

Capitolo III

CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLA FINANZA PUBBLICA

III.1 La Struttura del Bilancio

La finanza pubblica di ogni paese è legata in modo diretto dell'andamento dell'economia. I paesi che hanno ridotto stabilmente l'indebitamento e il debito lo hanno fatto anche attraverso una sostenuta crescita economica.

Un bilancio pubblico che assorbe circa il 45 per cento del PIL grava sull'economia, influenzando in modo determinante la creazione e la distribuzione del reddito.

Per stimolare la crescita del sistema produttivo e l'efficienza della macchina statale occorre innescare un circolo virtuoso tra crescita e risanamento dei conti.

III.2 La Struttura delle Spese

La struttura delle spese della Pubblica Amministrazione è rimasta, al netto degli interessi, pressoché invariata nel decennio. Nel 1995, la spesa per interessi era pari all'11,5 per cento del PIL; nel 2004 è scesa al 5,1 per cento, un risparmio superiore ai 70 miliardi di euro per anno. Nonostante la notevole diminuzione della spesa per interessi, la crescente incidenza delle spese incompressibili - pensioni, salari e altre prestazioni sociali assorbono circa i 3/4 della spesa totale - ha impedito la riallocazione a favore della spesa in conto capitale e in ricerca, come sarebbe stato invece auspicabile al fine di adeguare le infrastrutture, materiali e immateriali del Paese.

A partire dal 1995, l'incidenza della spesa corrente primaria, cioè al netto degli interessi sul PIL è cresciuta dal 37 per cento del PIL al 39,3 per cento. La crescita di quest'ultima appare principalmente legata alla dinamica della spesa per stipendi, pensioni e delle altre prestazioni sociali, nonché della spesa per consumi intermedi e finali. La riforma delle pensioni approvata dal Parlamento nel luglio 2004 ha stabilizzato questa spesa nel medio periodo mentre i consumi intermedi e finali sono

stati posti sotto parziale controllo dalla regola di crescita nominale del 2 per cento, approvata con la Legge Finanziaria del 2005.

Gli incrementi di spesa corrente primaria variano in relazione al livello di Governo, pur tenendo presente il trasferimento di competenze a favore delle autonomie locali. Gli incrementi di spesa sono minori nelle Amministrazioni centrali. Ad esempio, nel periodo 1999-2004 i redditi da lavoro dipendente sono saliti del 3,8 per cento nelle Pubbliche Amministrazioni centrali, dell'8,3 per cento negli Enti di Previdenza e del 5,6 per cento per le Amministrazioni Pubbliche locali. In maniera simile, i consumi intermedi sono saliti dello 0,2 per cento per le Pubbliche amministrazioni Centrali, dell'1,6 per cento negli Enti di Previdenza e del 5,8 per cento per le Amministrazioni Pubbliche locali. (Riquadro III.1)

Dopo la progressiva riduzione registrata nel corso degli anni novanta, la spesa in conto capitale in rapporto al PIL è cresciuta negli ultimi tre anni, passando dal 3,9 per cento nel 2000 al 4,4 per cento nel 2004, al netto delle entrate per le licenze UMTS e le dismissioni.

Le spese in conto capitale hanno un importante ruolo propulsivo sull'economia, ma anche per questa componente del bilancio occorre distinguere tra le diverse tipologie di spesa. Come ogni sussidio, i trasferimenti alle aziende in conto capitale, se non opportunamente gestiti, possono avere gravi effetti distorsivi e risultare onerosi per i contribuenti. La riforma della legge 488 sugli incentivi alle imprese, attraverso la trasformazione di una quota di contributi a fondo perduto in finanziamento agevolato, ha posto rimedio a questi potenziali effetti negativi.

La combinazione di queste diverse dinamiche - diminuzione di spesa per interessi, rilancio della spesa in conto capitale e aumento di spese corrente primarie - ha ridotto la spesa totale sul PIL dal 53,2 per cento del 1995 al 48,5 nel 2004.

Tavola III.1 – Spese delle Amministrazioni Pubbliche
(valori in % del PIL)

	SPESE CORRENTI PRIMARIE	di cui: redditi da lavoro dip.	consumi intermedi	prest.soc. in natura	prest.soc. in danaro	C/CAP. (a)	SPESE TOTALI PRIMARIE	Interessi	SPESE TOTALI
1995	37,0	11,2	4,8	2,0	16,7	4,6	41,6	11,5	53,2
1996	37,6	11,5	4,8	2,0	16,9	3,8	41,4	11,5	52,9
1997	37,9	11,6	4,7	2,1	17,3	3,5	41,4	9,6	51,0
1998	37,4	10,7	4,8	2,1	17,0	3,9	41,3	8,0	49,3
1999	37,7	10,6	4,9	2,1	17,1	4,0	41,6	6,7	48,4
2000	37,5	10,6	5,0	2,4	16,8	2,6	40,1	6,5	46,6
2001	37,9	10,8	5,1	2,6	16,6	4,4	42,3	6,5	48,8
2002	38,5	10,8	5,0	2,6	17,0	3,9	42,3	5,8	48,1
2003	39,4	11,1	5,1	2,6	17,3	4,5	43,9	5,3	49,2
2004	39,3	11,0	4,9	2,7	17,3	4,1	43,4	5,1	48,5

(a) Il dato del 2000 è al netto delle entrate per l'assegnazione delle licenze UMTS, pari a 13.815 mln.

Il dato del 2002, nel 2003 e nel 2004, include gli effetti delle operazioni di cartolarizzazione effettuate dagli Enti di Previdenza per un importo pari rispettivamente a 8.897 mln., 1.005 mln. e 295 mln.

III.3 La Struttura delle Entrate

Durante il periodo di convergenza verso i parametri di Maastricht, lo sforzo di riduzione dell'indebitamento ha comportato un aumento della pressione fiscale. Calcolata con i criteri del SEC95, la pressione fiscale è cresciuta dal 42,2 per cento del 1995 al 44,5 per cento nel 1997. Nel 2004, la pressione fiscale è scesa al 41,7 per cento.

Tavola III.2 – Pressione fiscale in Italia
(valori in % del PIL)

	Imposte dirette	Imposte indirette	Imposte in c/capitale	Contributi sociali	Pressione fiscale
1995	14,7	12,1	0,6	14,8	42,2
1996	15,3	11,8	0,3	15,0	42,5
1997	16,0	12,4	0,7	15,3	44,5
1998	14,4	15,3	0,4	12,8	42,9
1999	15,0	15,1	0,1	12,7	43,0
2000	14,6	15,0	0,1	12,7	42,4
2001	15,0	14,5	0,1	12,6	42,2
2002	14,2	14,7	0,2	12,8	41,9
2003	13,7	14,4	1,5	13,0	42,6
2004	13,6	14,4	0,7	12,9	41,7

Rispetto alla gran parte dei paesi europei, il sistema impositivo italiano si caratterizza per una più marcata pressione sul fattore lavoro, contrariamente alle altre forme di imposizione.

Tavola III.3 – Aliquota implicita in percentuale delle imposte sui consumi, sul lavoro e sul capitale

	1995	1997	1999	2001	2002	Media 1995-2002	Crescita 1995-2002	Differenza 1995-2003
Consumi								
Italia	17,6	17,5	18,1	17,3	17,1	17,6	-0,1	-0,5
EU (media ponderata)	19,5	19,6	20,0	19,4	19,5	19,6	0,1	0,0
Lavoro								
Italia	37,8	43,1	42,1	41,5	41,1	41,4	0,5	3,3
EU (media ponderata)	37,3	37,7	37,5	36,8	36,3	37,3	-0,4	-0,9
Capitale								
Italia	26,3	29,9	29,1	28,1	28,1	28,0	0,8	1,7
EU (media ponderata)	24,5	27,3	29,9	29,4	28,4	27,9	2,5	4,0

Gli interventi attuati in questa legislatura si sono mossi nella direzione di correggere le tendenze sopra descritte, anche se permangono importanti differenze tra paesi europei.

Per contenere la tassazione sul lavoro si è intervenuti sulla tassazione personale, attraverso i due moduli di riforma fiscale che hanno riguardato soprattutto le fasce di reddito medio basse. A titolo di esempio, un lavoratore dipendente con un livello di retribuzione media individuato in base alla metodologia OCSE con coniuge e due figli a carico, è oggi soggetto un'aliquota media di tassazione ridotta di 2,5 punti percentuali rispetto al 2001.

Per la tassazione sulle imprese, si è passati dall'aliquota del 36 per cento nel 2001 all'attuale 33 per cento, nell'ambito di un modello di tassazione convergente a livello europeo.

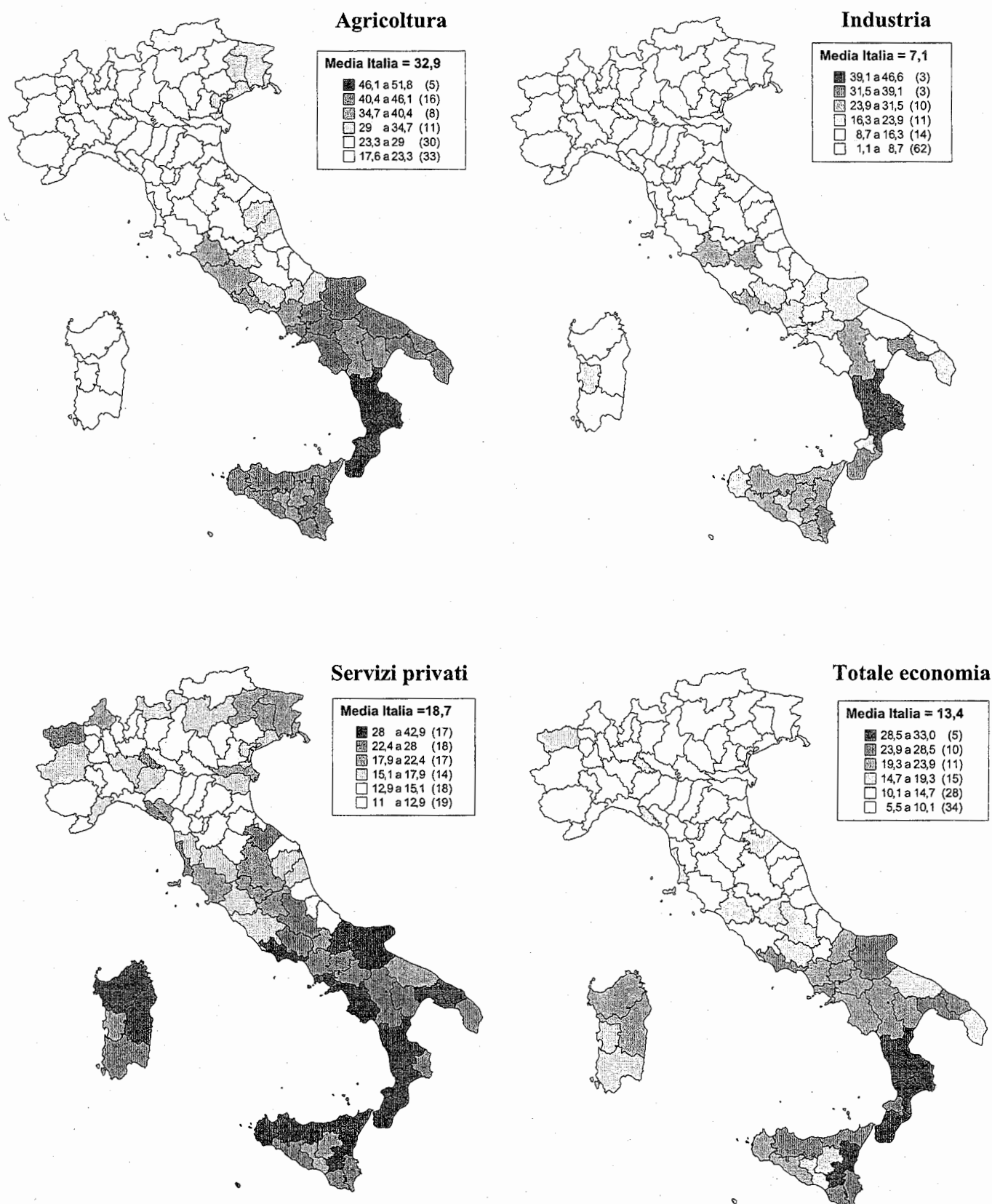
Nel periodo 1995-2004, la tassazione delle attività finanziarie (interessi, dividendi, plusvalenze, ecc.) presenta un profilo discendente e comunque molto contenuto. Infine, l'incidenza complessiva della tassazione sui consumi, sulla base dei più recenti dati disponibili, risulta inferiore alla media europea.

III.4 L'Economia Sommersa

L'economia sommersa è un fenomeno comune a tutti i paesi dell'OCSE, anche se in misura diversa. Non esistono ancora stime ufficiali paragonabili tra diversi paesi, anche se numerosi studi evidenziano un livello più elevato di sommerso nei paesi dell'Europa meridionale.

I dati diffusi dall'ISTAT lo scorso ottobre e riferiti al 2002, e qui aggiornati e disaggregati per provincia e macro settori, consentono anche una valutazione settoriale e territoriale del sommerso, che servirà da indicatore per l'attività di contrasto all'evasione e allo stesso sommerso.

Figura III.1 – Tassi di irregolarità nel 2003 nelle province italiane per settore



Fonte: ISTAT.

La presenza del sommerso comporta l'evasione fiscale, sottrae risorse al bilancio pubblico e distorce la concorrenza: per modificare la struttura del bilancio e ridurre il disavanzo senza aumentare le aliquote occorre recuperare questa base imponibile con una politica credibile, coerente e costante nel tempo.

III.5 L'Indebitamento 2001-2004 e le Revisioni Eurostat

In seguito alle ultime revisioni statistiche effettuate dall'Istat e dall'Eurostat, l'indebitamento netto della pubblica amministrazione è risultato pari al 3,2 per cento nel 2001, al 2,7 per cento nel 2002, al 3,2 per cento nel 2003 e al 3,2 per cento nel 2004.

In coerenza con il programma di finanza pubblica illustrato nel Capitolo V, a partire dal 2007 l'indebitamento netto rientrerà al di sotto del vincolo nominale del 3 per cento.

Riquadro III.1:

LA STRUTTURA DELLA SPESA CORRENTE AL NETTO DEGLI INTERESSI: LA DINAMICA DELLE SPESE PER CONSUMI FINALI.

Tra il 1999 e il 2004 la spesa corrente al netto degli interessi delle Amministrazioni Pubbliche è cresciuta del 4,9 per cento medio annuo, superiore al tasso di crescita nominale del PIL (4,1 per cento).

Le spese per consumi finali sono in crescita del 5,4 per cento in media annua, arrivando a 259 miliardi nel 2004; le prestazioni sociali sono in crescita del 4,3 per cento annuo raggiungendo 234 miliardi a fine 2004.

In termini di dinamica tra comparti si può osservare:

1. La Pubblica Amministrazione Centrale (105 miliardi di spesa per consumi finali nel 2004) ha incrementato del 3,4 per cento medio annuo la sua spesa, con il 3,8 per cento di incremento nel personale ed un sostanziale congelamento delle spese per consumi intermedi, incrementato dello 0,2 per cento medio annuo.
2. Le Regioni (11 miliardi di spesa per consumi finali nel 2004) presentano una dinamica di incremento del 6,5 per cento medio annuo, superiore alla media complessiva, come effetto di forti dinamiche evolutive del costo del personale, aumentati del 6,8 per cento e dei consumi intermedi, cresciuti del 5,5 per cento.
3. Le Province (7 miliardi di spesa per consumi finali nel 2004) hanno maturato incrementi medi dell'11,5 per cento, principalmente per l'incremento dei consumi intermedi del 15,7 per cento medio.

4. I Comuni, (34 miliardi di spesa per consumi finali nel 2004) si sono attestati su una crescita in linea con la media nazionale, 4,6 per cento, con un incremento del 4,0 per cento del costo del personale e una contenuta crescita dell'1,9 per cento dei consumi intermedi.

5. La Sanità, che con 88,5 miliardi di Euro, rappresenta oltre il 30% della spesa per consumi finali totali, è cresciuta ad un tasso medio dell'8 per cento. La crescita della spesa sanitaria è generalizzata su tutte le voci: personale 6,3 per cento; consumi intermedi 8,5 per cento; prestazioni in natura, prevalentemente farmaci, 9,1 per cento.

6. Gli Enti Previdenziali (5 miliardi di spesa per consumi finali nel 2004) hanno avuto una dinamica leggermente superiore alla media attestandosi al 5,3 per cento medio annuo.

Riquadro III.2:

GLI STUDI DI SETTORE

Gli studi di settore costituiscono uno strumento per valutare la capacità di generare ricavi o conseguire compensi delle singole attività economiche.

La finalità degli studi di settore è quella di determinare il "ricavo potenziale" delle imprese e dei lavoratori autonomi all'interno dei singoli settori economici, tenendo conto non solo di variabili di natura contabile ma anche di variabili strutturali, nonché di informazioni qualitative in grado di influenzare il risultato di una impresa.

Gli studi di settore costituiscono uno strumento di accertamento di tipo analitico presuntivo nei confronti dei contribuenti che non dichiarano ricavi o compensi "congrui" con i risultati dell'applicazione degli studi stessi.

L'accertamento basato sugli studi di settore presuppone comunque un preventivo confronto con il contribuente che può avvenire utilizzando l'istituto dell'accertamento con adesione.

Negli ultimi anni sono stati realizzati 237 Studi di settore, con ben 1.919 modelli organizzativi. Gli studi realizzati interessano una platea di circa 4 milioni di contribuenti.

La revisione degli studi già realizzata con riferimento ai periodi d'imposta 2001-2003 ha interessato una platea di 870.000 contribuenti.

Il completamento, nei primi mesi del corrente anno, della revisione di 83 studi, a valere per il periodo d'imposta 2004, ha altresì interessato circa 1.980.000 ulteriori soggetti.

Per il periodo d'imposta 2005 è stata prevista la revisione di ulteriori 57 studi che interesseranno circa 650.000 contribuenti.

La legge finanziaria per il 2005 ha recato importanti novità alla disciplina degli studi di settore. Le più rilevanti riguardano:

la previsione della revisione periodica degli studi di settore al fine di adeguarli alle mutate realtà economiche

le nuove modalità di adeguamento in dichiarazione alle risultanze degli studi di settore

la rilevanza, ai fini IRAP, dell'adeguamento in dichiarazione

il nuovo termine previsto per il versamento, ai fini IVA, dell'importo dell'adeguamento in dichiarazione alle risultanze degli studi di settore

le nuove modalità di accertamento per i soggetti in contabilità ordinaria, anche per opzione

la possibilità di integrazione e modifica degli accertamenti da studi di settore indipendentemente dalla sopravvenuta conoscenza di nuovi elementi relativi alle medesime categorie reddituali (lavoro autonomo e impresa)

Riquadro III.3:

LE RICLASSIFICAZIONI CONTABILI

Il dati del deficit per il periodo 2002 – 2004 sono stati calcolati tenendo conto delle più recenti decisioni Eurostat. Per alcune operazioni, come ad esempio i conferimenti di capitale al gruppo FS che sono stati considerati componenti dell'indebitamento, la riclassificazione è stata operata già con la notifica del 1° marzo 2005.

Per le seguenti operazioni Eurostat, prima di prendere una decisione, ha ottenuto un parere al Comitato Monetario Finanziario e di Bilancia dei Pagamenti (CMFB):

(1) il finanziamento di Ispa per l'Alta Velocità. Il debito contratto da Ispa è stato classificato nel debito delle amministrazioni pubbliche;

(2) la cartolarizzazione di immobili SCIP2 (Società Cartolarizzazione Immobili Pubblici Srl). La stima del rimborso alle famiglie dovuto in conseguenza delle variazioni normative è stata registrata tutta nel 2004.

La tabella seguente illustra l'impatto delle riclassificazioni più significative sull'indebitamento.

Impatto delle riclassificazioni effettuate sulla base delle indicazioni metodologiche di Eurostat su alcune operazioni sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2001 – 2004

(dati in milioni di euro)

(dati in milioni di euro)	2001	2002	2003	2004
Aumento di capitale alle FS	-3,615	-4,078	-3,934	-2,665
Operazione Scip				-182
Concessionari d'imposta (F24)			-2,691	-1,149
Totale	-3,615	-4,078	-6,625	-3,996
% PIL	-0.3	-0.3	-0.5	-0.3
Deficit / PIL (senza le riclassificazioni)	-2.9	-2.4	-2.7	-2.9

Riquadro III.4:

IL NUOVO PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Il "nuovo" Patto di Stabilità e Crescita, adottato dal Consiglio Europeo nel marzo 2005, riafferma la validità dei due valori nominali di riferimento: il 3 per cento per il rapporto fra il disavanzo pubblico e il PIL, il 60 per cento per il rapporto fra il debito pubblico e il PIL. Tuttavia vengono apportati importanti miglioramenti al fine di evitarne una applicazione troppo meccanica.

Le principali novità introdotte nel Patto, possono essere così riassunte.

1. Ai paesi a basso debito e con buone prospettive per la sostenibilità dei conti pubblici si consente di adottare come obiettivo di medio periodo un disavanzo fino all'1 per cento.
2. Le riduzioni del disavanzo per raggiungere l'obiettivo di medio periodo potranno essere più contenute nei periodi di congiuntura debole. In maniera corrispondente, si è invece previsto un risanamento accelerato nei periodi di forte crescita.
3. Viene introdotta maggiore flessibilità nei disavanzi (sempre nel limite del 3 per cento) per i paesi che mettono in atto riforme strutturali che aumentano la crescita potenziale e quindi la sostenibilità nel lungo periodo dei conti pubblici.
4. Sono stati attenuati gli automatismi della procedura di disavanzo eccessivo, dando più peso alle valutazioni di carattere economico, come la bassa crescita. Per esempio, un deficit superiore, ma vicino, al 3 per cento potrà non essere considerato eccessivo in presenza di una crescita negativa o di una riduzione cumulata del prodotto durante un periodo prolungato.
5. Viene attribuita maggiore rilevanza ad altri fattori qualitativi, tra cui gli investimenti pubblici, le spese per ricerca e sviluppo, la sostenibilità del debito, le riforme strutturali, etc.
6. Viene attribuita maggiore rilevanza al debito e alla sostenibilità
7. Si è introdotta la possibilità di tenere conto, nella valutazione dell'esistenza di un disavanzo eccessivo, delle riforme del sistema pensionistico

Riquadro III.5:

L'AGGIUSTAMENTO STOCK-FLUSSI

Le procedure di sorveglianza multilaterale dei conti pubblici svolta dal Consiglio Ecofin e dalla Commissione prevedono che gli Stati Membri comunichino informazioni statistiche sull'andamento dei conti pubblici due volte all'anno, a Marzo e Settembre.

Le informazioni riguardano il raccordo tra l'indebitamento netto (*net borrowing* – grandezza rilevante per il criterio del disavanzo fissato dal Trattato) e per il debito lordo (grandezza rilevante per il criterio del debito). Le due grandezze vengono definite seguendo criteri diversi, e pertanto la variazione del debito non corrisponde necessariamente all'indebitamento netto. Quest'ultimo si riferisce al criterio economico e contabile della competenza. Il debito misura lo stock di passività finanziarie registrate secondo il criterio di cassa.

L'Eurostat e la Commissione hanno invitato gli Stati Membri a fornire maggiori dettagli sulle varie poste di raccordo tra indebitamento e variazione del debito, verificando in particolare che: i) la voce "discrepanze statistiche", in cui confluiscono le poste di raccordo non meglio precisate, non assumesse proporzioni troppo elevate; ii) il divario tra registrazioni secondo il criterio di cassa e quello di competenza non persistesse nel tempo, con valori di cassa sistematicamente più elevati; iii) le transazioni derivanti da conferimenti azionari e dall'acquisizione di partecipazioni in società per azioni fossero registrate conformemente ai criteri fissati in ambito europeo.

L'Italia ha risposto a questo invito con l'accelerazione dei lavori di un apposito gruppo allo scopo di definire metodologie più efficaci e tempestive per riconciliare gli andamenti di indebitamento e variazione del debito.

L'esito di questi lavori e la riclassificazione di talune poste concordata tra Eurostat e Istat (quali ad esempio alcuni conferimenti al capitale di società pubbliche) hanno permesso di: i) ridurre drasticamente l'ammontare della voce "discrepanze statistiche"; ii) riconciliare in maniera pressoché completa gli sfasamenti cassa-competenza relativi a entrate e spese primarie; iii) precisare la gran parte delle partite finanziarie che non avevano inizialmente trovato una precisa collocazione nel novero degli strumenti finanziari previsti dal sistema dei conti finanziari elaborato dalla Banca d'Italia.

Lo svolgimento dei lavori si è anche tradotto in un significativo miglioramento del coordinamento fra le istituzioni coinvolte nella produzione delle statistiche di finanza pubblica dell'Italia, che è destinato a rinsaldarsi ulteriormente, migliorando ancora qualità e tempestività dell'informazione statistica.

Riquadro III.6:

VERSO UN SISTEMA INTEGRATO DELLE STATISTICHE DI FINANZA PUBBLICA

La qualità e la trasparenza della politica economica dipendono in modo decisivo dalla qualità delle statistiche. Il coordinamento tra le diverse istituzioni responsabili di elaborare le statistiche di finanza pubblica, ovvero Istat, Banca d'Italia e Ministero dell'Economia e delle Finanze, è divenuta una priorità nazionale.

Nell'attuale ripartizione di competenze, l'ISTAT elabora le principali stime di consuntivo di Contabilità Nazionale, e determina l'indebitamento della Pubblica Amministrazione valido ai fini del Patto di Stabilità e Crescita. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze calcola il fabbisogno di cassa del settore statale e del settore pubblico attraverso la somma algebrica delle entrate e delle uscite, al netto dei rimborsi di prestito. La Banca d'Italia computa invece il fabbisogno dal lato della copertura, ovvero derivandolo dalla somma algebrica del saldo di accensione e rimborsi di prestiti e della variazione del fondo attivo di cassa.

La ricostruzione delle diverse grandezze, legate a diverse fonti di acquisizione dei dati e a diversa natura dei dati medesimi, non è mai immediata e determina alcune discrepanze statistiche. Gruppi di lavoro cui partecipano funzionari delle tre istituzioni elaborano metodologie volte a minimizzare le "discrepanze statistiche". L'obiettivo finale è la piena integrazione tra contabilità reale e finanziaria.

Questo processo si avvarrà anche dell'utilizzo e del potenziamento del sistema SIOPE, Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici, che rappresenta un proficuo strumento di coordinamento tra la finanza pubblica nazionale e quella decentrata. Il sistema SIOPE, prevedendo la rilevazione telematica degli incassi e pagamenti di tutti gli enti del settore pubblico, permette di standardizzare la classificazione contabile. La Banca d'Italia, alla cui gestione è affidata la banca dati su cui affluiscono le informazioni del SIOPE, ed il Ministero dell'Economia, sono i coordinatori dell'esecuzione del progetto.

Particolare cura verrà dedicata al miglioramento della qualità dell'informazione sull'indebitamento delle Regioni, e più precisamente del settore sanità, per il quale sarà necessario disporre di dati omogenei ed analitici di conto economico e di Stato Patrimoniali.

Gli Stati Patrimoniali vengono compilati da tutte le Aziende sanitarie locali e Aziende Ospedaliere dal 2002, ma, al momento, non tutte le unità provvedono all'invio dei dati al competente Ministero della salute; è stato avviato un procedimento nel quale sono coinvolti il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Istituto nazionale di statistica, al fine di definire le modalità per la verifica della completezza e correttezza dei documenti e la coerenza con il Conto economico.

Il fine è quello di omogeneizzare le fonti informative su tutto il territorio nazionale e costruire un raccordo integrato tra flussi e stock per una valida contribuzione al conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche.

In tal modo, l'integrazione di ogni componente in una struttura coerente e metodologicamente omogenea sarà funzionale al miglioramento dell'analisi del quadro di finanza pubblica, nonché all'identificazione ed al monitoraggio dell'impatto sul sistema economico delle politiche economiche, così come della loro sostenibilità.