BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

# Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

## I conti pubblici nel decennio 1998-2007: fattori temporanei, tendenze di medio periodo, misure discrezionali

di Maria Rosaria Marino, Sandro Momigliano e Pietro Rizza

Luglio 2008

numero 15

*La serie* Questioni di economia e finanza *ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le* Questioni di economia e finanza *si affiancano ai* Temi di discussione *volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.*

*La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.*

*La serie è diffusa esclusivamente attraverso il sito www.bancaditalia.it.*

# I CONTI PUBBLICI NEL DECENNIO 1998-2007: FATTORI TEMPORANEI, TENDENZE DI MEDIO PERIODO, MISURE DISCREZIONALI

Maria Rosaria Marino[*], Sandro Momigliano[*] e Pietro Rizza[*]

**Sintesi**

Il lavoro esamina l'andamento dei conti pubblici italiani nel periodo successivo al 1997, l'anno in cui si è conclusa l'azione di riequilibrio volta a consentire l'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria. Nell'analisi si valuta l'andamento "strutturale" delle principali poste del bilancio pubblico, depurandole dagli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee. Inoltre si attribuisce la variazione delle poste così corrette a specifici fattori, quali ad esempio le misure discrezionali con effetti permanenti e il drenaggio fiscale.

Dall'analisi emerge un forte peggioramento del saldo strutturale fino al 2003, derivante per oltre la metà da interventi di riduzione del prelievo, che hanno sostanzialmente annullato l'aumento della pressione fiscale realizzato nella precedente fase di aggiustamento. Sul peggioramento ha inoltre influito il significativo aumento delle spese in conto capitale e di quelle sanitarie, che erano state fortemente compresse in precedenza. Nel biennio successivo si arresta la tendenza negativa e nel 2006-07 vi è un significativo miglioramento dei conti. Quest'ultimo presenta, seppure in misura minore, alcuni degli aspetti problematici del consolidamento degli anni 1992-97: la riduzione delle spese in conto capitale e l'aumento delle entrate. Se si considera l'intero periodo 1998-2007, il peggioramento dei conti pubblici è essenzialmente attribuibile alla difficoltà di controllare la dinamica della spesa corrente. Questo appare essere il principale problema da affrontare nei prossimi anni per assicurare un assetto sostenibile delle finanze pubbliche.

**Classificazione JEL**: H62, H20, H50, E69
**Parole chiave**: bilancio pubblico strutturale, ciclo economico, misure temporanee, politiche discrezionali

**INDICE**

1. Introduzione ..... 3
2. La stima degli effetti del ciclo economico ..... 6
3. Le misure discrezionali con effetti temporanei ..... 13
4. La metodologia di analisi degli andamenti strutturali ..... 19
5. I risultati: l'evoluzione dei conti strutturali nel periodo 1998-2007 ..... 21
   5.1 Le entrate ..... 27
   5.2 Le spese ..... 32
   5.3 Previsioni macroeconomiche e obiettivi di spesa ..... 38
6. Conclusioni ..... 41
Bibliografia ..... 44
Appendici 1-4 ..... 49

[*] Banca d'Italia, Servizio Studi di struttura economica e finanziaria, Divisione Finanza Pubblica. Le opinioni espresse in questo lavoro sono esclusivamente degli autori e non impegnano l'Istituto di appartenenza. Gli autori intendono ringraziare Daniele Franco e gli economisti della Divisione Finanza Pubblica della Banca d'Italia nonché Martin Larch, Lucia Piana, Ernesto Reitano e Antoine Derennues della Commissione europea per i commenti e i suggerimenti ricevuti e Renzo Pin per la valida assistenza tecnica.

## 1. Introduzione

Negli otto anni successivi al 1997, anno in cui si è conclusa l'azione di risanamento volta a consentire la partecipazione dell'Italia all'Unione Monetaria, si è assistito a un netto peggioramento dei conti pubblici. L'avanzo primario delle Amministrazioni pubbliche, pari a quasi 7 punti percentuali del prodotto nel 1997, si è sostanzialmente azzerato nel 2005.

Il peggioramento del disavanzo complessivo è stato contenuto dalla progressiva riduzione della spesa per interessi e dall'ampio ricorso a misure con effetti temporanei, ma già nel 2001 e, stabilmente, dal 2003 il deficit ha superato la soglia del 3 per cento del prodotto stabilita dal Trattato di Maastricht. L'effettiva dimensione del deterioramento è emersa tuttavia con ritardo[1]. Solo nel 2005 il Consiglio della UE, sulla base dei dati relativi al 2004, accertava la presenza di una situazione di disavanzo eccessivo e chiedeva al governo italiano di correggerla entro il 2007.

L'azione di bilancio nel biennio 2006-07, favorita da una crescita dell'economia relativamente sostenuta, ha permesso il rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento, con risultati che hanno superato le attese; il proseguimento dell'azione di risanamento è reso ora più difficile dal netto peggioramento della congiuntura internazionale verificatosi a partire dalla fine del 2007.

Questo lavoro mira a identificare alcune delle cause del deterioramento delle finanze pubbliche nei primi anni del decennio in esame e del loro successivo miglioramento[2]. Punto di partenza dell'analisi è l'identificazione del saldo "strutturale", ottenuto depurando le principali voci del bilancio dagli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee[3].

---

[1] Le stime iniziali dell'indebitamento netto sono state regolarmente più favorevoli dei valori indicati negli anni successivi. A marzo dell'anno t l'Istat pubblica la prima stima del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche dell'anno t–1 e diffonde le revisioni dei dati per gli anni t–2, t–3 e t–4. Il processo di affinamento e revisione dei dati ha termine, in genere, a quattro anni di distanza dall'anno di riferimento. Alle revisioni ordinarie, in alcuni anni tra il 1998 e il 2005 se ne sono aggiunte altre determinate dall'applicazione di decisioni prese da Eurostat sul trattamento di alcune operazioni contabili.

[2] Questo lavoro si concentra sul saldo di bilancio. Per un'analisi dell'andamento del debito pubblico negli anni 1997-2006 depurato dagli effetti di operazioni straordinarie si veda Momigliano e Rizza (2007).

[3] Va tenuto presente che questi due fattori, seppure importanti, non esauriscono i fenomeni transitori che incidono sulle finanze pubbliche. Si considerino, ad esempio, le fluttuazioni nei tassi d'interesse, nel valore delle attività finanziarie detenute da famiglie e imprese e nel prezzo del petrolio, dal lato delle entrate, e il (continua)

La correzione per gli effetti del ciclo economico è un'operazione ormai usuale nell'analisi dei conti pubblici. Essa viene effettuata da almeno un cinquantennio (Brown, 1956) e stime comparabili tra paesi dei saldi corretti per il ciclo sono regolarmente pubblicate da oltre un decennio dalla Commissione europea, dall'FMI e dall'OCSE[4]. A differenza delle metodologie di stima utilizzate dai suddetti organismi internazionali, quella adottata in Banca d'Italia (e ripresa in questo lavoro) tiene conto, oltre che del livello del prodotto, anche della sua composizione e della distribuzione del reddito. Questa caratteristica comporta significative differenze nelle stime soprattutto nel 2005, quando la sostanziale stabilità del prodotto si è accompagnata a una crescita delle principali basi imponibili delle imposte e dei contributi e a una flessione della disoccupazione.

La pratica di esaminare i conti anche al netto degli effetti delle misure transitorie si è invece diffusa solo da qualche anno, soprattutto in ambito europeo. Con la riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005 il saldo di bilancio corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee è diventato un indicatore fondamentale nell'ambito delle procedure di sorveglianza multilaterale delle politiche di bilancio[5]. L'esclusione delle misure temporanee ha l'obiettivo di far sì che il rispetto dei limiti ai disavanzi posti dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita sia realizzato con interventi che migliorino in modo permanente i conti pubblici[6]. L'identificazione delle misure temporanee non è un esercizio meccanico; nel lavoro si seguono i criteri adottati dalla Banca d'Italia, che sono generalmente in linea con quelli delineati dalla Commissione europea.

---

concentrarsi in alcuni anni di pagamenti per arretrati relativi a contratti nel pubblico impiego, dal lato della spesa. Tener conto di questi ed altri fattori contingenti richiederebbe l'introduzione di ipotesi necessariamente arbitrarie ed è al di fuori degli obiettivi di questo lavoro.

4 L'OCSE pubblica regolarmente le stime nell'*Economic Outlook*; la Commissione Europea fa altrettanto nelle *Spring forecasts*, nelle *Autumn Forecasts* e in *Public Finances in EMU*. L'FMI, infine, pubblica le sue stime nel *World Economic Outlook*.

5 Il nuovo Patto richiede che i paesi che non hanno ancora conseguito il proprio obiettivo di medio termine debbano realizzare uno sforzo di risanamento minimo ogni anno, definito in termini di variazioni rispetto all'anno precedente del saldo corretto dagli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee. Per i paesi che non hanno un disavanzo eccessivo, ma che non hanno ancora raggiunto gli obiettivi di medio termine, il parametro di riferimento adottato per valutare lo sforzo di risanamento è pari a 0,5 punti percentuali del PIL. Temporanee deviazioni da tale sentiero di aggiustamento sono consentite solo in presenza di riforme strutturali con un impatto positivo e verificabile sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e sempre a condizione che venga mantenuto un margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del 3 per cento.

Lo studio identifica le determinanti dell'andamento del saldo di bilancio "strutturale" analizzando le principali componenti delle spese e delle entrate pubbliche. Con riferimento a queste ultime, basandosi su una metodologia sviluppata all'interno del Sistema Europeo delle Banche Centrali, si valuta il ruolo di tre fattori: il drenaggio fiscale, le misure discrezionali a carattere permanente e lo scostamento tra l'andamento di medio periodo delle principali basi imponibili delle imposte e dei contributi sociali e quello del PIL (il cosiddetto *decoupling*).

L'analisi del periodo 1998-2007 non può ovviamente non tener conto dell'azione di riequilibrio dei conti pubblici degli anni 1992-97[7]. Essa si era basata soprattutto su un forte aumento della pressione fiscale (che nel 1997 raggiungeva il valore massimo dal dopoguerra) e su tagli alle spese sanitarie, senza un'adeguata ridefinizione delle prestazioni da erogare, e agli investimenti pubblici[8]. Tali caratteristiche rendevano precario l'aggiustamento, cosa di cui erano consapevoli gli stessi autori delle politiche di risanamento[9]. Il risultato del 1997 veniva pertanto indicato come un *successo non definitivo* (Franco, 2005; Franco e Rizza, 2008). Questa complessa eredità si è riflessa sugli obiettivi delle politiche di bilancio del periodo successivo e sui loro risultati. Nei documenti di programmazione presentati tra il 1998 e il 2005 viene costantemente indicata come prioritaria la riduzione della pressione fiscale e sottolineata la necessità di accrescere le risorse per gli investimenti pubblici (Crescenzi, 2007). È sempre presente anche l'obiettivo di mantenere o riportare l'avanzo primario al 5 per cento del PIL, la cui enunciazione consente di rispettare formalmente l'impegno preso dall'Italia in sede europea

---

6 Cfr. Commissione europea (2007a). L'utilizzo delle misure temporanee per rispettare formalmente le regole europee è comune a diversi paesi della UE ed è documentato in Koen e van den Noord (2005) e Buti *et al*. (2006). Con riferimento all'Italia, si veda Momigliano e Rizza (2007).

7 Analisi sui singoli anni qui considerati e su specifici aspetti settoriali sono svolte nelle Relazioni della Banca d'Italia (vari anni) e nei Rapporti annuali sulla Finanza pubblica italiana editi da *Il Mulino*. Il riequilibrio degli anni novanta è analizzato, in particolare, in Bernasconi e Marenzi (1998), Degni *et al.* (2001) e Spaventa e Chiorazzo (2000). Le politiche di bilancio in periodi ancora precedenti sono analizzate, in particolare, in Bosi *et al.* (1990) e Sartor (1998). In Balassone *et al.* (2008) si analizzano le politiche di bilancio a partire dagli anni ottanta.

8 Tra il 1991 e il 1997 l'incidenza delle entrate sul prodotto è salita di 4,7 punti, a fronte di una riduzione di 1,9 punti delle spese primarie (di cui 1,4 riguardanti la spesa in conto capitale). In Balassone *et al.* (2002) si sottolinea tuttavia che gli interventi dal lato della spesa hanno dovuto contrastare una tendenziale crescita dell'incidenza sul prodotto delle erogazioni, soprattutto nel settore previdenziale. Inoltre, va rilevato come le riforme della previdenza del 1992 e del 1995 abbiano determinato risparmi considerevoli anche nel lungo periodo.

9 Nel DPEF per gli anni 1999-2001, presentato nello stesso periodo in cui veniva formalizzata l'ammissione dell'Italia all'Unione Monetaria (maggio 1998), si ribadisce che completato il risanamento dei conti pubblici,

(continua)

al momento dell'ammissione all'Unione Monetaria. Tuttavia, nei primi anni questo obiettivo è meno condiviso nel dibattito politico e la sua realizzazione viene di fatto interamente condizionata al successo nelle azioni di riduzione della spesa primaria corrente[10].

L'esame del periodo storico che va dal 1992 al 2007 sembra quindi fornire alcuni elementi di sostegno ai risultati dell'ormai ampia letteratura sui nessi tra caratteristiche dei consolidamenti fiscali e la loro probabilità di successo (misurata sulla base della persistenza dei risultati nel periodo immediatamente successivo). Vari lavori mostrano che episodi di consolidamento fiscale come quello italiano, basati principalmente su aumenti della tassazione e su tagli alle spese in conto capitale, tendono a dare risultati meno persistenti nel medio periodo[11].

Il lavoro è organizzato come segue. La seconda e la terza sezione analizzano i criteri adottati per stimare gli effetti del ciclo economico e per individuare le misure temporanee e li confrontano con quelli utilizzati dai principali organismi internazionali. La quarta sezione descrive la metodologia adottata per analizzare gli andamenti delle principali voci di bilancio strutturali. La quinta sezione presenta i principali risultati dello studio. La sesta sezione conclude.

## 2. La stima degli effetti del ciclo economico

La maggior parte delle metodologie di stima degli effetti sul bilancio pubblico del ciclo economico appartengono all'approccio "gap + elasticità". Esso si articola in due stadi. Nel primo si identifica lo scostamento ciclico del prodotto rispetto al suo sentiero di crescita tendenziale (se l'analisi considera più variabili macroeconomiche, si misura il loro rispettivo

---

gli obiettivi della politica di bilancio dovevano prevedere la riduzione della pressione fiscale e il rilancio degli investimenti in infrastrutture (cfr. Prefazione).

[10] Dall'estate del 2005, quando viene avviata in sede europea la Procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia, l'obiettivo di contenimento del saldo torna a essere prioritario.

[11] Alesina e Perotti (1995) forniscono la prima analisi empirica sistematica a sostegno di queste indicazioni. Conclusioni simili sono raggiunte in Alesina e Perotti (1996), Mc Dermott e Westcott (1996) e Alesina e Ardagna (1998). Si vedano inoltre le rassegne in Prammer (2004), Briotti (2005) e Commissione europea (2007a). Larch e Turrini (2008) focalizzano l'analisi su episodi di aggiustamento fiscale più recenti e trovano, invece, che la composizione tra entrate e uscite sembra essere stata meno rilevante ai fini della persistenza del consolidamento.

scostamento ciclico). Nel secondo si calcola l'impatto del suddetto scostamento (o dei suddetti scostamenti) su ciascuna voce del bilancio.

Nelle metodologie adottate dalla Commissione europea (Denis *et al*., 2006), dall'FMI (Hagemann, 1999) e dall'OCSE (Richardson *et al.*, 2000; Girouard and André, 2005), lo scostamento ciclico è identificato con l'*output gap*, ossia il divario tra il livello del prodotto effettivo e quello del prodotto potenziale misurato sulla base di una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas, con trend esogeni[12]. I livelli potenziali degli input di tale funzione sono stimati per mezzo di un filtro di Hodrick-Prescott (HP) oppure derivati con analisi strutturali (Cotis *et al*., 2003)[13]. L'impatto dell'*output gap* su ciascuna voce del bilancio, viene calcolato come prodotto di quest'ultimo e di due elementi: a) il valore della voce di bilancio; b) la sua elasticità rispetto all'*output gap*. Quest'ultima è a sua volta il prodotto dell'elasticità della voce di bilancio rispetto alla variabile macroeconomica rilevante (di solito derivata sulla base della normativa) e l'elasticità di tale variabile rispetto al prodotto (generalmente stimata econometricamente)[14]. La figura 1 mette a confronto, per il periodo 1981-2007, le stime del tasso di crescita del prodotto potenziale della Commissione europea, dell'FMI e dell'OCSE – che risultano molto simili tra loro – con la dinamica effettiva del PIL. Gli istogrammi evidenziano inoltre il livello dell'*output gap* implicito nelle stime della Commissione europea.

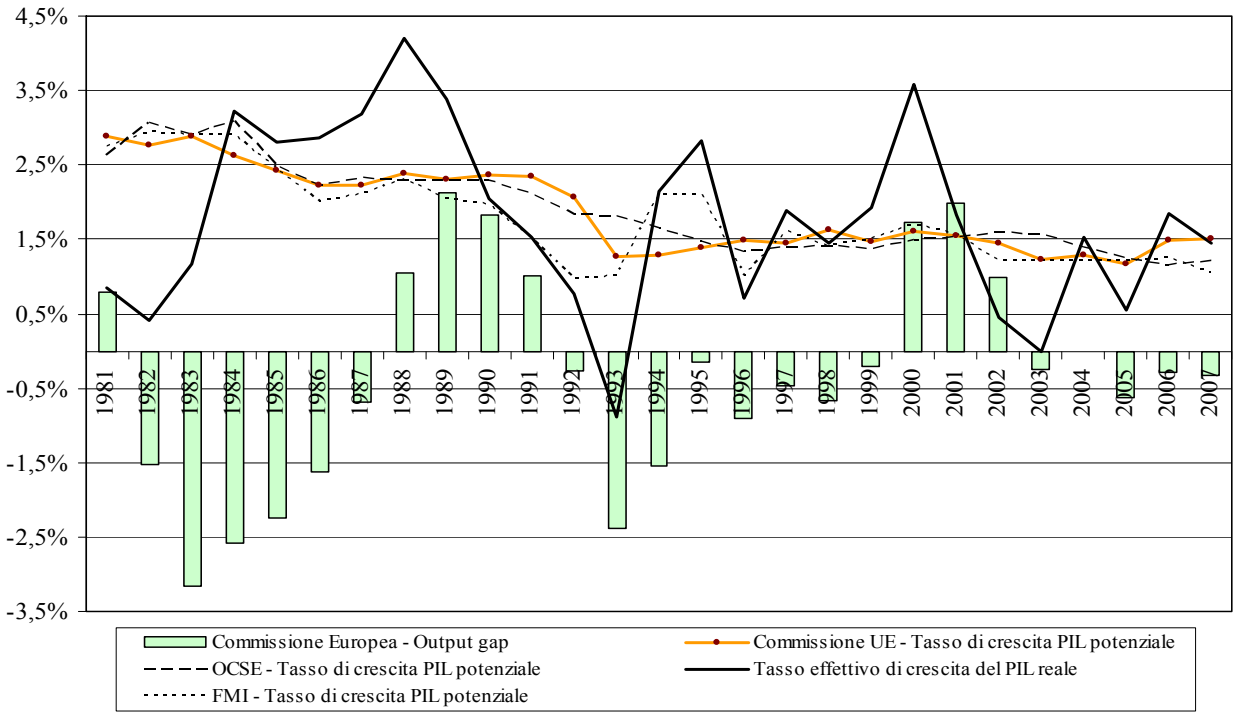
---

[12] Cotis *et al*. (2003) raggruppano le metodologie di stima del prodotto potenziale in quattro categorie generali: quella basata sulla stima di trend lineari per sottoperiodi individuati dai punti di picco; quella che utilizza filtri statistici univariati (ad esempio, Hodrick-Prescott, Baxter-King, Kalman o la decomposizione di Beveridge-Nelson, 1981); quella che utilizza filtri univariati associati a equazioni strutturali; quella che si basa su una funzione di produzione strutturale con trend esogeno (le metodologie utilizzate dall'OCSE e dalla Commissione europea fanno parte di questa categoria).

[13] In particolare, il livello potenziale del capitale non viene stimato in quanto si assume coincidere con la piena utilizzazione del capitale già esistente. La TFP viene inizialmente stimata come residuo di Solow e il suo valore di trend è determinato attraverso l'uso del filtro HP. Nel caso dell'OCSE, il livello potenziale della forza lavoro è pari al prodotto tra il valore di trend delle ore lavorate, quello del tasso di partecipazione e il totale della popolazione in età da lavoro. La disoccupazione strutturale è pari al NAIRU (Richardson *et al.,* 2000). La Commissione europea si differenzia dall'OCSE nell'usare il tasso di disoccupazione coerente con una crescita salariale costante (NAWRU) come indicatore della disoccupazione strutturale (Denis *et al*., 2006). Nella stima della disoccupazione naturale si fa riferimento alla curva di Phillips e si utilizza un filtro di Kalman.

[14] La Commissione europea e l'FMI utilizzano le stime delle elasticità dell'OCSE. Per l'FMI queste possono essere modificate nel caso lo staff disponga di informazioni aggiuntive.

*Fig. 1 –* ***Tassi di crescita del PIL reale e potenziale e output gap***




Fonte: per la Commissione Europea, *AMECO database* (aprile 2008); per FMI e OCSE rispettivamente *World Economic Outlook database* (2008) e *Economic Outlook* (2007).

Il punto di partenza della metodologia utilizzata in questo lavoro[15] *non è l'output gap* ma, direttamente, gli scostamenti ciclici delle variabili macroeconomiche che hanno effetti di rilievo sulle entrate e sulle spese pubbliche (consumi, occupazione[16] e retribuzioni unitarie del settore privato, risultato netto di gestione delle imprese, tasso di disoccupazione)[17]. Tali variabili corrispondono, approssimativamente, a quelle analizzate dall'OCSE, ma i rispettivi

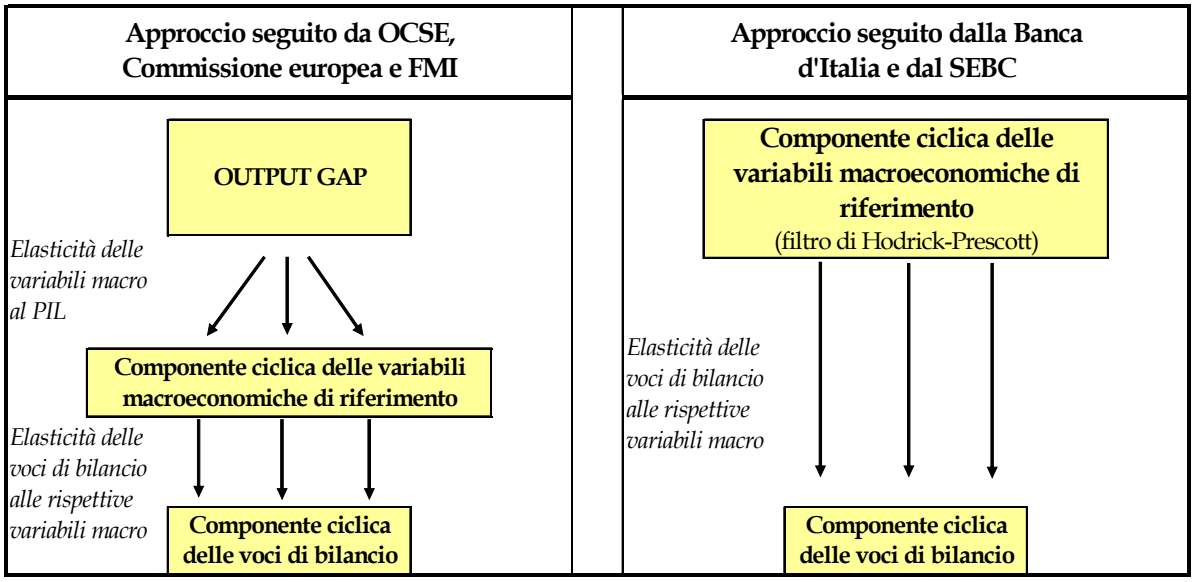
[15] Cfr. Banca d'Italia (1998a), Momigliano e Staderini (1999), Momigliano (2001) e Bouthevillain *et al*. (2001). La metodologia presentata nel lavoro è quella utilizzata dalla Banca d'Italia nelle analisi sugli andamenti strutturali delle finanze pubbliche.

[16] Nell'applicazione del metodo all'Italia, l'indicatore per l'occupazione complessiva, basato sui dati di contabilità nazionale relativi alle unità di lavoro, è costruito come somma ponderata dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi. La ponderazione (pari a due terzi per i lavoratori dipendenti e un terzo per quelli autonomi) tiene conto del minor contributo al gettito fiscale fornito in media dai lavoratori autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti, anche in relazione alle più basse aliquote contributive a cui sono assoggettati.

[17] Vengono tuttavia escluse dagli aggregati macroeconomici (e dalle poste di bilancio dal lato delle entrate) le componenti riconducibili a spese delle Amministrazioni pubbliche, nei limiti in cui ciò è possibile. Tale esclusione evita di correggere le entrate per un fattore che non incide sul saldo, visto che né nelle metodologie adottate dagli organismi internazionali né in quella della Banca d'Italia si tiene conto degli effetti ciclici per le spese diverse da quelle per la disoccupazione.

scostamenti ciclici sono stimati direttamente con il filtro statistico HP[18], invece di essere implicitamente ottenuti applicando un coefficiente costante all'*output gap* (fig. 2). Successivamente si calcola per ciascuna voce di bilancio la relativa componente ciclica come prodotto tra l'elasticità alla variabile macroeconomica di riferimento e lo scostamento ciclico relativo a essa. La metodologia ricalca sostanzialmente quella descritta da Bouthevillain *et al.* (2001)[19].

*Fig. 2 –* ***Confronto tra le diverse metodologie***

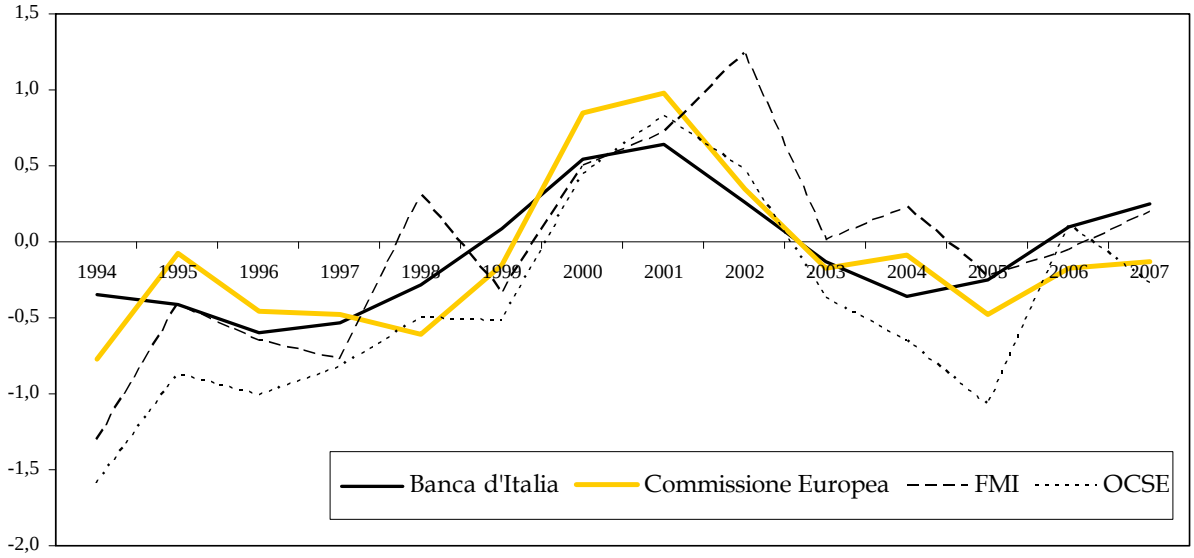



Questa metodologia può fornire indicazioni più precise, rispetto ai metodi che fanno riferimento all'*output gap*, se le fluttuazioni cicliche della domanda aggregata e del reddito non si distribuiscono in proporzioni costanti tra le loro componenti. In altri termini, essa permette di cogliere effetti sui conti pubblici derivanti da variazioni non sistematiche nella *composizione*

[18] Nella procedura di filtro HP il parametro λ viene fissato pari a 30. Un'ampia discussione delle motivazioni e delle implicazioni di tale scelta è contenuta in Bouthevillain *et al*. (2001). Si ricorda solo che il valore prescelto, coerentemente con l'evidenza empirica sulla durata media del ciclo economico (Bouthevillain, 1996 e Pedersen, 1998), garantisce che cicli economici fino a otto anni siano quasi interamente attribuiti alla componente ciclica, mentre cicli di durata superiore ai dodici anni le vengano attribuiti solo in minima parte.

[19] La principale differenza riguarda l'uso del deflatore del PIL (invece che quello dei consumi) per calcolare le retribuzioni unitarie reali. Tale scelta è coerente con il fatto che lo stesso deflatore è utilizzato per l'altra componente del reddito nazionale, il margine operativo lordo delle imprese. Per una applicazione all'Italia della metodologia descritta in Bouthevillain *et al*. (2001) per gli anni 1998-2005 si veda Kremer *et al*. (2006).

*Fig. 3 –* ***Stime della componente ciclica del bilancio pubblico***
(in percentuale del PIL)




Fonte: per la Commissione Europea, *AMECO database* (aprile 2008); per l'FMI e l'OCSE, rispettivamente, *World Economic Outlook database* (aprile 2008) e *Economic Outlook* (dicembre 2007).

della domanda aggregata e nella distribuzione del reddito[20]. Tali effetti di composizione si manifestano perché il prelievo fiscale non si applica uniformemente a tutti i redditi e a tutte le componenti della domanda. Per contro, le metodologie basate sull'*output gap* hanno il pregio di utilizzare nella stima degli andamenti potenziali un set informativo più ampio di quello sottostante le stime con filtro univariato.

I due approcci presentano divergenze generalmente contenute; ciò riflette una sostanziale concordanza su alcuni punti essenziali, quali i valori delle elasticità delle imposte rispetto alle rispettive basi imponibili e la dimensione temporale del ciclo economico. Nella figura 3, per il periodo 1994-2007, vengono riportate le nostre stime della componente ciclica del saldo di bilancio e quelle più recenti dei principali organismi internazionali[21]. Le due metodologie

[20] Le stime della componente ciclica basate sull'*output gap* tengono conto solo di un "effetto composizione medio", in quanto incorporano la variazione media delle basi imponibili al variare del PIL.

[21] Le stime della componente ciclica della figura 3 sono calcolate come differenza tra il saldo di bilancio (in rapporto al PIL nominale) e il saldo corretto per il ciclo (in rapporto al PIL tendenziale) riportati nelle pubblicazioni degli organismi internazionali.

concordano nell'indicare il triennio 2000-02 come una fase congiunturale decisamente favorevole per i conti pubblici, mentre a metà degli anni novanta e nel 2005 il ciclo economico sarebbe stato particolarmente avverso. Le nostre stime indicano, in media, un minor impatto delle fluttuazioni economiche sui conti pubblici.

In alcuni anni, tuttavia, le differenze risultano rilevanti, specialmente se analizzate in termini di variazioni annuali (tav. 1). Questo è il caso, in particolare, del 2005. In tale anno il prodotto registra una crescita prossima a zero e nelle stime effettuate dalla Commissione europea, dall'FMI e dall'OCSE la componente ciclica segna forti peggioramenti, pari rispettivamente a 0,4, 0,5 e 0,4 punti percentuali di PIL. Il quadro congiunturale risulta tuttavia nettamente più favorevole se si fa riferimento alle componenti del reddito nazionale e della domanda aggregata più rilevanti per i conti pubblici. Le retribuzioni unitarie del settore privato in termini reali crescono dello 0,7 per cento (valore superiore alla media del precedente decennio, pari a 0,3 punti percentuali), l'occupazione, calcolata come media ponderata tra quella dipendente e quella indipendente, aumenta dello 0,4 per cento e i consumi privati dello 0,3 per cento. L'approccio seguito in questo lavoro (e in Banca d'Italia), che tiene conto di questi andamenti, indica un lieve miglioramento della componente ciclica (circa un decimo di PIL)[22]. Differenze di rilievo e di segno opposto si registrano per l'anno 1995[23].

La tavola 1 include anche una stima degli effetti di composizione impliciti nella nostra metodologia; da essa emerge come tali effetti spieghino una parte significativa delle differenze con le stime degli organismi internazionali.

---

[22] Secondo le nostre stime la componente ciclica passa da –0,36 a –0,25 punti percentuali di PIL. Il livello negativo è interamente attribuibile al calo consistente dei profitti delle imprese in termini reali (–1,5 per cento). Idealmente, la performance di un dato indicatore della componente ciclica andrebbe misurata guardando al gap effettivo della variabile macroeconomica di riferimento. Tuttavia quest'ultimo non è osservabile, neanche *ex post*. La nostra analisi mostra semplicemente che nel 2005 alcune variabili macroeconomiche sono cresciute ad un tasso molto diverso da quello del PIL; questo ha riflesso solo marginalmente differenze nei tassi di crescita di trend. Nell'analisi si fa riferimento alle variazioni nella componente ciclica, non al suo livello.

[23] In linea con la forte crescita del prodotto (2,8 per cento) registrata in quell'anno, le stime della Commissione europea, dell'FMI e dell'OCSE indicano una significativa riduzione, pari a circa 0,7 punti di PIL, degli effetti negativi del ciclo sul bilancio pubblico rispetto al 1994. Nelle nostre stime, tali effetti rimangono invece sostanzialmente stabili, riflettendo il calo dell'occupazione e delle retribuzioni unitarie reali nel settore privato. Inoltre, la crescita del 1995 è stata sospinta dalla forte espansione delle esportazioni, che sono esenti dall'IVA.

*Tav. 1 –* ***Stima delle variazioni annuali della componente ciclica***
(in percentuale del PIL)

| | **1995** | **1996** | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** | **2002** | **2003** | **2004** | **2005** | **2006** | **2007** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nostre stime | -0,1 | -0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,1 | -0,4 | -0,4 | -0,2 | 0,1 | 0,4 | 0,1 |
| Commissione Europea | 0,7 | -0,4 | 0,0 | -0,1 | 0,5 | 1,0 | 0,1 | -0,6 | -0,5 | 0,1 | -0,4 | 0,3 | 0,0 |
| FMI | 0,9 | -0,2 | -0,1 | 1,1 | -0,6 | 0,8 | 0,2 | 0,5 | -1,2 | 0,2 | -0,5 | 0,2 | 0,3 |
| OCSE | 0,7 | -0,1 | 0,2 | 0,3 | 0,0 | 1,0 | 0,4 | -0,4 | -0,8 | -0,3 | -0,4 | 1,2 | -0,4 |
| *Effetto composizione* (1) | *-0,7* | *0,1* | *-0,1* | *0,4* | *0,5* | *-0,5* | *-0,1* | *0,0* | *0,2* | *-0,4* | *0,4* | *0,0* | *0,0* |
| Tassi reali di crescita delle principali variabili macroeconomiche (2) | | | | | | | | | | | | | |
| PIL | 2,8 | 0,7 | 1,9 | 1,4 | 1,9 | 3,6 | 1,8 | 0,3 | 0,0 | 1,2 | 0,1 | 1,9 | 1,4 |
| Retribuzioni unitarie | -0,6 | -0,7 | 0,3 | 1,1 | 1,8 | 0,7 | 0,0 | -1,1 | -0,2 | 0,2 | 0,7 | 0,8 | 0,7 |
| Occupazione | -0,1 | 0,4 | 0,8 | 1,3 | 0,8 | 2,0 | 2,2 | 1,7 | 0,4 | 0,0 | 0,4 | 2,1 | 1,0 |
| Profitti | 5,7 | 0,4 | 1,6 | 4,7 | 1,7 | 4,5 | 1,4 | -0,2 | -0,5 | 1,4 | -1,5 | 1,1 | 1,8 |
| Consumi | 2,5 | -0,1 | 2,9 | 2,7 | 3,1 | 3,7 | 0,3 | -0,3 | 0,7 | 0,3 | 0,3 | 2,3 | 1,2 |
| Disoccupazione | 1,5 | -0,6 | 0,4 | 0,7 | -2,6 | -6,9 | -8,9 | -4,0 | 0,5 | -3,9 | -3,3 | -4,1 | -0,4 |

Fonte: per la Commissione Europea, *AMECO database* (aprile 2008); per l'FMI e l'OCSE, rispettivamente, *World Economic Outlook database* (2008) e *Economic Outlook* (2007). La componente ciclica è calcolata per differenza tra il saldo effettivo e quello strutturale.
(1) Variazione annuale dell'effetto composizione calcolato come differenza tra la componente ciclica stimata attraverso l'elasticità delle voci di bilancio all'output gap e quella calcolata attraverso l'elasticità delle principali voci di bilancio allo scostamento dal trend della relativa base imponibile (nostre stime). – (2) Nostre elaborazioni su ISTAT "Conti Nazionali". Le variabili macroeconomiche reali sono ricostruite utilizzando il deflatore del PIL. La variabile occupazione è costruita ponderando le componenti relative ai lavoratori dipendenti e a quelli indipendenti come spiegato nel testo.

Infine va ricordato che ogni stima degli effetti del ciclo economico è soggetta ad un ampio margine di incertezza. Questo vale in particolare per le valutazioni in tempo reale (Appendice 1) ma anche utilizzando dati *ex post*, dato che l'effettiva posizione ciclica dell'economia non è misurabile[24].

[24] Per una discussione di carattere generale di tale aspetto cfr. Cotis *et al.* (2003). Problemi specifici connessi con l'affidabilità delle stime real-time sono trattati in Mitchell (2005), Orphanides e van Norden (1999 and 2002) e Forni e Momigliano (2004).

## 3. Le misure discrezionali con effetti temporanei[25]

In questa sezione si descrivono brevemente i criteri seguiti per identificare le misure temporanee e si discute il ruolo da esse assunto nella politica di bilancio degli anni in esame.

I criteri corrispondono a quelli utilizzati nelle analisi di finanza pubblica della Banca d'Italia a partire dalla Relazione annuale sul 1997[26] e sono simili a quelli indicati di recente dalla Commissione europea[27]. Si considerano come temporanee le misure che hanno effetti sul saldo per non più di tre anni[28] o quelle che hanno effetti temporalmente più estesi ma caratterizzati da elevata incertezza[29]. Nel caso di provvedimenti prorogati ogni anno, essi sono inclusi tra le misure temporanee finché la loro proroga non diviene una prassi; a quel punto, essi vengono classificati tra le misure a carattere permanente sin dall'anno in cui sono stati introdotti.

Sono generalmente considerati solo gli interventi che migliorano il saldo. Questa cautela[30] mira a definire un saldo strutturale prudenziale, che permetta di evidenziare i rischi potenziali per i conti pubblici. Gli interventi che peggiorano il saldo di bilancio sono inclusi solo se appare altamente probabile che non si ripeteranno in futuro. Nel periodo in esame, le principali misure temporanee peggiorative del saldo considerate nell'analisi hanno riguardato: la cancellazione nel 2006 dei crediti dello Stato verso la società TAV accumulati in anni

---

[25] Questa sezione rappresenta una sintesi aggiornata dell'analisi delle misure temporanee contenuta in Momigliano e Rizza (2007).

[26] In questo lavoro non sono inclusi tra le misure temporanee i proventi della vendita delle licenze UMTS perché, come viene tuttora effettuato nelle pubblicazioni della Banca d'Italia, l'indebitamento del 2000 è considerato al netto di queste entrate. La ragione della correzione consiste nel fatto che il dibattito di politica economica a livello europeo si è concentrato sul saldo così definito. In particolare, ciò è avvenuto sia nelle analisi del Consiglio della UE sullo stato delle finanze pubbliche dei paesi membri, sia in quelle condotte dalla Commissione europea (si veda, ad esempio, Commissione europea, 2001, pag. 11).

[27] Cfr. Commissione europea (2007a).

[28] In molti casi questi interventi determinano successivamente effetti di segno opposto sul saldo, distribuiti anche su di un lungo arco temporale.

[29] Un esempio è dato dal trasferimento all'INPS dei contributi per il TFR non destinati a fondi pensione dei dipendenti delle imprese con più di cinquanta addetti, che ha determinato nel 2007 entrate per circa 0,3 punti percentuali del PIL. Gli effetti del provvedimento, classificato tra le misure temporanee, sono destinati ad annullarsi nello spazio di qualche anno, quando i flussi in uscita corrispondenti andranno a regime, e sono incerti in quanto dipendono dalle scelte dei lavoratori. La Commissione europea indica come temporanee le misure con un impatto sul saldo concentrato in un anno o in un numero molto limitato di anni.

[30] La cautela nell'ammettere tra le misure temporanee interventi peggiorativi del saldo è in linea con gli orientamenti emersi in sede europea nell'ambito delle procedure di sorveglianza multilaterale. In tale contesto, essa riflette soprattutto l'obiettivo di evitare incentivi a presentare come temporanei provvedimenti (continua)

precedenti e connessi con il finanziamento del programma dell'alta velocità ferroviaria e la soppressione nel 2007 dell'acconto, introdotto nel 1997, richiesto ai concessionari della riscossione (4,9 miliardi). La prima operazione ha comportato la contabilizzazione nel 2006 di trasferimenti in conto capitale aggiuntivi pari allo 0,9 per cento del prodotto. Ai fini dell'analisi dei conti strutturali si sono equiripartiti tali oneri sugli anni 2003-06; dal 2003, infatti, gli investimenti nell'alta velocità ferroviaria sono divenuti particolarmente rilevanti. Sono stati quindi considerati come temporanei nel 2006 solo tre quarti delle spese contabilizzate in tale anno (la Commissione europea ha considerato come temporaneo l'intero importo).

Tra le misure discrezionali a carattere temporaneo si considerano generalmente solo quelle in materia di entrate[31]. Ciò riflette la difficoltà di definire un andamento normale per le singole voci di spesa, rispetto al quale identificare univocamente gli effetti delle misure. Un simile approccio è seguito sia dalla Commissione europea, sia in letteratura (si veda, ad esempio, Koen e van den Noord, 2005).

Non vengono inoltre generalmente considerati tra le misure temporanee gli effetti di fattori non controllabili dalle Amministrazioni pubbliche. Questa limitazione riflette, in parte, difficoltà di reperimento dei dati, in parte la necessità di stabilire, caso per caso, se ci sia stata o meno una reazione da parte delle autorità responsabili del bilancio volta a compensare tali effetti sul saldo. Questi ultimi sono quindi inclusi tra le misure temporanee solo in casi eccezionali, quando assumono dimensioni rilevanti[32].

Una lista delle principali misure temporanee incluse nell'analisi con i rispettivi effetti stimati è inclusa nell'Appendice 2. Nella tavola 2 si confrontano le nostre stime degli effetti

---

peggiorativi del saldo aventi un carattere potenzialmente permanente, migliorando artificialmente il saldo strutturale.

[31] Sono però incluse tra le misure temporanee le dismissioni immobiliari, che nel conto economico delle Amministrazioni pubbliche sono riportate tra le spese, in diminuzione degli investimenti. Si è inoltre incluso il risparmio di spesa, dell'ordine di 4 miliardi, connesso con il passaggio nel 1998 del pagamento delle pensioni dell'INPS dalla cadenza bimestrale a quella mensile.

[32] Relativamente al periodo analizzato, sono stati inclusi nelle misure temporanee del 2007 i rimborsi di imposta connessi con la sentenza della Corte di giustizia europea del settembre 2006 (in materia di detraibilità dell'IVA sulle spese sostenute per gli autoveicoli aziendali). Questa eccezione è in linea con i criteri adottati in sede europea, che ammettono gli oneri derivanti da sentenze. Nelle stime effettuate a marzo del 2007, l'Istat aveva contabilizzato tali rimborsi tra le spese in conto capitale del 2006 per l'intero ammontare previsto (16 miliardi, pari all'1,1 per cento del PIL). A febbraio del 2008 l'Istat ha rivisto il trattamento statistico di tali rimborsi, cancellando la contabilizzazione del 2006 e includendo i relativi oneri negli anni in cui vengono effettivamente sostenuti (nel 2007 essi sono stati pari a 0,8 miliardi).

complessivi sul saldo delle misure temporanee e quelle più recenti della Commissione Europea. Nonostante la sostanziale omogeneità dei criteri[33], le valutazioni presentano alcune differenze.

*Tav. 2 –* ***Stime delle misure temporanee*** (1)
(in percentuale del PIL)

| Anno | Banca d'Italia | Commissione Europea (2) |
|---|---|---|
| 1997 | 1,4 | |
| 1998 | 1,1 | |
| 1999 | 0,1 | |
| 2000 | 0,2 | |
| 2001 | 0,9 | |
| 2002 | 1,7 | |
| 2003 | 2,2 | 1,7 |
| 2004 | 1,9 | 1,3 |
| 2005 | 0,9 | 0,6 |
| 2006 | -0,1 | -0,4 |
| 2007 | 0,1 | -0,2 |
| Media (2003-07) | 1,0 | 0,6 |
| MEDIA | 0,9 | - |

(1) Il dato del 2000 non include i proventi della vendita delle licenze UMTS. – (2) *AMECO database* (aprile 2008).

Il ricorso a misure con effetti temporanei non è un fenomeno recente per il nostro paese[34], ma ha assunto dimensioni particolarmente rilevanti quando sono diventate vincolanti le regole europee riguardanti le finanze pubbliche. Nel periodo 1997-2007, in media le misure con effetti temporanei hanno contenuto il disavanzo di 0,9 punti percentuali del PIL (con un massimo di 2,2 punti nel 2003).

[33] Una piccola parte della differenza è dovuta al fatto che la Commissione Europea non considera tra le misure temporanee gli swap sugli interessi passivi. Ha anch'essa invece incluso tra le temporanee l'operazione di swap sugli interessi attivi effettuata nel 2005.

[34] Cfr. Sartor (1998).

Come evidenziato da studi recenti sull'argomento, l'utilizzo delle misure temporanee riguarda anche altri paesi della UE che hanno avuto difficoltà a rispettare le regole europee in materia di bilancio[35]. Ciò ha indotto, nella riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005, a escludere anche tali misure dal saldo di riferimento per la procedura di sorveglianza multilaterale delle politiche di bilancio. In precedenza, tale saldo corrispondeva all'indebitamento netto corretto per i soli effetti del ciclo economico.

Nella letteratura teorica e nei documenti di bilancio vengono fornite varie giustificazioni per il ricorso alle misure temporanee. A livello macro, esso consente di rispettare le regole di bilancio (che devono essere necessariamente semplici; cfr. Kopits and Symansky, 1998) in anni caratterizzati da difficoltà economiche o politiche. A livello micro, le misure temporanee possono essere utilizzate per obiettivi specifici, quali indurre i contribuenti a far emergere attività non dichiarate (Das-Gupta e Mookherjee, 1996 e 1998) e correggere effetti indesiderati della normativa fiscale. Ulteriori motivazioni sono individuate nella specifica letteratura sui condoni fiscali (si vedano, per esempio, Andreoni, 1991, Cassone e Marchese, 1995, Chu, 1990, Franzoni, 1994 e 1996 e Kaplow e Shavell, 1994).

I potenziali vantaggi non sembrano, se non in casi specifici, essere tuttavia in grado di compensare i problemi connessi con il ricorso a misure temporanee. Esso riduce l'"accountability" dei governi, in quanto rende il bilancio pubblico meno trasparente. Inoltre, in presenza di squilibri nei conti pubblici, l'utilizzo di misure con effetti temporanei consente di rinviare l'aggiustamento strutturale e ciò può comportare costi elevati per la collettività. Infine, tale misure possono introdurre nuove distorsioni nell'economia e avere effetti perversi sulle aspettative: un tipico esempio è dato dai condoni fiscali, che possono accrescere la propensione ad evadere, nell'attesa di provvedimenti analoghi negli anni successivi.

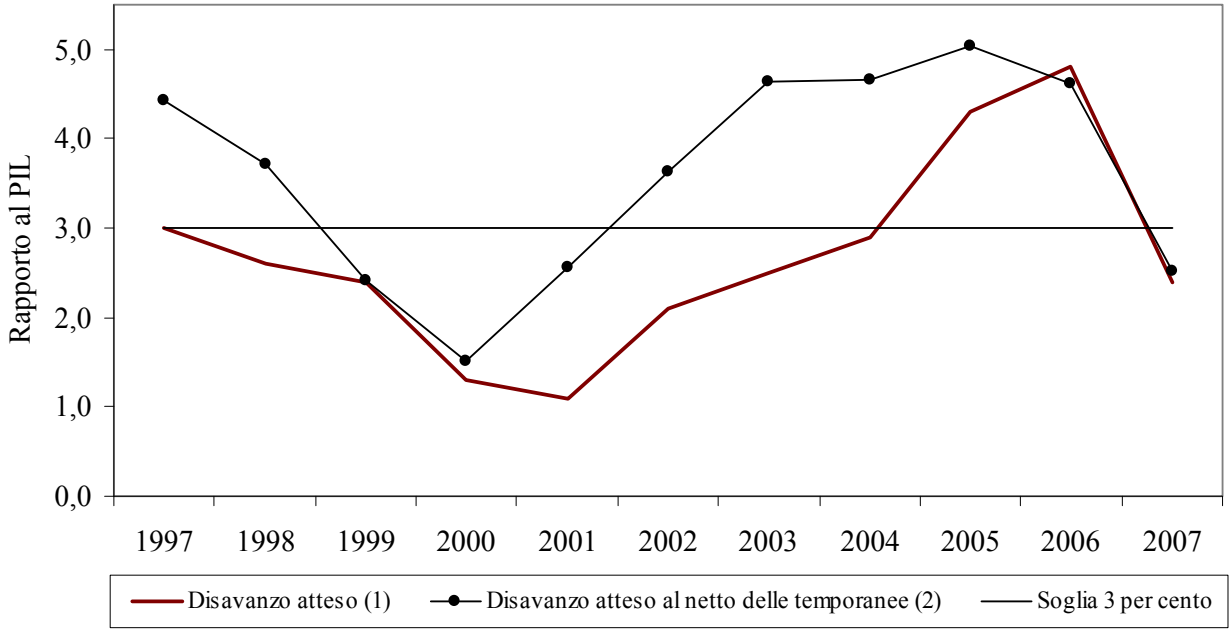
L'ampio utilizzo delle misure temporanee per rispettare i vincoli di bilancio europei[36] emerge in modo chiaro dalla figura 4, in cui si riportano, per ciascun anno considerato, il

[35] Cfr. Koen e van den Noord (2005) e Buti *et al*. (2006).

[36] Va rilevato che sulla scelta delle specifiche misure hanno influito ulteriori motivazioni. Ad esempio, l'introduzione dell'imposta sostitutiva sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali, avvenuta con la legge finanziaria per il 2001 e successivamente prorogata, ha consentito un adeguamento delle poste di bilancio all'effettivo valore di mercato da parte delle aziende senza determinare un eccessivo aggravio tributario.

disavanzo annuo previsto dal governo a settembre[37], al netto e al lordo degli effetti delle misure temporanee: in ciascun anno del biennio 1997-98 e del triennio 2002-04 esse sono necessarie, nelle stime del governo, per mantenere il disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL[38].

*Fig. 4 –* ***Disavanzo atteso e ricorso a misure temporanee***
(in percentuale del PIL)




(1) Il disavanzo atteso a settembre per l'anno in corso è ricavato dalla *Relazione previsionale e programmatica* per l'anno successivo. – (2) Per il 2001 vengono conteggiate tra le misure temporanee anche le cartolarizzazioni di immobili (0,25 per cento del prodotto) e del lotto (0,31 punti) che Eurostat ha successivamente bocciato ed escluso dall'indebitamento netto.

L'utilizzo delle misure temporanee nel 1997 appare connesso con l'entità della correzione allora necessaria per prender parte fin dall'inizio all'Unione Monetaria, in una fase congiunturale avversa[39]. Vi era inoltre la prospettiva di cospicui risparmi sulla spesa per

[37] Il disavanzo atteso a settembre per l'anno in corso è ricavato dalla *Relazione previsionale e programmatica* per l'anno successivo. La distanza verticale tra le due curve è pari alla nostra stima delle misure temporanee in rapporto al PIL.

[38] Nel 2001, escludendo gli effetti delle misure temporanee, la stima del disavanzo è prossima al suddetto limite, suggerendo che le misure possano avere avuto la funzione di garantire il rispetto del limite, data l'incertezza insita nelle valutazioni sui conti pubblici.

[39] Degni *et al.* (2001) sottolineano come la manovra del 1997 abbia una componente strutturale molto inferiore a quella di Amato del 1993 e si faccia ricorso a "*un intero arsenale di interventi ulteriori, straordinari e amministrativi*".

interessi negli anni successivi, determinati dalla convergenza dell'onere medio sul debito ai tassi di mercato, ridottisi fortemente già nel corso del 1996[40]. Il ricorso alle misure temporanee avrebbe dovuto ridursi negli anni successivi, coerentemente con l'impegno preso dall'Italia con l'adesione al Patto di stabilità e crescita di perseguire nel medio termine un saldo di bilancio in pareggio o in avanzo. Ciò si è verificato solo fino al 2000.

L'entità delle misure temporanee è maggiore quando il disavanzo atteso è prossimo al 3 per cento. Nel momento in cui il disavanzo supera abbondantemente tale soglia, come nel 2005, esse diventano meno rilevanti. Il modesto impatto delle misure temporanee nel 2006 riflette gli impegni assunti in sede europea nel 2005: il rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL è programmato per il 2007, mentre la correzione da realizzare nel 2006 è definita al netto delle misure temporanee.

Il ricorso alle misure temporanee sembra coerente con una politica di bilancio mirante a "*guadagnare tempo*", in un contesto macroeconomico che veniva percepito come sfavorevole[41]. La semplice temporaneità delle misure limita infatti l'effetto negativo sui comportamenti di spesa degli agenti privati e quindi sull'attività economica; inoltre, molte delle misure temporanee hanno per loro natura effetti modesti su tali comportamenti; si consideri ad esempio, i condoni, che sono attivati volontariamente dai contribuenti, o le dismissioni immobiliari.

La strategia del guadagnare tempo era coerente con l'allora diffusa aspettativa che la fase ciclica sfavorevole avviatasi alla fine del 2001 sarebbe stata relativamente breve. Nel biennio 2002-03 l'aumento del ricorso alle misure temporanee dovrebbe avere effettivamente attenuato, a parità di altre condizioni, il peggioramento ciclico. Tuttavia, le informazioni oggi disponibili posizionano il picco negativo del ciclo nel 2005, proprio quando l'utilizzo delle misure temporanee si riduce.

---

[40] Bernardi (2000, pag. 18) rileva inoltre che si confidava che la manovra fosse "creduta dai mercati finanziari …" e che si avesse "… quindi un'accelerazione nella convergenza dei tassi a breve ai valori europei".

[41] Ad esempio, la *Relazione previsionale e programmatica* per il 2002 (pag. 47), nel presentare una manovra di bilancio che include significativi interventi temporanei, sottolinea che: "La manovra finanziaria per il 2002, […], risponde alle finalità […] di non indebolire un'economia resa incerta dall'attuale quadro internazionale".

## 4. La metodologia di analisi degli andamenti strutturali

Le entrate e le spese strutturali, ossia corrette per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee, sono espresse in rapporto al PIL di trend, calcolato sulla base di un filtro HP. Con riferimento alle principali componenti delle entrate (le imposte dirette a carico delle famiglie, quelle a carico delle imprese, le imposte indirette, i contributi sociali), viene valutato il ruolo di tre fattori: il *drenaggio fiscale*, le *misure discrezionali a carattere permanente* e lo scostamento tra l'andamento di medio periodo delle principali basi imponibili delle imposte e dei contributi sociali e quello del PIL (il cosiddetto *decoupling*). Tale scomposizione si basa su una metodologia sviluppata all'interno del Sistema Europeo delle Banche Centrali[42].

Il *drenaggio fiscale* corrisponde alla variazione delle entrate strutturali derivante da una elasticità delle imposte alla propria base imponibile diversa dall'unità. Esso è positivo (aumenta le entrate) per le imposte dirette a carico delle famiglie[43], per la natura progressiva dell'imposta sul reddito, e negativo (riduce gli incassi) per le imposte indirette, per la presenza delle accise, ossia di imposte calcolate sulle quantità e che pertanto non risentono di variazioni dei prezzi[44]. L'effetto del drenaggio fiscale è calcolato nel modo seguente:

$$\frac{(\varepsilon - 1) \cdot g_t R_{t-1}}{Y_t}$$

dove $\varepsilon$ è l'elasticità dell'imposta rispetto alla sua base imponibile, $g_t$ è il tasso di crescita di trend di quest'ultima, $R_{t-1}$ è il gettito al tempo t–1 e $Y_t$ è il PIL di trend. Va rilevato che nel dibattito economico il drenaggio fiscale è in genere identificato solo con riferimento alla progressività dell'Irpef.

---

[42] Cfr. Kremer *et al.* (2006). Tale metodologia ha di recente trovato applicazione in diversi paesi dell'area dell'euro; al riguardo cfr. Kremer e Wendorff (2004), Deutsche Bundesbank (2006), Kremer *et al*. (2006) e Braz (2006).

[43] Per l'intero periodo considerato, è ipotizzata una elasticità costante dell'imposta personale sul reddito rispetto alle retribuzioni unitarie pari a 1,6. Va tuttavia rilevato che, come evidenziato in alcuni recenti lavori, le riforme dell'Irpef degli ultimi anni hanno innalzato tale elasticità (ISAE, 2005 e 2006 e Marino *et al.*, 2007). L'utilizzo di una elasticità crescente non avrebbe tuttavia modificato in misura significativa i nostri risultati.

[44] In entrambi i casi, a intervalli di tempo irregolari, intervengono misure discrezionali volte tendenzialmente a compensare tali effetti automatici. L'impatto di questi interventi è nell'analisi attribuito alla misure legislative.

Le entrate sono inoltre influenzate dalle *modifiche normative*. La quantificazione del loro impatto è soggetta inevitabilmente a un elevato grado di incertezza. In questo lavoro essa è effettuata in genere sulla base delle stime ufficiali.

Infine, l'incidenza sul PIL di trend di ciascuna voce di entrata si modifica se la sua base imponibile cresce ad un tasso tendenziale diverso da quello del prodotto. L'impatto di questo fattore (*decoupling*) è calcolato in base alla seguente espressione:

$$\frac{(g_t - \gamma_t) \cdot R_{t-1}}{Y_t}$$

dove $\gamma_t$ è il tasso di crescita del PIL di trend.

La parte delle variazione delle entrate non attribuibile ai fattori finora descritti confluisce in una posta residuale (da ora in poi chiamata genericamente *residuo*) che può riflettere fattori specifici non catturati dall'analisi. In particolare, sebbene questa tenga conto degli effetti sul gettito di variazioni dell'incidenza sul prodotto delle variabili macroeconomiche utilizzate, non considera quelli derivanti da modifiche nella composizione di queste ultime. Inoltre, i residui riflettono le inevitabili differenze che esistono tra le variabili macroeconomiche utilizzate e le basi imponibili che esse approssimano. Questo problema è particolarmente rilevante per il risultato netto di gestione, utilizzato come proxy del reddito imponibile d'impresa; tale indicatore, in particolare, non consente di cogliere correttamente le perdite che le imprese e le società possono portare in riduzione degli utili dell'esercizio in corso e di quelli successivi. Alla formazione di residui contribuiscono anche le modalità di versamento dell'imposta (due acconti nell'anno in cui i profitti sono realizzati e un saldo in quello successivo), che rendono meno diretto il legame tra il gettito dell'imposta e la base imponibile, e il comportamento generalmente asimmetrico dei contribuenti nel determinare l'acconto da versare (essi tendono a calcolarlo come una percentuale dell'imposta di competenza dell'anno precedente quando prevedono per l'anno in corso un debito di imposta più elevato, oppure come una percentuale dell'imposta che si attendono di pagare nell'anno nel caso opposto). Altri limiti di questa metodologia, che si riflettono sui residui, derivano dalla non considerazione dell'andamento di alcune specifiche basi imponibili, quali i tassi d'interesse e le variazioni delle attività reali e finanziarie. Residui possono infine derivare da modifiche al grado di adesione dei contribuenti alla normativa fiscale.

Dal lato della spesa, oltre alla correzione per gli effetti del ciclo[45] e delle misure temporanee, sono state effettuate alcune riallocazioni rispetto alla presentazione standard dei conti fornita dall'Istat. In particolare, sono state enucleate le spese sanitarie e quelle pensionistiche[46] e l'IRAP versata dalle Amministrazioni pubbliche è stata sommata ai redditi da lavoro in modo da ottenere un indicatore più completo del costo per il personale e più omogeneo nel tempo.

## 5. I risultati: l'evoluzione dei conti strutturali nel periodo 1998-2007

La valutazione dell'andamento dei conti pubblici, soprattutto con riferimento ai singoli anni, è molto differente se si fa riferimento al disavanzo complessivo, a quello primario o se si passa all'analisi di quest'ultimo saldo in termini strutturali.

Negli anni immediatamente successivi al 1997 il disavanzo complessivo migliora gradualmente, collocandosi in prossimità del 2 per cento del PIL nel biennio 1999-2000 (escludendo i proventi della vendita delle licenze UMTS, inclusi con segno negativo tra le altre spese in conto capitale). Il miglioramento rispecchia la dinamica della spesa per interessi (tav. 3). Negli anni successivi quest'ultima continua a diminuire, ma i risparmi non sono più sufficienti a evitare il peggioramento del saldo complessivo.

La tavola 4 evidenzia come la flessione della spesa per interessi sia in larga misura attribuibile alla dinamica del tasso d'interesse medio, che ha riflesso con ritardo il forte calo dei tassi all'emissione registrato a partire dalla metà degli anni novanta (fig. 5), sul quale ha influito

[45] La correzione per gli effetti del ciclo economico sul lato delle spese riguarda unicamente le spese per la disoccupazione.

[46] Le spese sanitarie nel conto standard dell'Amministrazione pubblica sono ripartite tra le prestazioni sociali in natura, i redditi da lavoro e i consumi intermedi. La spesa per pensioni è inclusa tra le prestazioni sociali in denaro. La spesa pensionistica qui riportata include le voci "pensioni e rendite" (che è una sottocategoria delle prestazioni previdenziali) e le prestazioni assistenziali (al netto della voce "altri assegni e sussidi").

in misura determinante l'adesione dell'Italia alla Unione Monetaria[47], e in misura minore a quella del debito[48].

*Tav. 3* – ***Saldi delle Amministrazioni pubbliche*** (1)
(in percentuale del PIL di trend)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 1997-2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Indebitamento netto** (2) | **-2,7** | **-2,8** | **-1,7** | **-2,0** | **-3,1** | **-2,9** | **-3,5** | **-3,5** | **-4,2** | **-3,4** | **-1,9** | **0,8** |
| Spesa per interessi (2) | 9,3 | 7,9 | 6,6 | 6,3 | 6,3 | 5,5 | 5,1 | 4,7 | 4,5 | 4,6 | 5,0 | -4,3 |
| **Indebitamento netto primario** (2) | **6,6** | **5,1** | **4,9** | **4,3** | **3,2** | **2,7** | **1,6** | **1,2** | **0,3** | **1,3** | **3,1** | **-3,5** |
| Componente ciclica (2) | -0,5 | -0,3 | 0,1 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | -0,1 | -0,4 | -0,3 | 0,1 | 0,2 | 0,8 |
| Effetti temporanei su primario (2) | 1,4 | 0,8 | 0,0 | 0,2 | 0,9 | 1,5 | 2,1 | 1,8 | 0,7 | -0,2 | 0,1 | -1,2 |
| **Indebitamento netto primario corretto** (3) | **5,8** | **4,6** | **4,8** | **3,6** | **1,7** | **0,9** | **-0,4** | **-0,2** | **-0,2** | **1,3** | **2,7** | **-3,1** |
| *per memoria: indebitamento netto strutturale* | *-3,5* | *-3,6* | *-1,9* | *-2,8* | *-4,7* | *-4,8* | *-5,5* | *-5,0* | *-4,8* | *-3,3* | *-2,3* | *1,2* |
| **Totale entrate** | **46,8** | **45,7** | **45,8** | **45,3** | **44,4** | **43,9** | **43,3** | **43,6** | **43,9** | **45,5** | **46,7** | **-0,1** |
| Entrate correnti | 46,5 | 45,3 | 45,4 | 44,8 | 44,1 | 43,6 | 42,9 | 43,3 | 43,6 | 45,2 | 46,4 | 0,0 |
| Entrate in conto capitale | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,0 |
| **Totale spese primarie** | **41,0** | **41,1** | **41,1** | **41,6** | **42,7** | **43,0** | **43,7** | **43,7** | **44,0** | **44,1** | **44,0** | **3,0** |
| Spese correnti primarie | 37,7 | 37,5 | 37,3 | 37,7 | 38,3 | 38,5 | 38,9 | 39,2 | 39,5 | 39,7 | 39,8 | 2,2 |
| Spese in conto capitale | 3,4 | 3,7 | 3,8 | 3,9 | 4,4 | 4,5 | 4,8 | 4,5 | 4,5 | 4,4 | 4,2 | 0,8 |

(1) Per l'indebitamento netto si utilizza la definizione rilevante ai fini della Procedura per i disavanzi eccessivi, che include gli effetti delle operazioni di swap e dei forward rate agreement. Nei dati del 2000 non sono inclusi i proventi della vendita delle licenze UMTS. – (2) In percentuale del PIL nominale. – (3) Saldo primario al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee.

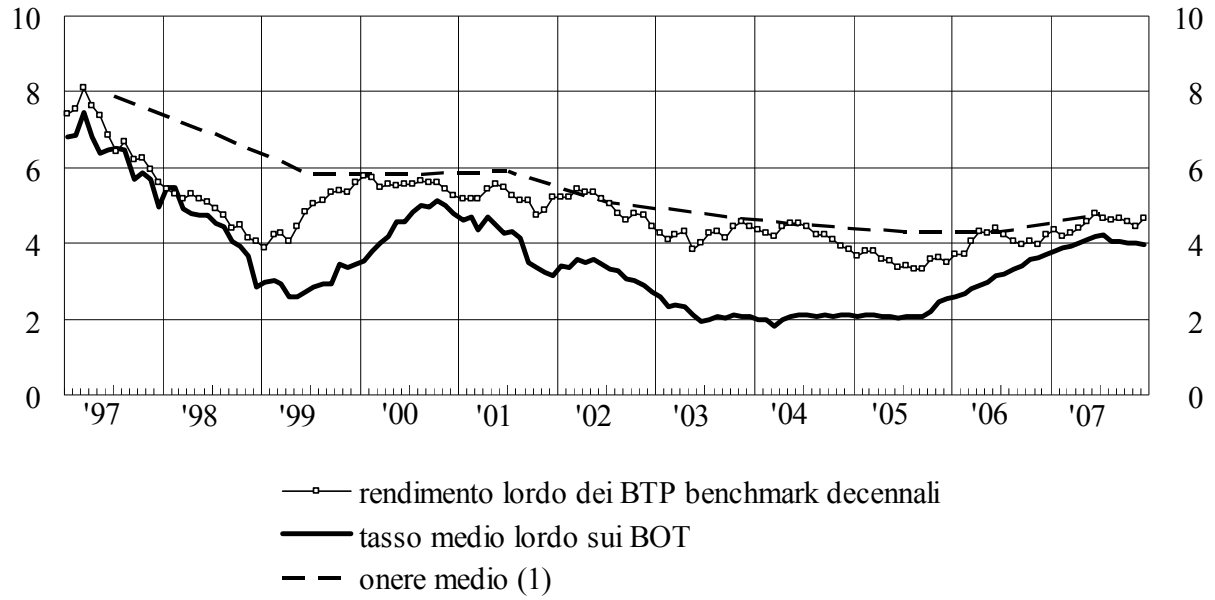
*Tav. 4* – ***Scomposizione della variazione della spesa per interessi***
(in percentuale del PIL)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 1997-2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Variazione della spesa per interessi** | **-1,4** | **-1,3** | **-0,3** | **0,0** | **-0,8** | **-0,4** | **-0,4** | **-0,2** | **0,1** | **0,4** | **-4,3** |
| dovuta a: *andamento dei tassi di interesse* | -1,2 | -1,2 | 0,0 | 0,1 | -0,7 | -0,3 | -0,3 | -0,2 | 0,0 | 0,4 | -3,4 |
| *modifiche della consistenza del debito* | -0,2 | -0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,9 |

[47] Cfr. Balassone *et al.* (2004a). Il differenziale tra i rendimenti dei titoli di Stato a lungo termine dei paesi ad alto debito e quelli della Germania è diminuito drasticamente negli anni immediatamente precedenti l'introduzione della moneta unica. Nel 1995 il differenziale tra il BTP decennale e il corrispondente titolo tedesco (BUND) ancora superava i 5 punti percentuali; nel dicembre del 1998 esso scendeva a 0,13 punti.

[48] Il contributo fornito dall'andamento dei tassi di interesse è calcolato come $\frac{(i_t - i_{t-1}) \cdot (D_{t-1} + D_t)/2}{Y_t}$, dove $i_t = \frac{I_t}{(D_{t-1} + D_t)/2}$ è l'onere medio del debito e $D_t$ è il livello del debito alla fine del periodo di riferimento; quello del debito è calcolato a residuo.

*Fig. 5 –* ***Tassi d'interesse sul debito e onere medio***




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

L'avanzo primario peggiora costantemente tra il 1997 e il 2005, passando dal 6,6 allo 0,3 per cento del PIL, per poi risalire al 3,1 per cento nel 2007[49]. Tale andamento è in contrasto con gli obiettivi annunciati dai vari governi nei documenti di programmazione economico-finanziaria (DPEF) (fig. 6 e tav. A1 nell'Appendice 1). Tra il 1998 e il 2002 i suddetti documenti programmavano un avanzo primario costante intorno al 5 per cento del PIL, livello che l'Italia si era impegnata a mantenere nel medio termine al momento dell'ammissione all'Unione Monetaria[50]. Dal 2003 si prende progressivamente atto del peggioramento dell'avanzo primario e viene ogni anno programmato un ritorno graduale verso l'obiettivo originario[51].

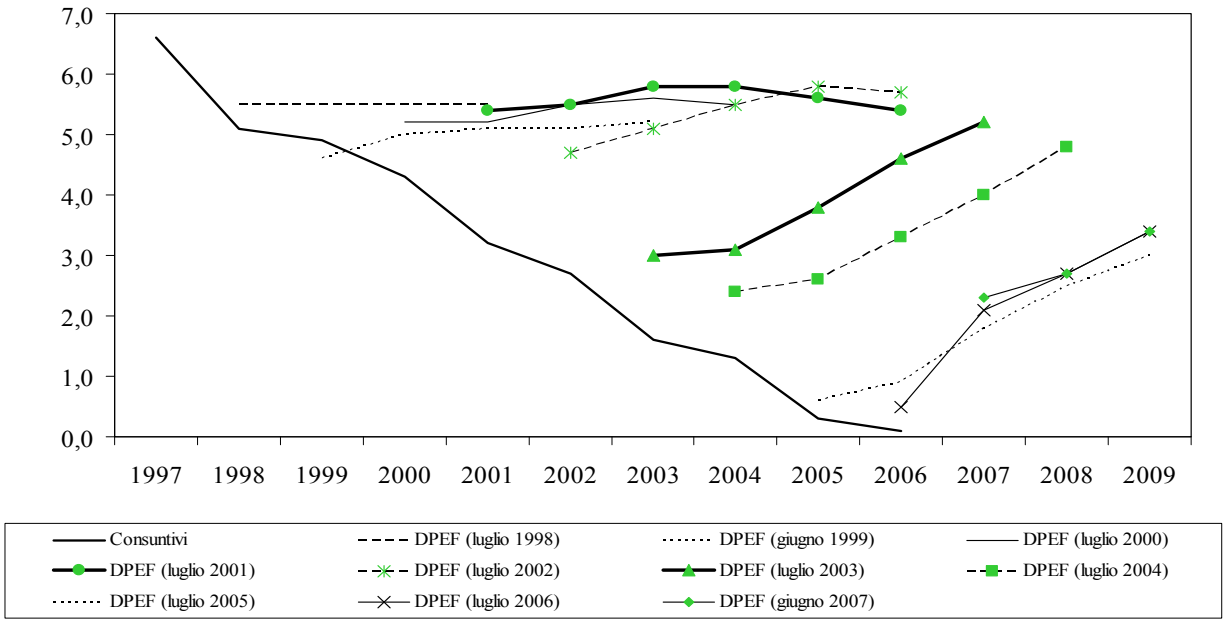
---

[49] Al fine di valutare le politiche di bilancio appare preferibile analizzare il saldo primario, dato che la spesa per interessi è nel breve termine largamente fuori dal controllo dell'operatore pubblico. Anche in un'ottica di medio-lungo termine, è il saldo primario che determina, per date condizioni monetarie, la dinamica del debito.

[50] Al Consiglio Ecofin del marzo del 1998 il Ministro Ciampi dichiara che il percorso di risanamento italiano "si basa sul mantenimento di un elevato avanzo primario, dell'ordine del 5,5 per cento […] in grado di consentire una riduzione costante del debito del 3 per cento all'anno in presenza di una crescita del reddito in termini monetari pari al 4,5 per cento".

[51] La figura 6 evidenzia come in vari anni, sulla base delle successive revisioni statistiche e contabili introdotte dall'Istat, il punto di partenza dei programmi si sia rivelato ottimistico. Cfr. Banca d'Italia (2005).

*Fig. 6 –* ***Avanzo primario: obiettivi e consuntivi***
(in percentuale del PIL)




In termini strutturali, il deterioramento dei conti pubblici avviene nei primi anni del periodo in esame. In rapporto al prodotto[52], il saldo primario peggiora di oltre 6 punti tra il 1997 e il 2003 (fig. 7). Nell'ultimo quadriennio (2004-07) si registra invece un miglioramento, concentrato quasi esclusivamente negli anni 2006-07, pari a circa 3 punti percentuali.

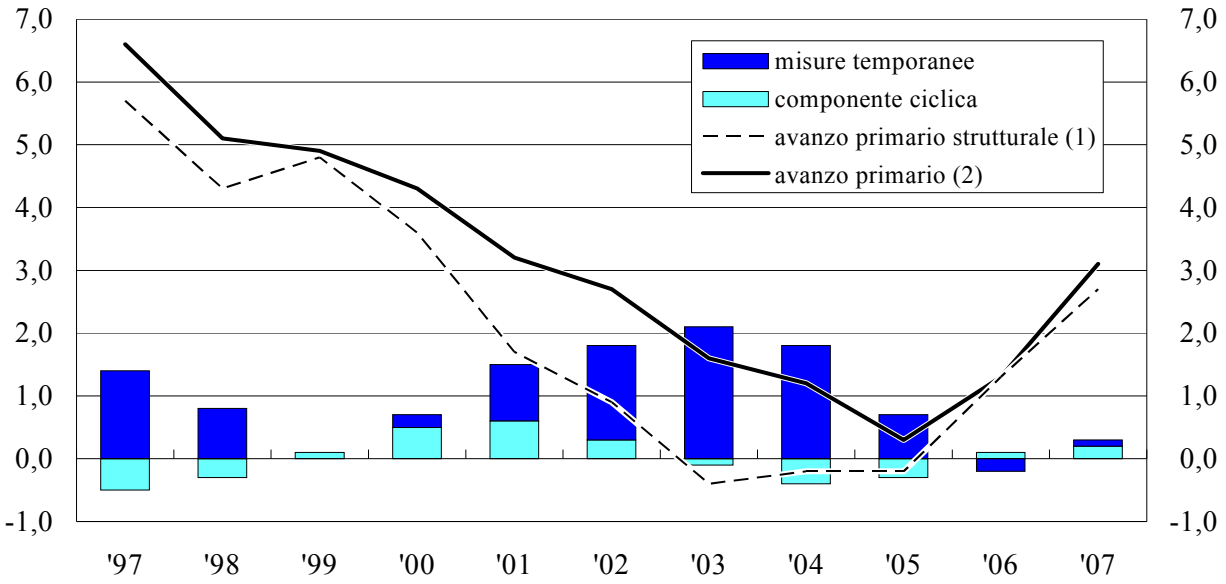
Sia nella fase di peggioramento dei saldi che in quella del loro miglioramento la variazione delle entrate ha un ruolo preminente[53].

Nei primi sei anni, la riduzione dell'avanzo primario strutturale è attribuibile per 3,5 punti percentuali del prodotto alla flessione delle entrate e per 2,7 punti all'aumento delle spese. La riduzione delle entrate è in linea con gli obiettivi di diminuzione della pressione fiscale indicati dai vari governi dal 1997; nel corso del consolidamento fiscale dei primi anni novanta essa era aumentata di oltre 4 punti (passando dal 39,4 per cento del 1991 al 43,7 nel 1997). L'aumento delle spese contrasta invece con le indicazioni contenute nei documenti di programmazione,

[52] In questo lavoro le variabili strutturali sono sempre espresse in rapporto al "PIL di trend"; viene tuttavia utilizzato, per semplicità, il termine "prodotto".

[53] Le spese primarie hanno contribuito per la metà al peggioramento del saldo primario strutturale tra il 1997 e il 2005, mentre sono rimaste sostanzialmente invariate in rapporto al prodotto successivamente.

*Fig. 7 –* ***Avanzo primario ed effetti transitori***
(in percentuale del PIL)




(1) In percentuale del PIL di trend. – (2) Cfr. la nota 1 alla tav. 3.

secondo le quali la riduzione delle entrate avrebbe dovuto essere accompagnata dal contenimento delle spese primarie in rapporto al prodotto, in modo da mantenere costante il saldo primario. Parte di questo risultato è ascrivibile a una stima programmatica della crescita potenziale dell'economia ben superiore a quella registrata dall'inizio degli anni novanta.

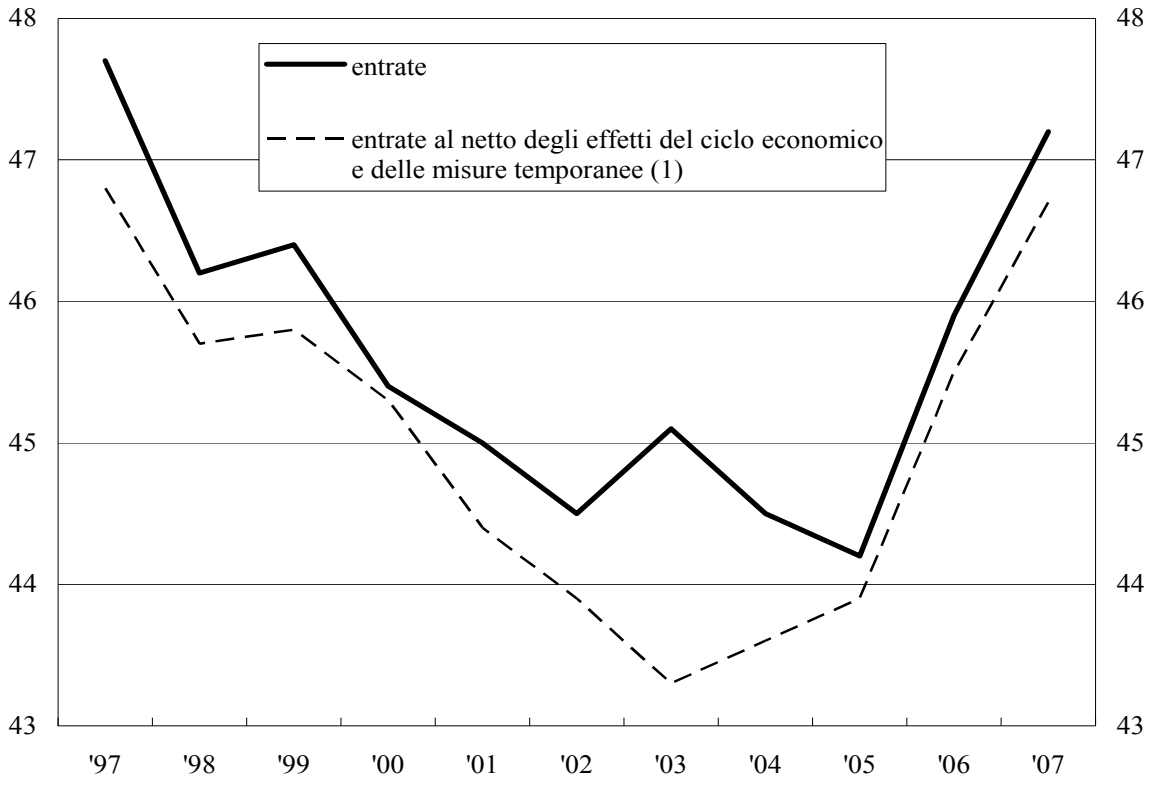
Il miglioramento del quadriennio 2004-07 è legato all'incremento delle entrate, quasi esclusivamente concentrato nell'ultimo biennio[54]. La spesa primaria è ancora aumentata, sia pure di poco, nonostante la forte riduzione delle spese in conto capitale. L'aggiustamento fiscale

[54] Tali valutazioni si basano sui conti delle Amministrazioni pubbliche redatti dall'Istat in base al cosiddetto "criterio tradizionale"; l'utilizzo di criteri diversi può condurre a piccole differenze. Ad esempio, la presentazione del conto delle Amministrazioni pubbliche secondo i criteri adottati a livello comunitario (Regolamento CE n. 1500/2000, vincolante ai fini dell'aggiornamento del Programma di stabilità) indica aumenti delle spese primarie inferiori, rispettivamente, di 0,2 punti percentuali del PIL tra il 1997 e il 2003 e di 0,3 punti tra il 1997 e il 2006 (Istat, 2007). Le differenze sono dovute, sostanzialmente, al fatto che in base al Regolamento CE le spese e le entrate sono calcolate al lordo dei ricavi connessi all'attività produttiva e al netto degli ammortamenti. In particolare, l'incidenza sul PIL degli ammortamenti, inclusi tra le spese nei conti pubblicati dall'Istat, è aumentata dall'1,6 per cento del PIL nel 1997 all'1,8 nel 2006, riflettendo la progressiva riduzione della vita media del capitale pubblico.

*Tav. 5 –* ***Le entrate corrette per gli effetti del ciclo e per le misure temporanee***
(in percentuale del PIL di trend)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 1997-03 | 2004-07 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totale entrate** | **46,8** | **45,7** | **45,8** | **45,3** | **44,4** | **43,9** | **43,3** | **43,6** | **43,9** | **45,5** | **46,7** | **-3,5** | **3,4** |
| Imposte dirette a carico delle famiglie | 10,6 | 9,9 | 10,0 | 10,1 | 9,8 | 9,6 | 9,5 | 9,5 | 9,4 | 9,8 | 10,4 | -1,1 | 0,9 |
| Imposte dirette a carico delle imprese | 5,0 | 4,4 | 4,6 | 4,2 | 4,1 | 3,7 | 3,5 | 3,4 | 3,7 | 4,2 | 4,7 | -1,5 | 1,2 |
| Imposte indirette | 12,0 | 14,8 | 14,7 | 14,6 | 14,2 | 14,4 | 14,0 | 14,1 | 14,2 | 14,9 | 14,7 | 2,0 | 0,8 |
| Contributi sociali | 15,1 | 12,6 | 12,4 | 12,5 | 12,4 | 12,5 | 12,6 | 12,7 | 12,8 | 12,8 | 12,9 | -2,5 | 0,3 |
| Altre | 4,0 | 4,0 | 4,1 | 3,9 | 3,8 | 3,7 | 3,7 | 3,9 | 3,8 | 3,8 | 3,9 | -0,3 | 0,2 |

*Fig. 8 –* ***Andamento delle entrate strutturali***
(in percentuale del PIL)




(1) In percentuale del PIL di trend.

presenta pertanto, sebbene in forme meno accentuate, gli stessi elementi di debolezza del periodo di consolidamento degli anni novanta.

*5.1 Le entrate*

Nel 2007 l'incidenza delle entrate strutturali sul prodotto ha raggiunto il 46,7 per cento, tornando al picco del 1997; la forte contrazione tra il 1997 e il 2003 (3,5 punti percentuali) è stata compensata dall'aumento verificatosi nel quadriennio successivo (tav. 5 e fig. 8); entrambi gli andamenti riflettono in larga misura gli effetti delle misure legislative. La flessione del primo periodo ha ricondotto l'incidenza delle entrate sul PIL al livello dei primi anni novanta: nel 1991 (l'anno precedente la fase di consolidamento degli anni novanta) essa era valutabile in circa il 43 per cento; nel 1997 aveva raggiunto il picco di circa il 47 per cento; nel 2003 era nuovamente attorno al 43 per cento.

La riduzione registrata fino al 2003 ha riguardato essenzialmente le imposte e i contributi sociali (3,2 punti); le misure legislative varate in quegli anni hanno determinato un calo del gettito valutabile in 3,5 punti percentuali, solo in parte compensato dal drenaggio fiscale, che ha aumentato gli incassi di 0,6 punti (tav. 6 e fig. 9). La variazione delle entrate non attribuibile ai menzionati fattori (–0,3 punti) riflette, oltre ai limiti della metodologia, anche specifici fenomeni, descritti alla fine di questo paragrafo.

L'incremento delle entrate strutturali nel triennio 2004-07 è attribuibile per circa un terzo (1,1 punti del prodotto) alle misure legislative che, da un lato, hanno aumentato le imposte indirette, quelle dirette sulle imprese e i contributi sociali (per complessivi 1,3 punti) e, dall'altro, hanno ridotto il prelievo sui redditi delle famiglie (per 0,2 punti). Il drenaggio fiscale e il *decoupling* hanno contribuito alla crescita per quasi un punto. Nel periodo l'aumento delle entrate è stato significativamente superiore a quello stimabile sulla base dei suddetti fattori.

Le principali *misure legislative* attuate nel periodo 1998-2003 sono state l'introduzione dell'IRAP nel 1998, avvenuta nell'ambito di un'ampia riforma del sistema tributario (vedi Appendice 3) e gli sgravi fiscali concessi a famiglie e imprese dal 2000.

*Tav. 6 –* ***Scomposizione della variazione delle entrate al netto degli effetti del ciclo e delle misure temporanee*** (in percentuale del PIL di trend)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 1997-2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totale entrate** (1) | **47,7** | **46,2** | **46,4** | **45,4** | **45,0** | **44,5** | **45,1** | **44,5** | **44,2** | **45,9** | **47,2** | **-0,5** |
| Componente ciclica (1) | -0,5 | -0,3 | 0,1 | 0,5 | 0,6 | 0,3 | -0,1 | -0,3 | -0,2 | 0,1 | 0,2 | 0,7 |
| Effetti temporanei (1) | 1,2 | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,7 | 0,7 | 1,7 | 1,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | -0,8 |
| Effetto denominatore (2) | 0,2 | 0,3 | 0,4 | -0,6 | -0,7 | -0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,0 | -0,2 | -0,4 |
| **Totale entrate corretto** (3) | **46,8** | **45,7** | **45,8** | **45,3** | **44,4** | **43,9** | **43,3** | **43,6** | **43,9** | **45,5** | **46,7** | **-0,1** |
| **Variazione delle entrate corrette** (3) | | **-1,1** | **0,2** | **-0,6** | **-0,9** | **-0,5** | **-0,6** | **0,3** | **0,3** | **1,6** | **1,3** | **-0,1** |
| ***Variazione delle imposte dirette delle famiglie*** | | **-0,7** | **0,1** | **0,1** | **-0,3** | **-0,2** | **-0,1** | **0,0** | **0,0** | **0,4** | **0,6** | **-0,2** |
| Drenaggio fiscale | | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 1,5 |
| Scostamento della base imponibile dal PIL | | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Modifiche legislative | | -0,3 | 0,0 | -0,6 | -0,4 | -0,1 | -0,4 | -0,1 | -0,3 | 0,0 | 0,2 | -1,9 |
| Variazione non attribuibile ai precedenti fattori | | -0,4 | -0,1 | 0,6 | -0,2 | -0,3 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | 0,2 | 0,3 | 0,1 |
| ***Variazione delle imposte dirette delle imprese*** | | **-0,7** | **0,3** | **-0,4** | **-0,1** | **-0,4** | **-0,2** | **-0,2** | **0,3** | **0,5** | **0,6** | **-0,3** |
| Drenaggio fiscale | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Scostamento della base imponibile dal PIL | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 |
| Modifiche legislative | | -1,1 | 0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,2 | -0,3 | 0,1 | 0,4 | 0,3 | -1,3 |
| Variazione non attribuibile ai precedenti fattori | | 0,4 | 0,1 | -0,2 | 0,1 | -0,3 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,1 | 0,3 | 0,9 |
| ***Imposte indirette*** | | **2,8** | **-0,1** | **-0,1** | **-0,3** | **0,2** | **-0,4** | **0,1** | **0,1** | **0,7** | **-0,1** | **2,7** |
| Drenaggio fiscale | | -0,1 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,5 |
| Scostamento della base imponibile dal PIL | | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,2 |
| Modifiche legislative | | 2,7 | -0,3 | 0,0 | -0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 3,1 |
| Variazione non attribuibile ai precedenti fattori | | 0,2 | 0,2 | -0,2 | -0,2 | 0,2 | -0,4 | 0,1 | -0,3 | 0,5 | -0,1 | -0,1 |
| ***Contributi sociali*** | | **-2,5** | **-0,2** | **0,0** | **-0,1** | **0,1** | **0,2** | **0,1** | **0,1** | **-0,1** | **0,2** | **-2,2** |
| Drenaggio fiscale | | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Scostamento della base imponibile dal PIL | | -0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 |
| Modifiche legislative | | -2,1 | -0,2 | -0,2 | -0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | -0,2 | 0,3 | -2,3 |
| Variazione non attribuibile ai precedenti fattori | | -0,2 | 0,1 | 0,2 | -0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,1 | 0,0 |
| ***Imposte e contributi sociali*** | | **-1,1** | **0,1** | **-0,4** | **-0,9** | **-0,4** | **-0,6** | **0,1** | **0,4** | **1,5** | **1,2** | **0,1** |
| Drenaggio fiscale | | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 1,0 |
| Scostamento della base imponibile dal PIL | | -0,4 | 0,0 | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | 0,2 | 0,3 | -0,1 | 0,5 |
| Modifiche legislative | | -0,8 | -0,4 | -1,0 | -0,7 | -0,2 | -0,5 | -0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,8 | -2,4 |
| Variazione non attribuibile ai precedenti fattori | | 0,0 | 0,3 | 0,3 | -0,4 | -0,3 | -0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,8 | 0,3 | 0,9 |
| ***Altre entrate*** | | **-0,1** | **0,1** | **-0,2** | **0,0** | **-0,1** | **0,0** | **0,2** | **-0,1** | **0,1** | **0,1** | **-0,1** |

(1) In percentuale del PIL nominale. – (2) Effetto sul denominatore del passaggio dal PIL nominale a quello di trend. (3)Al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee.

Nella Relazione tecnica al decreto istitutivo dell'IRAP, l'introduzione di questa imposta, l'abolizione contestuale di alcuni tributi e contributi e la ristrutturazione dell'Irpef sarebbero avvenuti a parità di gettito[55]. Nelle nostre stime, l'introduzione dell'IRAP determina invece una perdita di gettito nel 1998 pari a 0,5 punti percentuali del prodotto: a un aumento delle imposte

[55] In particolare, nella Relazione si indica che la soppressione dei tributi e dei contributi sociali avrebbe determinato una perdita di gettito pari a circa 36,5 miliardi di euro (3,3 punti del PIL) che sarebbe stata compensata dagli incassi dell'IRAP relativa al settore privato (circa 27 miliardi; 2,5 punti), dall'aumento del gettito delle imposte dirette (Irpef e Irpeg) indotto dall'abolizione dei suddetti tributi e contributi precedentemente deducibili da esse (valutato in 5,5 miliardi, pari a 0,5 punti) e dalla revisione degli scaglioni e delle detrazioni dell'Irpef (da cui erano attesi 3,9 miliardi, pari a 0,4 punti). Per una descrizione approfondita della riforma e dei suoi effetti sulla tassazione dei fattori della produzione, si veda inoltre Banca d'Italia (1998).

indirette valutabile in circa 2 punti[56] è corrisposta una flessione sia delle imposte dirette a carico delle imprese sia dei contributi sociali pari a circa un punto ciascuna. Una riduzione del gettito delle imposte dirette delle famiglie è derivata inoltre da effetti residui di un provvedimento legislativo del 1996[57] e dalla riforma della tassazione delle attività finanziarie (entrata in vigore il 1° luglio)[58].

Tra il 1999 e il 2003 sono stati introdotti essenzialmente sgravi fiscali in favore delle famiglie (per 1,5 punti del prodotto) e delle imprese (0,7 punti). I primi sono stati concessi principalmente nel biennio 2000-01, in parte anche in connessione con la restituzione del cosiddetto bonus fiscale legato alla situazione congiunturale favorevole del biennio 1999-2000, e nel 2003, con il primo modulo della riforma dell'Irpef. Riguardo alle riduzioni delle imposte dirette a carico delle imprese va soprattutto menzionata la progressiva diminuzione dell'aliquota dell'Irpeg dal 37 per cento del 2001 al 34 per cento nel 2003. La flessione dei contributi sociali nel periodo in esame (0,4 punti percentuali), concentrata nel triennio 1999-2001, è connessa principalmente con l'introduzione di sgravi in favore delle imprese nel Mezzogiorno a fronte di incrementi dell'occupazione e alla riduzione nel 2000 e nel 2001 dell'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro del settore privato.

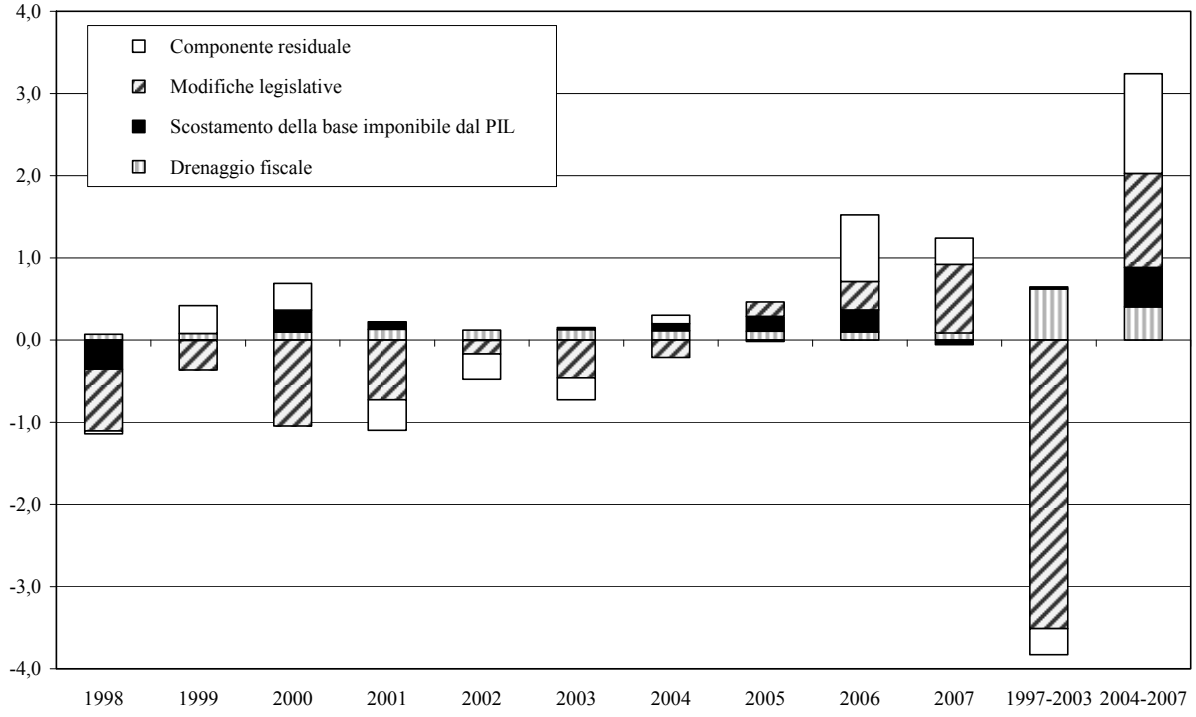
---

[56] Un ulteriore aumento delle imposte indirette di 0,5 punti del prodotto tendenziale deriva dall'IRAP a carico del settore pubblico. Nelle valutazioni ufficiali non era stata inclusa la stima di tale parte dell'IRAP perché l'aliquota era stata fissata in una misura tale da compensare esattamente i contributi sociali aboliti dei dipendenti pubblici.

[57] Il decreto legislativo n. 239 del 1996 ha abolito dal 1° gennaio 1997 la ritenuta di acconto sugli interessi delle obbligazioni o titoli similari operata dai soggetti emittenti. Per le persone fisiche, gli enti non commerciali, i fondi di investimento mobiliari e immobiliari e i fondi pensione la ritenuta è stata sostituita con un'imposta sostitutiva del 12,50 per cento che gli intermediari finanziari trattengono all'erogazione dei rendimenti e riversano allo Stato entro quindici giorni del mese successivo. Per le persone giuridiche e chiunque svolga attività commerciale i rendimenti concorrono alla formazione dell'imponibile tassabile in dichiarazione. Quest'ultima disposizione ha determinato esclusivamente uno spostamento di gettito in favore delle imposte versate in autotassazione e pertanto non ha inciso sugli introiti complessivi delle imposte dirette a carico delle imprese. Infine il decreto ha stabilito che l'imposta sostitutiva sui rendimenti delle obbligazioni e titoli similari non si applica nel caso in cui il percettore è un soggetto non residente.

[58] Non essendo disponibile una relazione tecnica di valutazione degli effetti sul gettito della riforma, abbiamo inserito tra le misure legislative una nostra stima, inevitabilmente caratterizzata da un elevato grado di incertezza essendo la previsione resa complessa dalla estrema variabilità delle basi imponibili della nuova imposta sulle plusvalenze.

*Fig. 9 –* ***Composizione della variazione delle imposte e dei contributi sociali***
(in percentuale del PIL di trend)




Nel quadriennio 2004-07, da un lato, sono stati concessi ulteriori sgravi fiscali in favore delle famiglie (in particolare, con l'introduzione del secondo modulo della riforma dell'Irpef nel 2005), dall'altro, sono state accresciute le imposte dirette a carico delle imprese, l'imposizione indiretta[59] e, in misura minore, i contributi sociali. Le imposte dirette a carico delle imprese sono aumentate nonostante l'ulteriore riduzione dell'aliquota dell'Irpeg entrata in vigore nel 2004 (dal 34 al 33 per cento) per effetto delle misure, introdotte nel 2006 e nel 2007, volte ad ampliare la base imponibile, a contrastare l'evasione e l'elusione fiscale e a compensare gli effetti di riduzione del gettito dell'IVA derivanti dalla sentenza della Corte di Giustizia europea in materia di auto aziendali. Infine, l'aumento dei contributi sociali ha riflesso l'innalzamento nel 2007 delle aliquote dei lavoratori dipendenti e degli apprendisti nonché di molte categorie di lavoratori autonomi.

[59] Le misure legislative hanno soprattutto riguardato le imposte sui giochi, sui tabacchi, alcune accise e l'imposta di registro. Nel 2007 sono inclusi anche gli effetti riduttivi del gettito dell'IVA derivanti dalle modifiche alla normativa sulla detraibilità delle spese connesse con autoveicoli aziendali a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea su tale materia.

Tra il 1997 e il 2007 la crescita tendenziale delle basi imponibili delle imposte e dei contributi sociali è stata nel complesso più elevata di quella del PIL di trend. Questo scostamento (*decoupling*) ha avuto un impatto positivo sull'andamento delle entrate, quantificabile in 0,5 punti percentuali del PIL. L'impatto negativo di questo fattore sul gettito del 1998 (–0,4 punti), derivante soprattutto dalla contenuta dinamica delle retribuzioni unitarie, è stato più che compensato dagli effetti di segno opposto degli anni successivi.

Una quota non marginale della variazione delle entrate tra il 1997 e il 2007 (0,9 punti percentuali del prodotto) non è riconducibile ai tre fattori analizzati sopra (tav. 6). Tale residuo, particolarmente ampio nel 2006, trova almeno in parte spiegazione in fenomeni specifici dei vari anni considerati.

Sul residuo nel 1998 hanno influito una serie di elementi. La componente residuale della variazione delle imposte dirette delle famiglie (–0,4 punti) è attribuibile quasi esclusivamente alla flessione del gettito dell'imposta sostitutiva sugli interessi dei depositi bancari, conseguenza del calo dei tassi di interesse e dei cospicui crediti d'imposta maturati nel 1997 (portati in detrazione dei versamenti effettuati nel 1998). La componente residuale relativa alle altre voci di entrata è probabilmente riconducibile alla complessità della riforma attuata in tale anno, che ne ha reso difficile la quantificazione dell'effetto sul gettito. Nel 2000 il residuo positivo relativo alle imposte dirette a carico delle famiglie (0,6 punti percentuali del PIL) riflette l'elevato e inatteso gettito dell'imposta sostitutiva sui capital gains connesso con il buon andamento dei corsi azionari. Questo gettito si è sostanzialmente annullato nel biennio successivo determinando residui negativi in ciascun anno per oltre 0,2 punti percentuali. Nel 2002 e nel 2005 i residui relativi alle imposte dirette a carico delle imprese possono riflettere la difficoltà di quantificare gli effetti derivanti, rispettivamente, dagli incentivi agli investimenti disposti con la legge Tremonti-bis e dalla riforma dell'IRES.

L'ampio residuo del 2006 (0,8 punti del prodotto) riguarda tutte le principali componenti delle entrate. Relativamente alle imposte dirette sulle famiglie, esso va ricondotto all'incremento delle imposte sostitutive sui redditi da attività finanziarie (sospinto dalla fase di rialzo dei tassi d'interesse e dei corsi azionari, nonché dal ridimensionamento dei crediti di imposta che avevano frenato il gettito negli ultimi anni), a un aumento dell'elasticità dell'imposta al reddito

connesso con le recenti modifiche alla struttura dell'Irpef non colto dall'analisi e ad altri eventi favorevoli[60]. Sui residui delle imposte dirette sulle imprese e di quelle indirette, potrebbero aver influito sia l'aumento del grado di adesione dei contribuenti indotto dai numerosi provvedimenti di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e modifiche al sistema economico non pienamente colte nell'analisi[61] sia operazioni di carattere straordinario, in particolare di concentrazione del sistema finanziario.

Nel 2007 i significativi residui positivi per le imposte dirette delle famiglie e delle imprese sono stati quasi per circa la metà compensati da quelli di segno opposto dei contributi sociali e delle imposte indirette. Riguardo alle imprese, il residuo positivo è riconducibile alla ripresa dell'attività economica nel 2006 non pienamente colta dal risultato di gestione (usato come proxy per la base imponibile). Per le famiglie, il residuo positivo è connesso soprattutto con l'andamento delle ritenute sugli interessi dei depositi bancari che ha riflesso il proseguimento della fase di rialzo dei tassi di interesse e la concentrazione di rimborsi di buoni postali.

### *5.2 Le spese*

Nel periodo 1997-2007 la spesa primaria in rapporto al PIL di trend cresce di circa 3 punti (tav. 6). A differenza delle entrate, non si registra alcuna inversione di tendenza nel 2004, ma solo un rallentamento dovuto prevalentemente alla flessione delle spese in conto capitale.

Con riferimento alla spesa primaria corrente, l'aumento registrato nel corso del decennio è pari a oltre due punti del prodotto (tav. 3 e fig. 10). La sua dinamica contrasta con l'obiettivo di ridurne l'incidenza enunciato nei documenti programmatici di quegli anni (cfr. tav. A4 nell'Appendice 4). In termini strutturali, questo obiettivo non viene sostanzialmente mai realizzato: ad eccezione del 1998 e del 1999, in tutti gli anni del periodo in esame la spesa corrente cresce ad un tasso superiore a quello del prodotto.

---

[60] Cfr. la nota 36. L'aumento dell'elasticità deriva essenzialmente dall'innalzamento dell'aliquota minima nel 2003 e dal progressivo ampliamento della soglia di esenzione dall'imposta. Tra gli eventi favorevoli che hanno sostenuto il gettito del 2006 delle imposte dirette a carico delle famiglie va infine ricordato l'aumento del gettito dell'imposta sostitutiva connesso con un più ampio numero di operazioni di rimborso di buoni postali nel 2005.

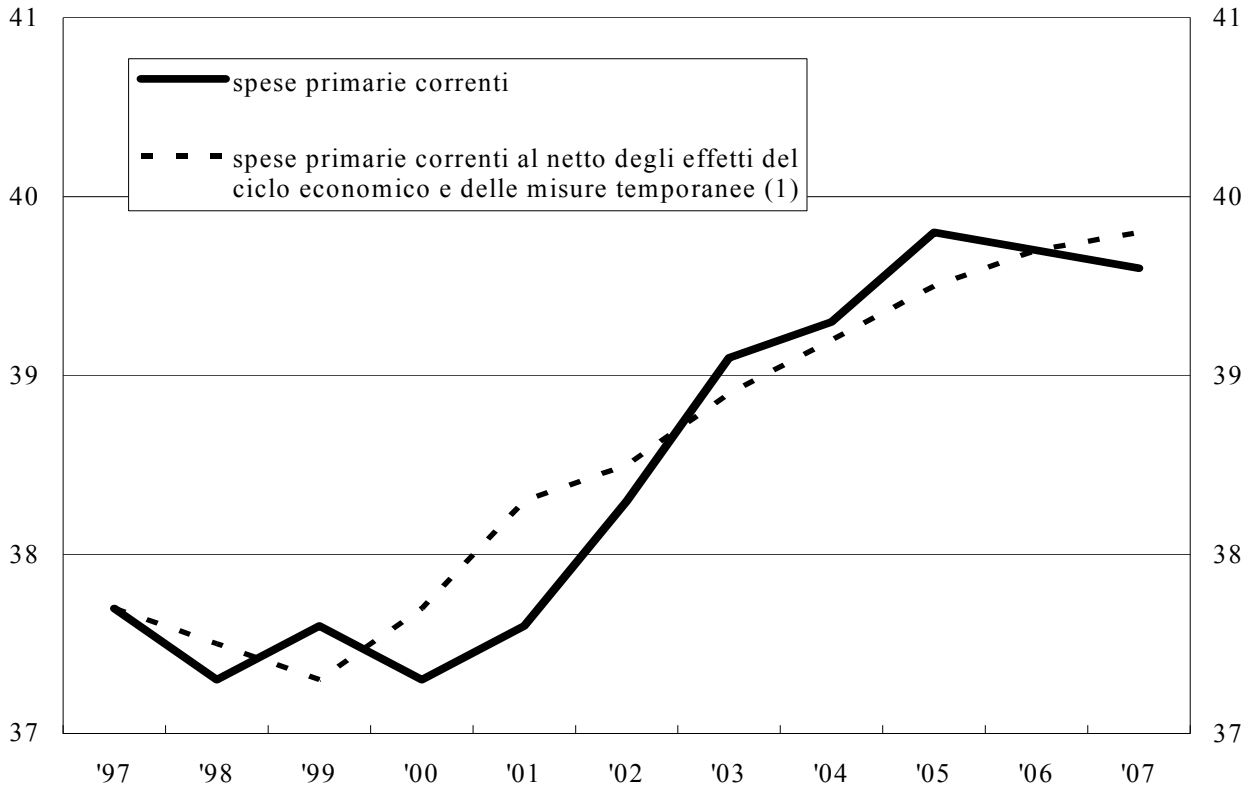
[61] Per un'analisi dettagliata dei diversi fattori che hanno accresciuto le entrate, si veda Banca d'Italia (2007). Si veda inoltre, Locarno e Staderini (2007).

*Tav. 6 –* ***Le spese primarie corrette per gli effetti del ciclo e per le misure temporanee***
(in percentuale del PIL di trend)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 1997-03 | 2004-07 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Totale spese primarie** | **41,0** | **41,1** | **41,1** | **41,6** | **42,7** | **43,0** | **43,7** | **43,7** | **44,0** | **44,1** | **44,0** | **2,6** | **0,4** |
| Personale *(inclusa IRAP - escluso comparto sanitario)* | 9,3 | 9,1 | 9,0 | 9,0 | 9,1 | 9,1 | 9,3 | 9,1 | 9,2 | 9,3 | 9,2 | 0,0 | -0,1 |
| Consumi intermedi *(escluso comparto sanitario)* | 3,8 | 3,8 | 4,0 | 4,1 | 4,2 | 4,1 | 4,1 | 4,2 | 4,2 | 3,9 | 3,8 | 0,3 | -0,3 |
| Spesa per pensioni | 15,3 | 15,2 | 15,0 | 15,0 | 14,9 | 15,2 | 15,1 | 15,2 | 15,3 | 15,4 | 15,5 | -0,2 | 0,3 |
| Spesa sanitaria *(inclusa IRAP)* | 4,9 | 5,0 | 5,0 | 5,5 | 5,8 | 5,9 | 5,8 | 6,2 | 6,4 | 6,5 | 6,3 | 0,9 | 0,5 |
| Altre spese correnti | 4,3 | 4,4 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,2 | 4,5 | 4,5 | 4,5 | 4,6 | 5,0 | 0,3 | 0,5 |
| *di cui: UE quarta risorsa* | *0,3* | *0,5* | *0,5* | *0,5* | *0,4* | *0,6* | *0,7* | *0,7* | *0,7* | *0,7* | *0,7* | *0,3* | *0,0* |
| *Ammortamenti* | *1,6* | *1,6* | *1,6* | *1,6* | *1,6* | *1,7* | *1,7* | *1,7* | *1,8* | *1,8* | *1,8* | *0,1* | *0,1* |
| Spese in conto capitale (1) | 3,4 | 3,7 | 3,8 | 3,9 | 4,4 | 4,5 | 4,8 | 4,5 | 4,5 | 4,4 | 4,2 | 1,4 | -0,6 |
| *di cui: investimenti* | *2,1* | *2,3* | *2,4* | *2,4* | *2,6* | *2,6* | *2,6* | *2,7* | *2,6* | *2,5* | *2,5* | *0,5* | *-0,2* |

(1) Il dato del 2000 non include i proventi della vendita delle licenze UMTS. Nel conto economico pubblicato dall'Istat queste entrate sono registrate con segno negativo tra le altre spese in conto capitale.

*Fig. 10 –* ***Spese primarie correnti***
(in percentuale del PIL)




(1) In percentuale del PIL di trend.

Quasi due terzi della crescita della spesa primaria corrente è riconducibile all'aumento registrato nel comparto sanitario. Tra il 1997 e il 2007, la spesa sanitaria pubblica passa infatti

dal 4,9 al 6,3 per cento del prodotto (tav. 6); il suo tasso di crescita medio è pari al 6,5 per cento annuo, a fronte del 4,4 per cento del complesso della spesa primaria corrente e del 3,9 del PIL nominale. Tutte le componenti principali della spesa hanno registrato una crescita sostenuta, ma i rinnovi contrattuali del personale e i provvedimenti in materia di farmaceutica convenzionata hanno avuto un ruolo determinante nelle accelerazioni e rallentamenti dei vari sottoperiodi.

In particolare, negli anni 1998-2001 la crescita dell'incidenza della spesa sanitaria sul prodotto riflette principalmente i provvedimenti che ampliano le prestazioni garantite dal Servizio sanitario nazionale e che riducono la compartecipazione dei cittadini alla spesa farmaceutica[62]. L'incremento è particolarmente rilevante nel 2000 e nel 2001 quando, oltre alla crescita della spesa farmaceutica, si registra un forte aumento della spesa per il personale a seguito degli aumenti retributivi introdotti col rinnovo del contratto nazionale collettivo per gli anni 2000-01[63]. Nel biennio 2002-03 la spesa sanitaria rimane sostanzialmente stabile in rapporto al prodotto, grazie soprattutto al forte rallentamento della spesa farmaceutica che, a sua volta, è il risultato di una serie di provvedimenti volti a contenere il prezzo dei farmaci[64] e dell'introduzione, da parte di alcune Regioni, di ticket regionali. L'aumento registrato nel triennio 2004-06 è principalmente imputabile ai rinnovi contrattuali (particolarmente rilevanti nel 2004), mentre si assiste ad un leggero rallentamento delle spese farmaceutiche e di quelle per l'acquisto di beni e servizi (concentrato nel 2006). Nel 2007 la spesa sanitaria in rapporto al PIL di trend si riduce di circa due decimi per effetto di un ulteriore contenimento della spesa farmaceutica convenzionata (Banca d'Italia, 2008).

Le riforme legislative degli anni novanta e dei primi anni duemila si sono mosse nella direzione di realizzare un nuovo modello organizzativo della sanità pubblica su base regionale,

---

[62] Il cosiddetto ticket sanitario viene ridotto, con modalità diverse, in tutti gli anni tra il 1998 e il 2000 e viene abolito, a livello nazionale, nel 2001. Contestualmente veniva riconosciuta alle Regioni la potestà di introdurre un ticket regionale nel caso fosse stato necessario per finanziare un livello di spesa eccessivo.

[63] Tali aumenti sono collegati alla cosiddetta "Riforma ter" del 1999, che portava avanti il processo di decentramento delle competenze sanitarie e, allo stesso tempo, stabiliva il principio di esclusività del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale. Gli aumenti retributivi disposti per gli anni 2000-01 venivano stabiliti con l'obiettivo di incentivare il personale medico a rimanere all'interno delle strutture sanitarie pubbliche.

[64] Si segnalano, in particolare, il decreto sul prezzo dei farmaci dell'aprile del 2002, la riclassificazione di alcuni farmaci nel prontuario e la distribuzione diretta dei farmaci.

nell'ambito del processo di decentramento amministrativo che si andava delineando[65]. L'obiettivo dichiarato delle riforme era il contenimento della spesa sanitaria da realizzarsi attraverso una maggiore responsabilizzazione delle Regioni cui venivano decentrati poteri e competenze, ma che dovevano anche partecipare attivamente al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica. Tali riforme sono state finora scarsamente efficaci rispetto all'obiettivo del riequilibrio dei conti nel comparto della sanità (Pammolli e Salerno, 2006). Ciò è testimoniato anche dal fatto che gli obiettivi definiti in sede di Conferenza Stato-Regioni a partire dal 2001 sono stati sistematicamente mancati[66]. Il rallentamento della dinamica della spesa in alcuni anni è stato realizzato per mezzo di specifici provvedimenti, principalmente in campo farmaceutico. L'aumento della spesa sanitaria è un fenomeno comune a tutti i paesi europei[67], in parte riconducibile a fattori strutturali quali l'invecchiamento della popolazione e la sostenuta dinamica dei costi dei servizi sanitari. Nel caso italiano, tuttavia, vi è evidenza di inefficienze nella gestione (Banca d'Italia, 2007). Il controllo della spesa sanitaria è inoltre un aspetto del più generale problema del coinvolgimento degli enti decentrati agli obiettivi stabiliti per il saldo complessivo delle Amministrazioni pubbliche. Come in altri paesi, questo problema ha suggerito l'introduzione (in Italia dal 1999) di un Patto di stabilità interno. Almeno nei primi anni, questo strumento, soggetto peraltro a continue modifiche, non sembra essere stato efficace (Balassone e Zotteri, 2001; Balassone *et al*. 2004b).

La spesa per pensioni si è ridotta di quasi mezzo punto di prodotto tra il 1997 e il 2001. La riduzione è il risultato degli interventi del 1992, del 1995 e del 1997, che hanno previsto inasprimenti scaglionati nel tempo dei requisiti per il conseguimento del pensionamento di vecchiaia e di anzianità (tav. 7). In particolare, la riforma "Amato" del 1992 aveva previsto il graduale innalzamento dei requisiti di età e contributivi per il pensionamento di vecchiaia; la

[65] Le riforme legislative dei primi anni novanta avevano trasferito competenze organizzative e finanziarie alle Regioni pur mantenendo accentrata la programmazione della politica sanitaria. Una nuova riforma del sistema sanitario viene introdotta con il decreto legislativo sul federalismo fiscale del 2000. La riforma abolisce il Fondo sanitario nazionale di parte corrente e assegna risorse tributarie alle Regioni a statuto ordinario secondo il principio della compartecipazione al gettito di alcune imposte (IVA e Irpef) e della completa devoluzione di altre (in particolare, l'IRAP). Alla riforma fanno seguito, nel 2001, una serie di accordi in seno alla Conferenza Stato-Regioni per la definizione degli obiettivi di politica sanitaria sia in termini di qualità dei servizi (livelli essenziali di assistenza, LEA) che di contenimento dei costi che prevedono la partecipazione attiva delle Regioni.

[66] Le leggi finanziarie negli ultimi anni hanno stanziato risorse significative per il ripiano dei disavanzi sanitari pregressi accumulati dalle Regioni a partire dal 2001.

[67] Cfr. Oliveira Martins *et al*. (2006).

riforma "Dini" del 1995 e la riforma "Prodi" del 1997 sono intervenute sui requisiti per il pensionamento di anzianità[68]. Dal 2002 la spesa pensionistica è tornata a crescere collocandosi nel 2007 al di sopra del livello del 1997. A partire dal 2008 sono state inasprite le regole per l'accesso al pensionamento di anzianità con effetti di contenimento della spesa che dovrebbero emergere nei prossimi anni[69].

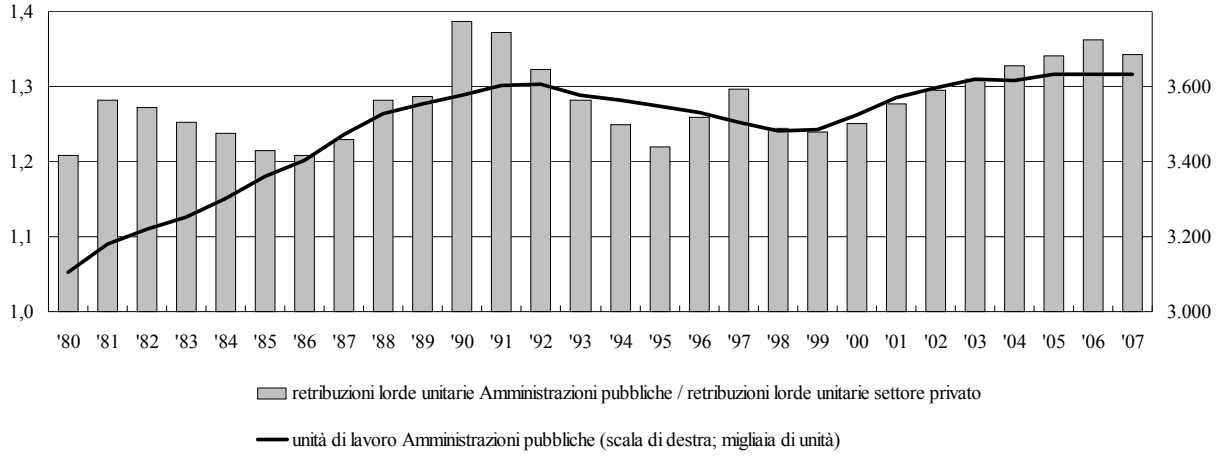
*Tav. 7 –* ***Evoluzione dei requisiti per l'accesso alla pensione***

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Pensioni di anzianità** | | | | | | | | | | | | | | |
| *Dipendenti privati* | | | | | | | | | | | | | | |
| età | | | 52 | 52 | 54 | 55 | 55 | 56 | 57 | 57 | 57 | 57 | 57 | 57 |
| anzianità contributiva | | | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 |
| solo anzianità contributiva | 35 | 35 | 36 | 36 | 36 | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 | 38 | 38 | 39 | 39 |
| in alternativa per le donne (con il calcolo del trattamento secondo le regole del sistema contributivo) | | | | | | | | | | | | | | |
| età | | | | | | | | | | | | | | |
| anzianità contributiva | | | | | | | | | | | | | | |
| *Dipendenti pubblici* | | | | | | | | | | | | | | |
| età | | | 52 | 52 | 53 | 53 | 54 | 55 | 55 | 56 | 57 | 57 | 57 | 57 |
| anzianità contributiva | | | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 |
| solo anzianità contributiva | 35 | 35 | 36 | 36 | 36 | 37 | 37 | 37 | 37 | 37 | 38 | 38 | 39 | 39 |
| *Autonomi* | | | | | | | | | | | | | | |
| età | | | 56 | 56 | 57 | 57 | 57 | 58 | 58 | 58 | 58 | 58 | 58 | 58 |
| anzianità contributiva | | | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 | 35 |
| solo anzianità contributiva | 35 | 35 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| in alternativa per le donne (con il calcolo del trattamento secondo le regole del sistema contributivo) | | | | | | | | | | | | | | |
| età | | | | | | | | | | | | | | |
| anzianità contributiva | | | | | | | | | | | | | | |
| **Pensioni di vecchiaia** | | | | | | | | | | | | | | |
| *Regime retributivo* | | | | | | | | | | | | | | |
| età | | | | | | | | | | | | | | |
| uomini | 61 | 61/62 | 62 | 63 | 63/64 | 64 | 65 | 65 | 65 | 65 | 65 | 65 | 65 | 65 |
| donne | 56 | 56/57 | 57 | 58 | 58/59 | 59 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 | 60 |
| anzianità contributiva | 16 | 17 | 17 | 18 | 18 | 19 | 19 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| *Regime contributivo* | | | | | | | | | | | | | | |
| età | | | | | | | | | | | | | | |
| uomini | | | | | | | | | | | 57-65 | 57-65 | 57-65 | 57-65 |
| donne | | | | | | | | | | | 57-65 | 57-65 | 57-65 | 57-65 |
| anzianità contributiva | | | | | | | | | | | 5 | 5 | 5 | 5 |

[68] Cfr. Franco (2002).

[69] L'inasprimento era stato inizialmente disposto con la riforma del 2004 che prevedeva un innalzamento dell'età per il pensionamento di anzianità di tre anni (da 57 a 60) a partire dal 2008. Il successivo intervento legislativo del 2007 ha reso più graduale tale innalzamento, riducendone di conseguenza anche i risparmi di spesa.

*Fig. 11 –* ***Retribuzioni e occupazione nelle Amministrazioni pubbliche***




Le spese per il personale, che nella nostra riclassificazione includono l'IRAP versata dalle Amministrazioni pubbliche ed escludono le spese per i dipendenti del comparto sanitario, sono rimaste sostanzialmente costanti in rapporto al prodotto in tutto il periodo in esame[70]. L'occupazione pubblica, che era diminuita di 2,7 punti percentuali tra il 1991 e il 1997, è aumentata nei dieci anni seguenti di 3,6 punti, di cui 3,3 negli anni 1998-2003 (fig. 11). La dinamica delle retribuzioni unitarie del settore pubblico è stata quasi costantemente superiore a quella del settore privato: tra il 1997 e il 2003 esse crescono di 1,2 punti percentuali in termini reali l'anno, a fronte dello 0,5 nel settore privato; nel successivo quadriennio l'incremento è di 1,5 punti, a fronte di 0,6 nel settore privato. Per un'analisi del divario retributivo tra i due settori, che tiene conto di alcune differenze nella composizione dell'occupazione, si veda Giordano (2008).[71]

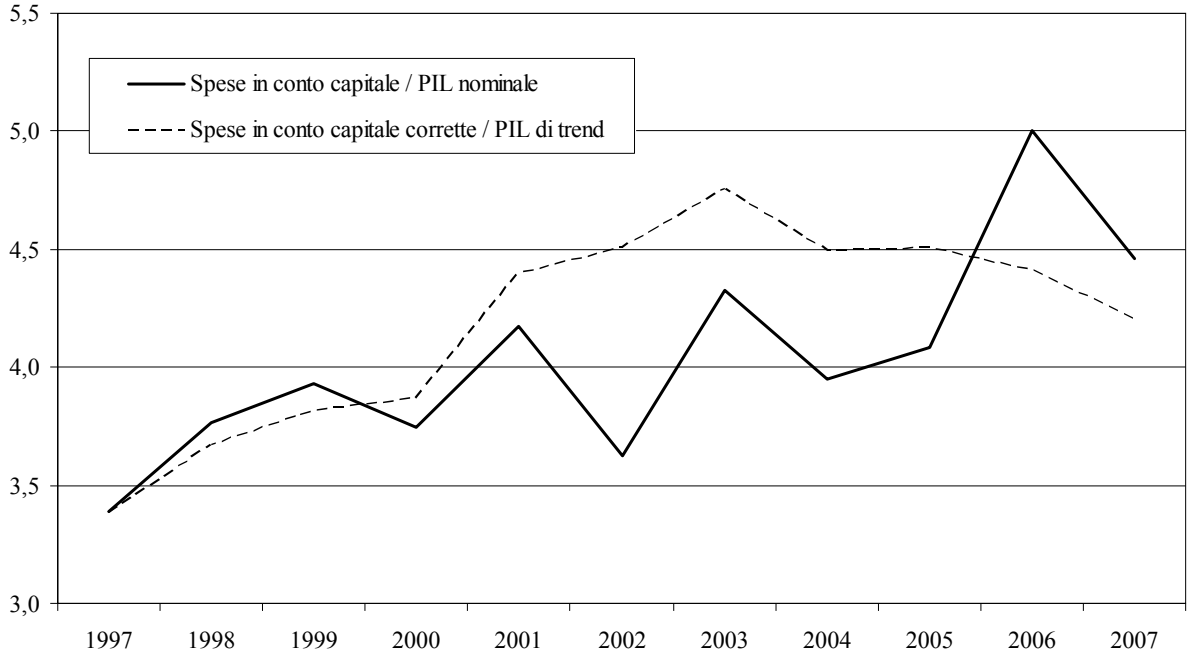
Come già rilevato, la crescita dell'incidenza sul prodotto della spesa primaria nel periodo 1998-2003 è attribuibile per oltre metà (1,4 punti) alle spese in conto capitale, nonostante esse costituiscano solo un decimo del totale delle erogazioni (fig. 12). L'incremento si ripartisce tra

[70] L'inclusione dell'IRAP fornisce un'informazione più completa sul costo del lavoro sopportato dall'operatore pubblico. La classificazione dell'IRAP tra le imposte indirette pagate dall'Amministrazione pubblica risponde ad un criterio statistico-contabile. Tale classificazione comporta nel 1998 un calo della voce "redditi da lavoro" (imputabile alla riduzione dei contributi sociali versati per i dipendenti pubblici) sostanzialmente compensato da un aumento di pari importo delle imposte indirette (attribuibile interamente all'IRAP).

[71] Per un'analisi delle politiche di controllo delle assunzioni e della dinamica retributiva nel pubblico impiego nell'ultimo decennio, si veda Balassone *et al.* (2008).

le spese per investimenti (0,5 punti) e i contributi agli investimenti; questi ultimi includono la concessione di crediti di imposta connessi con le agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate e per l'occupazione (dei quali peraltro poco più di un terzo utilizzati dai contribuenti nel 2003). Nel quadriennio successivo (2004-07) le spese in conto capitale si riducono di oltre mezzo punto; la flessione è attribuibile prevalentemente al venir meno dei citati crediti d'imposta e, in misura inferiore, al calo della spesa per investimenti.

*Fig. 12 –* ***Spese in conto capitale*** (1)




(1) Le spese in conto capitale del 2000 non includono i proventi della vendita delle licenze UMTS.

## *5.3 Previsioni macroeconomiche e obiettivi di spesa*

Come evidenziato nel paragrafo precedente, nel periodo in esame l'incidenza sul prodotto della spesa primaria corrente cresce quasi costantemente. In questa sezione si valuta in che misura lo scostamento rispetto all'obiettivo di ridurne l'incidenza sul prodotto[72] possa

[72] Gli interventi programmati nel corso degli anni per il contenimento delle spese sono di varia natura. Un elenco non esaustivo, tratto dai vari DPEF, comprende: azioni di razionalizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi da parte della Pubblica amministrazione e nel comparto dei finanziamenti statali alle aziende di servizio pubblico e agli enti esterni al settore statale; formule di più stretta cooperazione tra Stato, Regioni e Enti locali per il perseguimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica; sollecitazione per una (continua)

essere attribuito al divario tra le previsioni sulla crescita del PIL (la cui natura ottimistica in alcuni anni era già evidente *ex ante*) e gli andamenti effettivi. L'analisi è puramente meccanica, limitandosi a calcolare l'effetto derivante dal diverso livello del denominatore. Ci si concentra su due DPEF per i quali il divario tra stime e consuntivi è particolarmente significativo (quelli per gli anni 2000-03 e 2002-06). Negli ultimi anni le previsioni ufficiali tendono a essere in linea con quelle di altre istituzioni.

Nella figura 13 vengono messi a confronto: l'incidenza della spesa primaria sul PIL indicata nel DPEF per gli anni 2000-03, presentato nell'estate del 1999; i suoi livelli registrati a consuntivo e il valore che avrebbe assunto tale incidenza qualora il tasso di crescita reale del prodotto indicato dal governo in ciascuno degli anni considerati si fosse realizzato (linea tratteggiata). Nel 2003 il divario tra obiettivo e consuntivo è pari a circa 3,5 punti percentuali di PIL, di cui oltre la metà imputabile ad una dinamica del prodotto peggiore di quanto previsto nel documento ufficiale[73]. La crescita media effettiva nel periodo 2000-03 è stata pari a circa l'1,4 per cento contro una previsione del 2,6.

A conclusioni simili si giunge prendendo come riferimento il quadro programmatico del DPEF per gli anni 2002-06 (fig. 14)[74]. Nel 2005 il divario tra obiettivo e consuntivo è pari a circa 8 punti di PIL (6,5 nel 2004). Oltre la metà del divario (4,5 punti) è attribuibile ad una dinamica del PIL (0,5 per cento in media) meno favorevole rispetto a quanto previsto: se il PIL fosse cresciuto al tasso programmatico indicato nel DPEF (3,1 per cento in media nel periodo), il rapporto della spesa primaria sul PIL, invece di aumentare di 2,1 punti, si sarebbe ridotto di 2,4 punti, contro i 5,2 previsti nel documento di programmazione. Quasi un punto del divario residuo riflette una errata valutazione del livello della spesa nel 2001.

---

partecipazione dei privati al finanziamento degli investimenti pubblici; migliori strumenti di programmazione delle assunzioni dei dipendenti pubblici e ricorso a forme di lavoro flessibile; la riforma dello stato sociale con interventi riguardanti il mercato del lavoro, l'assistenza e l'ordinamento pensionistico e il rafforzamento della previdenza complementare.

[73] La differenza nel dato di partenza (1999), pari a circa 0,4 punti percentuali, va interamente ricondotta agli effetti delle revisioni successivamente apportate dall'Istat, che in questo caso hanno comportato una riduzione dell'incidenza della spesa rispetto alle stime del DPEF. L'andamento nei primi due anni di previsione considerati (2000 e 2001) riflette il fatto che il tasso di crescita programmatico del PIL reale per il 2000 è stato sensibilmente inferiore a quello di consuntivo (previsione 2,2 per cento, consuntivo 3,6).

[74] I dati riportati nella figura 14 sono ottenuti da elaborazioni a partire dai grafici contenuti nel DPEF 2002-06. Il rapporto spesa primaria su PIL programmatico (linea tratteggiata) è costruito partendo dal rapporto a consuntivo e correggendo per i differenziali annuali tra tasso di crescita del PIL reale programmatico ed effettivo.

*Fig. 13 –* ***Spesa primaria: confronto tra andamento effettivo e programmatico (2000-03)***

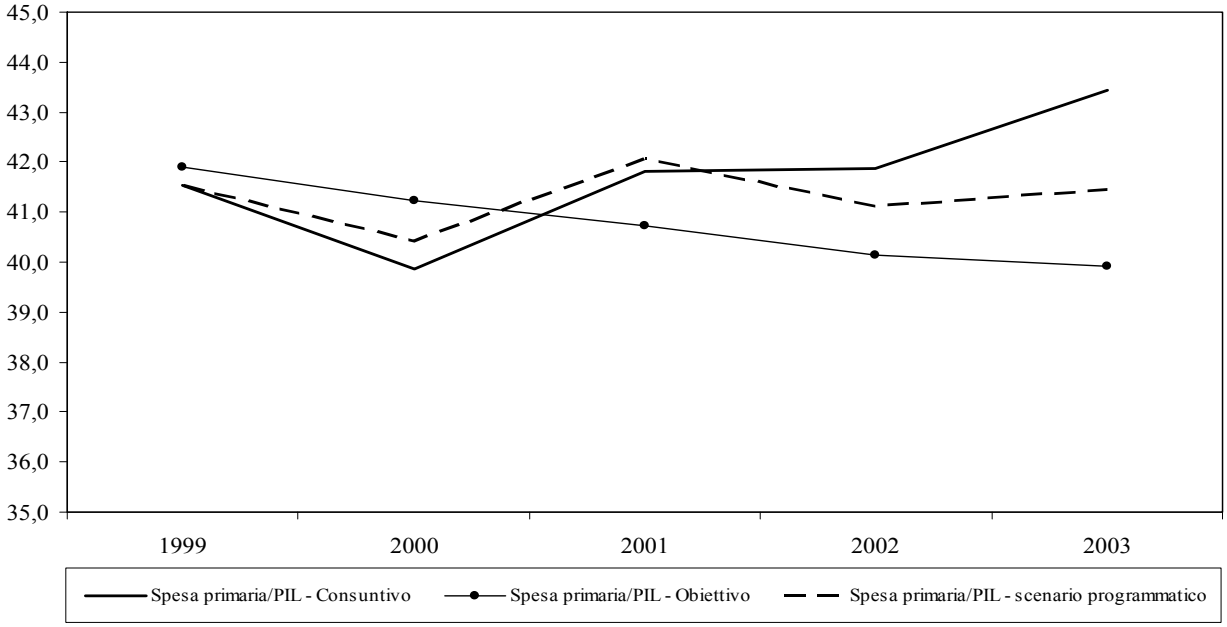
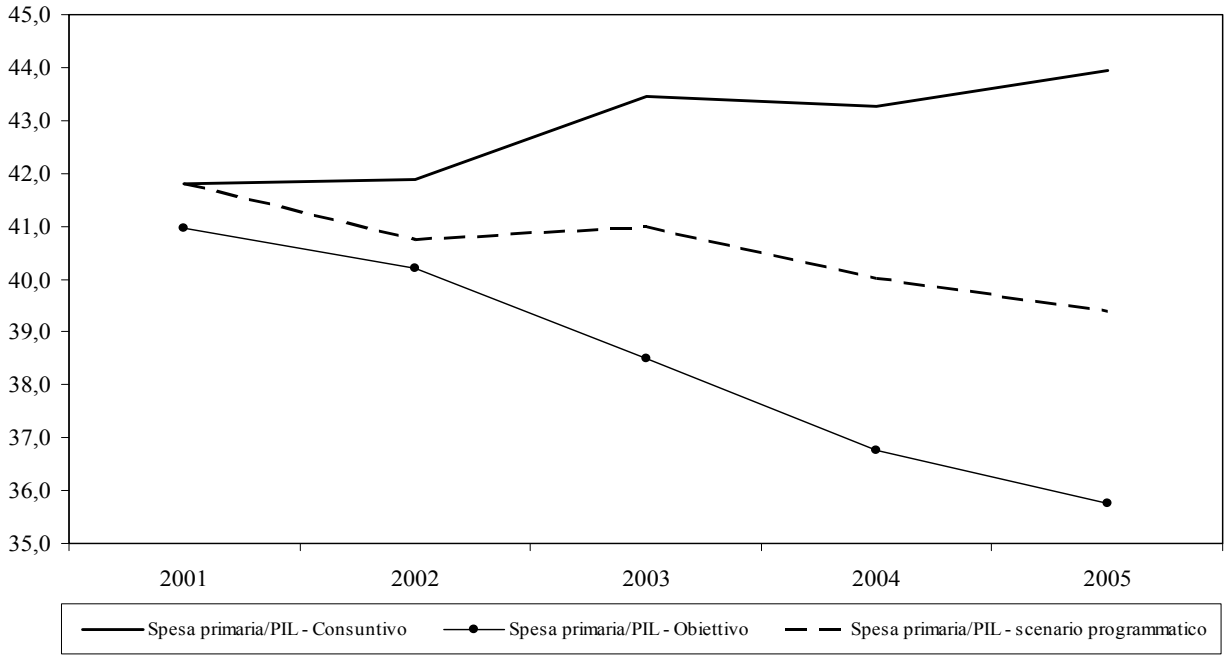



*Fig. 14 –* ***Spesa primaria: andamento effettivo e programmatico (2002-06)***



Una recente analisi della Commissione Europea (2007a) evidenzia come tale aspetto sia comune a diversi paesi dell'Unione Europea. Le stime della Commissione, basate sul raffronto tra obiettivi e risultati delle politiche di bilancio dei paesi membri nel periodo 1997-2006[75], mostrano che i casi di mancato raggiungimento degli obiettivi annunciati sono essenzialmente riconducibili a previsioni ottimistiche sull'andamento del PIL e incapacità di realizzare i piani di medio termine per il contenimento della spesa.

## 6. Conclusioni

Questo lavoro analizza le caratteristiche e i risultati delle politiche di bilancio realizzate negli anni 1998-2007, separando le componenti transitorie da tendenze più strutturali dei conti pubblici. Con riferimento ai fattori transitori, l'analisi mostra che:

1. Il ciclo economico ha avuto un effetto lievemente migliorativo del saldo di bilancio nella media del periodo in esame (0,1 punti percentuali del prodotto). Negli anni 1999-2002 l'impatto sui conti pubblici è stato favorevole, con un picco nel 2001 (0,6 punti percentuali del PIL); nel triennio successivo il ciclo economico ha peggiorato il saldo; la ripresa economica del biennio 2006-07 ha determinato, infine, effetti favorevoli di modesta entità sui conti pubblici.

2. Vi è stato un ampio utilizzo delle misure temporanee per ridurre il disavanzo, soprattutto nel quinquennio 2001-05. Il ricorso a tali misure ha mirato principalmente a *guadagnare tempo* nell'aspettativa che la fase ciclica sfavorevole avviatasi nel 2001 sarebbe stata relativamente breve. Sulla base delle informazioni oggi disponibili il *timing* nell'utilizzo di questo strumento in funzione anticiclica non è stato però appropriato, in quanto il picco negativo del ciclo è collocato nel 2005, quando l'entità degli effetti delle misure temporanee era già tornata su livelli contenuti. Va inoltre sottolineato come il ricorso alle misure temporanee presenti altri aspetti problematici: rende il bilancio pubblico meno trasparente; consente di rinviare l'aggiustamento strutturale con costi potenzialmente

[75] Nell'esercizio della Commissione gli obiettivi di bilancio dei paesi sono quelli contenuti nei Programmi di stabilità.

elevati per la collettività; in alcuni casi accresce le distorsioni nell'economia e ha effetti indesiderati sulle aspettative.

Con riferimento agli andamenti strutturali dei conti pubblici le principali conclusioni dell'analisi sono:

3. Il periodo in esame può essere distinto in due distinti sottoperiodi. Tra il 1997 e il 2003 l'avanzo primario corretto per i fattori transitori si riduce di oltre 6 punti di prodotto. Nel successivo quadriennio vi è un'inversione di tendenza, che risulta però evidente solo negli ultimi due anni, quando il saldo primario strutturale migliora di quasi 3 punti. L'arresto della tendenza al deterioramento dei conti nel 2004 non emerge facendo riferimento all'avanzo primario non corretto, che si riduce fino al 2005.

4. In entrambe le fasi le entrate hanno avuto un ruolo fondamentale. Riguardo al primo periodo, il peggioramento strutturale è attribuibile soprattutto agli interventi di riduzione permanente del prelievo che hanno determinato complessivamente minori entrate per 3,5 punti percentuali del prodotto. Un ruolo appena inferiore nel peggioramento del saldo negli anni 1998-2003 è svolto dalle spese primarie, che aumentano di 2,6 punti in rapporto al prodotto.

5. Sia per le entrate che per le spese, gli andamenti osservati in questi sei anni possono in parte essere interpretati come reazioni all'azione correttiva dei primi anni novanta, basata sull'aumento delle entrate e su tagli alle spese sanitarie e in conto capitale. Nel 2003 l'incidenza delle entrate, escludendo le componenti transitorie, ritorna sostanzialmente al livello del 1991 (l'anno precedente la fase di consolidamento degli anni novanta). La crescita della spesa nel periodo 1998-2003 è in larga misura riconducibile alla dinamica degli esborsi per la sanità (che salgono di quasi un punto in rapporto al prodotto) e in conto capitale (circa un punto e mezzo).

6. Per il complesso delle erogazioni, una parte significativa del divario tra i risultati e l'obiettivo di riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto (circa la metà con riferimento agli obiettivi dei documenti di programmazione presentati nel 1999 e nel 2001) può essere attribuita a una crescita dell'economia inferiore alle attese, peraltro spesso

caratterizzate in quegli anni da un eccessivo ottimismo. Tale caratteristica non emerge più nei più recenti documenti ufficiali.

7. Il miglioramento strutturale degli anni 2004-07 è interamente guidato dall'aumento delle entrate. Nel biennio 2006-07, preso atto del forte deterioramento dei conti, si realizzano interventi che inaspriscono il prelievo. Parte della crescita dell'incidenza delle entrate sul prodotto nel periodo è anche connessa con l'operare del drenaggio fiscale e (soprattutto nel 2006) di alcuni fenomeni favorevoli. Dal lato della spesa, la sostanziale stabilità in rapporto al prodotto riflette essenzialmente la compressione dell'incidenza della spesa in conto capitale, mentre continua la crescita di quella corrente, concentrata nel comparto della sanità fino al 2006.

8. Tenendo conto delle sue caratteristiche, il miglioramento dei conti dell'ultimo quadriennio va valutato con cautela. Vi hanno contribuito in parte fenomeni non necessariamente permanenti; in particolare, nel 2007 il gettito è stato sostenuto dal forte aumento delle imposte sulle imprese, caratterizzate da una elevata volatilità. Inoltre, il riequilibrio presenta, seppure in misura minore, molti degli aspetti problematici messi in luce per il consolidamento degli anni 1992-97: il ricorso all'aumento delle entrate e la compressione delle spese in conto capitale.

9. Infine, se si considera l'intero periodo 1998-2007 e gli obiettivi delle politiche di bilancio di questi anni, il peggioramento dei conti pubblici è essenzialmente attribuibile alla difficoltà di controllare la dinamica della spesa corrente. Questa appare essere il principale problema da affrontare nei prossimi anni, per assicurare un assetto sostenibile delle finanze pubbliche.

## Bibliografia


Alesina, A. e S. Ardagna (1998), "Tales of fiscal adjustment", in *Economic Policy*, vol. 13, n. 27, pagg. 487-545.

Alesina, A. e R. Perotti (1995), "Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries", in *NBER Working Paper*, n. 5214.

_____ (1996), "Fiscal adjustment in the OECD countries: composition and macroeconomic effects", in *NBER Working Paper*, n. 5730.

Andreoni, J. (1991), "The desirability of a permanent tax amnesty", in *Journal of Public Economics*, pagg. 143-159.

Balassone, F., G. Cesaroni, G. Gisci, B. Mazzotta, F. Mocavini, D. Monacelli (2008), "Risanamento dei conti pubblici ed evoluzione del contesto istituzionale: l'esperienza italiana, paper presentato al Workshop *Disciplina di Bilancio ed Efficienza del Settore Pubblico* organizzato dalla Ragioneria Generale dello Stato a Roma il 10-11 luglio 2008.

Balassone, F., D. Franco e R. Giordano (2004a), "Market-induced fisal discipline: Is there a fall-back solution for rule failure?", in Banca d'Italia (2004).

Balassone, F., D. Franco, S. Momigliano e D. Monacelli (2002), "Italy: Fiscal consolidation and its legacy", in Banca d'Italia (2002).

Balassone, F., D. Franco e S. Zotteri (2004b), "La finanza decentrata nell'ambito dell'Unione economica e monetaria: quali regole?", in *Stato e mercato*, il Mulino.

Balassone, F. e S. Zotteri (2001), "Il patto di stabilità interno due anni dopo: norme più "morbide", risultati più deludenti", in *Economia Pubblica*, n. 6.

Banca d'Italia (1998), "I recenti provvedimenti di riordino del sistema fiscale", in *Bollettino economico* n. 30, febbraio.

———— (1998a), "La finanza pubblica", nella *Relazione sull'anno 1997*, Roma.

———— (1999), *Indicators of structural budget balances*, Papers presentati al Workshop organizzato dalla Banca d'Italia a Perugia il 26-28 novembre 1998, Roma.

———— (2002), *The Impact of Fiscal Policy*, Papers presentati al Workshop organizzato dalla Banca d'Italia a Perugia il 21-23 marzo 2002, Roma.

———— (2004), *Public debt*, Papers presentati al Workshop organizzato dalla Banca d'Italia a Perugia nei giorni 1-3 aprile 2004, Roma.

———— (2005), "Le recenti revisioni dei conti delle Amministrazioni Pubbliche italiane del triennio 2001-03" in *Bollettino Economico* n. 44, marzo.

———— (2006), *Fiscal indicators*, Papers presentati al Workshop organizzato dalla Banca d'Italia a Perugia il 30 marzo – 1° aprile 2006, Roma.

———— (2007), "La finanza pubblica", in *Relazione sull'anno 2006*, Roma.

———— (2008), "La finanza pubblica", in *Relazione sull'anno 2007*, Roma.

Bernardi, L. (2000), *La finanza pubblica italiana*, Rapporto, Il Mulino.

Bernasconi, M. e A. Marenzi (1998), "Il deficit pubblico al 3%. Linee interpretative del processo di risanamento", in Bernardi L. (a cura di), in *La finanza pubblica italiana – Rapporto 1998*, Il Mulino.

Beveridge, S. e C.R. Nelson (1981), "A new approach to the decomposition of economic time series into permanent and transitory components with particular attention to measurement of the business cycle", in *Journal of Monetary Economics*, n. 2, pagg. 151-174.

Bosi, P., R. Golinelli e A. Stagni (eds) (1990), "Le origini del debito pubblico e il costo della stabilizzazione" in *Un modello a medio termine dell'economia italiana: Hermes-Italia*, Bologna, Il Mulino.

Bouthevillain, C. (1996), "Les cycles des grands pays industrialises. Des croissances plus proches mais des zones déphasées", in *Economie et Statistique*, vol. 298, n. 8, pagg. 71-91.

Bouthevillain, C., P. Cour-Thimann, G. van den Dool, P.H. De Cos, G. Langenus, M. Mohr, S. Momigliano e M. Tujula (2001), "Cyclically adjusted budget balance: an alternative approach", in *ECB Working Paper*, n. 77.

Braz, C. (2006), "The calculation of cyclically adjusted balances at Banco de Portugal: An update", in Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, vol. 12, n. 4.

Briotti, M.G. (2005), "Economic reactions to public finance consolidation: A survey of the literature", in *ECB Occasional Papers*, October.

Brown, E.C. (1956), "Fiscal policy in the thirties: a reappraisal", in *American Economic Review*, vol. XLVI, n. 5, dicembre.

Buti, M., J. Noguera Martins e A. Turrini (2006), "From deficit to debt and back: political incentives under numerical fiscal rules", in Banca d'Italia (2007).

Cassone, A. e C. Marchese (1995), "Tax amnesties as special sales offers: The Italian experience", in *Public Finance*, vol. 50, n. 1, pagg. 51-66.

Cayen, J.P. e S. van Norden (2002), "La fiabilité des estimations de l'écart de production au Canada", Banque du Canada, *Document de travail* n. 10.

Chu, C.Y.C. (1990), "Plea bargaining with the IRS", in *Journal of Public Economics*, n. 41.

Commissione Europea (2001), *Public finances in EMU*.

_____ (2002), *Autumn Forecasts*.

_____ (2006), *Autumn Forecasts*.

_____ (2007), *Spring Forecasts*.

_____ (2007a), *Public finance in EMU*.

Cotis, J.P., J. Elmeskov e A. Mourougane (2003), "Estimates of potential output: benefits and pitfalls from a policy perspective", OECD Economics Department.

Crescenzi, A. (2007), "I Documenti di programmazione: Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011", Luiss University Press, Roma.

Das-Gupta, A. e D. Mookherjee (1996), "Tax amnesties as asset laundering devices", in *Journal of Law, Economics and Organization*, n. 12, pagg. 407-409.

_____ (1998), *Incentives and institutional reform in tax enforcement*, Oxford University Press.

Degni, M., N. Emiliani, F. Gastaldi, G. Salvemini e C. Virno (2001), "Il riequilibrio della finanza pubblica negli anni novanta", in *Studi e Note di Economia*, Quaderni 7.

Denis, C., D. Grenouilleau, K. Mc Morrow e W. Roger (2006), "Calculating potential growth rates and output gaps – A revised production function approach", European Commission, in *DG ECFIN Economic Papers*, n. 247.

Deutsche Bundesbank (2006), "A disaggregated framework for analysing public finances: Germany's fiscal track record between 2000 and 2005", in *Monthly Report*, marzo.

FMI (2002), *World Economic Outlook*, December.

——————— (2007), *World Economic Outlook*, December.

——————— (2008), *World Economic Outlook*, April.

Forni, L. e S. Momigliano (2004), "Cyclical sensitivity of fiscal policies based on real-time data", in *Applied Economics Quarterly*, vol. 50, n. 3, pagg. 299-326.

Franco, D. (2002), "Italy: a never ending pension reform" in M. Feldstein and H. Siebert (eds.) *Social Security Pension Reform in Europe*, The University of Chicago Press.

——————— (2005), "Il consolidamento interrotto", in *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2005*, Il Mulino.

Franco, D. e P. Rizza (2008)**,** "Ensuring a sustainable fiscal consolidation", in *Italy in EMU: the challenges of adjustment and growth*, Palgrave, in corso di pubblicazione.

Franzoni, L.A. (1994), "Costly prosecution, tax evasion and amnesties", in *Economic Notes*, vol. 23, n. 2, pagg. 248-65.

——————— (1996), "Punishment and grace: On the economics of tax amnesties", in *Public Finance*, vol. 51, n. 3, pagg. 353-68.

Giordano, R. (2008), "I differenziali salariali tra i settori pubblico e privato in Italia, Banca d'Italia, mimeo.

Girouard, N. e C. André (2005), "Measuring cyclically adjusted budget balances for OECD countries", in *OECD Economics Department Working Paper*, n. 434.

Hagemann, R. (1999), "The structural budget balance: the IMF's methodology", in Banca d'Italia (1999), pagg. 53-70.

Il Mulino, *La finanza pubblica italiana*, Rapporti annuali 1997-2005.

ISAE (2005), "Ire e riforma fiscale", *Nota mensile*, gennaio.

——————— (2006), "Gli effetti redistributivi della manovra 2007 sui redditi delle famiglie", in *Finanza pubblica e redistribuzione*, ottobre.

Istat (2007), "Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche – Serie SEC95 – anni 1980-2006".

Kaplow, L. e S. Shavell (1994), "Optimal law enforcement with self-reporting of behaviour", in *Journal of Political Economy*, n. 102, pagg. 583-606.

Koen, V. e P. van den Noord (2005), "Fiscal gimmickry in Europe: one-off measures and creative accounting", in *OECD Economics Department Working Paper*, n. 417.

Kopits, G. e S. Symansky (1998), "Fiscal policy rules", in *IMF Occasional Paper*, n. 162.

Kremer, J., C.R. Braz, T. Brosens, G. Langenus, S. Momigliano e M. Spolander (2006), "A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances", in *ECB Working Paper*, n. 579.

Kremer, J. e K. Wendorff (2004), "Germany after the qualification for EMU: A disaggregated approach to the analysis of structural public finance developments", in *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, vol. 73, n. 3, pagg. 358-370.

Larch, M. e A. Turrini (2008) "Received wisdom and beyond: Lessons from fiscal consolidations in the EU", European Commission, *DG ECFIN Economic Papers*, n. 320.

Locarno, A. e A. Staderini (2007), "Le entrate tributarie: analisi delle determinanti di lungo periodo", mimeo.

Marino, M.R., G. Messina e A. Staderini (2007), "Gli effetti redistributivi della recente riforma dell'imposta sul reddito", in G. Rovati (a cura di) *Povertà e lavoro – Giovani generazioni a rischio*, Carocci Editore, Roma.

Mc Dermott, C. e R. Westcott (1996), "An empirical analysis of fiscal adjustments", in *IMF Staff Papers*, vol. 43, n. 4, pagg. 725-753.

Mitchell, J. (2005), "Should we be surprised by the unreliability of real-time output gap estimates? Density estimates for the Euro area", National Institute of Economic and Social Research.

Momigliano, S. (2001), Il saldo pubblico corretto per il ciclo: alternative metodologiche e risultati per gli anni 1990-2001", in A. Verde (ed.) *Temi di finanza pubblica*, Cacucci ed.

Momigliano, S. e P. Rizza (2007), "Temporary measures in Italy: buying or losing time?", in G.P. Kiss (ed.), *Temporary measures and off-budget activities*, Budapest, Magyar Nemzeti Bank.

Momigliano, S. e A. Staderini (1999), "A New Method of Assessing the Structural Budget Balance: Results for the years 1995-2000", in Banca d'Italia (1999), pagg. 119-158.

OCSE (2002), *Economic Outlook*, December.

—————— (2007), *Economic Outlook*, December.

Oliveira Martins, J., C. de la Maisonneuve e S. Bjørnerud (2006), "Projections of OECD health and long-term care public expenditures", in Banca d'Italia (2006).

Orphanides, A. e S. van Norden (1999), "The reliability of output gap estimates in real time", in *Board of Governor of the Federal Reserve System, Finance and Economics Discussion Series*, n. 38.

—————— (2002), "The unreliability of output gap estimates in real time", in *Review of Economics and Statistics*, vol. 84, pagg. 569-583.

Pammolli, F. e N. Salerno (2006), "I conti pubblici italiani: sanità "specchio" del Paese", Nota CERM.

Pedersen, T.M. (1998), “How long are business cycles? Reconsidering fluctuations and growth”, in *University of Copenhagen, Institute of Economics, Discussion Paper*, n. 24.

Prammer, D. (2004), “Expansionary Fiscal Consolidation? An Appraisal of the Literature on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy and a Case Study for Austria”, in *Monetary Policy and the Economy*, Q3/04.

Richardson, P., L. Boone, C. Giorno, M. Meacci, D. Rae e D. Turner (2000), “The concept, policy use and measurement of structural unemployment: estimatine a time-varying NAIRU across 21 OECD countries”, in *OECD Economics Department Working Paper*, n. 250.

Sartor, N. (ed.) (1998), “Il risanamento mancato. La politica di bilancio nella seconda metà degli anni ottanta”, Roma, Carocci ed.

Spaventa, L. e V. Chiorazzo (2000), “Astuzia o virtù? Come accadde che l’Italia fu ammessa all’Unione Monetaria”, Donzelli ed.

Staderini, A. (2001), “Tax reforms to influence corporate financial policy: The case of the Italian business tax reform of 1997-98”, in *Temi di discussione*, n. 423, Banca d’Italia.

# APPENDICE 1

## L'affidabilità delle stime real time

Studi recenti hanno messo in evidenza che le stime real time dell'output gap e, più in generale, degli scostamenti ciclici dai trend di riferimento, sono soggette a elevati margini di incertezza, come testimoniato dalle revisioni *ex post*, spesso alquanto significative, che si verificano. Le correzioni *ex post* a volte riflettono la revisione dei dati storici utilizzati. Tuttavia, il problema più rilevante all'origine delle revisioni deriva dal fatto che la stima dell'output gap (o del gap delle altre variabili macroeconomiche) si basa su previsioni dei futuri tassi di crescita (Mitchell, 2005). Questa caratteristica delle procedura di stima ha due conseguenze: in primo luogo, previsioni diverse sul futuro implicano stime diverse del gap corrente; in secondo luogo, quanto più distante dal vero era la previsione iniziale, tanto maggiore sarà la revisione da apportare alle stime del ciclo quando i dati previsti diventano disponibili a consuntivo.
Considerato che le stime del gap sono alla base del calcolo della componente ciclica del bilancio pubblico e che questa, a sua volta, viene utilizzata per valutare la politica di bilancio, è importante analizzare l'ampiezza delle revisioni. La letteratura in materia, che si concentra sulle valutazioni dell'output gap, sembra concordare sul fatto che le revisioni siano mediamente più rilevanti nel caso vengano utilizzati dei filtri univariati rispetto al caso di stime basate su funzioni di produzione (Orphanides e van Norden, 1999; Cayen e van Norden, 2002). Nella tavola A.1 confrontiamo le stime real time ed *ex post* della componente ciclica del bilancio pubblico basate sulla nostra metodologia e su quelle degli organismi internazionali. Il periodo in esame è il triennio 2001-03 che oggi (*ex post*) risulta, in base a tutte le metodologie considerate, una fase di relativa espansione economica. Tuttavia, alla fine del 2002 la percezione degli operatori economici era molto diversa, così come diverse erano anche le stime della componente ciclica del bilancio pubblico fornite allora.

Tav. A1 – ***Stime della componente ciclica per gli anni 2001-03 realizzate alla fine del 2002 e alla fine del 2007***
(in percentuale del PIL)

| | Banca d'Italia | | Commissione | | FMI | | OCSE | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2002 * | 2007 | 2002 | 2007 | 2002 | 2007 | 2002 | 2007 |
| 2001 | 0.3 | 0.6 | 0.2 | 1.0 | -0.4 | 0.7 | -0.1 | 0.8 |
| 2002 | -0.1 | 0.3 | -0.6 | 0.3 | -0.3 | 1.2 | -0.7 | 0.5 |
| 2003 | -0.2 | -0.1 | -0.6 | -0.2 | -0.3 | 0.0 | -0.9 | -0.4 |

Fonti: FMI, *World Economic Outlook database* (dicembre 2002 e 2007); OCSE, *Economic Outlook* (dicembre 2002 e 2007); Commissione Europea, *Autumn Forecasts* 2002 e *AMECO database* (aprile 2008); nostre elaborazioni.
(*) Le stime 2002 sono ricostruite dagli autori applicando la metodologia SEBC ai dati noti al novembre 2002.

La revisione delle stime prodotte con la nostra metodologia è sensibilmente minore rispetto a quella delle stime degli organismi internazionali. Il dato sul 2002 risulta particolarmente significativo. La revisione apportata alle stime dei vari organismi internazionali è ampia e coinvolge anche il segno. Nel nostro caso, invece, la stima real time sarebbe stata quasi nulla nel 2002 e verrebbe rivista oggi in una moderata espansione. I dati riportati nella tavola 3 non sono sufficienti a concludere che la nostra metodologia sia soggetta a minori revisioni rispetto alle altre. Tuttavia, questo aspetto conferma che a fronte di stime non sempre attendibili, la possibilità di confrontare approcci diversi può aiutare a migliorare l'analisi complessiva.

# APPENDICE 2:

## *Effetti delle principali misure temporanee*

(in percentuale del PIL)

| | | |
|---|---|---|
| 1997 | Eurotassa (addizionale all'Irpef) | 0,24 |
| 1997 | Sanatoria di imposte e contributi sociali | 0,04 |
| 1997 | Riduzione ritardi pagamenti di imposte su oli minerali, gas metano ed energia elettrica | 0,15 |
| 1997 | Slittamento dell'erogazione delle nuove indennità di buonuscita ai dipendenti pubblici | 0,15 |
| 1997 | Introduzione prelievo sui concessionari della riscossione di alcuni tributi indiretti | 0,14 |
| 1997 | Introduzione di una ritenuta di acconto sul TFR maturato nell'anno | 0,32 |
| 1997 | Versamento imposte Banca d'Italia a seguito di operazioni straordinarie e UIC su plusvalenze vendita riserve auree | 0,31 |
| | **Totale** | **1,35** |
| 1998 | Aumento della ritenuta d'acconto sui lavoratori autonomi | 0,09 |
| 1998 | Sanatoria di imposte e contributi sociali e rivalutazione beni aziendali | 0,09 |
| 1998 | Introduzione di una ritenuta di acconto sul TFR maturato nell'anno | 0,21 |
| 1998 | Cambiamento periodicità nel pagamento delle pensioni (1) | 0,31 |
| 1998 | Operazioni di swap su titoli pubblici | 0,28 |
| 1998 | Parziale restituzione dell'eurotassa | –0,07 |
| 1998 | Prelievo sui concessionari della riscossione di alcuni tributi indiretti | 0,21 |
| | **Totale** | **1,12** |
| 1999 | Imposta sostitutiva su plusvalenze su cessioni aziendali | 0,09 |
| 1999 | Operazioni di swap su titoli pubblici | 0,04 |
| 1999 | Parziale restituzione dell'eurotassa | –0,09 |
| 1999 | Sanatorie | 0,01 |
| | **Totale** | **0,06** |
| 2000 | Dismissioni immobiliari | 0,09 |
| 2000 | Imposta sostitutiva su plusvalenze su cessioni aziendali | 0,12 |
| 2000 | Sanatorie | 0,01 |
| 2000 | Operazioni di swap su titoli pubblici | 0,03 |
| | **Totale** | **0,24** |
| 2001 | Dismissioni immobiliari | 0,16 |
| 2001 | Imposta sostitutiva su plusvalenze su cessioni aziendali | 0,33 |
| 2001 | Imposta sostitutiva su rivalutazione cespiti aziendali | 0,40 |
| 2001 | Sanatorie | 0,01 |
| 2001 | Operazioni di swap su titoli pubblici | 0,02 |
| | **Totale** | **0,92** |
| 2002 | Dismissioni immobiliari | 0,85 |
| 2002 | Imposta sostitutiva su plusvalenze su cessioni aziendali | 0,19 |
| 2002 | Imposta sostitutiva su rivalutazione cespiti aziendali | 0,12 |
| 2002 | Imposta sostitutiva su affrancamento fondi in sospensione di imposta | 0,04 |
| 2002 | Imposta sostitutiva su rivalutazione di partecipazioni e terreni (persone fisiche) | 0,10 |
| 2002 | Sanatoria capitali detenuti all'estero | 0,11 |
| 2002 | Sanatorie | 0,06 |
| 2002 | Aumento percentuale dell'acconto versato dai concessionari della riscossione | 0,12 |
| 2002 | Restituzione agevolazioni concesse alle banche | –0,05 |
| 2002 | Operazioni di swap su titoli pubblici | 0,15 |
| | **Totale** | **1,69** |
| 2003 | Dismissioni immobiliari | 0,21 |
| 2003 | Imposta sostitutiva su plusvalenze su cessioni aziendali | 0,18 |
| 2003 | Imposta sostitutiva su rivalutazione cespiti aziendali | 0,10 |
| 2003 | Imposta sostitutiva su affrancamento fondi in sospensione di imposta | 0,04 |
| 2003 | Imposta sostitutiva su rivalutazione di partecipazioni e terreni (persone fisiche) | 0,05 |
| 2003 | Sanatoria capitali detenuti all'estero | 0,05 |
| 2003 | Aumento percentuale dell'acconto versato dai concessionari della riscossione | 0,01 |
| 2003 | Restituzione agevolazioni concesse alle banche | –0,02 |
| 2003 | Operazioni di swap su titoli pubblici | 0,05 |
| 2003 | Sanatorie fiscali | 1,27 |
| 2003 | Cancellazione crediti dello Stato nei confronti della TAV | 0,24 |
| | **Totale** | **2,18** |

## *Effetti delle principali misure temporanee* (continua)
(in percentuale del PIL)

| | | |
|---|---|---|
| 2004 | Dismissioni immobiliari | 0,32 |
| 2004 | Imposta sostitutiva su plusvalenze su cessioni aziendali | 0,22 |
| 2004 | Imposta sostitutiva su rivalutazione cespiti aziendali | 0,26 |
| 2004 | Imposta sostitutiva su affrancamento fondi in sospensione di imposta | 0,02 |
| 2004 | Imposta sostitutiva su rivalutazione di partecipazioni e terreni (persone fisiche) | 0,08 |
| 2004 | Operazioni di swap su titoli pubblici | 0,09 |
| 2004 | Sanatorie fiscali e condono edilizio | 0,60 |
| 2004 | Cancellazione crediti dello Stato nei confronti della TAV | 0,23 |
| 2004 | Acconto imposta sulle riserve matematiche delle assicurazioni | 0,05 |
| | **Totale** | **1,86** |
| 2005 | Dismissioni immobiliari | 0,22 |
| 2005 | Imposta sostitutiva su rivalutazione cespiti aziendali | 0,05 |
| 2005 | Imposta sostitutiva su affrancamento fondi in sospensione di imposta | 0,03 |
| 2005 | Imposta sostitutiva su rivalutazione di partecipazioni e terreni (persone fisiche) | 0,05 |
| 2005 | Operazioni di swap su titoli pubblici | 0,17 |
| 2005 | Condono edilizio | 0,12 |
| 2005 | Cancellazione crediti dello Stato nei confronti della TAV | 0,23 |
| 2005 | Norme inerenti agli studi di settore | 0,07 |
| 2005 | Acconto imposta sulle riserve matematiche delle assicurazioni | –0,05 |
| | **Totale** | **0,89** |
| 2006 | Cancellazione crediti dello Stato nei confronti della TAV | –0,66 |
| 2006 | Crediti agricoli cartolarizzati | –0,05 |
| 2006 | Dismissioni immobiliari | 0,11 |
| 2006 | Imposta sostitutiva su rivalutazione cespiti aziendali | 0,29 |
| 2006 | Imposta sostitutiva su rivalutazione di partecipazioni e terreni (persone fisiche) | 0,08 |
| 2006 | Imposta sostitutiva su rivalutazione aree fabbricabili di proprietà delle imprese non ancora edificate | 0,02 |
| 2006 | Operazioni di swap su titoli pubblici | 0,04 |
| 2006 | Condono edilizio | 0,01 |
| | **Totale** | **–0,15** |
| 2007 | Cancellazione acconto dei concessionari della riscossione | –0,32 |
| 2007 | Trasferimento TFR | 0.36 |
| 2007 | Rimborsi IVA connessi con sentenza Corte di Giustizia europea (settembre 2006) | –0.05 |
| 2007 | Dismissioni immobiliari | 0,09 |
| 2007 | Imposta sostitutiva su rivalutazione cespiti aziendali | 0,02 |
| 2007 | Imposta sostitutiva su rivalutazione di partecipazioni e terreni (persone fisiche) | 0,04 |
| 2007 | Imposta sostitutiva su rivalutazione aree fabbricabili di proprietà delle imprese non ancora edificate | 0,01 |
| 2007 | Operazioni di swap su titoli pubblici | –0,04 |
| | **Totale** | **0,11** |

Nota: Un segno positivo corrisponde a un effetto migliorativo del saldo.
(1) Effetto netto della minore spesa per pensioni e delle minori ritenute sui redditi da pensione.

# APPENDICE 3

## La riforma del sistema tributario italiano del 1998

La riforma mirava a razionalizzare e semplificare il sistema tributario, ad aumentare il grado di autonomia fiscale dei livelli inferiori di governo, a conseguire una maggiore neutralità dell'imposizione nei confronti delle decisioni delle imprese (Staderini, 2001) e a favorire soprattutto le famiglie numerose. Con essa è stata istituita l'IRAP, sono stati aboliti una serie di imposte e contributi sociali, è stata modificata la struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), è stato riordinato il regime sostitutivo di tassazione dei redditi da attività finanziarie e, infine, è stato introdotto un nuovo regime di imposizione sui redditi d'impresa (DIT).

L'IRAP è un'imposta proporzionale applicata su una base imponibile costituita dal valore della produzione al netto dei costi sostenuti per le materie prime e i prodotti intermedi. La sua introduzione mirava, tra l'altro, alla semplificazione del sistema tributario mediante la sostituzione con un'unica imposta di una serie di tributi e contributi e alla riduzione degli adempimenti per le imprese.

Il riordino dell'Irpef rispondeva all'esigenza di controbilanciare gli effetti dell'abolizione dei menzionati tributi e contributi, deducibili dalla base imponibile dell'imposta, sulla distribuzione dei redditi delle persone fisiche e ad attenuare il carico fiscale per le famiglie numerose. Il primo obiettivo veniva realizzato attraverso la revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni per redditi da lavoro; il secondo mediante la revisione delle detrazioni per familiari a carico.

L'obiettivo della riforma della tassazione delle attività finanziarie, era di aumentare il grado di neutralità del prelievo sui redditi da capitale. Prevedeva: l'introduzione di due sole aliquote (12,5 e 27 per cento) a fronte di un elevato numero delle stesse; l'ampliamento delle basi imponibili mediante l'assoggettamento a tassazione dei guadagni di capitale e dei proventi di negoziazioni di prodotti derivati; la tassazione dei guadagni di capitale in base al criterio della maturazione piuttosto che della realizzazione; l'introduzione della possibilità di optare, nel caso di risparmio affidato in "gestione" a intermediari finanziari, per un nuovo regime di tassazione che sottopone al prelievo l'utile di gestione del portafoglio dell'investitore e, nel caso di risparmio affidato in "amministrazione" a intermediari finanziari, per un regime di tassazione basato sul prelievo alla fonte da parte di questi ultimi in occasione delle singole negoziazioni.

Infine, con il regime della DIT veniva introdotto un trattamento agevolato su una quota dei redditi d'impresa con l'obiettivo di attenuare la discriminazione fiscale tra le fonti di finanziamento. Il regime della DIT consentiva la ripartizione dell'imponibile in due componenti: il reddito "normale", imputabile al capitale di nuova formazione, tassato con un'aliquota ridotta pari al 19 per cento; il reddito "residuale" tassato, nel caso delle persone giuridiche, con l'aliquota ordinaria, allora pari al 37 per cento.

# APPENDICE 4

Tav. A4 – ***Obiettivi della politica di bilancio nel periodo 1997-2007***

| | **Obiettivi sulle entrate** | **Obiettivi sulle spese** |
|---|---|---|
| **DPEF 1998-2000** | Riduzione della pressione fiscale di circa 0,6 punti percentuali. | Riduzione del rapporto spesa primaria corrente sul PIL (tasso di crescita programmatico di spese e PIL rispettivamente al 3,7 e al 4 per cento). |
| **DPEF 1999-2001** | Riduzione delle entrate tributarie e contributive sul PIL di circa 0,5 punti sul triennio. | Riduzione del rapporto spesa primaria corrente sul PIL dal 38,5 al 37 per cento. Leggero aumento (0,5 per cento) per la spesa in conto capitale. |
| **DPEF 2000-2003** | Riduzione delle entrate tributarie e contributive sul PIL di circa 1,3 punti sul triennio. | Riduzione della spesa primaria corrente di 1 punto dal 37,2 al 36,2 per cento del PIL. Riduzione della spesa in conto capitale (-0,4 per cento). |
| **DPEF 2002-2006** | Riduzione della pressione fiscale di 1 punto all'anno. | Riduzione della spesa primaria corrente di 1 punto all'anno in rapporto al PIL. Riduzione delle uscite totali dal 47 al 39 per cento del PIL sul quinquennio. |
| **DPEF 2003-2006** | Riduzione della pressione fiscale per moduli successivi nel tempo con riduzione delle aliquote Irpef, IRES e IRAP. | Riduzione delle uscite totali in rapporto al PIL tale da rendere compatibile la riduzione della pressione fiscale con le esigenze di bilancio. |
| **DPEF 2004-2007** | Lotta all'evasione e all'elusione fiscale al fine di accrescere il gettito strutturale e poter così ridurre il ricorso a misure *one-off*. | Riduzione della spesa primaria corrente attraverso l'applicazione stringente del Patto di stabilità interno e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte dell'Amministrazione pubblica. |
| **DPEF 2005-2008** | Riforma fiscale con l'obiettivo di ridurre la pressione fiscale di 1 punto di PIL nel biennio 2005-06. Gli interventi includono: il secondo modulo della riforma dell'Irpef e sgravi IRAP. | Riduzione della spesa primaria corrente attraverso la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi e la riduzione di sussidi alle imprese (da compensare con gli sgravi fiscali). |
| **DPEF 2006-2009** | Riduzione del carico fiscale sulle imprese attraverso l'introduzione di deduzioni dalla base imponibile IRAP. | Contenimento della spesa primaria corrente attraverso il potenziamento delle regole che impongono un limite massimo ai tassi di crescita della spesa e i meccanismi premiali delle amministrazioni più virtuose. |
| **DPEF 2007-2011** | Maggiore equità e redistribuzione del carico fiscale; contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. | Riduzione e riqualificazione della spesa primaria corrente. |