

13. LA FINANZA PUBBLICA

Nel 2007 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito di 1,5 punti, all'1,9 per cento del PIL, riportandosi dopo un quadriennio al di sotto della soglia del 3 per cento. Nel maggio del 2008 la Commissione europea ha raccomandato l'abrogazione della Procedura per i disavanzi eccessivi avviata nel 2005.

Il risultato del 2007 è attribuibile soprattutto all'aumento di 1,2 punti percentuali della pressione fiscale, vicina al picco registrato nel 1997 e superiore di oltre due punti alla media degli altri paesi dell'area dell'euro. L'incidenza sul PIL delle spese primarie correnti è scesa leggermente; rimane prossima al valore massimo raggiunto nel 1993 e nel 2005.

Il miglioramento dell'indebitamento netto è stato, come nel 2006, ampiamente superiore alle previsioni ufficiali, nonostante gli aumenti di spesa decisi in corso d'anno. L'avanzo primario strutturale (ossia corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee) è salito a quasi il 3 per cento del prodotto; era quasi nullo nel 2005. Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è sceso al 2,2 per cento del PIL, dal 3,7 del 2006. L'incidenza del debito sul PIL è diminuita di 2,5 punti percentuali, al 104,0 per cento.

Nel settembre del 2007, alla luce del favorevole andamento atteso per i conti pubblici, veniva definita una manovra di bilancio per il 2008 con effetti accrescitivi del disavanzo pari a 0,4 punti percentuali del prodotto. L'obiettivo per l'indebitamento netto del 2008 era confermato al 2,2 per cento del PIL indicato nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del giugno precedente.

Anche per effetto del peggioramento delle prospettive di crescita, lo scorso marzo la *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* (Ruef) ha rivisto al rialzo l'indebitamento netto per il 2008, al 2,4 per cento del PIL. La Ruef stima un aumento dell'indebitamento netto strutturale di 0,6 punti percentuali del PIL rispetto al 2007.

Nei primi mesi del 2008 il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è risultato inferiore a quello dello stesso periodo dello scorso anno, riflettendo anche alcuni fattori transitori. La dinamica dell'Irpef è stata sostenuta; l'IVA ha segnato un forte rallentamento. Il peggioramento della congiuntura che si prospetta per il 2008 eserciterà pienamente i suoi effetti nel 2009, anche per i ritardi insiti nei meccanismi di versamento delle imposte delle imprese.

Per il 2009 la Ruef ha indicato l'indebitamento netto tendenziale – a legislazione vigente – al 2,1 per cento del PIL, in un quadro di graduale ripresa dell'attività economica. Nelle stime della Commissione europea, che tengono conto anche degli oneri derivanti da prassi consolidate, il saldo tendenziale si colloca al 2,4 per cento. Nel quadro programmatico di medio termine il pareggio di bilancio è raggiunto nel 2011. Il conseguimento di tale obiettivo e la riduzione della pressione fiscale richiedono una forte decelerazione delle erogazioni.

LA FINANZA PUBBLICA NEL 2007

La politica di bilancio per il 2007: obiettivi e previsioni

Gli obiettivi e le previsioni ufficiali per l'indebitamento netto del 2007 sono stati rivisti più volte riflettendo, da un lato, stime tendenziali più favorevoli – connesse con la revisione al rialzo delle prospettive di crescita, con i risultati del 2006, migliori delle attese, e con la sostenuta dinamica delle entrate tributarie – e, dall'altro, maggiori spese decise in corso d'anno.

Nel DPEF del luglio del 2006 il Governo fissava per il 2007 un obiettivo di indebitamento netto pari al 2,8 per cento del prodotto e un avanzo primario del 2,1, a fronte di una crescita attesa dell'economia dell'1,2 per cento (tav. 13.1). Per il conseguimento di questi risultati si stimava necessaria una manovra correttiva di 1,3 punti percentuali del prodotto.

La *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) del successivo mese di settembre confermava l'obiettivo di indebitamento netto. L'entità della manovra correttiva veniva però ridotta a un punto percentuale del prodotto in considerazione del buon andamento delle entrate e del lieve miglioramento delle prospettive di crescita dell'economia. A dicembre l'aggiornamento del *Programma di stabilità* confermava sia le previsioni macroeconomiche sia l'obiettivo per il saldo di bilancio.

Tavola 13.1

Obiettivi, stime e consuntivo dei conti pubblici per l'anno 2007 (miliardi di euro e percentuali del PIL)						
VOCI	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:	
	Indebita- mento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Tasso di crescita % del PIL reale	PIL nominale
Obiettivi						
DPEF (luglio 2006)	....	....	....	....	1,2	1.508,4
<i>in percentuale del PIL</i>	2,8	2,1	4,8	107,5		
RPP (settembre 2006)	42,1	30,7	72,8	....	1,3	1.510,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,8	2,0	4,8	106,9		
<i>Programma di stabilità</i> (dicembre 2006)	....	....	....	....	1,3	....
<i>in percentuale del PIL</i>	2,8	2,2	5,0	106,9		
Stime in corso d'anno						
Ruef (marzo 2007)	34,6	39,4	74,0	....	2,0	1.534,2
<i>in percentuale del PIL</i>	2,3	2,6	4,8	105,4		
DPEF (giugno 2007) (1)	38,3	35,5	73,8	....	2,0	1.541,1
<i>in percentuale del PIL</i>	2,5	2,3	4,8	105,1		
<i>Nota di aggiornamento al DPEF</i> (settembre 2007) (2)	36,4	38,2	74,5	....	1,9	1.543,8
<i>in percentuale del PIL</i>	2,4	2,5	4,8	105,0		
<i>Programma di stabilità</i> (novembre 2007)	....	....	....	....	1,9	....
<i>in percentuale del PIL</i>	2,4	2,5	4,8	105,0		
Consuntivo (3)	29,2	47,5	76,7	1.596,7	1,5	1.535,5
<i>in percentuale del PIL</i>	1,9	3,1	5,0	104,0		

(1) Includono gli effetti del DL 81/2007. – (2) Includono gli effetti del DL 159/2007. – (3) Fonte: Istat e, per il debito, Banca d'Italia.

Secondo le valutazioni ufficiali, la manovra approvata dal Parlamento reperiva risorse per 35,9 miliardi, di cui 24,8 derivanti da maggiori entrate e 11,1 da minori spese (cfr. il riquadro: La manovra di bilancio per il 2007, in Bollettino economico, n. 48, 2007). Di tali risorse, 15,1 miliardi erano destinati alla riduzione dell'indebitamento netto e i restanti 20,8 al finanziamento di sgravi fiscali (6,1 miliardi) e di maggiori spese (14,7 miliardi). Alle maggiori entrate contribuivano, per circa un terzo, i provvedimenti in materia di studi di settore e di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e, per quasi un quarto, il versamento all'INPS del TFR dei dipendenti che non avrebbero aderito alla previdenza complementare.

Nella Ruef del marzo del 2007 la stima dell'indebitamento netto veniva ridotta di mezzo punto percentuale del prodotto, al 2,3 per cento. Il miglioramento era connesso con una più elevata previsione per la crescita dell'economia (indicata al 2,0 per cento) e con entrate superiori alle attese; questi elementi portavano a rivedere al rialzo il valore tendenziale delle entrate per oltre 9 miliardi. La stima delle spese veniva aumentata di 1,8 miliardi.

Nel DPEF di giugno il valore tendenziale delle entrate veniva ulteriormente aumentato (di circa 2,2 miliardi). La stima del saldo tuttavia peggiorava di 0,2 punti, al 2,5 per cento del PIL, riflettendo gli aumenti di spesa, volti a favorire lo sviluppo e a sostenere le categorie sociali più deboli, definiti contestualmente al DPEF e valutati in 0,4 punti percentuali del prodotto (cfr. il riquadro: *I provvedimenti decisi alla fine di giugno e di settembre*, in *Bollettino economico*, n. 50, 2007).

In autunno, con la RPP e la *Nota di aggiornamento* al DPEF, la stima dell'indebitamento netto tendenziale veniva ridotta di mezzo punto percentuale: rispetto a luglio, erano attese maggiori entrate per circa 6 miliardi e minori spese primarie correnti per 2 miliardi. Il Governo decideva di impiegare queste risorse per investimenti in infrastrutture e per interventi per lo sviluppo economico e in campo sociale. L'indebitamento netto, includendo gli effetti di tali misure (0,5 punti percentuali del PIL), veniva stimato al 2,4 per cento. Questa valutazione veniva confermata a novembre nell'aggiornamento del *Programma di stabilità*.

Nel febbraio del 2008 l'Istat ha valutato l'indebitamento netto del 2007 all'1,9 per cento del PIL.

L'indebitamento netto

La riduzione di 1,5 punti percentuali del PIL, dal 3,4 per cento del 2006, ha riportato l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sui livelli del biennio 1999-2000 (escludendo, per il 2000, i proventi straordinari della vendita delle licenze UMTS; tav. 13.2). Alla luce di questo risultato e delle previsioni da essa formulate nell'aprile del 2008, la Commissione europea ha raccomandato al Consiglio della UE l'abrogazione della Procedura per i disavanzi eccessivi avviata nel 2005.

Lo scorso febbraio, in occasione della pubblicazione del consuntivo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche per il 2007, l'Istat ha rivisto al ribasso di un punto, dal 4,4 per cento del prodotto, l'indebitamento netto del 2006. La revisione riflette soprattutto un diverso trattamento statistico dei rimborsi connessi con la sentenza della Corte di giustizia europea sulla detraibilità dell'IVA in materia di auto aziendali: in accordo con l'Eurostat, tale onere non è più incluso per l'intero ammontare previsto (circa 16 miliardi) tra le spese in conto capitale del 2006, ma viene registrato negli anni in cui viene effettivamente sostenuto (nel 2007 esso incide per 0,8 miliardi).

Tavola 13.2

Principali indicatori di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Entrate	46,2	46,4	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,9	47,2
Spese (2) (3)	49,0	48,1	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,4	49,3	49,1
di cui: <i>interessi</i>	7,9	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,5	4,6	5,0
Avanzo primario	-5,1	-4,9	-4,3	-3,2	-2,7	-1,6	-1,2	-0,3	-1,3	-3,1
Indebitamento netto	2,8	1,7	2,0	3,1	2,9	3,5	3,5	4,2	3,4	1,9
Fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari	3,3	3,4	3,5	5,0	3,1	4,2	4,2	5,2	3,7	2,2
Debito	114,9	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	104,0

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. – (3) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS, portati in riduzione delle spese nella contabilità nazionale.

La riduzione del disavanzo è stata ottenuta nonostante gli aumenti di spesa derivanti dai provvedimenti varati in giugno e settembre (0,9 punti percentuali del PIL) e dalla soppressione dell'anticipo richiesto ai concessionari della riscossione (0,3 punti), decisa a dicembre.

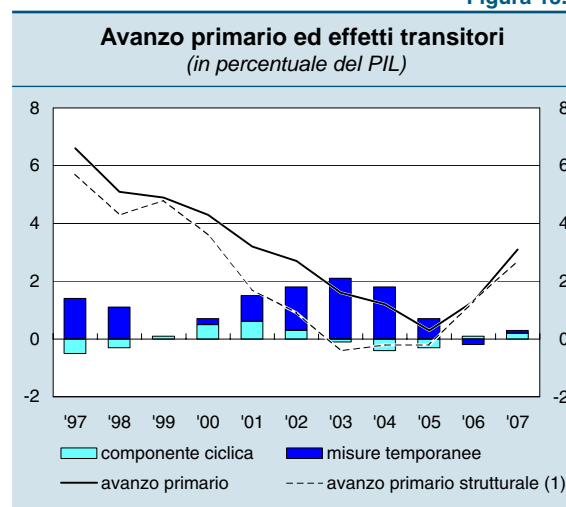
Nel confronto con le previsioni contenute nella Ruef del marzo del 2007, la variazione delle entrate e quella delle spese rispetto al 2006 sono risultate a consuntivo superiori alle attese, rispettivamente, per 11,2 e 4,9 miliardi; lo scostamento rilevato per le spese risente dei provvedimenti sopra menzionati, valutati ufficialmente in 16,8 miliardi.

In base alla metodologia adottata dalla Banca d'Italia (cfr. il paragrafo del capitolo 11: *L'indebitamento netto nel 2006* nella Relazione sull'anno 2006), nel 2007 il disavanzo strutturale (corretto, cioè, per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee) è diminuito di circa un punto percentuale del PIL, collocandosi poco al di sopra del 2 per cento; l'avanzo primario è aumentato da circa l'1,3 a quasi il 3 per cento del prodotto, proseguendo il significativo miglioramento avviato nel 2006 (fig. 13.1).

La riduzione del disavanzo strutturale nel biennio 2006-07 è valutabile in circa 2,5 punti percentuali del prodotto, superando ampiamente l'aggiustamento che il Governo nel 2005 si era impegnato a conseguire nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi (1,6 punti).

L'effetto del ciclo economico sui conti pubblici, sfavorevole per tre decimi di punto percentuale del PIL nel 2005, è diventato positivo nel 2006 e ha superato i due decimi di punto nel 2007. Le misure temporanee, che nel 2005 avevano migliorato il saldo di quasi un punto percentuale, nell'ultimo biennio sono state sostanzialmente nulle: nel 2007 le entrate connesse con il versamento all'INPS del TFR maturato dai lavoratori dipendenti che hanno

Figura 13.1



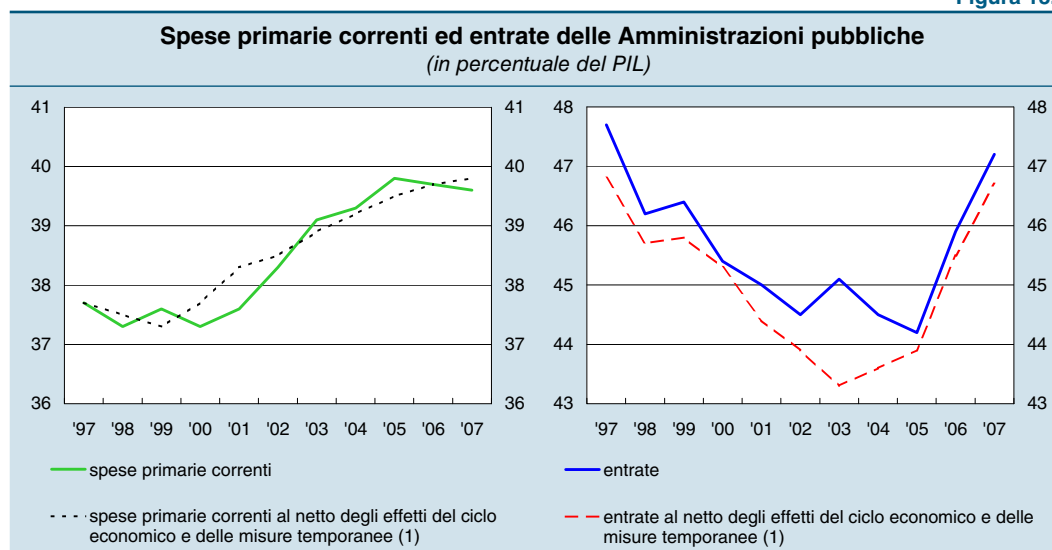
(1) Al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee; in percentuale del PIL di trend.

scelto di non aderire alla previdenza complementare (5,5 miliardi) e con altre misure introdotte in anni precedenti (1,6 miliardi) sono state in buona parte compensate dalle spese derivanti dalla decisione del Governo di sopprimere l'acconto dovuto dai concessionari della riscossione (4,9 miliardi).

Secondo le stime riportate nella Ruef dello scorso marzo, basate su una metodologia di valutazione dell'effetto del ciclo economico e su criteri per l'individuazione delle misure temporanee concordati in sede europea, l'aggiustamento strutturale nel biennio è stato pari a 2,9 punti percentuali del prodotto.

Analogamente a quanto accaduto nel 2006, il miglioramento dei saldi riflette essenzialmente l'aumento delle entrate strutturali (fig. 13.2).

Figura 13.2



(1) In percentuale del PIL di trend.

Le entrate e le spese

Le entrate. – Nel 2007 le entrate delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate del 6,5 per cento a 724,2 miliardi (dal 45,9 al 47,2 per cento del PIL; tav. 13.3).

Tavola 13.3

Entrate delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)											
VOCI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Imposte dirette	14,3	14,9	14,4	14,7	13,9	13,4	13,3	13,3	14,4	15,2	
Imposte indirette	15,1	14,9	14,7	14,2	14,3	14,0	14,0	14,2	14,9	14,7	
Imposte in c/capitale	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	1,3	0,6	0,1	0,0	0,0	
Pressione tributaria	29,7	29,9	29,2	29,0	28,4	28,7	28,0	27,6	29,3	29,9	
Contributi sociali	12,6	12,5	12,4	12,3	12,5	12,6	12,6	12,8	12,8	13,3	
Pressione fiscale	42,3	42,4	41,6	41,3	40,8	41,4	40,6	40,5	42,1	43,3	
Altre entrate correnti	3,6	3,6	3,4	3,5	3,5	3,4	3,6	3,5	3,5	3,6	
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	
Totale entrate	46,2	46,4	45,4	45,0	44,5	45,1	44,5	44,2	45,9	47,2	

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

La pressione fiscale è cresciuta di 1,2 punti percentuali, al 43,3 per cento. L'incremento è riconducibile per circa un punto a misure discrezionali, comprese quelle volte all'ampliamento delle basi imponibili e al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale; questa valutazione tiene conto, da un lato, del venir meno di alcuni provvedimenti temporanei di anni precedenti, dall'altro, della decisione di molte imprese di rinviare al momento del versamento a saldo nel 2008 l'utilizzo degli sgravi IRAP sul costo del lavoro introdotti con la manovra per il 2007. Le caratteristiche della congiuntura, individuate sulla base delle variabili macroeconomiche che meglio approssimano le principali basi imponibili, nel complesso non avrebbero influito nel 2007 in misura significativa sulla pressione fiscale. L'aumento di quest'ultima non attribuibile a interventi o alla congiuntura può avere riflesso, tra l'altro, modifiche nella composizione delle basi imponibili e nei comportamenti dei contribuenti riguardo al grado di adesione alla normativa fiscale.

La metodologia utilizzata nelle precedenti valutazioni tiene conto degli effetti sul gettito di variazioni dell'incidenza sul prodotto delle variabili macroeconomiche utilizzate. Non considera, tuttavia, gli effetti derivanti da modifiche nella composizione delle suddette variabili. Inoltre, non è disponibile una variabile macroeconomica che approssimi adeguatamente la base imponibile delle imposte versate in autotassazione.

L'aumento della pressione fiscale deriva essenzialmente dai forti incrementi delle imposte dirette (0,8 punti percentuali del PIL), su cui hanno influito misure discrezionali e il miglioramento dei conti economici delle imprese nel 2006, e dei contributi sociali (0,5 punti, di cui due terzi riflettono il trasferimento all'INPS dei contributi per il TFR non destinati a fondi pensione dei lavoratori delle aziende con più di cinquanta addetti).

I contributi sociali effettivi sono cresciuti dell'8,0 per cento (14,8 miliardi). Vi hanno influito i menzionati trasferimenti all'INPS (5,5 miliardi) e gli aumenti delle aliquote contributive, anch'essi disposti con la manovra per il 2007 (4,4 miliardi nelle stime ufficiali).

Se si escludono i versamenti per il TFR, i contributi sociali sul lavoro dipendente sono aumentati del 3,7 per cento; escludendo anche gli aumenti di 0,3 punti delle aliquote a carico dei lavoratori e gli inasprimenti per gli apprendisti, tale dinamica risulta pari al 2,6, inferiore di circa un punto a quella delle retribuzioni lorde di contabilità nazionale. I contributi versati dai lavoratori autonomi sono cresciuti del 13,8 per cento; gli incrementi delle aliquote sono stati pari a circa due punti per i commercianti e gli artigiani e a circa cinque punti per i lavoratori parasubordinati non iscritti ad altre forme assicurative.

La dinamica dei singoli tributi, con l'eccezione dell'IRAP e delle addizionali all'Irpef (cfr. il paragrafo: *Le Amministrazioni locali*), è analizzata qui di seguito con riferimento alle entrate di cassa contabilizzate nel bilancio dello Stato.

L'imposta sulle società (Ires) è aumentata del 28,0 per cento (11,0 miliardi), riflettendo la ripresa dell'attività economica nel 2006, le norme sugli studi di settore, i provvedimenti di lotta all'evasione e all'elusione fiscale varati a partire dall'estate del 2006 e quelli di inasprimento del prelievo volti a compensare il minor gettito IVA derivante dalla sentenza della Corte di giustizia europea del settembre del 2006 in materia di detraibilità dell'IVA relativa alle auto aziendali.

Per quanto riguarda il prelievo tributario sulle famiglie, l'Irpef è cresciuta del 5,7 per cento (8,1 miliardi). La parte prelevata sui redditi dei lavoratori dipendenti e dei pensionati è aumentata del 2,6 per cento. Si può stimare che – in assenza di interventi discrezionali – nel 2007 il gettito di tale componente sarebbe aumentato di circa il 4,5 per cento; parte della differenza potrebbe riflettere la riforma dell'imposta personale introdotta con la manovra per il 2007.

Le ritenute Irpef sui redditi da lavoro dipendente e da pensione sono state interessate, oltre che dalla suddetta riforma (prevista secondo le valutazioni ufficiali a parità di gettito), dal bonus in favore dei soggetti incapienti deciso a settembre del 2007 (per la parte riguardante i pensionati e i dipendenti pubblici). Se si esclude l'impatto del suddetto bonus, la crescita delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente e da pensione risulta dell'ordine del 3 per cento.

La parte dell'Irpef versata in autotassazione, prelevata sui lavoratori autonomi e sulle piccole imprese, è cresciuta del 18,8 per cento, risentendo degli stessi fattori che hanno influito sulla crescita dell'imposta sulle società; su questa parte del prelievo la riforma dell'Irpef è destinata a manifestarsi interamente nel 2008. Attribuendo il versamento a saldo all'anno in cui il reddito è stato percepito (ossia a quello precedente il versamento) l'incremento nel 2006 è stato di oltre il 10 per cento, a fronte del 3,9 nel 2005 e dello 0,1 nel 2004.

È diminuito nel 2007 il cuneo fiscale sul lavoro, calcolato utilizzando le aliquote di competenza dell'anno (relative all'IRAP, ai contributi sociali, all'Irpef e alle addizionali comunali e regionali) e con riferimento a un lavoratore dipendente con un reddito pari a quello medio della contabilità nazionale. L'entità della flessione, a seconda del comune di residenza, è compresa per la quasi totalità dei comuni tra 0,3 e 0,7 punti percentuali del costo del lavoro per un lavoratore senza carichi familiari.

Tra il 1999 e il 2007, la riduzione del cuneo a carico del datore di lavoro è stimabile tra 2,4 e 2,8 punti percentuali del costo del lavoro, a seconda della regione in cui è svolta l'attività produttiva. La componente del cuneo a carico del lavoratore è diminuita soltanto in presenza di carichi familiari: in questo caso gli sgravi Irpef hanno più che compensato l'effetto del drenaggio fiscale, l'aumento delle addizionali e quello dei contributi sociali. In presenza di coniuge e due figli a carico la riduzione è compresa tra 1,2 e 2,0 punti percentuali, a seconda del comune di residenza (limitando l'analisi ai capoluoghi di regione).

Il gettito connesso con il risparmio delle famiglie è aumentato nel 2007 del 12,3 per cento (1,5 miliardi), riflettendo il proseguimento della fase di rialzo dei tassi di interesse; esso ha risentito, per il secondo anno consecutivo, della concentrazione di rimborsi di buoni postali. La ricomposizione del gettito ha riflesso alcune modifiche nelle scelte di portafoglio delle famiglie avvenute nel 2006 (cfr. il capitolo 14: *La condizione finanziaria delle famiglie e delle imprese*). Le imposte sugli interessi sono cresciute del 22,7 per cento (2,0 miliardi); quelle sul risparmio gestito sono diminuite del 15,9 per cento (-0,3 miliardi).

Tra le imposte sui consumi, gli incassi dell'IVA sono cresciuti del 4,4 per cento (5,1 miliardi). Da un lato, essi hanno beneficiato di interventi volti al recupero di aree di evasione e di elusione fiscale e, dall'altro, sono stati contenuti dall'aumento della detraibilità dell'imposta deciso a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA sulle auto aziendali. Le imposte di fabbricazione sugli oli minerali, commisurate alle quantità, sono diminuite (-4,8 per cento; -1,0 miliardi) in connessione con la contrazione dei consumi.

Le spese. – Nel 2007 le spese delle Amministrazioni pubbliche sono diminuite in rapporto al PIL dal 49,3 al 49,1 per cento, collocandosi a 753,4 miliardi (tav. 13.4). Escludendo i principali oneri straordinari (connessi nel 2006 con la cancellazione dei crediti verso la TAV e nel 2007 con l'abolizione dell'anticipo richiesto ai concessionari della riscossione delle imposte), esse sono aumentate di 0,3 punti percentuali del prodotto: è cresciuta significativamente l'incidenza della spesa per interessi sul PIL, dal 4,6

Tavola 13.4

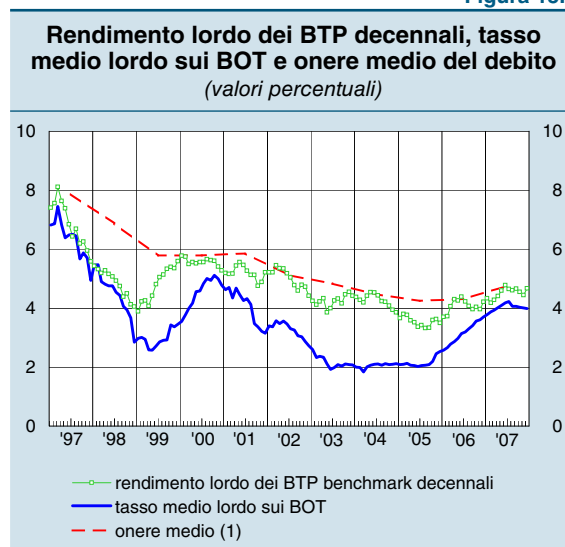
Spese delle Amministrazioni pubbliche (1) (in percentuale del PIL)										
VOCI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Redditi da lavoro dipendente	10,6	10,6	10,4	10,5	10,6	10,8	10,8	11,0	11,0	10,7
Consumi intermedi	4,9	5,0	5,0	5,1	5,2	5,3	5,4	5,5	5,2	5,2
Prestazioni sociali in natura	2,0	2,1	2,3	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8	2,8	2,7
Prestazioni sociali in denaro	16,7	16,9	16,4	16,2	16,5	16,8	16,9	17,0	17,0	17,3
Interessi	7,9	6,6	6,3	6,3	5,5	5,1	4,7	4,5	4,6	5,0
Altre spese correnti	3,2	3,1	3,1	3,2	3,3	3,6	3,6	3,6	3,6	3,7
Totale spese correnti	45,2	44,2	43,6	43,9	43,8	44,2	44,0	44,4	44,3	44,6
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	37,3	37,6	37,3	37,6	38,3	39,1	39,3	39,8	39,7	39,6
Investimenti fissi lordi (2)	2,3	2,4	2,3	2,4	1,7	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4
Altre spese in conto capitale (3)	1,4	1,5	1,4	1,8	1,9	1,9	1,5	1,7	2,6	2,1
Totale spese in conto capitale (2) (3)	3,8	3,9	3,7	4,2	3,6	4,3	4,0	4,1	5,0	4,5
Totale spese (2) (3)	49,0	48,1	47,4	48,1	47,4	48,6	48,0	48,4	49,3	49,1
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2) (3)</i>	41,1	41,5	41,0	41,8	41,9	43,4	43,3	43,9	44,7	44,1

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
 (1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. – (2) In questa voce sono registrati, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. – (3) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "Altre spese in conto capitale".

al 5,0 per cento; le spese in conto capitale sono rimaste stabili al 4,1 per cento del PIL (al netto degli oneri straordinari sopra menzionati); la spesa primaria corrente è diminuita di 0,1 punti percentuali per il secondo anno consecutivo, al 39,6 per cento.

La dinamica della spesa per interessi (12,4 per cento, 5,5 nel 2006) riflette soprattutto la crescita dell'onere medio del debito (0,4 punti percentuali, al 4,8 per cento; fig. 13.3) e, in piccola parte, l'aumento della consistenza media delle passività. Sulla variazione dell'onere medio hanno influito: l'aumento dei tassi di interesse all'emissione dalla fine del 2005; gli effetti delle operazioni di swap, che hanno accresciuto le erogazioni per 0,6 miliardi (le avevano ridotte di 0,5 miliardi nel 2006 e di 1,6 miliardi in media all'anno nel periodo 2002-05); la flessione (0,7 miliardi) dell'onere relativo ai servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati

Figura 13.3



(1) L'onere medio del debito è determinato dal rapporto fra la spesa per interessi e la consistenza media del debito durante l'anno.

(SIFIM), che nella contabilità nazionale è portato in riduzione degli interessi e imputato ai consumi intermedi. Escludendo gli effetti delle operazioni di swap e la spesa per i SIFIM, l'aumento dell'onere medio è pari a 0,3 punti percentuali.

Data la composizione del debito pubblico alla fine del 2007, si può stimare che un aumento di un punto percentuale dei tassi all'emissione comporti un maggiore onere medio di circa 0,3 punti nel primo anno, di 0,4 nel secondo anno e di 0,5 nel terzo; l'onere risulterebbe più elevato di 0,6 punti nel settimo anno. La crescita dell'onere medio nel primo anno è lievemente superiore a quella stimata per un analogo shock ai tassi alla fine del 2003, nonostante la riduzione della quota dei titoli a breve termine e a tasso variabile realizzata tra la fine del 2003 e la fine del 2007 (dal 29,4 al 25,9 per cento del totale dei titoli di Stato). Sull'aumento ha influito l'ampio ricorso, per il finanziamento del fabbisogno, ai conti correnti presso la Tesoreria dello Stato detenuti da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche. Le giacenze su questi conti, remunerate a un tasso pari a quello medio dei BOT, sono aumentate tra la fine del 2003 e la fine del 2007 da 31 a 102 miliardi, riflettendo la crescita di quelle della CDP (da 20 a 90 miliardi). L'evoluzione negli anni più recenti della reattività della spesa per interessi a variazioni dei tassi potrebbe essere stata significativamente influenzata dalle operazioni di swap, di cui non si tiene conto in questo esercizio.

Le prestazioni sociali in denaro sono cresciute del 5,2 per cento (4,0 nel 2006), dal 17,0 al 17,3 per cento del PIL. La componente relativa a pensioni e rendite è aumentata del 4,2 per cento (3,4 nel 2006), rimanendo stabile rispetto al prodotto, al 15,3 per cento. È rimasta elevata la dinamica delle altre prestazioni (14,4 per cento, 9,5 nel 2006).

L'evoluzione della spesa per pensioni è stata accresciuta per 0,4 punti percentuali dagli incrementi delle prestazioni in favore dei pensionati con redditi bassi (0,9 miliardi) stabiliti a giugno. L'adeguamento automatico delle prestazioni pensionistiche alla dinamica dei prezzi è stato pari all'1,9 per cento, come nel 2006. Il numero di pensioni erogate dall'INPS (che rappresentano quasi il 70 per cento del totale) è aumentato dello 0,4 per cento.

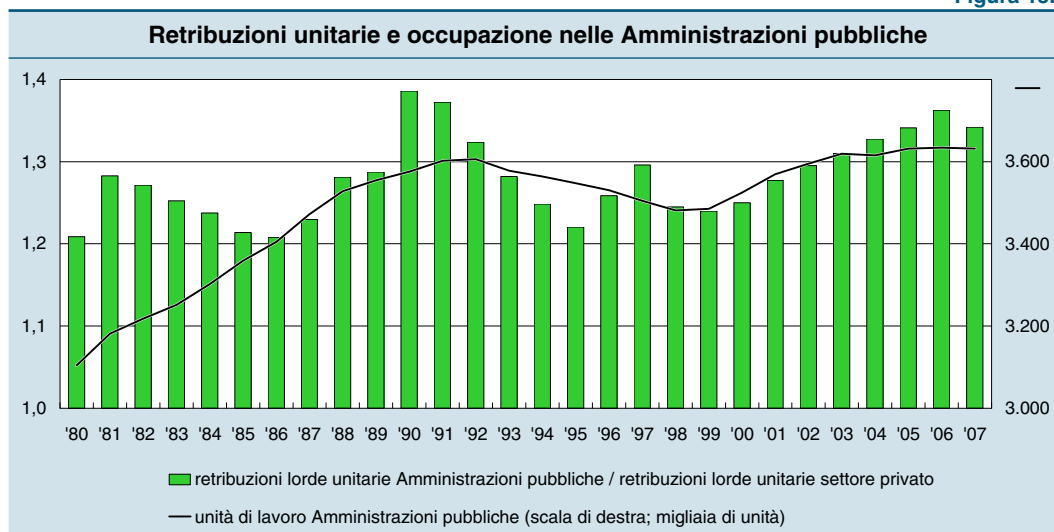
Tra le altre prestazioni, le liquidazioni dei dipendenti pubblici sono aumentate del 40,3 per cento (a 8,3 miliardi), risentendo del notevole incremento nel biennio 2006-07 dei pensionamenti, soprattutto nel comparto della scuola. Le indennità di malattia, per infortuni e maternità sono cresciute del 9,3 per cento (a 5,8 miliardi). Gli assegni familiari sono aumentati del 18,9 per cento (a 6,4 miliardi), quasi interamente per effetto della riforma introdotta con la manovra di bilancio per il 2007. I sussidi di disoccupazione e gli assegni di integrazione salariale sono diminuiti complessivamente dell'1,7 per cento (a 5,7 miliardi). Infine, tra le altre spese assistenziali è stato contabilizzato il bonus in favore dei soggetti incapienti (0,6 miliardi).

I redditi da lavoro dipendente sono cresciuti dell'1,1 per cento (4,1 nel 2006), riflettendo l'aumento delle retribuzioni unitarie; l'incidenza sul prodotto è diminuita dall'11,0 al 10,7 per cento.

Nel 2007 si è avviato il rinnovo di contratti relativi al biennio 2006-07. Le leggi finanziarie per il 2005, per il 2006 e per il 2007 hanno stanziato risorse nel complesso coerenti con un aumento a regime delle retribuzioni medie pari al 4,85 per cento nel biennio. Gli effetti dei rinnovi contrattuali nei comparti dei ministeri, della scuola e degli enti previdenziali (circa un terzo dei dipendenti pubblici) perfezionati nel 2007 sono stati in parte compensati dal venire meno degli elevati oneri per arretrati corrisposti nel 2006.

Secondo i dati aggregati di contabilità nazionale, nel 1980 le retribuzioni unitarie lorde nel settore delle Amministrazioni pubbliche erano più elevate di quelle nel settore privato del 21 per cento; il differenziale raggiungeva il 39 per cento nel 1990, per ridiscendere al 22 per cento nel 1995; ha ripreso a salire all'inizio degli anni 2000, fino al 36 per cento nel 2006 (fig. 13.4). La lieve flessione verificatasi nel 2007 dovrebbe essere più che compensata dall'aumento previsto per l'anno in corso.

Figura 13.4



Fonte: elaborazioni su dati Istat; per il 2007 valori stimati.

Analisi condotte su dati individuali, che consentono di tenere conto di alcune differenze nella composizione dell'occupazione nei due settori, indicano generalmente l'esistenza di un divario in favore del settore pubblico inferiore a quello osservato nei dati di contabilità nazionale, ma comunque rilevante.

I dati riguardanti i 5.800 lavoratori dipendenti inclusi nel campione dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia relativa al 2006 mostrano che in media, rispetto al lavoratore del settore privato, quello pubblico è più anziano (di circa 6 anni); è più istruito (l'81 per cento ha almeno un diploma di scuola superiore, contro il 54 per cento nel settore privato); nel 55 per cento dei casi è donna (contro il 38 per cento); nell'87 per cento è impiegato o dirigente (contro il 37 per cento); nel 57 per cento dei casi risiede nel Centro Sud (contro il 42 per cento). La sua retribuzione annua (al netto di imposte e contributi) risulta pari in media a 18.200 euro, contro 15.000 per un dipendente privato. La differenza è maggiore se misurata con riferimento alla retribuzione oraria (38 per cento, contro 21).

Tenendo conto dell'età, del sesso, dello stato civile, del livello di istruzione, della qualifica professionale e dell'area geografica, il differenziale tra le retribuzioni nel 2006 può essere stimato all'11 per cento in favore del settore pubblico. Il divario sale al 16 per cento per le donne, mentre per gli uomini è pari a circa il 5 per cento; è relativamente maggiore nel Mezzogiorno (15 per cento), per gli impiegati (12 per cento) e per i lavoratori con livelli di istruzione più elevati (16 per cento). Queste stime non tengono conto di variabili non osservabili, quali le preferenze riguardo al settore di occupazione, o di altre componenti monetarie e non monetarie delle retribuzioni, quali il trattamento pensionistico o la sicurezza del lavoro.

Le prestazioni sociali in natura, per oltre il novanta per cento riguardanti la sanità, sono cresciute dello 0,9 per cento (2,7 nel 2006); sulla decelerazione ha influito la flessione della spesa farmaceutica (cfr. il paragrafo: *Le Amministrazioni locali*). La spesa per consumi intermedi è aumentata del 2,7 per cento (3,8 escludendo gli oneri per i SIFIM); nel 2006 si era ridotta dell'1,2 per cento per effetto dei vincoli imposti con la manovra di bilancio per quell'anno.

Escludendo i proventi delle dismissioni immobiliari (1,4 miliardi nel 2007 e 1,7 nel 2006), la spesa per investimenti è aumentata del 3,0 per cento, dopo essersi ridotta per due anni consecutivi (-3,6 complessivamente nel biennio 2005-06); la sua incidenza sul PIL è diminuita dal 2,5 al 2,4 per cento.

Nel quinquennio 2001-05 circa un quarto degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche (al netto dei proventi delle dismissioni immobiliari) ha riguardato le infrastrutture di trasporto (reti stradali e ferroviarie, porti e aeroporti). Il finanziamento di queste ultime avviene anche con trasferimenti in favore delle imprese pubbliche (in particolare, le Ferrovie dello Stato). I confronti tra i paesi europei sulle infrastrutture di trasporto mostrano in generale l'Italia in una posizione svantaggiata. Tuttavia, le indicazioni variano significativamente a seconda della misura utilizzata.

Sulla base di dati diffusi dall'Eurostat è possibile costruire misure di consistenza fisica per le 214 regioni di 15 paesi della UE. Secondo queste misure, l'Italia si colloca al di sotto della media europea in termini di trasporti stradali. Tale risultato non varia se i dati sono normalizzati rispetto al PIL, alla superficie territoriale o alla popolazione.

Nell'ambito nazionale, l'ordinamento delle singole regioni dipende dalla variabile rispetto alla quale i dati sono normalizzati. Per ovviare a ciò, la dotazione di infrastrutture può essere valutata con riferimento all'influenza dei trasporti sulla dimensione dei mercati accessibili a partire da una data località, confrontando una stima del mercato potenziale di ciascuna regione basata sulle distanze geografiche con una fondata sui tempi di trasporto. Questo metodo consente di cogliere aspetti legati alla funzionalità e all'efficienza dei sistemi di trasporto. Esso tuttavia non incorpora tutti gli aspetti che influenzano i tempi effettivi di percorrenza (quali la frequenza dei collegamenti ferroviari e i ritardi rispetto agli orari ufficiali), né è in grado di isolare l'effetto delle differenze nella morfologia dei territori.

Utilizzando il metodo anzidetto per un campione di 117 regioni di sei paesi della UE (Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia e Spagna) limitatamente ai trasporti stradali e ferroviari, emerge che: a) la qualità dei trasporti stradali e ferroviari in Italia è inferiore alla media; b) per i soli trasporti stradali, fra le regioni italiane le maggiori carenze interessano in particolare il Triveneto; c) per i trasporti ferroviari, le infrastrutture delle regioni meridionali e insulari appaiono inadeguate rispetto alla media dei paesi considerati, mentre la regione con la dotazione migliore è l'Emilia Romagna, per la centralità del nodo di Bologna.

Le Amministrazioni locali

Il disavanzo delle Amministrazioni locali è diminuito nel 2007 di oltre un punto percentuale del PIL. Il miglioramento riflette la riduzione delle spese (0,5 punti), l'incremento delle entrate proprie (0,2 punti) e l'aumento dei contributi agli investimenti provenienti dallo Stato (0,3 punti).

Sulla dinamica della spesa ha influito la riduzione dei redditi da lavoro (dal 4,7 al 4,4 per cento del PIL), per effetto del venir meno degli arretrati connessi con i rinnovi contrattuali nel 2006, e quella dei contributi alla produzione (dallo 0,6 allo 0,5 per cento).

La spesa sanitaria (che include la quasi totalità delle prestazioni sociali in natura, una quota dei consumi intermedi e dei redditi da lavoro) è scesa in rapporto al PIL dal 6,8 al 6,7 per cento; al netto dei redditi da lavoro risulta stabile al 4,4 per cento del prodotto, dopo essere aumentata costantemente nel decennio precedente. Sul rallentamento ha influito la riduzione della spesa farmaceutica in convenzione.

Sulla dinamica della spesa farmaceutica nel 2007 hanno influito: le misure di riduzione dei prezzi adottate dall'Agenzia italiana del farmaco (Aifa) nel corso del biennio 2005-06 e mantenute nel 2007; le azioni di contenimento degli esborsi intraprese dalle Regioni anche nell'ambito dei piani di rientro dai disavanzi sanitari; il maggior ricorso delle Regioni alla distribuzione diretta dei farmaci. Dal 2008 si prevede un nuovo limite di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale

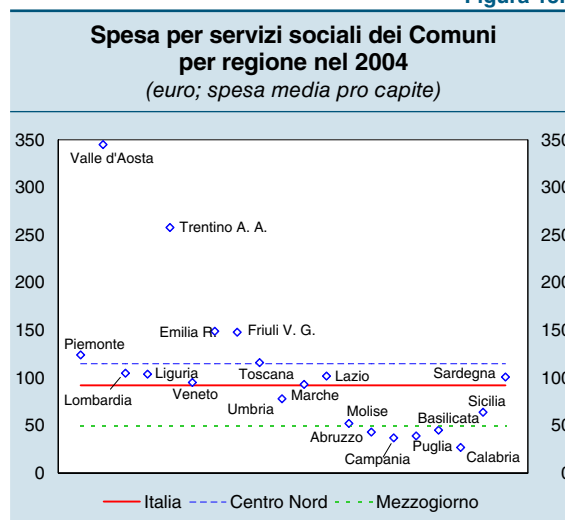
e in distribuzione diretta (pari per ciascuna Regione al 14 per cento della spesa sanitaria a carico del SSN) e un nuovo meccanismo di ripiano in caso di superamento di tale limite: la quota a carico delle aziende farmaceutiche è calcolata in proporzione al debordo rispetto al budget annuale attribuito dall'Aifa a ciascun produttore.

Negli ultimi anni la politica di controllo della spesa sanitaria ha beneficiato di alcuni interventi normativi volti a disincentivare la formazione di squilibri nelle singole regioni. Con le leggi finanziarie per il 2005 e per gli anni seguenti è stata introdotta e rafforzata una procedura che prevede la diffida, il commissariamento e l'innalzamento automatico delle aliquote dell'addizionale regionale all'Irpef e dell'IRAP in presenza di un disavanzo sanitario (cfr. il paragrafo del capitolo 11: *Le Amministrazioni locali* nella Relazione sull'anno 2006).

Riguardo ai disavanzi sanitari pregressi, nel 2007 sono state trasferite alle Regioni risorse stanziare per il loro ripiano con la legge finanziaria per il 2007 e con un intervento della primavera del 2007. L'erogazione è seguita alla stipula dei Piani di rientro delle sei Regioni con elevati disavanzi sanitari (Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Molise e Sicilia) e dell'accordo per la definizione della situazione debitoria della Sardegna relativa all'anno 2001. La legge finanziaria per il 2008 ha previsto l'erogazione di un'anticipazione trentennale in favore di alcune delle suddette Regioni (9,1 miliardi).

La spesa pro capite dei Comuni, che ricevono trasferimenti basati ancora essenzialmente sul criterio della spesa storica, presenta forti eterogeneità; le differenze sono molto rilevanti negli esborsi per i servizi sociali (fig. 13.5). La spesa delle Regioni presenta una minore dispersione, riflettendo il ruolo prevalente della spesa sanitaria, che dovrebbe garantire livelli essenziali di assistenza uniformi sul territorio nazionale (per approfondimenti sulla finanza pubblica nelle singole regioni cfr. le Note regionali annuali della Banca d'Italia: www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/ecore/note).

Figura 13.5



Fonte: Istat, *La seconda indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*.

Le entrate proprie, calcolate escludendo dal totale delle entrate le risorse provenienti da enti pubblici e dall'estero, sono aumentate del 7,1 per cento (dall'8,4 all'8,6 per cento del PIL); nel 2007 sono state pari al 57,0 per cento delle spese complessive. Hanno contribuito alla crescita delle entrate proprie le addizionali regionali e comunali all'Irpef e l'IRAP (tav. 13.5).

L'addizionale regionale all'Irpef è aumentata del 20,4 per cento, anche per effetto dell'incremento automatico delle aliquote per il 2006 nelle regioni con disavanzi sanitari (il versamento di questa imposta avviene nell'anno successivo a quello di riferimento). Il gettito dell'addizionale comunale è cresciuto del 43,3 per cento; vi ha influito l'introduzione di un acconto del 30 per cento sul gettito di competenza del 2007. L'IRAP è aumentata del 4,8 per cento, non risentendo ancora completamente del taglio del cuneo fiscale sul lavoro disposto con la legge finanziaria per il 2007.

Tavola 13.5

Entrate tributarie correnti delle Amministrazioni locali (milioni di euro)					
VOCI	2003	2004	2005	2006	2007 (1)
Imposte dirette	23.370	24.558	23.595	24.660	27.899
Regioni (2)	20.356	21.329	20.847	21.974	24.574
di cui: <i>addizionale all'Irpef</i>	6.166	6.548	6.091	5.939	7.152
<i>tasse automobilistiche (famiglie)</i>	3.647	3.641	3.808	4.034	4.044
Comuni	3.014	3.229	2.748	2.686	3.325
di cui: <i>addizionale all'Irpef</i>	1.576	1.630	1.528	1.563	2.240
<i>ICI (aree edificabili)</i>	1.084	1.135	819	649	649
Imposte indirette	63.080	63.407	67.184	71.477	74.805
Regioni (2)	44.018	43.360	46.514	49.919	53.088
di cui: <i>IRAP</i>	32.097	31.693	34.690	37.524	39.314
<i>quota regionale accisa oli minerali e derivati</i>	3.703	3.488	3.284	2.948	3.305
<i>tasse automobilistiche (imprese)</i>	864	868	903	956	957
<i>addizionale imposta gas metano</i>	521	494	554	528	532
<i>tributo speciale per deposito in discarica dei rifiuti</i>	231	235	234	233	233
Province	3.922	4.143	4.194	4.334	4.396
di cui: <i>imposta sull'assicurazione RC auto</i>	1.920	1.981	2.082	2.100	2.130
<i>imposta di trascrizione</i>	1.123	1.216	1.186	1.272	1.290
Comuni	14.146	14.847	15.370	16.074	16.171
di cui: <i>ICI (al netto aree edificabili)</i>	9.951	10.417	10.885	11.441	11.436
<i>imposta sulla pubblicità e diritti affissioni pubbliche</i>	382	398	405	411	411
Altri enti delle Amministrazioni locali	994	1.057	1.106	1.150	1.150
TOTALE	86.450	87.965	90.779	96.137	102.704
<i>per memoria:</i>					
Totale entrate	192.525	201.142	209.613	214.304	231.270
Totale spese	198.513	214.780	221.796	231.009	232.218

Fonte: Istat.

(1) Dati provvisori. - (2) Comprende le province autonome di Trento e Bolzano.

Nel 2007 alle Regioni e ai Comuni è stata restituita la facoltà di deliberare aumenti delle aliquote delle addizionali all'Irpef, dopo una sospensione durata quattro anni. Molti Comuni se ne sono avvalsi; il valore medio delle addizionali comunali all'Irpef è aumentato in tutte le regioni. L'addizionale regionale è aumentata in Emilia Romagna (tav. 13.6). Gli effetti sul gettito si realizzeranno nel 2008 (nel caso dei Comuni sono in parte già emersi nell'acconto versato nel 2007).

Nell'agosto del 2007 è stato presentato al Parlamento un disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale che fissava i principi generali per una revisione organica delle modalità di finanziamento di Regioni ed Enti locali. Il provvedimento proponeva di finanziare tali enti con entrate proprie e risorse perequative, distinguendo a seconda del tipo di funzione svolta. In particolare, per le funzioni fondamentali (quali sanità e assistenza) stabiliva che la perequazione dovesse garantire interamente il finanziamento dei "livelli essenziali di prestazioni", valutati in base a parametri standard di costo; per le restanti funzioni la perequazione doveva compensare parzialmente le differenze di capacità fiscale.

Tavola 13.6

Addizionali all'Irpef: aliquote				
	Addizionale regionale (1)		Addizionale comunale (2)	
	2006	2007	2006	2007
Piemonte (3)	1,4	1,4	0,32	0,44
Valle d'Aosta	0,9	0,9	..	0,10
Lombardia (3)	1,3	1,3	0,19	0,26
Liguria (3)	1,4	1,4	0,35	0,42
P.A. Trento	0,9	0,9	..	..
P.A. Bolzano	0,9	0,9	0,10	0,11
Veneto (3)	0,9	0,9	0,30	0,40
Friuli V. G.	0,9	0,9	0,13	0,32
Emilia R. (3)	0,9	1,3	0,23	0,44
Toscana	0,9	0,9	0,33	0,45
Umbria (3)	0,9	0,9	0,28	0,51
Marche (3)	1,2	1,2	0,40	0,58
Lazio	1,4	1,4	0,25	0,49
Abruzzo	1,4	1,4	0,32	0,48
Molise	1,4	1,4	0,32	0,47
Campania	1,4	1,4	0,35	0,47
Puglia	0,9	0,9	0,34	0,48
Basilicata	0,9	0,9	0,33	0,47
Calabria	1,4	1,4	0,34	0,45
Sicilia	1,4	1,4	0,25	0,37
Sardegna	0,9	0,9	0,26	0,37

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze (aliquote) e del Ministero dell'Interno (basi imponibili dell'addizionale comunale).
(1) Per le Regioni che prevedono aliquote differenziate per classi o scaglioni di reddito viene riportata l'aliquota relativa al reddito imponibile medio tratto dalle dichiarazioni dei redditi dell'anno 2005 rivalutato per l'inflazione. – (2) Media delle aliquote comunali ponderate per le basi imponibili tratte dalle dichiarazioni dei redditi dell'anno 2005. – (3) Regioni che prevedono aliquote differenziate per classi o scaglioni di reddito.

Il fabbisogno e il debito

Il fabbisogno. – Nel 2007 è proseguita la riduzione del fabbisogno complessivo (tav. 13.7), che è passato da 54,4 a 30,5 miliardi (dal 3,7 al 2,0 per cento del PIL).

Il fabbisogno è stato finanziato con emissioni nette di titoli (28 miliardi, contro 38 nel 2006) e con la riduzione delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia (13,1 miliardi; nel 2006 erano aumentate di 8,2 miliardi per preconstituire i fondi necessari a effettuare i rimborsi dell'IVA attesi in conseguenza della sentenza della Corte di giustizia europea). Il ricorso ai prestiti di istituzioni finanziarie monetarie è stato pari a 1,8 miliardi (14,8 nel 2006); i prestiti connessi con operazioni di cartolarizzazione sono aumentati di 1,6 miliardi (2,4 nel 2006). Il contributo della componente monete e depositi è stato negativo (-14,0 miliardi) per effetto della riduzione dei buoni postali (-2,8 miliardi) e del sostanziale azzeramento dei conti correnti postali intestati a soggetti privati (-25,6 miliardi) a seguito dell'abolizione dell'obbligo di riversare tali fondi alla Tesoreria disposta con la legge finanziaria per il 2007; sono invece aumentati i depositi detenuti presso la Tesoreria dello Stato da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche (14,2 miliardi), in particolare quelli della CDP (12,4 miliardi) e la circolazione di Stato (0,2 miliardi).

Le dismissioni mobiliari, trascurabili nel 2006, sono state pari a 3,5 miliardi (0,2 per cento del PIL), derivanti dalla riduzione del capitale sociale della Sace spa.

Tavola 13.7

Saldi e debito delle Amministrazioni pubbliche					
(milioni di euro)					
VOCI	2003	2004	2005	2006	2007
Indebitamento netto	46.614	48.312	60.428	49.634	29.179
Fabbisogno complessivo	39.876	49.778	69.421	54.393	30.468
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	56.742	58.093	74.039	54.432	33.968
Debito	1.393.495	1.444.603	1.511.534	1.575.630	1.596.705
<i>per memoria:</i>					
Dismissioni mobiliari (introiti -) (1)	-16.866	-8.316	-4.618	-38	-3.500

Fonte: per l'indebitamento netto, Istat.
(1) Si fa riferimento agli importi relativi alle Amministrazioni centrali.

Il divario tra il fabbisogno e l'indebitamento netto. – Nel 2007 il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari è risultato superiore all'indebitamento netto di 0,3 punti percentuali del PIL (1,2 punti nel 2006, al netto degli oneri straordinari connessi con la cancellazione dei crediti nei confronti della TAV, e 0,7 nella media del quadriennio 2002-05; tav. 13.8).

Il divario è dovuto essenzialmente all'acquisizione netta di partite finanziarie (0,4 per cento del PIL, inferiore di 0,3 alla media degli anni 2002-06). La differenza cassa-competenza si è sostanzialmente annullata (0,8 per cento nel 2006, escludendo gli effetti della cancellazione dei crediti vantati dallo Stato nei confronti della società TAV). Diversamente dallo scorso anno, la spesa per interessi è risultata inferiore nei conti di cassa rispetto a quanto registrato per competenza, per effetto soprattutto dei minori pagamenti connessi con i buoni postali fruttiferi e con i titoli emessi a sconto.

Il debito. – Nel 2007, dopo due anni di crescita, l'incidenza sul prodotto del debito pubblico è scesa di 2,5 punti percentuali al 104,0 per cento. La riduzione riflette l'avanzo primario e la diminuzione delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia (cfr. il riquadro: *Il debito delle Amministrazioni pubbliche in Bollettino economico*, n. 52, 2008).

L'aumento del debito è stato pari a 21,1 miliardi (64,1 nel 2006). Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è stato in parte compensato dalla citata riduzione delle attività del Tesoro e dall'apprezzamento dell'euro che ha diminuito il controvalore delle passività denominate in valuta di 0,3 miliardi (0,8 nel 2006). Sull'aumento del debito ha inoltre influito l'emissione di titoli sotto la pari (4,1 miliardi, 2,3 nel 2006).

Per quanto riguarda la ripartizione del debito pubblico per strumenti, in controtendenza con quanto registrato nel triennio 2004-06, nel 2007 è aumentata sia la quota dei titoli a medio-lungo termine (dal 73,9 per cento nel 2006 al 74,5) sia quella dei titoli a breve termine (dal 7,8 per cento all'8,0). La componente relativa a monete e depositi si è ridotta di circa un punto, al 9 per cento, prevalentemente per il già menzionato azzeramento dei conti correnti postali detenuti da soggetti privati in Tesoreria. È rimasta invece invariata la quota dei prestiti delle istituzioni monetarie e finanziarie.

Il debito include, al valore nominale (36,8 miliardi), i buoni postali emessi fino all'aprile del 2001 che sono stati assegnati al Ministero dell'Economia e delle Finanze in occasione della trasformazione in società per azioni della CDP, avvenuta nel 2003. Il valore di rimborso di tali titoli, comprensivo degli interessi capitalizzati, è pari a 105,9 miliardi.

Tavola 13.8

Raccordo tra l'indebitamento netto e la variazione del debito											
		<i>(in percentuale del PIL)</i>									
VOCI		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
		(1)									
		(2)									
(a)	Indebitamento netto (Istat)	2,8	1,7	2,0	3,1	2,9	3,5	3,5	4,2	3,4	1,9
(b)	Saldo delle partite finanziarie	-0,1	0,6	2,2	0,5	0,3	0,3	1,0	1,2	0,5	0,4
(c)	Differenza cassa-competenza	0,6	0,2	-1,1	0,6	-0,2	0,7	-0,3	-0,3	-0,1	0,0
	<i>saldo primario</i>	1,2	0,3	-0,6	0,9	0,2	0,9	-0,2	-0,4	-0,3 (0,5*)	0,2
	<i>interessi</i>	-0,6	-0,1	-0,5	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1	0,1	0,2	-0,2
(d)=(a)+(b)+(c)	Fabbisogno del settore pubblico (MEF)	3,3	2,6	3,1	4,2	3,0	4,4	4,1	5,2	3,7	2,3
(e)=(g)-(d)	Discrepanze Fabbisogno AP - Fabbisogno SP	0,0	0,8	0,5	0,7	0,1	-0,2	0,1	0,0	-0,1	-0,1
(g)	Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari (BI)	3,3	3,4	3,6	5,0	3,1	4,2	4,2	5,2	3,7	2,2
(h)	Dismissioni mobiliari (introiti -)	-0,7	-2,0	-1,3	-0,4	-0,2	-1,3	-0,6	-0,3	0,0	-0,2
(i)=(g)+(h)	Fabbisogno complessivo (BI)	2,6	1,4	2,2	4,6	2,9	3,0	3,6	4,9	3,7	2,0
(l)	Variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia	-0,7	0,6	-0,8	0,2	0,0	-0,6	0,2	-0,1	0,6	-0,9
(m)	Scarti di emissione	-0,5	-0,1	0,0	-0,2	-1,9	-0,3	0,0	-0,2	0,2	0,3
(n)	Variazione del controvalore in euro di passività in valuta	0,0	0,6	0,1	0,0	-0,3	-0,2	-0,1	0,1	-0,1	0,0
(o)=(i)+(l)+(m)+(n)	Variazione del debito (BI)	1,5	2,5	1,5	4,6	0,8	1,9	3,7	4,7	4,3	1,4
(p)=(a)-(o)	Divario Indebitamento netto - Variazione del debito	1,3	-0,7	0,5	-1,6	2,1	1,6	-0,2	-0,5	-1,0	0,5
(f)=(a)-(g)	<i>Divario Indebitamento netto - Fabbisogno AP</i>	-0,6	-1,6	-1,6	-1,9	-0,2	-0,8	-0,7	-1,0	-0,3	-0,3
(q)=(g)-(o)	<i>Divario Fabbisogno AP - Variazione del debito</i>	1,9	0,9	2,1	0,3	2,3	2,4	0,5	0,5	-0,7	0,8

Fonte: per l'indebitamento netto e gli interessi passivi di competenza, Istat; per il fabbisogno del settore pubblico (calcolato al netto delle dismissioni mobiliari) e gli interessi passivi di competenza, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rtc e Ruef, vari anni; per il fabbisogno e il debito delle Amministrazioni pubbliche, la variazione dei depositi attivi del Tesoro, gli scarti di emissione e la variazione del controvalore in euro di passività in valuta, Banca d'Italia; per il saldo delle partite finanziarie attive elaborazioni su dati *Conti finanziari*, Banca d'Italia. Il saldo delle partite finanziarie include la variazione delle attività detenute per i seguenti strumenti finanziari: monete e depositi, titoli e prestiti. Sono escluse la variazione dei depositi attivi del Tesoro, le dismissioni mobiliari e nel 2006 la variazione dei prestiti dovuta al fattore straordinario relativo alla cancellazione dei crediti verso TAV (12.950 milioni). Quest'ultimo fattore incide in riduzione della componente riconducibile alla differenza nel criterio di contabilizzazione (cassa-competenza) del saldo primario, che è ottenuta a residuo.

(1) Per omogeneità di confronto, l'indebitamento netto esclude i proventi della vendita delle licenze UMTS contabilizzati in termini di competenza (13.815 milioni); il fabbisogno del settore pubblico e quello delle Amministrazioni pubbliche (entrambi al netto delle dismissioni mobiliari) escludono i proventi delle licenze UMTS incassati (11.899 milioni, di cui 10.709 inclusi nelle dismissioni mobiliari). - (2) Dati provvisori. - (*) Sono esclusi gli effetti della cancellazione dei crediti verso TAV.

Interrompendo la tendenza all'aumento evidenziata negli ultimi anni, l'incidenza sul prodotto del debito delle Amministrazioni locali è rimasta sostanzialmente invariata al 7,1 per cento (tav. 13.9). Oltre l'80 per cento del debito è distribuito fra Regioni (41,0 per cento) e Comuni (42,6 per cento). La quota del debito delle Province e degli altri enti è pari rispettivamente all'8,1 e all'8,3 per cento.

Tavola 13.9

Composizione per sottosettore del debito pubblico											
		<i>(in percentuale del PIL)</i>									
VOCI		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amministrazioni pubbliche		114,9	113,7	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	104,0
<i>Amministrazioni centrali</i>		112,5	110,4	105,4	104,9	101,9	99,0	98,4	99,7	99,3	96,8
<i>Amministrazioni locali</i>		2,4	2,9	3,2	3,2	3,4	5,1	5,3	6,1	7,1	7,1
<i>Enti di previdenza</i>		0,0	0,4	0,5	0,6	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0

La quota dei titoli sul debito delle Amministrazioni locali è scesa di 1,5 punti percentuali (al 28,1 per cento); è invece aumentato il peso dei prestiti di istituzioni finanziarie e monetarie (0,2 punti percentuali, al 62,8 per cento) e delle operazioni di cartolarizzazione (1,3 punti percentuali, all'8,6 per cento). Nel comparto delle Regioni il debito derivante da tali operazioni è salito da 7,3 a 9,2 miliardi, prevalentemente in connessione con la cessione di crediti di soggetti privati nei confronti di enti del settore sanitario.

Nel 2007, assumendo una ripartizione territoriale del PIL pari a quella del 2006, l'incidenza del debito sul prodotto delle rispettive aree ha avuto una dinamica differenziata: si è ridotta al Centro e nel Nord Est (rispettivamente di 0,5 e 0,3 punti percentuali, al 9,3 e al 4,7 per cento), è rimasta stabile nel Nord Ovest (al 6,0 per cento), mentre è aumentata nel Mezzogiorno (di 0,6 punti percentuali, al 9,0 per cento).

LA POLITICA DI BILANCIO PER IL 2008 E PER IL MEDIO TERMINE

La politica di bilancio per il 2008

Obiettivi e previsioni. – Alla fine di giugno dello scorso anno il DPEF fissava l'obiettivo per l'indebitamento netto del 2008 al 2,2 per cento del PIL (tav. 13.10). Si prevedeva una riduzione del debito pubblico di 1,9 punti, al 103,2 per cento del prodotto. L'indebitamento netto tendenziale (calcolato sulla base del criterio della legislazione vigente) era valutato al 2,2 per cento del PIL. Tenendo conto degli oneri non inclusi nella legislazione vigente, derivanti da impegni già assunti dal Governo e da prassi consolidate, si stimava che le risorse da reperire in sede di manovra di bilancio per conseguire gli obiettivi fossero pari allo 0,7 per cento del PIL.

Tavola 13.10

Obiettivi e stime dei conti pubblici per l'anno 2008 (miliardi di euro e percentuali del PIL)						
VOCI	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:	
	Indebita- mento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Tasso di crescita % del PIL reale	PIL nominale
Stime dell'andamento tendenziale						
DPEF (giugno 2007) (1)	35,9	42,5	78,4	....	1,9	1.606,1
<i>in percentuale del PIL</i>	2,2	2,6	4,9	103,2		
RPP (settembre 2007)	29,4	48,8	78,2	....	1,5	1.605,0
<i>in percentuale del PIL</i>	1,8	3,0	4,9	103,1		
Ruef (marzo 2008)	38,7	40,6	79,3	....	0,6	1.590,4
<i>in percentuale del PIL</i>	2,4	2,6	5,0	103,0		
Obiettivi						
DPEF (giugno 2007)	....	....	....	....	1,9	1.606,1
<i>in percentuale del PIL</i>	2,2	2,7	4,9	103,2		
RPP (settembre 2007) (2)	35,4	42,9	78,3	....	1,5	1.605,0
<i>in percentuale del PIL</i>	2,2	2,7	4,9	103,5		
Programma di stabilità (novembre 2007)	....	....	....	....	1,5	....
<i>in percentuale del PIL</i>	2,2	2,6	4,9	103,5		

(1) Includono gli effetti del DL 81/2007. – (2) L'avanzo primario è tratto dalla sezione II del documento.

In settembre la RPP rivedeva al ribasso l'indebitamento netto tendenziale, sebbene le prospettive di crescita dell'economia nel 2008 venissero ridotte di 0,4 punti all'1,5 per cento. Si decideva tuttavia di mantenere invariato l'obiettivo per l'indebitamento netto, definendo contestualmente una manovra di bilancio con effetti accrescitivi del disavanzo pari a circa 0,4 punti percentuali del prodotto. Il *Programma di stabilità* di novembre confermava le stime di crescita e gli obiettivi per i conti pubblici. Il miglioramento programmato per l'indebitamento netto strutturale del 2008 era modesto (0,2 punti percentuali del PIL).

La manovra di bilancio per il 2008 approvata dal Parlamento accresce l'indebitamento netto di circa 6,1 miliardi (cfr. *Bollettino economico*, n. 52, 2008).

Gli aumenti di spesa (11,7 miliardi) riguardano per circa tre quarti le erogazioni correnti e sono in particolare destinati all'integrazione delle risorse per i contratti del pubblico impiego relativi al biennio 2006-07 (circa 2,3 miliardi), all'attuazione, per la parte non previdenziale, del Protocollo su previdenza, lavoro e competitività concordato con le parti sociali nell'estate del 2007 (un miliardo), ai consumi intermedi e alle spese di ministeri ed enti pubblici (0,9 miliardi) e all'abolizione dei ticket sulle prestazioni diagnostiche (0,8 miliardi). I risparmi di parte corrente (3,4 miliardi) derivano principalmente da una riduzione dei consumi intermedi (1,2 miliardi) e dalla riqualificazione e riorganizzazione della spesa (0,4 miliardi). Nel complesso le modifiche al finanziamento del trasporto pubblico locale comportano maggiori spese per 0,2 miliardi. La riduzione netta delle spese in conto capitale (1,9 miliardi) è riconducibile essenzialmente alle misure di natura contabile che riducono il termine di estinzione dei residui passivi iscritti a bilancio.

Gli sgravi (3,9 miliardi) riguardano per circa l'ottanta per cento le famiglie (Irpef e ICI sull'abitazione principale); le maggiori entrate (1,6 miliardi) derivano principalmente da interventi relativi all'IVA e alle accise. Con riferimento alla tassazione delle imprese la manovra per il 2008 ha definito una riforma che riduce le aliquote dell'Ires e dell'IRAP, ne amplia le basi imponibili e introduce alcune imposte sostitutive e norme riguardanti le piccole imprese. Nelle valutazioni ufficiali tale riforma determina un maggior gettito nel 2008 per circa mezzo miliardo e minori entrate nel 2009 dell'ordine di 2,5 miliardi. Per il 2010, quando la riforma entrerà a regime, si stimano minori introiti per circa un miliardo.

Alla fine del 2007 con un decreto sono stati prorogati i termini di applicazione di numerosi provvedimenti. Il decreto (cosiddetto "milleproroghe") è stato approvato con modifiche dal Parlamento nel successivo mese di febbraio; i relativi oneri sono stati solo in parte compensati con la riduzione di precedenti stanziamenti.

Con il disegno di legge di bilancio per il 2008 è stata per la prima volta applicata la riclassificazione del bilancio per missioni e programmi. La nuova struttura, definita dalla Ragioneria generale dello Stato, è costituita da 34 missioni e 168 programmi. Nella manovra di bilancio sono confluite alcune proposte indicate dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica, istituita con il compito di gestire un programma straordinario di revisione della spesa al fine di individuare gli aspetti critici e le possibili strategie di miglioramento. Nel corso del 2007 la Commissione ha presentato due rapporti (*Libro verde sulla spesa pubblica* e *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa*), concentrando l'analisi sui flussi di spesa di cinque ministeri (Giustizia, Interno, Pubblica istruzione, Infrastrutture e Trasporti).

Alla fine di dicembre il Parlamento ha inoltre approvato un provvedimento collegato alla manovra che include le misure di attuazione del citato Protocollo su previdenza, lavoro e competitività. Con riferimento al settore previdenziale, è stato reso più graduale l'innalzamento dell'età per l'accesso al pensionamento di anzianità per coloro che hanno maturato almeno 35 anni di contribuzione (in base alla normativa precedente tale età doveva salire da 57 a 60 anni dal 1° gennaio 2008). Inoltre, è stato posposto al 2010 il primo aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del montante in rendita introdotti nel 1995 per il calcolo delle pensioni in base al regime contributivo; per il futuro tale aggiornamento è stato reso più frequente e automatico.

Una commissione dovrà proporre, entro il 2008, modifiche alle modalità di calcolo dei suddetti coefficienti per tenere conto dell'andamento atteso del contesto economico e demografico e della possibilità di inserire sia meccanismi di solidarietà in favore dei lavoratori con carriere discontinue sia una differenziazione per settore di attività. Nell'attuazione di tali indicazioni è opportuno evitare di indebolire gli incentivi nelle scelte di lavoro derivanti dai tratti salienti del sistema contributivo: omogeneità nel trattamento dei lavoratori e stretto legame fra contribuzioni e prestazioni.

Le stime più recenti. – In marzo, con la Ruef, il Governo ha aggiornato le stime sui conti pubblici per l'anno in corso. La previsione per l'indebitamento netto è stata

rivista al rialzo dal 2,2 al 2,4 per cento del PIL, nonostante i risultati del 2007 migliori delle attese. Si è tenuto conto dello slittamento al 2008 degli oneri di alcuni provvedimenti e del peggioramento delle prospettive di crescita (dall'1,5 allo 0,6 per cento).

Nelle stime della Ruef l'avanzo primario scende dal 3,1 per cento del PIL nel 2007 al 2,6, per effetto di un calo delle entrate di 0,3 punti percentuali e di un aumento delle spese primarie di entità analoga. La spesa per interessi rimane sostanzialmente stabile. Escludendo gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee, l'indebitamento netto peggiora di 0,6 punti percentuali del PIL.

Nelle stime della Ruef la crescita delle entrate si riduce nettamente rispetto allo scorso biennio riflettendo il rallentamento dell'attività economica, gli sgravi fiscali decisi dal Governo e l'ipotesi che si arresti l'allargamento della base imponibile registrato in passato per effetto delle misure di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. La spesa in conto capitale rimane stabile al 4,2 per cento del PIL, escludendo nel 2007 le maggiori spese in conto capitale (4,7 miliardi) connesse con la soppressione dell'anticipo richiesto ai concessionari della riscossione.

Le valutazioni della Commissione europea, che includono un tasso di crescita dell'economia marginalmente inferiore a quello previsto dal Governo, indicano per l'anno in corso un indebitamento netto pari al 2,3 per cento.

Nella Ruef si stima per il 2008 un fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari pari al 2,5 per cento del PIL (2,2 nel 2007). Il divario rispetto all'indebitamento netto si riduce ancora, da 0,3 punti percentuali nel 2007 a 0,1 punti (cfr. il paragrafo: *Il fabbisogno e il debito*). Il debito pubblico è previsto diminuire di un punto percentuale del prodotto, al 103,0 per cento.

Nei primi tre mesi dell'anno il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, al netto delle dismissioni mobiliari, è stato pari a 18,0 miliardi, inferiore di 8,9, a quello dello stesso periodo dello scorso anno. Il miglioramento rispetto al 2007 riflette principalmente i maggiori versamenti da parte dei concessionari della riscossione, per effetto dell'abrogazione nel dicembre scorso dell'acconto a loro carico, e quelli riguardanti le quote del TFR maturato non destinate alla previdenza complementare; lo scorso anno questi ultimi versamenti erano stati effettuati a partire dal mese di agosto. La dinamica dell'Irpef è risultata sostenuta, mentre l'IVA ha segnato un forte rallentamento; una più precisa valutazione dell'andamento delle entrate sarà possibile in estate, quando saranno disponibili i dati relativi ai tributi versati in autotassazione.

Nell'anno in corso il gettito troverà sostegno nella crescita delle retribuzioni unitarie (cfr. il capitolo 9: *Il mercato del lavoro*), dovuta al concentrarsi di importanti rinnovi contrattuali. Il peggioramento della congiuntura che si prospetta per il 2008 dovrebbe riflettersi solo parzialmente sui conti pubblici di quest'anno, esercitando pienamente i suoi effetti dal 2009, anche per i ritardi insiti nei meccanismi di versamento delle imposte delle imprese.

In maggio il nuovo Governo ha deciso l'abolizione dell'ICI sulla maggior parte delle abitazioni principali (con oneri stimati in oltre 1,5 miliardi) e la riduzione del prelievo sul lavoro straordinario e sui premi di produttività (oltre 0,5 miliardi); quest'ultimo provvedimento, che riguarda solo i lavoratori dipendenti del settore privato, viene introdotto in via sperimentale per il secondo semestre dell'anno in corso. Sono inoltre state approvate maggiori spese per circa 0,5 miliardi, connesse principalmente con l'emergenza nella raccolta e nello smaltimento dei rifiuti. Per il finanziamento di tali interventi sono state disposte riduzioni di spese.

I programmi e le prospettive per il medio termine

Per il 2009 la Ruef ha indicato l'indebitamento netto tendenziale (calcolato sulla base della legislazione vigente) al 2,1 per cento del PIL. La valutazione si fonda su un quadro di graduale ripresa dell'attività economica; il prodotto crescerebbe dell'1,2 per cento.

La Commissione europea, che sconta una crescita del PIL nel 2008 e nel 2009 lievemente inferiore a quella della Ruef, per il prossimo anno colloca l'indebitamento netto tendenziale (a politiche invariate, tenendo conto quindi anche degli oneri derivanti da prassi consolidate) al 2,4 per cento del PIL.

Nel quadro programmatico aggiornato dalla Ruef il debito scende al di sotto del prodotto nel 2010. Un sostanziale pareggio di bilancio è programmato per il 2011. Data l'evoluzione attesa per la spesa per interessi, ciò richiede che, come indicato nell'aggiornamento del *Programma di stabilità* di novembre, l'avanzo primario si riporti in prossimità del 5 per cento del PIL (fig. 13.6) La correzione del saldo strutturale nel triennio 2009-2011 è di 0,7 punti percentuali del prodotto l'anno.

Dato il quadro macroeconomico della Ruef e le stime tendenziali riguardanti le entrate, le spese in conto capitale e gli interessi, per poter raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2011 le spese correnti primarie dovrebbero ridursi di 2,5 punti percentuali del PIL.

Ciò richiederebbe che il loro tasso di crescita nominale sia pari all'1,9 per cento in media all'anno, più che dimezzandosi rispetto a quello registrato nell'ultimo quinquennio. Una riduzione di un punto dell'incidenza delle entrate sul PIL nel triennio considerato richiederebbe uno sforzo ancora più consistente: la crescita nominale della spesa dovrebbe essere solo di poco superiore al mezzo punto percentuale all'anno. Ne conseguirebbe una significativa riduzione delle erogazioni in termini reali.

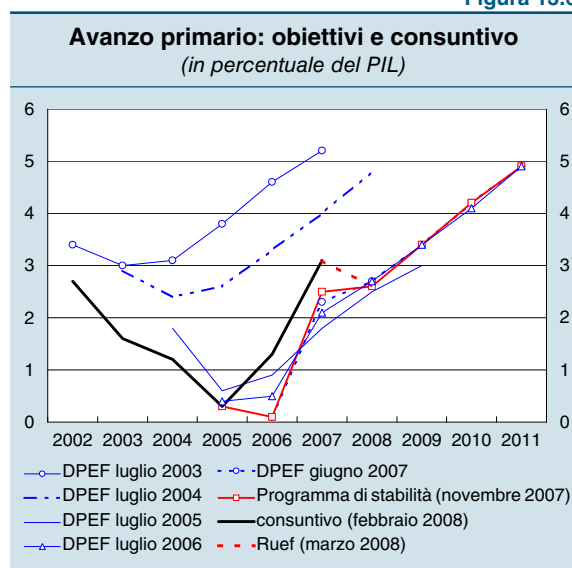
La riduzione del debito pubblico, il contenimento e la riqualificazione degli esborsi, la riduzione delle distorsioni indotte dal prelievo fiscale permetteranno di fronteggiare meglio in futuro gli effetti sui conti pubblici delle dinamiche demografiche.

I conti generazionali degli italiani

La metodologia dei conti generazionali, sviluppata nei primi anni novanta, consente di elaborare indicatori di sostenibilità delle politiche economiche correnti e fornisce indicazioni per valutare il loro grado di equità intergenerazionale.

Il saldo generazionale dell'individuo medio di una certa coorte (che comprende tutti i nati nel medesimo anno) è definito dall'ammontare dei trasferimenti in denaro e dei servizi da lui ricevuti nel corso della vita dal settore pubblico, al netto delle risorse versate sotto forma di imposte e contributi. Le politiche di bilancio correnti sono considerate sostenibili se la somma dei saldi di tutte le generazioni viventi e future e del debito pubblico in essere è inferiore o pari a zero.

Figura 13.6



Un esercizio di costruzione dei conti generazionali, effettuato utilizzando i più recenti dati disponibili, mostra che il valore attuale dei disavanzi di bilancio che si determinerebbero se rimanessero invariate in futuro le attuali politiche di prelievo e di spesa (incluso l'evoluzione delle regole già stabilite nella normativa) supera il 100 per cento del prodotto: il debito implicito nelle attuali regole sarebbe quindi di entità analoga a quello esplicito accumulato negli scorsi decenni. Un'altra indicazione dell'entità dello squilibrio è data dall'aumento permanente dell'avanzo primario necessario a garantire la sostenibilità rispetto ai risultati raggiunti nel 2007. Tale incremento risulta di poco inferiore a 3 punti percentuali del PIL.

Per calcolare il saldo generazionale di ciascuna coorte, si ripartiscono tra le diverse classi di età le spese e le entrate del bilancio pubblico sulla base di informazioni derivate da indagini campionarie e dati amministrativi. Per l'esercizio, che ha come anno base il 2006, si sono utilizzati, tra l'altro, i dati di bilancio relativi agli anni 2006 e 2007, le proiezioni di spesa fornite dalla Ragioneria generale dello Stato, le previsioni demografiche dell'Istat e l'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia.

La Commissione europea ha stimato che, rispetto ai risultati del 2007, l'aumento del saldo primario necessario a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche è pari all'1,1 per cento; in tale esercizio le entrate vengono mantenute costanti rispetto al PIL. Nelle valutazioni qui presentate invece la dinamica delle entrate è, come quella delle spese, legata all'andamento demografico.

I precedenti studi sui conti generazionali italiani, che avevano come riferimento la situazione nel 1990 e nel 1998, mostravano che lo squilibrio dei conti pubblici italiani, assai elevato all'inizio degli anni novanta, si era fortemente ridotto in seguito, con il consolidamento fiscale che aveva portato l'Italia all'ingresso nella UEM. Secondo le stime attuali, nell'ultimo decennio non si sono registrati ulteriori progressi.

Con riferimento all'equità tra generazioni si può calcolare che, qualora l'onere dell'aggiustamento necessario a rendere sostenibili le politiche di bilancio fosse interamente addossato agli individui appartenenti alle generazioni future, il loro saldo generazionale sarebbe negativo e pari a circa 3 volte il loro reddito medio annuo. Per contro, gli individui appartenenti alla più giovane generazione vivente, a cui nell'esercizio sono applicate le regole attuali, beneficerebbero di un saldo lievemente positivo.

Gli squilibri sono in larga parte dovuti al pronunciato invecchiamento della popolazione, che da un lato accrescerà le spese per pensioni e sanità, dall'altro ridurrà la frazione di popolazione attiva su cui si riversa l'onere di finanziare tali prestazioni. Allo squilibrio contribuiscono anche il debito pubblico in essere e le regole pensionistiche particolarmente generose garantite alle generazioni più anziane.

Limitatamente alla componente dei conti generazionali relativa ai benefici pensionistici, è anche possibile mettere a confronto il trattamento riservato alle diverse generazioni viventi. Sulla base delle regole vigenti, il valore attuale dei benefici pensionistici attesi da un individuo rappresentativo di età pari o inferiore ai quaranta anni è solo il 75 per cento circa di quello di un sessantenne, a conferma che le riforme attuate nel corso degli anni novanta hanno inciso soprattutto sui diritti delle generazioni più giovani e di quelle non ancora nate. Se si includessero nel calcolo anche i contributi versati nel corso della vita lavorativa, il confronto sarebbe ancora più favorevole alle coorti più anziane.

Pur tenendo conto delle incertezze connesse con stime di lungo periodo, da tali risultati emerge la necessità di non posticipare gli interventi necessari ad accrescere l'avanzo primario. Un rinvio aumenterebbe ulteriormente la disparità di trattamento a sfavore delle generazioni future.