

La vulnerabilità dei conti pubblici italiani

di Riccardo Faini, Silvia Gianniti, Daniel Gros, Fiorella Kostoris Padoa Schioppa, Giuseppe Pisauro

Rapporto redatto per incarico di Romano Prodi (20 luglio 2005)

Nel 2005, secondo le previsioni della Commissione europea, sia il disavanzo di bilancio sia il debito pubblico dell'Italia - entrambi espressi in proporzione del Pil - risulteranno tra i più elevati d'Europa, secondi solo rispettivamente a Portogallo e Grecia.

Le condizioni della finanza pubblica italiana destano preoccupazione. Alle difficoltà dei conti pubblici contribuisce anzitutto la combinazione (unica in Europa) di bassa crescita, elevato disavanzo e alto debito. Contribuiscono però anche le scelte di politica fiscale effettuate negli ultimi anni che sembrano avere eroso l'elasticità delle basi imponibili rispetto al reddito e mantenuto un'elevata dinamica della spesa pubblica sul Pil. L'andamento dei saldi di bilancio ancora non riflette pienamente gli effetti di queste scelte, il cui manifestarsi è di regola diluito nel tempo. L'andamento estremamente favorevole dei tassi di interesse ha finora evitato un peggioramento troppo pronunciato degli andamenti del debito e del disavanzo. Nel frattempo, però, si è accresciuta la vulnerabilità dei conti pubblici italiani. Il deterioramento dei saldi di bilancio, la mancata diminuzione dei rapporti di debito, la rigidità delle spese e l'erosione delle basi imponibili hanno indotto un marcato deterioramento dei tendenziali di finanza pubblica. Un intervento correttivo è indispensabile, anche se arduo da realizzare in una situazione di ristagno e persino di arretramento dei livelli di attività economica. Non è possibile poi prescindere dalla possibilità che si deteriori il quadro economico internazionale. In particolare, un aumento dei tassi di interesse a livello europeo o, alternativamente, una diminuzione della propensione al rischio da parte degli investitori - e un aumento quindi del premio richiesto per detenere i titoli del debito pubblico italiano - avrebbero conseguenze di tutto rilievo sull'andamento dei saldi e soprattutto sulla loro sostenibilità. I nostri calcoli dimostrano come in un ambiente meno 'permissivo' il debito pubblico potrebbe riprendere a crescere in maniera insostenibile se non si prendono provvedimenti urgenti. Anche la piena attuazione del quadro di interventi previsto dal DPEF non sarebbe sufficiente a invertire questa tendenza.

1. La vulnerabilità dei conti pubblici italiani

Nel 2005, secondo le previsioni della Commissione europea, sia il disavanzo di bilancio sia il debito pubblico dell'Italia - entrambi espressi in proporzione del Pil - risulteranno tra i più elevati d'Europa, secondi solo rispettivamente a Portogallo e Grecia. Di per sé, un livello elevato del debito non è necessariamente un fattore di preoccupazione. La storia evidenzia come diversi paesi nel passato si siano ritrovati in condizioni anche peggiori dell'Italia. Analogamente, un livello elevato di disavanzo, anche se sostenuto per diversi anni, non implica che i conti pubblici non siano sostenibili. Nel caso dell'Italia, però, la combinazione di un livello elevato del debito, di un disavanzo ripetutamente (dal 2003 fino perlomeno al 2006) al di sopra dei parametri europei e di una bassa crescita prefigura una situazione di significativa vulnerabilità a

mutamenti nelle condizioni dei mercati e, potenzialmente, di severe difficoltà finanziarie.

Scopo di questo rapporto, come indicato nella richiesta dei segretari dell'Unione, è fare luce sui conti pubblici dell'Italia. Il gruppo di lavoro, composto da Riccardo Faini, Silvia Giannini, Daniel Gros, Fiorella Kostoris Padoa Schioppa e Giuseppe Pisauro si è posto come obiettivo quello di analizzare i fattori di criticità per la finanza pubblica. Il gruppo non si propone quindi di verificare l'attendibilità delle cifre esposte dalle diverse istituzioni preposte all'elaborazione dei conti pubblici - Ministero dell'economia, ISTAT, Banca d'Italia - nella consapevolezza di non avere né gli strumenti né il mandato per una tale verifica. Più cruciale dal punto di vista del gruppo di lavoro è invece l'analisi di quei fattori - tendenza delle spese, dinamica delle entrate, andamento dei tassi di interesse - che nei prossimi anni potrebbero influire negativamente sull'equilibrio dei conti pubblici e sulla possibilità quindi di interventi a contrasto del ciclo e a sostegno dello sviluppo e dell'equità.

Alle difficoltà dei conti pubblici contribuisce infatti non solo la combinazione di bassa crescita, elevato disavanzo e alto debito. Contribuiscono anche le scelte di politica fiscale effettuate negli ultimi anni che sembrano avere eroso l'elasticità delle basi imponibili rispetto al reddito e elevato in maniera non facilmente reversibile l'incidenza della spesa pubblica sul Pil. L'andamento dei saldi di bilancio ancora non riflette pienamente gli effetti di queste scelte, il cui manifestarsi è di regola diluito nel tempo. L'andamento estremamente favorevole dei tassi di interesse ha finora evitato un peggioramento troppo pronunciato dell'andamento del debito e del disavanzo. Nel frattempo si è però accresciuta la vulnerabilità dei conti pubblici italiani. Il deterioramento dei saldi di bilancio, la mancata diminuzione dei rapporti di debito, la rigidità delle spese e l'erosione delle basi imponibili hanno indotto un marcato deterioramento dei tendenziali di finanza pubblica. Un intervento correttivo è indispensabile, anche se arduo da realizzare in una situazione di ristagno e persino di arretramento dei livelli di attività economica. Non è possibile poi prescindere dalla possibilità che si deteriori il quadro economico internazionale. In particolare, un aumento dei tassi di interesse a livello europeo o, alternativamente, una diminuzione della propensione al rischio da parte degli investitori - e un aumento quindi del premio richiesto per detenere i titoli del debito pubblico italiano - avrebbero conseguenze di tutto rilievo sull'andamento dei saldi e soprattutto sulla loro sostenibilità.

L'andamento dei conti pubblici è intrinsecamente legato alla crescita economica: non solo nel senso meccanico per cui un rallentamento dell'attività economica si riflette negativamente sulla dinamica delle entrate delle amministrazioni pubbliche e quindi sui saldi di bilancio, ma anche più fondamentalmente nella misura in cui le scelte di politica fiscale, sia a livello aggregato, sia nella composizione di spese e tributi, influenzano le decisioni degli operatori e le prospettive di crescita dell'economia nel suo complesso. In un contesto di grave incertezza sulla sostenibilità di medio periodo dei conti pubblici, sulla composizione e sul livello dell'onere fiscale, sul flusso e sulla qualità dei servizi e dei trasferimenti operati dal bilancio, è difficile pensare che famiglie e imprese siano in grado di investire fiduciosamente nel loro futuro e in quello dell'economia.

La valutazione dei conti pubblici italiani non può non partire dal dato europeo. A prima vista, la posizione dell'Italia nel contesto europeo è migliorata in quanto è diminuito il peso del debito pubblico italiano su quello della zona dell'Euro. Ma è un miglioramento solo apparente. Innanzitutto, altri paesi ad alto debito, in particolare il Belgio, hanno

migliorato - e di molto - le condizioni strutturali della propria finanza pubblica. Nel primo anno dell'UME, il rapporto fra debito e Pil era più o meno simile per Belgio e Italia. Nel 2005, il rapporto di debito del Belgio si colloca su un livello di circa 15 punti percentuali più basso rispetto all'Italia. In secondo luogo, anche altri paesi europei come la Germania, che pure hanno registrato un deterioramento del rapporto fra debito e Pil, hanno nondimeno utilizzato questi anni per ridurre significativamente la propria spesa corrente, creando così uno spazio maggiore per riduzioni della pressione fiscale su famiglie e imprese di quanto non abbia fatto invece l'Italia, che pur aveva beneficiato di un "bonus" assai più sostanziale in termini di minori spese per interessi. Si parla spesso della perdita di competitività dell'Italia rispetto alla Germania in termini di prezzi e produttività. Il rapporto dimostra che anche sul terreno della finanza pubblica l'Italia ha perso terreno rispetto alla Germania. Infine, l'Italia è il paese che ha fatto più ricorso a misure temporanee che troppo spesso - si pensi all'esempio dei condoni o di costose operazioni di ingegneria finanziaria - non si limitano soltanto a spostare nel tempo l'onere dell'aggiustamento, ma rischiano di pesare in maniera più che proporzionale sui conti pubblici nei prossimi anni.

L'andamento delle entrate desta forti preoccupazioni. Dal 2000 la pressione fiscale, al netto delle imposte in conto capitale, è in progressivo calo. Nel 2003 è inferiore alla media degli altri paesi dell'area dell'euro. A spiegare il calo della pressione fiscale hanno contribuito, in Italia, come in altri paesi, il rallentamento della crescita economica e l'adozione di politiche discrezionali volte a ridurre il carico fiscale su famiglie e imprese. Ma questi fattori non sembrano sufficienti a spiegare il tendenziale calo del prelievo osservato in Italia. I provvedimenti di riduzione del carico fiscale su famiglie e imprese sono stati, al di là degli annunci, limitati e spesso accompagnati da provvedimenti di aumento di altre forme di prelievo. A spiegare il tendenziale calo del prelievo possono aver contribuito anche la molteplicità di incentivi e agevolazioni introdotti in questi anni. Un ulteriore fattore è l'aumento dell'evasione.

Il fatto che desta più preoccupazione al riguardo è che tendono a calare, rispetto al Pil, tutte le principali imposte che concorrono a finanziare la spesa pubblica. L'elasticità di Irpef, Iva e Irpeg/Ires (sempre rispetto al Pil) si è notevolmente ridotta negli ultimi anni e il suo andamento suscita non pochi timori sulla capacità di tenuta nel tempo delle principali fonti di prelievo. L'andamento dell'Irpef è stato sostenuto dalla crescita delle addizionali locali (finché il governo non lo ha impedito) e dall'aumento delle ritenute sui lavoratori dipendenti e parasubordinati. Al contrario, saldi e acconti legati all'autotassazione ristagnano. Questo andamento sembra essere in controtendenza rispetto all'andamento delle quote dei redditi di lavoro dipendente, che diminuiscono, rispetto agli altri redditi, che invece aumentano.

A partire dal 2005 il governo ha anche iniziato a confidare sul recupero di cospicue somme di gettito come risultato della lotta all'elusione e all'evasione.

Il fatto che l'esecutivo abbia riportato al centro della propria azione il tema dell'evasione è senz'altro da giudicare positivamente, anche se può risultare poco credibile alla luce della molteplicità e soprattutto della tipologia dei condoni attuati negli anni scorsi. A differenza di molte esperienze estere, con le sanatorie fiscali in Italia si è puntato a massimizzare gli incassi immediati, anche a scapito di entrate future. I condoni non solo hanno interrotto la normale attività di accertamento dell'amministrazione, ma, dato il diffuso anonimato che li ha caratterizzati, non sono serviti a reperire informazioni utili per le future attività di accertamento. Inoltre, data la vastità delle sanatorie, l'ampia adesione e i motivi stessi per cui i condoni sono stati

effettuati, possono aver ridotto la *tax compliance* dei contribuenti. Sono serviti, in sostanza, e più del previsto, a fare cassa, ma non hanno posto nessuna premessa per un recupero stabile di base imponibile.

Anche l'andamento delle spese è motivo di preoccupazione. Il maggior peso della spesa per interessi vincola la politica di bilancio, costringendola, a parità di pressione fiscale, a mantenere la spesa primaria a un livello inferiore a quello di paesi analoghi per grado di sviluppo economico e ordinamento. L'evoluzione degli ultimi quindici anni sta a indicare la complessità di questo compito. Una riduzione significativa della spesa primaria è stata realizzata solo a metà degli anni '90. Negli anni successivi, fino al 2000, la spesa primaria ha ripreso a crescere a un tasso medio annuo di circa il 2%, mantenendo così stabile la propria quota sul Pil. Successivamente, dal 2001 al 2003, il ritmo di incremento della spesa è diventato più intenso, nonostante il rallentamento della crescita economica. Gli effetti sono manifesti in un forte aumento - fino al 2003 - della quota di spesa sul Pil che ha contribuito non poco al deterioramento degli equilibri di finanza pubblica. Il rallentamento della crescita avrebbe dovuto spingere a intervenire con maggiore incisività per preservare l'equilibrio finanziario. È solo a partire dal 2004 che la dinamica della spesa ha registrato una forte decelerazione. Il tasso di crescita della spesa primaria fra il 2001 e il 2004 si attesta su un livello leggermente superiore, 2.3% contro 2.1%, rispetto al periodo precedente. La spesa primaria corrente cresce invece a tassi pressoché identici nei due periodi.

Dal 1997 ad oggi, le politiche della spesa si sono basate principalmente sulla fissazione di tetti finanziari e sull'adozione di vincoli di tipo amministrativo. Di questa natura sono i blocchi annuali del turn-over del pubblico impiego reiterati da almeno un decennio senza effetti apprezzabili sul numero dei dipendenti pubblici, i tagli alle spese per consumi intermedi, destinati a essere vanificati da effetti di rimbalzo della spesa negli anni successivi, il trasferimento di compiti di spesa senza finanziamento agli enti decentrati, i tagli uniformi ai bilanci. La sostanziale stabilità del tasso di crescita della spesa in termini reali mette in luce come queste politiche non siano in grado di conseguire una durevole riduzione della dinamica della spesa. È indispensabile superare l'ottica di breve periodo che ha contraddistinto l'ultimo decennio e impegnarsi a migliorare il sistema italiano di programmazione e controllo della spesa.

La spesa per dipendenti pubblici ha svolto un ruolo di tutto rilievo in questo contesto. Il suo peso sulla spesa complessiva è cresciuto dal 40.8% nel 2000 al 42.3% nel 2004, a riflesso sia dell'aumento del numero di dipendenti che di generosi incrementi salariali. Le amministrazioni locali hanno fatto la parte del leone. Mentre i dipendenti delle amministrazioni centrali e di quelli previdenziali sono diminuiti, dal 1990 ad oggi, rispettivamente dell'1.5% e del 7.1%, quello delle amministrazioni locali è cresciuto di quasi il 3%. L'aumento dei dipendenti pubblici, a tutti i livelli, è stato particolarmente pronunciato a partire dal 1999, invertendo così la tendenza che era prevalsa dopo il 1993. Gli stipendi dei dipendenti pubblici italiani, misurati rispetto a quelli del settore privato, sono più alti che non nella media Ocse, a riflesso anche del fatto che negli ultimi 5 anni i primi sono aumentati del 31% (senza tenere conto del protocollo del Maggio 2005) contro il 13% dei secondi. Infine, le forme di impiego flessibile sono ancora troppo poco diffuse nella pubblica amministrazione: ben il 94.4% degli occupati ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Il rapporto formula anche alcune proposte per riformare il settore. Il dato cruciale però è che nei prossimi anni il numero di pensionamenti fra i dipendenti della PA è destinato a crescere in maniera significativa, offrendo così un'occasione irripetibile per ristrutturare il settore, non

solo attraverso un suo ridimensionamento ma anche grazie all'immissione di forza lavoro altamente qualificata e in grado quindi di incidere sulla qualità dei servizi pubblici.

Quali sono infine le prospettive per i conti pubblici? Il DPEF appena varato dal governo traccia un quadro tutto sommato ottimista dello sforzo di aggiustamento che il paese dovrà compiere nei prossimi anni. Vi sono però fondati motivi per considerare tale quadro eccessivamente ottimistico, come peraltro ripetutamente verificatosi negli ultimi anni. In primo luogo, il DPEF omette di evidenziare un dato di tutto rilievo. Quando anche gli obiettivi tracciati dall'esecutivo fossero integralmente conseguiti e prescindendo anche dalle ricadute potenzialmente negative delle politiche fiscali perseguite negli ultimi anni, la sostenibilità del debito pubblico italiano non è più assicurata. Nel passato, un livello elevato di avanzo primario era garanzia sufficiente che il processo di invecchiamento, i cui effetti sui conti pubblici cominceranno a manifestarsi a partire dal prossimo decennio, non avrebbe indotto una crescita continua, e quindi insostenibile, del rapporto fra debito e Pil. Nel frattempo, però, l'avanzo primario si è fortemente ridimensionato e il peso del debito non è diminuito. Le implicazioni di questi fatti sono purtroppo del tutto sfavorevoli. Anche assumendo che le entrate fiscali riescano a tenere il passo con il reddito e che la dinamica delle uscite indipendenti dal processo di invecchiamento non superi quella del Pil, il rapporto debito Pil riprenderà a crescere nel medio periodo, dopo una flessione del tutto temporanea. In nessun anno, il rapporto debito Pil si avvicinerà al livello del 60% stabilito dal Trattato di Maastricht, un fatto che potrebbe indurre qualche preoccupazione fra i nostri partner europei e forse anche dei mercati finanziari. In queste condizioni, anche una variazione tutto sommata modesta, cinque punti base, dei tassi di interesse avrebbe effetti dirompenti, con una dinamica esplosiva del debito a partire dal 2020. Questo risultato vale a sottolineare la condizione di estrema vulnerabilità dei conti pubblici italiani.

Le analisi precedenti assumono che l'aggiustamento dei conti pubblici previsto dal DPEF sia pienamente realizzato. Una valutazione più prudente sconta invece la possibilità che il disavanzo iniziale nel 2006 sia più elevato - di sette decimi di punto - rispetto a quello previsto dal DPEF. Se così fosse, il rapporto debito Pil diminuirebbe molto lentamente, anche nel breve periodo. Vi sono rischi non trascurabili insiti in questa dinamica. L'aumento del peso del debito pubblico potrebbe infatti indurre i mercati finanziari a reclamare un premio al rischio. Un aumento anche modesto, di soli 5 punti base applicato alla sola variazione del debito, ha effetti di tutto rilievo. Il rapporto debito Pil riprenderebbe a crescere già durante tutto il periodo di simulazione fino ad attestarsi al 105.3% nel 2016. Si verrebbe così a generare un effetto cumulativo in cui l'accresciuto costo del debito alimenta la dinamica del debito stesso che a sua volta si riflette ulteriormente sui tassi di interesse. Nuovamente, si evidenzia la vulnerabilità dei conti pubblici italiani.

La correzione richiesta per sottrarre la finanza pubblica italiana a questa condizione non è agevole, ma neppure proibitiva. È possibile calcolare l'aggiustamento necessario per garantire un calo continuo del rapporto debito Pil pari all'1.0% nel 2006 e all'1.5% negli anni successivi. Per raggiungere tale obiettivo, anche nell'ipotesi in cui mercati fossero indotti dall'indisciplina passata a pretendere un premio al rischio, l'avanzo primario dovrebbe raggiungere l'1,5% nel 2006 e il 2% nel 2007. Non è un obiettivo agevolmente conseguibile, tenendo conto che il tendenziale di finanza pubblica proietta un avanzo primario pari a zero nel 2006 e che anche questa previsione potrebbe rivelarsi eccessivamente ottimista per una cifra prossima perlomeno allo

0.7%. Allo stesso tempo, un aggiustamento più rilevante nel 2006 potrebbe ripercuotersi favorevolmente sulla fiducia dei mercati finanziari, con un effetto positivo sul costo del debito. Dopo il 2007, sarebbe indispensabile un'ulteriore manovra ogni anno pari allo 0.2% circa del Pil per compensare gli effetti del processo di invecchiamento e garantire una diminuzione costante del rapporto debito Pil. Questa dinamica più favorevole del debito avrebbe il duplice vantaggio di ridurre le spese per interessi e di meglio porre i conti pubblici italiani al riparo da aumenti del premio al rischio.

In conclusione, la vulnerabilità dei conti pubblici richiede interventi tempestivi e strutturali. Un gradualismo eccessivo che rimandi le necessarie correzioni dei saldi di finanza pubblica a un futuro relativamente remoto rischia di esporre l'economia italiana alle ricadute di eventi sfavorevoli e perpetua una situazione di incertezza. Analogamente, interventi di natura temporanea, del tutto giustificabili di fronte a un rallentamento puramente ciclico dell'economia, rischierebbero di aggravare l'impatto di un mutamento sfavorevole delle condizioni di mercato. Alla politica economica spetta oggi il compito - indubbiamente arduo - di restituire certezze e fiducia agli operatori e scongiurare le conseguenze di eventi incerti ma potenzialmente dirompenti.

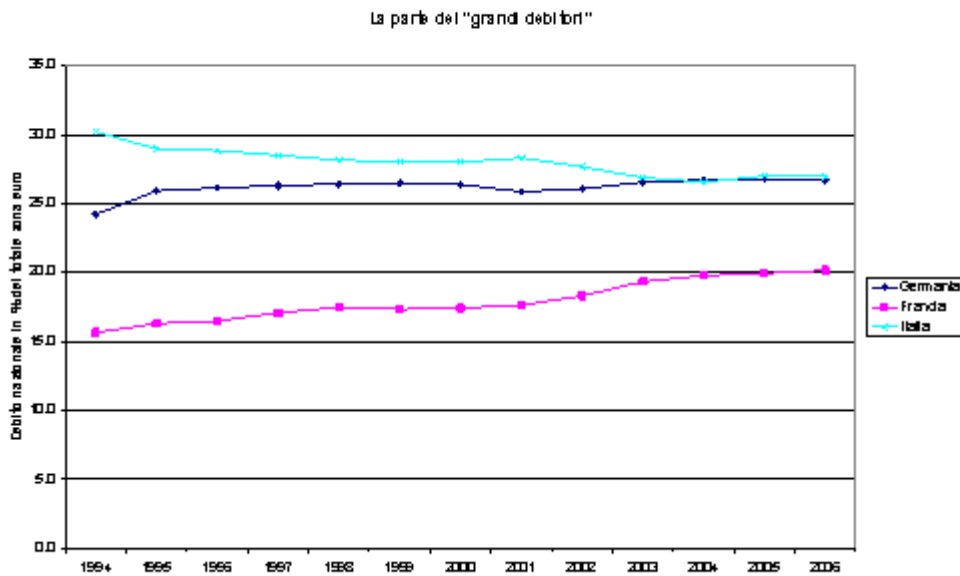
2. La finanza pubblica italiana in una prospettiva europea.

La conclusione principale di questo paragrafo è che le difficoltà dei conti pubblici dell'Italia nascono dal suo debito pubblico elevato, dalla bassa crescita potenziale e dal deterioramento del saldo primario. Va poi sottolineato come i benefici della riduzione della spesa per interessi, determinati inizialmente dall'ingresso nell'Unione monetaria europea (UME) e successivamente dai bassi tassi d'interesse, siano già stati "assorbiti" in maggiori spese, soprattutto correnti, erodendo quindi i margini per un abbassamento significativo della pressione fiscale. Al contrario, negli altri paesi dell'area dell'Euro, in particolare in Germania, alla riduzione della spesa per interessi ha corrisposto un calo della spesa totale, creando quindi spazi per una riduzione dell'onere fiscale con riflessi contenuti sulla dinamica del debito. Date queste premesse, per l'Italia il rispetto dei parametri di Maastricht (primo fra tutti il tetto del 3% al rapporto indebitamento Pil) risulterà assai più difficoltoso che non per gli altri paesi.

2.1 Il debito pubblico italiano nell'ultimo decennio

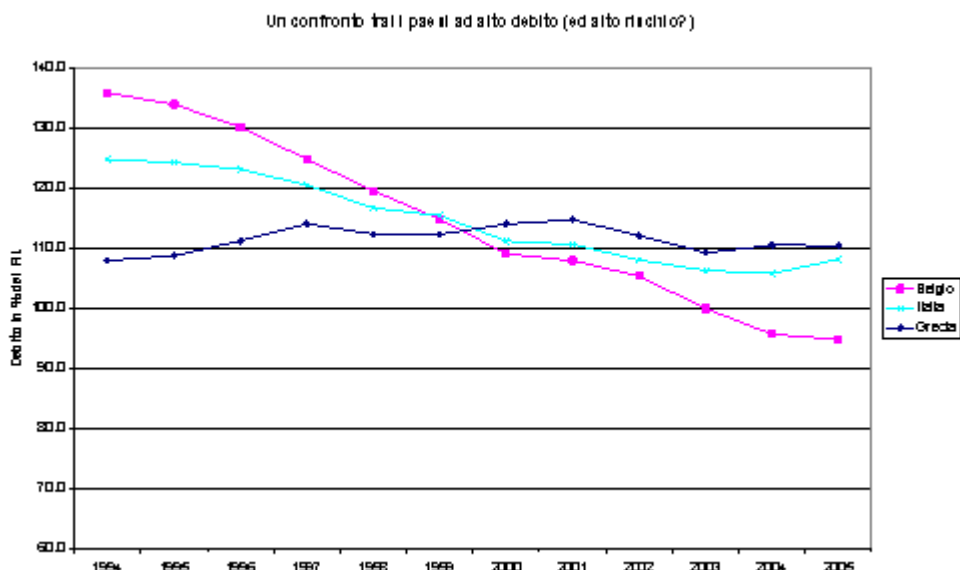
Sotto un certo profilo si potrebbe dire che l'Italia è caratterizzata da un andamento virtuoso. Nell'ultimo decennio, infatti, la quota dell'Italia nel debito pubblico dell'Eurozona nel suo complesso è effettivamente diminuita, seppur di poco, mentre è aumentata in Francia e Germania. Nel 1994, il debito pubblico italiano costituiva il 30% del debito totale dei paesi che avrebbero adottato la moneta europea. Nel 2005, tale quota si colloca al 27%, in linea con quella della Germania, che nel 1994 era pari al 25%. Anche la quota della Francia ha registrato un aumento significativo.

Fig. 1



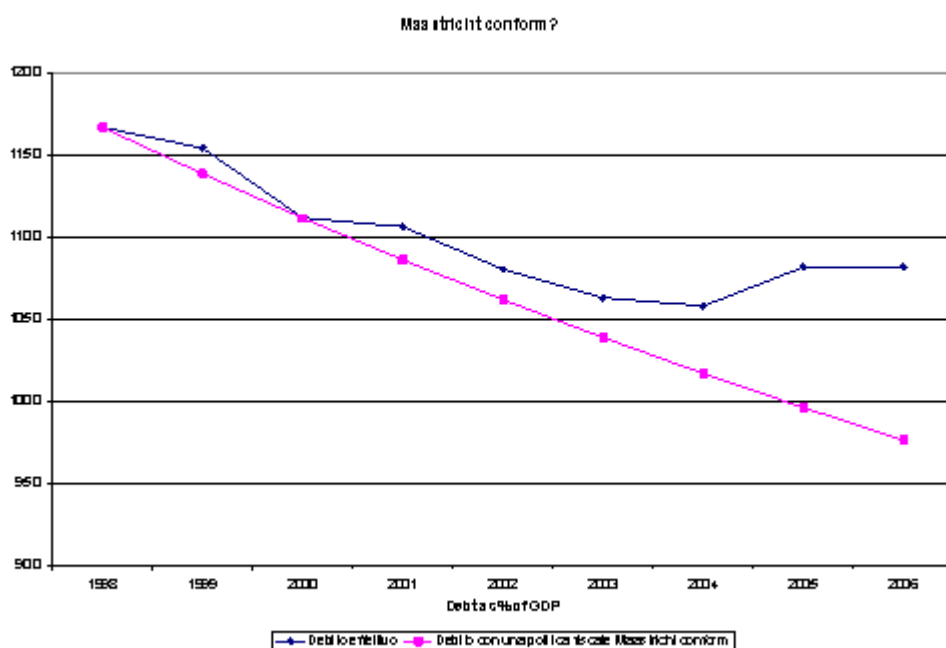
Un paragone più significativo, dal punto di vista della sostenibilità delle finanze pubbliche, è quello con gli altri paesi ad alto debito. A tale proposito, l'Italia sembra aver fatto meno bene rispetto agli altri due paesi dell'area dell'Euro con un rapporto debito/Pil piuttosto elevato: Belgio e Grecia. Nel caso dell'Italia, il rapporto debito/Pil è diminuito velocemente fino all'avvio dell'UME; dal 2000 in poi invece non si rileva più una tendenza alla diminuzione, nonostante l'uso massiccio di misure puramente contabili volte ad abbattere lo stock di debito (v. Bollettino della Banca d'Italia, n. 44 per un'analisi più compiuta di queste operazioni). Nel 2005, si prevede persino un incremento di tale rapporto. Agli albori dell'UME, il rapporto fra debito e Pil era più o meno simile per Belgio, Italia e Grecia. Nel 2005, il rapporto di debito del Belgio si colloca invece su un livello di circa 15 punti percentuali più basso rispetto all'Italia, il cui valore rimane molto vicino a quello della Grecia.

Fig. 2.



L'evoluzione del debito pubblico italiano non è poi in linea con i dettami del trattato di Maastricht. È noto che con una crescita nominale del 5%, un disavanzo pari al 3% - il valore limite del trattato - è compatibile con un rapporto di lungo periodo fra debito e Pil che tende al 60%. Per un paese come l'Italia, quindi, il rapporto debito Pil avrebbe dovuto scendere monotonicamente verso il livello prescritto dal trattato. Ma così non è stato, come evidenziato dalla fig. 3 che pone a paragone la dinamica richiesta dal trattato con quella effettiva. Si rileva come a partire dal 2003 la divaricazione fra il sentiero prescritto e quello effettivo si sia rapidamente allargata. Se l'Italia avesse scrupolosamente osservato il tetto massimo stabilito dal trattato per il disavanzo, il rapporto fra debito e Pil sarebbe oggi pari a circa il 98%. Nella realtà dei fatti, il valore effettivo di tale rapporto è di 10 punti superiore.

Fig. 3



Rimane da capire per quali ragioni il rapporto debito/Pil dell'Italia abbia registrato un'evoluzione così palesemente insoddisfacente nonostante gli introiti da privatizzazioni e il fatto che il disavanzo sia rimasto tutto sommato prossimo o di poco superiore al limite definito dal trattato. La risposta è duplice. Da un lato la dinamica del debito è funzione del disavanzo di cassa - il fabbisogno - più che di quello di competenza - l'indebitamento netto - che rileva invece ai fini del trattato. Nel caso dell'Italia, a partire dal 2001, il fabbisogno risulta quasi sempre più elevato del valore dell'indebitamento, contribuendo così ad alimentare la crescita del debito pur nell'apparente rispetto del parametro di disavanzo. L'insistenza della Commissione europea per includere tra gli indicatori delle procedure di infrazione del trattato anche il debito scaturisce proprio dal timore che l'indebitamento netto non abbia più un rapporto stabile con la variazione del debito.

Nel complesso, lo scarto fra fabbisogno e indebitamento spiega circa tre dei dieci punti di mancata riduzione del rapporto debito Pil. Il rimanente va attribuito in larga misura alla differenza fra la crescita nominale - il 5% - implicita nei parametri del trattato e quella effettiva.

I vincoli che una debole crescita impone sulla politica fiscale si possono illustrare in modo piuttosto semplice guardando al rapporto debito /Pil di equilibrio nel lungo periodo che risulta da una differente combinazione di deficit e tassi di crescita. La tabella 1 (ripresa da Gros et al. 2005) dimostra che un più basso livello di crescita potenziale ha implicazioni di tutto rilievo per la sostenibilità della politica fiscale.

La Tabella 1 evidenzia come, con una crescita potenziale pari all'1,5%, un disavanzo che si collochi stabilmente al 3% indurrebbe nel lungo periodo un rapporto debito Pil uguale all'86%. Per conseguire un rapporto debito Pil in linea con il valore di riferimento di Maastricht per il debito - il 60%- il disavanzo dovrebbe in media essere pari al 2%. Se poi l'Italia, al fine di recuperare il divario di competitività con la Germania dovesse ambire a tenere l'inflazione più bassa di un punto percentuale, i vincoli per la politica fiscale diverrebbero ancora più stringenti. Con un'inflazione pari all'1% (un punto quindi sotto la media della zona euro) e una crescita reale sempre attestata all'1,5%, un disavanzo del 3% indurrebbe un aumento del rapporto debito Pil fino al 120%. Per riportare invece il debito verso il traguardo di Maastricht (60 %) il deficit non dovrebbe superare il 1.5 %. Per un'economia caratterizzata da un basso potenziale di crescita il vincolo del 3 % appare dunque troppo 'generoso'. L'ultimo capitolo di questo rapporto illustrerà un altro aspetto di questo fenomeno facendo vedere che date le tendenze attuali il debito potrebbe crescere in maniera insostenibile nel lungo periodo.

Tab. 1. Livelli di lungo periodo del debito (in % del Pil)

Crescita potenziale	Disavanzo (in % del Pil)			
	2%	3%	4%	5%
Italia: 1.5%	57	86	114	143
UME: 2%	50	75	100	125
Maastricht: 3%	40	60	80	100
Italia con inflazione all'1%	80	120	160	200

Fonte: Nostre derivazioni. Si ipotizza un tasso di inflazione al 2% (eccetto nell'ultima riga).

Una combinazione di bassa crescita ma anche bassa inflazione (è importante tenere a mente che la sostenibilità della politica fiscale nel lungo periodo è determinata dalla crescita complessiva, non crescita pro capite o su base oraria. Questo è uno dei tanti aspetti in cui il declino demografico di lungo periodo dell'Italia manifesta i suoi negativi effetti già oggi), indispensabile per recuperare competitività, è uno scenario probabile per l'Italia nei prossimi 10 anni. Ne consegue che anche a parità di disavanzo l'Italia ha meno margini di manovra rispetto ad altri paesi europei.

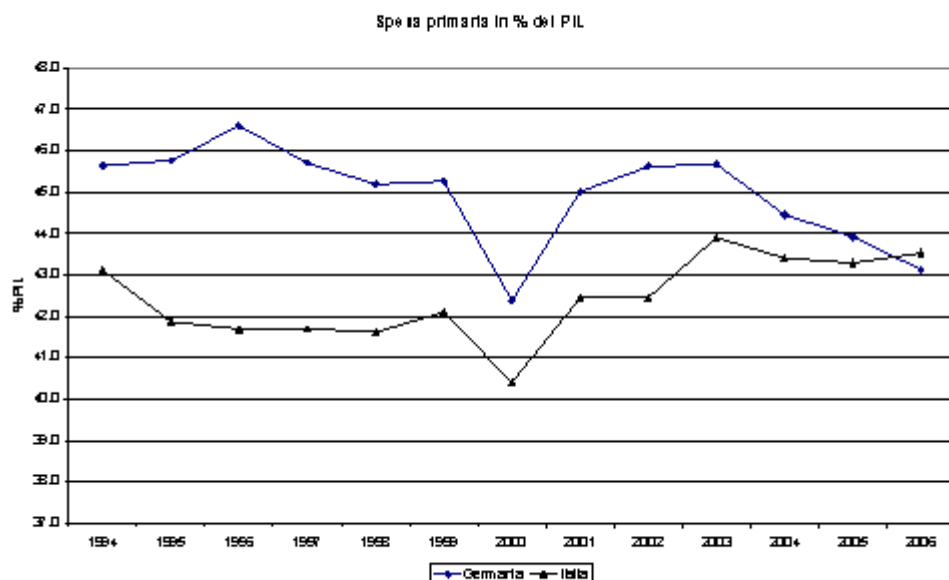
2.2 Il "bonus" dell'Euro: come è stato utilizzato?

All'inizio degli anni 90 la spesa per interessi sul debito pubblico ammonta all' 11% del Pil e al 20% della spesa pubblica totale. Già nella seconda metà del decennio, il peso della spesa per interessi diminuisce per attestarsi al 7% nell'anno di avvio dell'UME. Negli anni seguenti, la spesa per interessi continua la sua discesa ed è oggi pari al 5% del Pil. Poiché nello stesso periodo, fra il 1998 e il 2005, la spesa totale è rimasta in proporzione al Pil virtualmente costante ne consegue che le altre spese, primarie, sono cresciute in maniera corrispondente. Il messaggio è semplice: i risparmi in conto interesse sono stati utilizzati principalmente per finanziare un aumento della spesa

primaria. È la spesa corrente a fare la parte del leone: dopo essere diminuita in percentuale del Pil dal 40.3% nel 1993 al 37.4% nel 1998 ed essere rimasta sugli stessi livelli fino al 2000, essa risale al 39.4% nel 2003 e nel 2004.

L'Italia non è il solo paese ad avere tratto beneficio dalla riduzione della spesa per interessi. In alcuni paesi, come Portogallo e Grecia, alla più bassa spesa per interessi ha fatto riscontro, come In Italia, un aumento della spesa primaria. Non a caso Grecia e Portogallo sono i paesi in cui più gravi risultano i problemi di bilancio pubblico. In altri casi però è prevalsa una tendenza del tutto diversa. La Germania in particolare è l'esempio più evidente di un paese che ha ridotto la spesa primaria nel periodo dell'UME (di circa 1,5% sul Pil, con una maggiore riduzione pianificata per il 2006). La figura 4 analizza l'evoluzione della spesa primaria dopo l'Unione monetaria europea per Italia e Germania nell'ultimo decennio. All'inizio degli anni 90, la spesa primaria era all'incirca più alta in Germania di circa 5-6 punti percentuali, in linea con la differenza nella spesa per interessi. Nel 2005, e nelle proiezioni per il 2006, le spese primarie in Italia sono però allo stesso livello della Germania, in una situazione in cui la spesa per interessi grava ancora per circa 2 punti percentuali del Pil in più in Italia, a riflesso del suo più alto debito pubblico. È evidente quindi che la Germania abbia fatto uno sforzo più significativo per ridurre la propria spesa e creare uno spazio maggiore per riduzioni della pressione fiscale su famiglie e imprese di quanto non abbia fatto invece l'Italia, che pur aveva beneficiato di un "bonus" assai più sostanziale in termini di minori spese per interessi. L'Italia ha perciò perso terreno nei confronti della Germania, non solo in termini di competitività di prezzi e produttività, ma anche in termini di finanza pubblica.

Fig. 4. La spesa primaria (% del Pil)



Il fatto che il livello di spesa complessivo non si sia ridotto nonostante il vantaggio ottenuto attraverso un più basso livello di tassi di interesse è importante perchè implica che non ci sono spazi per una riduzione della pressione fiscale. La dinamica della spesa è un buon indicatore dell'onere fiscale nel futuro. In una situazione in cui l'incidenza della spesa rispetto al Pil non tende a diminuire è difficile infatti pensare

che promesse di riduzione delle imposte siano ritenute credibili dagli operatori. Nel caso dell'Italia, è dato presumere quindi che un'incidenza costante o persino in crescita della spesa pubblica primaria sul Pil abbia indebolito la credibilità e l'efficacia degli sgravi fiscali. .

2.3 Finanza creativa e operazioni una tantum

La Tabella 2 (derivata da uno studio dell' OCSE) consente di verificare in quale misura operazioni di natura una tantum siano state utilizzate dai paesi dell'UME per migliorare il disavanzo dei propri conti pubblici. È chiaro che l'Italia, insieme con la Grecia, è uno dei paesi che più frequentemente ha usato questo tipo di misure. Sin dall'inizio dell'UME, l'impatto complessivo di queste misure è stato pari a più del 3% del Pil. Per Francia e Germania nello stesso periodo le misure di finanza creativa pesano solamente per lo 0.3% e 0.1% del Pil.

Tab. 2. *Misure temporanee e operazioni di finanza creativa con un impatto sul disavanzo (in % del Pil)*

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Austria	0.1	0.5	0.5		0.1			0.3			
Belgio	0.4	0.2		0.9					0.3	0.2	1.9
Finlandia		1.3		0.3	0.3			0.3			
Francia		0.2		0.3	0.5		0.1				
Germania					0.2						
Grecia	3.7	0.5	1.7	1.3	2.8	1.9	1.8	3.4	2.6	3.4	2.8
Irlanda	0.4			0.5	0.4			0.4	0.4	0.7	
Italia	0.9	0.6	0.7	0.4	1.4				0.7	0.9	1.7
Paesi Bassi	1.1	1.1	0.9	0.4	0.1						
Portugallo		0.7	1		0.5	0.2			0.6	1.7	2.3
Spagna	1.3		0.4	0.4	0.4						0.3
Danimarca			0.1		0.2						
Svezia	0.2	0.2	0.5		0.6	0.9					
Regno Unito					0.6	0.3					

3. Le entrate della Pubblica Amministrazione

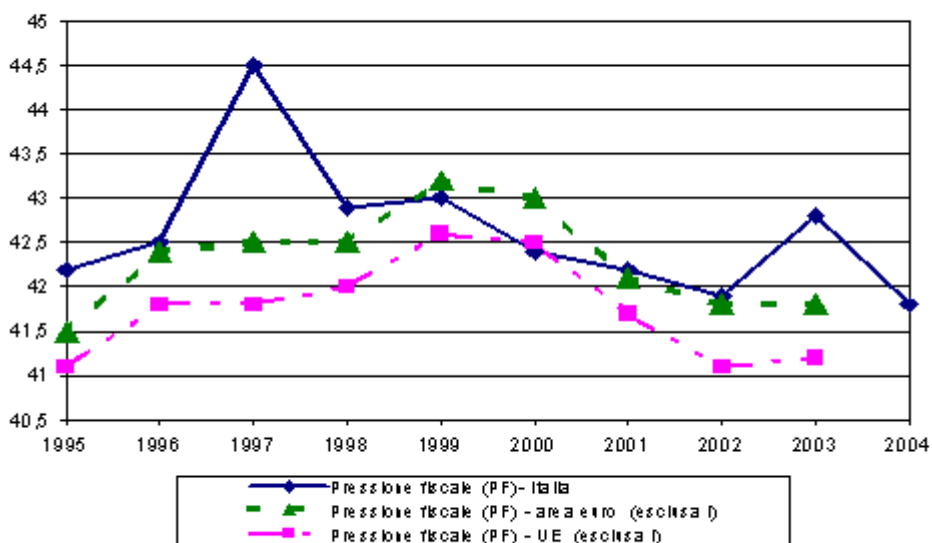
3.1 Le entrate in Italia e nella UE

Il livello e la struttura del prelievo sono molto differenziati tra i paesi UE, tanto più dopo l'ingresso dei nuovi dieci paesi membri. Limitando l'attenzione ai 15 paesi aderenti fino al 2003, si può comunque notare che la pressione fiscale (imposte dirette, indirette, contributi sociali e imposte in conto capitale) dell'Italia non si scosta dalla media, soprattutto se si limita l'attenzione ai paesi dell'area dell'euro (fig.1). Fanno eccezione due anni, tra quelli considerati, il 1997 e il 2003, in cui la differenza è però in parte (1997) o interamente (2003) imputabile all'andamento delle imposte in conto capitale (il contributo per l'Europa e la ritenuta d'acconto sul Tfr nel 1997, e i condoni nel 2003). Al netto di queste imposte, per lo più a carattere straordinario, la pressione fiscale è molto simile ed è persino inferiore, nel 2003, alla media dei paesi dell'area euro (Fig.2). Osservando i singoli paesi, la pressione fiscale (al netto delle imposte in conto capitale) in Italia è superiore (nel 2003) solo a UK, Irlanda, Spagna, Portogallo, Olanda e Grecia. È all'incirca uguale a quella della Germania ed è inferiore a quella degli altri paesi, soprattutto quelli Nordici.

L'Italia dunque non è un paese nel complesso troppo tassato. Se il fisco fosse responsabile della nostra peggiore performance relativa, rispetto agli altri partner europei, la causa non sembrerebbe risiedere tanto nel livello complessivo del prelievo, quanto semmai nella sua struttura e nella sua distribuzione fra soggetti e attività.

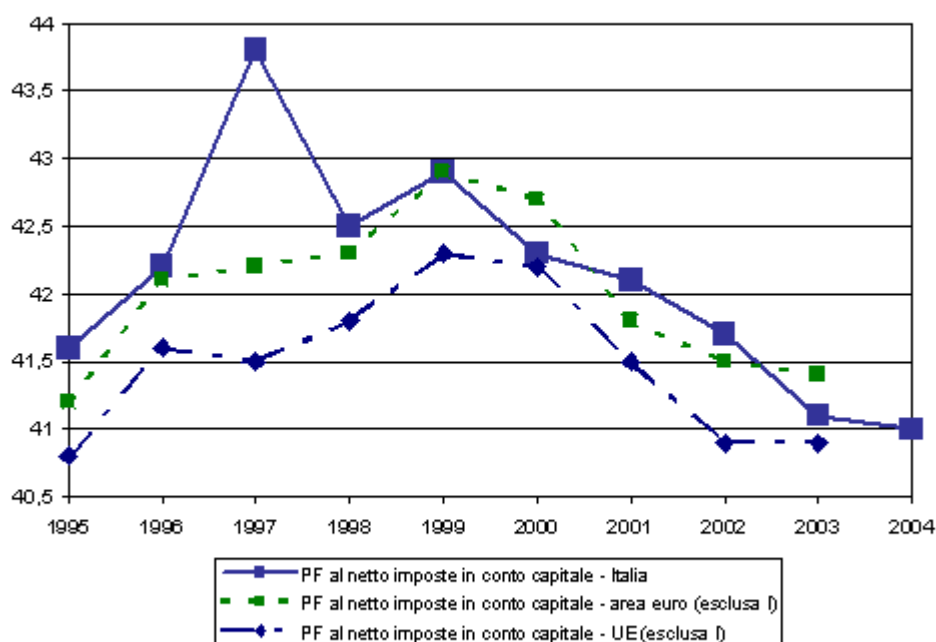
Come negli altri paesi, la pressione fiscale, al netto delle imposte in conto capitale (che includono i gettiti dei condoni) è in calo a partire dal 2000. È però fondamentale capire, come cercheremo di fare fra breve, i motivi di questa riduzione.

Fig. 1. *Pressione fiscale in Italia e nella UE*



Fonte: Banca d'Italia (2004), Istat (2005)

Fig. 2. *Pressione fiscale al netto delle imposte in conto capitale in Italia e nella UE*



Fonte: Banca d'Italia (2004), Istat (2005)

Per quanto riguarda la composizione del prelievo, l'Italia tende ad avere una quota di imposte dirette sul Pil un po' più alta di quella degli altri paesi UE, anche se il calo osservato negli anni più recenti in Italia ha ridotto la differenza (Secondo i dati Banca d'Italia (2004), la quota di imposte dirette sul Pil nel 2003 è 13,6% in Italia rispetto ad una media UE del 12,8%. Nel 1995 le quote erano rispettivamente 14,7% e 12,2%). Le imposte indirette sono più elevate, ma il dato è scarsamente significativo data la varietà di imposte che sono incluse in questa categoria e soprattutto il fatto che in Italia essa include, dal 1998, l'Irap, che è invece maggiormente assimilabile ad un'imposta diretta. I contributi sociali, dopo l'abolizione di quelli sanitari, sono più bassi rispetto alla media degli altri paesi (nel 2003, 13,1% rispetto ad una media UE, esclusa l'Italia, del 14,6%). Questi dati sono tuttavia difficilmente confrontabili, in quanto dipendono dai regimi di welfare, e soprattutto pensionistici, adottati e dal loro sistema di finanziamento. Per esempio, nel Regno Unito, l'importante ruolo previdenziale dei fondi pensione fa sì che i contributi che transitano per il bilancio pubblico siano solo il 7,8% del Pil, rispetto al 13,1% dell'Italia. Viceversa, in Danimarca, pur essendovi un rilevante pilastro previdenziale pubblico, i contributi sono solo l'1,7% del Pil, in quanto la previdenza pubblica è finanziata con la fiscalità generale. Questi diversi sistemi previdenziali, se non opportunamente considerati, rischiano di falsare anche il confronto sulla pressione fiscale. Ad esempio, si è detto che l'Italia ha una pressione fiscale più elevata del Regno Unito (41,3%, rispetto a 36,4%, nel 2003). Ma se confrontiamo la sola pressione tributaria (dirette e indirette, sempre escluse le imposte in conto capitale), l'Italia ha un valore più basso (28,1%) del Regno Unito (28,6%). La Danimarca addirittura raggiunge il 46,9%.

Per ricostruire un quadro più utile a una analisi comparata occorrerebbe scendere in maggiore dettaglio, ma i dati al momento disponibili (Eurostat, 2004) consentono un confronto solo fino al 2002. Alcuni aspetti meritano però di essere notati.

In primo luogo, la presenza di una quota dell'Iva, in percentuale del Pil, minore in Italia che negli altri paesi. Nella media 1995-2002 l'Iva sul Pil in Italia è 6,1% rispetto al 7% nei 15 paesi UE. Anche rispetto al consumo aggregato, la tassazione ("aliquota macroeconomica implicita sui consumi") tende ad essere inferiore (17,6% rispetto a 19,6% nel 2002) (Le "aliquote implicite" sono indicatori macroeconomici costruiti a partire dai dati sui gettiti e da quelli di contabilità nazionale, opportunamente utilizzati per approssimare basi imponibili macroeconomiche a cui rapportare i diversi tributi. Questi indicatori forniscono informazioni più utili rispetto al semplice rapporto fra le imposte e il Pil. Questo rapporto, ad esempio, potrebbe aumentare se aumenta la quota di base imponibile dell'imposta sul Pil, a partita di regime di tassazione. Tuttavia, vanno letti con cautela, in quanto sono di difficile costruzione). Poiché le aliquote legali dell'Iva e delle accise non sono mediamente più basse in Italia rispetto ad altri paesi (L'aliquota normale è in Italia, il 20%, come in Austria e Slovenia (dati UE al giugno 2005). È inferiore a quella prelevata in Belgio e Irlanda (21%), Finlandia (22%), Danimarca e Svezia (25%), e, tra i nuovi entrati, Polonia (22%) e Ungheria (25%). È invece superiore a quella di tutti gli altri paesi. Il confronto sulle accise è più complesso, date le differenze esistenti fra paesi e per tipologia di beni considerati. In ogni caso, ad eccezione dei prodotti alcolici, le aliquote in Italia tendono ad essere in linea o più elevate di quelle di molti altri paesi), è probabile che la bassa incidenza dell'imposizione nasconda fenomeni di evasione e la presenza di attività sommerse (Le stime condotte in merito, relative per lo più agli anni '80 e '90 evidenziano una evasione della base imponibile Iva tra il 30% e il 40%. - Cfr. per una sintesi dei vari studi Bernardi e Franzoni, 2004).

Le imposte sul lavoro dipendente (imposte dirette su salari e retribuzioni e contributi sociali) tendono ad essere un po' più basse della media, se osservate rispetto al Pil (18,2%, rispetto ad una media dei 15 paesi UE di 19,3%), mentre sono più elevate della media se osservate rispetto ai redditi di lavoro dipendente. Quest'ultimo tipo di indicatore ("aliquota implicita sul lavoro") è, nel 2002, 41,4% in Italia e 37,3% in media UE.

Una tendenza opposta si osserva per le imposte sul capitale e sul lavoro autonomo, anche se in questo caso il confronto è reso più complesso dall'eterogeneità delle tipologie impositive che rientrano in questa categoria e dalle difficoltà di calcolo dell'aliquota implicita. La tassazione del capitale è nel complesso più elevata (11,9% rispetto all'8,6% nella media del periodo 1995-2002), in percentuale del Pil; all'interno di questa ampia categoria scostamenti un po' più elevati si osservano per quanto riguarda i redditi di impresa diversi dalle società di capitali e i lavoratori indipendenti. Viceversa, l'aliquota implicita è più bassa, se si restringe l'attenzione alle società di capitali e un po' più elevata, se si guarda agli altri redditi di impresa e capitale. L'aliquota implicita sull'intera categoria di questi redditi diversi dal lavoro dipendente (calcolata con riferimento ad una base imponibile che approssima tutti i redditi di impresa e di capitale, inclusi i redditi dei lavoratori indipendenti) è in media: 28% in Italia rispetto a 27,9% dei 15 paesi UE, nel periodo 1995-2002. Nel complesso, dunque, i redditi di impresa e di capitale tendono ad essere mediamente tassati come in altri paesi, ma al contempo tendono a fornire un gettito superiore, in percentuale del Pil: l'opposto di quanto accade per il lavoro dipendente. Le differenze appena osservate tendono a riflettere alcune peculiarità del tessuto produttivo ed economico del paese, caratterizzato da una quota più elevata che in altri paesi di lavoratori autonomi ed indipendenti e di piccole attività produttive che spesso assumono la veste di ditte individuali o familiari o società di persone. Anzi, il divario sarebbe ancora più elevato se tra questi redditi non si concentrasse una elevata evasione fiscale.

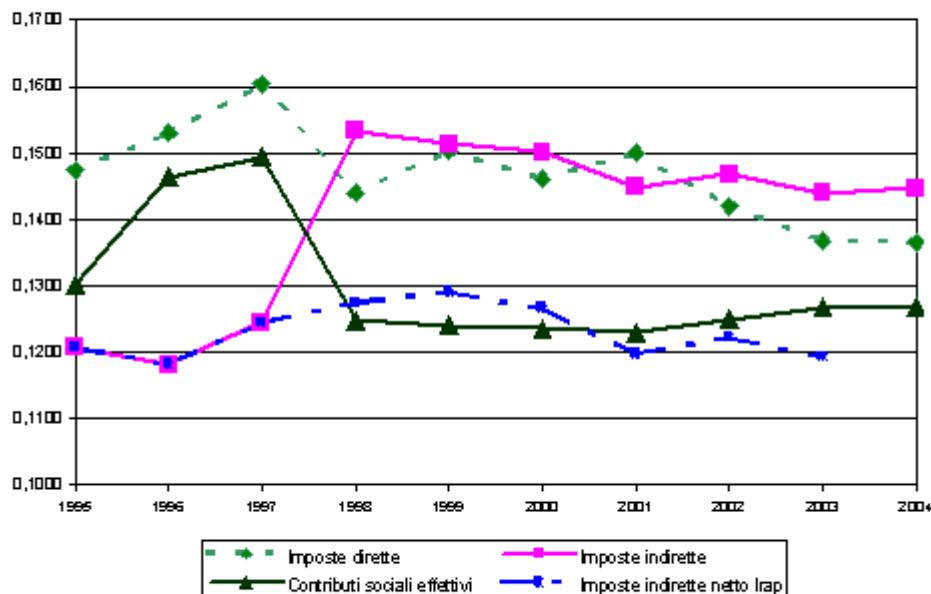
La peculiare struttura produttiva italiana, su cui torneremo più avanti, ha riflessi importanti per l'attività di prelievo e pone ben noti dilemmi: da un lato il sistema non deve essere troppo complesso per evitare di porre oneri che sarebbero eccessivi per molte unità produttive, data la loro dimensione; dall'altro, tuttavia, occorre disporre di tutti gli strumenti necessari per evitare che la molteplicità di questi numerosi e relativamente piccoli contribuenti riesca a sfuggire al pagamento dei tributi dovuti, data la difficoltà dei controlli.

3.2 L'andamento del prelievo in Italia

Purtroppo non è che calando lo sguardo sui dati italiani le informazioni disponibili consentano di tracciare un quadro molto più dettagliato ed aggiornato. Nonostante le dichiarazioni dei redditi dei contribuenti siano ormai pressoché integralmente disponibili on line in tempo reale, le ultime informazioni diffuse ufficialmente risalgono al 2001. Anche a livello aggregato le informazioni ufficiali sono poche e quasi mai tempestive. È difficile, poi, alla luce delle molteplici modifiche normative, interpretare l'andamento dei dati.

Ciò nonostante, anche l'osservazione dei dati aggregati sul Pil, a partire dalla tradizionale ripartizione tra imposte dirette, indirette e contributi sociali, rivela alcune indizi importanti (figura 3).

Fig. 3. *Imposte dirette, imposte indirette (al lordo e al netto di Irap) e contributi sociali in % del Pil. Italia 1995-2004*



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat

I contributi sociali, dopo il brusco calo nel 1998 dovuto all'abolizione dei contributi sanitari (contestuale all'introduzione dell'Irap), si stabilizzano e tendono poi, dal 2001, ad aumentare lievemente. Tra i fattori che hanno concorso a determinare questo aumento vi è la sanatoria delle posizioni lavorative irregolari (prevalentemente regolarizzazione degli immigrati), un esempio di "sanatoria" che, a differenza di quelle di cui diremo dopo, ha fatto emergere imponibile sia ai fini contributivi che di Irpef.

Le imposte indirette (esclusa l'Irap) dopo un progressivo incremento fino al 1999, iniziano successivamente a scendere e tornano al livello che avevano all'inizio del periodo considerato (1995).

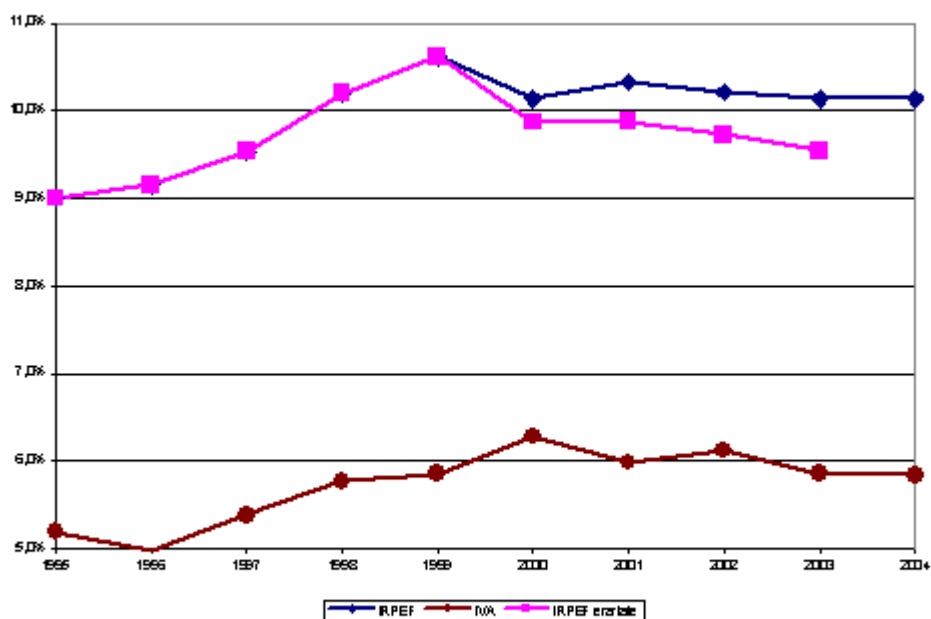
Le imposte dirette, dopo il brusco calo del 1998, dovuto soprattutto all'abolizione dell'Ilor e della patrimoniale, avevano recuperato terreno, ma mostrano dal 2002 un progressivo declino, che sembra essersi arrestato solo nel 2004.

Mentre i contributi sociali mostrano andamenti soddisfacenti, il calo delle imposte indirette e di quelle dirette sono fonte di preoccupazione.

La figura 4 mostra (sempre rispetto al Pil) le principali imposte dirette e indirette: Irpef e Iva. Entrambe le imposte, dopo una crescita nella seconda metà degli anni '90, ristagnano o subiscono una lieve flessione. Nel caso dell'Irpef, inoltre, la relativa tenuta del prelievo è avvenuta grazie ad un aumento delle addizionali regionali e comunali; l'Irpef erariale infatti cala..

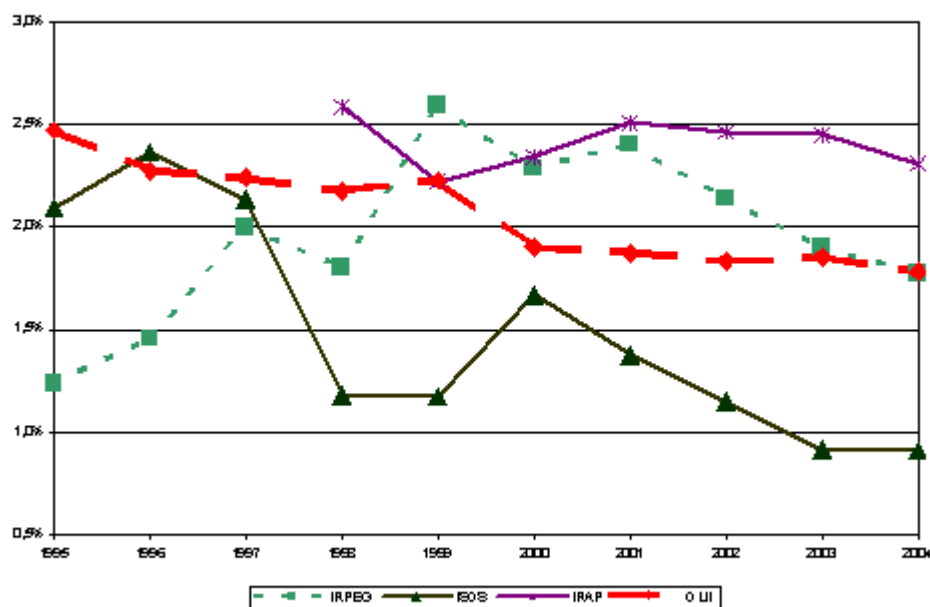
Dal grafico successivo (fig. 5) si osserva come analogo andamento, tendenzialmente in calo dal 2000, caratterizzi le altre imposte considerate (Irpeg, imposta sostitutiva sulle rendite finanziarie, accise sugli olii minerali e, in tono minore, Irap).

Fig. 4. Le principali imposte: Irpef e Iva, in % del Pil



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Fig. 5. Le principali imposte: Irap, sostitutiva, Irpeg/Ires, Olii minerali, in % del Pil



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Da questo quadro aggregato non si può che trarre l'impressione che il gettito di tutte le principali imposte stia dando segni di cedimento, soprattutto rispetto agli andamenti del passato (Le imposte considerate rappresentano infatti l'82% circa del prelievo diretto e indiretto).

Le entrate complessive delle AP sono state sostenute, in questi ultimi anni da incassi a carattere straordinario, o comunque non ricorrente, e che non sempre, tra l'altro, si collocano tra le entrate in conto capitale. Ad esempio, tra le imposte dirette, è inclusa l'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni aziendali, che ha fruttato circa 5 miliardi di euro nel 2001, 3,3 nel 2002 e 2,6 nel 2003. L'ammontare di imposte straordinarie continua ad essere di rilievo anche nel 2004 e ha fornito un gettito superiore alle previsioni (La riapertura dei termini del condono e l'estensione al 2002 hanno fornito un gettito per circa 8 miliardi (7,6 di dichiarato e 8,7 di versamenti), invece dei 2,1 previsti; il condono edilizio ha fornito 1,6 miliardi circa, con un incasso complessivo previsto, che sarà di pertinenza per 2/3 nel 2005, di 5,5 miliardi, superiori ai 3,1 originariamente previsti. Anche gli incassi per la rivalutazione volontaria dei beni di impresa sono stati di gran lunga superiori alle previsioni: 2,3 miliardi, invece dei 220 milioni previsti (Corte dei Conti, 2005). Vi sono poi alcuni anticipi di imposta: ad esempio, l'aumento dall'1% all'1,5% dell'anticipazione sulle riscossioni delle banche). Hanno contribuito poi a sostenere l'andamento delle entrate, nel 2004, l'aumento delle imposte di bollo e registro, gli incassi su lotto e altri giochi e le imposte sui tabacchi.

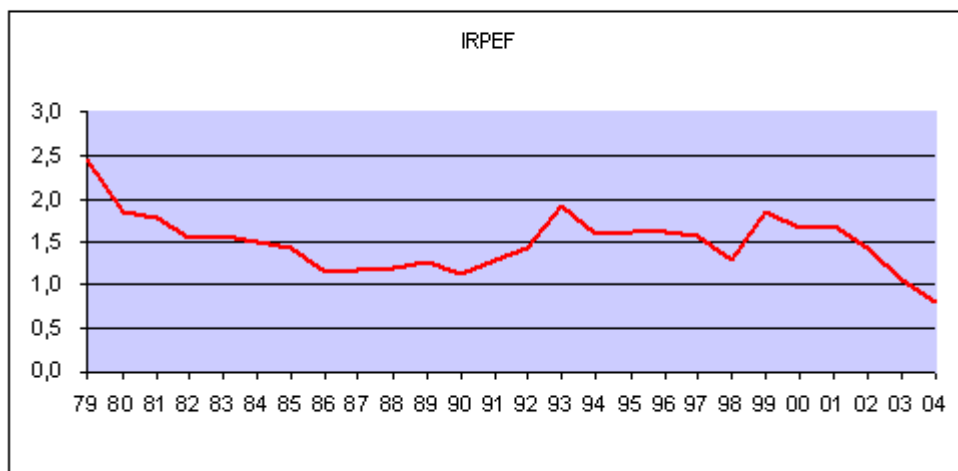
In prospettiva, il deludente andamento delle entrate ordinarie, accompagnato al venir meno delle entrate straordinarie, porrà problemi crescenti di copertura della spesa e di rientro dal disavanzo.

Tuttavia, per trarre conclusioni più precise da questi andamenti occorrerebbero dati più dettagliati su versamenti, acconti, distribuzione per categorie di contribuenti e su altri fondamentali fattori che concorrono a determinare l'andamento del gettito dei singoli tributi. In assenza di queste informazioni, non resta che fare alcune congetture e auspicare che in prospettiva, assieme ai dati e a più dettagliate informazioni sulle cause dell'andamento dei tributi, siano anche rese più trasparenti le modalità di stima delle entrate e la verifica dei risultati.

Rimanendo alle possibili interpretazioni consentite dai dati, si può dire che diversi fattori hanno concorso a determinare l'andamento osservato del prelievo. Ciò che è difficile (allo stato attuale delle informazioni impossibile) quantificare è il peso relativo che ciascuno di questi fattori può aver giocato.

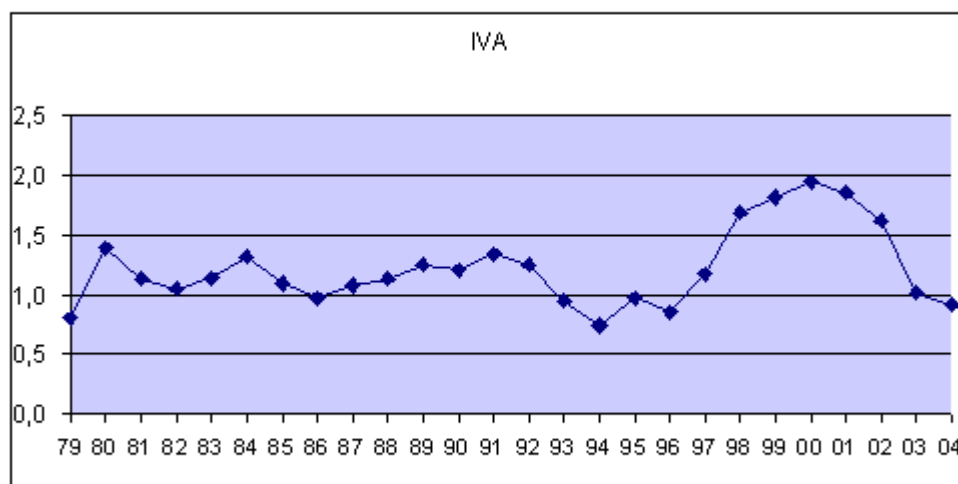
Un primo motivo che spiega la tendenziale riduzione del prelievo è certamente imputabile alla minor crescita economica registrata durante questo periodo, rispetto a quello precedente. Ma questa spiegazione non sembra sufficiente. Le figure 6, 7 e 8 illustrano l'elasticità al Pil di tre principali imposte (Irpef, Iva e Irpeg/Ires) dalla fine degli anni '70, calcolata con medie mobili quinquennali. Pur con tutte le cautele necessarie, data la semplicità e "grossolanità" dell'indicatore utilizzato, la tendenza al calo dell'elasticità delle principali imposte, e soprattutto la marcata inversione di tendenza degli anni più recenti rispetto al passato, suscita non pochi interrogativi sulla capacità di tenuta delle principali fonti di prelievo.

Fig. 6. *Elasticità dell'Irpef rispetto al Pil: media mobile quinquennale*



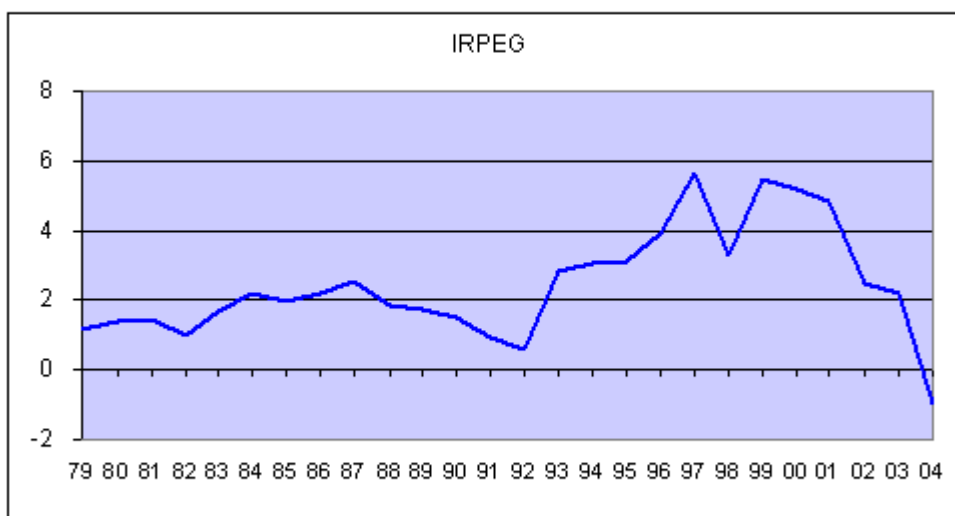
Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Fig. 7. *Elasticità dell'Iva rispetto al Pil: media mobile quinquennale*



Fonte: Elaborazioni su dati Istat

Fig. 8 Elasticità dell'Irpeg/Ires rispetto al Pil: media mobile quinquennale



Fonte: elaborazione su dati Istat

Se gli effetti automatici non bastano a spiegare l'andamento del prelievo, un'altra spiegazione potrebbe essere nelle politiche discrezionali adottate dal governo. Ma al di là degli annunci, gli sgravi fiscali non sono stati molti: il primo modulo della riforma Irpef nel 2003, che è costato circa 5,5 miliardi di euro e il secondo modulo (2005), per circa 6 miliardi di euro a regime, i cui effetti inizieranno a manifestarsi nell'esercizio in corso. Inoltre, a fianco di queste riforme, sono stati introdotti una serie di altri sgravi fiscali minori, soprattutto di tipo agevolativo.

Sulla base delle stime ufficiali presentate in occasione del varo dei singoli provvedimenti, gli sgravi concessi nel corso del quadriennio 2001-2004 ammontano a circa 0,4 punti percentuali del Pil in media all'anno (Banca d'Italia, 2005). Ma assieme a questi sgravi sono state anche aumentate altre forme di prelievo, che ammontano, stando sempre alle stime ufficiali, mediamente a circa 0,3 punti di Pil l'anno (Calcoli sulla ricostruzione effettuata dal Nens (2005). Sono inclusi gli aumenti e le riduzioni di imposte permanenti). Neppure le politiche discrezionali adottate, almeno stando agli effetti sul gettito stimati dal governo, sembrano dunque in grado di spiegare in modo esaustivo (anche assieme agli effetti automatici) la riduzione tendenziale del prelievo osservata.

Una possibilità è che non tutte le politiche discrezionali adottate abbiano avuto gli effetti previsti. Solo per fare un esempio, nel 2004, le entrate per il concordato preventivo sono state insignificanti, a fronte dei 2,5 miliardi previsti (Corte dei Conti, 2005).

In sostanza, mentre i provvedimenti di riduzione delle imposte avrebbero esercitato i propri effetti di riduzione del prelievo, non altrettanto sarebbe accaduto per i provvedimenti di maggiore entrata. Gli sgravi fiscali sarebbero dunque avvenuti senza adeguata copertura. Qualcosa di analogo è accaduto anche con la finanziaria per il 2005. Nel complesso sono state previste maggiori entrate per 8,6 miliardi di euro e sgravi fiscali complessivi per 5,7 miliardi, con un saldo netto negativo per il contribuente di circa 3 miliardi di euro. Ma mentre gli sgravi fiscali, per tre quarti

imputabili alla riforma dell'Irpef, sono di impatto certo sul bilancio, non altrettanto può dirsi per l'aumento delle entrate, una parte consistente delle quali (circa 4 miliardi euro) è legata al successo nell'adeguamento degli studi di settore e alla lotta all'evasione tra i contribuenti soggetti a questa forma di accertamento e nel campo degli immobili. La Finanziaria per il 2006 sembra continuare sullo stesso percorso minato, se è vero che lo sgravio Irap previsto sarà coperto con previsioni di incassi, oltremodo incerti, derivanti dalla lotta all'evasione.

Un altro fattore che può contribuire a spiegare il deludente andamento del gettito, e la cui importanza quantitativa andrebbe attentamente indagata, è l'incidenza delle varie agevolazioni che si sono susseguite in questi anni. Si tratta non solo di provvedimenti che, come peraltro accaduto anche in passato, continuano a prorogare incentivi temporanei in scadenza, ma anche e soprattutto di nuovi sgravi e agevolazioni fiscali (dalla Tremonti bis, alla Tecno-Tremonti, alle agevolazioni Irap e così via). Alcune di queste agevolazioni hanno un tetto massimo di spesa, altre rischiano di non venire di fatto attivate, in mancanza dei regolamenti attuativi o del parere comunitario. In generale comunque, se attivate e soprattutto se senza tetti massimi, tendono ad essere costose. Inoltre, pur avendo effetti analoghi a quelli che avrebbero interventi effettuati dal lato della spesa, non sono evidenziati in bilancio come tali, ma come minori entrate. Sarebbe utile che queste cd. "spese fiscali" (*tax expenditures*) venissero contabilizzate in un apposito bilancio, come accade nei paesi anglosassoni, in modo da evidenziarne chiaramente i costi e avere una lettura più trasparente e informativa del bilancio pubblico.

Un ultimo fattore che deve essere considerato, e che potrebbe contribuire a spiegare la flessione dei principali tributi, riguarda la possibilità che nel periodo sia aumentata l'evasione. Il massiccio e ripetuto ricorso ai condoni potrebbe aver contribuito a creare un clima favorevole a chi cerca di sottrarsi ai propri obblighi tributari. Allo stesso tempo, i condoni potrebbero avere favorito l'emersione di base imponibile. È su questo tema che si soffermano i prossimi paragrafi.

3.3 L'evasione

Il fenomeno dell'evasione è molto difficile da stimare e studiare, ma è cosa nota che a differenza di quanto accade in altri paesi, da noi il fenomeno tenda ad essere patologico. Come ricorda un recente rapporto Censis (2005): "secondo l'Istat il valore aggiunto sommerso prodotto da fenomeni evasivi in senso stretto rappresenterebbe il 7,1% del Pil (cui si aggiungerebbe l'8,2% derivante da lavoro irregolare)... Un valore che apparirebbe sottostimato rispetto ai dati dell'Agenzia delle Entrate diffusi a maggio del 2004, che indicavano complessivamente in 200 miliardi di euro il giro d'affari sottratto al fisco, vale a dire, circa 46 euro occultati ogni 100 dichiarati". L'evasione, sarebbe concentrata nei settori dei servizi alle imprese e alle famiglie e nel commercio.

Il rapporto Censis indica poi una serie di fattori legati sia all'evoluzione del sistema economico (ad esempio la crescita di peso di settori dove il sommerso e l'evasione sono più elevati, come i servizi o l'edilizia), sia ad altri fenomeni (indagini della Guardia di finanza, aumento nell'uso di contante, soprattutto da parte dei lavoratori autonomi, riduzione nel rilascio di ricevute e scontrini) che concorrono a far ritenere che l'evasione sia non solo molto elevata, ma sia anche aumentata negli ultimi anni.

Gran parte dell'evasione fiscale (Irpef, Iva, Irap) sembra concentrarsi, in Italia, tra quei circa 4 milioni di soggetti che svolgono attività di impresa o esercenti arti e professioni, che rientrano nell'ambito di applicazione degli studi di settore (con ricavi, cioè, minori di 5.154.569 euro). Prima della finanziaria 2005, il diverso regime di accertamento dei contribuenti a seconda che avessero contabilità ordinaria (non soggetti ad accertamento in base agli studi) o semplificata (soggetti agli studi) aveva indotto molti di questi soggetti, pur rientrando nei limiti di applicazione della contabilità semplificata, ad optare per la contabilità ordinaria. Si può valutare che "...in almeno 1/3 dei casi il regime contabile prescelto o la forma giuridica adottata abbiano "avuto l'effetto di porre le imprese al riparo dalla diretta applicazione degli studi di settore"(Basilavecchia et. al. 2005).

Inoltre, i contribuenti si sono progressivamente adattati agli studi "non tanto e non solo nel senso di un innalzamento dei ricavi dichiarati a quelli calcolati in base agli studi, quanto piuttosto attraverso una manipolazione dei dati contabili e strutturali dichiarati che assumono rilievo ai fini della ricostruzione della potenzialità produttiva. Infatti, risulta che in soli tre anni (dal 1998 al 2000) il numero di contribuenti congrui è passato dal 49,2% al 59%, senza che tutto ciò sia tradotto in un coerente incremento dei redditi dichiarati" (Basilavecchia et al., 2005).

Infine, va sottolineato come più della metà delle imprese (più di 2 milioni) dichiarino ricavi inferiori a 60.000 euro (tabella 1). Con riferimento ai professionisti (tabella 2) la percentuale che dichiara compensi inferiore a questa soglia raggiunge quasi i 600.000 (poco meno dell'80% del totale).

È chiaro che in un contesto di questo tipo il contrasto dell'evasione è particolarmente difficile e deve essere supportato non solo da strumenti adeguati, ma anche e soprattutto da una azione continuativa, decisa e ben strutturata della Amministrazione finanziaria. La continuità è un requisito molto importante: nei confronti di questi soggetti i controlli servono più che per recuperare gettito nell'immediato, per l'effetto di deterrenza che esercitano, inducendo progressivamente i contribuenti ad aumentare spontaneamente la loro adesione agli obblighi tributari.

Le difficoltà strutturali di controllo dell'evasione non avevano impedito, nella precedente legislatura, di iniziare ad ottenere qualche tangibile risultato positivo, soprattutto a seguito dell'avvio degli studi di settore. Negli ultimi anni, il processo si è interrotto e l'attività dell'Amministrazione finanziaria è stata per molto tempo relegata alla gestione dei condoni, anche al fine di massimizzarne il risultato in termini di gettito.

Tab.1. *Distribuzione del numero delle imprese e ammontare dichiarato per classi di volume d'affari (periodo di imposta 2001)*

Classi di volume d'affari (in euro)	Frequenza	%	Ammontare
minore di zero	1.764	0,04	-106.957
Zero	445.055	11,088	
da 0 a 2.500	115.070	2,867	139.597
da 2.500 a 5.000	112.872	2,812	421.695
da 5.000 a 7.000	93.227	2,323	557.642
da 7.000 a 10.000	137.499	3,426	1.169.949
da 10.000 a 15.000	223.578	5,570	2.782.916
da 15.000 a 20.000	205.089	5,109	3.576.313
da 20.000 a 30.000	334.555	8,335	8.283.052
da 30.000*0 a 40.000	260.579	6,492	9.063.893
da 40.000 a 60.000	369.865	9,214	18.226.472
Sub totale	2.299.153	57,279	44.114.572
da 60.000 a 200.000	898.467	22,384	99.381.884
da 200.000 a 300.000	198.954	4,957	48.678.837
da 300.000 a 500.000	191.475	4,770	74.019.315
da 500.000 a 2.500.000	323.696	8,064	346.504.554
da 2.500.000 a 5.000.000	50.892	1,268	176.927.497
da 5.000.000 a 25.000.000	42.339	1,055	424.723.129
oltre 25.000.000	8.985	0,224	1.418.795.542
Sub totale	1.714.808	42,721	2.589.030.758
TOTALE	4.013.961	100,000	2.633.145.327

Fonte: Basilavecchia et. al. (2005); elaborazioni su dati del Dipartimento per le politiche fiscali - Le dichiarazioni in cifre - Analisi statistiche anno d'imposta 2001

Tab. 2. *Distribuzione dei professionisti per classi di compenso (periodo di imposta 2001)*

Classi di compensi (in euro)	Numero Professionisti	%
Zero	70.409	9,25
da 0 a 2.580	37.544	4,93
da 2.580 a 5.000	33.768	4,43
da 5.000 a 7.000	28.237	3,71
da 7.000 a 10.330	47.129	6,19
da 10.330 a 15.490	73.144	9,60
da 15.490 a 20.660	66.341	8,71
da 20.660 a 25.820	54.127	7,11
da 25.820 a 30.990	45.105	5,92
da 30.990 a 40.000	57.570	7,56
da 40.000 a 61.970	85.829	11,27
Sub totale	599.203	78,68
da 61.970 a 185.920	136.892	17,98
da 185.920 a 309.870	15.389	2,02
da 309.870 a 516.460	6.307	0,83
da 516.460 a 2.500.000	3.647	0,48
da 2.500.000 a 2.700.000	7	0,00
da 2.700.000 a 5.164.570	45	0,01
da 5.164.570 a 7.000.000	4	0,00
oltre 7.000.000	2	0,00
Sub totale	162.293	21,32
TOTALE	761.496	100,00

Fonte: Basilavecchia et. al. (2005); elaborazioni su dati del Dipartimento per le politiche fiscali - Le dichiarazioni in cifre - Analisi statistiche anno d'imposta 2001

3.4 Gli effetti dei condoni sul gettito

Il gettito derivante dai condoni è stato in questi anni (e continuerà ad essere nel 2005, posto che due rate del condono edilizio sono state spostate a quest'anno) un'importante fonte di entrata. Il picco più elevato è stato il 2003, con quasi 20 miliardi di euro. Ma due fattori vanno considerati, a compensazione di questi "successi".

Da un lato, una parte non trascurabile di questo prelievo avrebbe potuto essere nel tempo recuperata, grazie alla normale attività dell'Amministrazione, che è stata invece inibita data la particolare tipologia e varietà di sanatorie ammesse. Ad esempio, con la "rottamazione dei ruoli" si è svenduta spesso a basso prezzo l'attività di accertamento condotta in passato; ammettendo ai condoni anche i contribuenti per i quali era stata svolta una attività di accertamento (purchè non notificata con apposito verbale) si sono di nuovo vanificati mesi e forse anche uno-due d'anni del lavoro di accertamento svolto dall'Amministrazione. A queste "perdite" di gettito si sommano quelle derivanti dalla interruzione dell'attività di accertamento: i continui spostamenti dei termini per l'adesione ai condoni hanno reso impossibile impostare un credibile programma in tal senso; la diffusione di sanatorie anonime (condoni tombali e scudo fiscale) e la

concessione di franchigie per gli accertamenti futuri hanno reso di fatto inefficaci ulteriori accertamenti.

Dall'altro, i condoni, e la contestuale interruzione dell'attività di accertamento e controllo da parte dell'Amministrazione, potrebbero avere indotto una riduzione nel tasso di *compliance* da parte dei contribuenti. Anche la rilevanza di questo fenomeno è difficile, se non impossibile, da valutare.

Poiché l'evasione si concentra sull'Irpef pagata per autotassazione, si potrebbero osservare i dati relativi agli anticipi (giugno e novembre) e al saldo (giugno), ma la varietà dei provvedimenti che incide su questi versamenti, in aggiunta agli effetti dovuti all'andamento degli imponibili, non consente facili interpretazioni. Infatti, il confronto con il 2001 è fuorviante, per via di un cambiamento nel regime di tassazione dei redditi di lavoro parasubordinato, mentre quello con il 2002 potrebbe già incorporare un calo di *tax compliance* dovuto agli effetti del condono, in quanto si iniziò a parlare di possibilità di condono prima della scadenza dell'autotassazione di giugno 2002 (Nel 2001 il regime di tassazione dei redditi di lavoro dipendente è stato esteso ai redditi di lavoro parasubordinato (es. collaborazioni coordinate e continuative, ora co.co.pro.). Come risultato, nel 2001 vi è una riduzione degli incassi per ritenute sul lavoro autonomo e un forte aumento di quelli per ritenute sui redditi di lavoro dipendente. Le maggiori ritenute effettuate su questi redditi nel 2001 si sono poi riflesse in minori imposte versate nel 2002 (saldo e acconti). Gli incassi 2002 sono anche stati anche influenzati negativamente dall'aumento della percentuale di acconto nel 2001. Confrontare il saldo 2001 con quello 2004 fornirebbe dunque informazioni fuorvianti).

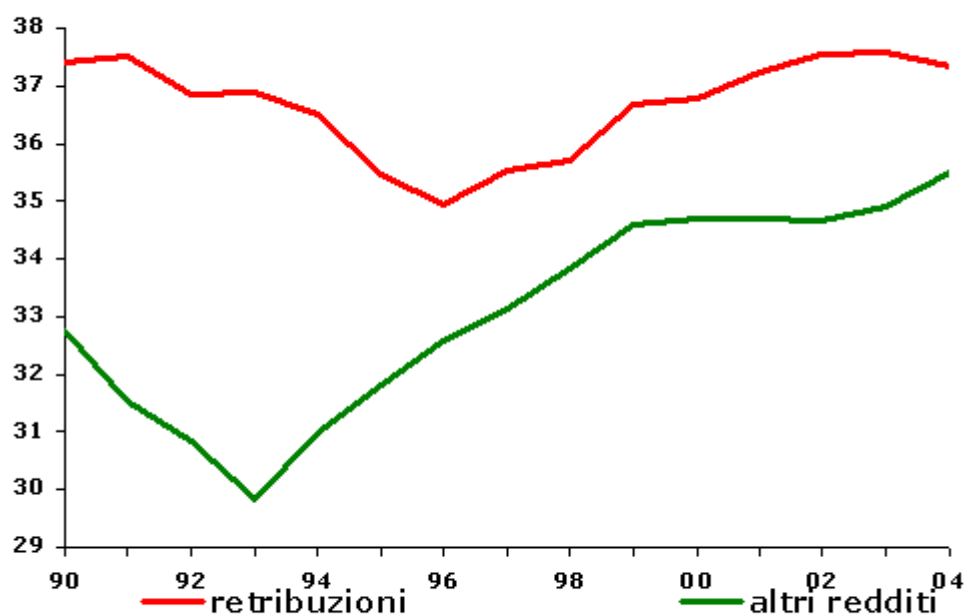
Pur con queste cautele, l'analisi della tabella 3, che riporta gli incassi Irpef dello stato suddivisi per tipologia di incasso (ritenute, saldi, acconti, etc.), nel periodo 2002-2004, mostra che a sostenere il gettito Irpef in questi anni sono state soprattutto le ritenute sul lavoro dipendente e parasubordinato (+8,2% sui privati e 9,5% sui pubblici) e sui redditi di lavoro autonomo (+11,5%). L'Irpef versata a saldo cala invece del 10,3% e gli acconti sono sostanzialmente stabili, in valore assoluto. Questi andamenti sono tanto più sorprendenti se si osserva l'andamento dei redditi di lavoro dipendente e di lavoro autonomo e capitale. Dalle figure 9 e 10, che confrontano la quota del reddito da lavoro dipendente, da un lato e da lavoro autonomo, impresa e capitale (fig. 9) o di solo lavoro autonomo e impresa (fig. 10), dall'altro (sul totale delle entrate complessive delle famiglie al netto delle imposte e dei contributi) mostra come l'andamento dei diversi tipi di redditi vada negli ultimi anni in direzione opposta a quello degli incassi dall'Irpef.

Tab. 3. *Bilancio dello stato: Irpef*

IRPEF	2002	2003	2004	Var 2004/02
Ruoli	402	293	348	-0,134
ritenute sui dipendenti pubblici	9283	9761	10164	0,095
ritenute sui dipendenti privati	79822	82481	86389	0,082
ritenute sui redditi di lavoro autonomo	9558	10289	10658	0,115
saldo (autotassazione)	5249	5060	4715	-0,102
Acconto (autotassazione)	15325	16193	15278	-0,003
accertamento con adesione	448	139	107	-0,761
totale Irpef	120087	124216	127659	0,063
Pil	1260613	1302175	1349370	0,070

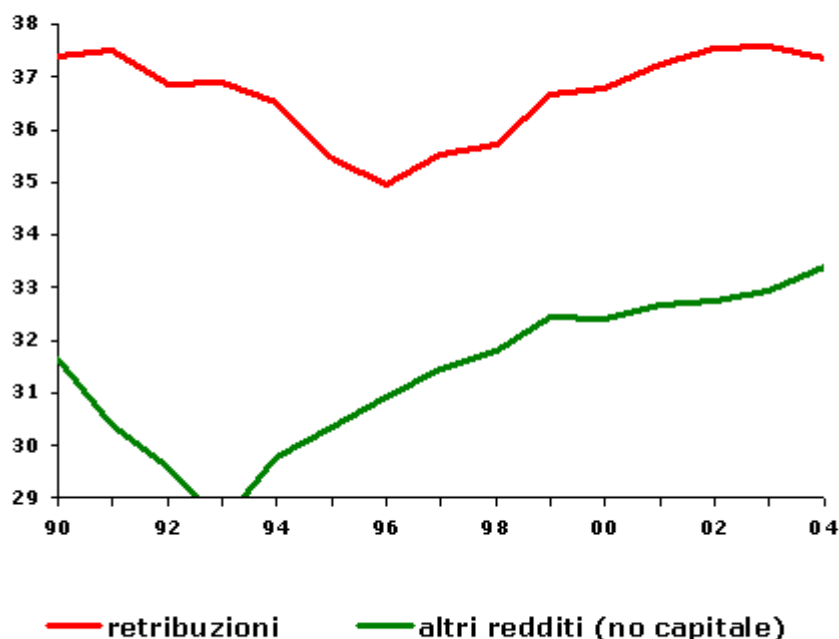
Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2005).

Fig. 9. *Redditi di lavoro dipendente e altri redditi sulle entrate complessive delle famiglie consumatrici (al netto dei contributi sociali)*



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Fig. 10. Redditi di lavoro dipendente e altri redditi, esclusi i redditi di capitale, sulle entrate complessive delle famiglie consumatrici (al netto dei contributi sociali)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

In assenza di altre informazioni disponibili, alcune utili considerazioni aggiuntive possono essere fatte richiamando brevemente le principali conclusioni della letteratura economica sui possibili effetti dei condoni sui gettiti.

Nonostante l'importanza degli aspetti etici connessi ai condoni, continueremo a concentrare l'attenzione sugli effetti delle sanatorie sul gettito. In estrema sintesi, si può dire che sia la letteratura che l'evidenza empirica mettono in evidenza la presenza di fattori contrastanti, il cui effetto netto dipende crucialmente dal tipo di sanatoria e dall'effetto che essa ha sul grado di adesione spontanea dei contribuenti al pagamento dei tributi.

In genere, come è intuitivo, l'effetto dei condoni sulla *tax compliance* tende ad essere negativo, ma questo effetto può essere ridotto o anche rovesciato, a seconda delle motivazioni e delle modalità con cui viene effettuata una politica di sanatoria fiscale.

La prima condizione per evitare effetti negativi sul gettito è che il condono deve essere un intervento eccezionale, non ripetuto, in modo da non generare aspettative di ulteriori condoni. Per questo, condoni effettuati per recuperare o anticipare gettito al fine di ridurre gli squilibri dei conti pubblici possono avere negativi sulla *tax compliance*, e dunque sul gettito, in quanto, se le difficoltà dei conti pubblici persistono, possono generare aspettative di ulteriori condoni.

In secondo luogo, la sanatoria non dovrebbe essere generalizzata: non dovrebbe riguardare imposte che possono essere recuperate con l'attività ordinaria e non dovrebbe riguardare una vasta platea di contribuenti. Di fronte ad un'ampia adesione

si possono anche stimolare comportamenti imitativi e ci si può sentire maggiormente al riparo da futuri controlli. Un'adesione massiccia a un condono è perciò una buona notizia per le casse dello stato nell'immediato, mentre non lo è per le stesse casse, nel futuro.

In terzo luogo, il condono dovrebbe accompagnarsi ad un inasprimento dei poteri e dell'attività di accertamento dell'amministrazione finanziaria, affinché vi sia una credibile minaccia per i potenziali futuri evasori.

In quarto luogo, il condono dovrebbe consentire, in cambio del perdono fiscale, a cui spesso si accompagna uno sconto sulle imposte dovute, la raccolta di dati e informazioni utili per le future attività di accertamento e di contrasto all'evasione.

In Italia nessuna di queste regole di base per evitare le ripercussioni negative dei condoni sulla *tax compliance* dei contribuenti sembra essere stata seguita, a dimostrazione del fatto che i condoni della prima parte di questa legislatura avevano l'unico obiettivo di recuperare gettito, il più possibile e il più in fretta possibile, anche a scapito di entrate future.

I condoni sono stati prorogati e ripetuti e, soprattutto, annunciati, persino prima della scadenza del pagamento dei tributi. Si è già detto del 2002. Analogamente, nel 2003, le prime voci di un'estensione del condono anche all'anno 2002, poi puntualmente verificate, hanno iniziato a circolare prima della scadenza estiva per il saldo 2002 e sono state confermate, da un sottosegretario del Ministero dell'economia, a settembre 2003, prima ancora dell'invio della dichiarazione in via telematica. Di fronte ad annunci di questo tipo vi è un evidente incentivo a non aderire spontaneamente al pagamento dei tributi.

In secondo luogo le sanatorie sono state molto generali ed estese ed hanno interessato una vastissima platea di contribuenti. Come ricorda la Corte dei Conti (2005) «si tratta di risultati che non trovano precedenti e che hanno indotto la Corte a programmare una apposita indagine per verificarne le ragioni e le implicazioni, in termini di eventuali modifiche strutturali indotte nei comportamenti dei contribuenti e nell'andamento del gettito da attività ordinaria di gestione e da accertamento e controllo» (p.115).

Contestualmente ai condoni, non si è data l'impressione, a differenza di quanto è invece di solito accaduto con i condoni del passato, di volere potenziare l'attività e i poteri di controllo e di accertamento dell'Amministrazione finanziaria. Solo con l'ultima finanziaria (2005) si sono introdotte alcune prime importanti misure, tra cui i più ampi poteri di accertamento in base agli studi di settore e un'estensione della possibilità di far ricorso a controlli bancari. Sono passi nella giusta direzione, ma ancora insufficienti per rendere efficace e credibile la nuova politica di lotta all'evasione. Ulteriori provvedimenti sono in corso di definizione per la prossima finanziaria. La loro definizione sarà molto importante, in quanto recuperare credibilità dopo anni di condoni e sostanziale noncuranza per l'evasione è compito delicato, e non lascia margini ad ulteriori errori. Incluso il fatto che occorre anche definire, assieme agli inasprimenti nei controlli, maggiori garanzie di tutela del contribuente.

Infine, a differenza di quanto accade in molte esperienze estere, i condoni non sono serviti a fare emergere il sommerso, in quanto gli evasori totali non erano ammessi, né sono serviti a reperire informazioni utili sull'effettivo reddito dei contribuenti, in

modo da garantire, in cambio del perdono fiscale, una maggiore base di riferimento per il futuro. Al contrario, come si è detto, molte tipologie di condono sono state anonime. L'anonimato è stata una assoluta novità, che dallo "scudo fiscale" per la regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero si è esteso al condono tombale e all'integrativa per gli anni pregressi. L'unica spiegazione è incentivare l'adesione, cui l'anonimato ha certamente contribuito, al fine di massimizzare il gettito, nell'immediato. Dal punto di vista del gettito futuro, anzi, l'interruzione di informazioni, che avrebbero invece potuto essere raccolte con la normale attività di accertamento, renderà più complessa l'attività dell'Amministrazione.

Riferimenti bibliografici

Banca d'Italia (2004), *Statistiche di finanza pubblica nei paesi dell'Unione Europea*, Supplemento al Bollettino Statistico, n. 69

Basilavecchia M., L. Del Federico, M. Romano, L. Salvini (2005), *Controlli tributari e contrasto all'evasione*, in *Per lo sviluppo: Fisco e Welfare*, a cura di S. Giannini e P. Onofri, Fondazione Di Vittorio, Il Mulino, Bologna (in corso di pubblicazione).

Bernardi L. e L. A. Franzoni (2004), *Evasione fiscale e nuove tipologie di accertamento: un'introduzione all'analisi economica*, Working paper SIEP, n.303, gennaio.

Censis (2005), *Gli angusti canali della formazione del reddito, Un mese di sociale: gli italiani fra patrimonio e reddito*, documento n. 3, Roma, 15 giugno,

Corte dei Conti (2005), *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2004*, 24 giugno

Nens (2005), *La politica fiscale del centrodestra. Quattro anni di provvedimenti tributari secondo le relazioni tecniche del governo*, giugno.

4. La dinamica della spesa

4.1 La spesa in quota del Pil

Il livello della spesa pubblica totale in Italia è in linea con la media dei paesi dell'Unione europea (vedi tabella 1). La peculiarità italiana emerge se si guarda alla sola spesa primaria (la spesa al netto degli interessi), che è inferiore alla media europea per 2-2,5 punti di Pil (nel 2002, 42,1% in Italia contro 44,8 e 44,3, rispettivamente di Eur12 e Eur15). Il peso degli interessi sul debito pubblico è certamente l'elemento caratterizzante più importante della spesa pubblica italiana. Il finanziamento degli interessi richiede che, dato un livello di entrate pubbliche anch'esso in linea con la media dei paesi europei, la spesa per le altre voci sia inferiore alla media. Ciò è quanto puntualmente avviene, con l'eccezione della spesa per ordine pubblico e sicurezza (tab. 1).

Dal punto di vista del problema strutturale rappresentato dalla spesa per interessi, l'ultimo decennio è stato particolarmente favorevole: la spesa per interessi è diminuita dal 13% del Pil nel 1993 al 5,1% del 2004. Ciò grazie a una fortissima riduzione del costo medio del debito, che si è più che dimezzato. La politica di bilancio, tuttavia, non è riuscita ad accompagnare la discesa della spesa per interessi con una significativa riduzione della spesa primaria. L'equilibrio della finanza pubblica italiana resta quindi

sempre soggetto al rischio di una ripresa del livello dei tassi di interesse, vuoi per motivi di carattere generale, legati all'evoluzione dei mercati finanziari, vuoi per motivi peculiari legati alla specifica realtà del debito pubblico italiano, che resta il più alto tra i paesi europei.

Nel 2004 la spesa pubblica in quota del Pil è stata pari al 48,8%, quasi nove punti in meno rispetto al valore massimo, 57,6%, toccato nel 1993 (Figura 1). Questa riduzione, tuttavia, è quasi interamente, per otto punti su nove, imputabile all'andamento della spesa per interessi. Il contributo della spesa primaria è stato, quindi, soltanto di circa un punto di Pil.

Mentre la discesa della spesa per interessi è un dato costante a partire dal 1993, dopo una fase di crescita nel primo scorcio degli anni '90, l'andamento della spesa primaria non mostra, invece, la stessa regolarità. Dal 1990 al 1993, la spesa primaria cresce di quasi un punto (per effetto di un aumento di due punti della spesa corrente e di una diminuzione di un punto di quella in conto capitale). Il biennio successivo, 1994-1995, è eccezionale, in quanto fa registrare una diminuzione della spesa primaria di tre punti (provenienti interamente da riduzioni della spesa corrente), dal 44,6% del 1993 al 41,6% del 1995 (Ancora più pronunciata è la riduzione della spesa rispetto a quello che sarebbe stato il tendenziale in assenza ad esempio della riforma delle pensioni attuata dal governo Amato). Non vi sono nella storia della finanza pubblica italiana nel dopoguerra altri esempi di riduzione della spesa così intensi e così concentrati nel tempo. Segue una fase di stabilizzazione, che si protrae fino al 2000, quando la spesa primaria è ancora al 41,4%. Nel 2001 si ha un'inversione di tendenza: la spesa riprende a crescere, di 2,7 punti in tre anni e nel 2003 raggiunge il 44,1%, non lontano dal livello massimo del 1993. Nel 2004, la crescita sembra essersi interrotta e si registra una diminuzione di quasi mezzo punto.

Il quadro d'insieme della dinamica della spesa, e quindi la valutazione delle politiche di bilancio, sembra chiaro: un grande sforzo di riduzione della spesa nel biennio 1994-1995, che contribuisce, certamente insieme con quello ancora più intenso sulle entrate negli stessi anni e in quelli immediatamente successivi, al risanamento finanziario. L'adesione alla moneta unica consente l'azzeramento della componente del rischio di cambio nei tassi di interesse sul debito pubblico e la rapida discesa della relativa spesa (degli otto punti di diminuzione della spesa per interessi registrata nel periodo 1993-2004, ben cinque si sono realizzati in soli tre anni, tra il 1996 e il 1999). Nella seconda metà degli anni '90, si riesce a controllare la spesa, mantenendo i risparmi ottenuti nel 1994-1995. Questo comportamento virtuoso si interrompe nel 2001 e con una certa rapidità la spesa tende a riportarsi sui livelli massimi del passato.

4.2 La spesa in termini reali: un'immagine più stabile

Tuttavia, per giudicare l'andamento della spesa pubblica (e le scelte di bilancio che la determinano), il riferimento alle quote sul Pil può essere molto fuorviante. Infatti, mentre per le entrate si può ipotizzare una elasticità rispetto al Pil vicina all'unità, per le spese, nel caso italiano, l'elasticità è molto bassa, virtualmente nulla. Per capire come si è mossa la politica di bilancio, la dinamica in termini reali sembra, quindi, preferibile, specie per una fase come quella degli ultimi anni di bassa crescita del Pil. La Figura 2 mostra l'andamento della spesa primaria dal 1990 al 2004 a prezzi costanti (ottenuta applicando il deflatore implicito del Pil). Uno dei fatti che erano emersi dall'analisi dell'andamento della quota del Pil, l'eccezionale diminuzione della spesa a metà degli anni '90 viene confermato. A partire almeno dal 1997, tuttavia, la

spesa torna a crescere in termini reali e non si ritrova più una chiara cesura tra gli anni prima del 2000 e quelli successivi.

La tabella 2 riporta i tassi medi di crescita delle principali voci di spesa a prezzi costanti. Guardando alla spesa corrente primaria si nota subito che, con l'eccezione del 1994-1996, la tendenza a crescere a un tasso annuo reale di poco superiore al 2% è una costante di tutto il periodo. Vi sono, tuttavia, differenze significative nel comportamento delle singole voci. Nel primo scorcio degli anni '90, la crescita è guidata dalle prestazioni sociali in denaro (+3,8% reale l'anno nel 1991-1993), che poi rallentano vistosamente (l'effetto della riforma delle pensioni e di altri interventi). Dal 1997 la componente più dinamica è la spesa per prestazioni in natura (essenzialmente spesa sanitaria), che nella prima metà degli anni '90 era diminuita in termini reali, con tassi di crescita annui anche superiori al 6%. La spesa collegata alla produzione di servizi pubblici (redditi da lavoro e consumi intermedi) e la spesa in conto capitale mostrano un andamento qualitativamente simile: dopo la flessione di tutta la prima metà degli anni '90 (molto forte per la spesa in capitale) riprendono poi a crescere in termini reali. Per i trasferimenti alle imprese (contributi alla produzione e agli investimenti), vi è una tendenza costante alla diminuzione fino al 2000, seguita da una ripresa della crescita negli anni successivi.

L'analisi dell'andamento della spesa in termini reali porta, insomma, a modificare le conclusioni che si traggono dall'osservazione della dinamica della quota sul Pil. Una politica di riduzione è già in atto all'inizio degli anni '90 e tocca soprattutto la spesa in conto capitale e, tra le spese correnti, quella per redditi da lavoro e prestazioni in natura. Il complesso della spesa corrente primaria cresce, tuttavia, a un tasso reale annuo del 2%, a causa della forte dinamica delle prestazioni sociali in denaro. La fortissima riduzione delle spese in conto capitale, fa sì, comunque, che la spesa totale primaria cresca nel triennio 1991-1993 a un tasso reale annuo dell'1%, un valore basso alla luce sia dell'esperienza del passato sia degli sviluppi successivi (Negli anni '70 la spesa corrente primaria cresceva a un tasso reale annuo del 5,5%, negli anni '80 del 4%). Nel triennio 1994-1996 la spesa primaria totale diminuisce, in media, dello 0,4% l'anno in termini reali (la spesa corrente primaria dello 0,3%). Tutte le voci di spesa diminuiscono, con l'eccezione delle prestazioni sociali in denaro che, comunque, crescono a un tasso che è meno della metà di quello del triennio precedente.

A partire dal 1997, la spesa riprende a crescere in termini reali e, nel complesso, con un ritmo simile lungo tutto il periodo 1997-2004. Confrontando i due sotto-periodi 1997-2000 e 2001-2004, per alcune voci (i redditi da lavoro dipendente e le spese in conto capitale), la crescita è più intensa nel quadriennio più recente, per altre (le prestazioni in natura e i consumi intermedi) avviene il contrario. La differenza nell'insieme è modesta: la spesa primaria totale cresce a un tasso annuo del 2,1% nel primo sotto-periodo e del 2,3% nel secondo (la differenza è ancora minore se si considera la sola spesa corrente). Va rilevato, tuttavia, che ciò dipende in modo cruciale dai risultati del 2004, in cui la spesa è cresciuta davvero poco in termini reali (0,4% la spesa totale primaria). La possibilità di future revisioni del consuntivo 2004 suggerisce una certa cautela: per questa ragione, la tabella riporta anche, separatamente, i tassi di crescita relativi al triennio 2001-2003 e all'anno 2004 (Il forte rallentamento della crescita della spesa corrente registrato nel 2004 è spiegato in buona parte dalla diminuzione (dello 0,3% in termini nominali e di quasi il 3% in termini reali) della spesa per consumi intermedi. Secondo la Corte dei Conti (audizione presso la V Commissione della Camera dei Deputati, 5 maggio 2005), tale riduzione

“deve essere attribuita, in larga misura, ad un effetto meramente contabile, determinato dalla trasformazione in società per azioni della Cassa Depositi e Prestiti - con la conseguente eliminazione, da tale categoria di spesa, degli acquisti di beni e servizi riferibili alla Cassa e, in particolare, degli oneri connessi al servizio di bancoposta”). Nel triennio 2001-2003 il ritmo di crescita reale della spesa totale primaria è stato superiore di quasi un punto l'anno rispetto al quadriennio precedente. Meno intensa, ma pur sempre significativa (0,4 punti l'anno) è la differenza per la parte corrente.

In ogni caso, la differenza nel ritmo di crescita reale della spesa tra il periodo 1997-2000 e gli anni successivi è di secondo ordine rispetto alla differenza tra gli anni prima e dopo il 1996. Il dato più importante è, insomma, quello di una spesa pubblica che a partire dalla seconda metà degli anni novanta ritorna su un sentiero di crescita di lungo periodo, dopo qualche anno di forte contenimento

Ciò non sorprende se si ricordano le caratteristiche di fondo delle politiche di contenimento della spesa nelle ultime due legislature. Esse si basano sulla fissazione di tetti finanziari e sull'adozione di vincoli di tipo amministrativo o para-amministrativo alle erogazioni dei centri di spesa. Di questa natura sono i blocchi annuali del turnover del pubblico impiego reiterati da almeno un decennio senza effetti apprezzabili sul numero dei dipendenti pubblici, i tagli alle spese per consumi intermedi, destinati a essere vanificati da effetti di rimbalzo della spesa negli anni successivi, il trasferimento di compiti di spesa senza finanziamenti agli enti decentrati, i tagli uniformi ai bilanci.

Sono tutte misure giustificate da situazioni di emergenza, che possono funzionare solo nel breve periodo. Nel lungo periodo, esse non solo non producono risparmi ma probabilmente peggiorano la situazione. Creano, infatti, un clima di incertezza per le unità operative della pubblica amministrazione (dipartimenti dei ministeri, uffici periferici dell'amministrazione centrale, regioni ed enti locali), producono disavanzi sommersi, ritardi nei pagamenti dei fornitori con conseguente aggravio di costi, ecc. (Paradossale è il caso dei consumi intermedi nel bilancio dello Stato: il taglio apportato dalla legge finanziaria 2005 agli stanziamenti a legislazione vigente è del 27% per il 2005 e del 35% per gli anni successivi. Come ciò sia realizzabile senza intervenire sui fattori reali che determinano la spesa è un mistero) Tamponata l'emergenza occorre una politica di bilancio che colleghi programmazione finanziaria e programmazione reale, vincoli di bilancio e caratteristiche dei grandi programmi di spesa pubblica. Occorre, cioè, costruire un moderno sistema di programmazione e controllo della spesa pubblica. Su questo fronte non si intravedono progressi. È un ritardo che la finanza pubblica italiana non può più permettersi.

4.3 Un ciclo elettorale della spesa?

Nel valutare le prospettive di breve periodo della finanza pubblica, un elemento spesso evocato nel dibattito degli ultimi mesi è quello del ciclo elettorale del bilancio e, in particolare, della spesa pubblica. Il timore è che, nel periodo immediatamente precedente un'importante scadenza elettorale, il governo in carica cercherà di aumentare la probabilità di una sua rielezione allentando il rigore finanziario, aumentando la spesa e riducendo le imposte. Per fare un esempio, molti hanno letto nell'incremento del disavanzo pubblico verificatosi nel 2001 in Italia, il frutto - almeno in parte - delle scelte compiute dal governo di centro-sinistra nella sua ultima legge finanziaria. Così, oggi si teme che il governo di centro-destra, al di là delle

affermazioni di facciata, si appresti a varare una finanziaria per il 2006 destinata ad aggravare il disavanzo invece che correggerlo.

A questo proposito, cosa ci insegna l'evidenza empirica? L'unico studio sistematico per l'Italia è quello di Santagata (W. Santagata, *Economia, elezioni, interessi. Un'analisi dei cicli economici elettorali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1995), relativo al periodo 1969-1987. Il risultato principale è che nei periodi pre-elettorali si osserva un addensamento dei pagamenti dal bilancio dello Stato che, tuttavia, più che da nuove decisioni legislative, troverebbe origine dalla gestione dei residui passivi e delle giacenze di Tesoreria. Si tratterebbe, insomma, dell'attivazione, per via amministrativa, di disponibilità finanziarie esistenti ma rimaste inutilizzate. Sulla base di questo studio, insomma, in termini di conto delle Amministrazioni pubbliche, dovremmo attenderci un'accelerazione della spese registrate in base alla cassa, vale a dire gli investimenti pubblici e, in parte, i consumi intermedi.

Secondo l'evidenza internazionale più recente (non riferita specificamente all'Italia) considerata da Persson e Tabellini (T. Persson e G. Tabellini, "Do electoral cycles differ across political systems?", luglio 2002) il ciclo elettorale, inteso nel senso tradizionale, riguarderebbe più le imposte che le spese. Infatti "tagli pre-elettorali delle imposte sono un fenomeno universale". Eventuali correzioni dei disavanzi (con tagli delle spese e aumenti delle imposte) tendono, invece, ad essere rinviate a dopo le elezioni, mentre l'andamento della spesa sociale non sembra seguire alcun ciclo elettorale. Provando a usare queste indicazioni come chiave di lettura dell'esperienza italiana più recente, si è tentati di concludere che il ciclo elettorale è già iniziato lo scorso anno con la legge finanziaria 2005 e la riduzione delle aliquote Irpef. Dovremmo insomma attenderci una replica il prossimo autunno, con una manovra pre-elettorale fatta non tanto di aumenti di spese quanto di riduzioni di imposte prive, almeno in parte, di copertura finanziaria.

Tab.1. *Spesa pubblica per funzioni in rapporto al Pil nel 2002 nei paesi dell'Unione Europea*

	Servizi generali (1)	Difesa	Ordine pubblico e sicurezza	Affari economici	Protezione dell'ambiente	Abitazioni e assetto del territorio	Sanità	Attività ricreative, culturali e di culto	Istruzione	Protezione sociale	Totale spesa pubblica	per memoria: spesa per interessi
European Union (15 countries)	6,9	1,7	1,7	4,1	0,7	0,9	6,5	0,9	5,2	19,1	47,7	3,4
Euro-zone (EUR-12)	7,3	1,5	1,6	4,4	0,9	0,9	6,6	0,9	5,0	19,4	48,5	3,7
Belgium	10,0	1,2	1,7	4,4	0,7	0,3	6,7	1,2	6,3	17,7	50,2	6,0
Denmark	8,5	1,6	1,0	3,7	:	0,9	5,6	1,7	8,3	24,5	55,8	3,7
Germany	6,3	1,2	1,7	4,1	0,6	1,1	6,4	0,7	4,2	22,5	48,7	3,1
Greece	10,7	2,7	1,1	4,5	0,6	0,5	3,1	0,4	3,2	20,0	46,8	6,4
Spain	5,3	1,2	2,1	4,5	1,0	1,1	5,4	1,4	4,4	13,5	39,9	2,8
France	7,2	2,4	1,0	4,8	1,2	1,0	8,4	0,8	6,0	20,6	53,5	3,0
Ireland	3,6	0,7	1,5	5,0	:	2,1	6,4	0,5	4,4	9,4	33,7	1,3
Italy	9,3	1,2	2,0	3,8	0,9	0,1	6,5	0,9	5,0	18,2	48,0	5,9
Luxembourg	4,9	0,3	1,0	5,1	1,2	0,8	4,9	1,9	5,0	18,3	43,5	0,2
Netherlands	8,2	1,5	1,6	5,5	0,8	1,6	4,5	1,1	5,0	18,0	47,8	3,1
Austria	7,7	0,9	1,4	5,1	0,3	0,8	6,7	1,1	5,8	20,8	50,6	3,4
Portugal	6,5	1,7	2,0	5,3	0,6	0,9	7,0	1,2	7,1	14,1	46,4	3,1
Finland	6,1	1,4	1,4	5,0	0,3	0,5	6,3	1,2	6,6	21,3	50,1	2,2
Sweden	8,9	2,1	1,4	4,9	0,3	0,9	7,1	1,1	7,5	24,0	58,2	3,2
United Kingdom	4,6	2,6	2,1	2,9	0,6	0,6	6,3	0,6	5,3	16,0	41,7	2,1

(1) Include circa il 90% della spesa per interessi

Fonte: Eurostat

Fig. 1. Spesa pubblica in Italia in % del Pil

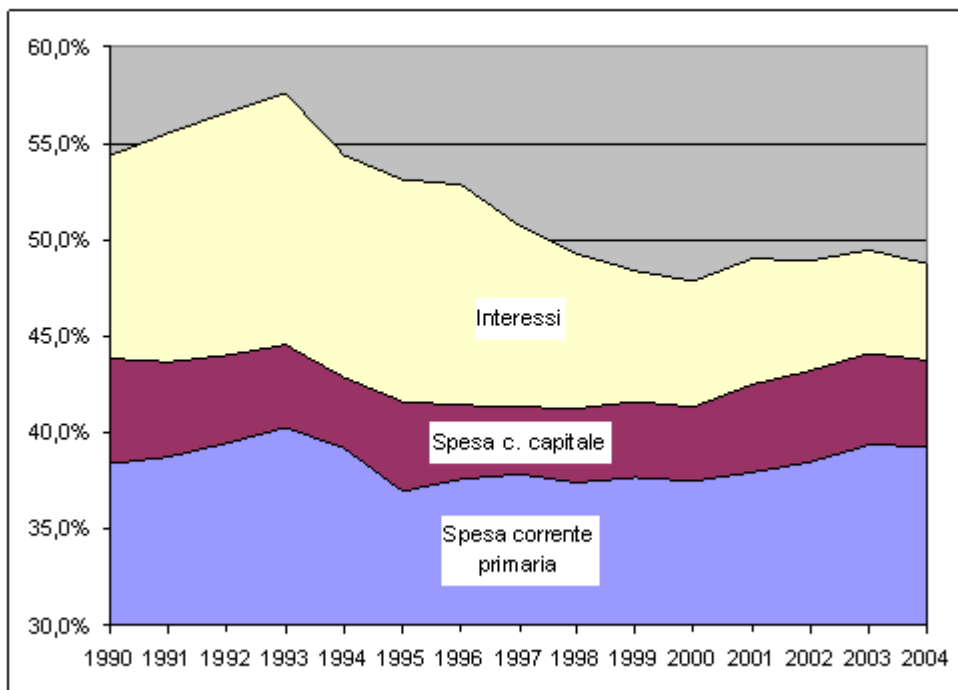
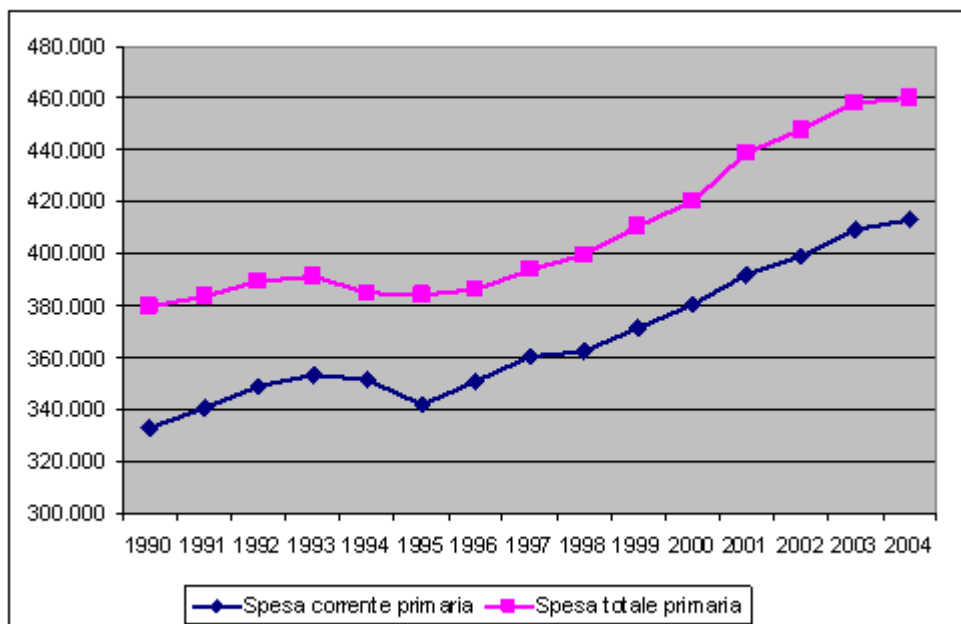


Fig. 2. Spesa pubblica a prezzi 1995 (milioni di euro)



Tab. 2. Tassi di crescita reale medi annui della spesa pubblica

	1991- 1993	1994- 1996	1997- 2000	2001- 2004	2001- 2003	2001- 2004
Redditi da lavoro dipendente	-0,3%	-0,2%	0,1%	1,8%	2,3%	0,4%
Prestazioni sociali in natura	-2,9%	-3,8%	6,5%	4,2%	4,2%	4,3%
Consumi intermedi	2,1%	-0,8%	3,2%	0,6%	1,9%	-2,9%
Prestazioni sociali in denaro	3,8%	1,7%	2,0%	1,8%	1,8%	1,7%
Contributi alla produzione e agli investimenti	-0,9%	-5,7%	-0,8%	0,6%	2,9%	-5,9%
USCITE CORRENTI PRIMARIE	2,0%	-0,3%	2,1%	2,1%	2,5%	0,9%
Investimenti fissi lordi	-6,8%	-3,6%	4,4%	4,9%	5,2%	4,0%
USCITE IN CONTO CAPITALE	-7,1%	-2,0%	2,7%	4,3%	7,4%	-4,4%
USCITE TOTALI PRIMARIE	1,0%	-0,4%	2,1%	2,3%	3,0%	0,4%
Interessi passivi	7,9%	-2,1%	-11,6%	-5,0%	-5,5%	-3,7%
USCITE COMPLESSIVE	2,4%	-0,8%	-0,4%	1,4%	1,9%	-0,1%

5. Tendenze del pubblico impiego italiano: diagnosi e terapie

Questa parte del rapporto intende in primo luogo valutare le caratteristiche attuali e la dinamica osservabile dell'occupazione e delle retribuzioni della Pubblica Amministrazione (PA); secondariamente esso mira a suggerire qualche intervento di breve e medio periodo, volto a correggere le distorsioni più gravi.

È arduo comprendere le tendenze in atto nel pubblico impiego del nostro Paese, sia per quanto concerne i volumi occupazionali e retributivi, sia, *a fortiori*, per quel che riguarda le caratteristiche qualitative e l'efficacia dei risultati. Per quest'ultimo aspetto mancano le evidenze empiriche generalizzate circa il *"value for money"* dell'azione pubblica, diversamente che nei Paesi anglosassoni, e la produttività dei dipendenti della PA è misurata dall'ISTAT unicamente con riferimento al criterio contabile del costo dei fattori: diventa dunque irrilevante ad esempio sapere (Banca d'Italia, 2005) che nel quinquennio 2000-2004 il valore aggiunto al costo dei fattori per unità standard di lavoro è cresciuto nella PA in termini nominali del 7,37%, mentre è rimasto costante nella media dell'economia, perché ciò potrebbe rivelare soltanto un incremento retributivo a favore degli addetti (e vedremo nelle Tabelle 1 e 3 che così precisamente è). L'aspetto quanti-qualitativo è quindi l'unico su cui è possibile un complessivo approfondimento in materia, con l'aggravante, però, che in tal caso sussiste un eccesso di informazioni contrastanti.

La fonte RGS - IGOP (Ragioneria Generale dello Stato) fornisce indicazioni diverse da quelle dell'ISTAT sui livelli occupazionali e retributivi (si confrontino le Tabelle 1, 2, 3 e 4), anche perché quest'ultima istituzione ricalcola le Unità di Lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), mentre la Ragioneria Generale dello Stato, pur tenendo conto delle Forze Armate, ignora i rapporti di lavoro brevi e saltuari, quali ad esempio le collaborazioni coordinate e continuative o occasionali, o alcune supplenze scolastiche. Lo stesso *trend* di lungo periodo dei dipendenti della PA nel Conto Annuale della Ragioneria Generale dello Stato è differente rispetto a quello dell'ISTAT: crescente già fra il 1993 e il 2000 (CNEL, 2003), mentre secondo l'Istituto Centrale di Statistica l'evoluzione sarebbe stata al ribasso fino alla fine del secolo scorso; entrambe però concordano nell'indicare un forte incremento degli occupati civili nell'ultimo quadriennio (+ 134.000 ULA), con un volume al 2004 in aumento perfino rispetto al

1990 (Tabella 1). È invece calato il numero dei militari di leva, sicché la crescita totale del pubblico impiego fra il 2000 e il 2003 è di "sole" 40.000 ULA e l'attuale livello risulta così leggermente inferiore che nel 1990. A complicare queste misure, l'ISTAT stesso produce ben tre diverse serie di informazioni sugli occupati e sulle corrispondenti retribuzioni della PA, con una prima notevole eterogeneità fra i dati riportati nei Conti Nazionali (riferentesi alla classificazione NACE ed escludenti perciò la sanità ed altri servizi sociali come nella Tabella 3) e quelli qui ripresi nella già citata Tabella 1, derivanti dal Conto Economico Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche; all'interno di questi ultimi, poi, esiste un'ulteriore distinzione fra una vecchia serie che si chiude al 2000 ed una nuova che inizia in quello stesso anno, senza raccordo fra le due. Per fortuna nostra, l'EUROSTAT (che non ha risparmiato la matita rossa su molte statistiche ISTAT relative ai conti pubblici) ha almeno lasciato inalterate quelle concernenti il pubblico impiego!

5.1 Diagnosi sulle tendenze occupazionali nella PA

Pur con molti *caveat*, è dunque possibile sintetizzare nei seguenti 7 punti le valutazioni quantitative e qualitative circa le tendenze dell'occupazione nella Pubblica Amministrazione italiana.

1. Negli Anni '90 le dimensioni del pubblico impiego del nostro Paese non si sono allargate, ma dal 2000 è sicuramente ripresa una crescita sostenuta.
2. Essa concerne esclusivamente i civili, mentre i militari di leva stanno rapidamente diminuendo.
3. Nel 2003 gli occupati pubblici risultano superiori che nel 1990 solo nelle nostre Amministrazioni locali. In quelle centrali il calo è modesto (dell'1,5%), mentre esso è più forte negli Enti previdenziali (quasi del 7%).
4. Nel 2003 la quota del pubblico impiego sul totale della popolazione italiana si attesta lievemente sopra al 6,1%, risultando così maggiore che dieci anni prima (5,4%), ma minore che nella media dell'OCSE (7,7%, cfr. Figura 1). Parimenti la percentuale dell'occupazione pubblica su quella complessiva è oggi in Italia (con il 14,6%) non solo inferiore che nella media OCSE (cfr. Figura 2), ma addirittura in discesa rispetto alla fine degli Anni '90. E le due tendenze non sono fra loro incoerenti, poiché il rapporto degli ULA della PA rispetto alla popolazione è per definizione pari a quello relativo all'occupazione totale moltiplicato per il tasso di occupazione (quest'ultimo di recente in risalita nel nostro Paese).
5. Se il livello e l'evoluzione del pubblico impiego italiano non sono dunque da considerarsi *outliers* in un confronto internazionale, essi diventano però preoccupanti quando si guardi al modo in cui si è proceduto nel nostro Paese al contenimento della dinamica occupazionale, con quel che ne consegue sul piano qualitativo. Il dimagrimento prima e poi il moderato ispessimento del pubblico impiego è stato ottenuto con il ricorso al blocco parziale (e spesso inefficace) del *turnover*. Già da molti anni le Leggi Finanziarie hanno disposto che ai rapporti di lavoro cessati nella PA non seguano automaticamente nuove assunzioni, ma il risultato quantitativo non si è pienamente manifestato sia per deroghe previste *ex ante* (come ad esempio nel 2004 sulla scuola), sia per emergenze eccezionali occorrenti *ex post* (normalmente nel campo della sicurezza e dell'ordine pubblico), sia per azioni di elusione da parte di vari comparti della PA, realizzate soprattutto attraverso il ricorso a forme atipiche di

assunzione, sfuggenti alle disposizioni di divieto. La Legge Finanziaria del 1997 prevedeva per le Amministrazioni centrali riduzioni di personale non inferiori all'1,5% e, con successive modificazioni e integrazioni, tagli non minori del 3,5; la Legge Finanziaria per il 2002 vietava l'assunzione di dipendenti a tempo indeterminato alle Amministrazioni centrali e decentrate che non avessero rispettato il Patto di Stabilità interno nel 2001, e prevedeva ulteriori contrazioni dell'1% nel 2002 e nel 2003 (CNEL, 2003). Ancora nel 2004 il Governo voleva bloccare il *turnover* nel senso che per ogni cinque operatori pubblici che andassero in pensione nel 2005, avrebbe dovuto essere assunto solo uno nuovo, con una previsione di 75.000 persone in meno nel biennio 2005-2007 e con un risparmio di spesa prospettato in 800 milioni di euro (Kostoris Padoa Schioppa, 2005). Il primo effetto di tali vincoli, pur parziali e inefficaci, sul ricambio della manodopera della PA è stato, come è ovvio, il progressivo invecchiamento dei dipendenti pubblici. L'età media oggi supera i 50 anni fra i lavoratori maschi di molti comparti, inclusi quelli che dovrebbero essere più degli altri orientati al futuro e al progresso, quali l'Università, la Scuola, la Magistratura (Figura 3). L'età non è solo alta, è anche rapidamente crescente, risultando nel pubblico impiego un invecchiamento medio di quasi un anno per ogni due solari trascorsi (Figura 4). L'anzianità di servizio si allunga in coerenza (Figura 5). Se queste evidenze empiriche appaiono drammatiche quanto alle inevitabili implicazioni sul declino della capacità innovativa, della produttività, dell'aggiornamento tecnologico dei lavoratori della PA, esse producono però anche il messaggio, in qualche misura consolatorio, che lo svuotamento massiccio degli organici pubblici si approssima, per ragioni di quiescenza: infatti la Riforma Dini tuttora vigente assicura condizioni privilegiate per le pensioni di anzianità nel pubblico impiego, eccetto che per coloro che nel 1992 avevano meno di 8 contribuzioni, richiedendo un minimo di 20 anni contributivi nello Stato, 25 nelle Amministrazioni locali, soggetti dal 1995 ad aumenti gradualmente e, in mancanza di essi, ad alcune penalizzazioni (si veda Kostoris Padoa Schioppa, 1996).

6. L'*overmanning* nella PA italiana non esiste in assoluto perché vi è allo stesso tempo esubero di manodopera, da un lato, insufficienza di qualificazioni dall'altro. Lo abbiamo visto sopra quanto alla distribuzione per età dei dipendenti pubblici. Lo deduciamo ora quanto alla selezione avversa creata da un sistema di rapidissima immissione nel ruolo. È evidente che quanto più il sistema privato dell'Italia si adegua alle condizioni dei mercati internazionali, proponendo retribuzioni superiori a chi è disposto a rischiare maggiormente senza pretendere la garanzia del posto, tanto più la PA del nostro Paese, offrendo senza remissioni e cambiamenti questa assicurazione, ma anche salari omogenei privi di variabilità, tende ad attirare persone mediamente meno capaci. Un parziale antidoto a tale situazione consiste nell'allungare il periodo di prova prima che diventi difficile - se non impossibile - licenziare una persona di ruolo. Purtroppo appare (Tabella 5) che in nessun altro Paese dell'OCSE il periodo di prova è breve come da noi, risultando questo 2 volte maggiore in Francia, quasi 8 volte in Germania, 15-16 volte più elevato in Irlanda e nel Regno Unito del laburista Blair, mentre era 31 volte più alto ai tempi della conservatrice Thatcher. Più in generale, le rigidità nelle assunzioni e nella gestione del pubblico impiego italiano non hanno quasi uguali nel mondo. L'indicatore dell'ISAE, 2002, basato sui vincoli al metodo di selezione, sulla brevità del periodo di prova e sul grado di discrezionalità del dipendente nelle varie mansioni procedurali, mostra che solo Francia e Grecia ci battono nella inflessibilità dell'operatività della PA; per l'Istituto Fraser la rigidità del servizio pubblico è addirittura massima in Italia rispetto al resto d'Europa, mentre per l'IMD è seconda dopo quella francese (cfr. Kostoris Padoa Schioppa, 2003). Il tutto produce l'inerzia, talvolta omertosa, degli impiegati pubblici, perché spesso "fare significa sbagliare", mentre omettere di agire o di correggere gli altri è premiante e

permette di essere lasciati tranquilli in una sorta di disoccupazione nascosta (Kostoris Padoa Schioppa, 2001).

7. L'incentivo a dare il meglio di sé nell'occupazione pubblica scarseggia anche perché è modesta la quota di coloro che subiscono la minaccia credibile di un contratto non a tempo indeterminato. Secondo mie stime basate su dati recenti della Ragioneria Generale dello Stato (Tabella 2), nel 2003 poco meno del 6% dei lavoratori civili per la PA è in questa condizione - definita come precaria, anche se è accertato che un'alta percentuale, e presumibilmente tutti i capaci, ottengono un rinnovo di contratto alla scadenza -: il 4,6% è assunto a tempo determinato o in telelavoro, è interinale o lavoratore socialmente utile o ha un rapporto di formazione-lavoro, mentre l'1,3% consiste di cococo o di altro personale estraneo agli organici, frutto dell'*outsourcing*, che appare nel bilancio pubblico non nella posta dei redditi da lavoro dipendente, bensì in quella degli "acquisti di beni e servizi" e dei "consumi intermedi". Tali tipologie flessibili di attivi, ingrossate per merito del Pacchetto Treu del 1997 e fortunatamente non soggette alle modifiche limitative introdotte dalla Legge Biagi per il settore privato, sembrano essere in grado di apportare un prezioso contributo di professionalità assente nella PA, con retribuzioni anche potenzialmente molto diversificate in ragione delle capacità e delle scarsità, risultando però ancora molto circoscritte a causa di vincoli introdotti da norme, contratti, prassi sindacali. Più diffuso è invece il part-time, ma esso, si noti bene, non è affatto un elemento migliorativo nella PA, perché può essere richiesto solo dal lavoratore e non è soggetto a negoziazione da parte datoriale, dovendo in ogni caso venire concesso *ad nutum*.

5.2 Diagnosi sulle tendenze retributive nella PA

Passando ad analizzare gli aspetti retributivi del pubblico impiego, va subito osservato che, mentre i livelli occupazionali della PA italiana non sembrano fuori linea nelle comparazioni internazionali, quelli retributivi per molti aspetti lo sono. In proposito, conviene sottolineare i seguenti 7 punti.

1. In rapporto al Pil, i redditi da lavoro dipendente nel settore pubblico del nostro Paese rappresentano oggi il 10,6% e la percentuale ha sempre oscillato fra il 10 e l'11% (Tabella 1), senza scostamenti dalla media OCSE (Figura 2). Già questo fatto, combinato con l'informazione che la quota dell'occupazione pubblica su quella totale è in Italia inferiore alla media OCSE, lascia presagire che la retribuzione pro capite della PA è da noi non solo superiore a quella del settore privato, ma di una proporzione maggiore che nel resto dei Paesi sviluppati.

2. Infatti, in Italia la retribuzione media pro capite nell'Amministrazione centrale della PA è circa pari a 1,3 volte quella del settore privato (Tabella 1), mentre lo stesso rapporto nell'OCSE è, all'inizio degli Anni '90 (secondo Schiavo-Campo *et al.*, 1997a e 1997b), uguale a 0,9. Non è molto rilevante la considerazione secondo cui nella PA ci sono molti più dirigenti e colletti bianchi che nelle attività di mercato: questo è già l'effetto di un comportamento pubblico inefficiente se non addirittura scorretto, consistente nel trasformare tutti in "generalisti senza truppa". Da tale punto di vista il confronto internazionale non potrebbe essere più convincente.

3. Quanto sopra detto avviene nonostante che l'Amministrazione centrale sia chiaramente in Italia la meno pagata all'interno del pubblico impiego (cfr. Tabella 1). Ad esempio, il rapporto tra salario pubblico e privato tocca nel 2003 il valore di 1,4, se misurato nell'insieme della PA (Tabella 2). Ciò spiega, fra l'altro, perché nella Figura 1

il rapporto fra la retribuzione lorda media nelle Amministrazioni centrali e il reddito pro capite sia all'inizio degli Anni '90 in Italia lievemente sotto la media OCSE.

4. Differenziando l'analisi per tipologia di Amministrazione pubblica, si nota che quelle locali, con il tempo, espandono di più l'occupazione ma un po' meno le retribuzioni medie, comunque pagando i loro dipendenti meglio delle Amministrazioni centrali. Gli Enti di previdenza, presentando negli ultimi 6 anni incrementi occupazionali ma più forti diminuzioni del personale rispetto agli altri comparti della PA dal 1990, offrono salari pubblici più elevati e più rapidamente crescenti. Complessivamente, si ha la sensazione che l'Amministrazione centrale sia, all'interno della PA, la più capace di contenere, secondo le necessità della finanza pubblica, livelli e dinamiche occupazionali e retributive. Con un numero di dipendenti civili in modesto calo dal 1990, ma in risalita nell'ultimo quinquennio, essa offre la retribuzione media lorda minore, facendola temporalmente lievitare non più della media.

5. Approfondendo il tema del rapporto fra livelli e dinamiche retributive nella PA e nel resto del sistema economico del Paese, la Tabella 3 illustra con tutta evidenza che non solo il salario pubblico è maggiore di quello medio italiano e della media di ciascuno dei suoi macrosettori (agricoltura, industria, terziario), essendo superato all'interno del gruppo dei servizi solo da quelli monetari e finanziari, ma in aggiunta tale retribuzione media lorda della PA è quella che, nell'ultimo quinquennio, cresce più in fretta di tutte, perfino più velocemente della corrispondente retribuzione dei bancari e degli assicurativi: di ben il 31% in 5 anni, a fronte di un 9% nell'intermediazione monetaria e finanziaria e di un 13% nella media italiana. E ciò senza contare gli aumenti retributivi concordati fra l'Esecutivo e i sindacati nel *Protocollo d'Intesa 2004-2005* siglato il 27 maggio 2005, in cui "il Governo si impegna a rideterminare le risorse finanziarie indicate nelle Leggi Finanziarie 2004 e 2005 destinate ai rinnovi contrattuali del biennio economico 2004 - 2004...allo scopo di attribuire incrementi retributivi a regime del 5,01% per ciascun comparto di contrattazione".

6. Gli occupati della PA, protetti dall'assenza di concorrenza interna e internazionale, indifferenti rispetto agli evidenti squilibri della finanza pubblica italiana che concorrono ad approfondire, ricevono peraltro stipendi che sono allo stesso tempo palesemente eccessivi e insufficienti. E ciò perché le retribuzioni sono quasi perfettamente appiattite e omogenee, in funzione dell'anzianità, con bassissima elasticità rispetto allo sforzo individuale e al merito perché, come esposto nella Tabella 4, solo una loro quota oscillante fra il 2 e il 9% dipende da elementi e indennità non identici per tutti.

7. Ciò è tanto più preoccupante quanto più vanno aggravandosi i problemi dei conti pubblici del nostro Paese, come purtroppo sta succedendo dal 2001: grazie alle revisioni dell'EUROSTAT (Tabella 6), sappiamo che l'indebitamento netto sul Pil, dopo aver toccato un minimo dello 0,8% nel 2000, ha superato il 3% in ciascuno degli anni seguenti, con la sola eccezione del 2002 (dove si è attestato al 2,7%). Per il 2005 ormai tutti si attendono un rapporto prossimo al 4%, mentre per il 2006 si prevede che il tendenziale non si discosti molto dal 5%. In questo contesto, i redditi da lavoro dipendente nella PA oggi costituiscono il 24,7% del totale delle spese pubbliche correnti, con un aumento di 6 decimi di punto rispetto al 2000, dove invece si era riusciti a scendere di 1,6 decimali rispetto al 1990. Tenuto conto che una parte dei lavoratori impegnati a favore della PA sono collaboratori occasionali o coordinati e continuativi, pagati attingendo alle poste del bilancio pubblico etichettate come "acquisti di beni e servizi" e "consumi intermedi", è opportuno notare che l'insieme di tali poste e delle spese per il personale incluse nei redditi da lavoro dipendente

costituisce oggi il 42,28% delle uscite pubbliche correnti, in forte crescita (+1,44%) rispetto al 40,84% del 2000. Tali dinamiche da sole spiegano perché nel 2004 si sia tornati nel nostro Paese a un disavanzo pubblico di parte corrente, per la prima volta dopo il risanamento del triennio 1997-1999, e da sole motivano metà dell'assottigliamento del saldo primario rispetto al Pil, oggi pericolosamente risceso sotto la soglia del 2% dal 5,7% del 2000. Recuperare rapidamente 2 punti di Pil è quindi necessario e possibile. Tale affermazione ci introduce all'ultima parte di questo scritto, con alcune considerazioni propositive.

5.3 Proposte terapeutiche

Le 7 sintetiche riflessioni di *policy*, con una distinzione tra i suggerimenti per le terapie d'urto e quelli per le cure meno urgenti ma più radicali, talora opposte alle prime, sono le seguenti.

1. Purtroppo non sempre esiste una intrinseca coerenza tra le medicine date a un morente per salvarlo e quelle utili, in caso di sopravvivenza, per cambiare il suo stile di vita. Una situazione di incompatibilità fra le prime e le seconde, nel caso del pubblico impiego italiano, si verifica con il blocco del *turnover*, una misura necessaria (salvo deroghe) nell'immediato, ma certamente non opportuna nel medio periodo, quando fossero disponibili strumenti meno rozzi e più mirati per ridurre l'*overmanning*, con criteri di premialità anziché di anzianità, e magari fosse deciso di potenziare l'offerta di alcuni servizi pubblici fondamentali per l'accumulazione del capitale umano, quali la sanità, la scuola, l'Università, la ricerca.

2. Nel breve periodo, oltre al blocco (con deroghe) del *turnover*, anche al fine di contenere i dannosi effetti da esso prodotto sull'invecchiamento dei pubblici dipendenti e di favorire una più rapida eliminazione dei disoccupati nascosti della PA, si potrebbe riprendere l'ipotesi di una Cassa Integrazioni Guadagni (CIG) pubblica, sulle linee di quanto suggerito da un'ottima norma della Legge Finanziaria presentata nel 1993 dal Governo Ciampi, rimasta sempre inevasa perché invisa. Il recente caso del taglio degli esuberi Alitalia dimostra che la CIG può essere estesa con successo a settori inizialmente non coperti da questa misura, e non è contestabile o contestata dalla Commissione Europea come aiuto di Stato, anche se ha lo svantaggio che il contribuente ne paga parzialmente gli oneri: i primi effetti positivi della CIG sul recupero di competitività della nostra compagnia di bandiera sono già evidenti e indicano che è valsa la pena di combattere per essa una battaglia campale con sindacati e governanti, locali e nazionali.

3. Ancora nel breve termine è possibile ridisegnare gli orari di lavoro a parità di stipendio del pubblico impiego, come fanno la Siemens e la Bosch tedesche. Il cosiddetto tempo pieno nella PA è così concentrato, spesso a discrezionalità del dipendente, nelle ore mattutine, da richiedere un raddoppio del numero dei lavoratori nei servizi essenziali alle famiglie, alle imprese e allo sviluppo del Paese, pena il dimezzamento della qualità del servizio stesso. Un'alternativa forse più praticabile è quella di vincere le resistenze sindacali circa gli strettissimi vincoli sull'uso dello straordinario, liberalizzando la possibilità di disporne più pienamente, ma riportandone l'estensione alla decisione congiunta dei datori di lavoro e dei lavoratori pubblici.

4. Poiché nelle contrattazioni la rappresentanza datoriale, costituita dall'ARAN, non ha quasi mai dato positivi frutti in termini di razionalizzazione delle prestazioni occupazionali e retributive della PA italiana all'interno dei quadri di finanza pubblica, e

si è pressoché sempre orientata ad assecondare il sindacato del pubblico impiego - non certo aperto e moderno come quello dei metalmeccanici - invece che porsi a difesa degli interessi "padronali", andrebbe ripresa l'idea già espressa da Bassanini di chiudere l'ARAN. Negli Enti della PA di piccole dimensioni basterebbe mantenere la contrattazione decentrata, di II livello, la prima essendo sostituita nella parte economica da un semplice calcolo biennale, a cura dell'ISTAT, degli aumenti retributivi in ragione dell'inflazione programmata e del successivo recupero rispetto a quella effettiva. Negli Enti più grandi e disomogenei, con varie migliaia di occupati, la contrattazione di I livello, al di là del meccanismo statistico testé descritto, dovrebbe essere condotta direttamente dal Governo anche per le rilevanti e spesso devastanti ricadute macroeconomiche che le decisioni comportano.

5. Non dovrebbe essere soverchiamente difficile nemmeno introdurre nella PA del nostro Paese alcune modifiche sulla lunghezza del periodo di prova, sulla quota massima ammissibile di lavoratori a tempo non indeterminato, sulla percentuale di *outsourcing* e collaborazioni esterne, tutte innovazioni atte a rendere più produttiva, efficiente ed efficace la forza lavoro del settore pubblico. Per attirare personale di più alta qualità e per selezionarlo poi nel modo migliore, è bene creare le *tenure tracks*, esattamente come succede nelle migliori Università del mondo e come ha tentato di fare la Ministra Moratti nella prima bozza del disegno di legge universitario, sensibilmente peggiorandolo successivamente. Ma nemmeno nel libro del futuribile bisognerebbe eliminare la *tenure*, il ruolo, perché esso è garanzia di autonomia dell'Amministrazione dalla politica, di imparzialità e forza delle istituzioni pubbliche. Combinare queste tre caratteristiche con l'*accountability* degli Enti della PA e, al loro interno, con una maggiore responsabilità e premialità individuale, è doveroso e possibile.

6. A più lunga scadenza è necessario ridisegnare il ruolo del settore pubblico nell'economia. Nella conseguente, implicita riqualificazione e snellimento della PA, bisogna identificare l'ampiezza e la composizione tipologica degli organici. Il merito deve essere il criterio principale per la scelta e la carriera delle persone. Spesso ciò non è garantito dalla attuale selezione per concorso pubblico, con tutti i paletti burocratici che esso implica - primo fra questi il valore legale del titolo di studio, da eliminare al più presto -. I vari Enti pubblici devono essere liberi di scegliere il metodo di selezione che credono, nei limiti del loro bilancio e della loro autonomia: la bontà del dolce si capisce assaggiandolo. Ma proprio perciò debbono *ex post* pagare se sbagliano e gli errori che contano non sono soltanto quelli penalmente rilevanti, come invece succede oggi in Italia.

7. In questa prospettiva di largo respiro, è essenziale differenziare anche le retribuzioni individuali in funzione del merito, abbandonando quella omogeneità attuale che mortifica l'efficienza, offende l'equità, non corrisponde ai bisogni dei diversi poteri d'acquisto nelle varie aree del Paese. A lungo termine, se nella PA chi sbaglia paga e chi è capace è premiato, chi sta nei ruoli pubblici e non riesce più ad essere produttivo come in passato, ad esempio perché vecchio o obsoleto, deve essere soggetto a mobilità verso posizioni a lui o lei divenuti più consoni, con possibili decrementi retributivi. Un docente universitario anziano forse non riesce più a compensare con la maggiore esperienza la sua minore freschezza di idee o lucidità matematica, ma potrebbe ancora essere un eccellente professore di scuola media, con vantaggio suo per le minori frustrazioni cui va incontro, e della società circostante.

Riferimenti bi biografici

Banca d'Italia, *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, 2005.

CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2002*, Luglio 2003.

ISAE, "Priorità Nazionali: Trasparenza, Flessibilità, Opportunità", *XII Rapporto Trimestrale*, Aprile 2002.

ISTAT, *Conto Economico Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche*, 2004.

ISTAT, *Rapporto Annuale 2004*, 2005.

ISTAT, "Revisioni delle stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2000-2004", *Nota per la Stampa*, Maggio 2005.

Kostoris Padoa Schioppa, F. (a cura di), *Pensioni e risanamento della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996.

Kostoris Padoa Schioppa, F. "Budgetary Policies and the Administrative Reform in Contemporary Italy", *Daedalus*, 2001; versione italiana, «Politiche di bilancio e riforma della Pubblica Amministrazione nell'Italia dell'ultimo decennio», in Padoa Schioppa T. e S.R. Graubard (a cura di), *Il caso italiano 2. Dove sta andando il nostro Paese?*, Milano, Garzanti, 2001.

Kostoris Padoa Schioppa, F., "Il mercato e le politiche economiche in Italia", *ISAE Documento di Lavoro*, n.30, 2003.

Kostoris Padoa Schioppa, F., *Lessico dell'economia II*, Roma, Luiss University Press, 2005.

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale del Tesoro*, 2001.

OECD Employment Outlook, n. 75, giugno 2004.

OECD Economic Survey of Portugal 2004: The Public Administration Reform, 2004.

Ragioneria Generale dello Stato, IGOP, *Conto Annuale*, 2003.

Schiavo-Campo S, de Tommaso G. e A. Mukherjee, "Government Employment and Pay in Global Perspective: A Subjective Synthesis of International Facts, Policies and Experiences", Background Paper for the *World Development Report 1997, Working Paper*, Banca Mondiale, Maggio 1997a.

Schiavo-Campo S, de Tommaso G. e A. Mukherjee, "An International Statistical Survey of Governmental Employment and Wages", Background Paper for the *World Development Report 1997, Working Paper*, Banca Mondiale, Agosto 1997b.

Tab. 1. Livelli e dinamica dell'occupazione e della retribuzione pro capite nella PA (1990 - 2003) - ***Clicca il link per aprire la tabella***

Tab. 2. Lavoratori della PA per tipologia di contratti e per comparti (2003) - *Clicca il link per aprire la tabella*

Tab. 3. Confronto fra la retribuzione lorda pro capite nella PA* e negli altri settori dell'economia italiana e percentuali (2000-2004)

	2000	2001	2002	2003	2004
Pubblica Amministrazione * (inclusiva di difesa e assicurazioni sociali obbligatorie)	23387,0	24593,0	26238,0	29017,0	30666,0
Agricoltura, silvicoltura e pesca	11942,0	11953,0	12125,0	12568,0	12668,0
Industria in senso stretto	20854,0	21567,0	22107,0	22712,0	23429,0
Costruzioni	16686,0	17058,0	17369,0	17764,0	18400,0
Servizi	21782,0	22604,0	23207,0	24024,0	24751,0
Commercio, riparazione e beni per la casa	18198,0	18856,0	19409,0	19884,0	20443,0
Alberghi e ristoranti	20648,0	21314,0	22029,0	22688,0	23358,0
Intermediazione monetaria e finanziaria	35593,0	36452,0	37577,0	38206,0	38911,0
Servizi vari a imprese e famiglie	22455,0	23697,0	24153,0	24577,0	25027,0
Istruzione	22324,0	23027,0	23390,0	24610,0	24448,0
Sanità e altri servizi sociali	25384,0	26905,0	27669,0	28078,0	30371,0
Totale	20944,0	21683,0	22237,0	22978,0	23664,0
Pubblica Amministrazione * (inclusiva di difesa e assicurazioni sociali obbligatorie) (2000=100)	100,0	105,2	112,2	124,1	131,1
Agricoltura, silvicoltura e pesca (2000=100)	100,0	100,1	101,5	105,2	106,1
Industria in senso stretto (2000=100)	100,0	103,4	106,0	108,9	112,4
Costruzioni (2000=100)	100,0	102,2	104,1	106,5	110,3
Servizi (2000=100)	100,0	103,8	106,5	110,3	113,6
Commercio, riparazione e beni per la casa (2000=100)	100,0	103,6	106,7	109,3	112,3
Alberghi e ristoranti (2000=100)	100,0	103,2	106,7	109,9	113,1
Intermediazione monetaria e finanziaria (2000=100)	100,0	102,4	105,6	107,3	109,3
Servizi vari a imprese e famiglie (2000=100)	100,0	105,5	107,6	109,5	111,5
Istruzione (2000=100)	100,0	103,2	104,8	110,2	109,5
Sanità e altri servizi sociali (2000=100)	100,0	106,0	109,0	110,6	119,7
Totale (2000=100)	100,0	103,5	106,2	109,7	113,0
Pubblica Amministrazione * (inclusiva di difesa e assicurazioni sociali obbligatorie)	111,7	113,4	118,0	126,3	129,6
Agricoltura, silvicoltura e pesca	57,0	55,1	54,5	54,7	53,5
Industria in senso stretto	99,6	99,5	99,4	98,8	99,0
Costruzioni	79,7	78,7	78,1	77,3	77,8
Servizi	104,0	104,3	104,4	104,6	104,6
Commercio, riparazione e beni per la casa	86,9	87,0	87,3	86,5	86,4
Alberghi e ristoranti	98,6	98,3	99,1	98,7	98,7
Intermediazione monetaria e finanziaria	169,9	168,1	169,0	166,3	164,4
Servizi vari a imprese e famiglie	107,2	109,3	108,6	107,0	105,8
Istruzione	106,6	106,2	105,2	107,1	103,3
Sanità e altri servizi sociali	121,2	124,1	124,4	122,2	128,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banca d'Italia, Assemblea Generale dei Partecipanti. Appendice Statistica, 2005, tratta da ISTAT, Conti Nazionali.

Tab. 4. *Retribuzione lorda pro capite per tipologia di voci retributive e per comparti (2003)*

	A = Totale voci stipendiali	B = Straordinario	C = Altre indennità accessorie	D = A+B+C+ Indennità fisse	Tot. retribuzioni lorde pro capite	A / D	B / D	(B+C) / D
Servizio Sanitario								
Nazionale	23.243,00	645,00	3.353,00	31.514,00	0,74	0,02	0,13	
Enti pubblici non economici	22.448,00	630,00	7.160,00	33.077,00	0,68	0,02	0,24	
Enti di ricerca	29.507,00	236,00	1.689,00	35.276,00	0,84	0,01	0,05	
Regioni ed Autonomie locali	19.163,00	535,00	2.491,00	23.762,00	0,81	0,02	0,13	
Ministeri, Agenzie, Presidenza	20.100,00	440,00	1.988,00	25.969,00	0,77	0,02	0,09	
Aziende autonome	17.511,00	754,00	1.185,00	24.942,00	0,70	0,03	0,08	
Scuola e A.F.A.M.	23.722,00	124,00	691,00	26.303,00	0,90	0,00	0,03	
Università	31.345,00	137,00	1.528,00	37.563,00	0,83	0,00	0,04	
Corpi di Polizia	19.008,00	2.027,00	1.721,00	30.577,00	0,62	0,07	0,12	
Forze Armate	21.236,00	1.337,00	1.794,00	31.993,00	0,66	0,04	0,10	
Magistratura	89.894,00	57,00	38,00	100.282,00	0,90	0,00	0,00	
Diplomatici e Prefetti	52.255,00	0,00	803,00	68.850,00	0,76	0,00	0,01	
Totale pubblico impiego	22.316,00	604,00	2.024,00	28.428,00	0,79	0,02	0,09	

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, IGOP, Conto Annuale, 2003.

Nota: La prima colonna (A) comprende stipendio, indennità integrativa speciale, tredicesima e competenze accessorie - RIA.

Tab. 5. Lunghezza del periodo di prova prima che inizino le difficoltà del licenziamento (in mesi)

	Fine Anni '80	Fine Anni '90	2003
Australia		3	3
Austria	1	1	1
Belgio	3,3	3,3	3,3
Canada	3	3	3
Repubblica Ceca		3	3
Danimarca	10,5	10,5	10,5
Finlandia	4	4	4
Francia	1,5	1,5	1,5
Germania	6	6	6
Grecia	2	3	2
Ungheria		3	3
Irlanda	12	12	12
Italia	0,8	0,8	0,8
Giappone		3	3
Corea			
Messico			
Paesi Bassi	2	2	2
Nuova Zelanda		2	0
Norvegia	3	3	3
Polonia		1,8	1,8
Portogallo	1	2	3
Slovacchia		1	3
Spagna	1,7	2,5	2,5
Svezia	3	3	3
Svizzera	2	2	2
Turchia		2	3
Regno Unito	2,4	24	12
Stati Uniti			

Tab. 6. *Il quadro di finanza pubblica dopo le revisioni dell'EUROSTAT*

	2000	2001	2002	2003	2004
Redditi da lavoro dipendente (miliardi di euro)	123,48	131,08	136,42	143,87	148,25
Consumi intermedi (miliardi di euro)	58,21	62,34	63,41	66,98	66,75
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori <i>market</i> (prestazioni sociali in natura) (miliardi di euro)	27,51	31,30	33,08	33,91	36,30
Totale uscite correnti (miliardi di euro)	512,66	541,79	557,33	581,77	599,29
Indebitamento netto/Pil	-0,8	-3,2	-2,7	-3,2	-3,2
Saldo primario /Pil	5,7	3,1	3,0	2,1	1,8
Saldo corrente/Pil	1,4	0,9	0,7	-0,5	-0,1
Pressione fiscale	42,4	42,2	41,9	42,6	41,7
Entrate correnti/Pil	45,4	45,4	44,9	44,2	44,3
Entrate totali/Pil	45,8	45,7	45,3	46,0	45,2
Uscite correnti /Pil	43,9	44,5	44,2	44,7	44,3
Uscite totali al netto degli interessi/Pil	40,1	42,3	42,3	43,9	43,4
Uscite totali/Pil	46,6	48,8	48,1	49,2	48,5

Fonte: ISTAT, "Revisioni delle stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2000-2004", Nota per la Stampa, Maggio 2005.

Fig. 1. *Retribuzioni medie lorde relative e occupazione nella PA di alcun Paesi OCSE (Inizio Anni '90)*

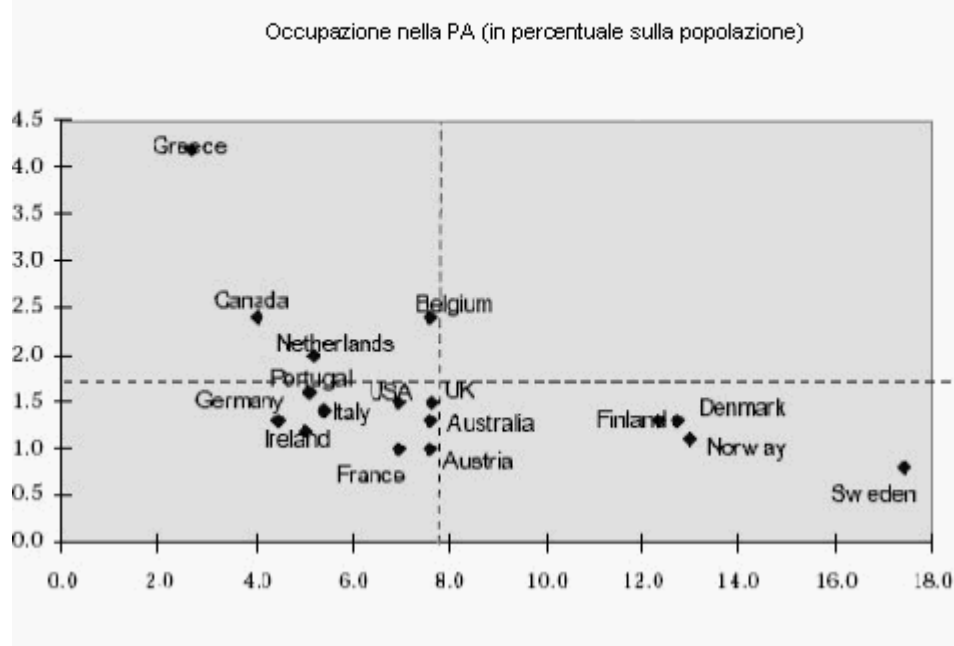
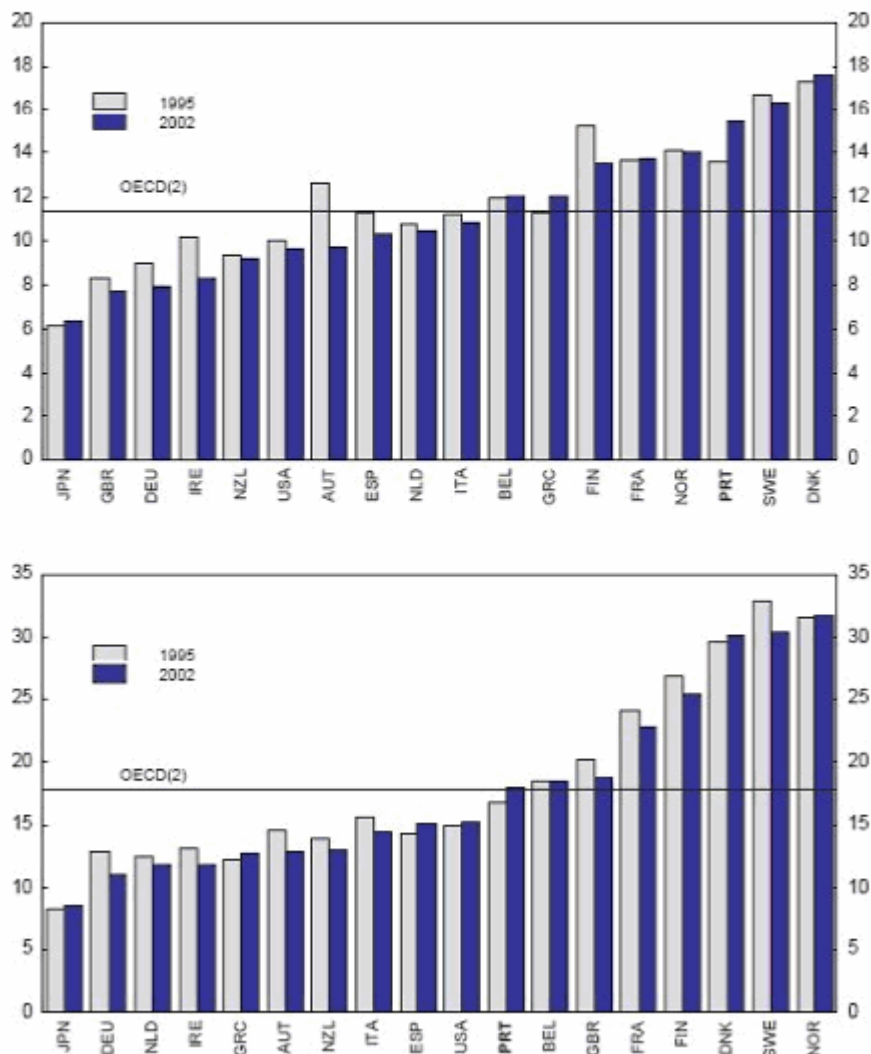


Fig. 2. *Redditi da lavoro dipendente e occupazione nella PA in alcuni selezionati Paesi OCSE (1) (1995, 2002)*

A. *Redditi da lavoro dipendente della PA (in percentuale sul Pil)*

B. *Unità di lavoro PA (in rapporto alle unità di lavoro complesso economia)*

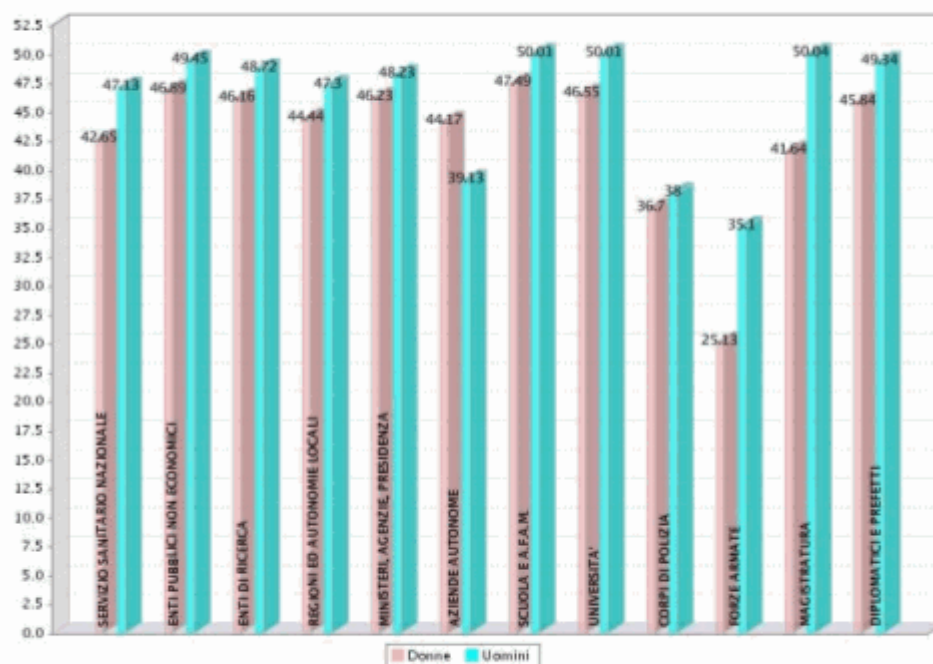


(1) Stime OCSE, al netto delle imprese pubbliche ad eccezione del Giappone.

Media non ponderata.

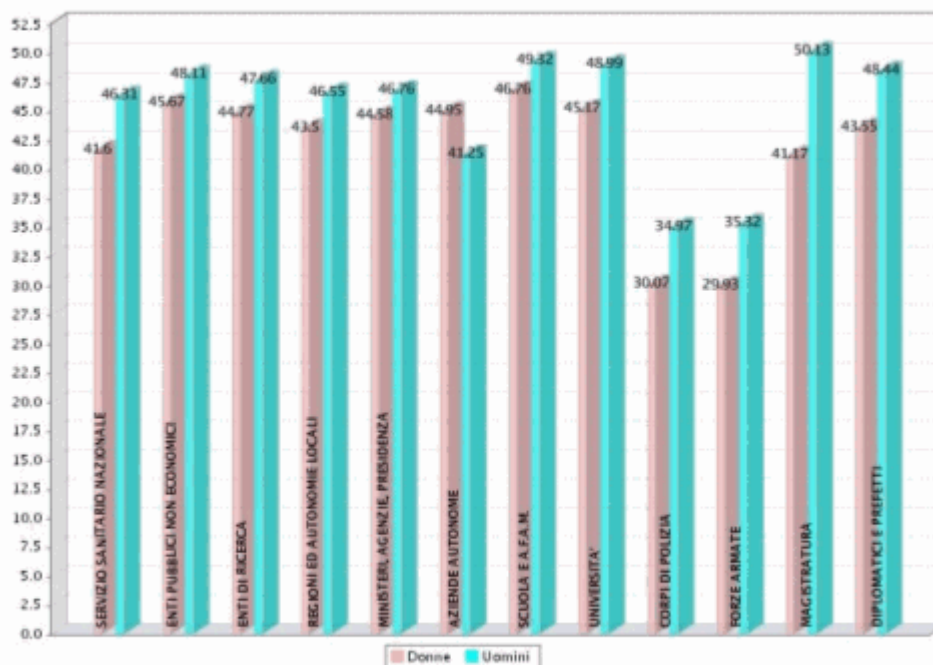
Fonte: *OECD Economic Survey of Portugal 2004: The Public Administration Reform*, ripreso da *OECD Economic Outlook*, n. 75, giugno 2004.

Fig. 3. Età media (2003)



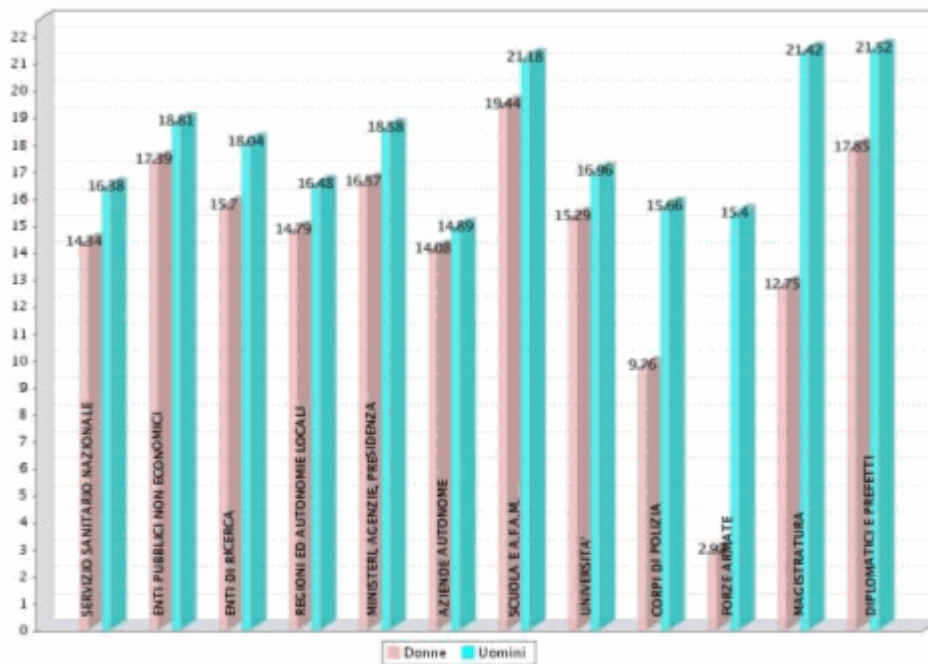
Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale del Tesoro*, 2003.

Fig. 3. Età media (2001)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale del Tesoro*, 2001.

Fig. 5. Anzianità media (2003)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, *Conto Annuale del Tesoro*, 2003.

6. Il rischio tassi di interesse

La politica fiscale ha un impatto potenzialmente significativo sui tassi di interesse. Alla fine degli anni 70, i tassi di interesse reali per la media dei paesi G7 aumentarono dallo 0,8% nel 1977-79 al 6,5% nel 1982-85. In quegli stessi anni, il rapporto fra debito e Pil passò dal 44% al 52,5% e il disavanzo dei conti pubblici si impennò dal 2,5% al 4,5%. Analogamente, nella seconda metà degli anni novanta, il netto miglioramento dei saldi di bilancio pubblico andò di pari passo con la riduzione dei tassi di interesse. La figura 2 illustra molto bene questa relazione nel caso dell'Europa. Non mancano ovviamente le eccezioni a questa regola, primo fra tutti il Giappone in cui un rapido deterioramento dei conti pubblici non ha (ancora?) indotto un aumento dei tassi di interesse sui titoli del debito pubblico.

La relazione fra politica fiscale e tassi di interesse non è però stabile nel tempo. Con l'integrazione dei mercati finanziari a livello internazionale, è possibile che l'impatto di una diminuzione del risparmio in un dato paese sui propri tassi di interesse possa risultare meno significativo perlomeno dal punto di vista quantitativo. In aggiunta, non si può escludere l'eventualità che il comportamento del settore privato di fatto allievi fino ad annullare l'impatto della politica fiscale sui tassi di interesse. Il caso più semplice è quello di uno sgravio fiscale non compensato da una analogo taglio alla spesa pubblica. In tale circostanza, è possibile che famiglie e imprese anticipino un aumento futuro delle imposte indispensabile per finanziare il volume immutato di spesa pubblica e, di riflesso, aumentino il proprio risparmio semplicemente per coprire il futuro onere fiscale.

Queste considerazioni possono forse contribuire a spiegare, ma solo parzialmente, le ragioni per cui i tassi di interesse, soprattutto quelli a lungo termine, non siano aumentati negli ultimi anni nonostante il forte deterioramento dei saldi di finanza pubblica in Europa e soprattutto negli Stati Uniti. L'integrazione dei mercati finanziari internazionali non vale però a spiegare questo puzzle. In primo luogo, l'integrazione è ancora imperfetta, come dimostrano gli studi dell'Ocse. In secondo luogo, quello che si è verificato è una diminuzione globale del risparmio, indotta dal peggioramento dei saldi di bilancio nei principali paesi dell'economia mondiale. È un puzzle quindi in larga misura irrisolto. A spiegare l'insensibilità dei tassi di interesse all'andamento della politica fiscale contribuiscono probabilmente due fattori: da un lato, il possibile ridimensionamento delle prospettive di crescita di lungo periodo, dall'altro la domanda di attività finanziarie a lunga scadenza da parte di fondi pensione e altri operatori finanziari per far fronte agli impegni nei confronti delle prossime generazioni di pensionati. Sul primo fattore vi sono fondati motivi per dubitare della sua rilevanza: l'economia mondiale nel suo complesso è in fase di forte crescita e anche l'economia americana, dopo avere scontato gli eccessi della bolla tecnologica, sembra essersi attestata su un sentiero di crescita più elevato che nel passato. Sul secondo fattore, la crescente domanda di attività finanziarie a lungo termine, si tratta soprattutto di una ricomposizione di portafoglio, i cui effetti sui tassi sono quindi principalmente temporanei.

L'evidenza empirica è piuttosto divisa in relazione agli effetti della politica fiscale sui tassi di interesse. Si distinguono due canali. In primo luogo, un aumento del disavanzo e una riduzione quindi del risparmio nazionale può ridurre l'investimento. Nella ipotesi di pieno spiazzamento, l'aumento dei tassi di interesse reali a seguito di un aumento di un punto percentuale del rapporto debito Pil dovrebbe essere all'incirca di 5-10 punti base. In secondo luogo, l'aumento dello stock di debito pubblico accresce la possibilità di insolvenza o perlomeno di sofferenza finanziaria da parte dell'emittente pubblico. Tale effetto si traduce in un aumento dei tassi di interesse richiesti dagli investitori per detenere i titoli del debito pubblico. I due canali non sono indipendenti. Come dimostrano Codogno et al. (2004), i premi al rischio tendono a crescere in contesti in cui i tassi di interesse internazionali sono in aumento, a riflesso del fatto che con tassi di interesse molto bassi gli investitori cercano più alacramente occasioni di investimento alternative e sono disposti a tollerare livelli di rischio più elevati.

Per l'Italia, si tratta di problemi di tutto rilievo. Da un lato, a causa del livello molto elevato del proprio debito pubblico, il nostro paese è esposto più degli altri a un aumento dei tassi di interesse a livello internazionale. Allo stesso modo in cui il bilancio pubblico italiano ha tratto relativamente più benefici dalla discesa dei tassi negli anni scorsi potrebbe essere più danneggiato da un aumento degli stessi negli anni futuri. Dall'altro, il premio al rischio per l'Italia si è certo ridotto, soprattutto rispetto agli anni bui del 1992-95, ma rimane ancora significativo. Non è possibile escludere, come rilevato poco sopra, che un aumento dei tassi di interesse a livello internazionale si traduca anche in un aumento degli spreads. Rimane poi il fatto che, contrariamente a quanto è accaduto in Spagna, il differenziale italiano rispetto ai titoli pubblici non si è annullato. Se l'Italia avesse perseguito politiche fiscali di maggior rigore, come appunto nel caso della Spagna, i differenziali di tasso sarebbero probabilmente diminuiti anche nel nostro paese con un risparmio ulteriore a regime in termini di spesa per interessi pari a tre miliardi di euro: una somma sufficiente per finanziare una riduzione cospicua dell'IRAP.

7. I conti pubblici nel breve, nel medio e nel lungo periodo

7.1 La trasparenza delle informazioni

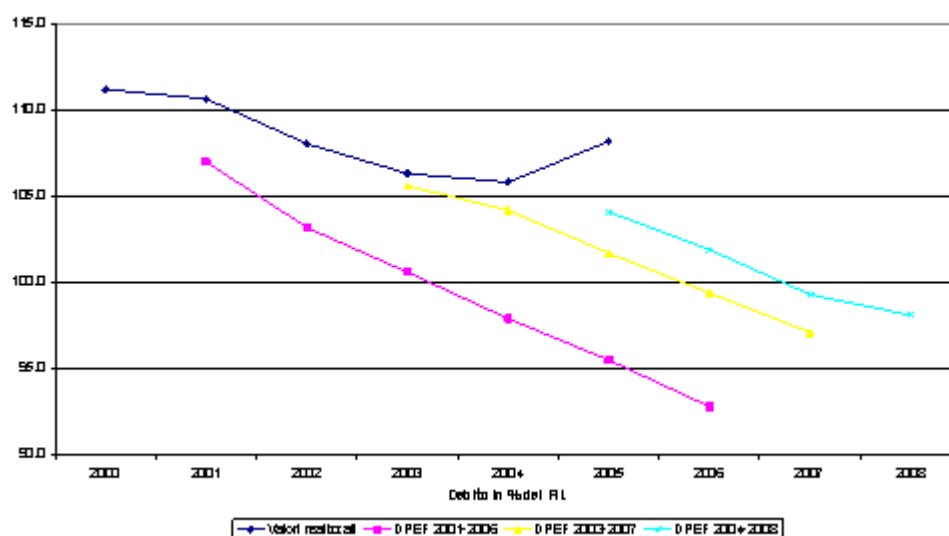
Non è facile decifrare i conti pubblici italiani. Non perché manchino le informazioni, al contrario. Ma sono raccolte da diverse istituzioni, in maniera spesso scoordinata e non sono quindi facilmente raccordabili. Nei pochi casi in cui lo sono, forniscono indicazioni fondamentalmente discordanti. Emblematico è il fatto l'Alta Commissione incaricata di riconciliare i dati fiscali forniti da Ministero dell'Economia, ISTAT e Banca d'Italia non è mai riuscita a concludere i propri lavori. Le raccomandazioni della missione del Fondo monetario internazionale sulla trasparenza fiscale non sono mai prese in considerazione dall'esecutivo.

Queste considerazioni valgono in primis per i dati a consuntivo. Ancora più difficile è valutare la qualità delle previsioni di finanza pubblica elaborate e rese pubbliche in occasione dei documenti programmatici (DPEF, Relazione revisionale programmatica, Relazione di aggiornamento). Il quadro macroeconomico viene predisposto dal Dipartimento del tesoro. Non sono noti gli strumenti analitici utilizzati in sede di previsione. Soprattutto, mentre nel passato le previsioni dell'esecutivo erano sufficientemente allineate con quelle di consenso, negli ultimi anni ciò non si è spesso verificato. Ancora più opache sono le proiezioni dei conti pubblici per dato quadro macroeconomico. Esse sono elaborate dalla Ragioneria generale dello stato sulla base del quadro macroeconomico predisposto dal Dipartimento del tesoro.

Non è però mai stato reso pubblico il modello utilizzato a tale scopo dalla Ragioneria. La mancanza di informazioni a tale proposito è sicuramente più significativa di quella relativa agli strumenti di previsione del quadro macroeconomico. Mentre infatti le previsioni macroeconomiche del Dipartimento del tesoro sono soggette a un controllo e una valutazione di mercato da parte di istituti sia privati sia pubblici, così non è per le previsioni di finanza pubblica che richiedono informazioni dettagliate di natura normativa e attuativa che solo la Ragioneria possiede. A fini di trasparenza sarebbe quindi utile che la Ragioneria rendesse pubblico il proprio modello di previsione. Analogamente, sarebbe utile chiedere all'Alta Commissione - incaricata di riconciliare i dati fiscali - di procedere alacremenente con i propri lavori e di rendere pubbliche le proprie conclusioni. Infine, andrebbero prese in considerazione le proposte del Fondo monetario sulla semplificazione e la trasparenza dei conti pubblici.

L'esigenza di esporre le cifre di previsione del DPEF a un più intenso dibattito è confermata dal fatto che nel passato solo raramente gli andamenti effettivi si sono avvicinati a quelli programmati. Il dato di fatto è che le previsioni del DPEF si sono rivelate sistematicamente troppo ottimiste (fig. 7.1). Anche su un orizzonte abbastanza ravvicinato (2-3 anni) il debito è sempre stato alcuni punti percentuali più alto del previsto.

Quanto vale un DPEF? Debito programmato e realizzato



7.2 L'attuale situazione dei conti pubblici

Il Documento di programmazione economica e finanziaria, da poco approvato dal governo, formula un quadro programmatico che dovrebbe consentire un rientro dell'indebitamento netto al di sotto del 3% entro il 2007. Per il 2005, avendo escluso la possibilità di interventi correttivi in corso d'anno, il DPEF prevede che il disavanzo si attesti al 4.3%, con un aumento assai pronunciato rispetto alla previsione formulata solo due mesi prima nella Relazione trimestrale di cassa. Per il 2006, la previsione tendenziale (prima cioè della manovra correttiva che verrà predisposta con la legge finanziaria) del DPEF è pari al 4.7%, quella programmatica, che sconta gli effetti di tale manovra, al 3.8%. Il quadro programmatico del DPEF si estende fino al 2009, anno in cui si prevede un disavanzo pari all'1.9% del Pil con un avanzo primario che si collocherebbe al 3%.

La previsione per il 2005 è in linea con quella formulata in primavera dalla Commissione europea, secondo cui l'economia italiana sarebbe cresciuta all'1,2% e il disavanzo sarebbe risultato pari al 3.6%. Tenendo conto della minore crescita prevista oggi per il 2005 (0% invece di 1.2%), il nuovo disavanzo corretto per tenere conto degli effetti della più bassa crescita dovrebbe essere pari al 4.2% (Si applica la semplice regola secondo cui una più bassa crescita si traduce in un maggior disavanzo con un'elasticità pari a 0.45). Rimane il fatto che anche tale previsione potrebbe risultare ottimista sia perché la crescita in media d'anno potrebbe essere negativa invece che nulla sia perché non tutte le ipotesi della Commissione potrebbero realizzarsi.

Più problematica è la previsione per il 2006. Per quell'anno, secondo le previsioni di primavera della Commissione, il disavanzo si sarebbe dovuto attestare al 4.6%. Tenendo conto della minore crescita sia nel 2005 (0% invece di 1.2%) sia nel 2006 (1.5% invece di 1.7%) il disavanzo per il 2006 dovrebbe situarsi attorno al 5.3%. Il Ministero dell'economia prevede invece, come appena rilevato, un disavanzo tendenziale pari al 4.7%. È inevitabile quindi accogliere con una certa cautela la previsione tendenziale del DPEF relativa al prossimo anno e, di riflesso, anche a quelli

successivi fino al 2009. Come documentato in precedenza non si può escludere che anche in questa occasione le cifre del DPEF si rivelino poco attendibili.

Nondimeno, in un primo scenario, ipotizziamo che le proiezioni del DPEF - che si fermano al 2009 - siano confermate dagli accadimenti futuri. Sulla base delle informazioni contenute nel DPEF, è allora possibile formulare una previsione sia di medio sia di lungo periodo sugli andamenti di finanza pubblica, in particolare sulla dinamica del rapporto debito Pil. Un andamento tendenzialmente crescente di questo rapporto evidenzia una situazione di insostenibilità della finanza pubblica italiana. Un saldo primario elevato all'inizio del periodo di simulazione non è sufficiente a garantire la sostenibilità di lungo periodo. L'aumento continuo delle spese legate al processo di invecchiamento della popolazione italiana contribuiscono infatti a peggiorare i saldi di bilancio nel futuro. Le riforme pensionistiche introdotte da Giuliano Amato e Lamberto Dini hanno però ridimensionato la dinamica di tali spese e riportato i conti pubblici italiani in una situazione di sostenibilità finanziaria.

Il punto di partenza delle simulazioni è dato dal saldo primario nell'ultimo anno di previsione del DPEF, il 2009. Utilizzando i dati, debitamente interpolati, della Ragioneria generale dello stato sull'incidenza delle spese legate al processo di invecchiamento, è possibile determinare come il saldo primario dovrebbe evolversi se le altre voci - entrate totali, spese non legate all'invecchiamento - non dovessero modificarsi in proporzione al Pil. I dati di crescita sono anche essi desunti dalla Ragioneria, in linea con le previsioni concordate in sede europea.

Nella prima delle simulazioni si assume che il costo medio del debito rimanga fondamentalmente costante rispetto al suo valore iniziale nel 2005.

Si considerino anzitutto le proiezioni di lungo periodo fino al 2050 (fig. 2). Il quadro non è particolarmente rassicurante. Se è infatti vero che, nella simulazione programmata, il rapporto debito Pil diminuisce significativamente nella prima parte del periodo di simulazione, tale tendenza si interrompe e si inverte a partire dalla seconda metà degli anni venti. Anche una piena attuazione del programma di rientro del disavanzo previsto dal DPEF e concordato con la Commissione non sarebbe quindi sufficiente a rendere sostenibili i conti pubblici nel lungo periodo. Nel passato, le previsioni del rapporto debito Pil di lungo periodo evidenziavano una continua discesa malgrado gli effetti del processo di invecchiamento. In questa nuova simulazione programmata, invece, il rapporto debito Pil riprende a crescere dopo il 2025. In nessun anno, il rapporto debito Pil si avvicina al livello del 60% stabilito dal Trattato di Maastricht, un fatto che indurrebbe qualche preoccupazione fra i nostri partner europei.

Le proiezioni del DPEF sono particolarmente ottimistiche rispetto alla spesa per interessi che, nonostante una dinamica del debito più elevata e un andamento del Pil meno sostenuto che nei precedenti documenti programmatici, diminuisce rapidamente fino ad attestarsi al 4.4% nel 2009. In uno scenario più prudente, si ipotizza che il costo medio del debito rimanga costante durante tutto il periodo di simulazione. L'impatto di questa ipotesi è di tutto rilievo. Nella fase iniziale, la diminuzione del rapporto debito Pil è molto minore rispetto alla simulazione precedente. In maniera del tutto speculare, la crescita di tale rapporto dopo il 2005 è assai più pronunciata. Il rapporto di debito si colloca al 100.1% nel 1050, 20 punti in più rispetto allo scenario del DPEF.

Si era sottolineato nell'introduzione come i conti pubblici italiani fossero particolarmente vulnerabili a mutamenti delle condizioni di mercato, in particolare a un aumento dei tassi di interesse. Nella terza simulazione si analizzano gli effetti di una variazione tutto sommata modesta, cinque punti base, del costo del debito. Gli effetti sono nondimeno dirompenti, con una dinamica esplosiva del debito a partire dal 2020. Tale simulazione vale a sottolineare la condizione di estrema vulnerabilità dei conti pubblici italiani.

Concentrandosi sul medio periodo, fino al 2016, è possibile analizzare in maggior dettaglio la sensitività delle proiezioni a variazioni delle ipotesi del DPEF. Nella figura 3 si riproduce anzitutto l'andamento del debito nel quadro programmatico che evidenzia come in precedenza, una costante diminuzione fino a tutto il 2016. Il quadro programmatico sconta il pieno raggiungimento degli obiettivi del DPEF. Si è però in precedenza rilevato come a partire già del 2006 le previsioni del quadro tendenziale possano risultare relativamente ottimistiche.

Nella seconda simulazione ("il programmatico prudente") si sconta quindi la possibilità che il disavanzo iniziale nel 2006 sia più elevato - dello 0.7% - rispetto a quello del DPEF. In questa simulazione, il rapporto debito Pil diminuisce molto più lentamente e rimane costantemente sopra il livello del 100% fino al 2016.

Fig. 2 La dinamica del debito nel lungo periodo (2006-2050)
(% del PIL)

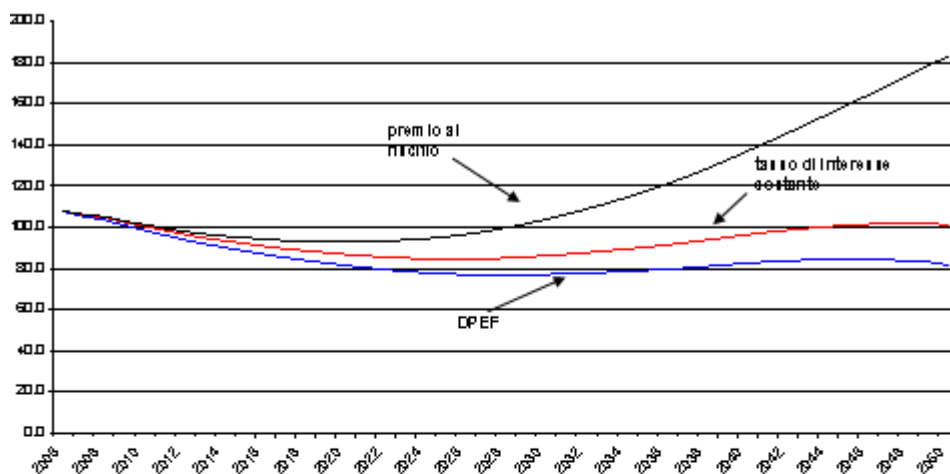
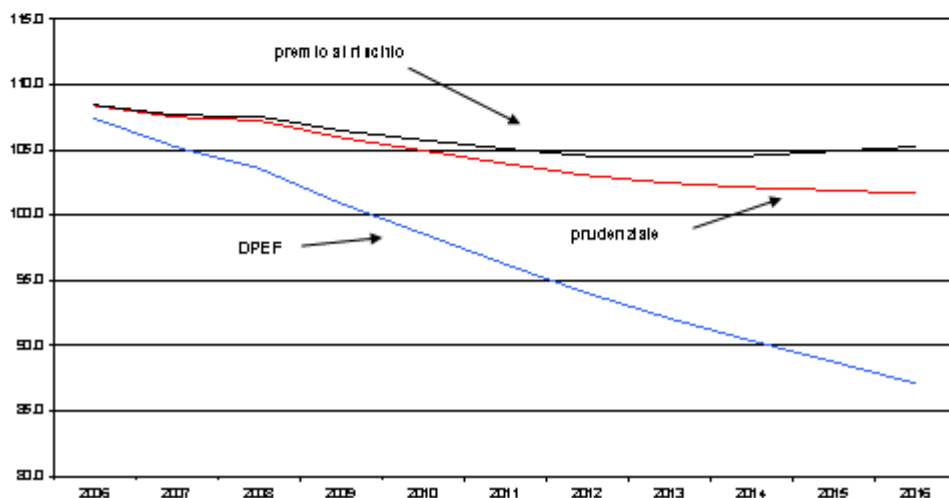


Fig. 3 La dinamica del debito nel medio periodo (2006-2016)
(% del PIL)



La mancata discesa del peso del debito pubblico potrebbe a sua volta indurre i mercati finanziari a reclamare un premio al rischio. Si è visto nel paragrafo precedente come una valutazione estremamente conservatrice di tale effetto stimi che a un aumento dell'1% del rapporto debito Pil corrisponda un incremento di 5 punti base dei tassi di interesse. Nell'ultima simulazione, si assume che il costo medio del debito aumenti di 5 punti base. Gli effetti di tale variazione, in apparenza modesta, sono nondimeno significativi. Il rapporto debito Pil riprende a crescere durante il periodo di simulazione fino ad attestarsi al 105% nel 2016. Si viene a generare un effetto cumulativo in cui l'accresciuto costo del debito alimenta la dinamica del debito stesso che a sua volta si riflette ulteriormente sui tassi di interesse. Nuovamente, si evidenzia la vulnerabilità dei conti pubblici italiani.

La correzione richiesta per sottrarre la finanza pubblica italiana a questa condizione non è agevole, ma neppure proibitiva. È possibile calcolare l'aggiustamento necessario per garantire un calo continuo del rapporto debito Pil pari all'1.0% nel 2006 e all'1.5% negli anni successivi. Per raggiungere tale obiettivo, anche nell'ipotesi in cui mercati fossero indotti dall'indisciplina passata a pretendere un premio al rischio, l'avanzo primario dovrebbe raggiungere l'1,5% nel 2006 e il 2% nel 2007. Non è un obiettivo agevolmente conseguibile, tenendo conto che il tendenziale di finanza pubblica proietta un avanzo primario pari a zero nel 2006 e che anche questa previsione potrebbe rivelarsi eccessivamente ottimista per una cifra prossima perlomeno allo 0.7%. Allo stesso tempo, un aggiustamento più rilevante nel 2006 potrebbe ripercuotersi favorevolmente sulla fiducia dei mercati finanziari, con un effetto positivo sul costo del debito. Dopo il 2007, sarebbe indispensabile un'ulteriore manovra ogni anno pari allo 0.2% circa del Pil per compensare gli effetti del processo di invecchiamento e garantire una diminuzione costante del rapporto debito Pil. Questa dinamica più favorevole del debito avrebbe il duplice vantaggio di ridurre le spese per interessi e di meglio porre i conti pubblici italiani al riparo da aumenti del premio al rischio.

In conclusione, la vulnerabilità dei conti pubblici richiede interventi tempestivi e strutturali. Un gradualismo eccessivo che rimandi le necessarie correzioni dei saldi di finanza pubblica a un futuro relativamente remoto rischia di esporre l'economia italiana alle ricadute di eventi sfavorevoli e perpetua una situazione di incertezza. Analogamente, interventi di natura temporanea, del tutto giustificabili di fronte a un rallentamento puramente ciclico dell'economia, rischierebbero di aggravare l'impatto di un mutamento sfavorevole delle condizioni di mercato. Alla politica economica spetta oggi il compito - indubbiamente arduo - di restituire certezze e fiducia agli operatori e scongiurare le conseguenze di eventi incerti ma potenzialmente dirimpenti.