionale.

ingenti perdite sugli attivi patrimoniali di primarie istituzioni internazionali, sia un diffuso clima di incertezza sulla solidità patrimoniale stessa di alcuni operatori. A questo proposito, il Fondo Monetario ritiene che finora solo una parte delle perdite aggregate siano state comunicate ai mercati e che nei prossimi mesi altri operatori dovranno rivelare il vero stato degli attivi patrimoniali. L'incertezza sulla solidità patrimoniale degli operatori, e quindi sul rischio di controparte, negli ultimi mesi ha reso difficile il funzionamento del mercato monetario, con condizioni di scarsa liquidità interbancaria. La crisi, originatasi nel settore immobiliare americano, ha avuto quindi ripercussioni globali, determinando una ridefinizione del prezzo del rischio di credito, riducendo il clima di fiducia e modificando le condizioni di finanziamento non soltanto sul mercato americano, ma anche su quello europeo.¹⁵

Dal punto di vista macroeconomico, lo scoppio della bolla immobiliare negli Stati Uniti ha comportato una forte contrazione degli investimenti in nuove costruzioni residenziali e una riduzione del reddito disponibile per le famiglie americane, indotta da un effetto ricchezza negativo¹⁶. Il rallentamento progressivo dell'economia americana ha determinato un peggioramento del quadro macroeconomico internazionale, le cui prospettive sono state riviste

¹⁵ E' utile ricordare che vi sono stati anche interventi della banca centrale americana (Fed) e della Banca d'Inghilterra, al fine di evitare il fallimento di alcuni istituti. In particolare, la Fed ha favorito il salvataggio di una banca d'investimento, sia pure attraverso il tramite di una banca commerciale, violando la consuetudine che voleva i salvataggi limitati alle solo banche commerciali. Nell'area euro non sembrano al momento esservi rischi di fallimenti bancari.

¹⁶ Con effetto ricchezza si intende l'effetto che il valore della ricchezza patrimoniale ha sul consumo delle famiglie. Un aumento (riduzione) della ricchezza della famiglie determina un incremento (riduzione) del consumo. In particolare, se il valore degli immobili diminuisce, la ricchezza delle famiglie si riduce e di conseguenza anche il loro consumo.

più volte verso il basso dai principali organismi internazionali: Fondo Monetario Internazionale (FMI), Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e Commissione europea. Permane tuttavia incertezza sulla gravità della attuale fase di rallentamento e la sua durata.

Al fine di contrastare gli effetti della crisi, la Federal Reserve (Fed) ha operato una serie di ribassi consecutivi dei tassi sui *Fed Funds*. La Banca Centrale Europea (BCE), dal canto suo, dopo aver interrotto nell'estate scorsa la sequenza dei rialzi dei tassi, ha provveduto nel corso degli ultimi mesi ad immettere nuova liquidità nel sistema, al fine di stabilizzare il mercato monetario. In considerazione dei rischi inflazionistici per l'area euro, (l'inflazione nel mese di aprile ha infatti raggiunto il 3,3 per cento), la BCE non ha seguito la Fed sulla strada del taglio dei tassi di riferimento, lasciandoli pertanto immutati.

Il divario crescente tra i tassi europei e quelli americani ha accentuato la tendenza, già peraltro in corso, al deprezzamento del dollaro nei confronti dell'euro, che viene scambiato attualmente ad un valore non lontano da 1,60 dollari. Un altro grave fattore di incertezza sulle prospettive di crescita dell'economia globale è costituito dal continuo aumento della quotazione del prezzo del petrolio, che ha raggiunto i 130 dollari al barile. Nello scenario corrente il rialzo del petrolio, associato al forte incremento in atto nei prezzi delle materie prime e dei beni alimentari, sta determinando spinte inflazionistiche sia nei paesi industriali, sia in quelli emergenti.

Analizzando in dettaglio le previsioni macroeconomiche, si rileva che per gli Stati Uniti pesano negativamente l'effetto prodotto dalle condizioni finanziarie più restrittive per le famiglie e per le imprese e la riduzione della fiducia degli operatori economici, *in primis* i consumatori. Di conseguenza, il Fondo Monetario prevede un tasso di crescita di appena lo 0,5 per cento per il 2008 e dello 0,6 per il 2009. Molti osservatori non escludono che gli Stati Uniti siano già entrati in fase recessiva o stiano per entrarvi.¹⁷

Per l'area euro, la revisione delle previsioni è stata invece più contenuta. Sebbene gli effetti della crisi saranno diversi da paese a paese, l'area si manterrà nel complesso su un sentiero di crescita ancora positivo. La Commissione stima un tasso d'espansione del prodotto dell'1,7 e dell'1,5 per cento, rispettivamente, per quest'anno e per il prossimo. Più pessimista il Fondo, il quale prevede una crescita, rispettivamente, dell'1,4 e dell'1,2 per cento per il 2008 e per il 2009. Nel contesto internazionale una nota d'ottimismo proviene dai paesi emergenti, il cui ritmo di crescita si manterrà sostenuto nel prossimo anno, compensando, in parte, gli effetti del rallentamento del prodotto statunitense sull'economia mondiale.¹⁸

Le prospettive di crescita dell'Italia riflettono le tendenze in atto a livello mondiale, sebbene il nostro Paese, come evidenziato dalla

¹⁷ La recessione è una fase economica in cui il tasso di crescita del PIL è negativo. Più precisamente, si ha recessione quando per almeno due trimestri consecutivi il tasso di crescita del PIL è negativo.

¹⁸ Occorre aggiungere, tuttavia, che l'aumento dei prezzi delle materie prime e dei beni alimentari pone a rischio la stabilità macroeconomica di molti paesi in via di sviluppo.

Banca d'Italia nel suo ultimo Bollettino economico, sconti ormai da molti anni problemi strutturali che si evidenziano con una bassa crescita del reddito (si veda l'approfondimento "Crescita e produttività: una breve sintesi"). Come sottolineato sia dalla Banca d'Italia, sia dalla Commissione, la debolezza ciclica del IV trimestre del 2007 sta producendo un effetto di trascinamento sul 2008, mantenendo il tasso di crescita al di sotto del potenziale. La Commissione ipotizza pertanto un tasso di crescita dello 0,5 per quest'anno e dello 0,8 per il 2009, mentre il Fondo Monetario prevede lo 0,3 per cento per entrambi gli anni. Anche il Governo nella RUEF ha rivisto verso il basso la crescita del PIL (0,6 per l'anno in corso e 1,2 per l'anno prossimo).

Il *gap* di crescita con gli altri paesi dell'area euro si allarga dunque ulteriormente, nonostante, come sottolinea la Commissione, l'esposizione del sistema bancario italiano alle turbolenze finanziarie sia modesto.

Secondo l'analisi condotta dalla Banca d'Italia nel suo ultimo Bollettino, il previsto rallentamento della crescita del prodotto italiano è imputabile a tutte le componenti della domanda aggregata. I consumi privati perdono forza in conseguenza dell'aumento dell'inflazione (prevista dalla Commissione al 3 per cento questo anno) e della perdita di fiducia, mentre gli investimenti privati sono stagnanti per le condizioni creditizie più restrittive. Le esportazioni sono influenzate negativamente dalla decelerazione della domanda estera e dall'apprezzamento del tasso di cambio reale.

Per quanto riguarda la finanza pubblica il Governo e il Fondo Monetario hanno rivisto verso l'alto le stime sul *deficit* per l'anno in corso (2,4 per il Governo, 2,5 per il Fondo), mentre la Commissione ha lasciato invariata la sua precedente previsione al 2,3 per cento (per un approfondimento sui principali indicatori della finanza pubblica si veda il punto 2 della Parte Seconda).

La Tabella II.1.1 sottostante illustra le previsioni per l'Italia, l'area euro, gli Stati Uniti e il Giappone per l'anno in corso e per il 2009. Le ultime tre colonne della Tabella II.1.1 evidenziano la differenza tra le ultime previsioni delle grandezze macroeconomiche condotte dal Governo, dal FMI e dalla Commissione e quelle immediatamente precedenti; si osservi che la periodicità di aggiornamento delle previsioni varia da organismo ad organismo.

Nella Tabella II.1.2 sottostante si riportano le stime di crescita aggiornate dei principali istituti di ricerca italiani, le quali si collocano nell'intervallo 0,5 - 0,7 per cento, e quelle del Governo.¹⁹

¹⁹ Si noti che nelle Tabelle come misura dell'inflazione si utilizzano due indicatori diversi: l'indice dei prezzi al consumo e il deflatore dei consumi. Il primo è uno strumento statistico che misura le variazioni nel tempo dei prezzi di un insieme di beni e servizi, chiamato paniere rappresentativo degli effettivi consumi delle famiglie in uno specifico anno. Il deflatore dei consumi è invece dato dal rapporto tra consumi aggregati espressi in termini nominali (ossia a prezzi correnti) e consumi aggregati espressi in termini reali (ossia espressi secondo i prezzi di un determinato anno base). Il Governo definisce il quadro macro utilizzando la nozione di deflatore dei consumi.

Tabella II.1.1 :

Principali grandezze macroeconomiche per l'Italia, l'area Euro, il Giappone e gli Stati Uniti. Previsioni per il 2008 e il 2009

Previsioni macroeconomiche internazionali												
	Previsioni effettuate nel 2008						Variazione rispetto alle stime precedenti					
	Commissione Europea (1)		FMI (2)		Governio (3)		Commissione Europea		FMI		Governio	
Italia	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Crescita PIL	0,5	0,8	0,3	0,3	0,6	1,2	-0,9	-0,8	-1	-	-0,9	-0,4
Deficit (in % del PIL)	-2,3	-2,4	-2,5	-2,5	-2,4	-2,1	=	-0,1	-0,2	-	-0,2	-0,2
Debito (in % del PIL)	103,2	102,6	103,6	104	103	101,5	0,3	1,4	-1,1	-	-0,5	0
Prezzi al consumo	3	2,2	2,5	1,9	2,7*	2,1*	1	0,3	0,6	-	0,7	0,3
Tasso di disoccupazione	6	5,9	5,9	5,8	5,7	5,6	0,3	0,4	-0,6	-	0	0,1
										-		
Area euro										-		
										-		
PIL	1,7	1,5	1,4	1,2			-0,5	-0,6	-0,7	-		
Deficit (in % del PIL)	-1	-1,1	-1,1	-1,1			-0,1	-0,3	=	-		
Debito (in % del PIL)	65,2	64,3					0,2	0,9	-	-		
Prezzi al consumo	3,2	2,2	2,8	1,9			1,1	0,2	0,8	-		
Tasso di disoccupazione	7,2	7,3	7,3	7,4			0,1	0,2	0,5	-		
										-		
Stati Uniti										-		
										-		
PIL	0,9	0,7	0,5	0,6			-0,8	-1,9	-1,4	-		
Deficit (in % del PIL)	-5	-5,9	-4,5	-4,2			-1,8	-2,5	-1,6	-		
Debito (in % del PIL)	-	-	63,2	66,5			-	-	1	-		
Prezzi al consumo	3,6	1,6	3	2			1,7	0,1	0,7	-		
Tasso di disoccupazione	5,4	6,2	5,4	6,3			0,1	0,8	-0,3	-		
										-		
Giappone										-		
										-		
PIL	1,2	1,1	1,4	1,5			-0,7	-1,2	-0,3	-		
Deficit (in % del PIL)	-1,9	-2,7	-3,4	-3,3			2,3	2	0,4	-		
Debito (in % del PIL)	-	-	197,5	196			-	-	2,6	-		
Prezzi al consumo	0,7	0,6	0,6	1,3			0,5	0,1	0,1	-		
Tasso di disoccupazione	4	4,2	3,9	3,9			=	0,2	-0,1	-		

* Deflatore dei consumi

(1) Economic Forecast Spring 2008

(2) WEO, Aprile 2008

(3) Ruef

Tabella II.1.2:

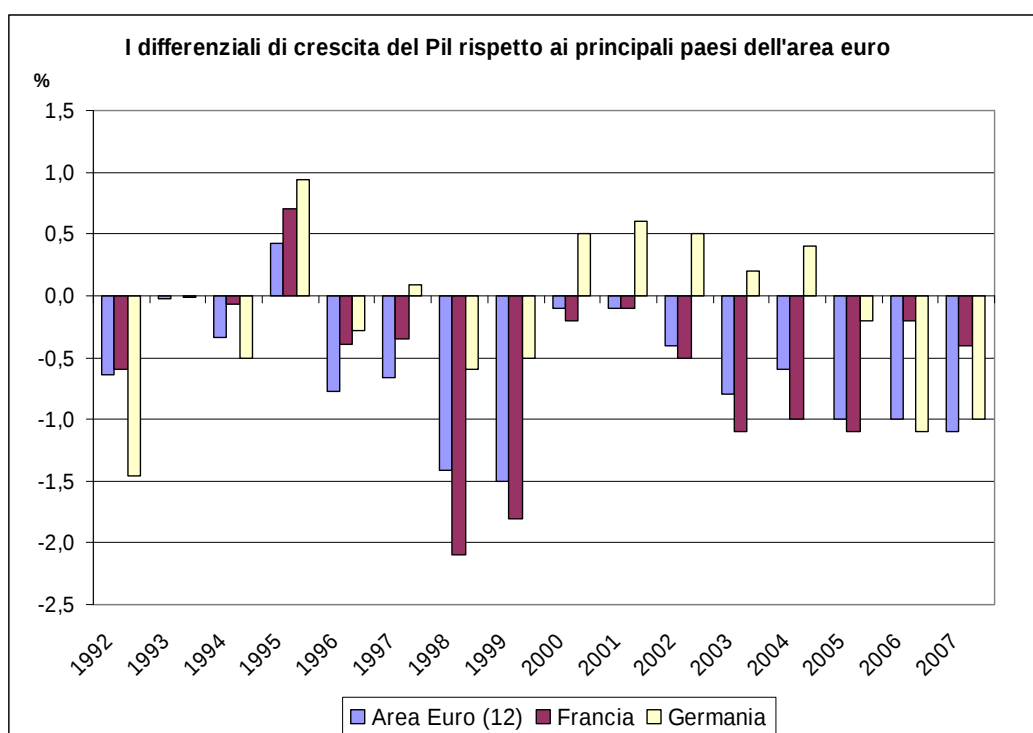
Le Previsioni macro per l'Italia: confronto fra i principali istituti di previsione nazionali. Previsioni per il 2008 e il 2009

Le Previsioni macro per l'Italia: confronto fra i principali istituti di previsione nazionali.										
Italia	<i>Governo (1)</i>		<i>ISAE (2)</i>		<i>CER (3)</i>		<i>Prometeia (4)</i>		<i>REF (5)</i>	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Crescita del PIL	0,6	1,2	0,5	1,2	0,7	1	0,5	-	0,6	1,1
Deficit (in % del PIL)	-2,4	2,1	-2,3	-2,2	-2,2	-2	2,5	-	-2,1	-2,1
Debito (in % del PIL)	103	101,5	103,2	102,2	102,7	102,2	-	-	103,5	102,6
Prezzi al consumo	2,7*	2,1*	3	2,2	3,1	2,6	3	-	3	2,3
Tasso di disoccupazione	5,7	5,6	-	5,5	-	-	-	-	6,2	6,6
* Deflatore dei consumi (1) RUEF (2) Le previsioni per l'economia italiana 3/2008 (3) Anticipazione del Rapporto Cer 2/2008, Previsioni Aprile 2008 (4) Rapporto di Previsione di Aprile 2008 (5) Congiuntura REF Aprile 2008										

Crescita e produttività: una breve sintesi

Vi è un generale consenso nell'affermare che la sfida chiave che l'Italia deve fronteggiare è quella di tornare a crescere a ritmi vicini a quelli della media dell'area euro. Il Grafico II.S.1 sottostante mette in luce le differenze nei tassi di crescita del PIL reale dell'Italia rispetto all'area dell'euro, alla Francia e alla Germania. I valori negativi indicano che nell'anno considerato la crescita italiana è inferiore a quella delle altre economie prese come riferimento. Si può notare come nel periodo considerato l'Italia è cresciuta sempre meno, ad eccezione del 1995, dei paesi considerati. Un caso particolare è costituito dai differenziali di crescita nei confronti della Germania, paese che ha attraversato negli anni 2001-2005 un periodo di forte ristagno del prodotto; tale aspetto ha comportato che, in tale periodo, la performance dell'Italia fosse leggermente superiore a quella tedesca.

Grafico II.S.1



Fonte: Eurostat

I maggiori osservatori economici sostengono che il rallentamento della produttività è fra i principali responsabili della stagnazione del prodotto italiano²⁰. Bisogna notare che il calo della crescita della produttività del lavoro nell'ultimo decennio è comune a molti altri paesi europei; è in Italia però che il fenomeno ha assunto le proporzioni più rilevanti.

²⁰ Si veda, in particolare, *Economic survey of Italy*, OCSE 2007, Commissione Europea, 2007. *The EU economy: 2007 review. Moving Europe's productivity frontier*, DG ECFIN.

Tabella II.S.1

Produttività del lavoro				
Crescita media e differenziali rispetto al periodo precedente				
	2000-07	1990-99	Differenza assoluta	Differenza %
Stati Uniti	1.9%	1.6%	0.4%	25.0%
Euro Area	1.0%	1.7%	-0.7%	-41.2%
Grecia	3.1%	1.2%	1.9%	158.3%
Irlanda	2.5%	3.4%	-0.9%	-26.5%
Svezia	2.0%	2.4%	-0.5%	-20.8%
Regno Unito	1.7%	1.9%	-0.2%	-10.5%
Olanda	1.6%	1.3%	0.2%	15.4%
Francia	1.5%	1.3%	0.2%	15.4%
Germania	1.0%	2.5%	-1.5%	-60.0%
Spagna	0.5%	1.1%	-0.6%	-54.5%
Italia	0.4%	1.5%	-1.1%	-73.3%
Fonte: Commissione europea, Ameco Database				

La Tabella II.S.1 mostra chiaramente come in Italia la produttività del lavoro negli ultimi otto anni sia aumentata a ritmi notevolmente inferiori rispetto a quanto avvenuto nei principali partner dell'area euro e negli Stati Uniti. La prima colonna riporta la crescita media nel periodo 2000-2007, la seconda la performance nel periodo precedente, mentre le ultime due colonne evidenzia i differenziali di crescita assoluti e percentuali. Nell'arco temporale 2000-07 la produttività italiana cresce solamente dello 0,4 per cento a fronte di una crescita media dell'1,5 per cento negli anni 90-99. Questo dato si traduce in 1,1 punti percentuali in meno di crescita della produttività, che corrispondono ad un arretramento del 73 per cento circa, rispetto agli anni 90.

Uno studio approfondito sui dati dei singoli settori industriali nel periodo 1995-2005 condotto da Daveri²¹, evidenzia come il rallentamento della produttività sia stato particolarmente marcato nell'industria manifatturiera. Mentre nel ventennio 1975-1995 essa contribuiva per circa la metà alla dinamica della produttività italiana, oggi il suo apporto si è quasi azzerato. La performance negativa generale osservabile in quasi tutti i comparti industriali, sommata alla riduzione del peso dell'industria sul PIL, spiegano i due terzi del rallentamento complessivo della produttività italiana del periodo.

A ciò deve aggiungersi il venir meno della già bassa crescita della produttività nel settore del commercio e l'arretramento sperimentato nell'agricoltura. Le uniche eccezioni sono rappresentate dai settori maggiormente interessati dalle innovazioni tecnologiche degli ultimi anni, come i trasporti, le telecomunicazioni e altri servizi alle imprese. Tuttavia, anche in questi comparti la produttività non è cresciuta a ritmi particolarmente elevati.

²¹ F. Daveri-Jona Lasinio (2005), Italy's decline: getting the facts right, Giornale degli economisti e Annali di Economia, pg.365-410, Dicembre 2005.

La produttività del lavoro è determinata da due componenti: l'intensità di capitale, ossia la quantità di capitale disponibile per addetto, e la produttività totale dei fattori (PTF). Quest'ultimo concetto misura la crescita del prodotto attribuibile ad una varietà di elementi, quali l'efficienza nell'utilizzo del capitale e del lavoro, l'introduzione di nuovi metodi organizzativi, così come il contesto normativo ed istituzionale in cui operano le aziende.

Negli studi dell'OCSE, la PTF viene identificata come la variabile chiave a cui si lega l'andamento della produttività del lavoro. I fattori che possono aver giocato un ruolo nella riduzione della PTF sono molteplici. Per tale ragione risulta molto difficile individuare quali di essi siano risultati determinanti. L'introduzione di nuove tecnologie, così come l'investimento in capitale umano, vengono considerati fondamentali per l'espansione del prodotto. La spesa in Ricerca e Sviluppo (R&S) in rapporto al PIL, risulta in Italia decisamente inferiore rispetto alla media Ue e agli Stati Uniti²². La dimensione contenuta delle imprese italiane e la loro specializzazione in produzioni tradizionali (tessile, abbigliamento calzature), dove è meno frequente l'utilizzo di nuove tecnologie, sono caratteristiche strutturali del sistema industriale italiano che limitano gli investimenti in R&S.

L'OCSE attribuisce il *gap* di produttività dell'Italia, oltre che ai bassi investimenti in ricerca e capitale umano, anche alla scarsa concorrenza e all'insufficiente funzionamento dei meccanismi di mercato ancora osservabile nel commercio al dettaglio, nelle libere professioni, nel campo dell'energia, così come nei servizi bancari ai privati.

Secondo quanto sostenuto nel rapporto Sapir²³, le cause del calo della produttività vanno ricercate nel mancato adattamento del sistema economico-istituzionale e delle singole imprese ad uno scenario internazionale completamente mutato, che innalza il livello richiesto di capacità organizzativa, di tecniche manageriali e di istruzione della forza lavoro.

Studi recenti²⁴, affermano che la semplice adozione di *Information and Communication Technologies* (ICT) non si tradurrebbe necessariamente in un aumento della produttività. In passato le imprese italiane, importando tecnologia dall'estero, riuscivano ad ottenere guadagni di produttività anche con una forza lavoro relativamente poco istruita. Oggi le nuove tecnologie impongono una cultura aziendale poco burocratica ed aperta al decentramento decisionale. Allo stesso tempo occorrono lavoratori dotati di maggiore istruzione tecnica e scientifica, di capacità di adattamento e di conoscenza delle lingue. L'Italia, per esempio, risulta essere il paese in Europa dove è meno diffusa la conoscenza della lingua inglese e delle lingue straniere in generale²⁵.

²² La spesa per R&S nel 2005, ultimo dato disponibile, in Italia risultava pari a circa l'1% del PIL contro una media dell'1,9% nell'Ue, 2,5% in Germania, 2,2% in Francia, 3,8% in Svezia, 0,6% in Grecia, 2,7% negli Stati Uniti (Eurostat).

²³ Sapir, A., P.Aghion, G.Bertola, M.Helwig, J.Pisani Ferry, D.Rosati, J.Vinals, H.Fallace, 2002. *An Agenda for Growing Europe*, Oxford University Press, Oxford.

²⁴ Neirotti, P., Cantamessa, M., Paolucci E. "Do Companies with a Competitive Advantage Make Better Use of IT? Evidence from Italian Enterprises" (bozza dattiloscritta), di prossima pubblicazione su International Journal of Technology Management.

²⁵ Fonte: Eurobarometer, 246, Febbraio 2006

Un altro filone di ricerche sulla produttività del lavoro, concentra la sua attenzione sul possibile trade-off tra produttività e crescita dell'occupazione. Il Centro Europa Ricerche (Cer) sottolinea come le riforme strutturali intervenute nel mercato del lavoro, sebbene utili ad aumentare il tasso di occupazione, avrebbero in parte depresso la crescita della produttività. L'entrata nel mercato del lavoro di lavoratori a bassa qualificazione quali i giovani, gli immigrati e gli over 55, può aver rallentato la crescita della produttività del lavoro. Lussemburgo e Spagna che sono le economie dove l'occupazione è cresciuta maggiormente negli ultimi anni, sono anche i paesi che, insieme all'Italia, hanno mostrato un calo della produttività più elevato.

La possibilità che le riforme del mercato del lavoro abbiano giocato un ruolo sulla dinamica della produttività viene evidenziata anche nel DPEF 2008-2011, che nota come vi sia una forte correlazione a partire dal 1997 fra crescita dell'occupazione e rallentamento della produttività.

Il Centro Europa Ricerche (Cer) valuta anche l'ipotesi che la maggior disponibilità di manodopera a basso costo avrebbe indotto in Italia, come in altre economie europee, un processo di sostituzione fra lavoro e capitale che, insieme all'aumento del numero di occupati, avrebbe rallentato la crescita dell'intensità di capitale per addetto, a differenza di quanto accaduto negli Stati Uniti, dove, nel periodo 2000-08, l'intensità di capitale è aumentata ad un ritmo considerevole²⁶.

L'OCSE non considera determinante questa ipotesi, in quanto le analisi condotte mostrerebbero un rallentamento della crescita dell'intensità di capitale marginale rispetto a quella della produttività totale dei fattori e non riconducibile alle riforme sul mercato del lavoro.

²⁶ Rapporto Cer 1/2008.

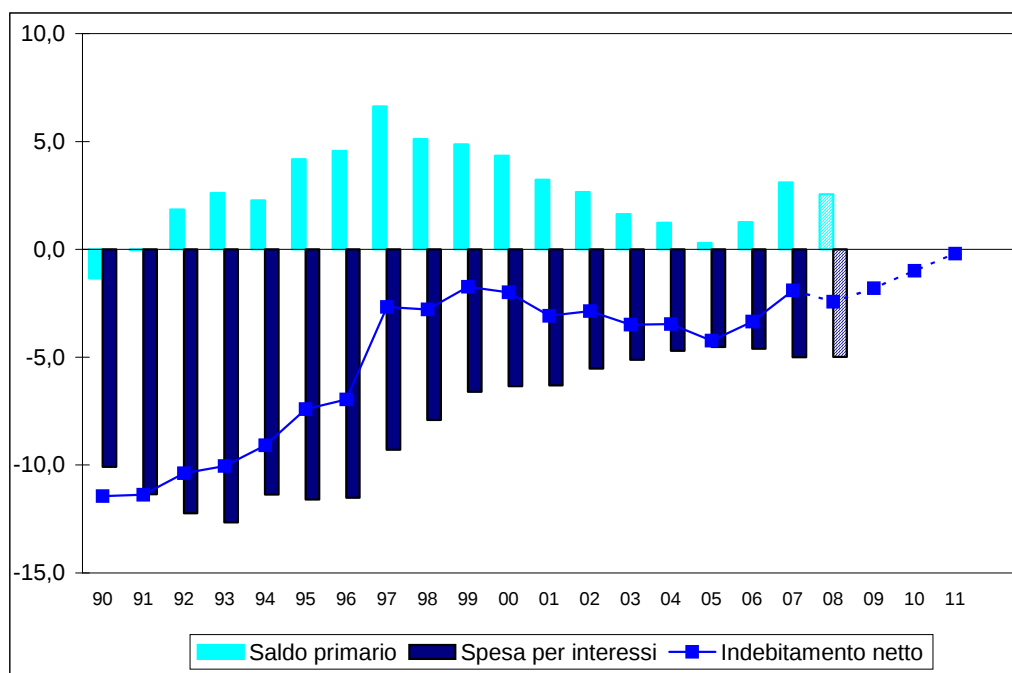
2. Gli andamenti di finanza pubblica (1990-2007)

L'analisi dell'evoluzione dei principali indicatori di finanza pubblica nel periodo 1990-2007 consente di cogliere il percorso compiuto nel consolidamento finanziario, profilo che a partire dagli anni '90 ha caratterizzato la gestione dei conti pubblici (per una descrizione sintetica dei principali indicatori utilizzati nelle analisi relative ai conti pubblici, si veda l'approfondimento "Gli indicatori di finanza pubblica").

Il Grafico II.2.1 sottostante riporta l'andamento dell'indebitamento netto, del saldo primario²⁷ e della spesa per interessi delle amministrazioni pubbliche.

Grafico II.2.1

*Indebitamento netto, spesa per interessi e saldo primario
(in percentuale del PIL)*



Fonte: Elaborazione su dati Istat e MEF (RUEF)

²⁷ Il saldo primario è il risultato differenziale tra entrate e spese al netto della spesa per interessi.

In una prima fase - dall'inizio degli anni '90 fino al 1997- si registra una progressiva riduzione del livello dell'indebitamento netto, che parte da un valore di oltre l'11 per cento del PIL, per raggiungere nel 1997 un valore al di sotto del 3 per cento, parametro richiesto dalla normativa comunitaria per accedere alla moneta unica.

Negli anni immediatamente successivi all'adesione all'unione monetaria, il livello dell'indebitamento si colloca su valori prossimi al 2 per cento, ma tra il 2001 e il 2005 l'indebitamento - anche a causa dell'andamento negativo del ciclo economico - assume un valore pari in media al 3,4 per cento del PIL, raggiungendo il 4,5 per cento nel 2005, anno in cui viene aperta la procedura di disavanzo eccessivo a carico dell'Italia (cfr. Parte Prima, paragrafo 1.3). Nel 2006 la dinamica dell'indebitamento netto torna ad attestarsi su un profilo discendente che nel 2007 raggiunge l'1,9 per cento del PIL.

Nel periodo in esame l'incidenza sul PIL del saldo primario parte da valori negativi del 1990 (-1,4 per cento del PIL del 1990), per poi assumere valori positivi dal 1992 con un profilo crescente fino al 1997, anno in cui il saldo primario raggiunge il valore massimo del 6,6 per cento. Negli esercizi successivi, tale indicatore presenta un valore positivo, ma decrescente, fino al 2005, per poi tornare a crescere nel 2006 e nel 2007.

La spesa per interessi si contraddistingue per un andamento in crescita fino al 1993, anno in cui raggiunge il 12,7 per cento del PIL, come conseguenza del processo di accumulazione del debito pubblico

che nel 1994 è al livello massimo dell'121,5 per cento rispetto al PIL. Negli anni successivi si evidenzia, grazie alla convergenza dei tassi di mercato e alle politiche di gestione del debito, una consistente riduzione della spesa per interessi. In particolare, nel periodo 1996-2001 la diminuzione della spesa è di circa 5,2 punti di PIL. Nel 2005 si raggiunge il valore minimo del periodo in esame, pari a 4,5 punti percentuali di PIL. Nel corso del 2007 la spesa per interessi è risultata in crescita rispetto al 2006, passando dal 4,6 per cento al 5,0 per cento, per effetto dell'aumento dei tassi di interesse nell'area dell'euro.

Le stime per il 2008, pubblicate nella RUEF del 12 marzo scorso, prevedono un livello di indebitamento netto del 2,4 per cento del PIL, in aumento rispetto al dato del 2007, sia per gli effetti della minore crescita economica stimata per l'anno in corso (0,6 per cento del PIL nel 2008 contro 1,5 per cento del 2007), sia per lo slittamento al 2008 degli effetti di alcuni interventi disposti da provvedimenti legislativi assunti nel corso del 2007²⁸.

Per il triennio successivo (2009-2011) le stime programmatiche indicano, in linea con gli impegni comunitari, un profilo dell'indebitamento netto decrescente verso valori prossimi al pareggio di bilancio nel 2011 (per le stime aggiornate di indebitamento netto delle principali Istituzioni internazionali si veda il paragrafo relativo agli andamenti macroeconomici).

La modifica delle stime presentata nella RUEF di marzo 2008 riguarda anche l'avanzo primario atteso per l'esercizio in corso, che è

²⁸ In particolare, slittano dal 2007 al 2008 la riduzione dell'IRAP disposta nella finanziaria per il 2007 e parte degli oneri connessi con il *bonus* incapienti (RUEF, pag. 47).

indicato collocarsi su un livello pari a 2,6 per cento del PIL, in diminuzione rispetto al dato del 2007 (3,1 per cento del PIL).

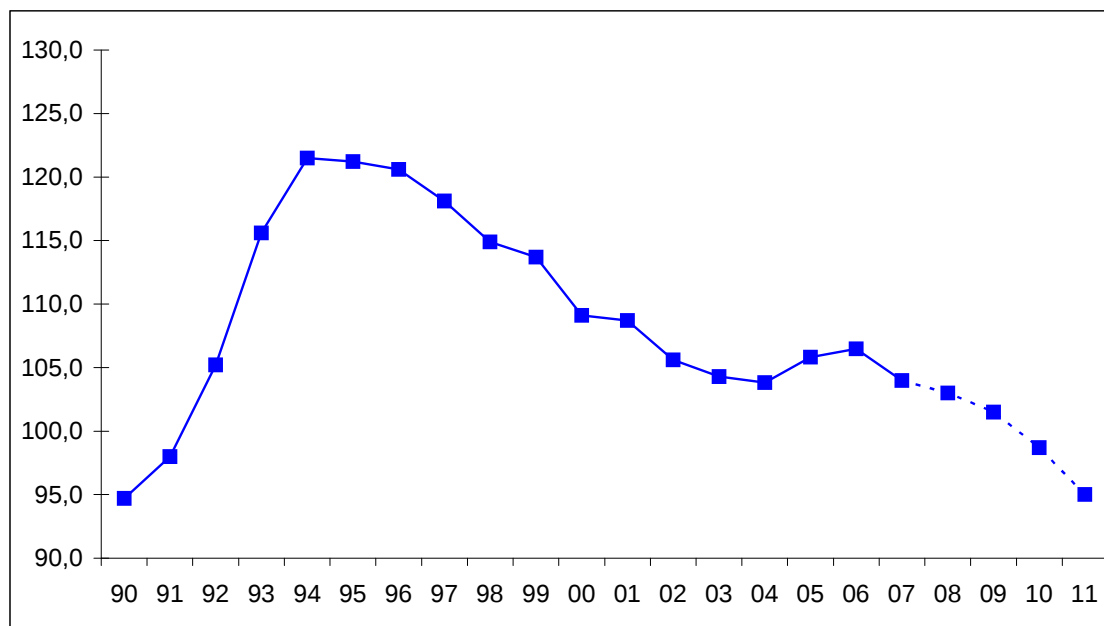
Il rapporto debito pubblico su PIL è, insieme all'indebitamento netto, l'indicatore utilizzato per la verifica del rispetto delle politiche di stabilità e convergenza delle finanze pubbliche nell'ambito dell'unione monetaria²⁹. L'Italia è insieme alla Grecia e al Belgio, il Paese dell'unione monetaria caratterizzato da un elevato livello di debito pubblico.

Come evidenziato nel Grafico II.2.2 che segue, in Italia il rapporto debito in percentuale al PIL ha raggiunto il valore massimo del 121,5 per cento nel 1994, per poi assumere un profilo decrescente fino al 2004. La diminuzione del debito è stata particolarmente evidente nella seconda metà degli anni '90; anche tra il 2000 e il 2004 il rapporto si riduce, seppur con ritmi meno sostenuti del periodo precedente. Il 2005 e il 2006 segnano una temporanea inversione di tendenza nel profilo decrescente del debito, che nel 2007 riprende il percorso di riduzione.

²⁹ "Per 'debito pubblico' si intende il valore nominale di tutte le passività (lorde) del settore 'amministrazioni pubbliche' (S. 13) in essere alla fine dell'anno, ad eccezione di quelle passività cui corrispondono attività finanziarie detenute dal settore 'amministrazioni pubbliche' (S. 13)". "Il debito pubblico è costituito dalle passività delle amministrazioni pubbliche classificate nelle categorie seguenti: biglietti, monete e depositi, titoli diversi dalle azioni, esclusi gli strumenti finanziari derivati, e prestiti, secondo le definizioni del SEC 95". (articolo 1 comma 5 e comma 6 del regolamento (CE) n. 3605/93 relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al trattato che istituisce la Comunità europea come modificato dal Regolamento (CE) n. 475/2000 del Consiglio, del 28 febbraio 2000).

Grafico II.2.2

Debito delle Amministrazioni pubbliche in percentuale del PIL (anni 1990-2011)



Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia e MEF (RUEF)

I buoni risultati nel processo di contenimento del debito sono conseguiti anche attraverso le politiche di privatizzazione avviate a decorrere dal 1994. I proventi delle privatizzazioni sono stati, infatti, utilizzati in conformità alle disposizioni legislative, per la riduzione del debito attraverso il riacquisto dei titoli pubblici e il rimborso di quelli in scadenza³⁰. Nel corso degli anni novanta un contributo significativo alla riduzione del debito viene anche dalla minore spesa per interessi passivi e dal contributo dell'avanzo primario.

Il temporaneo aumento del rapporto debito/PIL registrato nel 2005 e nel 2006 è, relativamente al primo anno, connesso all'effetto combinato del deterioramento del saldo di bilancio e della bassa crescita nominale del PIL del 2005, che influisce negativamente sul denominatore del rapporto. Relativamente al 2006, l'elevato debito in

³⁰ La legge n. 432 del 1993 ha istituito il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, cui affluiscono i proventi delle operazioni di privatizzazione, destinati, successivamente, alla riduzione del debito pubblico.

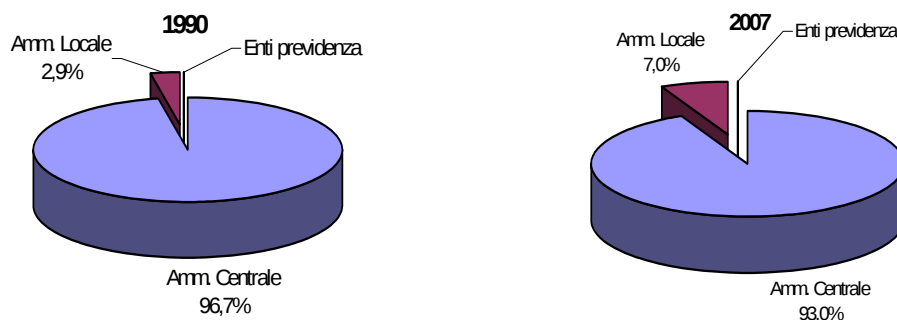
rapporto al PIL è riconducibile al ricorso all'emissione di extradebito - quale pre-finanziamento - per far fronte ai rimborsi IVA connessi alla sentenza della Corte di Giustizia europea del settembre 2006 (alla fine del 2006 stimati pari a circa 16 miliardi di euro). Al netto di tale partita, il livello del debito si sarebbe collocato su valori prossimi a quelli del 2005.

Nella RUEF dello scorso marzo la stima del debito pubblico per il 2008 viene indicata pari a 103,0 punti percentuali di PIL, mentre per gli anni successivi viene previsto un profilo di debito decrescente, con una riduzione, in termini programmatici, al di sotto del 100 per cento del PIL a partire dal 2010.

Nell'analisi del debito è utile soffermarsi sulla composizione del debito articolata per sottosettori delle Amministrazioni pubbliche (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti di Previdenza). Il Grafico II.2.3 seguente riporta tale scomposizione del debito pubblico per i due esercizi 1990 e 2007. Il Grafico riflette il peso dominante del debito delle amministrazioni centrali sul debito complessivo (sempre superiore al 90 per cento), in ciascuno degli anni considerati. La quota del debito degli Enti previdenziali rimane marginale, mentre nel periodo considerato si accresce l'incidenza del debito delle Amministrazioni locali, che passa dal 2,9 per cento del 1990 al 7,0 per cento del 2007.

Grafico II.2.3

Composizione del debito delle Amministrazioni pubbliche: Amministrazioni Centrali, Locali e Enti di previdenza

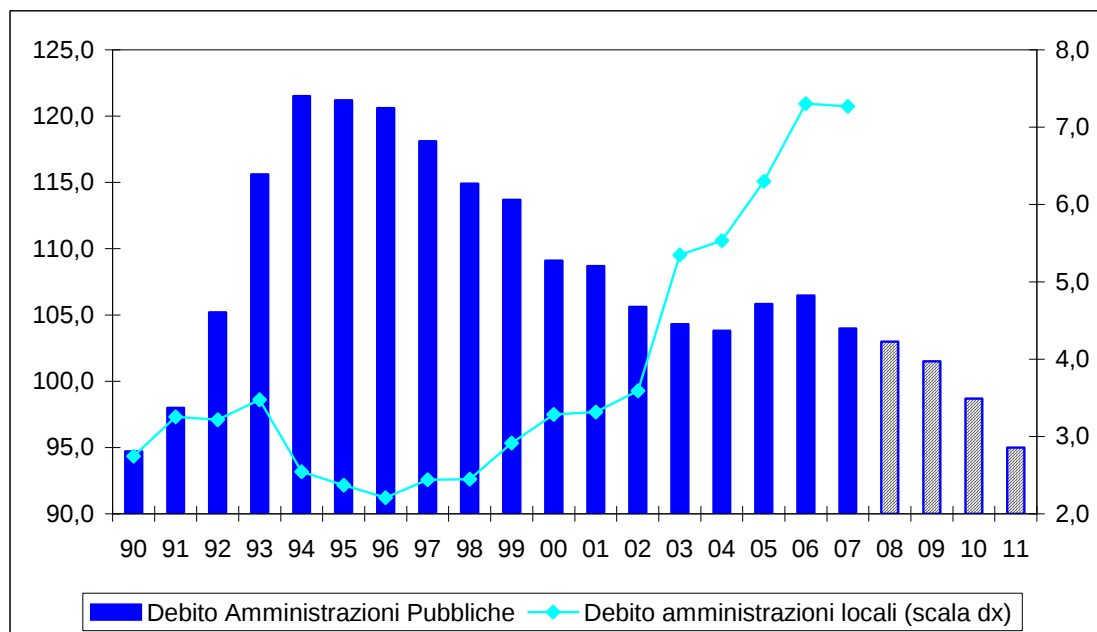


Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia

Nel Grafico II.2.4 l'andamento del debito delle Amministrazioni locali (rappresentato dalla linea, scala destra) è confrontato con il debito delle Amministrazioni pubbliche (rappresentato dagli istogrammi, scala sinistra). Il debito locale è cresciuto tra il 1990 e il 1993, passando dal 2,7 per cento al 3,5 per cento del PIL, per poi diminuire e rimanere stabile, intorno al 2,4 per cento del PIL, fino al 1998. A partire dal 1999 si registra, in controtendenza rispetto al profilo del debito complessivo delle Amministrazioni pubbliche, una dinamica crescente.

Grafico II.2.4

Debito delle Amministrazioni pubbliche e delle Amministrazioni locali (scala destra) in percentuale del PIL



L'aumento della consistenza del debito delle Amministrazioni locali registrata nel 2003 è principalmente di natura contabile ed è dovuto alla trasformazione della CDP in S.p.A. e la riclassificazione al di fuori del perimetro delle Amministrazioni pubbliche

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia e MEF (RUEF)

Il debito delle amministrazioni locali - calcolato in coerenza con i metodi definiti dal Regolamento (CE) n. 3605/93 - somma le passività finanziarie relative alle categorie monete e depositi, titoli diversi da azioni e prestiti, risultando invece esclusi i debiti commerciali³¹ e gli strumenti derivati (per i metodi di contabilizzazione degli strumenti derivati si veda il riquadro La registrazione contabile degli strumenti derivati).

Il debito delle Amministrazioni locali è per la maggior parte composto da prestiti, essenzialmente mutui, e da emissioni obbligazionarie. Negli anni 2005 e 2006 si deve, però, registrare

³¹ Per debito commerciale si intende un diritto di natura finanziaria con caratteristiche di breve termine. Tale passività è, normalmente, connessa con l'acquisizione di beni e servizi, in relazione all'intervallo di tempo esistente tra il pagamento e la consegna degli stessi.

l'ampio ricorso da parte di Regioni ed ASL ad operazioni di ristrutturazione del debito nei confronti dei fornitori (in particolare del settore sanitario), con lo scopo di distribuire il rimborso della passività su un arco temporale più lungo di quello stabilito originariamente. Il cambiamento dei termini del contratto originario rappresenta una novazione del debito che produce, il più delle volte, la trasformazione della natura del debito stesso, che da commerciale (non incluso nella definizione di debito utilizzata in ambito comunitario), passa a debito finanziario (prestito), strumento incorporato nelle statistiche sul debito pubblico da parte della Banca d'Italia; in seguito a tale trasformazione si evidenzia, quindi, un incremento del volume del debito. Tali operazioni di ristrutturazione del debito sono state, spesso, promosse dall'esigenza di chiudere l'ampia esposizione verso fornitori, essendo frequentemente associate ad operazioni di cartolarizzazione dei crediti commerciali (con le quali i fornitori potevano trasferire i propri crediti verso le ASL ad una banca o società veicolo, che subentrava nei rapporti di tali imprese con l'amministrazione locale).

Si ricorda che tali operazioni, in base alle disposizioni della legge finanziaria per il 2007³², sono, a decorrere dal 2007, esplicitamente considerate strumenti di indebitamento.

³² Articolo 1, comma 739, della legge n. 296/2006.

La registrazione contabile degli strumenti derivati

I contratti derivati sono "strumenti finanziari" che servono a gestire l'esposizione ai rischi di mercato o di credito, che una banca o un'impresa o, come nel caso di specie, un ente pubblico territoriale assume nell'ambito della propria operatività³³.

L'utilizzazione di strumenti derivati³⁴, sia da parte delle regioni che degli enti locali, deve, in base alla legislazione vigente, essere finalizzata alla riduzione del costo del debito, nonché alla riduzione del rischio di mercato. L'ente è, quindi, legittimato all'utilizzo di tali strumenti esclusivamente nel caso in cui sussistano corrispondenti passività e sempre con riguardo al contenimento dei rischi assunti dall'ente e mai con fini speculativi. Gli strumenti derivati vengono utilizzati dagli enti territoriali principalmente per ridurre i rischi connessi all'oscillazione dei tassi di interesse ovvero alla concentrazione del proprio indebitamento in alcune categorie di tasso. La forma contrattuale maggiormente utilizzata è lo *swap* sugli interessi.

Uno dei parametri presentati di solito in relazione ai contratti derivati è dato dal volume delle negoziazioni, espresso attraverso il riferimento al cosiddetto valore nozionale, una "posta virtuale", che rappresenta il valore delle attività a cui si riferiscono le operazioni; tali attività, senza essere scambiate, fungono da base per il calcolo dei flussi di pagamento.

Il valore nozionale dei contratti sui derivati, in quanto posta virtuale, non trova evidenza diretta nei documenti contabili dell'ente³⁵. Esso, inoltre, non può essere considerato un indicatore del rischio connesso con le operazioni sui derivati; rischio che, invece, acquista significato in relazione alle caratteristiche dello strumento derivato: variabilità attesa delle attività sottostanti (tassi di interesse, di cambio, prezzi delle azioni), durata, grado di liquidità del mercato, merito di credito della controparte del contratto.

Gli eventi suscettibili di registrazione contabile - ad esempio, nel caso di conclusione di operazioni di *Irs* (*interest rate swap*) - sono sintetizzabili essenzialmente nella contabilizzazione dei flussi di interesse dovuti tra le parti (*netting* positivi/negativi) e nella contabilizzazione dell'eventuale premio di liquidità (*up-front*) erogato all'ente, al perfezionamento del contratto, e calcolato mediante l'attualizzazione degli eventuali flussi finanziari positivi di *netting*.

I *netting* positivi e negativi, calcolati periodicamente, sono gli importi che ciascuna parte deve avere dalla (o dare alla) controparte, in relazione a quanto previsto a livello contrattuale circa l'andamento dei tassi di interesse.

L'*up-front* consiste in un'anticipazione degli eventuali flussi di interessi positivi attualizzati, che si ipotizzano spettare all'ente pubblico. L'*up-front* è ammesso per operazioni che hanno come finalità la "ristrutturazione" del debito e non deve eccedere l'1% del capitale nozionale. Si

³³ Per un riepilogo delle disposizioni normative in materia di derivati per gli enti territoriali si veda "Finanza Pubblica e Istituzioni", Rapporto ISAE, Maggio 2008 pag. 105. Approfondimenti sugli strumenti derivati sono contenuti anche nel dossier del Servizio Studi del Senato n. 243 "Gli strumenti finanziari derivati", gennaio 2008.

³⁴ Gli strumenti finanziari derivati si distinguono tra standardizzati e non standardizzati. I titoli derivati standardizzati hanno caratteristiche uniformi, definite dall'autorità di mercato e sono scambiati su mercati regolamentati (i principali sono *futures* e *options*). I cosiddetti derivati *over the counter* (OTC) sono invece contratti negoziati al di fuori di mercati regolamentati.

³⁵ Si precisa che l'art. 1, comma 383, della legge n. 244 del 2007 prevede che regioni e enti locali indichino in una nota allegata al bilancio gli oneri e gli impegni derivanti dalle operazioni in derivati.

sottolinea che tali proventi, potrebbero dover essere restituiti all'operatore finanziario, in sede di regolazione dei rispettivi flussi, qualora l'andamento di mercato risultasse sfavorevole all'ente.

Relativamente ai criteri di contabilizzazione dei *netting* e dell'*up-front*, l'imputazione degli interessi passivi è uniformemente condivisa e viene classificata tra le spese correnti (Titolo I); la contabilizzazione dei flussi di interessi attivi e dell'*up-front*, invece, in assenza di specifica prescrizione della normativa vigente, lascia spazio a differenti interpretazioni in merito.

In linea generale i flussi positivi di interessi potrebbero confluire nel titolo III relativo alle entrate extratributarie; in tal senso appare la classificazione del Siope³⁶ che nei decreti attuativi codifica i proventi derivanti dalle operazioni in derivati, come interessi attivi e li classifica tra le entrate extratributarie (Titolo III) alla voce "*Interessi da operazioni in derivati*" (codice gestionale 3116 per le Regioni e 3325 per gli Enti Locali).

Posizione diversa viene, invece, assunta dalla Corte dei Conti e dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'Interno, secondo i quali l'anticipazione e i *netting* positivi devono essere allocati nel titolo IV, quale forma tipica di indebitamento.

Nello specifico, con riferimento all'*up-front* la Corte dei Conti³⁷ ritiene che debba essere considerato una forma di indebitamento la cui regolazione è demandata ad elementi futuri, incerti nella loro dimensione finanziaria, che, comunque, dovranno essere tenuti presenti al momento di allocare in bilancio i proventi derivanti da eventuali plusvalenze. Da ciò segue che l'*up-front* costituisce un finanziamento all'ente che, pertanto, sia nell'utilizzo che nella classificazione in bilancio deve tenere conto del disposto dell'art. 119 Cost. Pertanto, tale importo non può essere utilizzato per finanziare la spesa corrente, ma solo per quella di investimento, peraltro previa costituzione di un apposito fondo per far fronte agli eventuali pagamenti che l'ente potrebbe essere tenuto ad effettuare in favore dell'intermediario finanziario, ove la situazione dei tassi evolvesse negativamente per l'ente³⁸.

³⁶ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002.

³⁷ Si veda: Corte dei Conti Deliberazione n. 596/2007 e Deliberazione n. 52/2008; Audizione della Corte dei Conti sul tema "Analisi sul fenomeno dell'indebitamento di un campione di enti locali" presso la Commissione Programmazione economica e Bilancio del Senato del novembre 2004.

³⁸ A questo proposito, in più occasioni, la Corte dei Conti ha rilevato che l'*up-front* deve essere ricondotto ad "...una di quelle forme di ricorso al mercato finanziario previste dall'art. 199, lett. g), del T.U. 267/2000 a sostegno degli investimenti, la quale richiede il rispetto delle medesime condizioni e vincoli stabiliti per ogni forma di ricorso a indebitamento", dovendosi escludere la destinazione del relativo importo a copertura di spese correnti.

3. La composizione dell'intervento pubblico.

3.1 La dinamica di entrate e spese (1990-2007), per categorie economiche

Il presente paragrafo illustra la composizione del conto delle Amministrazioni pubbliche in Italia, dal 1990 al 2007, distinguendo tra la componente di entrata (di cui viene riportata la pressione fiscale³⁹ e il rapporto tra entrate complessive e PIL) e quella di spesa primaria⁴⁰, in rapporto al PIL (cfr. Grafico II.3.1).

La pressione fiscale (così come le entrate complessive) mostra un profilo crescente dal 1990 al 1998, con due picchi, il primo nel biennio 1992-1993, per effetto delle consistenti manovre di correzione di finanza pubblica varate in quegli anni, e il secondo nel 1997, collegato all'introduzione di misure straordinarie (tra le quali la cd. "eurotassa"), adottate per consentire il rispetto dei parametri di Maastricht e l'ingresso nell'area euro; tali misure accrescono la pressione fiscale, che, nel 1997, registra il valore più elevato del periodo di riferimento, pari al 43,7 per cento del PIL.

Tra il 1999 e il 2005 la pressione fiscale assume un profilo decrescente, influenzata dalle riforme introdotte nel sistema tributario

³⁹ La pressione fiscale è data dalla somma di imposte dirette, imposte indirette, contributi sociali, imposte in conto capitale, in rapporto al Prodotto interno lordo (PIL).

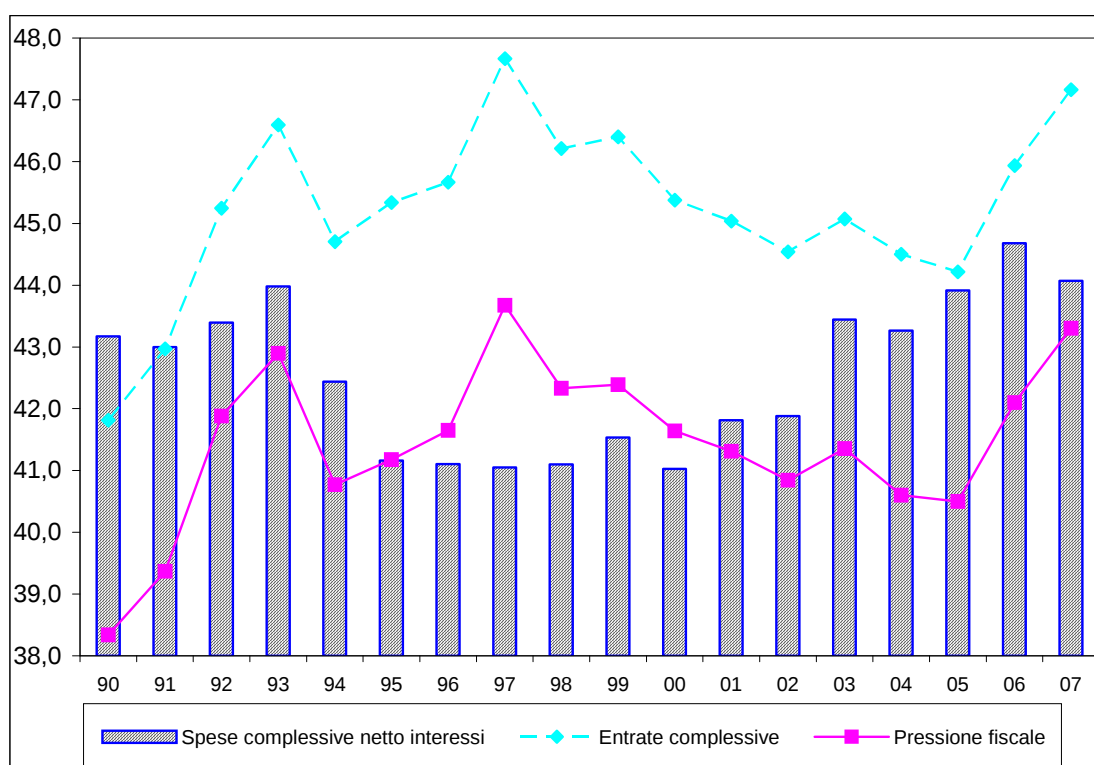
⁴⁰ Nelle analisi relative alla composizione dell'intervento pubblico si fa riferimento alla spesa primaria, cioè alla spesa complessiva al netto degli interessi passivi, in quanto tale componente – dipendendo dai tassi di interesse di mercato (che rappresentano variabili esogene per il paese) –, non corrisponde ad una voce sotto il diretto controllo del Governo.

(si veda la parte terza del presente *dossier*) e risentendo, nella seconda parte del periodo, del rallentamento economico.

Gli esercizi 2006 e 2007 vedono un *trend* estremamente positivo delle entrate, tra l'altro comune a molti paesi occidentali, in parte legato alla crescita dell'economia. Tale dinamica alimenta l'incremento della pressione fiscale, salita nel 2007 di 1,2 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente e attestata al 43,3 per cento (livello prossimo a quello del 1997).

Grafico II.3.1

Entrate, spese delle Amministrazioni pubbliche e pressione fiscale
(anni 1990-2007 - dati in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

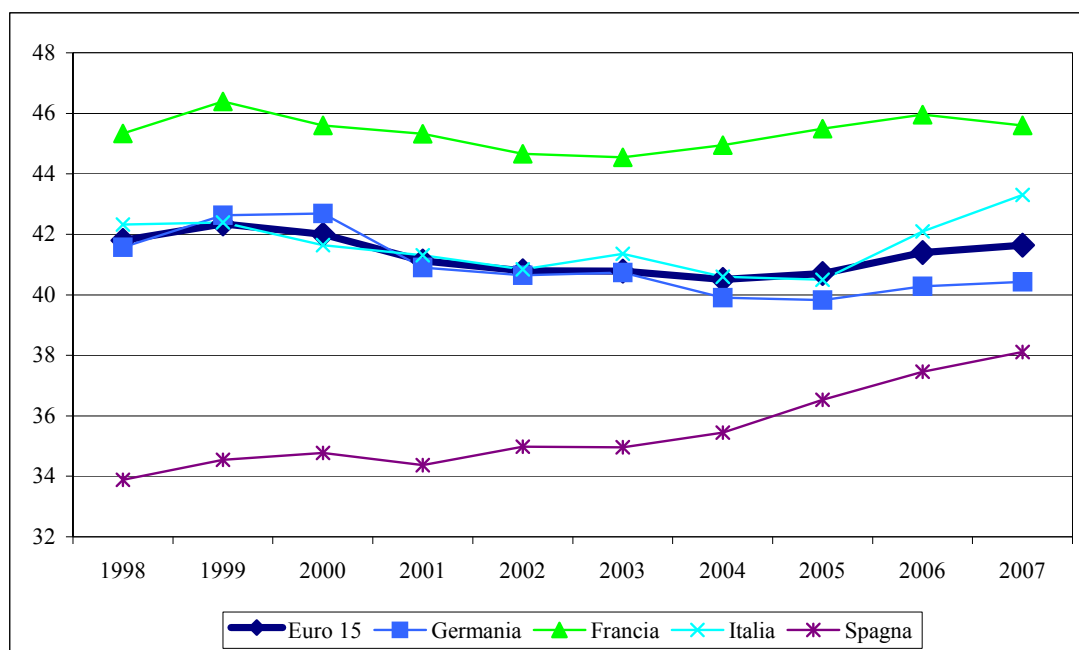
Il Grafico II.3.2 che segue espone, per il periodo 1998-2007, la pressione fiscale italiana confrontata con quella di alcuni Paesi dell'unione monetaria e con la media europea a 15. L'Italia presenta

una pressione fiscale in linea con la media comunitaria per il periodo 1998-2005; assume un profilo in crescita nel 2006 e nel 2007.

La pressione fiscale in Francia è sempre superiore a quella italiana e a quella comunitaria (in media pari al 45,3 per cento del PIL), mentre in Germania si attesta su livelli prossimi alla media comunitaria nel periodo 1998-2003, mentre, a partire dal 2004, assume un andamento in leggero calo, sempre rispetto alla media comunitaria. La Spagna, invece, si caratterizza per un livello di pressione tributaria in crescita, ma costantemente inferiore al valore medio comunitario, attestandosi nel 2007 al valore massimo del 38,1 per cento del PIL.

Grafico II.3.2

Pressione fiscale: paesi europei a confronto - 1998-2007



Fonte: Elaborazione dati AMECO

L'andamento della spesa primaria mostra dopo il 1993, anno in cui raggiunge il livello del 44,0 per cento rispetto al PIL, un profilo dapprima decrescente e poi sostanzialmente stabile fino al 2000 (intorno al 41 per cento del PIL)⁴¹. A decorrere dal 2001 e fino al 2006 l'incidenza delle spese primarie sul PIL riprende a crescere passando dal 41,8 per cento del 2001 al 44,7 per cento del 2006⁴² (si veda Grafico precedente II.3.1).

Segnali di inversione di tendenza sono percepibili nel 2007, esercizio in cui il livello delle spese sul PIL subisce una riduzione (44,1 per cento⁴³), rispetto al dato dell'anno immediatamente precedente, anche se tale valore potrebbe dipendere dallo slittamento di alcune voci di spesa al 2008 (legate, in particolare, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego).

Passando ad esaminare in dettaglio la composizione delle spese primarie (si veda il Grafico II.3.3), si nota che l'incidenza della spesa corrente sul PIL aumenta tra il 1990 e il 2006, risultando pari a circa al 37,9 per cento del PIL all'inizio del periodo e collocandosi al 39,6 per cento circa nel 2007.

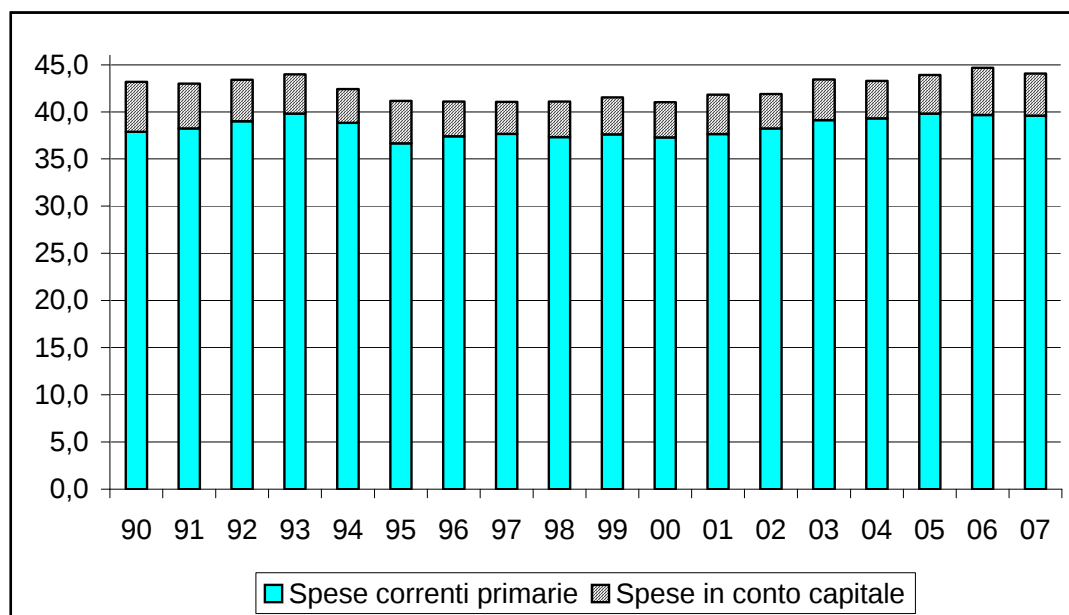
⁴¹ Il dato del 2000 è esposto al netto dei proventi straordinari per la vendita della concessione delle licenze UMTS per 13,8 miliardi euro. Tale operazione, secondo le regole dei conti nazionali, è stata registrata tra le minori uscite in conto capitale.

⁴² Il dato delle spese 2006 risente dell'onere straordinario di circa 13 miliardi (0,9 punti percentuali di PIL) relativo alla decisione di procedere alla cancellazione dei crediti dello Stato nei confronti della Società TAV, per il finanziamento dell'Alta Velocità, in conseguenza dell'accollo del debito di Infrastrutture SPA (ISPA) disposto dalla legge finanziaria del 2007. La cancellazione del credito ha determinato la contabilizzazione di un trasferimento in conto capitale.

⁴³ Il valore del 2007 include la contabilizzazione tra le altre uscite in conto capitale, dei trasferimenti alle imprese concessionarie della riscossione, pari a circa 4,9 miliardi di euro, in seguito alla soppressione dell'obbligo di anticipazione disposto a fine esercizio.

Grafico II.3.3

Andamenti della spesa corrente primaria e della spesa in conto capitale (anni 1990-2007 - dati in percentuale di PIL)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

L'evoluzione della spesa in conto capitale⁴⁴ mostra un andamento sostanzialmente stabile nel periodo, mantenendosi al di sotto del cinque per cento del PIL dal 1991 al 2005. Nel 2006 il livello della spesa in conto capitale sale di 0,9 punti percentuali (raggiungendo un valore pari al 5,0 per cento circa) a causa dell'operazione straordinaria, di 12,9 miliardi circa (si veda la nota 42 del presente paragrafo). Nel 2007 il dato della spesa in conto capitale si attesta su valori prossimi al 4,5 per cento del PIL.

L'analisi delle entrate e delle spese può essere arricchita dalla osservazione dell'andamento delle voci economiche del conto delle Amministrazioni pubbliche.

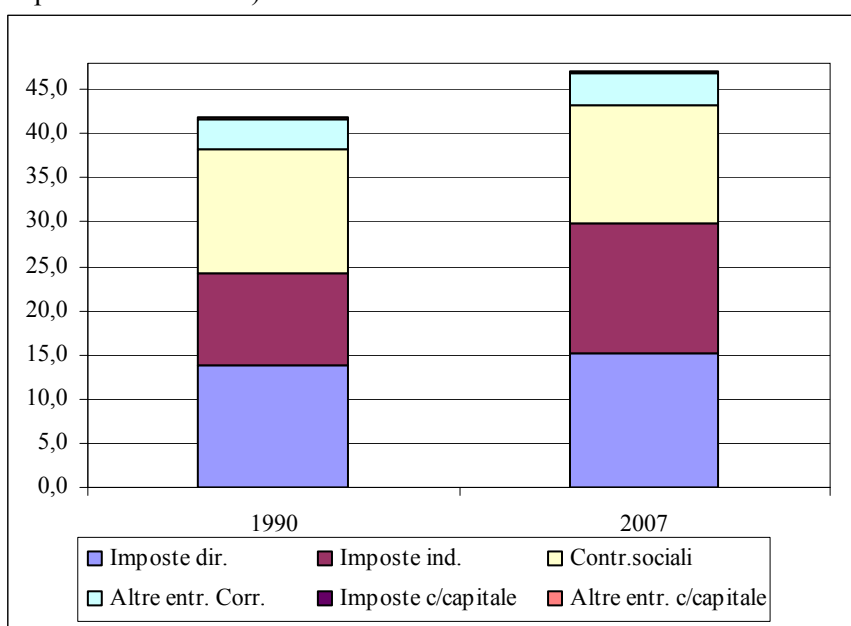
La composizione delle entrate rispetto al PIL, negli esercizi 1990-2007 (che nel complesso salgono dal 41,8 per cento del 1990 al

⁴⁴ Si ricorda che la spesa in conto capitale del 2000 è al netto delle entrate per l'assegnazione delle licenze UMTS.

47,2 del 2007), è variata per effetto dell'incremento delle imposte dirette che passano dal 13,8 per cento del PIL al 15,2 per cento del PIL, e delle imposte indirette, che tra il 1990 e il 2007 crescono di 4,4 punti percentuali. Le altre componenti rimangono pressoché stabili (si veda il Grafico II.3.4).

Grafico II.3.4

Articolazione per voci economiche delle entrate delle Amministrazioni pubbliche (anni 1990 e 2007 - dati in percentuale di PIL)



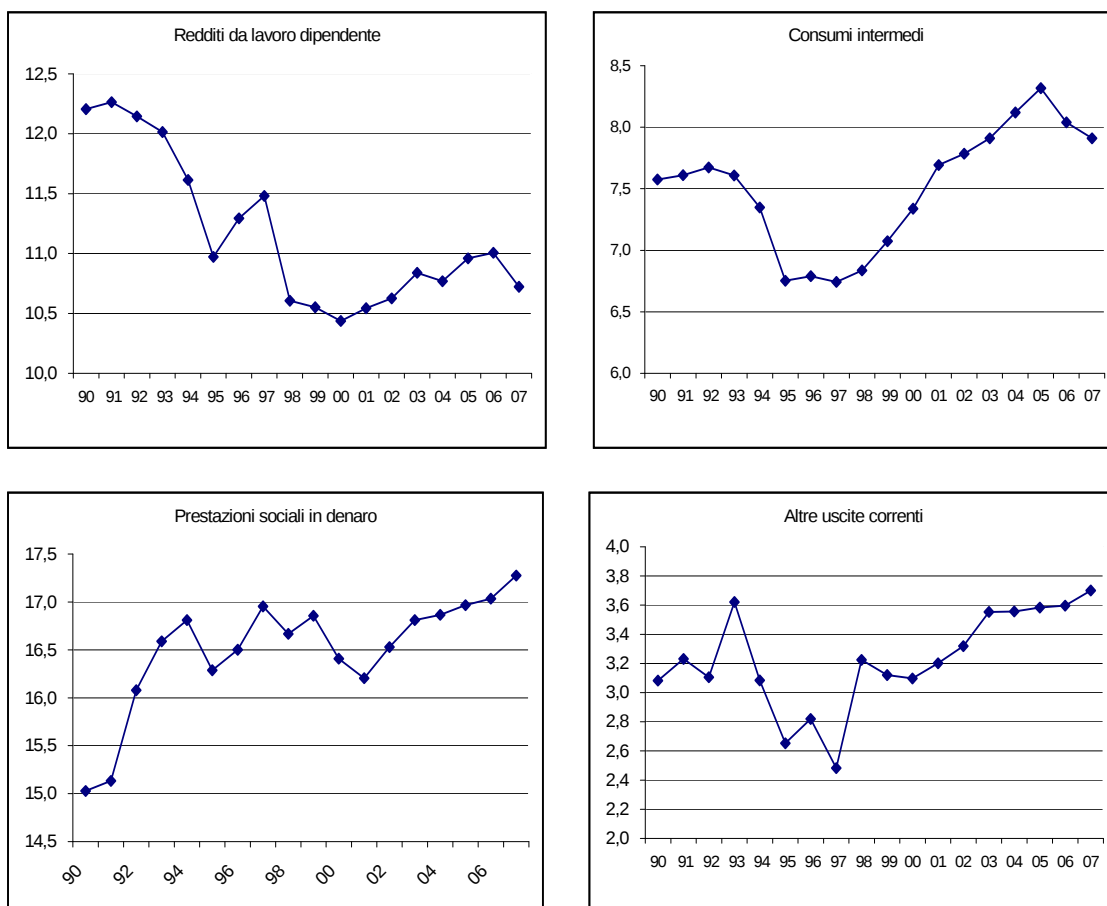
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Con riferimento alla spesa primaria, appare utile soffermarsi, in particolare, sulle principali componenti della parte corrente. Se la spesa corrente primaria, nel suo complesso, risulta in leggera crescita nel periodo 1990-2007, l'esame della sua composizione evidenzia un andamento differenziato delle singole voci (si veda il Grafico II.3.5). Ad esempio, le spese per i redditi da lavoro dipendente assumono un profilo decrescente fino al 2000 (con l'eccezione del 1995 e del 1996), per poi crescere moderatamente, attestandosi all'11,0 per cento del PIL

nel biennio 2005-2006. Il dato del 2007, pari al 10,7 per cento del PIL, risente del mancato rinnovo di alcuni contratti pubblici.

Grafico II.3.5

Spese correnti primarie delle Amministrazioni pubbliche - Andamento delle principali categorie economiche (anni 1990-2007 -dati in percentuale del PIL)



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

I consumi intermedi presentano un andamento decrescente fino al 1994 e poi sostanzialmente stabile, su valori massimi al 6,8 per cento del PIL, tra il 1995 e il 1998. A partire dal 1999, la spesa riprende a crescere, a ritmi sostenuti, raggiungendo l'8,3 per cento del PIL nel 2005. Successivamente la spesa assume una dinamica inferiore a quella del PIL, portandosi alla fine del periodo in esame, al 7,9 per cento del PIL.

Le prestazioni sociali in denaro oscillano tra il 1994 e il 2001 su valori compresi da un minimo del 16,2 per cento del PIL (nel 2001), ad un massimo del 17,0 per cento (nel 1997). Dopo tale esercizio, assumono un profilo moderatamente crescente, attestandosi alla fine del 2007 al 17,3 per cento del PIL.

Le altre spese di natura corrente, categoria di modesta entità rispetto al complesso della spesa, mostrano un profilo sostanzialmente decrescente fino al 1997, mentre dal 1998 assumono un andamento in crescita, raggiungendo, a fine periodo, il 3,7 per cento del PIL.

3.2 L'analisi per sottosettori

In questo paragrafo si presentano le entrate e le spese dei tre sottosettori, che compongono le Amministrazioni pubbliche (AP):

- le Amministrazioni centrali (AC)
- le Amministrazioni locali (AL)
- gli Enti di previdenza (EP)

Le fonti informative analizzate sono rappresentate dalle serie statistiche elaborate dall'ISTAT⁴⁵.

Le Tabelle II.3.1 e II.3.2 presentano i dati relativi all'esercizio 2007, riferiti alle entrate e alle spese del complesso delle amministrazioni pubbliche e dei tre sottosettori che lo compongono; i dati sono espressi al netto dei trasferimenti da e verso gli enti pubblici e al netto della spesa per interessi.

Ciascuna tabella si divide in tre parti: la prima mostra i valori assoluti, la seconda indica la composizione percentuale e, la terza, presenta la composizione rispetto ai rispettivi totali delle entrate e delle spese per ciascun sottosettore.

⁴⁵ Per gli anni 1980-2003 i dati di entrata e di spesa sono quelli rilasciati dall'ISTAT il 12 giugno 2007 nella pubblicazione "Conti ed aggregati economici delle AP", mentre per gli anni 2004-2007 sono quelli delle serie statistiche pubblicate nella Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2007.

Con riferimento alle entrate (Tabella II.3.1) si osserva che, su un totale delle AP pari a 721.010 milioni di euro, il 53 per cento è attribuibile alle AC, il 19 per cento alle AL e il 28 per cento agli EP. Con riguardo alle AL, il 97 per cento delle entrate complessive (si ricorda che si tratta di entrate al netto dei trasferimenti) è rappresentato dalle entrate correnti; tra queste in particolare le imposte dirette impattano per il 21 per cento delle entrate correnti e le imposte indirette per il 57 per cento.

Per quanto riguarda le spese (Tabella II.3.2), su un totale del settore delle AP pari a 676.699 milioni di euro, il 27 per cento della spesa è ascrivibile alle AC, il 34 per cento alle AL e il 39 per cento agli EP⁴⁶. Occorre segnalare che la composizione percentuale delle spese correnti rispecchia sostanzialmente quella delle spese complessive; con riferimento alla componente in conto capitale, invece, si evince un ruolo prevalente delle AL, che sostengono circa il 57 per cento della spesa in conto capitale (di cui, in particolare, circa il 70 per cento è attribuibile agli investimenti fissi lordi).

⁴⁶ Si ricorda che si tratta di analisi svolta sulla spesa primaria. Se si considera la spesa complessiva, comprensiva degli interessi, si avrebbe il 34 per cento della spesa ascrivibile alle AC, il 31 per cento alle AL e il 35 per cento agli EP.

Tabella II.3.1

VOCI ECONOMICHE (valori assoluti)	PA	Amm. Centrali	Amm. Locali	Enti di Previdenza
E N T R A T E				
Imposte indirette	225.928	151.123	74.805	-
Imposte dirette	233.660	205.761	27.899	-
Contributi sociali	204.772	2.209	1.225	201.338
Altre entrate	52.036	22.904	27.852	1.280
TOTALE ENTRATE CORRENTI	716.396	381.997	131.781	202.618
Imposte in conto capitale	300	232	68	-
Contributi agli investimenti	3.387	501	2.886	-
Altri trasferimenti in conto capitale	927	80	847	-
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	4.614	813	3.801	-
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	721.010	382.810	135.582	202.618

VOCI ECONOMICHE (composizione percentuale PA)	PA	Amm. Centrali	Amm. Locali	Enti di Previdenza
E N T R A T E				
Imposte indirette	100	67	33	0
Imposte dirette	100	88	12	0
Contributi sociali	100	1	1	98
Altre entrate	100	44	54	2
TOTALE ENTRATE CORRENTI	100	53	18	28
Imposte in conto capitale	100	77	23	0
Contributi agli investimenti	100	15	85	0
Altri trasferimenti in conto capitale	100	9	91	0
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	100	18	82	0
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	100	53	19	28

VOCI ECONOMICHE (composizione percentuale per sottosettore)	PA	Amm. Centrali	Amm. Locali	Enti di Previdenza
E N T R A T E				
Imposte indirette	32	40	57	0
Imposte dirette	33	54	21	0
Contributi sociali	29	1	1	99
Altre entrate	7	6	21	1
TOTALE ENTRATE CORRENTI	100	100	100	100
Imposte in conto capitale	7	29	2	0
Contributi agli investimenti	73	62	76	0
Altri trasferimenti in conto capitale	20	10	22	0
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	100	100	100	0

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2007 su dati ISTAT (dati di competenza economica)

I valori sono al netto dei trasferimenti tra AP e delle entrate per Interessi Attivi. Dati in milioni di euro

Tabella II.3.2

VOCI ECONOMICHE (valori assoluti)	PA	Amm. Centrali	Amm. Locali	Enti di Previdenza
U S C I T E				
Redditi da lavoro dipendente	164.645	94.448	67.060	3.137
Consumi intermedi	79.738	21.049	56.555	2.134
Prestazioni sociali in denaro	265.284	4.771	2.580	257.933
Altre spese correnti	98.539	35.301	61.763	1.475
TOTALE USCITE CORRENTI	608.206	155.569	187.958	264.679
Inv. fissi lordi e acq. nette di attività non finanz. non prodotte	36.369	8.157	28.101	111
Contributi agli investimenti	24.769	14.602	10.167	-
Altri trasferimenti in c/capitale	7.355	6.294	1.061	-
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	68.493	29.053	39.329	111
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	676.699	184.622	227.287	264.790

VOCI ECONOMICHE (composizione percentuale PA)	PA	Amm. Centrali	Amm. Locali	Enti di Previdenza
U S C I T E				
Redditi da lavoro dipendente	100	57	41	2
Consumi intermedi	100	26	71	3
Prestazioni sociali in denaro	100	2	1	97
Altre spese correnti	100	36	63	1
TOTALE USCITE CORRENTI	100	26	31	44
Inv. fissi lordi e acq. nette di attività non finanz. non prodotte	100	22	77	0
Contributi agli investimenti	100	59	41	0
Altri trasferimenti in c/capitale	100	86	14	0
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	100	42	57	0
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	100	27	34	39

VOCI ECONOMICHE (composizione percentuale per sottosettore)	PA	Amm. Centrali	Amm. Locali	Enti di Previdenza
U S C I T E				
Redditi da lavoro dipendente	27	61	36	1
Consumi intermedi	13	14	30	1
Prestazioni sociali in denaro	44	3	1	97
Altre spese correnti	16	23	33	1
TOTALE USCITE CORRENTI	100	100	100	100
Inv. fissi lordi e acq. nette di attività non finanz. non prodotte	53	28	71	100
Contributi agli investimenti	36	50	26	0
Altri trasferimenti in c/capitale	11	22	3	0
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	100	100	100	100

Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2007 su dati ISTAT (dati di competenza economica)

I valori sono al netto dei trasferimenti tra AP e delle spese per Interessi passivi. Dati in milioni di euro

I Grafici II.3.6, II.3.7 e II.3.8 presentano l'evoluzione delle entrate e delle spese correnti e in conto capitale sul PIL, per sottosettori, per il periodo 1980-2007.

Con riguardo alle entrate (Grafico II.3.6), si nota che, nel 1980, circa il 57 per cento delle entrate totali è attribuibile alle AC, il 6 per cento alle AL e il 37 per cento agli EP; nel 2007, risulta ridotta la componente riconducibile alle AC (pari al 53 per cento circa) e agli enti di previdenza (pari al 28 per cento circa), ma si ha un significativo aumento della quota delle AL (pari al 19 per cento circa)⁴⁷. La crescita delle entrate delle AL è ascrivibile principalmente all'introduzione dell'ICI nel 1993 (la percentuale delle entrate delle AL sul totale delle AP passa da circa l'8 per cento del 1992 a circa il 10 per cento del 1993) e all'introduzione dell'IRAP nel 1998 (la percentuale delle entrate delle AL sul totale delle AP passa da circa l'11 per cento del 1997 a circa il 16 per cento del 1998).

Con riguardo alla composizione delle spese primarie, i dati evidenziano che nel 1980 circa il 37 per cento della spesa è attribuibile alle AC, il 29 per cento alle AL e il 34 per cento agli EP; nel 2007, tali percentuali sono pari a il 27 per cento per le AC, il 34 per cento per le AL e il 39 per cento per gli EP, con una ricomposizione delle spese dalle AC verso le AL e gli EP.

Con riferimento alla spesa corrente primaria (Grafico II.3.7), si ha una riduzione dell'incidenza del comparto delle AC che dal 37 per

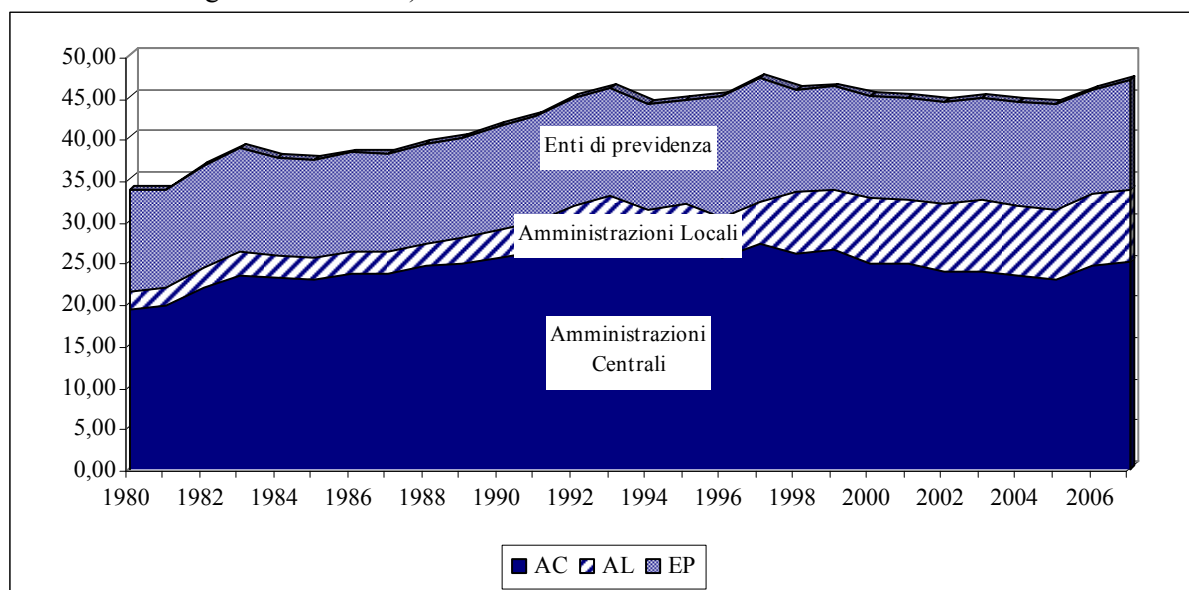
⁴⁷ Si precisa che tale incremento non corrisponde necessariamente ad un aumento di risorse, perché a volte l'assegnazione di tributi alle autonomie territoriali ha coinciso con la riduzione dei trasferimenti.

cento dell'intera PA nel 1980 passa al 26 per cento circa, rappresentando nel 2007 10 punti percentuali di PIL, a fronte di un aumento dell'incidenza delle AL (dal 25 al 31 per cento del complesso della PA) mostrando un incremento da 8 a 12 punti di PIL, e gli EP (dal 38 al 44 per cento delle PA) con un incremento di 5 punti di PIL.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale (Grafico II.3.8), si evidenzia il ruolo principale che in tutto il periodo di riferimento hanno avuto le AL per tale categoria di spesa. Si segnala, inoltre, che il valore negativo delle spese in conto capitale per gli enti di previdenza, in particolare nel 2002, è dovuto alla vendita di beni immobili che secondo i criteri di contabilità vengono imputati a riduzione degli investimenti fissi lordi.

Grafico II.3.6

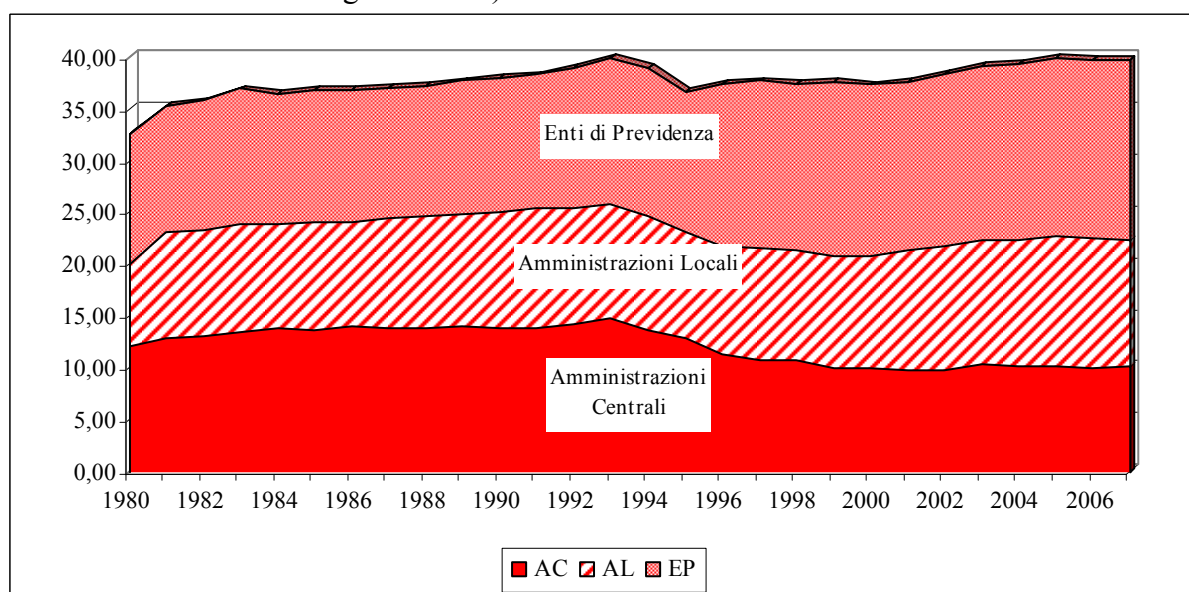
Evoluzione delle entrate per sottosettore in percentuale del PIL, 1980-2007 (al netto dei trasferimenti e degli interessi attivi)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Grafico II.3.7

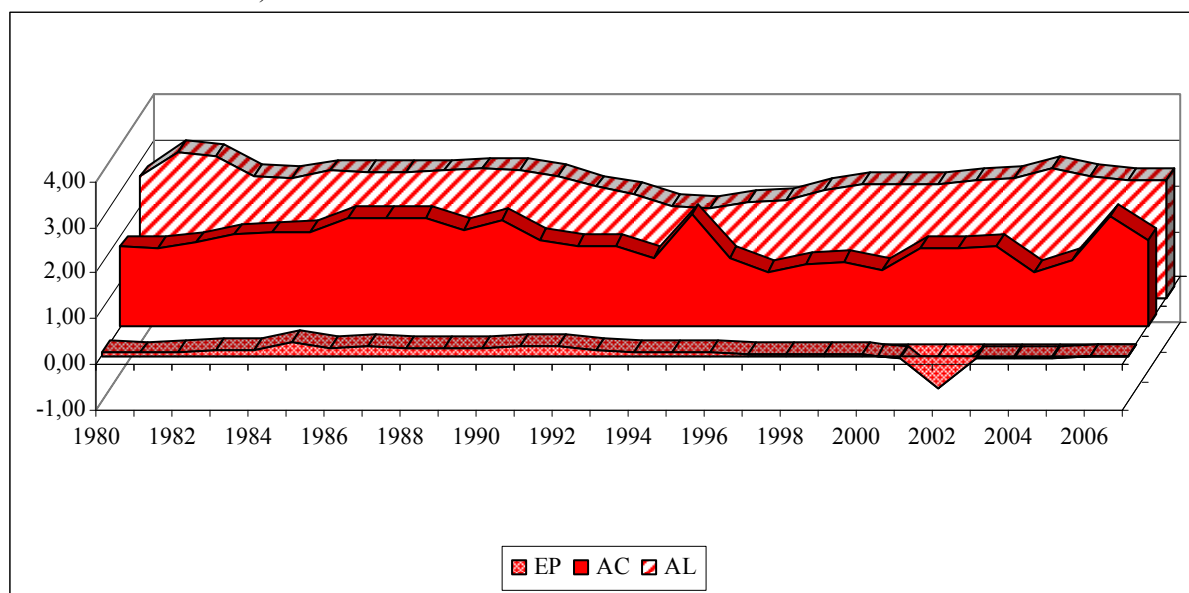
Evoluzione delle spese correnti per sottosettore in percentuale del PIL, 1980-2007 (al netto dei trasferimenti e degli interessi)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Grafico II.3.8

Evoluzione delle spese in conto capitale per sottosettore in percentuale del PIL, 1980-2007 (al netto dei trasferimenti)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

3.3 La classificazione funzionale (COFOG)

La contabilità nazionale riconosce un ruolo particolare alle classificazioni funzionali per l'analisi della spesa. La classificazione funzionale identifica le funzioni – cioè gli scopi e gli obiettivi – per le quali l'operatore pubblico mette in atto le transazioni.

La classificazione della spesa pubblica per funzione utilizzata nei conti nazionali fa riferimento alla nomenclatura internazionale COFOG⁴⁸, che articola le voci di spesa secondo tre livelli di analisi. Il primo livello è costituito da dieci divisioni (funzioni di I livello),

⁴⁸ Il termine COFOG rappresenta l'acronimo di *Classification Of Function Of Government*. Si tratta di una classificazione definita a livello internazionale dalle principali istituzioni che si occupano di contabilità nazionale: OCSE, FMI, Eurostat. I regolamenti di riferimento per tale classificazione sono costituiti dal SEC95 (Regolamento 2223/1996 e successivi emendamenti), dal Regolamento sulle classificazioni funzionali (Regolamento 113/2002), dal Regolamento sulla definizione della spesa pubblica valida ai fini delle trasmissioni alla Commissione Europea sia secondo la procedura EDP che secondo le regole Sec95 (Regolamento CE 1500/2000 e Regolamento CE n. 2558/2001).

suddivise al loro interno in gruppi (funzioni di II livello) e successivamente in classi (funzioni di III livello)⁴⁹.

Per il sottosettore delle Amministrazioni Centrali, con riferimento allo Stato, la classificazione funzionale è applicata direttamente al bilancio a partire dal 1999 in seguito alla legge di riforma del Bilancio dello Stato del 3 aprile 1997 n. 94. Questa classificazione prevede un ulteriore livello di analisi⁵⁰, oltre ai tre (Divisioni, Gruppi, Classi) secondo cui si articola la COFOG.

L'analisi della spesa presentata di seguito espone i flussi di spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche, aggregate per classificazione funzionale⁵¹. L'esclusione degli interessi passivi comporta un forte ridimensionamento della divisione relativa ai servizi generali⁵².

La Tabella II.3.3 mostra la composizione percentuale relativa all'anno 2006, delle spese primarie correnti e in conto capitale per il comparto delle AP articolate per le dieci divisioni.

⁴⁹ Le Divisioni rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni, ovvero gli scopi o gli obiettivi per i quali gli operatori mettono in atto le transazioni, i Gruppi riguardano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche e le Classi identificano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento.

⁵⁰ Il quarto livello di analisi è quello delle missioni istituzionali (Istat, Statistiche in breve: "Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione 1990-2006", Nota metodologica pag. 7-9).

⁵¹ I dati dell'Istat utilizzati nel presente paragrafo sono tratti dalla pubblicazione dell'Istat "Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione 1990-2006" rilasciata il 7 Febbraio 2008, e dalla pubblicazione "Spesa Amministrazioni pubbliche per funzione II liv. Anni 2000-2006", rilasciata il 26 Febbraio 2008. Tali dati sono coerenti con le analisi pubblicate dall'ISTAT "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche" del 12 giugno 2007. Si segnala che le informazioni relative agli anni 2004, 2005 e 2006 esposte nel presente paragrafo non sono confrontabili con quelle illustrate nel paragrafo II.2. Si precisa, inoltre, che per la divisione "Affari Economici" il dato di spesa del 2000 è esposto al netto dei proventi straordinari per la vendita della concessione delle licenze UMTS per 13,8 miliardi di euro e che il 2006 è al netto dei rimborsi IVA sulle auto aziendali pari a 15,9 miliardi di euro.

⁵² La parte più rilevante della spesa per interessi passivi relativa alla gestione del debito pubblico (per cui la COFOG prevede una specifica classe) è di competenza delle Amministrazioni centrali.

Tabella II.3.3

Classificazione funzionale della spesa delle Amministrazioni pubbliche, esercizio 2006 (milioni di euro)

Divisione	Totale	Comp. %	Spese correnti	Comp. %	Spese in conto capitale	Comp. %
01 Servizi generali	65.200	10	56.034	10	9.166	13
02 Difesa	21.222	3	20.787	4	435	1
03 Ordine pubblico e sicurezza	28.982	4	28.112	5	870	1
04 Affari economici	77.338	12	33.533	6	43.805	60
05 Protezione dell'ambiente	7.527	1	4.314	1	3.213	4
06 Abitazioni e assetto del territorio	12.116	2	6.562	1	5.554	8
07 Sanità	103.742	16	101.216	17	2.526	3
08 Attività ricreative, culturali e di culto	11.778	2	8.392	1	3.386	5
09 Istruzione	65.602	10	62.441	11	3.161	4
10 Protezione sociale	268.517	41	267.634	45	883	1
Totale	662.024	100	589.025	100	72.999	100

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Da una prima analisi emerge che le funzioni che hanno un peso maggiore sono la protezione sociale (41 per cento della spesa complessiva), la sanità (16 per cento) e gli affari economici (12 per cento).

La spesa corrente è principalmente riconducibile alle divisioni della protezione sociale (45 per cento) e della sanità (17 per cento). Con riguardo alle spese in conto capitale (che rappresenta solo l'11 per cento della spesa complessiva) si ha, invece, una forte incidenza della divisione degli affari economici (60 per cento).

Nella Tabella II.3.4 viene presentato il contributo di ciascun sottosettore (amministrazioni centrali, locali ed enti di previdenza) nella realizzazione delle funzioni di spesa, da cui emerge che alcune funzioni sono gestite quasi esclusivamente da un solo sottosettore: ad esempio, la difesa e gran parte dell'ordine pubblico sono di competenza quasi esclusiva delle amministrazioni centrali, la sanità e gran parte della protezione dell'ambiente sono gestite dalle amministrazioni locali, la protezione sociale dagli enti di previdenza.

Per altre funzioni, invece, - quali i servizi generali o gli affari economici – risulta che le competenze di spesa sono ripartite tra le AC e le AL.

Tabella II.3.4

Composizione percentuale della spesa per sottosettori rispetto alla PA, funzionale, esercizio 2006.

FUNZIONI	AP	AC	AL	EP
01 Servizi generali	100	49	51	0
02 Difesa	100	100	0	0
03 Ordine pubblico e sicurezza	100	87	13	0
04 Affari economici	100	54	46	0
05 Protezione dell'ambiente	100	16	84	0
06 Abitazioni e assetto del territorio	100	10	91	0
07 Sanità	100	1	99	0
08 Attività ricreative, culturali e di culto	100	35	65	0
09 Istruzione	100	73	27	0
10 Protezione sociale	100	2	4	94

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Il set di Grafici II.3.9 illustra l'evoluzione nel periodo 1990-2006 della spesa primaria, per classificazione funzionale, in rapporto al PIL, con evidenza dei tre sottosettori. Con riferimento al complesso delle AP si nota un incremento generale della spesa in percentuale del PIL per tutte le divisioni, ad eccezione di quelle relative alla difesa, agli affari economici e all'istruzione⁵³.

Con riferimento alla composizione per sottosettori si segnala la divisione protezione sociale, che vede nel periodo considerato uno spostamento significativo di attribuzione dalle AC agli EP. Nel

⁵³ Con riferimento all'istruzione, si segnala che, a partire dal 1994, in relazione all'avvio dell'autonomia, la spesa universitaria viene ripartita tra quella connessa con la didattica, rientrante nel settore dell'istruzione (divisione 9), e quella attinente alla ricerca in ambito comunitario, compresa all'interno dei servizi generali (divisione 1).

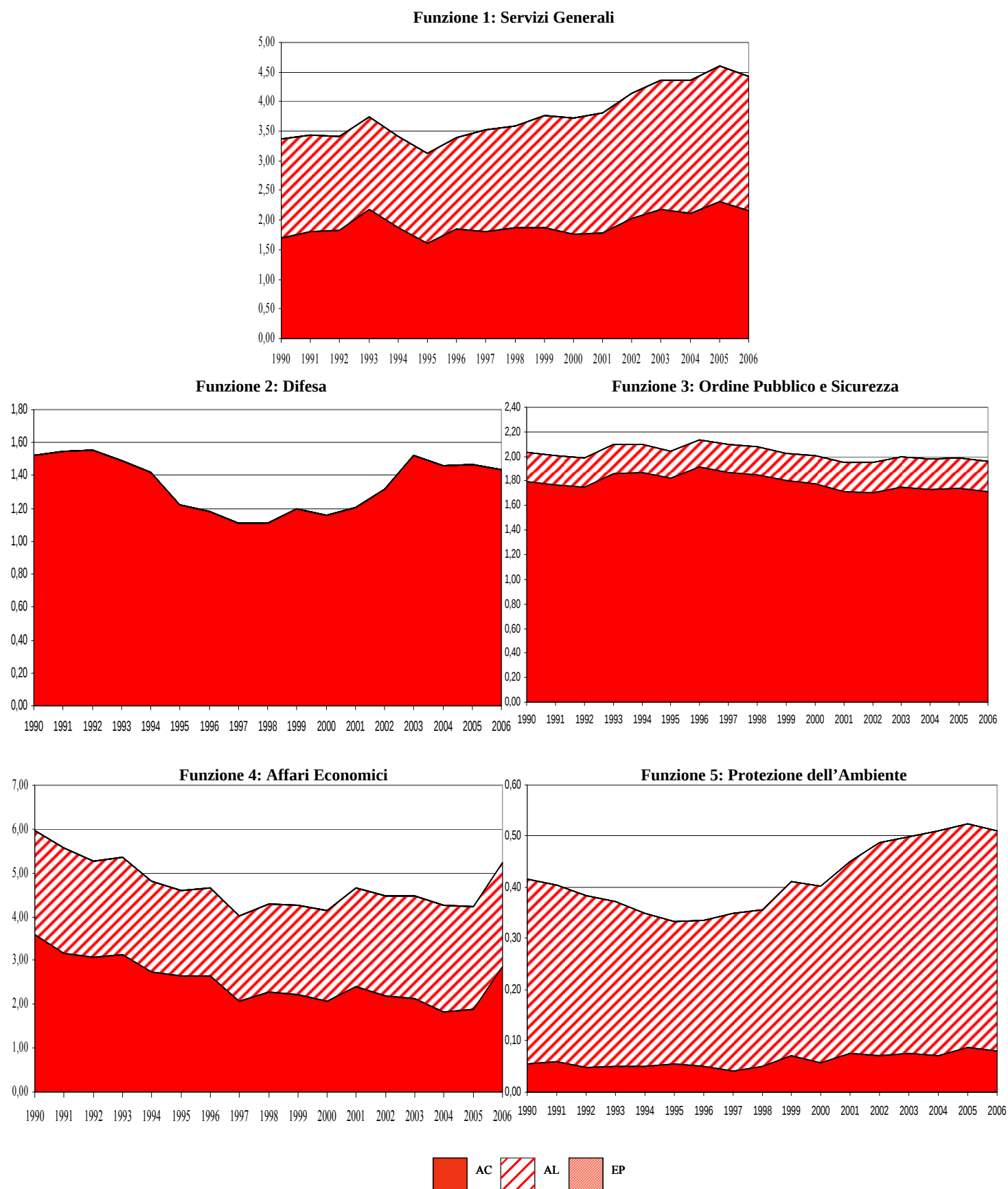
periodo 1990-2006 si modifica altresì il peso delle divisioni sul totale della spesa primaria; in particolare, l'incidenza della spesa per protezione sociale sul totale aumenta di circa quattro punti percentuali, così come la spesa per la sanità e per i servizi generali (che aumentano di circa due punti percentuali ciascuna), mentre la spesa per l'istruzione subisce una riduzione di circa tre punti percentuali.

La Tabella II.3.5 presenta la spesa delle Amministrazioni pubbliche aggregata secondo la classificazione funzionale di secondo livello, consentendo, quindi, di individuare per ciascuna divisione le specifiche aree di intervento. Il set di Grafici II.3.10 illustra la composizione di ciascuna divisione articolata nel secondo livello.

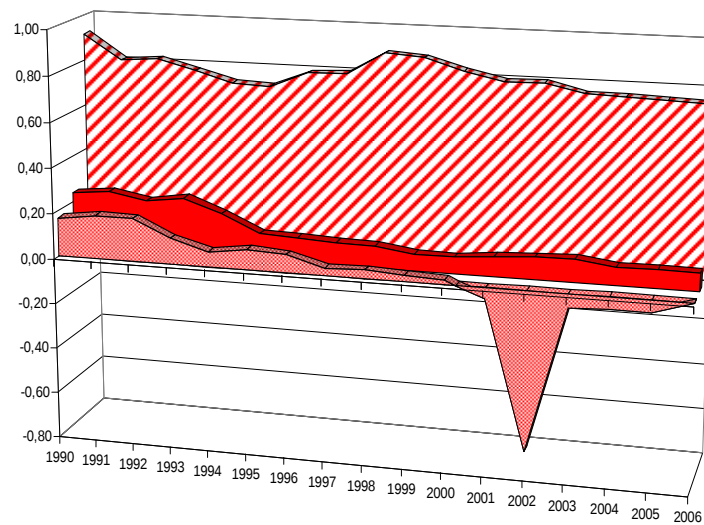
Con riguardo alle principali funzioni di spesa delle AP emerge che la spesa per la funzione della protezione sociale è per il 67 per cento destinata al gruppo "vecchiaia" e per il 14 per cento al gruppo "spesa per superstiti". La spesa inerente la funzione sanità riguarda per il 55 per cento la spesa per servizi ospedalieri e, per il 30 per cento circa, la spesa per servizi non ospedalieri. La spesa connessa agli affari economici riguarda per circa il 62 per cento i trasporti e per circa il 12 per cento le attività estrattive, manifatturiere ed edilizie.

Grafico II.3.9

Evoluzione della composizione funzionale della spesa per sottosettori, anni 1990-2006 (rapporti percentuali sul PIL)

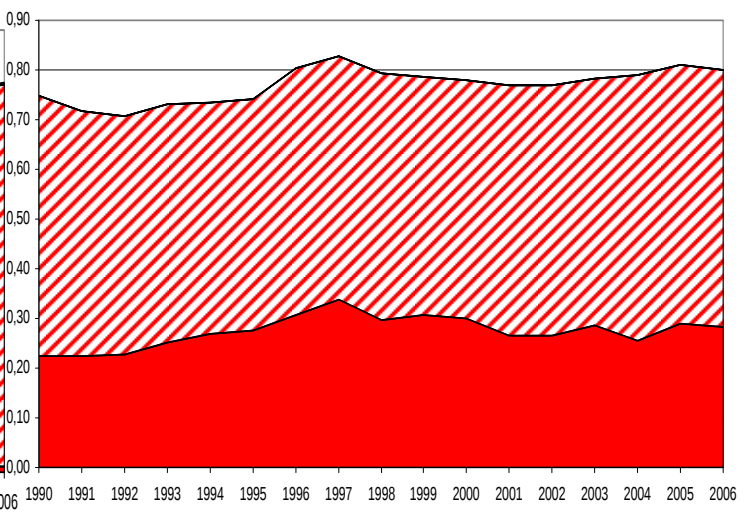
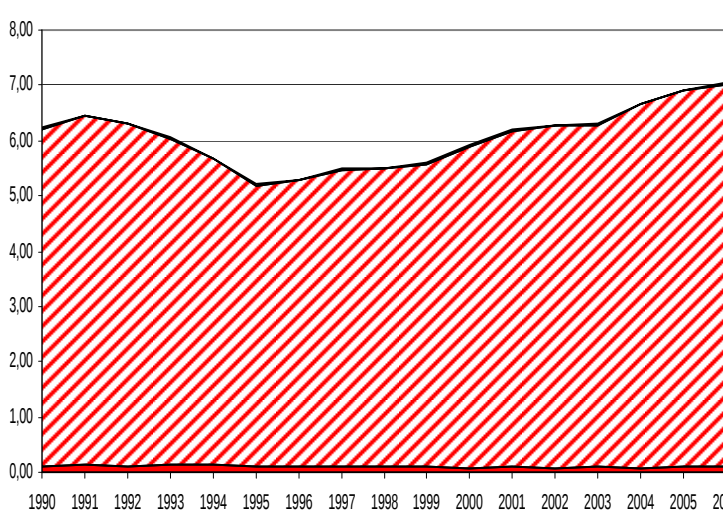


Funzione 6: Abitazioni e Assetto del territorio



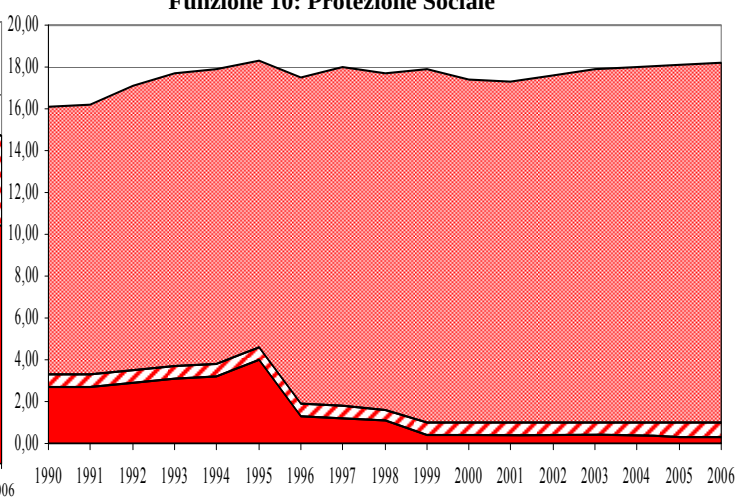
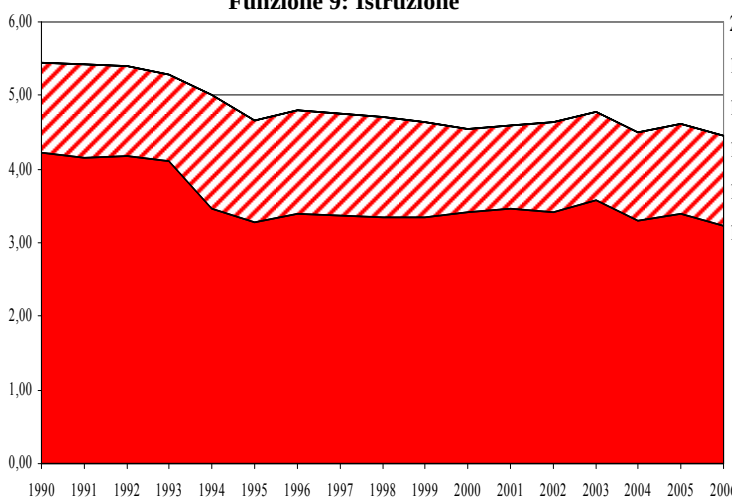
Funzione 7: Sanità

Funzione 8: Attività ricreative, culturali e di culto



Funzione 9: Istruzione

Funzione 10: Protezione Sociale



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Tabella II.3.5

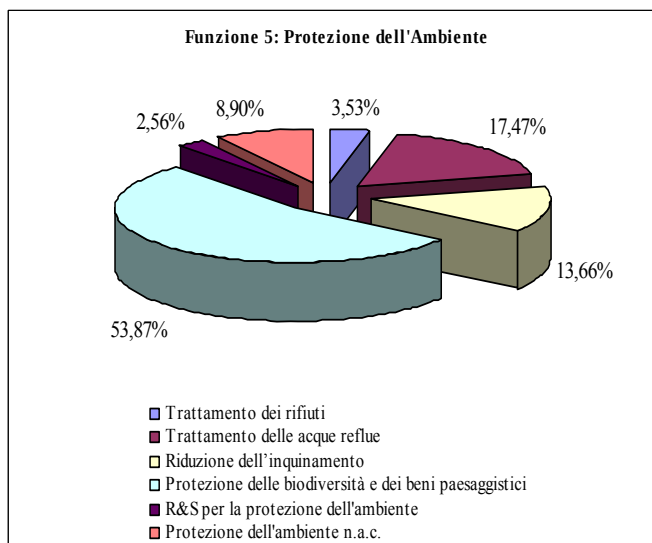
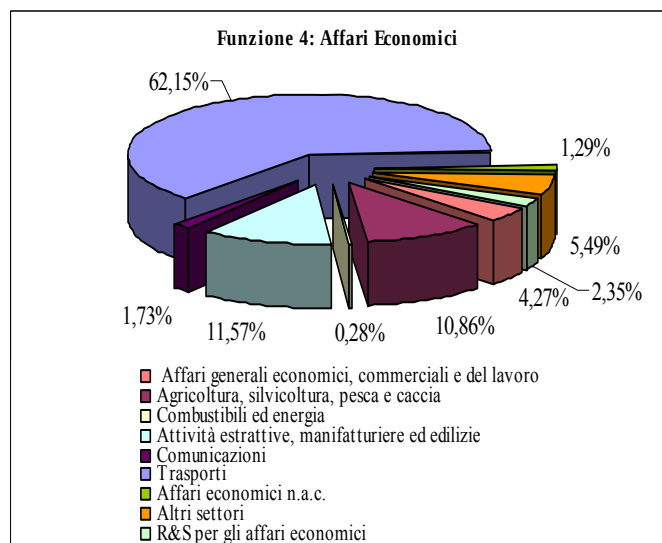
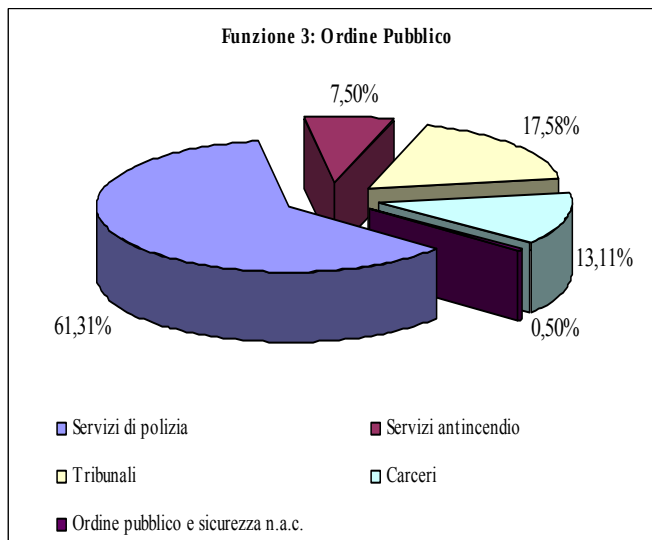
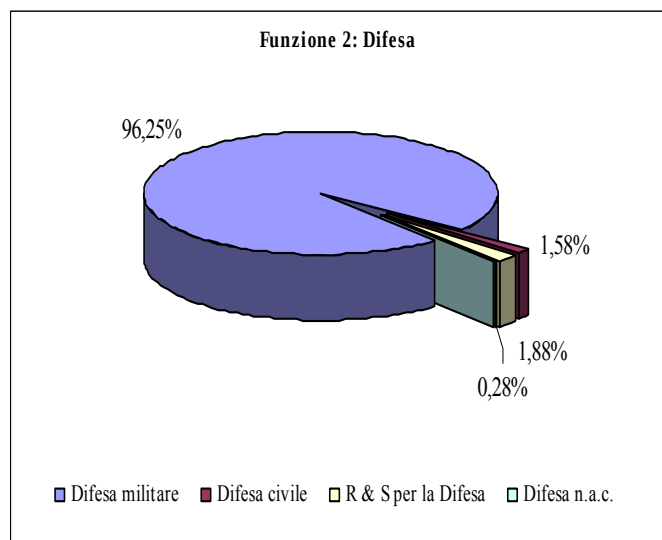
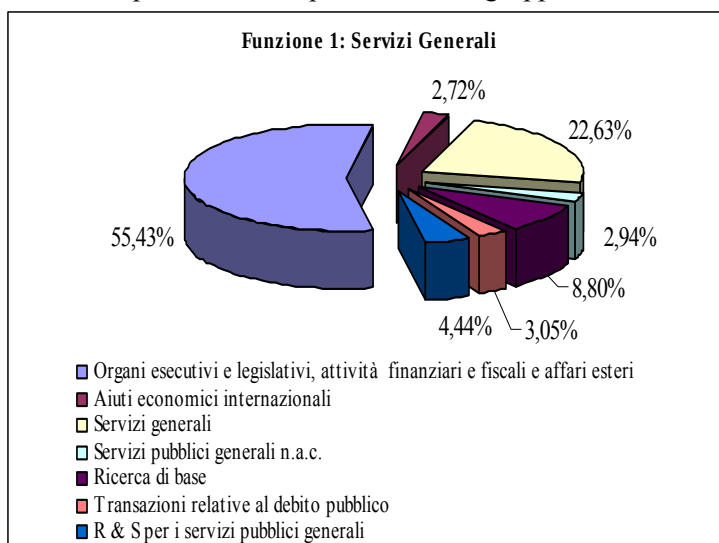
Divisione (I livello)	Gruppo (II livello)	Totale Uscite	Uscite correnti	Uscite in c/capitale
Servizi generali	Organi esec. e legisl., attività finanz. e fisc. e aff. esteri	36.141	32.508	3.633
	Aiuti economici internazionali	1.772	487	1.285
	Servizi generali	14.756	11.924	2.832
	Ricerca di base	5.736	4.724	1.012
	R & S per i servizi pubblici generali	2.893	2.591	302
	Servizi pubblici generali n.a.c.	1.915	1.813	102
	Transazioni relative al debito pubblico	1.987	1.987	0
	Trasf. a caratt. gener tra diversi livelli di amministraz.	0	0	0
	Totale	65.200	56.034	9.166
Difesa	Difesa militare	20.427	20.269	158
	Difesa civile	336	244	92
	Aiuti militari all'estero	0	0	0
	R & S per la Difesa	399	223	176
	Difesa n.a.c.	60	51	9
	Totale	21.222	20.787	435
Ordine pubblico e sicurezza	Servizi di polizia	17.768	17.316	452
	Servizi antincendio	2.174	2.037	137
	Tribunali	5.095	4.988	107
	Carceri	3.799	3.626	173
	R&S connessi all'ordine pubblico e sicurezza	0	0	0
	Ordine pubblico e sicurezza n.a.c.	146	145	1
	Totale	28.982	28.112	870
Affari economici	Affari generali economici, commerciali e del lavoro	3.306	2.519	787
	Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia	8.401	4.362	4.039
	Combustibili ed energia	213	94	119
	Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie	8.949	2.841	6.108
	Trasporti	48.062	19.848	28.214
	Comunicazioni	1.340	564	776
	Altri settori	4.248	1.795	2.453
	R&S per gli affari economici	1.819	614	1.205
	Affari economici n.a.c.	1.000	896	104
	Totale	77.338	33.533	43.805
Protezione dell'ambiente	Trattamento dei rifiuti	266	79	187
	Trattamento delle acque reflue	1.315	701	614
	Riduzione dell'inquinamento	1.028	443	585
	Protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici	4.055	2.317	1.738
	R&S per la protezione dell'ambiente	193	175	18
	Protezione dell'ambiente n.a.c.	670	599	71
	Totale	7.527	4.314	3.213

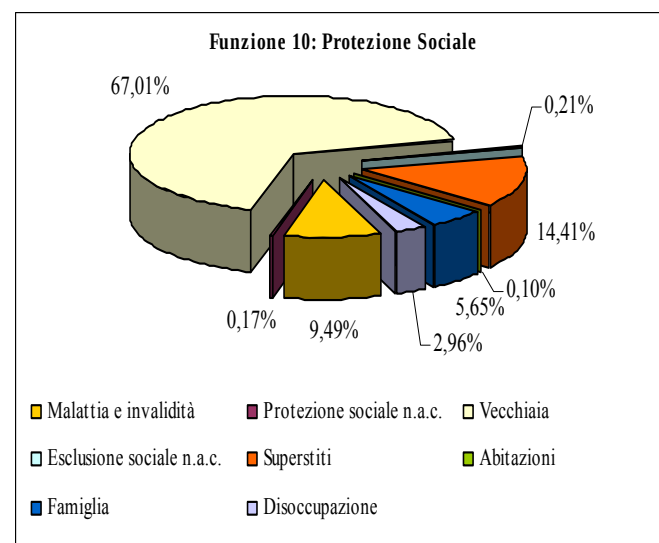
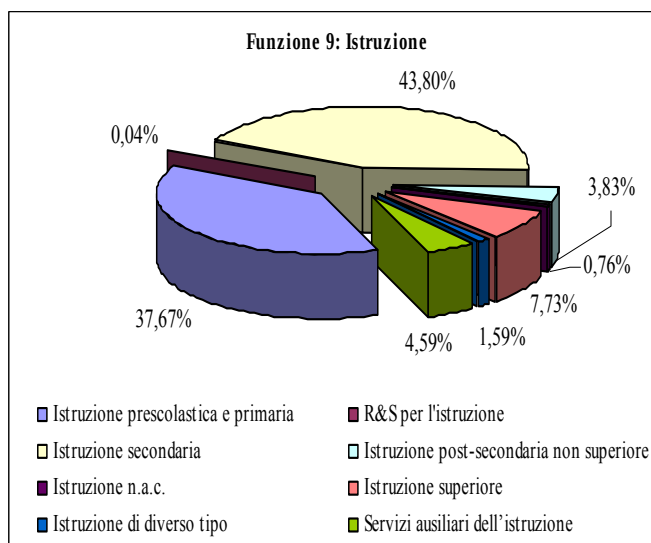
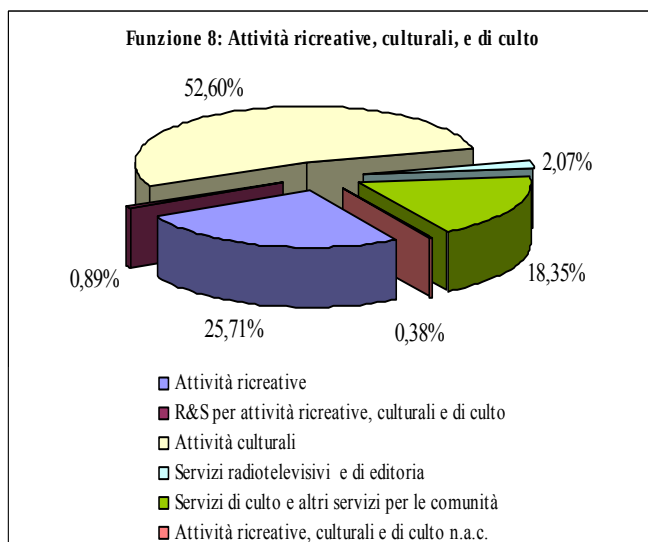
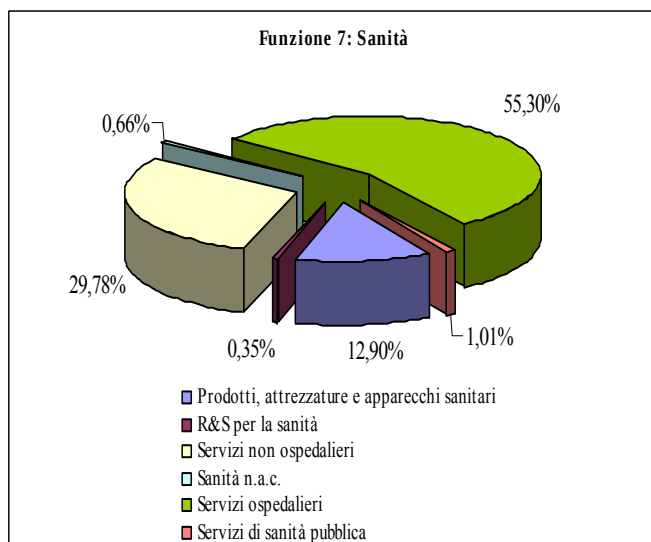
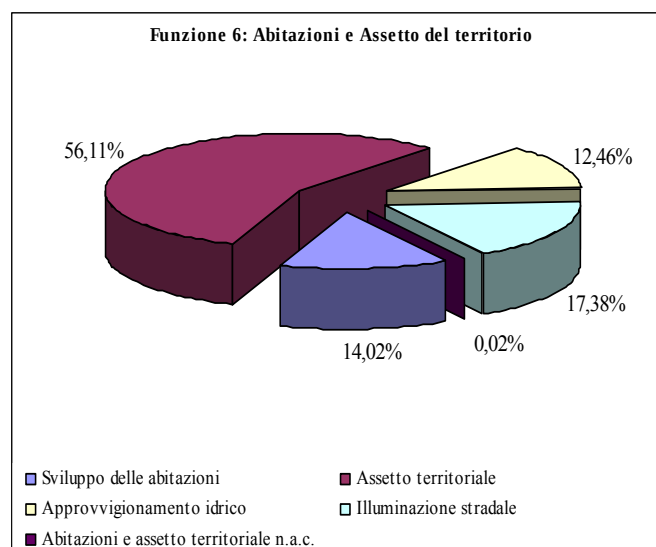
Abitazioni e assetto del territorio	Sviluppo delle abitazioni	1.699	270	1.429
	Assetto territoriale	6.798	3.944	2.854
	Approvvigionamento idrico	1.510	512	998
	Illuminazione stradale	2.106	1.833	273
	R&S per abitazioni e assetto territoriale	0	0	0
	Abitazioni e assetto territoriale n.a.c.	3	3	0
	Totale	12.116	6.562	5.554
Sanità	Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari	13.383	13.348	35
	Servizi non ospedalieri	30.891	30.437	454
	Servizi ospedalieri	57.372	55.675	1.697
	Servizi di sanità pubblica	1.049	766	283
	R&S per la sanità	365	350	15
	Sanità n.a.c.	682	640	42
	Totale	103.742	101.216	2.526
Attività ricreative, culturali e di culto	Attività ricreative	3.028	2.003	1.025
	Attività culturali	6.195	4.480	1.715
	Servizi radiotelevisivi e di editoria	244	78	166
	Servizi di culto e altri servizi per le comunità	2.161	1.685	476
	R&S per attività ricreative, culturali e di culto	105	101	4
	Attività ricreative, culturali e di culto n.a.c.	45	45	0
	Totale	11.778	8.392	3.386
Istruzione	Istruzione prescolastica e primaria	24.712	23.820	892
	Istruzione secondaria	28.735	27.822	913
	Istruzione post-secondaria non superiore	2.512	2.100	412
	Istruzione superiore	5.068	4.471	597
	Istruzione di diverso tipo	1.044	1.003	41
	Servizi ausiliari dell'istruzione	3.008	2.733	275
	R&S per l'istruzione	27	27	0
	Istruzione n.a.c.	496	465	31
	Totale	65.602	62.441	3.161
Protezione sociale	Malattia e invalidità	25.475	25.465	10
	Vecchiaia	179.933	179.734	199
	Superstiti	38.703	38.703	0
	Famiglia	15.171	14.598	573
	Disoccupazione	7.939	7.939	0
	Abitazioni	268	268	0
	Esclusione sociale n.a.c.	568	493	75
	R&S per la protezione sociale	0	0	0
	Protezione sociale n.a.c.	460	434	26
	Totale	268.517	267.634	883
Totale complessivo		662.024	589.025	72.999

Fonte: ISTAT "Spesa Amministrazioni pubbliche per funzione II liv. 2000-2006", 26 febbraio 2008.
Dati in milioni di euro.

Grafico II.3.10:

Composizione funzionale della spesa delle AP, per divisioni e gruppi - Anno 2006





Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Indicatori di riferimento per la finanza pubblica

Lo studio degli andamenti di finanza pubblica si fonda sull'analisi di un complesso di indicatori di riferimento. Tali indicatori sono rappresentati dai saldi contabili (cioè da valori differenziali tra entrate e spese) riferiti a diverse configurazioni di operatore pubblico.

Lo Stato, il Settore statale e il Settore pubblico sono le configurazioni utilizzate secondo la disciplina di contabilità pubblica; l'aggregato Amministrazioni pubbliche (articolato nei sottosettori Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti di previdenza) è l'aggregato definito secondo la normativa di contabilità nazionale.

Nella prassi dell'analisi di finanza pubblica ai diversi operatori si associano dei saldi contabili caratteristici. I principali sono: il saldo netto da finanziare calcolato per il bilancio dello Stato, il fabbisogno calcolato per il settore statale e per il settore pubblico e l'indebitamento netto riferito alle Amministrazioni pubbliche.

Il saldo netto da finanziare rappresenta il valore differenziale tra entrate finali (primi tre titoli: entrate tributarie, extratributarie, alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti) e spese finali (primi due titoli: spese correnti e in conto capitale, che includono l'acquisizione delle attività finanziarie) del bilancio dello Stato.

Il fabbisogno del settore statale comprende la gestione di cassa del bilancio dello Stato e della tesoreria statale, il fabbisogno del settore pubblico comprende, oltre al settore statale, la gestione di cassa degli altri enti delle Amministrazioni centrali, delle Amministrazioni locali e degli Enti di previdenza⁵⁴.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è il saldo differenziale tra entrate e le spese finali, al netto delle operazioni finanziarie, dei conti consolidati afferenti all'insieme di soggetti che rientrano nella definizione di AP⁵⁵. Tale settore raggruppa, secondo il criterio della contabilità nazionale, le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre beni e servizi non destinabili alla vendita e quelle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nell'operare una redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese.

I saldi appena descritti si differenziano per i criteri di contabilizzazione delle poste di bilancio. In particolare, va rilevato che i criteri della competenza giuridica e della cassa vengono seguiti per la redazione del bilancio dello Stato⁵⁶, mentre il fabbisogno, sia del settore statale

⁵⁴ Il fabbisogno può essere calcolato dal lato della formazione, come differenza tra incassi e pagamenti (correnti, in conto capitale e di natura finanziaria), oppure dal lato della copertura come saldo tra accensioni e rimborsi di prestiti, indica cioè il ricorso all'indebitamento nei confronti di altri soggetti in forma di titoli, crediti e altri strumenti. Il valore del fabbisogno determinato secondo le due diverse modalità non può ovviamente divergere. Al Ministero dell'economia e delle finanze compete il calcolo del fabbisogno del settore pubblico secondo la prima metodologia (dal lato della formazione), la Banca d'Italia pubblica, invece, dati sul fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche utilizzando la seconda metodologia (dal lato della copertura). Tra il fabbisogno calcolato dal Ministero dell'economia e quello calcolato dalla Banca d'Italia, sussiste, quindi, un'ulteriore differenza relativa al perimetro degli enti inclusi nei due aggregati. Il primo utilizza come aggregato di riferimento il settore pubblico, la seconda l'universo delle Amministrazioni pubbliche. Giova ricordare che, comunque, essi si differenziano per una entità trascurabile.

⁵⁵ L'indebitamento netto esclude le operazioni di natura finanziaria che non comportano una variazione del patrimonio pubblico, ma solo una modifica della sua composizione. Tali partite sono invece incluse nel saldo netto da finanziare e nel fabbisogno del settore pubblico.

⁵⁶ Il criterio della competenza giuridica registra le entrate e le spese nel momento in cui insorgono le obbligazioni attive (fase di accertamento) e passive (fase di impegno). Il criterio della cassa registra,

che del settore pubblico, è calcolato secondo il principio della cassa. Il criterio della competenza economica è invece seguito per la definizione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche.

Secondo il principio di competenza economica (*accrual*) "i flussi sono registrati nel momento in cui il valore economico è creato, trasformato, scambiato, trasferito od estinto"⁵⁷. Il momento di riferimento per la registrazione contabile è quello in cui si verifica l'evento economico, indipendentemente dal momento in cui avviene l'iscrizione in bilancio (competenza giuridica) o la regolazione di cassa corrispondente. Il criterio dell'*accrual* differisce da quello della competenza giuridica perché gli accertamenti ed impegni individuano l'insorgenza delle obbligazioni attive e passive, a cui non è detto che sia associata, nello stesso periodo, l'esecuzione della transazione sottostante. Esso differisce anche dal criterio di cassa, in base al quale l'incasso e il pagamento registrano l'adempimento delle obbligazioni attive e passive.

Nell'ambito delle procedure per la definizione e la valutazione delle politiche di convergenza dell'unione monetaria europea l'indebitamento netto e il debito delle amministrazioni pubbliche rappresentano gli indicatori di riferimento. La scelta dell'indebitamento netto, grandezza definita secondo i principi generali e le metodologie previste dal sistema europeo dei conti (SEC 95), consente la massima comparabilità tra i Paesi europei.

L'Istat pubblica entro il 1° marzo i dati di consuntivo dell'indebitamento netto riferiti all'anno appena concluso e ai tre precedenti. I dati vengono poi trasmessi entro il 1 aprile dall'Istat alla Commissione Europea (entro il 1 ottobre è effettuato un secondo invio con eventuali rettifiche ed aggiornamenti), in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i disavanzi eccessivi (Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht).

Il Ministero dell'economia, su base mensile, rende disponibili i dati relativi al fabbisogno del settore statale, pubblicandoli, in forma provvisoria, entro il primo giorno lavorativo del mese successivo a quello di riferimento e in via definitiva entro 45 giorni dalla chiusura del mese.

In base alla legge di contabilità, inoltre, trasmette al Parlamento una relazione (Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico e sulla stima della previsione di cassa del settore statale, DOC XXV) che riporta i dati relativi alla gestione di cassa del bilancio dello Stato, nonché i conti consolidati del settore statale e del settore pubblico, del trimestre di riferimento.

La Banca d'Italia pubblica mensilmente, nel Supplemento al bollettino statistico "La Finanza Pubblica", con due mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento, i dati di consuntivo del debito delle Amministrazioni pubbliche (per strumenti, settori detentori, comparti ed aree geografiche) e del fabbisogno (determinato dal lato della copertura).

Allo scopo di migliorare la trasparenza delle informazioni e la solidità delle statistiche di finanza pubblica, le Istituzioni preposte alla compilazione dei diversi conti di finanza pubblica

invece, le operazioni di entrata e di spesa nel momento dell'adempimento delle obbligazioni attive (fase di versamento) e passive (fase di pagamento).

⁵⁷ Regolamento (CE) N. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC 95) par. 1.57.

(Ministero dell'Economia, Banca d'Italia e Istat) hanno intrapreso un'attività di armonizzazione e di raccordo tra i principali indicatori. Tale attività è sollecitata anche dalla crescente attenzione rivolta dalla Commissione Europea alla attendibilità delle statistiche.

PARTE TERZA:
GLI ANDAMENTI DI SETTORE

1. Le entrate

Il presente paragrafo presenta alcuni approfondimenti relativi alle entrate, illustrando l'evoluzione del gettito delle principali imposte⁵⁸.

Una prima distinzione esaminata è quella fra imposte dirette ed imposte indirette. Le imposte dirette colpiscono la manifestazione immediata della capacità contributiva del soggetto, come ad esempio il reddito o il patrimonio. Le imposte indirette, invece, vanno ad incidere su manifestazioni mediate della capacità contributiva, come i trasferimenti o i consumi.

Secondo la classificazione Istat le principali imposte dirette dell'ordinamento italiano sono:

- o L'imposta sui redditi (Ire-Irpef)
- o L'imposta sui redditi delle società (Ires)
- o Le imposte sostitutive sui redditi da capitale.

Le principali imposte indirette sono:

- o Le imposte sugli affari, di cui:

⁵⁸ Le fonti informative sulle entrate utilizzate nella presente analisi sono: il Bilancio di previsione dello Stato e il Rendiconto generale dello Stato, il Bollettino delle Entrate Tributarie, i conti nazionali dell'Istat. E' opportuno sottolineare che i dati sulle entrate, come tutti gli altri dati di finanza pubblica, sono contabilizzati seguendo differenti criteri a seconda che essi vengano registrati nelle poste del Bilancio dello Stato o nei conti della Pubblica Amministrazione. Le informazioni registrate nel Bilancio e nel Rendiconto risultano confrontabili con quelle del Bollettino delle Entrate Tributarie in quanto seguono le medesime regole di contabilizzazione (competenza giuridica e cassa). Non sono immediatamente confrontabili con quelle del Conto Consolidato della P.A. che segue differenti regole di registrazione (competenza economica).

- Imposta sul valore aggiunto (Iva)
 - Imposte di registro bollo ed ipotecarie
 - Assicurazioni
- o Le imposte sulla produzione, di cui:
- sugli oli minerali
 - sul gas metano
 - sull'energia elettrica
- o Monopoli e lotto
- Tabacchi
 - Giochi
- o L'imposta regionale sulle attività produttive (Irap)
- o L'imposta comunale sugli immobili (Ici)⁵⁹

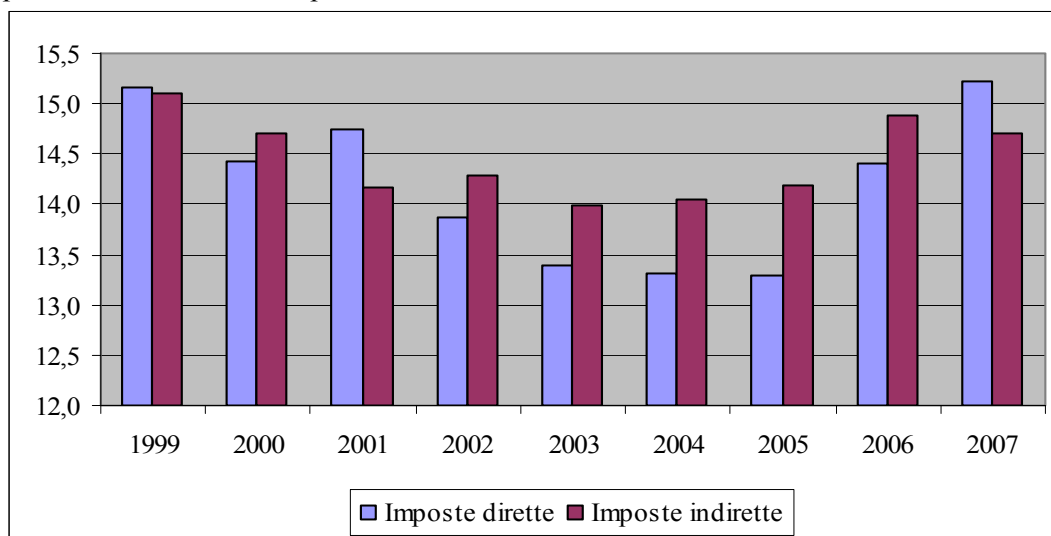
Il Grafico III.1.1 rileva il peso delle due tipologie di imposte in Italia, in percentuale del PIL, nel periodo 1999-2007.

Nel 2005, ultimo anno per cui la Commissione Europea presenta le comparazioni sui sistemi fiscali dei paesi membri, l'Italia mostra un rapporto imposte indirette/PIL (14.2), di poco superiore a quello della media dell'UE 27 (13.6). Il rapporto imposte dirette/PIL risulta più elevato di quello osservato per l'UE 27 (13,6 per cento per l'Italia a fronte del 12 per cento per l'UE 27).

⁵⁹ Si rileva che il gettito derivante dalla parte dell'imposta che grava sulle aree edificabili è classificato fra le imposte dirette.

Grafico III.1.1

Imposte dirette e indirette in percentuale del PIL



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Come evidenziato dalla Tabella III.1.1, la metà del gettito delle imposte indirette deriva dalle imposte sugli affari ed in particolare dall'Iva, che nel periodo considerato vede incrementare il proprio peso, sul totale delle imposte indirette, dal 38,7 al 41,7, a discapito delle imposte sulla produzione, che passano dal 18,9 al 14,1 per cento. In aumento anche il peso dell'Irap, che passa dal 14,7 del 1999 al 17,2 del 2006.

Tabella III.1.1

Composizione percentuale delle principali categorie di imposte sul totale delle imposte indirette

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Imposte sugli affari	46,7	49,4	48,4	49,2	48,6	48,6	49,1	50,1
di cui Iva	38,7	41,9	41,3	41,6	41	40,7	41,1	41,7
Altre	8	7,5	7,1	7,5	7,6	8	7,9	8,4
Imposte sulla produzione	18,9	16,8	16,4	15,3	16,4	15,2	14,9	14,1
di cui Imposta sugli oli minerali e derivati	14,7	12,7	12,9	12,5	12,8	12	11,5	11
Altre	4,2	4,2	3,5	2,8	3,6	3,2	3,5	3,1
Imposta sui tabacchi	4,2	4,4	4,3	4,3	4,4	4,6	4,5	4,5
Giochi	3,8	2,7	2,4	2,4	1,8	3,9	3	3
Irap	14,7	15,6	17,3	16,8	17,3	16,2	17,1	17,2
Ici	4,9	5	5,2	5,7	5,9	6,2	6,3	6,5
Altre	6,7	6	6	6,2	5,6	5,3	5,1	4,6

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

In relazione alle imposte dirette la Tabella III.1.2 evidenzia come la gran parte degli incassi totali provenga dall'imposta sul reddito delle persone fisiche e dalle relative addizionali locali.

Tabella III.1.2

Composizione percentuale delle principali categorie di imposte sul totale delle imposte dirette.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ire-Irpef ed addizionali locali	70	68,9	68,3	71,3	74	73,7	74,3	70,3
Ires	17,1	15,5	15,9	14,9	13,8	12,9	16	16,8
Sostitutive sui redditi da capitale	7,5	11,1	8,8	7,5	6,2	5,9	4,5	5,5
Altre	5,3	4,6	6,9	6,2	6	7,5	5,2	7,4

Fonte: Elaborazioni su dati Istat

La Commissione Europea calcola le cd. "aliquote implicite" per i paesi membri, indicatori utilizzati per valutare il peso fiscale effettivo che ricade sulle diverse manifestazioni della ricchezza individuale. Esse vengono determinate come rapporto fra l'ammontare delle imposte relative alla fattispecie presa in considerazione e la corrispondente base imponibile, derivata dalla contabilità nazionale.

La Commissione calcola due aliquote implicite per il complesso delle entrate, quella sul lavoro e quella sul capitale. La prima viene intesa come indice di tassazione complessiva che grava sui redditi che scaturiscono da un'attività di lavoro dipendente, mentre la seconda si riferisce all'imposizione complessiva gravante sul capitale, inteso come somma fra i redditi societari, redditi da lavoro autonomo e redditi da capitale⁶⁰.

⁶⁰ La Commissione calcola il peso fiscale sul lavoro come rapporto tra il debito d'imposta che scaturisce dalle imposte che colpiscono i redditi da lavoro dipendente, inclusi i contributi sociali (del lavoratore e del datore di lavoro), e l'ammontare complessivo dei redditi da lavoro. Le aliquote implicite sul capitale includono invece al numeratore oltre all'Ires ed all'Irap anche le imposte sostitutive sui redditi da capitale e la quota di Irpef pagata dalle società di persone e dai lavoratori autonomi.

Aliquota implicita sul lavoro = *Quota di Ire pagata dai lavoratori dipendenti + quota di Irap gravante sul lavoro / Ammontare totale dei redditi da lavoro dipendente*

Occorre considerare che tali indicatori sono, comunque, soggetti a numerose limitazioni che scaturiscono, per esempio, dagli effetti che il ciclo economico produce sulle basi imponibili, dalle perdite pregresse delle imprese e dall'evasione fiscale. Per esempio, le perdite generate dalle imprese in esercizi precedenti, essendo in alcuni casi detraibili dal debito d'imposta degli esercizi successivi, producono una riduzione delle aliquote implicite; o ancora, particolarmente significativo nel caso italiano, la presenza di evasione fiscale riduce il debito d'imposta considerato a livello macroeconomico e conduce a calcolare aliquote implicite inferiori a quelle che risulterebbero in un sistema caratterizzato da minore evasione.

Con le cautele indicate in relazione alla significatività di tali indicatori, la Tabella III.1.3 presenta il confronto tra aliquote implicite italiane e quelle degli altri paesi europei, tratto dalle analisi della Commissione europea. I dati evidenziano che, nel 2005, ultimo dato disponibile, in Italia, l'imposizione sul lavoro risulta superiore a quella di tutti i paesi europei, eccetto la Svezia. Le aliquote implicite sul capitale risultano, invece, leggermente inferiori alla media europea.

Bisogna notare che tali dati si riferiscono all'anno 2005 e le misure adottate successivamente, che intervengono sulle aliquote e le basi imponibili delle principali imposte, possono aver apportato modifiche al quadro presentato.

***Aliquota implicita sul capitale** = Quota di Ire pagata dai lavoratori autonomi e dalle società+ Contributi lavoratori autonomi+Ires+Irap+Imposta sostitutive sui redditi da capitale/ Redditi da lavoro autonomo+profitti+interessi+dividendi+altri redditi da capitale.*

Tabella III.1.3

Aliquote implicite sul lavoro	2005	95-05
	%	Variazione
Italia	43,1	5,2
Germania	38,7	-0,7
Francia	42,1	0,9
Spagna	30,1	1,3
Gran Bretagna	25,5	-0,3
Grecia	33,1	-6,1
Olanda	30,7	-3,7
Svezia	46,4	-2
Irlanda	25,6	-4,1
Euro Area 13	36,8	0,8
Aliquote implicite sul capitale	2005	95-05
	%	Variazione
Italia	29	3,1
Germania	23,3	0,8
Francia	38,9	7,7
Spagna	36	15,7
Gran Bretagna	37,6	4,3
Grecia	8,1	-16,6
Olanda	21,2	0
Euro Area 13	30,4	7,1

Fonte: Commissione Europea, Taxation Trends in the European Union, 2007 edition.

1.1 L'imposta personale sul reddito (Irpef-Ire)

L'Irpef-Ire (Imposta personale sul reddito) è un'imposta diretta personale e progressiva, che si applica al reddito delle persone fisiche, includendo fra questi i lavoratori dipendenti, i lavoratori autonomi e le società di persone.

La registrazione in bilancio, nello stato di previsione dell'entrata, avviene nell'ambito della classificazione di III livello *Imposte sui*

redditi (1.1.1), nel capitolo 1023. I numerosi articoli in cui si suddivide il capitolo riflettono le seguenti fonti di gettito:

- Ritenute dipendenti statali
- Ritenute dipendenti non statali
- Ritenute lavoratori autonomi
- Ire - acconto
- Ire - saldo

Le ritenute sui dipendenti vengono operate mensilmente dal datore di lavoro e vengono versate all'erario entro la metà del mese successivo. Le ritenute dei lavoratori autonomi corrispondono alle ritenute effettuate sui compensi di coloro che, pur non avendo un rapporto di lavoro subordinato, subiscono la ritenuta alla fonte. L'acconto ed il saldo corrispondono all'Irpef-Ire versata in autotassazione dai lavoratori autonomi e dalle società di persone.

La Tabella III.1.4 illustra il gettito per voce, il gettito complessivo e il peso delle singole voci sul totale degli incassi Irpef-Ire. Vengono, altresì, indicati il tasso di variazione, il rapporto sul PIL e l'elasticità apparente (data dal rapporto tra la variazione dell'imposta e la variazione del PIL)⁶¹. L'elasticità apparente si differenzia dall'elasticità effettiva perché essa mette in relazione la variazioni di gettito rispetto al prodotto senza escludere gli effetti delle modifiche normative.

⁶¹ Nell'analisi svolta, si presenta, per semplicità, una misura dell'elasticità (elasticità apparente) che costituisce un'approssimazione rispetto alla metodologia di calcolo utilizzata normalmente per le analisi delle entrate. L'Ocse, ad esempio, ricava l'elasticità teorica rispetto al PIL moltiplicando l'elasticità dell'imposta rispetto alla base imponibile di riferimento, per l'elasticità della base imponibile rispetto al PIL; per l'Irpef-Ire, ad esempio, la base imponibile di riferimento è costituita dai redditi da lavoro, suddivisi fra monte retribuzioni dei lavoratori dipendenti e redditi delle società di persone, inclusi i lavoratori autonomi.

Le ritenute dei dipendenti non statali sono quelle che contribuiscono in misura più rilevante agli incassi complessivi. Negli ultimi nove anni il loro peso sul totale è aumentato dal 58 al 66 per cento, mentre si è ridotto il contributo delle ritenute sui dipendenti statali. Ciò sembrerebbe riconducibile alla diversa composizione tra occupati privati e pubblici nel periodo 1999-2006, essendo i primi aumentati di circa 1.300.000 unità a fronte dell'incremento di poco più di 30.000 unità dei dipendenti del settore pubblico (*Fonte: Istat, Conti nazionali*).

Tabella III.1.4

Incassi Irpef (milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Irpef	120.531	117.499	122.895	125.418	128.180	131.237	137.245	146.202	153.778
Ruoli	816	811	1.285	800	474	480	892	1.227	1.648
Ritenute dipendenti statali	13.792	10.397	11.606	9.928	10.406	10.857	10.164	11.205	10.800
Ritenute dipendenti non statali	69.852	70.896	76.242	83.286	84.509	88.024	91.787	98.221	101.536
Ritenute lavoratori autonomi	11.902	12.714	10.549	9.956	10.668	11.044	11.661	12.431	13.184
IRE saldo	6.281	6.131	6.611	5.321	5.207	4.640	5.754	5.546	7.289
IRE acconto	17.887	16.550	16.602	16.128	16.916	16.192	16.987	17.572	19.321
Variazione % Irpef	16,6	-2,5	4,6	2,1	2,2	2,4	4,6	6,5	5,2
Irpef/Pil nominale	10,69	9,87	9,84	9,68	9,60	9,44	9,64	9,90	10,00
Elasticità apparente	5,1	-0,4	0,9	0,6	0,7	0,6	2,0	1,8	1,1

Peso delle singole voci sul totale del gettito Irpef									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ruoli	0,7	0,7	1,0	0,6	0,4	0,4	0,6	0,8	1,1
Ritenute dipendenti statali	11,4	8,8	9,4	7,9	8,1	8,3	7,4	7,7	7,0
Ritenute dipendenti non statali	58,0	60,3	62,0	66,4	65,9	67,1	66,9	67,2	66,0
Ritenute lavoratori autonomi	9,9	10,8	8,6	7,9	8,3	8,4	8,5	8,5	8,6
IRE saldo	5,2	5,2	5,4	4,2	4,1	3,5	4,2	3,8	4,7
IRE acconto	14,8	14,1	13,5	12,9	13,2	12,3	12,4	12,0	12,6

Fonte: Database del Bollettino delle entrate tributarie, febbraio 2007.

Escludendo il 1999, anno in cui gli incassi aumentano a ritmi molto elevati, nel periodo 2000-2007 il gettito dell'Irpef-Ire cresce annualmente ad una media del 3,1 per cento. Nel 1999 la forte crescita del gettito sembrerebbe riconducibile agli effetti delle modifiche apportate al sistema tributario italiano nell'anno precedente e in

particolare all'abolizione dei contributi sanitari e di altri tributi che venivano precedentemente sottratti dalla base imponibile.

Nel 2000 si registra una contrazione del gettito (-2,5 per cento), che appare ancora più marcata se raffrontata all'andamento del PIL nominale (+ 5,7 per cento). Essa sembrerebbe riconducibile agli interventi legislativi, quali la riduzione dell'aliquota per il secondo scaglione di reddito, l'introduzione di nuove deduzioni e detrazioni, la riduzione della misura dell'acconto d'imposta dell'anno 2000 (riduzioni di imposta quantificate in via di previsione pari a 3,5 miliardi di euro). Inoltre, la quota degli incassi da autoliquidazione sembrerebbe scontare, già dall'anno 2000, gli effetti degli sgravi fiscali concessi con il decreto collegato alla manovra 2001 (che presenta modifiche alla struttura Irpef-Ire valutati in via di previsione pari a circa 8 miliardi).

Nel 2001 il gettito Irpef aumenta ad un ritmo di poco inferiore a quello del PIL nominale. Il calo dell'elasticità rispetto al PIL si accentua nell'anno successivo, anche in connessione con il venir meno dei versamenti a saldo relativi alle collaborazioni coordinate e continuative, che dal 2001 vengono assimilate al lavoro dipendente.

Negli anni 2003 e 2004 l'evoluzione del gettito Irpef mostra un valore di poco inferiore alla crescita del PIL. L'elasticità apparente si attesta intorno allo 0,7-0,6 per cento nei due anni considerati, di molto inferiore rispetto al valore normale dell'elasticità effettiva che l'OCSE stima attorno ad un valore dell'1,75 per cento.

Tale andamento sembrerebbe influenzato dagli effetti del primo modulo della riforma dell'imposta sul reddito, che entra in vigore appunto nel 2003. Tale modulo prevede l'unificazione al 23 per cento delle aliquote dei primi due scaglioni di reddito, con modifiche al sistema di detrazioni e deduzioni. Secondo le analisi di Banca Italia la riforma produce, per un lavoratore dipendente con un reddito pari a quello medio rilevato dalla contabilità nazionale, un calo dell'aliquota media netta⁶² dal 21,6 al 20,7 per cento, mentre l'aliquota marginale netta⁶³ sale dal 32 al 37,4 per cento⁶⁴. L'impatto del primo modulo della riforma sul gettito viene quantificato in via di previsione pari a 3,5 miliardi di euro di minori entrate.

Nel 2005 il gettito cresce ad un ritmo più sostenuto (4,6 per cento). Secondo la Banca d'Italia questo andamento è dovuto soprattutto a fattori contabili e normativi, come i ritardi nella contabilizzazione di alcuni incassi e modifiche intervenute nella determinazione degli acconti di imposta, che incidono negativamente sul gettito del 2004 che altrimenti risulterebbe più elevato⁶⁵.

Il gettito del 2005 è influenzato anche dal fatto che nel gennaio dello stesso anno entra in vigore il secondo modulo della riforma Irpef-Ire, che porta il numero delle aliquote legali da 5 a 4. Viene, inoltre, innalzata la soglia di reddito del primo scaglione, ridotta quella dell'ultimo scaglione e si introducono nuove deduzioni legate

⁶² L'aliquota media netta è data dal rapporto tra l'imposta ed il reddito percepito, l'imposta è calcolata al netto delle detrazioni ed il reddito al lordo delle deduzioni.

⁶³ L'aliquota marginale effettiva è data dal rapporto tra l'incremento dell'imposta che si ha a fronte di un aumento del reddito di 500 euro, ed il reddito totale comprensivo dall'aumento. L'aliquota marginale misura quindi il peso della tassazione sull'incremento del reddito.

⁶⁴ Fonte: Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 40, marzo 2003.

⁶⁵ Fonte: Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 45, novembre 2005.

ad i carichi familiari. I documenti ufficiali stimano, in via di previsione, l'impatto di questi provvedimenti in 4,3 miliardi di euro di minori entrate.

Nel 2006, l'Irpef aumenta del 6,5 per cento, rispetto ad un aumento del PIL nominale del 3,6 per cento. Ciò prefigura un aumento dell'elasticità, dovuto probabilmente sia alle riforme che si sono succedute negli anni precedenti, sia all'espansione superiore rispetto a quella del PIL della massa retributiva che ha beneficiato dei rinnovi contrattuali di inizio anno e della crescita dell'occupazione⁶⁶.

Nel 2007 la crescita del gettito Irpef rimane sostenuta. I dati mostrano in particolare un forte aumento dei versamenti in autotassazione dai lavoratori autonomi e dalle società di persone. Secondo quanto sostiene Banca d'Italia, tale risultato potrebbe essere conseguenza del potenziamento degli studi di settore.

1.1.1 Le addizionali Irpef

Le addizionali Irpef sono delle sovrimposte applicate dalle regioni e dai comuni che si sommano all'Irpef dovuta allo stato centrale, la cui evoluzione, nel periodo 2002-2007, viene illustrata nei Grafici III.1.2 e III.1.3.

L'addizionale regionale è stata introdotta con d.lgs n. 446 del 1997 (art. 50). Per gli anni 1998 e 1999 l'aliquota era fissata nella

⁶⁶ Fonte: Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 48, aprile 2007.

misura dello 0,5 per cento. Il d.lgs n. 56 del 2000 ha successivamente stabilito che le aliquote minime e massime fossero elevate rispettivamente allo 0,9 per cento ed all'1,4 per cento. Alcune regioni hanno previsto, in deroga a questa disposizione, aliquote differenziate per livelli di reddito o aliquote agevolate per alcune categorie di contribuenti come i pensionati o i disabili.

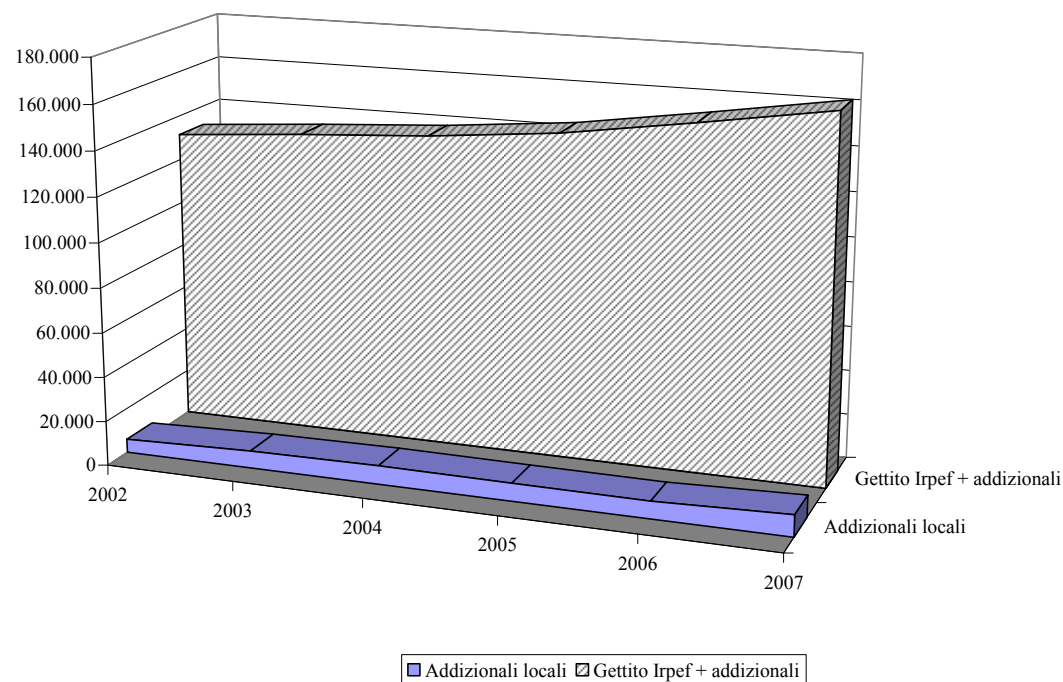
Le addizionali regionali sono utilizzate come meccanismo sanzionatorio nei confronti delle regioni inadempienti rispetto al patto di stabilità, poiché alle regioni che hanno mancato l'obiettivo di rientro del deficit sanitario è stato infatti imposto l'aumento dell'addizionale regionale fino alla soglia massima.

L'addizionale comunale viene fissata annualmente con una delibera del consiglio comunale. I comuni possono aumentare le aliquote entro il limite massimo dello 0,8 per cento. Con la legge finanziaria per il 2007 è stata concessa anche la facoltà di introdurre esenzioni dal tributo per specifiche categorie di reddito.

Grafico III.1.2

Gettito delle addizionali locali e gettito totale Irpef (incluso addizionali)

milioni di euro

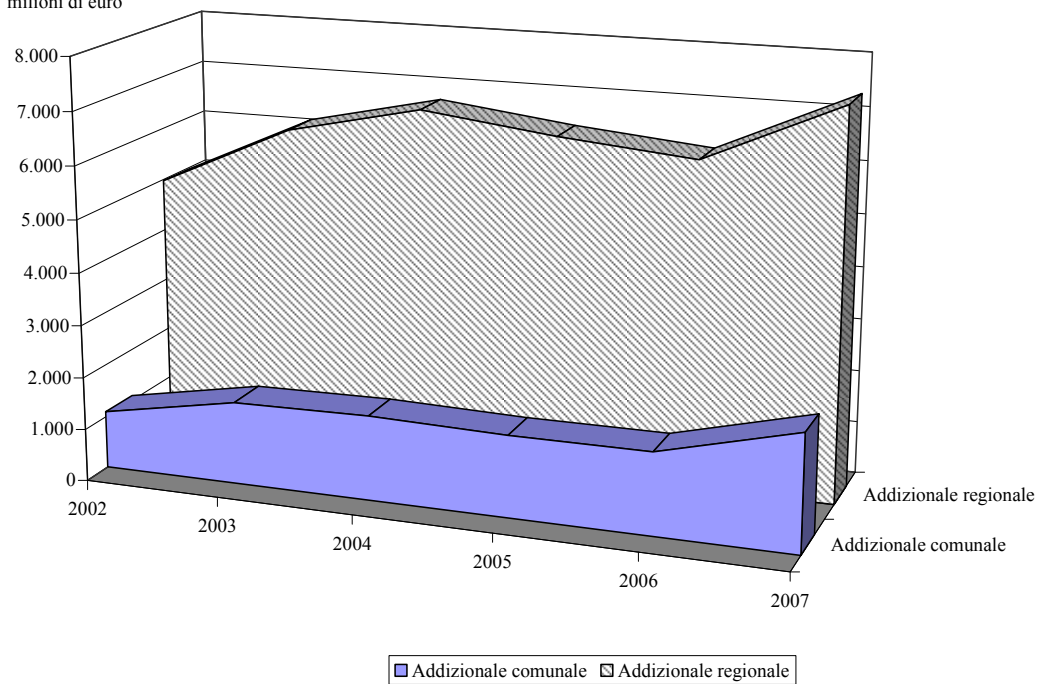


Fonte: Bollettino delle entrate tributarie, febbraio 2008

Grafico III.1.3

Gettito dell'addizionale comunale e regionale.

milioni di euro



Fonte: Bollettino delle entrate tributarie, febbraio 2008

1.2 L'imposta sul reddito delle società (Ires)

L'acronimo Ires (Imposta sul reddito delle società, ubp 1.1.1 cap.1024) viene introdotto con il d.lgs n. 344 del 2003, che apporta sostanziali modifiche alla disciplina della principale imposta societaria, precedentemente denominata Irpeg (Imposta sul reddito delle persone giuridiche). Questo decreto dà attuazione a quanto previsto dalla legge delega n. 80 del 2003, di riforma del sistema fiscale statale, che interessa anche la disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Le principali novità introdotte consistono nella riduzione dell'aliquota legale dal 34 per cento al 33 per cento, nella creazione dell'istituto del consolidato fiscale nazionale e mondiale, che introduce un sistema di tassazione consolidato per le imprese appartenenti ad un gruppo, con la possibilità di compensare utili e perdite fra la società controllante e le società partecipate. Altre novità riguardano l'introduzione di un meccanismo di esenzione delle partecipazioni che comporta l'esenzione non integrale della tassazione delle plusvalenze da partecipazione, l'indeducibilità delle minusvalenze e l'esenzione dei dividendi distribuiti.

Modifiche all'Ires sono state introdotte con la legge finanziaria per il 2008. Essa predispone la riduzione dell'aliquota legale dal 33 per cento al 27,5 per cento ed un ampliamento della base imponibile, ottenuto principalmente dalla limitazione alla deducibilità degli ammortamenti e degli interessi passivi.

La riduzione delle aliquote legali sulle imposte della società è un processo in atto in molti paesi occidentali dall'inizio degli anni '80. Esso è frutto di un processo di convergenza nella tassazione sul capitale, frutto della concorrenza fiscale che caratterizza specialmente aree integrate come l'Unione Europea. Il differenziale nelle aliquote legali induce le imprese localizzate in più paesi a spostare i profitti dove le aliquote risultano meno elevate ed a concentrare i costi nei paesi con aliquote legali più alte. L'esigenza di non perdere attrattiva di fronte agli investitori esteri e la necessità di evitare perdite di gettito, che possono anche rivelarsi di entità consistente, fanno sorgere una generale tendenza, da parte dei Governi, ad operare riduzioni nelle aliquote legali⁶⁷.

In Italia il versamento dell'imposta dovuta avviene attraverso un acconto da versare durante l'anno (versato in due rate, a giugno e novembre) ed un versamento a saldo da corrispondere l'anno successivo, entro il settimo mese dalla chiusura dell'esercizio.

La Tabella III.1.5 reca l'andamento degli incassi dell'Ires dal 1999 al 2007, il tasso di variazione del gettito e l'elasticità apparente. I dati evidenziano che il gettito dell'Ires è caratterizzato da una elevata variabilità. Esso risente, più di altre imposte, dell'impatto che le variazioni del ciclo economico manifestano sui profitti aziendali. Inoltre, come si è già avuto modo di notare, la normativa è stata

⁶⁷ Per ulteriori approfondimenti sul tema della competizione fiscale: Commissione Europea: Company Taxation in the internal market, Commission Staff, 2001; Isae, Rapporto sullo Stato dell'Unione Europea, Cap.3, Competizione fiscale verso Armonizzazione, 2001; KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey, 2007.

soggetta a modifiche, sia sulle aliquote, che nella rimodulazione della base imponibile. Gli effetti di queste misure concorrono, insieme agli andamenti ciclici, a produrre gli altalenanti andamenti riscontrabili da un esercizio all'altro, messi in luce anche dalla variabilità dell'elasticità apparente.

Tabella III.1.5

Andamento del gettito Ires (dati in milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ires	29.995	29.031	32.762	30.020	29.450	29.369	34.132	39.938	51.202
ruoli	405	209	278	264	153	144	166	328	527
saldo	8.518	7.877	9.264	7.305	6.507	6.697	7.805	9.105	13.418
acconti	21.072	20.944	23.221	22.451	22.790	22.528	26.161	30.505	37.257
Var % Ires	37,7	-3,2	12,9	-8,4	-1,9	-0,3	16,2	17,0	28,2
Elasticità apparente	11,5	-0,6	2,7	-2,2	-0,6	-0,1	6,1	4,7	7,5

Fonte: Rendiconto generale e Bollettino delle entrate tributarie (incassi)

Gli studi condotti dalla Banca d'Italia e le informazioni contenute nel Bollettino delle Entrate del Dipartimento per le Politiche Fiscali permettono di risalire, in termini generali, alle cause di variazione del gettito nei vari esercizi.

Nel 1999 si registra una robusta crescita degli incassi, in particolare del saldo; essa risulta verosimilmente legata all'ampliamento della base imponibile avutosi, come già evidenziato per l'Irpef, a seguito dei provvedimenti del 1998 (abolizione di contributi sanitari e di alcuni tributi che precedentemente venivano dedotti dalla base imponibile Ires).

Questo fattore spiegherebbe anche buona parte del minore saldo per l'anno 2000, che si riflette in una diminuzione complessiva del gettito, a cui contribuiscono anche le riduzioni di imposta introdotte con la manovra finanziaria per l'anno 2000.

Nel 2001 il gettito Ires risultava in crescita; su tale dinamica operano in senso inverso la riduzione dell'aliquota legale dal 37 al 36 per cento e il buon andamento dei profitti nel 2000, nonché un parziale slittamento dei versamenti dovuti nell'anno precedente.

Nel 2002 si osserva un nuovo calo del gettito. Esso appare frutto di vari fattori, fra cui il rallentamento della congiuntura ed i riflessi dei provvedimenti sulla rivalutazione dei cespiti aziendali che comportano maggiori ammortamenti ed un più rilevante utilizzo della DIT.

Nel 2003 e nel 2004 le entrate dell'Ires continuano a decrescere lentamente (-1,9 per cento nel 2003 e -0.3 per cento nel 2004). Dal 2004 l'aliquota legale viene fissata al 33 per cento.

A partire dall'anno 2005 il gettito Ires inizia ad aumentare ad un ritmo sostenuto (16,2 per cento). Sull'aumento influirebbero l'incremento della percentuale dell'acconto da versare le modifiche alla base imponibile apportate con la riforma del 2004.

Nel 2006, la crescita del gettito si conferma sui livelli dell'anno precedente (+ 17 per cento). Questo risultato sembrerebbe legato a due fattori: da un lato la ripresa congiunturale, che stimola gli incassi, dall'altro lato, i nuovi ampliamenti alla base imponibile, che le relazioni tecniche quantificano in via di previsione pari a 4 miliardi.

C'è da sottolineare che la forte crescita delle entrate nel 2006, in particolare quelle relative alle imposte sui profitti societari, è una tendenza osservabile anche in altri paesi europei. In molti casi, l'incremento del gettito appare "non spiegato", risultando superiore a quanto la crescita dei profitti avrebbe lasciato supporre. Si tratta di una situazione analoga a quella osservata negli anni 2000 e 2001, quando

l'elasticità del gettito rispetto alle base imponibili assunse valori molto più alti della norma.

Nel 2006, inoltre, si osserva un raddoppio dell'importo relativo ai ruoli incassati, indicatore probabilmente di un recupero di base imponibile.

Tale dinamica continua nel 2007, anno in cui i ruoli incassati aumentano ancora a ritmi elevati. L'aumento totale del gettito risulta nell'anno in questione del 28,2 per cento. La Banca d'Italia, nel Bollettino Economico dello scorso ottobre, sostiene che, in aggiunta agli effetti delle misure legislative, l'elevata dinamica del gettito è riconducibile alla crescita economica sostenuta negli anni 2006 e 2007 ed alle azioni di contrasto dell'elusione e dell'evasione fiscale.

1.3 Le imposte sui redditi delle attività finanziarie

In Italia la tassazione dei redditi da attività finanziarie (dividendi, plusvalenze, interessi) percepiti dalle persone fisiche che non esercitano attività di impresa si effettua mediante l'utilizzo di regimi sostitutivi di imposta ad aliquote ridotte rispetto alla tassazione dei redditi⁶⁸. La legislazione vigente prevede due aliquote d'imposta: una del 27 per cento sugli interessi di depositi bancari e postali, così come sui titoli con scadenza inferiore ai 18 mesi, ed una del 12,5 per

⁶⁸ Le principali fonti normative di riferimento sono il D.P.R. n. 600 del 1973, il decreto-legge n. 323 del 1996 e il d.lgs n. 461 del 1997.

cento su tutti gli altri redditi, ovvero obbligazioni e titoli di Stato con scadenza superiore ai 18 mesi, dividendi e plusvalenze.

Nell'Unione europea il modello di tassazione sugli interessi prevalente è quello basato sulle imposte sostitutive, anche se in alcuni paesi (Belgio, Francia ed in parte Germania) tale regime è applicabile in forma opzionale per il contribuente. La scelta dell'aliquota unica risulta dominare; tuttavia, spesso, sono previste esenzioni per diverse tipologie di interessi. In Francia l'aliquota è pari al 27 per cento, mentre in Germania, al di sopra di una soglia esente dall'imposta, l'aliquota è pari al 31,65 per cento.

La registrazione in bilancio, nello stato di previsione dell'entrata, delle imposte sostitutive sui redditi finanziari risulta estremamente frammentata, in quanto il relativo gettito viene iscritto nell'ambito di diverse unità previsionali di base.

Una parte è registrata tra le *Sostitutive* (1.1.3.):

- nel capitolo 1031, *Imposte sostitutive delle imposte sul reddito a carico dei fondi di investimento*, cespiti su cui grava l'aliquota del 12,5 per cento;
- nel capitolo 1032, *Imposta sostitutiva su plusvalenze da cessione a titolo oneroso di azioni e di altri rapporti partecipativi*, la cui rilevanza in termini di gettito è trascurabile in quanto la maggior parte delle plusvalenze da partecipazioni viene registrata nel capitolo 1034;
- nel capitolo 1034, *Imposte sostitutive sulle plusvalenze ed i redditi diversi*. Le plusvalenze da partecipazioni vengono tassate al 12,5 per cento, eccetto quelle derivanti da partecipazioni

- nel capitolo 1026, *Imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale*. All'interno di tale capitolo, le due voci che pesano per oltre l'80 per cento del gettito complessivo sono:
 - o ritenute su interessi, premi ed altri frutti corrisposti da aziende e istituti di credito (1026/5), ove vengono registrate le ritenute del 27 per cento sui depositi ed i conti correnti;
 - o imposte sostitutive su interessi di talune obbligazioni e titoli simili (1026/23), ove ricade l'imposta sostitutiva del 12,5 per cento sulle obbligazioni con scadenza superiore ai 18 mesi e sui titoli di Stato.

Un'altra parte è iscritta tra le *Altre imposte dirette* (1.1.4.):

- nel capitolo 1027, *Ritenute d'acconto o d'imposta sugli utili distribuiti dalle persone giuridiche*, cespiti su cui viene applicata una aliquota del 12,5 per cento;

La Tabella III.1.6 riporta, per il periodo 1999-2006, il gettito complessivo delle imposte sostitutive e la relativa composizione, a seconda del capitolo di provenienza (e, quindi, della relativa base imponibile).

Tabella III.1.6

Gettito e composizione dalle imposte sui redditi delle attività finanziarie: 1999-2006

<i>(valori in milioni di euro)</i>	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sostitutiva interessi (1026)	8.176	6.284	8.969	9.087	7.564	6.928	6.954	8.715
Sostitutiva su utili (1027)	444	250	240	301	258	305	489	732
Fondi di investimento (1031)	1.026	6.896	99	5	8	61	197	499
plusvalenze da cessione a titolo oneroso di azioni (1032)	328	40	46	34	18	9	15	-
Plusvalenze e redditi diversi (1034)	2.873	5.451	6.246	3.732	3.150	3.747	1.344	2.107
Totale	12.982	18.921	15.600	13.159	10.998	11.050	8.999	12.053

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Sostitutiva interessi (1026)	63	33,2	57,5	69,1	68,8	62,7	77,3	72,3
Sostitutiva su utili (1027)	3,4	1,3	1,5	2,3	2,3	2,8	5,4	6,1
Fondi di investimento (1031)	7,9	36,4	0,6	0	0,1	0,6	2,2	4,1
plusvalenze da cessione a titolo oneroso di azioni (1032)	2,5	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0,2	0
Plusvalenze e redditi diversi (1034)	22,1	28,8	40	28,4	28,6	33,9	14,9	17,5

Fonte: Rendiconto generale, dati di cassa.

Anche per le imposte sostitutive le valutazioni effettuate dalla Banca d'Italia nel Bollettino Economico, lette congiuntamente con le indicazioni riportate nel Bollettino delle Entrate Tributarie, consentono di ricostruire le cause sottostanti alla dinamica del gettito nel periodo considerato. Nel 1999 l'imposta sostitutiva sugli interessi (cap. 1026) rappresenta il 63 per cento del gettito totale. Nell'anno successivo il suo impatto va riducendosi, verosimilmente per le scelte di riallocazione del portafoglio degli investitori che, in seguito all'andamento dei mercati finanziari, sembrerebbero concentrarsi verso altri investimenti, come le azioni e i fondi comuni (cap. 1034).

Nel 2002 e negli anni successivi la percentuale degli incassi derivanti dal cap.1026 continua ad espandersi; dopo la brusca

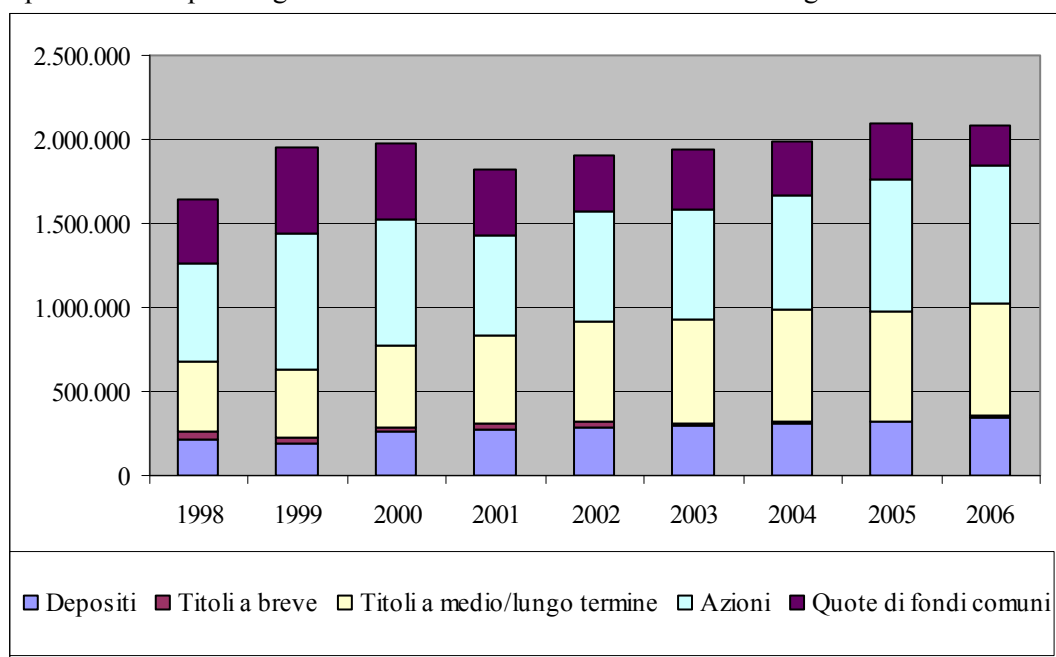
correzione subita dagli indici di borsa, gli investitori sembrerebbero ricalibrare, infatti, nuovamente il loro portafoglio, investendo maggiormente in titoli a rendimenti certi come i certificati di deposito ed i titoli obbligazionari pubblici e privati.

Per quanto riguarda il gettito derivante dai Fondi Comuni d'Investimento (cap. 1031), la tabella mostra che, dopo l'apice raggiunto nel 2000, esso si riduce significativamente. Il risparmio gestito, infatti, non sembrerebbe recuperare l'attrattiva precedentemente assunta e, nel periodo 2000-2006, il dimezzamento delle consistenze di quote di fondi comuni detenute dalle famiglie si traduce in un livello di gettito trascurabile; nel 2005 e 2006 si nota una leggera inversione di tendenza.

La divergenza, nel periodo considerato, fra la variazione dell'ammontare delle consistenze (che diminuiscono del 53 per cento) e quella dei relativi incassi, quasi azzerati, deriva dal principio secondo il quale le plusvalenze vengono tassate solamente al momento della loro effettiva realizzazione e le minusvalenze vengono portate in diminuzione del debito d'imposta. Parte delle consistenze attuali rappresenterebbero, quindi, *stock* di investimenti effettuati in passato che hanno perso parte del loro valore, mentre sui flussi di disinvestimenti vengono per lo più realizzate minusvalenze.

Grafico III.1.4

Composizione del portafoglio di attività finanziarie detenuto dalle famiglie



Fonte: Banca d'Italia

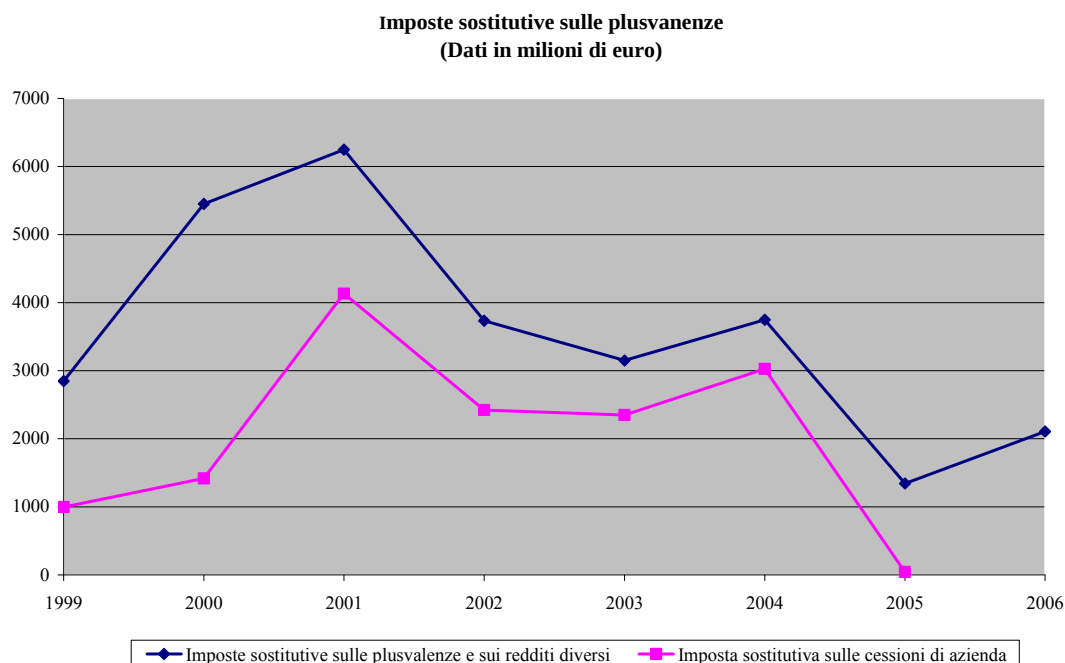
Il gettito sulle plusvalenze ed i redditi diversi (cap.1034) appare caratterizzato da una alta variabilità (cfr. Grafico III.1.5). Gli incassi sulle plusvalenze realizzate sono strettamente correlati all'andamento dei corsi azionari che possono oscillare considerevolmente di anno in anno. La netta riduzione degli incassi, passati da circa 6 miliardi di euro nel 2001 a 3 miliardi nel 2002, sembrerebbe riconducibile ai ribassi sperimentati dai mercati finanziari in quel periodo, legati al forte clima di incertezza causato dal rallentamento dell'economia.

A partire dall'anno 2005 il gettito del capitolo subisce una nuova forte diminuzione passando da 3,7 miliardi a 1,3 miliardi, a seguito dell'abolizione dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze da cessioni di azienda, avvenuta nel 2003 all'interno del disegno di legge sul riordino della tassazione sui redditi societari. Negli anni 2005 e 2006 si osserva un forte incremento delle altre imposte sostitutive del capitolo 1034 (che fanno registrare variazioni dell'80 per cento nel 2005 e del 60 per

cento nel 2006), che sono in linea con l'andamento positivo dei mercati.

Grafico III.1.5

Gettito proveniente dalle imposte sostitutive sulle plusvalenze, cap.1034



Fonte: Rendiconto generale, dati di cassa.

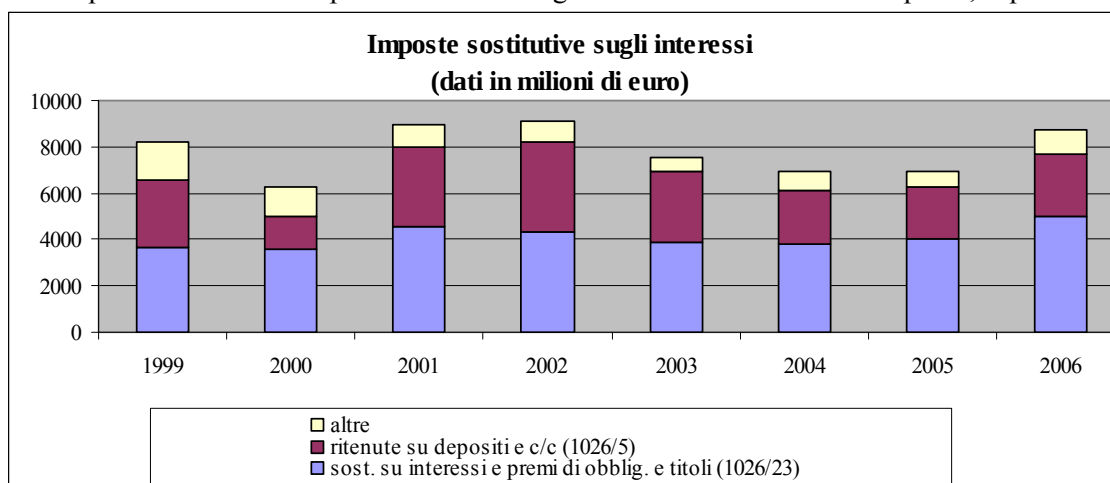
Con riferimento al gettito proveniente dalle imposte sostitutive sugli interessi e sui redditi da capitale (cap. 1026), la quota più significativa corrisponde alle ritenute sugli interessi e alla sostitutiva sulle obbligazioni ed i titoli di Stato (cfr. Grafico III.1.6).

Escludendo l'anno 2000 in cui le decisioni di investimento degli investitori si concentrarono soprattutto su titoli rischiosi, gli incassi da ritenute su interessi, nel periodo considerato, variano da un minimo di 2,3 miliardi ad un massimo di 4 miliardi. Il gettito della sostitutiva sulle obbligazioni risulta mediamente superiore a quello della ritenuta sugli interessi da depositi e, inoltre, appare molto più stabile nel corso degli anni.

A tal proposito, come emerge dal Grafico III.1.6, anche modifiche legislative, relative alla tassazione di alcuni strumenti finanziari, incidono sugli incassi delle singoli voci di bilancio. Per esempio, nel 1997, viene modificata la tassazione (portandola al 12,5 per cento) sui buoni postali fruttiferi emessi dopo tale data e questo si ripercuote sulle dinamiche di gettito dei singoli articoli nell'ambito del capitolo 1026. L'aumento del gettito dell'imposta su obbligazioni (1026/23) registrato nel 2006, ad esempio, sembrerebbe derivare anche dagli ingenti rimborsi di buoni fruttiferi postali emessi dopo il 1997, e quindi contabilizzati nel cap. 1026/23 invece che nel cap. 1026/5, dove vengono registrati i buoni fruttiferi emessi prima del 1997 (*Bollettino delle Entrate*, n. 51, Giugno 2006).

Grafico III.1.6

Gettito proveniente dalle imposte sostitutive sugli interessi e sui redditi da capitale, cap 1026.



Fonte: Rendiconto generale, dati di cassa.

1.4 L'Imposta sul valore aggiunto (IVA)

L'Iva (Imposta sul valore aggiunto, D.P.R. n. 633 del 1972) è un'imposta indiretta che si applica sulle cessioni di beni all'interno del territorio dello Stato, sulle prestazioni dei servizi da parte dei residenti, sugli acquisti intracomunitari, ossia quelli che avvengono all'interno dell'Unione Europea, e sulle importazioni da paesi esterni all'Unione.

La normativa comunitaria (Direttiva 2006/112/CE) prevede che l'aliquota *standard* sia fissata, fino al 31 dicembre 2010, ad una percentuale della base imponibile non inferiore al 15 per cento. Possono essere introdotte una o due aliquote ridotte non inferiori al 5 per cento. Agli Stati Membri è concessa, tuttavia, la facoltà di mantenere, almeno fino al 2010, aliquote "super-ridotte", ossia inferiori al 5 per cento. Tali aliquote, però, possono essere applicate

solo ai beni rientranti in uno specifico elenco e non essere estese a nuovi beni o servizi. Anche le aliquote ridotte intermedie possono, comunque, essere applicate solo a beni e servizi rientranti in appositi elenchi definiti a livello comunitario; non è più possibile, inoltre, introdurre aliquote maggiorate per i beni di lusso.

In Italia l'aliquota standard dell'Iva è del 20 per cento e vengono applicate due aliquote ridotte, del 10 e del 4 per cento. Quest'ultima grava soprattutto sui beni di prima necessità quali burro, latte, cereali ma anche su libri e periodici.

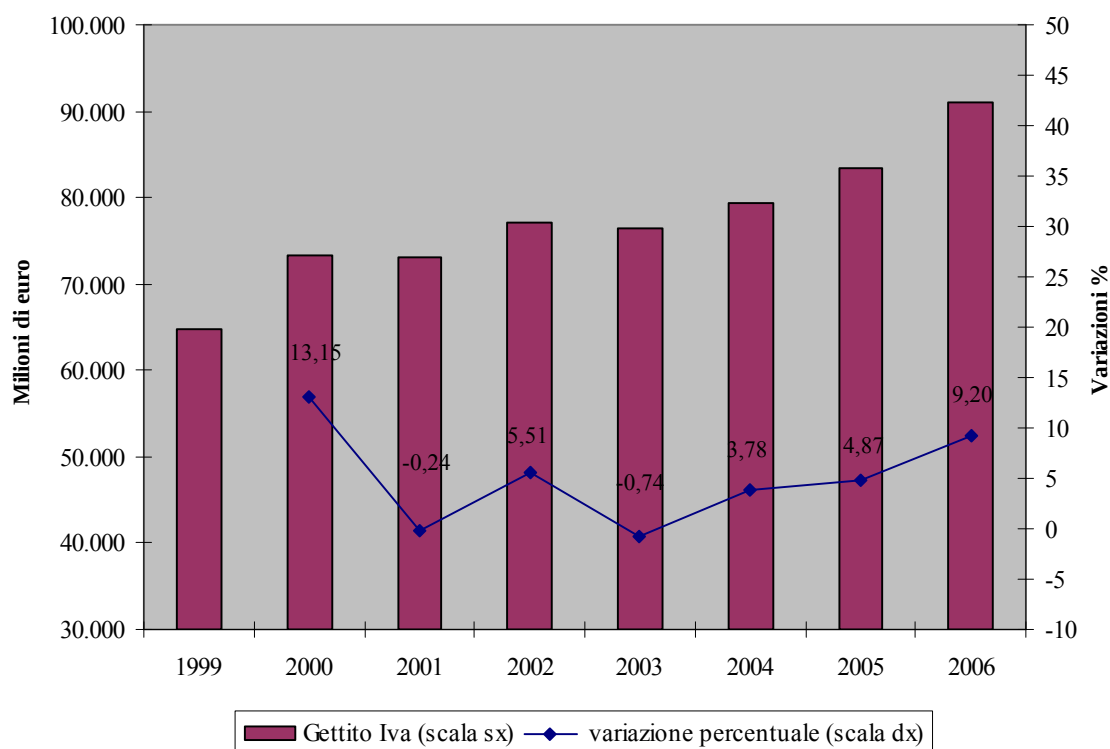
La quota di gettito Iva derivante dagli scambi sulle transazioni interne, compresi gli acquisti intracomunitari, corrisponde in media a circa l'88 per cento del gettito totale; la quota connessa con gli acquisti dai paesi esteri spiega il restante 12 per cento.

La base imponibile di riferimento della prima voce è costituita dai consumi, mentre l'Iva sulle importazioni è correlata al valore delle importazioni dai paesi extra-UE.

Il Grafico III.1.7 evidenzia l'andamento del gettito Iva in milioni di euro nel periodo 2000-2006 (scala di sinistra) e la variazione percentuale annua (scala di destra).

Grafico III.1.7

Andamento del gettito Iva nel periodo 1999-2006 (Dati di contabilità nazionale)



Fonte: Istat

In base alle valutazioni della Banca d'Italia, effettuate sui dati sugli incassi del Bilancio dello Stato contenuti nel Bollettino delle Entrate Tributarie, nel 2000 il forte incremento dell'Iva si deve al buon andamento dei consumi ed al forte rialzo del prezzo del petrolio, a cui si aggiunge un probabile recupero di base imponibile. Incidono sull'elevata dinamica degli incassi anche alcuni ritardi di contabilizzazione relativi al 1999 (Banca d'Italia, Bollettino Economico n. 35, ottobre 2000).

Se nel 2001 il minor gettito sembrerebbe riconducibile principalmente ad un rallentamento della dinamica delle base imponibili, nel 2003 esso dipenderebbe essenzialmente da fattori contabili. Fra gli accertamenti, infatti, non risultano contabilizzati il valore delle somme incassate a titolo di residuo, così come le somme

destinate al "Fondo per il rilancio dell'economia" contabilizzate nel 2002 (Bollettino delle Entrate Tributarie n. 22, marzo 2004).

A partire dall'anno 2005 la dinamica delle entrate Iva sugli scambi interni supera la crescita dei consumi. Secondo i dati del Bollettino delle Entrate Tributarie contribuiscono a questo andamento l'inizio del processo di aggiornamento degli studi di settore e la modifica, per alcuni erogatori di servizi pubblici, dei termini di versamento dell'imposta. Nel 2006 all'elevata crescita del gettito sembrerebbe contribuire anche il forte rialzo del prezzo del petrolio, mentre nel 2007, secondo quanto indicato dalla Banca d'Italia, le entrate Iva continuano a crescere ad un ritmo sostenuto per effetto della ricomposizione della domanda a favore di beni con aliquote più elevate; infatti, a fronte del calo dei consumi di beni alimentari crescono sensibilmente gli acquisti di beni durevoli. La Banca d'Italia sottolinea, anche, come negli ultimi anni vi sia stato un certo recupero di evasione fiscale, riconducibile ad un maggior adempimento spontaneo. Da segnalare, anche, che gli incassi derivanti dai ruoli⁶⁹ mostrano una tendenza crescente.

Il gettito in percentuale del PIL, proveniente dall'Iva, è, in Italia, notevolmente inferiore a quello della media dei paesi europei ed è solo in parte compensato dal gettito delle altre imposte sulla produzione.

Questa tendenza è ben evidenziata dall'indicatore del "*Gap Iva*", fornito dalla Commissione Europea, che mette in luce la differenza fra il gettito teorico (calcolato ipotizzando l'esistenza della sola aliquota

⁶⁹ I ruoli incassati corrispondono ad entrate effettive che si registrano a fronte di accertamenti effettuati dall'amministrazione fiscale. Il valore dei ruoli incassati passa da 233 milioni di euro nel 2004 a 549 milioni nel 2005, 977 milioni nel 2006 e 1.423 milioni nel 2007

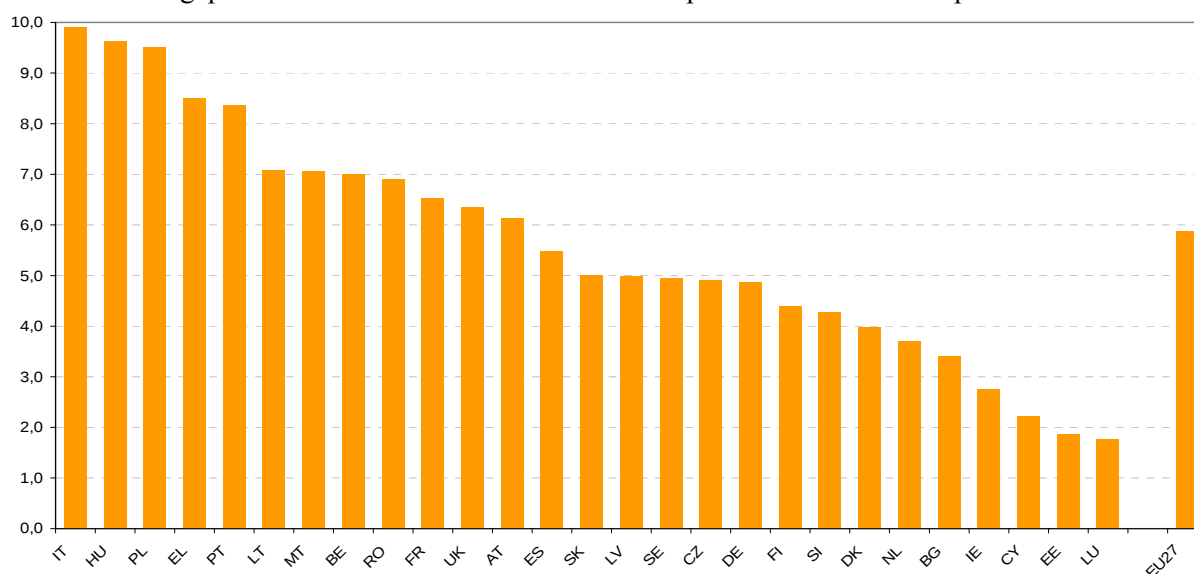
standard e l'assenza di esenzioni) rispetto al gettito effettivo. L'indicatore mette quindi in luce gli effetti derivanti dall'utilizzo delle aliquote agevolate. Tanto di più saranno i prodotti su cui verranno applicate aliquote agevolate, tanto più elevato sarà il valore del *gap*.

Dal Grafico III.1.8 si evince che l'Italia è il paese dell'Unione Europea dove il *gap* risulta più elevato. Secondo la Commissione Europea questo dato può derivare dal fatto che in Italia le aliquote ridotte vengono applicate ad un numero di transazioni maggiore rispetto alla media europea, così come testimoniato dal calcolo dell'aliquota implicita dell'Iva (15 per cento in Italia nel 2000, contro una media dell'Unione del 15,95). D'altro canto la stessa Commissione sostiene che un valore elevato del *gap* può essere sintomo dell'esistenza di base imponibile sommersa. Molti studiosi, a sostegno di questa tesi, osservano che le modalità di applicazione dell'Iva, in Italia, rendano questo tributo soggetto a fenomeni di elusione e di evasione fiscale⁷⁰.

⁷⁰ Si veda la Relazione al Parlamento sulla lotta all'evasione, presentato il 22 ottobre 2007 e, in particolare, Convevole, 2007, "Basi imponibili e gettito Iva nel 2006", ivi citato.

Grafico III.1.8

Valore del gap fra entrate Iva teoriche ed effettive nei paesi dell'Unione Europea.



Fonte: Commissione Europea

1.5 L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)

L'IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive, d.lgs n. 446 del 1997) è in vigore dal 1998. La sua introduzione ha coinciso con la soppressione di alcune imposte che gravavano precedentemente sulle imprese (contributi sanitari, tassa sulla salute, Ilor, imposta sul patrimonio netto delle imprese, Iciap, tasse sulle concessioni comunali e tassa di concessione della partita Iva).

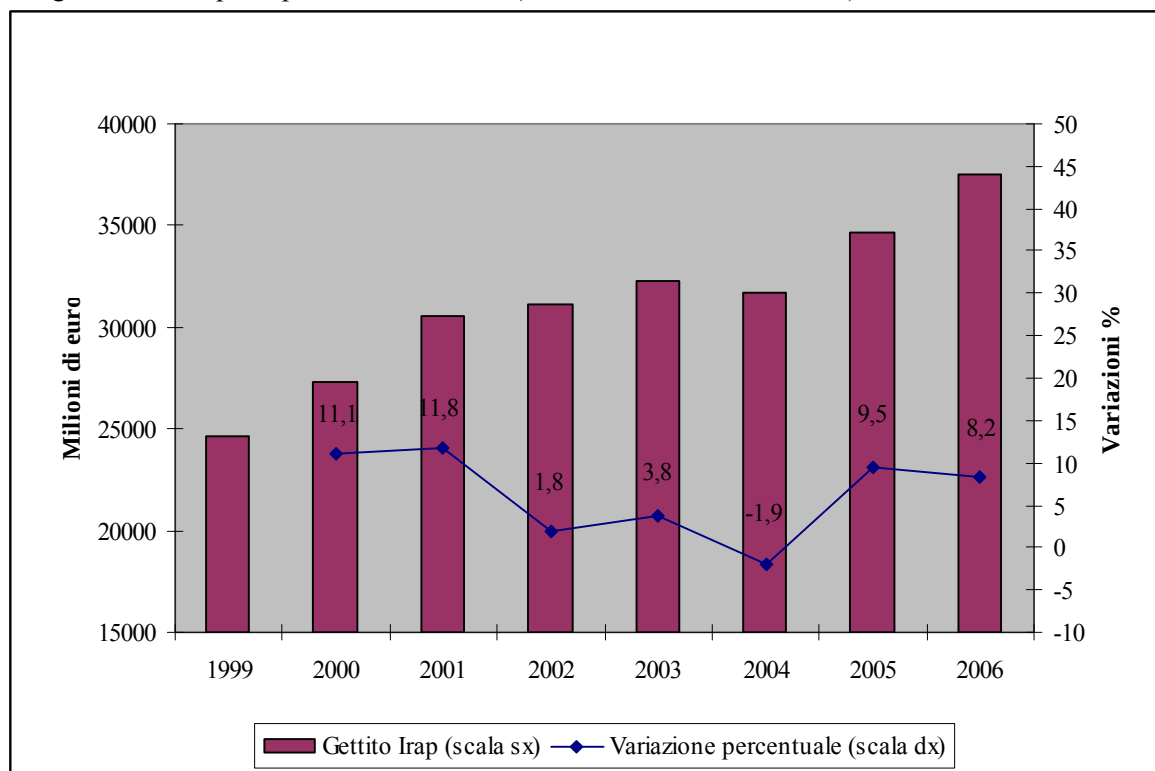
L'imposta è dovuta alla Regione nel cui territorio avviene la produzione. Alle Regioni ordinarie è attribuita la potestà di regolare, con proprie leggi, le procedure applicative dell'imposta, dalla dichiarazione, sino al contenzioso. L'Irap ha assunto quindi il ruolo di principale tributo regionale.

L'aliquota ordinaria è pari al 4,25 per cento; alle Regioni è data la facoltà di aumentare l'aliquota fino ad un massimo di un punto percentuale (con la legge finanziaria 2006 tale aumento è stato reso obbligatorio per quelle Regioni che presentavano un disavanzo sanitario). È prevista un'aliquota ridotta del 3,25 per cento per i soggetti operanti nel settore agricolo e per le cooperative di piccola pesca. Per le amministrazioni pubbliche l'aliquota vigente è dell'8,5 per cento. Altre agevolazioni possono essere concesse per iniziativa della singola regione.

La base imponibile dell'Irap è costituita dal valore aggiunto netto, ossia il reddito prodotto al lordo dei costi per il personale e degli oneri finanziari.

Grafico III.1.9

Il gettito dell'Irap nel periodo 1999-2006 (dati di contabilità nazionale)



Fonte: Istat

Il Grafico III.1.9 mostra l'andamento del gettito Irap (scala di sinistra) e la variazione percentuale annua (scala di destra). Come l'Ires, l'Irap è una imposta sensibile al ciclo.

Le valutazioni effettuate dalla Banca d'Italia nel Bollettino Economico, lette congiuntamente con le indicazioni riportate nel Bollettino delle Entrate Tributarie, consentono di ricostruire le cause sottostanti alla dinamica del gettito nel periodo considerato. Nel 2000 e nel 2001, l'aumento del gettito sarebbe riconducibile a fattori congiunturali che vanno ricercati nel buon andamento dei profitti aziendali. Inoltre, la presenza di un acconto molto elevato (120 per cento) nel primo anno di introduzione del tributo (1998), avrebbe avuto l'effetto di mitigare gli incassi del 1999 ed aumentare di conseguenza il tasso di variazione del gettito nell'anno successivo, il 2001.

Negli anni seguenti, il rallentamento della congiuntura sembrerebbe produrre un rallentamento nella dinamica del gettito. Nel 2004 questo processo è amplificato da alcune deduzioni di imposta introdotte con la "finanziaria" per il 2003 che hanno generato minori importi accertati sul saldo 2004. Nel 2005 si osserva un recupero di gettito legato, in parte, anche all'ampliamento della base imponibile per le banche e le altre società finanziarie.

Nel 2006 la dinamica del gettito è legata alla ripresa congiunturale e all'innalzamento dell'aliquota ordinaria a copertura del deficit sanitario di alcune regioni.

Nel 2007 i dati provvisori di chiusura dell'esercizio del Bollettino delle Entrate Tributarie fanno registrare un aumento del 4,9

per cento; tale andamento, inferiore a quello degli anni precedenti, pur in presenza di una crescita del PIL nominale in linea con quella del 2006, è spiegato dalle misure a riduzione del cuneo fiscale contenute nella finanziaria 2007, che operano attraverso delle deduzioni sull'imponibile IRAP. Occorre segnalare che la RUEF indica che parte delle minori entrate Irap connesse con tale misura (circa 1 miliardo) sono slittate al 2008, per la decisione di molte imprese di posticipare al saldo dell'anno successivo la possibilità di avvalersi delle deduzioni introdotte.

1.6 L'imposta comunale sugli immobili (ICI)

L'ICI (Imposta comunale sugli immobili, d.lgs n. 504 del 1992) è in vigore dal 1993. Essa rappresenta la principale fonte di autonomia tributaria in capo ai comuni.

L'amministrazione comunale determina, di anno in anno, l'aliquota dell'imposta che può variare da un minimo del 4 per cento, ad un massimo del 7 per cento. Sin dall'introduzione sono previste detrazioni in caso di abitazione principale, che la "finanziaria" 2008 aumenta fino ad un massimo di 200 euro.

I comuni, inoltre, hanno la possibilità di differenziare l'aliquota anche oltre i limiti previsti per le abitazioni principali, per gli alloggi non locati e per favorire enti senza scopo di lucro.

L'Ici grava su diverse tipologie di immobili: i fabbricati, le aree edificabili e i terreni agricoli.

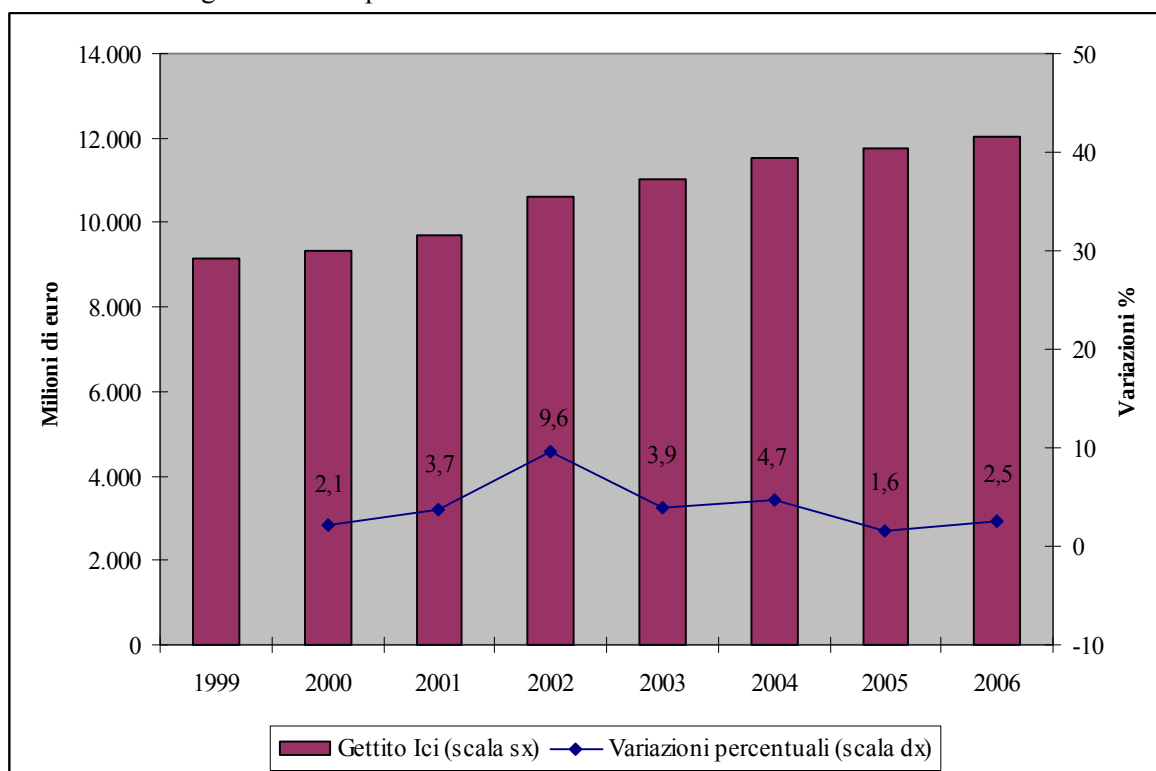
La base imponibile è costituita dal valore dell'immobile e viene calcolata differentemente a seconda della categoria considerata. Il valore dei fabbricati è calcolato come prodotto tra la rendita catastale (rivalutata dal 1997 del 5 per cento) ed appositi moltiplicatori diversificati per gruppi catastali.

Il valore dei terreni agricoli è dato dal prodotto fra il reddito dominicale (rivalutato del 25 per cento dal 1997) ed un moltiplicatore pari a 75, mentre le aree edificabili sono valutate al valore di mercato assunto al 1 gennaio di ciascun periodo d'imposta.

Il Grafico III.1.10 mostra l'andamento delle entrate complessive dell'Ici (scala di sinistra) e la variazione percentuale annua (scala di destra). Esse si attestano nel 2006 su un valore pari a 12 miliardi; non sono disponibili informazioni di dettaglio, pubblicate su base regolare, della composizione del gettito per tipologia di immobili e per ripartizione geografica.

Grafico III.1.10

Andamento del gettito Ici nel periodo 1999-2006



Fonte: Istat

2. Il sottosettore delle Amministrazioni Locali

Nel presente paragrafo viene svolto un approfondimento dei dati relativi al sottosettore delle Amministrazioni Locali. Dopo una presentazione generale della composizione del sottosettore, con riferimento a entrate e spese primarie degli enti che lo compongono (sviluppata utilizzando dati relativi all'esercizio 2006, al netto dei trasferimenti intergovernativi), l'analisi si concentra sull'evoluzione di entrate e spesa, nel periodo 1980-2006, per le Regioni, le Province e i Comuni, comparti principali del sottosettore; i dati sono presentati in percentuale del PIL e al lordo dei trasferimenti intergovernativi⁷¹. Con riferimento ai comparti di Province e Comuni, vengono evidenziate, anche, le principali categorie di spesa aggregate per regione⁷².

Con riferimento al complesso del sottosettore AL, dal Grafico III.2.1. emerge che circa il 63 per cento delle entrate è attribuibile alle regioni, il 27 per cento ai comuni, circa il 5 per cento alle province e il 2 per cento agli enti sanitari locali⁷³. Una parte residuale delle entrate

⁷¹ Si precisa che i dati utilizzati nel presente e nei successivi paragrafi sono quelli diffusi dall'ISTAT nella pubblicazione "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche" del 12 giugno 2007. Si segnala che le informazioni relative agli anni 2004, 2005 e 2006 esposte nel presente paragrafo non sono confrontabili con quelle illustrate nel paragrafo II.3.

⁷² Gli elementi informativi relativi alla ripartizione regionale dei dati degli enti locali sono tratti dalla pubblicazione dell'ISTAT relativa ai bilanci consuntivi del 2006, che elabora i dati di base forniti dal Ministero dell'Interno dei certificati del conto di bilancio dei Comuni e delle Province. I dati sugli accertamenti, sulle riscossioni sugli impegni e sui pagamenti degli enti territoriali sono contenuti nella pubblicazione "I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali" e nella pubblicazione: "I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali", entrambe diffuse l'8 maggio 2008.

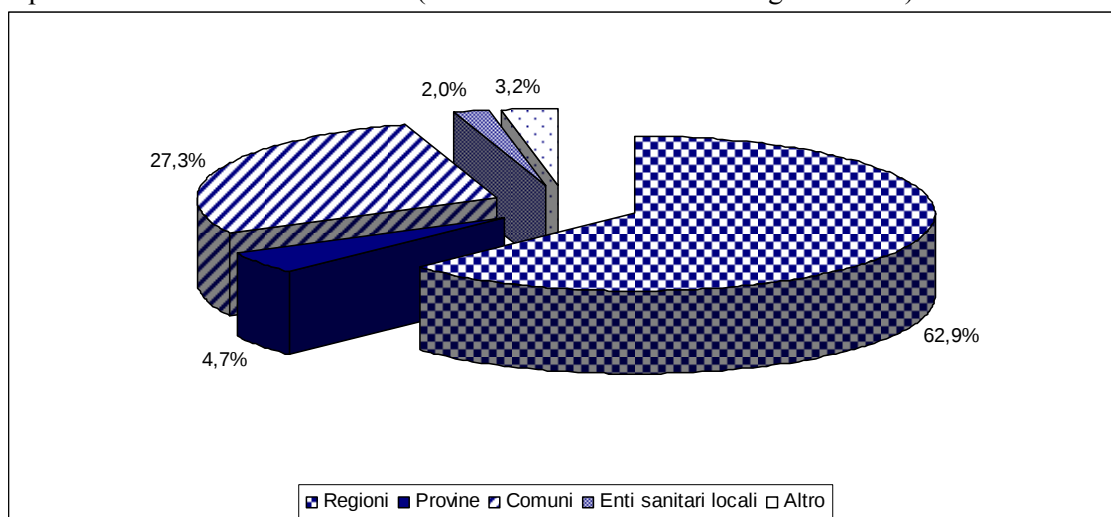
⁷³ Gli enti sanitari locali comprendono le Aziende Sanitarie Locali, le Aziende Ospedaliere, gli Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico e i Policlinici Universitari.

che pesa per il 3 per cento sul totale è costituita dalle entrate relative agli altri enti appartenenti al sottosettore AL⁷⁴.

Con riferimento alle spese primarie (Grafico III.2.2.) emerge che il 44,5 per cento è attribuibile agli enti sanitari locali, il 26 per cento ai comuni, il 16 per cento alle regioni e il 5 per cento alle province. Analogamente a quanto avviene dal lato delle entrate, una parte della spesa, pari a circa l' 8 per cento, è rappresentata dalle spese erogate dagli altri enti appartenenti al sottosettore in esame.

Grafico III.2.1

Ripartizione delle entrate delle AL (al netto dei trasferimenti e degli interessi) - Anno 2006

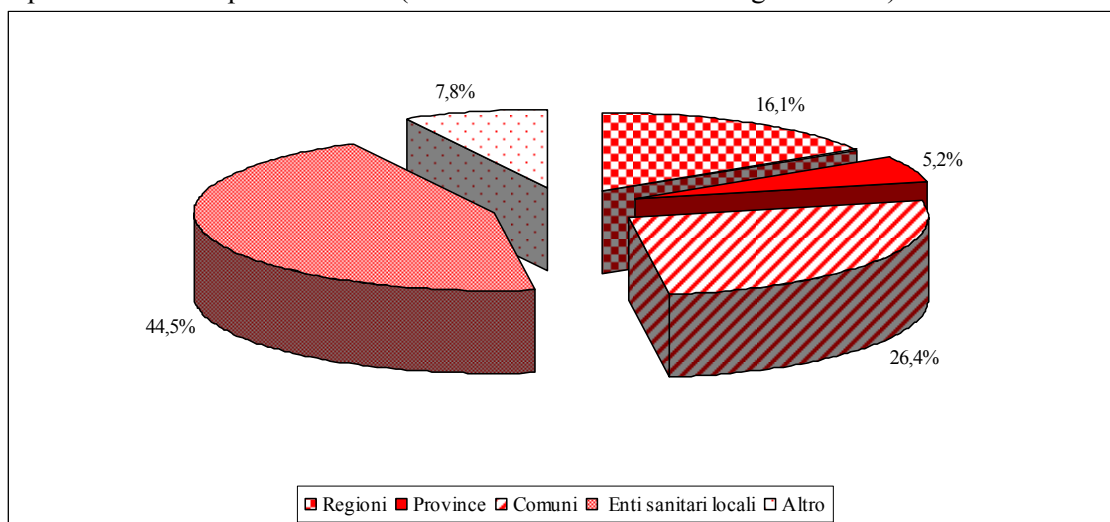


Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

⁷⁴ Si tratta principalmente degli enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica (Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, Aziende per la promozione turistica, Enti provinciali del turismo e Aziende autonome di cura, soggiorno e turismo, Autorità portuali, Comunità montane, Enti regionali di sviluppo agricolo ecc.) e degli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali (Università, Parchi nazionali ecc.). Ai sensi dell'articolo 1, comma 5 della legge n. 311/2004 (Legge finanziaria per il 2005) l'ISTAT pubblica annualmente sulla Gazzetta Ufficiale entro il mese di luglio la lista completa degli enti inclusi nel settore delle AP.

Grafico III.2.2

Ripartizione delle spese delle AL (al netto dei trasferimenti e degli interessi) - Anno 2006



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

2.1 Il comparto delle Regioni, anni 1980-2006

Nel 2006, le entrate complessive delle Regioni sono pari a 140.712 milioni di euro, mentre la spesa primaria è pari a 146.365 milioni di euro (Tabella III.2.1).

Le entrate correnti rappresentano il 93 per cento del totale, mentre quelle in conto capitale sono pari al 7 per cento. In particolare, si evidenzia per la parte corrente un ruolo dominante delle imposte dirette, indirette e dei trasferimenti da enti pubblici, rispettivamente pari a circa 20.929 milioni, 49.700 milioni e a 55.436 milioni di euro. Le entrate in conto capitale sono principalmente costituite dai contributi agli investimenti e dai trasferimenti in conto capitale da enti pubblici.

Relativamente alla spesa primaria circa l'85 per cento è di natura corrente, mentre il 15 per cento è di parte capitale. I

trasferimenti a enti pubblici rappresentano l'importo più significativo, pari a 109.768 milioni di euro, di cui 100.305 milioni di natura corrente e 9.463 di parte capitale; si ricorda che tali trasferimenti sono principalmente destinati al finanziamento degli enti sanitari locali. Altre poste rilevanti – oltre ai trasferimenti - sono quella relativa ai redditi da lavoro dipendente per la parte corrente (Grafico III.2.3), e quella relativa agli investimenti fissi lordi per la parte in conto capitale (Grafico II.2.4.).

Tabella III.2.1

Entrate e spese del comparto delle Regioni, anno 2006

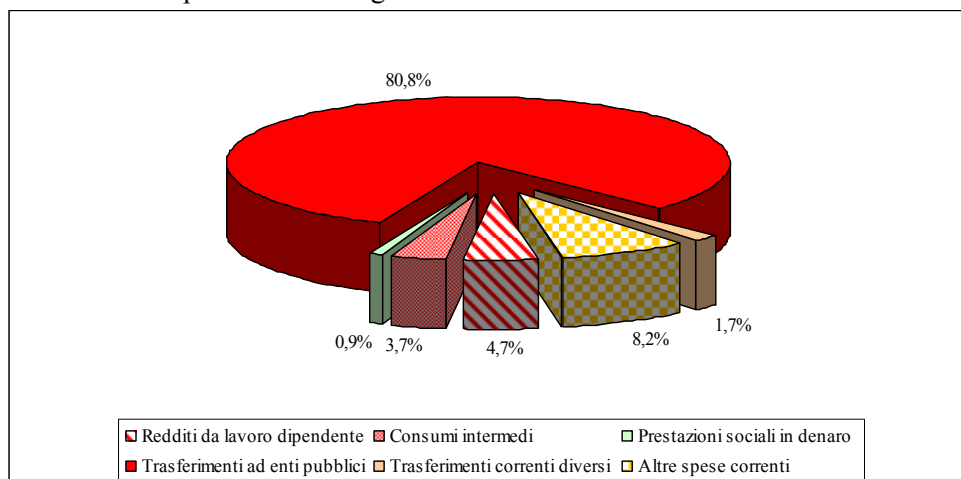
VOCI ECONOMICHE	Regioni	
	Valori assoluti	Comp. %
ENTRATE		
Imposte indirette	49.669	37,89
Imposte dirette	20.929	15,97
Contributi sociali	640	0,49
Trasferimenti da enti pubblici	55.436	42,29
Trasferimenti correnti diversi	711	0,54
Altre Entrate	3.697	2,82
TOTALE ENTRATE CORRENTI	131.082	100,00
Imposte in conto capitale	11	0,11
Contrib. agli invest e trasf. da enti pubblici	7.037	73,07
Contrib. agli invest e altri trasf. in c/capitale da altri	2.582	26,81
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	9.630	100,00
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	140.712	

VOCI ECONOMICHE	Regioni	
	Valori assoluti	Comp. %
USCITE		
Redditi da lavoro dipendente	5.790	4,66
Consumi intermedi	4.596	3,70
Prestazioni sociali in denaro	1.103	0,89
Trasferimenti ad enti pubblici	100.305	80,81
Trasferimenti correnti diversi	2.131	1,72
Altre spese correnti	10.207	8,22
TOTALE USCITE CORRENTI	124.132	100,00
Investimenti fissi lordi	4.691	21,10
Contrib. agli invest e Altri trasf. in c/capitale ad enti pubblici	9.463	42,56
Contrib. agli invest e Altri trasf. in c/capitale ad altri	8.036	36,14
Altre spese in conto capitale	43	0,19
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	22.233	100,00
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	146.365	

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.3

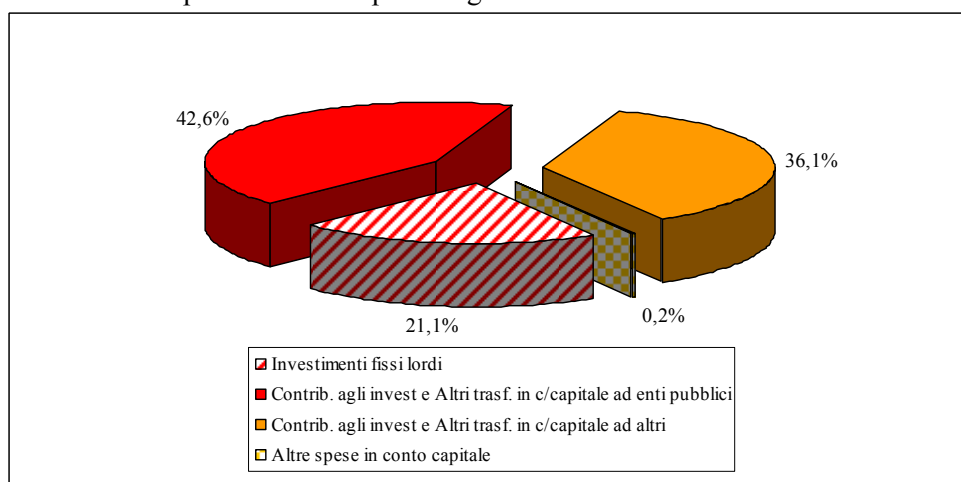
Composizione delle Spese Correnti regionali- Anno 2006



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.4

Composizione delle Spese in conto capitale regionali- Anno 2006



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

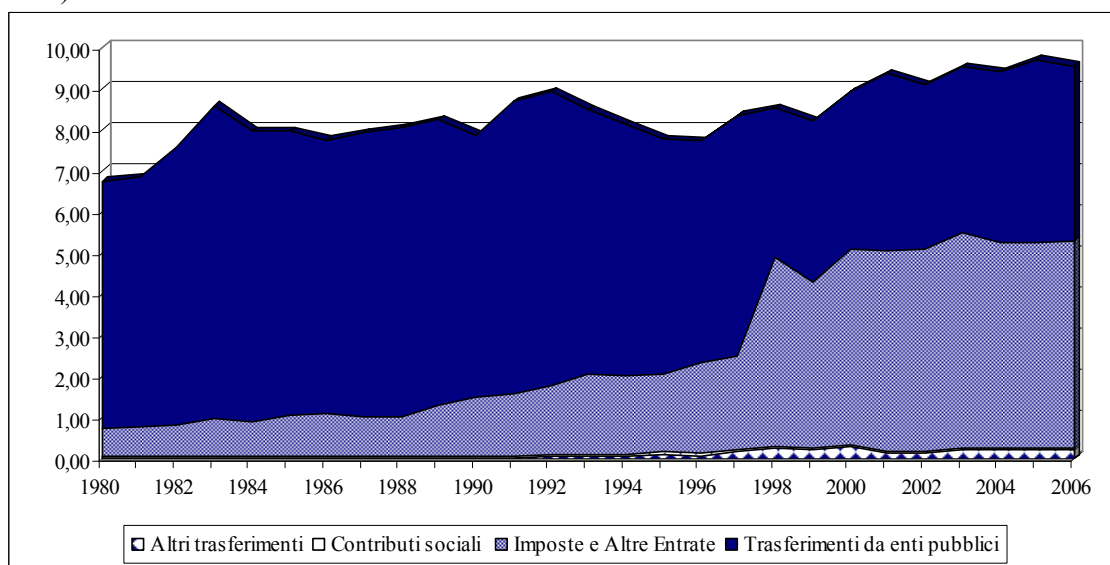
Per quanto riguarda il periodo 1980-2006 l'evoluzione delle entrate evidenzia un crescita di circa tre punti percentuali rispetto al PIL (dal 6,74 per cento del 1980 al 9,54 per cento del 2006) (Grafico III.2.5.). Nello specifico, le entrate del comparto regionale hanno conosciuto un incremento complessivo nei primi anni '80, grazie principalmente all'aumento dei trasferimenti, per poi registrare una ricomposizione delle forme di finanziamento sul finire degli anni novanta; si ricorda, infatti, che alla fine del 1997 l'introduzione

dell'IRAP ha modificato il sistema di finanziamento regionale, orientandolo verso una maggiore autonomia tributaria.

Relativamente alla spesa primaria si osserva che l'evoluzione storica 1980-2006 tende a rispecchiare il *trend* precedentemente osservato con riferimento alle entrate (Grafico III.2.6). Per quanto riguarda la spesa corrente, nel periodo in esame si osserva una crescita di circa tre punti percentuali rispetto al PIL (dal 5,54 per cento del 1980 al 8,41 per cento del 2006), mentre la spesa in conto capitale assume un profilo stabile in percentuale del PIL.

Grafico III.2.5

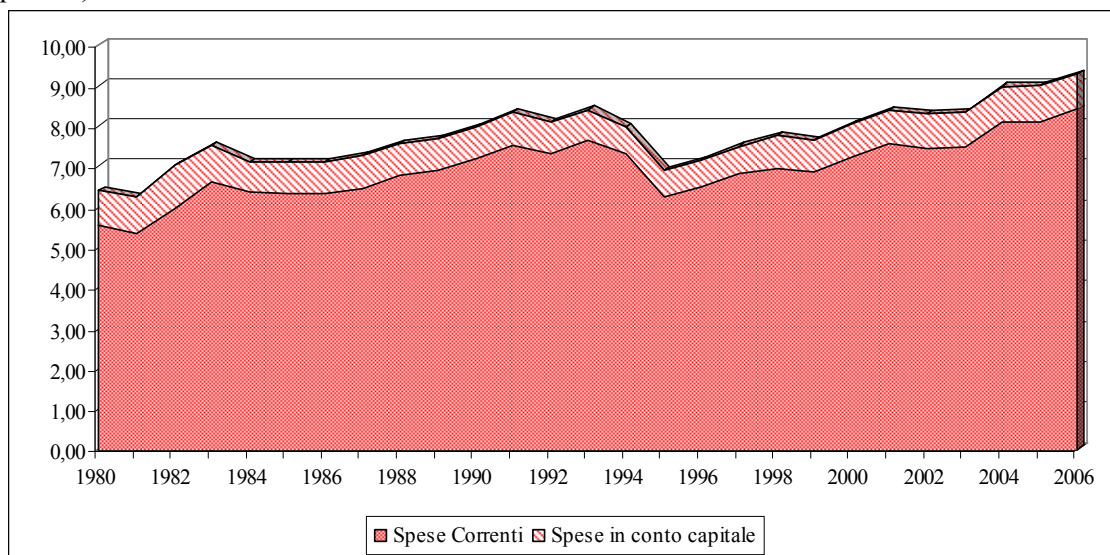
Evoluzione delle entrate regionali in percentuale del PIL, 1980-2006 (al netto degli interessi attivi)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.6

Evoluzione della spesa regionale in percentuale del PIL, 1980-2006 (al netto degli interessi passivi)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

2.2 Il comparto delle Province, anni 1980-2006

Nel 2006, le entrate complessive delle Province sono pari a 10.947 milioni di euro, la spesa primaria è pari a 12.715 milioni di euro (Tabella III.2.2.).

Le entrate correnti rappresentano l' 84 per cento del totale, mentre quelle in conto capitale il 16 per cento. Le imposte indirette e i trasferimenti da enti pubblici costituiscono le principali fonti di finanziamento, rappresentando, rispettivamente, circa il 47 e il 37 per cento delle entrate correnti totali. Le entrate in conto capitale sono in larga parte costituite dai trasferimenti e dai contributi agli investimenti provenienti da enti pubblici e sono pari a 1.717 milioni di euro.

Relativamente alla spesa primaria si osserva una netta predominanza di quella di natura corrente, oltre il 70 per cento del

totale; la spesa in conto capitale, principalmente investimenti fissi lordi, interessa la restante quota di spesa (Grafico III.2.8).

Le spese correnti sono principalmente destinate ai redditi da lavoro dipendente e ai consumi intermedi, rispettivamente pari a 2.378 milioni di euro e a 3.701 milioni di euro (Grafico III.2.7).

Tabella III.2.2

Entrate e spese del comparto delle Province, anno 2006

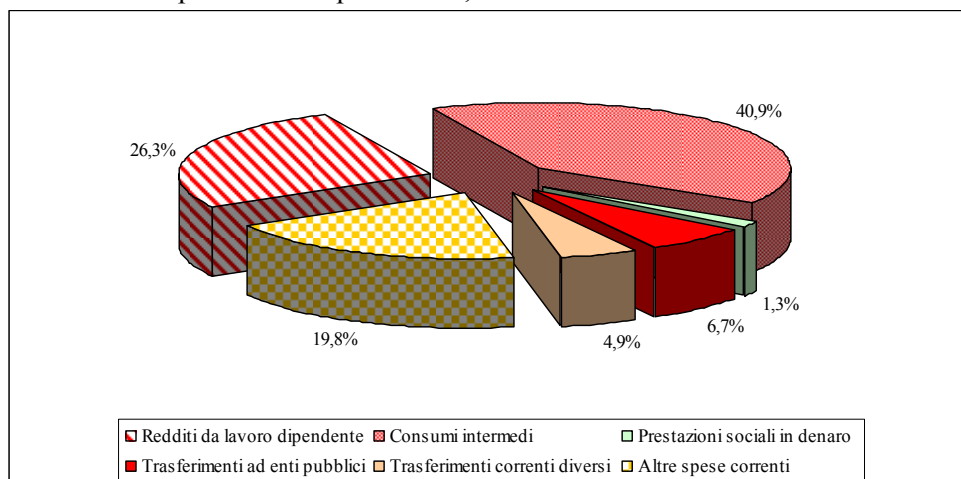
VOCI ECONOMICHE	Province	
	Valori assoluti	Comp. %
ENTRATE		
Imposte indirette	4.269	46,69
Imposte dirette	0	0,00
Contributi sociali	73	0,80
Trasferimenti da enti pubblici	3.372	36,88
Trasferimenti correnti diversi	124	1,36
Altre Entrate	1.305	14,27
TOTALE ENTRATE CORRENTI	9.143	100,00
Imposte in conto capitale	0	0,00
Contrib. agli invest e trasf. da enti pubblici	1.717	95,18
Contrib. agli invest e altri trasf. in c/capitale da altri	87	4,82
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	1.804	100,00
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	10.947	

VOCI ECONOMICHE	Province	
	Valori assoluti	Comp. %
USCITE		
Redditi da lavoro dipendente	2.378	26,30
Consumi intermedi	3.701	40,93
Prestazioni sociali in denaro	121	1,34
Trasferimenti ad enti pubblici	610	6,75
Trasferimenti correnti diversi	447	4,94
Altre spese correnti	1.786	19,75
TOTALE USCITE CORRENTI	9.043	100,00
Investimenti fissi lordi	2.907	79,17
Contrib. agli invest e Altri trasf. in c/capitale ad enti pubblici	292	7,95
Contrib. agli invest e Altri trasf. in c/capitale ad altri	449	12,23
Altre spese in conto capitale	24	0,65
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	3.672	100,00
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	12.715	

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.7

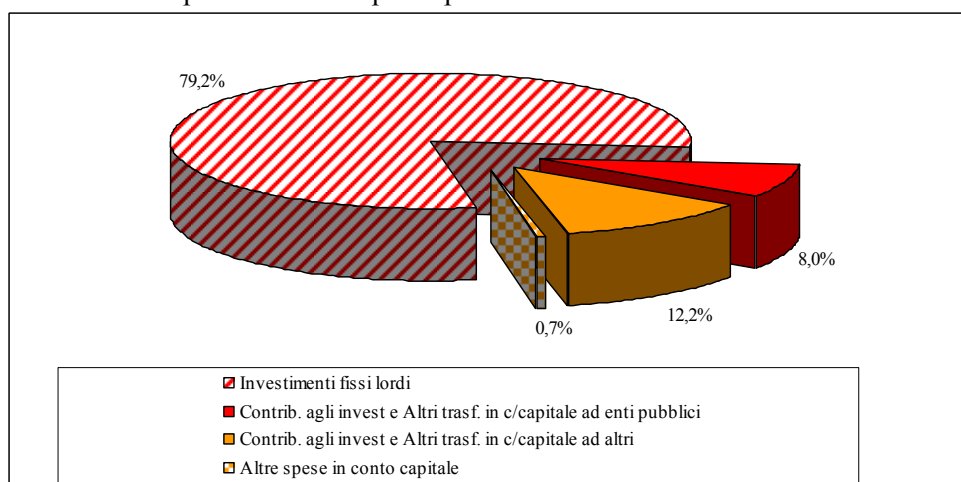
Composizione delle spese correnti provinciali, anno 2006



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.8

Composizione delle Spese in conto capitale provinciali - Anno 2006



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

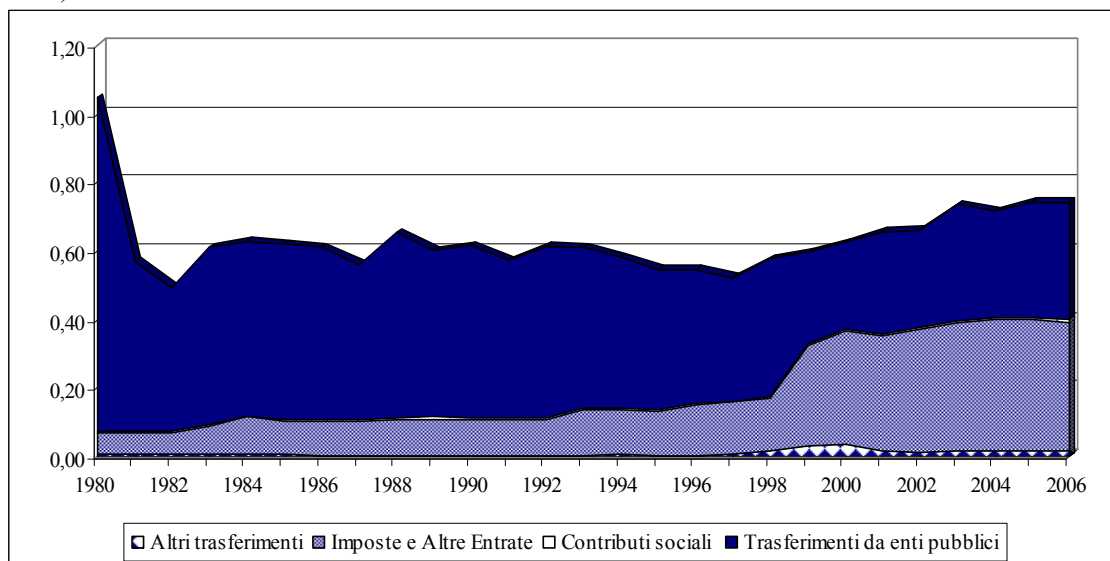
Per quanto riguarda l'evoluzione delle entrate provinciali nel periodo 1980-2006 (Grafico III.2.9), escludendo il dato anomalo del 1980, che presenta un valore superiore al punto percentuale, nella restante parte del periodo si ha un rapporto medio delle entrate in percentuale del PIL pari a 0,61, con un rapporto più basso nei primi anni ottanta (intorno a 0,5 punti di PIL) e una moderata ripresa nell'ultimo decennio (un valore pari allo 0,74 per cento nel 2006).

Il trasferimento di competenze avvenuto con i decreti di attuazione della legge n. 59 del 1997 ha comportato una crescita delle entrate tributarie provinciali a partire dal 1998; nel medesimo periodo con il d.lgs. n. 446 del 1997 si ha l'attribuzione alle province dell'intero gettito dell'imposta sulle assicurazioni R.C.A. a decorrere dal 1999, e l'istituzione, a decorrere dal 1998, dell'imposta provinciale di trascrizione. Parallelamente all'aumentare delle entrate tributarie si assiste ad una riduzione dei trasferimenti da enti pubblici.

La dinamica della spesa nel periodo 1980-2006 ha un andamento in parte simile a quello delle entrate (Grafico III.2.10). La componente primaria, nel 1980, rappresenta lo 0,97 per cento del PIL, mentre nel periodo successivo si attesta in media intorno allo 0,63, segnando nel 2006 un valore pari allo 0,84 per cento del PIL. A partire dai primi anni 2000, la spesa primaria mostra un *trend* crescente, riconducibile al trasferimento di nuove funzioni alle Province per effetto del "federalismo amministrativo" e alla delega alle Province di alcune funzioni regionali (tra le quali le deleghe in materia di mercato del lavoro).

Grafico III.2.9

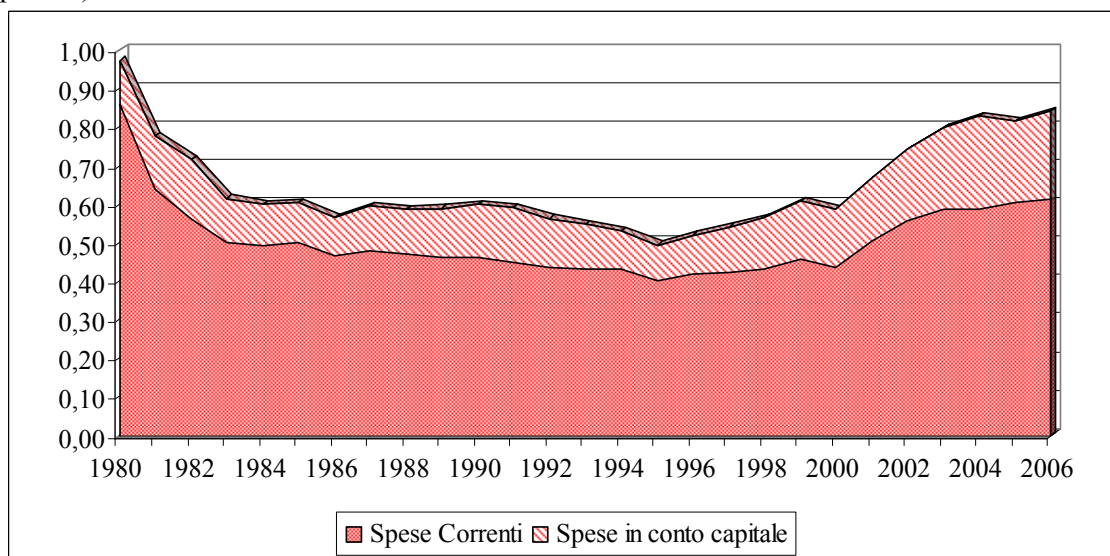
Evoluzione delle entrate provinciali in percentuale del PIL, 1980-2006 (al netto degli interessi attivi)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.10

Evoluzione delle spese provinciali in percentuale del PIL, 1980-2006 (al netto degli interessi passivi)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Con riferimento alla spesa primaria corrente viene di seguito presentata la distribuzione territoriale (i dati delle singole province vengono accorpati su base regionale) degli impegni di spesa assunti

dalle amministrazioni provinciali⁷⁵. Il Grafico III.2.11. riporta, per il 2006, la spesa corrente *pro capite*, distinta per voce economica (spesa per il personale, per beni e servizi e altre spese correnti) del comparto, suddivisa per regione; viene altresì riportata la media nazionale. Il Grafico III.2.12. propone le medesime informazioni in termini di composizione percentuale.

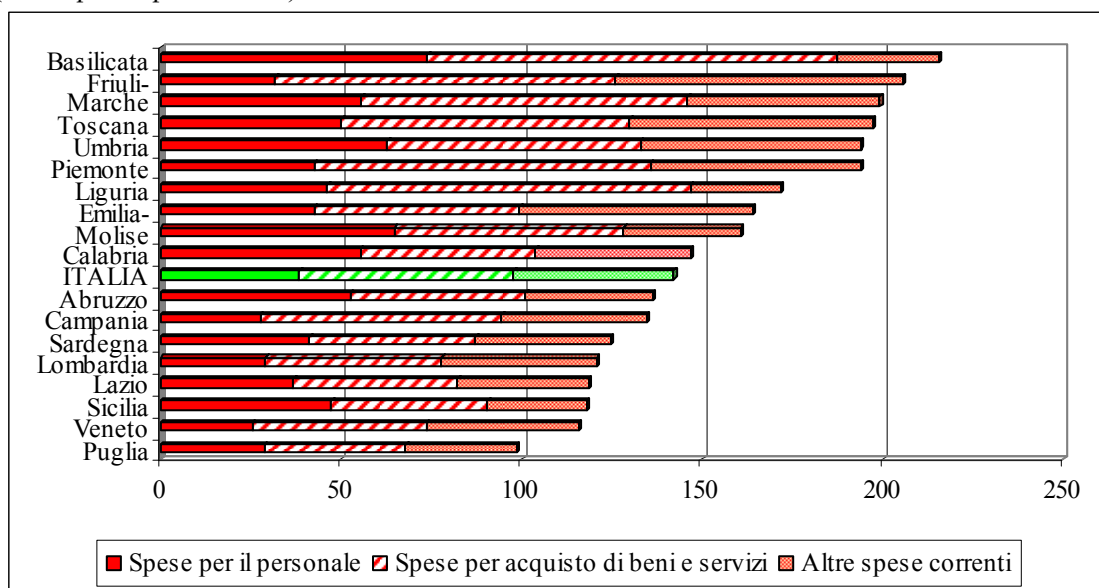
L'ISAE sottolinea come le differenze che si osservano nei livelli di spesa *pro capite* delle amministrazioni provinciali si possano ricondurre a tre categorie principali di fattori: i fattori di struttura, i fattori peculiari e i fattori di efficienza. I fattori di struttura sono dovuti a caratteristiche oggettive delle Province e della loro popolazione (connotazione fisica del territorio, densità della popolazione, struttura geografica, struttura economica, ecc.); i fattori peculiari dipendono dalla realtà delle singole province e sono riconducibili a diversità nel contesto istituzionale in cui le province operano, compresa l'eventuale diversità nelle preferenze dei loro cittadini su quanto e come spendere; i fattori di efficienza riguardano la conduzione del processo di spesa e riflettono i comportamenti degli amministratori⁷⁶.

⁷⁵ I dati fanno riferimento a 103 Amministrazioni provinciali (per ulteriori informazioni si rimanda alle Note informative Istat).

⁷⁶ Rapporto ISAE, Finanza pubblica e Istituzioni, Capitolo 2, maggio 2008.

Grafico III.2.11

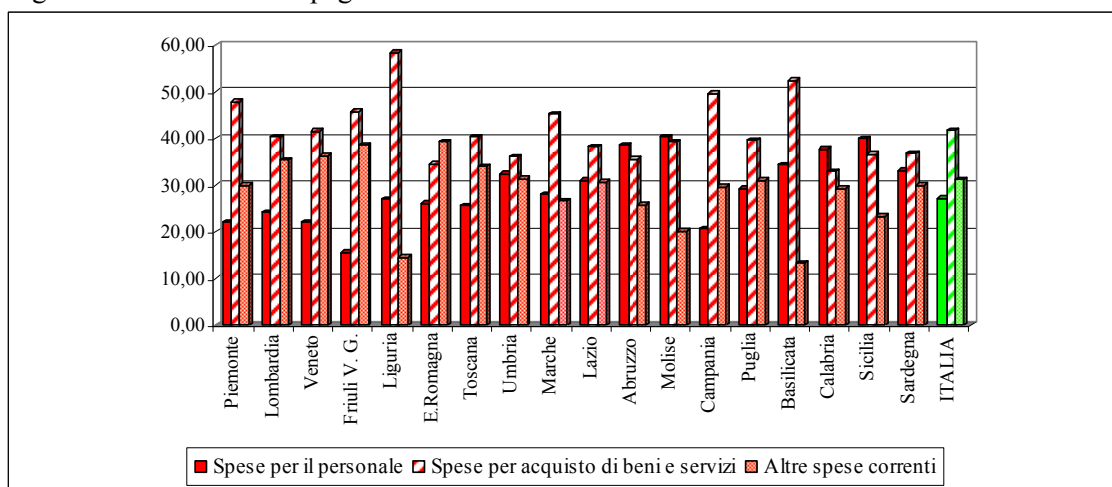
Spesa corrente delle amministrazioni provinciali distribuite per Regione. Anno -2006 - Impegni
(valori *pro capite* in euro)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.12

Composizione percentuale delle spese correnti delle Amministrazioni provinciali distribuite per Regione. Anno -2006 - Impegni



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

2.3 Il comparto dei Comuni, anni 1980-2006

Nel 2006 le entrate complessive dei Comuni sono pari a 59.271 milioni di euro, mentre la spesa primaria è pari a 60.882 milioni di euro (Tabella III.2.3.).

Le entrate correnti rappresentano l'87 per cento del totale, mentre quelle in conto capitale il 13 per cento. Le entrate di natura corrente sono principalmente imposte indirette (circa il 30 per cento delle entrate correnti totali) e trasferimenti da enti pubblici, pari a 18.256 milioni di euro (circa il 35 per cento). Le entrate in conto capitale sono quasi interamente costituite dai contributi agli investimenti e dai trasferimenti provenienti da enti pubblici, pari a 7.064 milioni di euro (circa il 94 per cento delle entrate in conto capitale).

La spesa corrente primaria rappresenta il 72 per cento della spesa complessiva, mentre quella in conto capitale il 28 per cento. La spesa per redditi da lavoro dipendente (39 per cento) e quella per consumi intermedi (46,5 per cento) rappresentano la parte più consistente delle spese correnti complessive (Grafico III.2.13). Gli investimenti fissi lordi sono invece la maggiore voce di spesa in conto capitale, pari a circa il 90 per cento (Grafico III.2.14.).

Tabella III.2.3

Entrate e spese del comparto dei Comuni, anno 2006

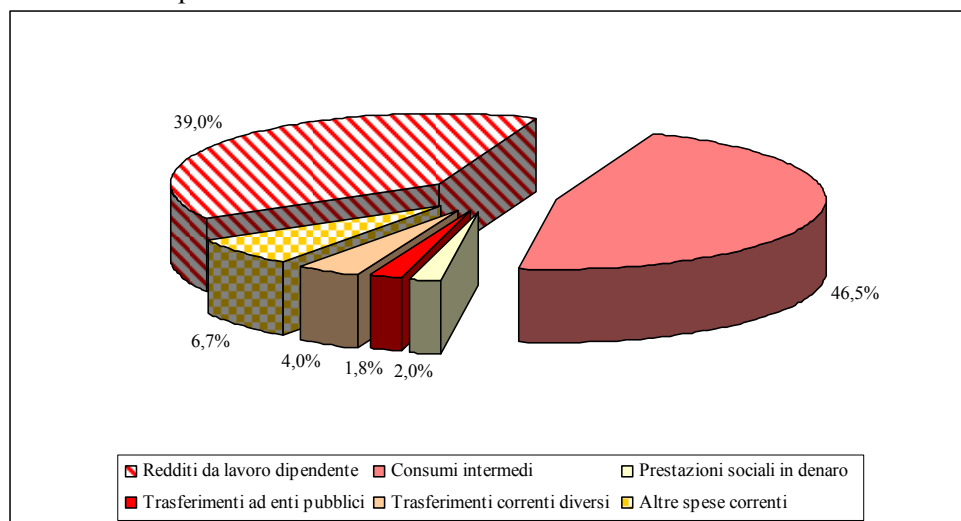
VOCI ECONOMICHE	Comuni	
	Valori assoluti	Comp. %
ENTRATE		
Imposte indirette	15.525	30,00
Imposte dirette	3.156	6,10
Contributi sociali	311	0,60
Trasferimenti da enti pubblici	18.256	35,28
Trasferimenti correnti diversi	4.248	8,21
Altre Entrate	10.252	19,81
TOTALE ENTRATE CORRENTI	51.748	100,00
Imposte in conto capitale	0	0,00
Contrib. agli invest e trasf. da enti pubblici	7.064	93,90
Contrib. agli invest e altri trasf. in c/capitale da altri	459	6,10
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	7.523	100,00
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	59.271	

VOCI ECONOMICHE	Comuni	
	Valori assoluti	Comp. %
USCITE		
Redditi da lavoro dipendente	17.024	39,03
Consumi intermedi	20.283	46,50
Prestazioni sociali in denaro	868	1,99
Trasferimenti ad enti pubblici	783	1,80
Trasferimenti correnti diversi	1.756	4,03
Altre spese correnti	2.903	6,66
TOTALE USCITE CORRENTI	43.617	100,00
Investimenti fissi lordi	15.218	88,14
Contrib. agli invest e Altri trasf. in c/capitale ad enti pubblici	0	0,00
Contrib. agli invest e Altri trasf. in c/capitale ad altri	2.033	11,78
Altre spese in conto capitale	14	0,08
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	17.265	100,00
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	60.882	

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.13

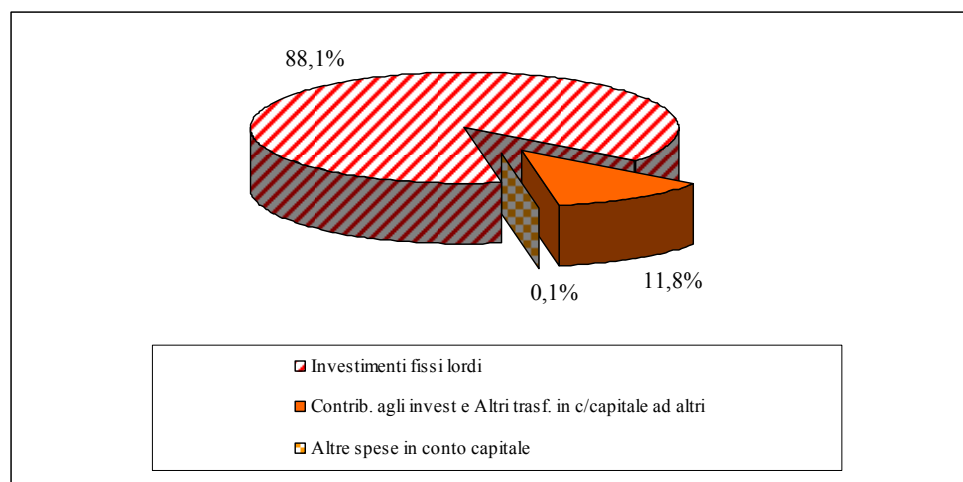
Composizione della spesa corrente delle amministrazioni comunali - Anno 2006



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.14

Composizione della spesa in conto capitale delle amministrazioni comunali - Anno 2006



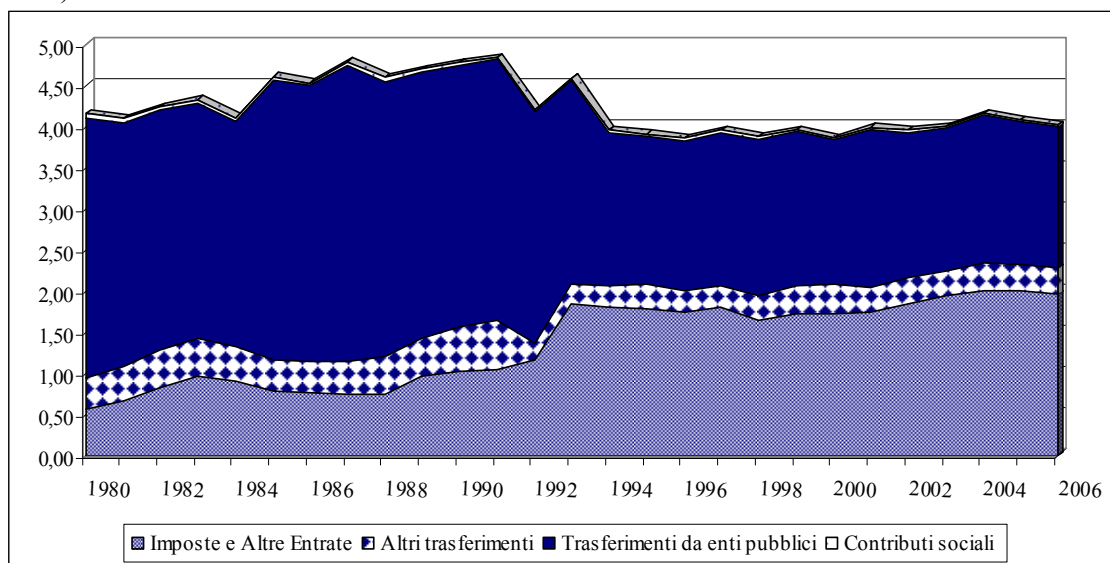
Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Considerando l'evoluzione della finanza del comparto comunale nel periodo 1980-2006 (Grafico III.2.15), si osserva che le entrate comunali, pari al 4,16 in percentuale del PIL nel 1980, mostrano un profilo irregolare, ma di moderata crescita (il valore massimo è pari a 4,84 nel 1991) fino al 1993, anno a partire dal quale assumono un andamento tendenzialmente stabile. Si ricorda che nel 1993 l'introduzione dell'ICI ha determinato una forte ricomposizione interna dell'aggregato, con l'incremento della voce imposte ed altre entrate e la contestuale contrazione dei trasferimenti.

Relativamente alla spesa primaria si osserva che l'evoluzione storica 1980-2006 tende a rispecchiare il *trend* precedentemente osservato con riferimento alle entrate. In particolare, si osserva una lieve flessione delle spese che passano dal 4,44 sul PIL del 1980 al 4,13 del 2006, contrazione che caratterizza in misura maggiore le spese di natura corrente (di 0,27 punti di PIL) rispetto a quelle in conto capitale (pari a 0,04 punti di PIL).

Grafico III.2.15:

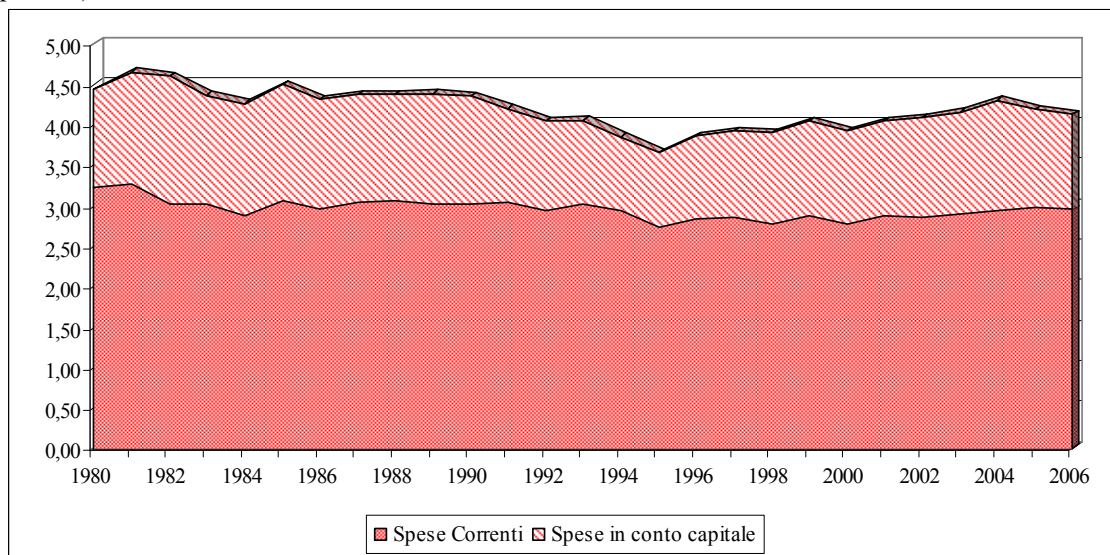
Evoluzione delle entrate comunali in percentuale del PIL, 1980-2006 (al netto degli interessi attivi)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.16

Evoluzione delle spese comunali in percentuale del PIL, 1980-2006 (al netto degli interessi passivi)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Con riferimento alla spesa primaria corrente si propone di seguito - anche per il comparto comunale - l'analisi della distribuzione territoriale degli impegni di spesa delle amministrazioni comunali⁷⁷.

Il Grafico III.2.17. riporta, per il 2006, la spesa corrente *pro capite*, distinta per voce economica (spesa per il personale, per beni e servizi e altre spese correnti), dei comuni ripartiti per regione (i dati dei singoli comuni vengono accorpati su base regionale) e la media nazionale. Il Grafico III.2.18. propone le medesime informazioni presentate in termini di composizione percentuale.

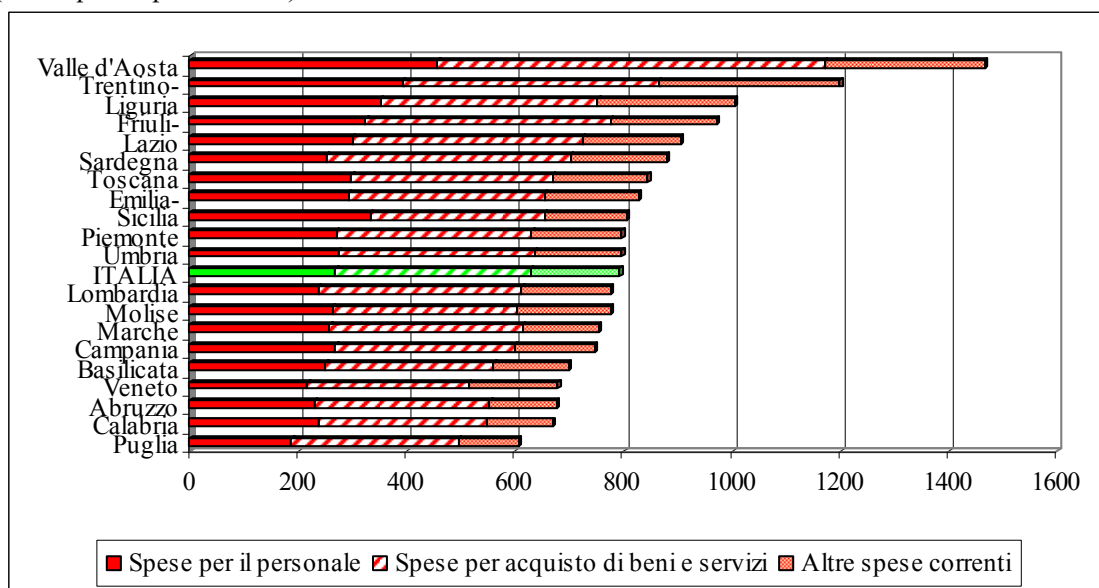
Anche per il comparto comunale restano valide le considerazioni svolte per le province con riferimento ai fattori che determinano i differenziali nei livelli di spesa delle amministrazioni comunali nelle diverse regioni. Con riferimento ai fattori strutturali si precisa, inoltre, che la spesa corrente del comparto comunale se analizzata per classe demografica mostra un andamento del tipo "ad U", con livelli di spesa minima intorno a classi di popolazione medie o medio-piccole⁷⁸.

⁷⁷ L'Istat precisa che le stime, disaggregate per regione e per classe di ampiezza demografica dei comuni rivestono carattere provvisorio; che l'attuale rilevazione, pur essendo completa, riguarda 7.095 comuni e che i dati per i comuni mancanti sono stati stimati.

⁷⁸ Il legame tra l'andamento delle spese correnti pro-capite dei comuni e l'ampiezza demografica viene approfondito dalla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica sia nel rapporto "Primi elementi per una valutazione di *benchmarking* della finanza pubblica degli enti locali", doc. 2007/5, sia nel Libro verde sulla spesa pubblica, doc. 2007/6 settembre 2007 (pag. 77). In tali rapporti si sottolinea come sulla spesa dei comuni più piccoli pesino le diseconomie di scala (da cui l'opportunità di incentivi diretti a favorire le unioni di Comuni e la conduzione associata dei servizi) mentre al crescere della dimensione dei comuni il pacchetto di servizi pubblici offerto alla cittadinanza aumenta in volume e complessità, comportando un livello di spesa sempre crescente. Come osservato anche dall'ISAE questo andamento ad "u" sembra, quindi, trovare giustificazione nell'esistenza di costi fissi rilevanti per i comuni piccoli e di costi aggiuntivi per i grandi (Isae, Finanza Pubblica e Istituzioni, maggio 2008 pag. 3).

Grafico III.2.17

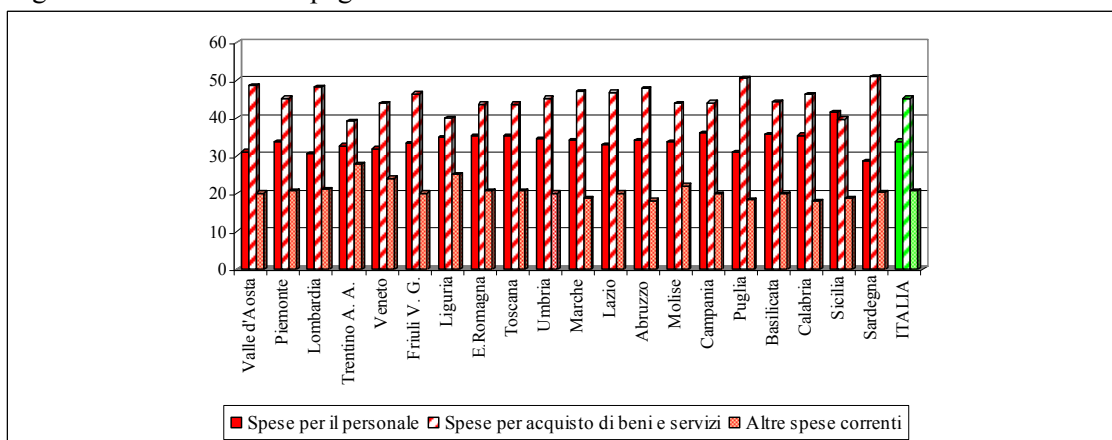
Spese correnti delle Amministrazioni comunali distribuite per Regione. Anno -2006 - Impegni (valori *pro capite* in euro)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Grafico III.2.18

Composizione percentuale delle spese correnti delle Amministrazioni comunali distribuite per Regione. Anno -2006 - Impegni



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Indicatori economico-strutturali delle amministrazioni provinciali e comunali

Per valutare i risultati delle gestioni economico-finanziarie delle amministrazioni provinciali e comunali, l'Istat in collaborazione con il Ministero dell'Interno, elabora alcuni indicatori economico-strutturali. Essi forniscono informazioni sulla composizione del bilancio e permettono di comparare i dati di ciascun ente con gli analoghi valori che si riscontrano in enti di simili dimensioni o con caratteristiche strutturali comparabili. Di seguito vengono illustrati i cinque indicatori economico-strutturali.

Autonomia impositiva. Rappresenta uno dei principali indicatori economico-strutturali ed è calcolato come rapporto tra le entrate tributarie e le entrate correnti. Tale indicatore segnala la capacità dell'ente di reperire risorse attraverso l'imposizione tributaria diretta. Per l'insieme delle Amministrazioni provinciali, il livello medio di questo indicatore è pari al 51,9 per cento, per le Amministrazioni comunali, il livello medio dell'indicatore è pari al 52,3 per cento.

Autonomia finanziaria. Un altro indicatore che misura il grado di autonomia finanziaria, mette in relazione le entrate proprie dell'ente (entrate tributarie ed extra-tributarie) con il totale delle entrate correnti. Rappresenta la capacità dell'ente di reperire risorse direttamente, sotto forma di tributi o di proventi dei servizi pubblici e dei beni dell'ente. La sua funzione è quella di evidenziare la quota di entrate correnti garantita da entrate proprie, o per differenza, in che misura tali risorse siano assicurate da trasferimenti statali. Per l'insieme delle Amministrazioni provinciali il livello medio di questo indicatore è pari al 58,8 per cento, per le Amministrazioni comunali il livello medio è pari al 74,8 per cento.

Dipendenza erariale. È definito dalla somma di contributi e trasferimenti correnti in rapporto alle entrate correnti e rappresenta la dipendenza dell'Ente dalle risorse provenienti da altri livelli di governo per il finanziamento delle spese correnti. Per il complesso delle Amministrazioni provinciali il livello medio di questo indicatore è pari al 10,3 per cento, mentre per le Amministrazioni comunali il livello medio dell'indicatore è pari al 14,4 per cento.

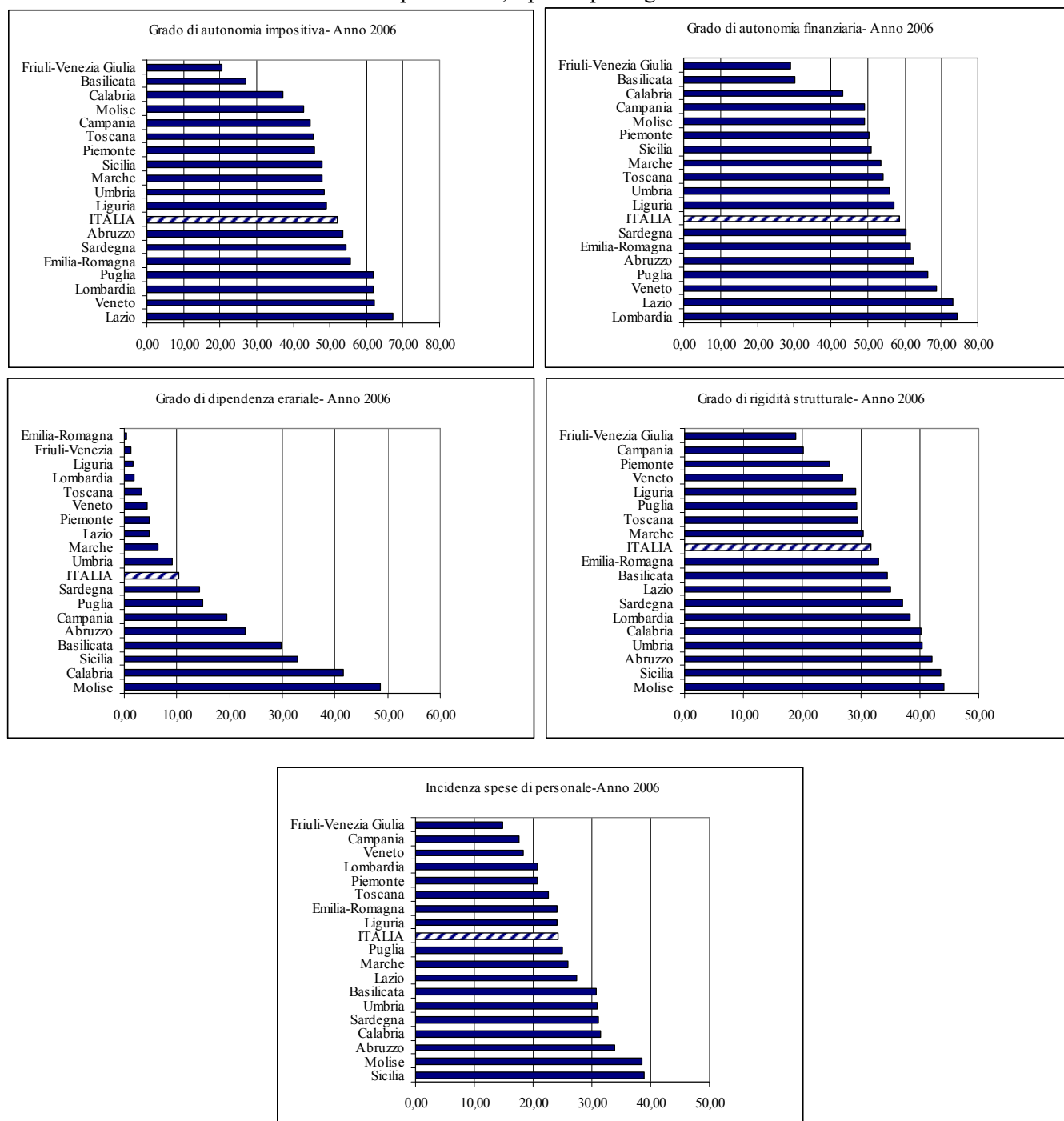
Rigidità strutturale. Si ottiene ponendo al numeratore la somma delle spese di personale e del rimborso prestiti (voci di bilancio difficilmente comprimibili) e al denominatore le entrate correnti. Per le Amministrazioni provinciali il livello medio di questo indicatore è pari al 31,7 per cento, per le Amministrazioni comunali il livello medio dell'indicatore è pari al 45,4 per cento.

Incidenza delle spese di personale. Si ricava rapportando le spese per il personale al totale delle entrate correnti. Per il complesso delle Amministrazioni provinciali il livello medio di questo indicatore è pari al 24,2 per cento, per le Amministrazioni comunali il livello medio dell'indicatore è pari al 31,6 per cento.

I Grafici III.S.1 e III.S.2 riportano i valori assunti da tali indicatori per i comparti delle Province e dei Comuni rispettivamente, aggregati per regione.

Grafico III.S.1

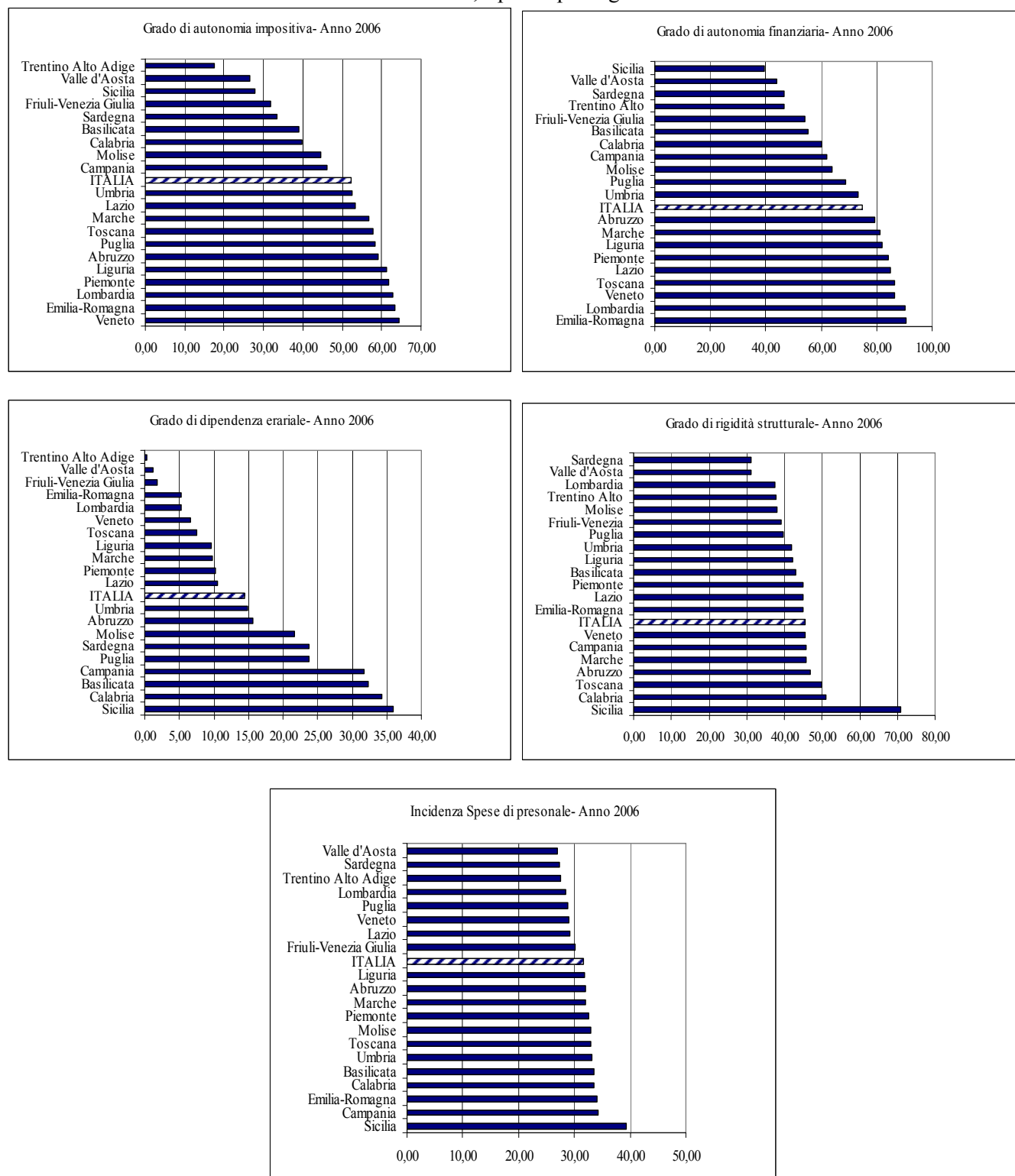
Indicatori strutturali delle amministrazioni provinciali, ripartiti per regione – anno 2006



1. Grado di autonomia impositiva = entrate tributarie / entrate correnti
2. Grado di autonomia finanziaria = (entrate tributarie + entrate extra-tributarie) / entrate correnti
3. Grado di dipendenza erariale = contributi e trasferimenti statali correnti / entrate correnti
4. Grado di rigidità strutturale = (spese di personale + rimborso prestiti) / entrate correnti
5. Incidenza spese di personale = spese di personale / entrate correnti

Grafico III.S.2

Indicatori strutturali delle amministrazioni comunali, ripartiti per regione – anno 2006



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>