

L'ANDAMENTO DEI CONTI PUBBLICI IN ITALIA
DOPO IL 1997: FATTORI TEMPORANEI, TENDENZE DI MEDIO PERIODO,
MISURE DISCREZIONALI

MARIA ROSARIA MARINO, SANDRO MOMIGLIANO E PIETRO RIZZA

pubblicazione internet realizzata con contributo della



L'ANDAMENTO DEI CONTI PUBBLICI IN ITALIA DOPO IL 1997: 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. In questi anni l'avanzo primario si è costantemente ridotto, dal 6,7 per cento del PIL del 1997 allo 0,1 del 2006. 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 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 riequilibrio dei conti pubblici. Sul peggioramento ha inoltre influito un significativo aumento delle spese in conto capitale e di quelle sanitarie, che erano state fortemente compresse in precedenza. Dal 2004 si registra una tendenza al miglioramento dei conti, modesto nel primo biennio e significativo nel 2006. Il riequilibrio presenta, seppure in misura minore, molti degli aspetti problematici del consolidamento degli anni 1992-97: la compressione delle spese per investimento e l'aumento delle entrate. Nell'ultimo triennio quest'ultimo è stato legato soprattutto all'operare del drenaggio fiscale e ad alcuni fenomeni favorevoli.

Se si considera l'intero periodo 1998-2006 e gli obiettivi enunciati dai vari Governi di questi anni, la responsabilità del peggioramento dei conti pubblici è essenzialmente attribuibile all'incapacità di controllare la dinamica della spesa corrente. Questo appare come 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.....	2
2. La stima degli effetti del ciclo economico.....	6
3. Le misure discrezionali con effetti temporanei.....	12
4. La metodologia di analisi degli andamenti strutturali.....	17
5. I risultati: l'evoluzione dei conti strutturali nel periodo 1998-2006.....	19
5.1 Le entrate.....	23
5.2 Le spese.....	30
5.3 Previsioni macroeconomiche e obiettivi di spesa.....	36
6. Conclusioni.....	38
Bibliografia.....	42

* 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.

1. Introduzione

A partire dal 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 2006. Nei primi anni il peggioramento del disavanzo complessivo è stato contenuto dalla riduzione della spesa per interessi; inoltre, a causa di stime iniziali dell'indebitamento netto regolarmente più favorevoli dei consuntivi, l'effettiva dimensione del deterioramento è emersa con ritardo¹. 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.

Questo lavoro mira a identificare alcune delle cause del deterioramento delle finanze pubbliche. L'andamento delle principali voci di bilancio viene analizzato distinguendo tra tendenze di medio periodo, politiche con effetti permanenti e fattori temporanei². L'analisi è basata su una metodologia sviluppata all'interno del Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC) e utilizzata in Banca d'Italia ormai da diversi anni³.

Essa si articola in due fasi. Innanzitutto, viene identificata la componente "strutturale" delle principali voci del bilancio depurando ognuna di esse dagli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee. Va tuttavia tenuto presente che questi due fattori, seppure importanti, non esauriscono i fenomeni transitori che incidono sulle finanze pubbliche⁴. In una seconda

¹ 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 Un'analisi simile è effettuata, per alcune voci delle entrate del bilancio pubblico, in Locarno e Staderini (2007).

³ Cfr. Kremer *et al.* (2006b). 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.* (2006a) e Braz (2006).

⁴ Si considerino, ad esempio, le fluttuazioni nei tassi d'interesse, nei corsi azionari e nel prezzo del petrolio, dal lato delle entrate, e il 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.

fase dell'analisi si valuta, con riferimento alle principali componenti delle entrate strutturali, 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*).

La correzione per gli effetti del ciclo economico è una operazione ormai usuale nell'analisi dei conti pubblici. Essa viene effettuata da almeno un cinquantennio⁵ 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'OCSE⁶. A differenza delle metodologie di stima utilizzate dai suddetti organismi internazionali, quella adottata in Banca d'Italia 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 bilancio⁷. 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

⁵ Si veda, ad esempio, Brown (1956).

⁶ 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*.

⁷ 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 e delle misure temporanee. Per i paesi che non hanno un disavanzo eccessivo lo sforzo di risanamento minimo è pari a 0,5 punti percentuali del PIL. 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 (Cfr. Momigliano e Zotteri, 2005).

conti pubblici⁸. Negli ultimi anni, infatti, da parte di diversi paesi della UE è stato fatto ampio ricorso a tali misure per rispettare formalmente le regole europee⁹.

I risultati dell'analisi permettono di distinguere, con riferimento all'andamento strutturale del saldo primario due distinti sottoperiodi: gli anni 1998-2003, in cui esso peggiora di oltre 6 punti percentuali del PIL tendenziale, e il triennio 2004-06, in cui si registra un miglioramento di oltre 2 punti. Queste differenze tra periodi non emergono se si fa riferimento al saldo primario non corretto, che segna un costante peggioramento in tutto il periodo.

Il peggioramento del saldo contrasta con l'obiettivo, enunciato nei Documenti di programmazione economico-finanziaria (DPEF) presentati dal 1997, di mantenere l'avanzo primario costante intorno al 5 per cento del PIL, livello che il governo si era impegnato a mantenere nel medio termine al momento dell'ammissione all'UEM, e con quello indicato nei DPEF successivi al 2002, di ritornare gradualmente verso tale obiettivo.

L'analisi permette inoltre di attribuire la responsabilità del deterioramento dei conti fino al 2003 soprattutto agli interventi di riduzione permanente del prelievo, che hanno determinato complessivamente minori entrate per 3,5 punti percentuali del PIL. Tali interventi sono coerenti con l'obiettivo, indicato nei documenti di programmazione a partire dal 1997, di ridurre la pressione fiscale. L'andamento delle entrate successivo al 1997 conferma la preoccupazione, espressa da vari commentatori già alla fine degli anni novanta, che la prevalenza del ricorso a inasprimenti della tassazione nell'aggiustamento precedente non fosse sostenibile nel medio termine (la pressione fiscale era salita di oltre 4 punti percentuali tra il 1992 e il 1997)¹⁰.

Sul peggioramento del saldo primario ha influito anche l'aumento della spesa primaria (2,8 punti percentuali del PIL), concentrato nelle erogazioni in conto capitale e nelle spese sanitarie. A differenza delle entrate, qui l'andamento si discosta dall'obiettivo, indicato nei documenti di programmazione, di ridurre l'incidenza sul prodotto della spesa. Parte del divario

⁸ Cfr. Commissione europea, "Public Finances in EMU – 2006".

⁹ Cfr. Sartor (1998), Koen e van den Noord (2005) e Buti *et al.* (2006).

¹⁰ Perotti (1996) ha mostrato che episodi di consolidamento fiscale come quello italiano, basati principalmente su aumenti della tassazione sul lavoro e su tagli alle spese in conto capitale, tendono a dare risultati meno persistenti nel medio periodo e a deprimere il tasso di crescita dell'economia. L'evidenza empirica sull'argomento non conduce tuttavia a conclusioni univoche; per una rassegna, si veda Prammer (2004) e Briotti (2005).

tra obiettivi e risultati può essere attribuito a una dinamica del prodotto inferiore alle attese, peraltro spesso caratterizzate da un eccessivo ottimismo. Inoltre, come per le entrate, i risultati per le erogazioni possono in parte essere ricondotti alla composizione dell'aggiustamento precedente, caratterizzato tra l'altro dalla compressione delle spese sanitarie, realizzata senza un'adeguata ridefinizione dei confini e delle modalità di funzionamento dell'intervento pubblico in questo settore, e dalla forte riduzione degli investimenti pubblici (Franco, 2005).

Il miglioramento dell'ultimo triennio riflette essenzialmente l'aumento delle entrate, solo in piccola parte riconducibile a interventi legislativi di inasprimento del prelievo. Vi hanno contribuito l'operare del drenaggio fiscale e di alcuni fenomeni favorevoli, non necessariamente di natura permanente. La spesa primaria è rimasta sostanzialmente stabile in rapporto al prodotto, riflettendo la contrazione degli investimenti pubblici. Emergono quindi nuovamente, anche se con intensità minore, gli elementi di debolezza rilevati con riferimento all'aggiustamento dei primi anni novanta.

Questo lavoro si ricollega ad altri studi, tra cui Bosi *et al.* (1990), Bernasconi e Marenzi (1998), Sartor (1998) e Spaventa e Chiorazzo (2000), che hanno affrontato simili questioni relativamente a periodi precedenti. Parte del periodo successivo al 1997 è stato oggetto di approfondimenti, in particolare, in Degni *et al.* (2001), Balassone *et al.* (2002) e Franco (2005)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.

¹¹ Analisi sui singoli anni qui considerati e su specifici aspetti settoriali sono svolte anche nelle Relazioni della Banca d'Italia (vari anni) e nei Rapporti annuali sulla Finanza pubblica italiana editi da *Il Mulino*.

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 momenti. Nel primo si identifica lo scostamento ciclico del prodotto rispetto al suo sentiero di crescita tendenziale, definito in termini reali (se l'analisi considera più variabili macroeconomiche, si identifica il loro rispettivo scostamento ciclico). Nel secondo si calcola l'impatto del suddetto scostamento (o dei suddetti scostamenti) su ciascuna voce del bilancio, come prodotto di tre elementi: a) lo scostamento ciclico del prodotto (o della variabile macroeconomica rilevante per tale voce del bilancio); b) il livello della voce del bilancio; c) la sua elasticità rispetto al prodotto (o alla suddetta variabile macroeconomica).

Nelle metodologie adottate dalla Commissione europea, dall'FMI e dall'OCSE, 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. L'elasticità di ciascuna voce di bilancio rispetto all'*output gap* viene poi calcolata come prodotto di due coefficienti: l'elasticità della voce di bilancio rispetto alla variabile macroeconomica rilevante (nel caso delle entrate, quella che più approssima la relativa base imponibile) e l'elasticità di tale variabile rispetto al prodotto. La prima viene calcolata per la maggior parte dei paesi sulla base della normativa fiscale; la seconda viene generalmente stimata econometricamente¹². Per la stima del prodotto potenziale l'OCSE e la Commissione europea¹³ utilizzano una funzione di produzione di tipo Cobb-Douglas con trend esogeni¹⁴ i cui input sono il valore di trend della produttività totale dei fattori (TFP), lo stock effettivo di capitale e il livello potenziale dell'occupazione¹⁵. Quest'ultimo, è pari alla differenza tra il

¹² 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.

¹³ Per l'OCSE si vedano: Giorno *et al.* (1995), Richardson *et al.* (2000); Girouard e André (2005). Per la Commissione europea si veda Denis *et al.* (2002).

¹⁴ 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, decomposizione Beveridge-Nelson); 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).

¹⁵ 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 (continues)

livello potenziale della forza lavoro e il livello di disoccupazione naturale¹⁶. Si tratta sostanzialmente di un approccio ibrido, di tipo economico-statistico: la stima della disoccupazione naturale è basata su relazioni economiche strutturali come la curva di Phillips, mentre i livelli di trend della forza lavoro, delle ore lavorate e della TFP sono calcolati con un filtro statistico univariato di tipo Hodrick-Prescott (HP)¹⁷. Anche l’FMI, che per ciascun paese segue l’approccio ritenuto più adatto, nel caso dell’Italia utilizza l’approccio della funzione di produzione con trend esogeni¹⁸.

La figura 1 mette a confronto, per il periodo 1981-2006, il tasso di crescita reale del PIL con le stime del tasso di crescita del prodotto potenziale pubblicate nella prima metà del 2007 dalla Commissione europea, dall’FMI e dall’OCSE. Le tre stime risultano molto simili tra loro. Gli istogrammi della figura 1 evidenziano inoltre il livello dell’*output gap* implicito nelle stime della Commissione europea.

Il punto di partenza della metodologia utilizzata dalla Banca d’Italia¹⁹ non è l’*output gap* ma, direttamente, gli scostamenti ciclici delle variabili macroeconomiche che hanno effetti diretti e di rilievo sulle entrate e sulle spese pubbliche (consumi, occupazione²⁰ e retribuzioni unitarie del settore privato, risultato netto di gestione delle imprese, tasso di disoccupazione)²¹.

determinato attraverso l’uso del filtro di Hodrick-Prescott.

¹⁶ 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.*, 2002).

¹⁷ Nella stima della disoccupazione naturale si utilizza un filtro di Kalman. Mentre l’OCSE non impone restrizioni sulla stima, la Commissione europea assume che la media campionaria del gap di disoccupazione sia pari a zero.

¹⁸ Per maggiori dettagli si veda Hagemann (1999). Come l’OCSE, anche l’FMI fa riferimento al NAIRU quale indicatore della disoccupazione strutturale.

¹⁹ Cfr. Banca d’Italia, “Relazione Annuale sul 1997” (1998), Momigliano e Staderini (1999), Momigliano (2001) e Bouthvillain *et al.* (2001).

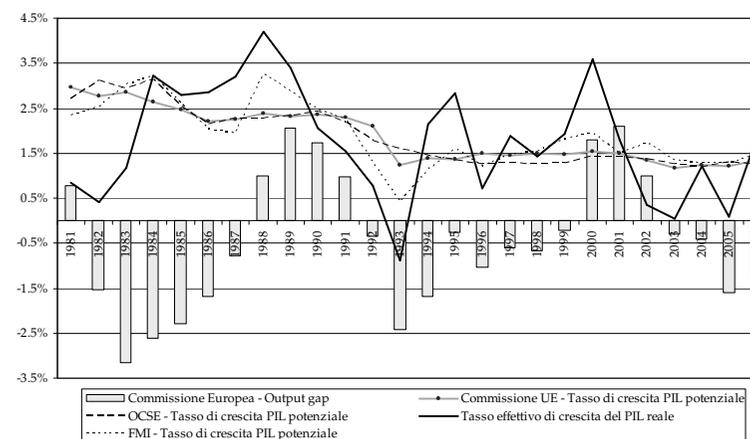
²⁰ Nell’applicazione del metodo all’Italia, l’indicatore per l’occupazione complessiva, basato sui dati di contabilità nazionale relativi alle unità di lavoro, è costruito come somma ponderata dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi. La ponderazione (pari a due terzi per i lavoratori dipendenti 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.

²¹ 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 (continues)

Tali variabili corrispondono, approssimativamente, a quelle analizzate dall’OCSE, ma i rispettivi scostamenti ciclici sono stimati direttamente con il filtro statistico HP²², invece di essere 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 Bouthvillain *et al.* (2001)²³.

Fig. 1

Tassi di crescita del PIL reale e potenziale e output gap



Fonti: per la Commissione Europea, *Spring Forecasts 2007*; per FMI e OCSE rispettivamente *World Economic Outlook 2007* e *Economic Outlook 2007*.

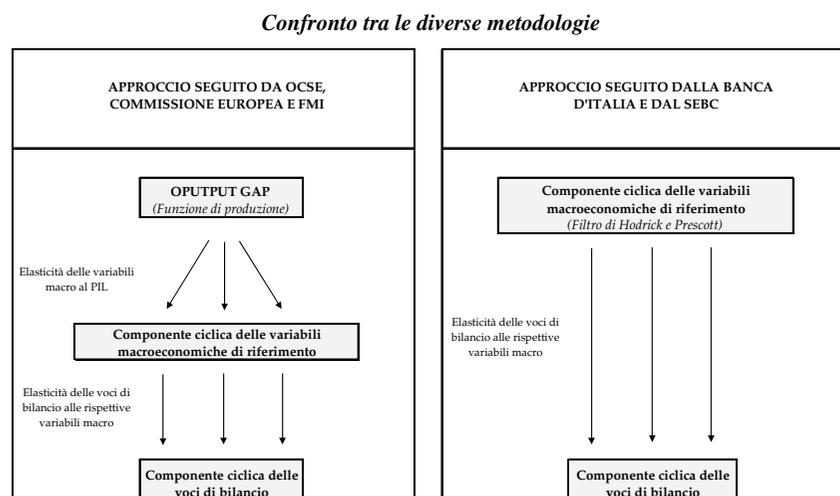
quelle per la disoccupazione.

²² 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 Bouthvillain *et al.* (2001). Si ricorda solo che il valore prescelto, coerentemente con l’evidenza empirica sulla durata media del ciclo economico (Bouthvillain, 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.

²³ Rispetto alla metodologia contenuta in Bouthvillain *et al.* (2001), quella presentata in questo lavoro si differenzia in quanto le retribuzioni lorde unitarie sono espresse in termini reali utilizzando il deflatore del PIL (coerentemente con il fatto che tale deflatore si utilizza per l’altra componente del reddito nazionale, il margine operativo lordo delle imprese) anziché l’indice dei prezzi al consumo. Questo conduce a differenze nella stima della componente ciclica negli anni in cui il deflatore del prodotto differisce in misura significativa da quello dei consumi. Per una applicazione all’Italia della metodologia descritta in Bouthvillain *et al.* (2001) per gli anni 1998-2005 si veda Kremer *et al.* (2006).

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* della domanda aggregata e nella distribuzione del reddito²⁴. 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. Di contro, l'utilizzo di un filtro statistico univariato limita le informazioni di cui si tiene conto rispetto all'utilizzo di una funzione di produzione aggregata.

Fig. 2



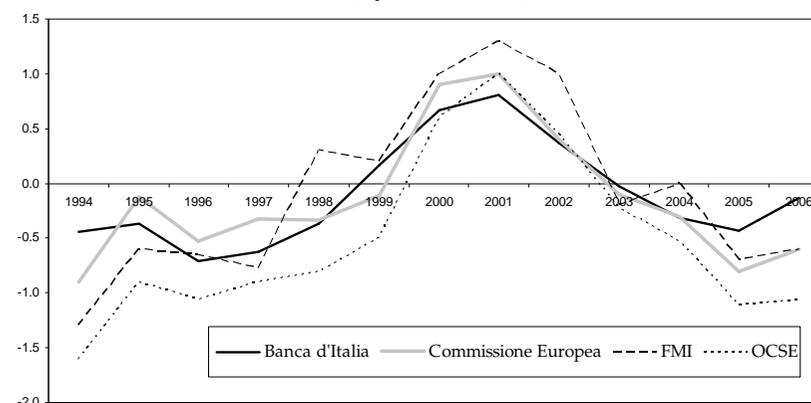
Le stime realizzate con il suddetto metodo presentano divergenze generalmente contenute con quelle della Commissione europea, dell’FMI e dell’OCSE. Ciò riflette una sostanziale concordanza su alcuni punti essenziali, quali i valori delle elasticità delle imposte rispetto alle rispettive basi imponibili e la dimensione temporale del ciclo economico.

²⁴ 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.

Nella figura 3, per il periodo 1994-2006, vengono riportate le nostre stime della componente ciclica del saldo di bilancio e quelle più recenti dei principali organismi internazionali²⁵. Esse concordano nell’indicare il triennio 2000-02 come una fase congiunturale decisamente favorevole, 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.

Fig. 3

Stime della componente ciclica del bilancio pubblico
(in percentuale del PIL)



Fonti: per la Commissione Europea, *Spring Forecasts 2007*; per FMI e OCSE rispettivamente *World Economic Outlook 2007* e *Economic Outlook 2007*.

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 0,5, 0,7 e 0,6 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

²⁵ Le stime della componente ciclica del bilancio della figura 2 sono calcolate come differenza tra il saldo di bilancio (in rapporto al PIL nominale) e il saldo strutturale (in rapporto al PIL tendenziale) riportati nelle pubblicazioni degli organismi internazionali.

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 Banca d'Italia, che tiene conto di questi andamenti, fornisce una stima di un peggioramento pari a solo 0,1 punti di PIL²⁶.

Tav. 1

Stima delle variazioni annuali della componente ciclica (1)
(in percentuale del PIL)

Tavola 1 - Stima delle variazioni annuali della componente ciclica *												
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nostre stime	0.0	-0.3	0.0	0.3	0.5	0.5	0.1	-0.4	-0.4	-0.3	-0.1	0.3
Commissione Europea	0.8	-0.4	0.2	0.0	0.2	1.0	0.1	-0.6	-0.5	-0.2	-0.5	0.2
FMI	0.7	-0.1	-0.1	1.1	-0.1	0.8	0.3	-0.3	-1.2	0.2	-0.7	0.1
OCSE	0.7	-0.2	0.2	0.1	0.3	1.1	0.4	-0.6	-0.7	-0.3	-0.6	0.0
Effetto composizione **	-0.6	0.1	-0.1	0.4	0.4	-0.5	-0.1	0.1	0.2	-0.3	0.5	0.0
Tassi reali di crescita delle principali variabili macroeconomiche ***												
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
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
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
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
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
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
* Fonti: Spring Forecasts 2007 (Commissione Europea); World Economic Outlook 2007 (FMI); Economic Outlook 2007 (OCSE). La componente ciclica è calcolata per differenza tra il saldo effettivo e quello strutturale												
** 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 stimata attraverso l'elasticità delle principali voci di bilancio allo scostamento dal trend della relativa base imponibile (nostre stime)												
*** 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.												

²⁶ Secondo le nostre stime la componente ciclica passa da -0,3 a -0,4 punti percentuali di PIL ed è attribuibile al calo consistente dei profitti delle imprese in termini reali (-1,5 per cento).

Differenze di rilievo e di segno opposto si registrano per l'anno 1995²⁷. 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 internazionali²⁸.

3. Le misure discrezionali con effetti temporanei

Il ricorso a misure con effetti temporanei non è un fenomeno recente per il nostro paese²⁹. Tuttavia, esso ha assunto dimensioni particolarmente rilevanti quando sono diventati vincolanti i limiti al disavanzo posti dalle regole europee riguardanti le finanze pubbliche. Nel periodo 1997-2005, in media tali misure hanno contenuto il disavanzo di 1,3 punti percentuali del PIL (con un massimo di 2,2 punti nel 2003). Come evidenziato da studi recenti sull'argomento, il fenomeno riguarda anche altri paesi della UE che hanno avuto difficoltà a rispettare le regole europee in materia di bilancio³⁰. Ciò ha indotto, nella riforma del Patto di stabilità e crescita del 2005, a escludere anche le misure con effetti temporanei 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 e nei documenti di bilancio vengono fornite varie giustificazioni per il ricorso alle misure temporanee. Esso consente di rispettare le regole di bilancio (che devono essere necessariamente semplici; cfr. Kopitz and Symansky, 1998) in anni caratterizzati da difficoltà economiche o politiche. Inoltre, alcuni interventi temporanei hanno specifiche finalità.

²⁷ Per il 1995, caratterizzato da una forte crescita del prodotto (2,8 per cento), 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. In tale anno, infatti, l'occupazione e le retribuzioni unitarie del settore privato si sono ridotte. Inoltre, la crescita del 1995 è stata sospinta dalla forte espansione delle esportazioni, che sono esenti dall'IVA.

²⁸ Va infine tenuto presente che qualunque stima degli effetti del ciclo economico riguardante l'anno in corso o quello appena concluso presenta elevati margini di incertezza. Per una trattazione di questo aspetto si veda l'Appendice 1.

²⁹ Cfr. Sartor (1998).

³⁰ Cfr. Koen e van den Noord (2005) e Buti *et al.* (2006).

Tuttavia, il ricorso a tale strumento presenta vari aspetti problematici. Esso riduce l'accountability dei governi, in quanto rende il bilancio pubblico meno trasparente. Inoltre, in presenza di squilibri nei conti pubblici, esso consente di rinviare l'aggiustamento strutturale e ciò può comportare costi elevati per la collettività. Infine, le misure temporanee 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.

I criteri seguiti in questo lavoro per identificare le misure temporanee corrispondono a quelli seguiti, a partire dalla Relazione annuale sul 1997, nelle analisi di finanza pubblica della Banca d'Italia. Essi sono simili a quelli indicati di recente dalla Commissione europea³¹.

Consideriamo come temporanee le misure che hanno effetti sul saldo per non più di tre anni³² o quelle che hanno effetti temporalmente più estesi ma caratterizzati da elevata incertezza³³. 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 discrezionali a carattere permanente sin dall'anno in cui sono stati introdotti.

Gli interventi che peggiorano il saldo di bilancio sono inclusi solo se appare altamente probabile che non si ripeteranno in futuro. Questa cautela³⁴ mira a definire un saldo strutturale prudenziale, che permetta di evidenziare i rischi potenziali per i conti pubblici³⁵.

³¹ Cfr. Commissione europea, "Public Finances in EMU – 2006".

³² In molti casi questi interventi determinano successivamente effetti di segno opposto sul saldo, distribuiti anche su di un lungo arco temporale.

³³ 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 (Commissione europea, "Public finances in EMU – 2006").

³⁴ 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 peggiorativi del saldo aventi un carattere potenzialmente permanente, migliorando artificialmente il saldo strutturale.

³⁵ Nel periodo in esame, le misure temporanee peggiorative del saldo sono state quantitativamente poco rilevanti. L'unica eccezione riguarda la cancellazione nel 2006 dei crediti dello Stato verso la società TAV accumulati in anni precedenti e connessi con il finanziamento del programma dell'alta velocità. Tale operazione ha comportato la contabilizzazione in tale anno di trasferimenti in conto capitale aggiuntivi pari allo 0,9 per cento del prodotto. La rilevanza del fenomeno ha suggerito di tenerne conto nell'analisi, equiripartendo i suddetti oneri sugli anni 2003-06; dal 2003, infatti, gli investimenti nell'alta velocità ferroviaria sono divenuti particolarmente rilevanti. Si sono quindi inclusi tra le misure temporanee solo tre quarti delle spese contabilizzate nel 2006 (la Commissione europea ha invece incluso l'intero importo).

Tra le misure discrezionali a carattere temporaneo si considerano generalmente solo quelle in materia di entrate³⁶. 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 (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 e, inoltre, si può escludere che i loro effetti siano stati compensati con specifici interventi di bilancio³⁷.

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

L'ampio 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 avversa³⁸. Vi era inoltre la prospettiva di cospicui risparmi sulla spesa per interessi negli anni successivi, determinati dalla convergenza dell'onere medio sul debito ai tassi

³⁶ 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.

³⁷ Relativamente al periodo analizzato, sono stati inclusi i soli 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, contabilizzati tra le spese in conto capitale nel medesimo anno. Anche questa eccezione è sostanzialmente in linea con i criteri adottati in sede europea, che ammettono solo gli oneri derivanti da sentenze della Corte di giustizia o da decisioni della Commissione europea e gli esborsi eccezionali e temporanei associati con catastrofi naturali o con azioni militari.

³⁸ 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".

di mercato, ridottisi fortemente già nel corso del 1996³⁹. 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 di perseguire nel medio termine un saldo di bilancio in pareggio o in avanzo. Ciò si è verificato solo fino al 2000.

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	1,8	1,3
2005	0,9	0,5
2006	-1,3	-1,2

(1) Il dato del 2000 non include i proventi della vendita delle licenze UMTS. – (2) Differenza tra i valori del cyclically adjusted balance e dello structural balance pubblicati in "Spring Forecasts 2007".

L'utilizzo delle misure temporanee per rispettare i vincoli di bilancio europei⁴⁰ emerge in modo chiaro dall'analisi della figura 4: in ben cinque anni del periodo 1998-2006 esse sono necessarie, nelle stime del Governo del settembre del medesimo anno⁴¹, per mantenere il

³⁹ 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".

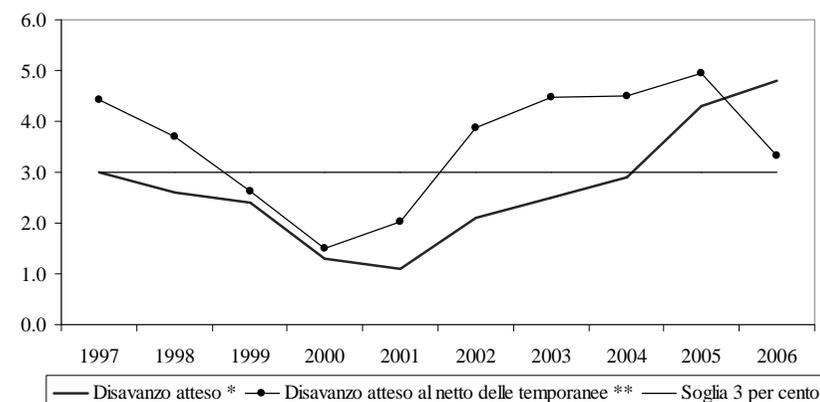
⁴⁰ Va rilevato che sulla scelta delle specifiche misure hanno influito ulteriori motivazioni. Ad esempio, l'introduzione dell'imposta sostitutiva sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali, avvenuta con la legge finanziaria per il 2001 e successivamente prorogata, ha consentito un adeguamento delle poste di bilancio all'effettivo valore di mercato da parte delle aziende senza determinare un eccessivo aggravio tributario.

⁴¹ 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.

disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL. In altri due anni (2000 e 2001), escludendo gli effetti delle misure temporanee le stime sono prossime 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.

Fig. 4

Disavanzo atteso e ricorso a misure temporanee
(in percentuale del PIL)



(1) Il disavanzo atteso è quello riportato nella RPP per l'anno in corso. – (2) Per il 2001 vengono conteggiate tra le temporanee anche le cartolarizzazioni di immobili (0,25 per cento del prodotto) e lotto (0,31 punti) che Eurostat ha successivamente bocciato ed escluso dall'indebitamento netto.

Il ricorso alle 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 o nel 2006⁴², esse diventano meno rilevanti o addirittura negative.

Questa evidenza sembra coerente con una politica di bilancio mirante a "guadagnare tempo", in un contesto macroeconomico che veniva percepito sistematicamente come sfavorevole⁴³. La semplice temporaneità delle misure limita infatti l'effetto negativo sui

⁴² Ancora a settembre del 2006 le valutazioni indicavano un indebitamento netto tendenziale per l'anno in corso prossimo al 5 per cento.

⁴³ Come indicatore per le valutazioni sull'output gap delle autorità responsabili del bilancio si sono utilizzate quelle contenute nell'*Economic Outlook* dell'OCSE del dicembre di ciascun anno (si veda su questo aspetto Forni (continues))

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 non sembra essere pienamente giustificata sulla base delle informazioni oggi disponibili. Nel biennio 2002-03 l'aumento del ricorso alle misure temporanee dovrebbe avere effettivamente attenuato, a parità di altre condizioni, gli impulsi negativi derivanti dal peggioramento ciclico. Tuttavia, le informazioni attuali posizionano il picco negativo del ciclo nell'estate del 2005, quando l'entità degli effetti delle misure temporanee era già tornata su livelli contenuti.

4. La metodologia di analisi degli andamenti strutturali

Nella seconda fase dell'analisi si esaminano le entrate e le spese strutturali, ossia corrette per gli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee. Esse sono inoltre espresse in rapporto al PIL di trend, calcolato sulla base di un filtro HP.

Con riferimento alle principali componenti delle entrate strutturali (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*).

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 famiglie⁴⁴, per la natura progressiva dell'imposta sul reddito, e negativo (riduce gli incassi) per le imposte indirette, per la presenza delle accise, di

e Momigliano, 2004). Nella *Relazione previsionale e programmatica* per il 2002 (pag. 47) si legge: "La manovra finanziaria per il 2002, [...], risponde alle finalità [...] di non indebolire un'economia resa incerta dall'attuale quadro internazionale".

⁴⁴ Per l'intero periodo considerato, è ipotizzata una elasticità costante dell'imposta personale sul reddito rispetto al PIL 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 (Marino *et al.*, 2005, e ISAE, 2005 e 2006). L'utilizzo di una elasticità crescente non avrebbe tuttavia modificato in misura significativa i nostri risultati.

imposte calcolate sulle quantità e che pertanto non risentono di variazioni dei prezzi⁴⁵. In questo lavoro l'effetto del drenaggio fiscale è calcolato nel modo seguente:

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

dove ε 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.

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 sulla base delle stime ufficiali o, nel caso in cui sia possibile, dei dati di consuntivo.

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 γ_t è il tasso di crescita del PIL di trend.

Le variazioni delle entrate strutturali non attribuibili ai tre fattori rappresentano un elemento quantitativo importante dell'analisi. Tali residui, infatti, possono trovare una spiegazione in uno specifico fenomeno oppure rivelare la necessità di ulteriori approfondimenti riguardanti, eventualmente, l'adeguatezza delle stime delle elasticità delle imposte e la quantificazione dell'impatto di specifiche misure normative.

Dal lato della spesa, oltre alla correzione per gli effetti del ciclo⁴⁶ e delle misure temporanee e all'utilizzo, al denominatore, del PIL di trend, sono state effettuate alcune

⁴⁵ 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 alle misure legislative.

⁴⁶ La correzione per gli effetti del ciclo economico sul lato delle spese riguarda unicamente le spese per la disoccupazione.

riallocazioni rispetto alla presentazione standard dei dati fornita dall'Istat. In particolare, sono state enucleate le spese sanitarie e quelle pensionistiche⁴⁷ 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 1998-2006

Negli anni immediatamente successivi al 1997 il disavanzo complessivo (non corretto per gli effetti transitori) migliora gradualmente, collocandosi in prossimità del 2 per cento del PIL nel biennio 1999-2000. Il miglioramento riflette la dinamica della spesa per interessi, che diminuisce in rapporto al prodotto di 3 punti fino al 2000 (tav. 3). Negli anni successivi la spesa per interessi continua a diminuire, riflettendo con ritardo il forte calo dei tassi di interesse all'emissione (fig. 5) che si è registrato a partire dalla metà degli anni novanta, ma i risparmi non sono sufficienti a evitare il peggioramento del saldo complessivo.

Tav. 3

Saldi delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL di trend)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1997-2006
Indebitamento netto (2)	-2.7	-2.8	-1.7	-2.0	-3.1	-2.9	-3.5	-3.5	-4.2	-4.4	-1.8
Spesa per interessi (2)	9.3	7.9	6.6	6.3	6.3	5.5	5.1	4.7	4.5	4.6	-4.7
Indebitamento netto primario (2)	6.6	5.1	4.9	4.3	3.2	2.7	1.6	1.3	0.3	0.1	-6.5
Componente ciclica (2)	-0.6	-0.4	0.2	0.6	0.7	0.3	0.0	-0.3	-0.4	-0.1	0.5
Effetti temporanei su primario (2)	1.4	0.8	0.0	0.2	0.9	1.5	2.1	1.7	0.7	-1.3	-2.6
Indebitamento netto primario corretto (3)	5.8	4.6	4.7	3.5	1.6	0.8	-0.5	-0.2	0.0	1.5	-4.3
<i>per memoria: indebitamento netto strutturale</i>	-3.4	-3.5	-2.0	-2.9	-4.8	-4.9	-5.6	-5.0	-4.6	-3.1	0.3
Totale entrate	46.8	45.7	45.9	45.3	44.4	43.9	43.3	43.5	43.9	45.5	-1.3
Entrate correnti	46.5	45.3	45.4	44.9	44.1	43.6	42.9	43.2	43.6	45.2	-1.3
Entrate in conto capitale	0.3	0.4	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3	0.3	0.0
Totale spese primarie	41.0	41.1	41.2	41.7	42.8	43.1	43.8	43.7	43.9	44.0	3.0
Spese correnti primarie	37.6	37.4	37.4	37.8	38.4	38.6	39.0	39.2	39.4	39.7	2.1
Spese in conto capitale	3.4	3.7	3.8	3.9	4.4	4.5	4.8	4.5	4.5	4.3	0.9

(1) 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.

⁴⁷ 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").

La tavola 4 attribuisce la flessione della spesa per interessi registrata in ciascun anno alla dinamica del tasso d'interesse medio e a quella delle consistenze del debito rapportate al PIL. È evidente come il ruolo di gran lunga maggiore sia quello dei tassi d'interesse, che inducono una riduzione della spesa pari a circa 3,9 punti percentuali del PIL di trend, contro una riduzione di soli 0,8 punti attribuibile alla diminuzione del debito.

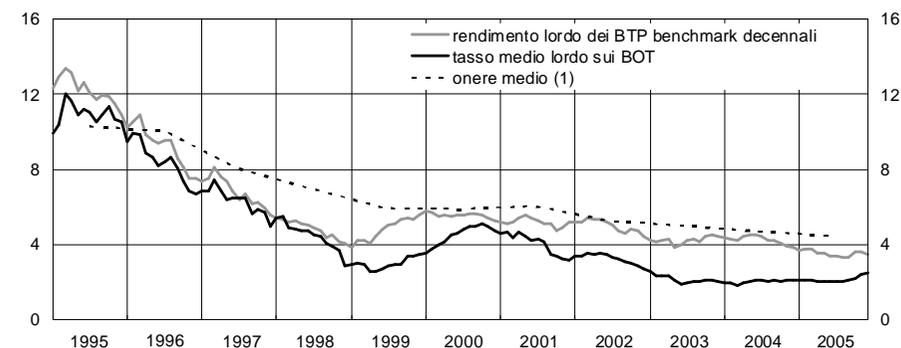
Tav. 4

Scomposizione della variazione della spesa per interessi
(in percentuale del PIL di trend)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	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	-4.7
Attribuibile ai tassi di interesse	-0.9	-1.4	0.0	0.1	-0.6	-0.4	-0.3	-0.2	-0.1	-3.9
Attribuibile a modifiche del debito	-0.2	-0.1	-0.1	0.0	-0.4	0.0	0.0	-0.2	0.2	-0.8

Fig. 5

Tassi d'interesse sul debito e onere medio



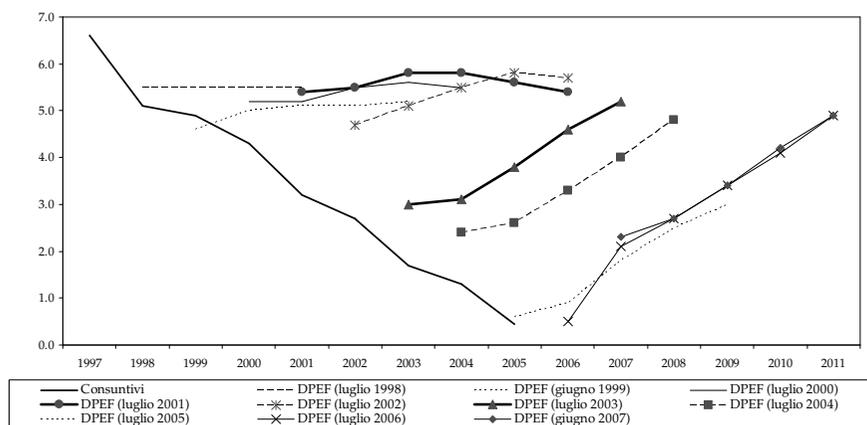
Nel periodo di riferimento l'avanzo primario peggiora costantemente, passando dal 6,6 per cento del PIL nel 1997 allo 0,1 per cento nel 2006⁴⁸. Tale andamento è in contrasto con gli

⁴⁸ 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, il riferimento al saldo primario appare preferibile, in quanto è quest'ultimo che determina, per date condizioni monetarie, la dinamica del debito.

obiettivi annunciati dai vari governi nei DPEF (fig. 6 e tav. A1 nell'Appendice 1). Tra il 1998 e il 2002 i suddetti documenti programmano 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. Dal 2003 si prende progressivamente atto del peggioramento dell'avanzo primario e viene ogni anno programmato un ritorno graduale verso l'obiettivo originario⁴⁹.

Fig. 6

Avanzo primario: obiettivi e consuntivi
(in percentuale del PIL)



In termini strutturali, il deterioramento dei conti pubblici avviene interamente nei primi anni del periodo in esame. In rapporto al prodotto (le variabili strutturali in questo lavoro sono sempre espresse in rapporto al "PIL di trend"; viene tuttavia utilizzato, per semplicità, il termine "prodotto"), il saldo primario corretto per gli effetti del ciclo e delle misure temporanee peggiora di oltre 6 punti tra il 1997 e il 2003 (fig. 7). Nell'ultimo triennio (2004-06) si registra invece un miglioramento, pari a circa 2 punti percentuali.

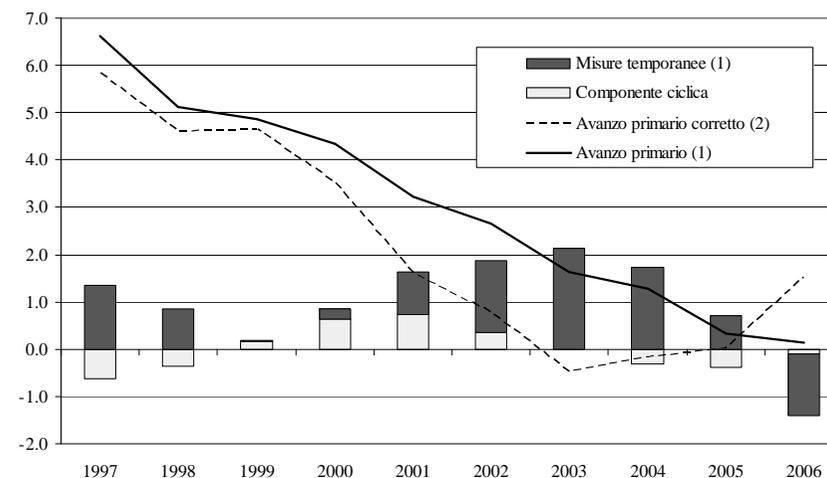
⁴⁹ La figura 6 evidenzia come in vari anni, sulla base delle successive revisioni statistiche e contabili introdotte dall'Istat, il punto di partenza dei programmi si sia rivelato ottimistico. Cfr. Banca d'Italia (2005).

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

La riduzione dell'avanzo strutturale nei primi sei anni è attribuibile per 3,5 punti percentuali del prodotto alla flessione delle entrate e per 2,8 punti all'aumento delle spese primarie. Sul lato delle entrate la riduzione registrata è in linea con gli obiettivi indicati dai vari governi ed è riconducibile alla natura del consolidamento fiscale del periodo 1992-1997 che aveva determinato un incremento di oltre 4 punti della pressione fiscale. Nelle indicazioni contenute nei documenti di programmazione tale riduzione delle entrate doveva essere accompagnata da una riduzione delle spese primarie in rapporto al prodotto, in modo da mantenere costante il saldo primario. La dinamica delle spese negli anni 1997-2003 contrasta apertamente con tale obiettivo.

Fig. 7

Avanzo primario ed effetti transitori
(in percentuale del PIL)



(1) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS. – (2) In percentuale del PIL di trend.

Il miglioramento dell'ultimo triennio è esclusivamente legato all'incremento delle entrate⁵⁰. La spesa primaria è rimasta sostanzialmente costante per effetto della forte riduzione delle spese per investimenti. L'attuale fase di aggiustamento fiscale presenta pertanto, sebbene in forme meno accentuate, gli stessi elementi di debolezza del precedente periodo di consolidamento. Inoltre, l'aumento in rapporto al prodotto della spesa primaria corrente contrasta anche con la riduzione registrata a livello europeo. Nello stesso arco di tempo (2004-2006) e in una fase congiunturale simile a quella dell'Italia, anche in Germania si è realizzata una significativa riduzione del disavanzo (2,4 punti di prodotto). Tuttavia, l'aggiustamento fiscale ha riguardato principalmente una forte riduzione della spesa corrente e solo interventi marginali su spese per investimenti ed entrate.

5.1 Le entrate

Tra il 1997 e il 2006 l'incidenza delle entrate strutturali sul prodotto è diminuita di 1,3 punti percentuali (al 45,5 per cento). Tale andamento riflette la forte contrazione delle entrate tra il 1997 e il 2003 (3,5 punti percentuali), solo parzialmente compensata dall'aumento verificatosi nel triennio successivo (2,2 punti; fig. 8 e tav. 5).

La riduzione registrata fino al 2003 ha riguardato essenzialmente le imposte e i contributi sociali (3,2 punti) ed è derivata dalle misure legislative varate in quegli anni, che hanno determinato un calo del gettito valutabile in 3,5 punti percentuali; il drenaggio fiscale e il *decoupling* hanno aumentato gli incassi di rispettivamente 0,6 e 0,1 punti.

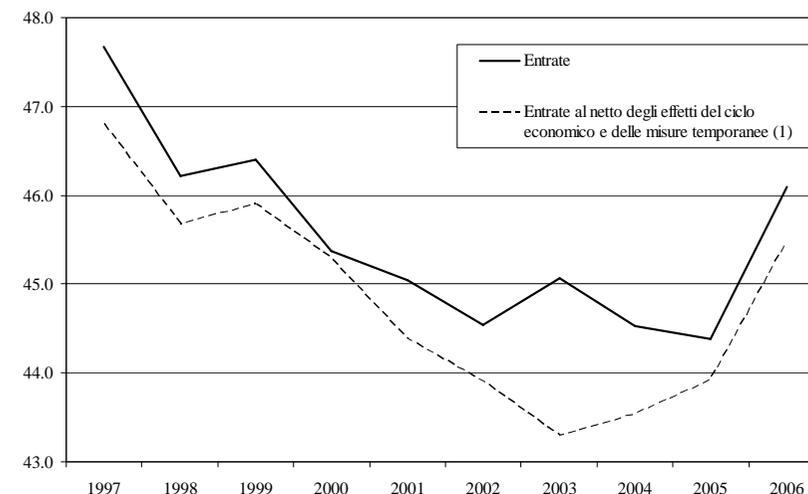
L'incremento delle entrate strutturali nel triennio 2004-06 è attribuibile per circa un quinto (0,4 punti) alle misure legislative che, da un lato, hanno aumentato le imposte indirette e quelle dirette sulle imprese (per complessivi 0,9 punti) e, dall'altro, hanno ridotto il prelievo sui redditi delle famiglie e, in misura inferiore, i contributi sociali (per un totale di 0,5 punti). Il drenaggio

⁵⁰ Tali valutazioni si basano sui conti delle Amministrazioni pubbliche redatti dall'Istat in base al cosiddetto "criterio tradizionale" per la definizione di entrate e di spese pubbliche; 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 della predisposizione 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 2005 (Istat, 2006). 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 (continues)

fiscale e il *decoupling* hanno contribuito alla crescita per circa 0,6 punti; l'ampio residuo è, infine, attribuibile all'operare di numerosi fattori specifici che si sono verificati soprattutto nel 2006 (tav. 6 e fig. 9).

Fig. 8

Andamento delle entrate strutturali
(in percentuale del PIL)



(1) In percentuale del PIL di trend.

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 2005, riflettendo la progressiva riduzione della vita media del capitale pubblico.

Le entrate e le spese 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	1998-03	2004-06
Totale entrate	46.8	45.7	45.9	45.3	44.4	43.9	43.3	43.5	43.9	45.5	-3.5	2.2
Imposte dirette a carico delle famiglie	10.1	9.3	9.8	9.9	9.5	9.5	9.3	9.3	9.3	9.7	-0.8	0.3
Imposte dirette a carico delle imprese	5.5	5.0	4.9	4.4	4.4	3.9	3.6	3.5	3.8	4.4	-1.9	0.8
Imposte indirette	12.0	14.8	14.7	14.6	14.2	14.3	14.0	14.1	14.2	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	12.9	-2.5	0.3
Altre entrate non tributarie	4.0	3.9	4.1	3.9	3.9	3.8	3.7	3.9	3.8	3.8	-0.3	0.0
Totale spese primarie	41.0	41.1	41.2	41.7	42.8	43.1	43.8	43.7	43.9	44.0	2.8	0.2
Personale (inclusa IRAP - escluso comparto sanitario)	9.3	9.0	9.1	9.0	9.2	9.1	9.3	9.1	9.2	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	0.3	-0.2
Spesa per pensioni	15.3	15.2	15.1	15.1	14.9	15.2	15.2	15.2	15.1	15.2	-0.1	0.1
Spesa sanitaria (inclusa IRAP)	4.9	5.0	5.1	5.5	5.8	5.9	5.8	6.2	6.3	6.5	0.9	0.7
Altre spese correnti	4.2	4.4	4.2	4.2	4.2	4.2	4.5	4.6	4.6	4.7	0.3	0.2
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	0.3	0.0
Ammortamenti	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.8	0.1	0.1
Spese in conto capitale	3.4	3.7	3.8	3.9	4.4	4.5	4.8	4.5	4.5	4.3	1.4	-0.5
di cui: investimenti	2.1	2.3	2.4	2.5	2.6	2.6	2.7	2.7	2.5	2.4	0.5	-0.3

(1) Il dato del 2000 non include i proventi della vendita delle licenze UMTS.

Relativamente alle **misure legislative**, la flessione delle singole poste delle entrate strutturali tra il 1997 e il 2003 è riconducibile alla riforma del sistema tributario entrata in vigore nel 1998 (vedi Appendice 3) e agli sgravi fiscali concessi a famiglie e imprese dal 2000. Riguardo agli effetti sul gettito della riforma del 1998, sono disponibili stime ufficiali analitiche solo per la parte di essa riguardante l'introduzione dell'IRAP. Tuttavia, nella Relazione tecnica al decreto istitutivo della nuova imposta si afferma che l'introduzione dell'IRAP, l'abolizione contestuale di alcuni tributi e contributi e la ristrutturazione dell'Irpef sarebbero avvenuti a parità di gettito⁵¹. 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 indirette valutabile in

⁵¹ 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).

1,9 punti⁵² è corrisposta una flessione delle imposte dirette a carico delle imprese e dei contributi sociali pari, rispettivamente, a 1,1 e a 1,2 punti. Nello stesso anno, una riduzione del gettito delle imposte dirette delle famiglie è derivata da: 1) effetti residui di un provvedimento legislativo del 1996 che 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 residente⁵³; 2) la riforma della tassazione delle attività finanziarie (entrata in vigore il 1° luglio del 1998) che ha determinato la sostituzione del prelievo alla fonte sugli interessi delle obbligazioni detenute in regime di risparmio gestito con un'imposta sul risultato di gestione da versare nel febbraio dell'anno successivo⁵⁴.

Gli altri principali provvedimenti legislativi attuati tra il 1999 e il 2003 hanno comportato 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, quando è stato restituito il cosiddetto bonus fiscale legato alla situazione congiunturale molto favorevole del biennio 1999-2000, e nel 2003, con il primo modulo della riforma dell'Irpef. Gli effetti di questi sgravi hanno più che compensato gli aumenti di imposta derivanti dall'operare del drenaggio fiscale (0,8 punti percentuali del PIL). 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

⁵² 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.

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

dell'occupazione e alla riduzione nel 2001 dell'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro del settore privato.

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	1997-2006
Totale entrate (1)	47.7	46.2	46.4	45.4	45.0	44.5	45.1	44.5	44.4	46.1	-1.6
Componente ciclica (1)	-0.6	-0.3	0.2	0.6	0.7	0.3	0.0	-0.3	-0.4	-0.1	0.5
Effetti temporanei (1)	1.2	0.5	0.1	0.1	0.7	0.7	1.7	1.2	0.2	0.4	-0.8
Totale entrate corretto (2)	46.8	45.7	45.9	45.3	44.4	43.9	43.3	43.5	43.9	45.5	-1.3
Variazione delle entrate corrette (2)		-1.1	0.2	-0.6	-0.9	-0.5	-0.6	0.3	0.4	1.6	-1.3
Variazione delle imposte dirette delle famiglie	-0.8	0.5	0.1	-0.4	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.4	0.4	-0.4
Drenaggio fiscale	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	1.3
Scostamento della base imponibile dal PIL	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Modifiche legislative	-0.3	0.0	-0.6	-0.4	-0.1	-0.4	-0.1	-0.4	-0.1	-0.3	0.0
Variazione non attribuibile ai precedenti fattori	-0.5	0.4	0.6	-0.2	-0.2	0.1	-0.1	-0.1	0.1	0.2	0.3
Variazione delle imposte dirette delle imprese	-0.5	-0.1	-0.4	0.0	-0.5	-0.3	-0.2	0.4	0.6	0.6	-1.1
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	0.1	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	0.4	-1.5
Variazione non attribuibile ai precedenti fattori	0.5	-0.3	-0.2	0.1	-0.3	-0.1	0.1	0.3	0.2	0.3	0.3
Imposte indirette	2.9	-0.1	-0.1	-0.4	0.1	-0.3	0.2	0.1	0.5	2.8	2.8
Drenaggio fiscale	-0.1	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0	-0.5
Scostamento della base imponibile dal PIL	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2
Modifiche legislative	2.7	-0.3	0.0	-0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.2	3.1
Variazione non attribuibile ai precedenti fattori	0.2	0.1	-0.1	-0.2	0.1	-0.4	0.2	-0.2	0.3	0.3	-0.1
Contributi sociali	-2.5	-0.2	0.0	-0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	-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	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
Modifiche legislative	-2.1	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	-0.2	-0.2	-2.6
Variazione non attribuibile ai precedenti fattori	-0.2	0.1	0.2	-0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.2	0.3	0.3
Imposte e contributi sociali	-1.0	0.1	-0.4	-0.9	-0.4	-0.6	0.1	0.5	1.6	1.6	-1.0
Drenaggio fiscale	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.9
Scostamento della base imponibile dal PIL	-0.3	0.1	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.4	0.4
Modifiche legislative	-0.8	-0.4	-1.0	-0.7	-0.2	-0.5	-0.2	0.2	0.4	0.4	-3.1
Variazione non attribuibile ai precedenti fattori	0.0	0.3	0.4	-0.4	-0.3	-0.3	0.1	0.2	0.2	0.9	0.9
Altre entrate	-0.1	0.2	-0.2	0.0	-0.1	-0.1	0.2	-0.2	0.0	0.0	-0.3

(1) In percentuale del PIL nominale. – (2) Al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee.

Nel triennio 2004-06, 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 l'imposizione indiretta⁵⁵ e, in misura minore, le imposte

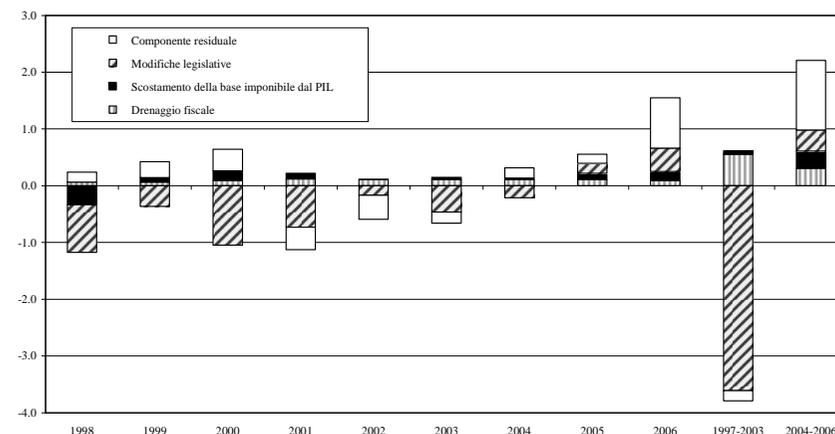
⁵⁵ Le misure legislative hanno soprattutto riguardato le imposte sui giochi, sui tabacchi, alcune accise e l'imposta di registro.

dirette a carico delle imprese. Quest'ultimo aumento è avvenuto nonostante l'ulteriore riduzione dell'aliquota dell'Irpeg nel 2004 (dal 34 al 33 per cento) ed è concentrato nel 2006.

Fig. 9

Composizione della variazione delle imposte e dei contributi sociali

(in percentuale del PIL di trend)



Tra il 1997 e il 2006 la crescita tendenziale delle basi imponibili delle imposte e dei contributi sociali è stata nel complesso più elevata di quella del PIL di trend. Il *decoupling* ha avuto un impatto positivo sull'andamento delle entrate, quantificabile in 0,4 punti percentuali del PIL. L'effetto negativo e piuttosto consistente di questo fattore sul gettito del 1998 (-0,3 punti), derivante soprattutto dalla modesta dinamica delle retribuzioni unitarie, è stato più che compensato da una serie di modesti ma positivi effetti negli anni successivi.

Una quota non marginale della variazione delle entrate tra il 1997 e il 2006 (oltre un punto di prodotto) non è riconducibile ai tre fattori analizzati sopra (tav. 6). Tale residuo, particolarmente ampio nel 2006, trova spiegazione in fenomeni specifici dei vari anni considerati.

Nel 1998 esso è pari a 0,2 punti ed è frutto di una serie di elementi. La componente residuale della variazione delle imposte dirette delle famiglie (-0,5 punti) è attribuibile quasi

esclusivamente alla flessione del gettito dell'imposta sostitutiva sugli interessi dei depositi bancari. Quest'ultima è derivata dalla riduzione dei tassi di interesse e dai 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 complessa quantificazione dell'effetto di alcuni provvedimenti (ad esempio, l'introduzione della DIT e dell'IRAP, le modifiche alla tassazione delle attività finanziarie) che ha condotto alla sottostima di alcuni di essi e alla sovrastima di altri.

Nel 2000 il residuo 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. I residui negativi rilevati per la stessa posta nel 2001 e 2002 (pari ognuno a circa 0,2 punti) trovano giustificazione nella riduzione del gettito dell'imposta sostitutiva sul risparmio gestito e sulle plusvalenze in connessione con l'utilizzo dei consistenti crediti di imposta maturati nel 2000 e in una plausibile sottostima degli effetti degli sgravi fiscali. Nel 2002 il residuo delle imposte dirette a carico delle imprese può essere spiegato da una imprecisa, perché complessa, quantificazione degli effetti derivanti dagli incentivi agli investimenti disposti con la legge Tremonti-bis. Il consistente residuo riscontrato per la stessa posta nel 2005 potrebbe essere ricondotto a una non accurata quantificazione degli effetti della riforma dell'IRES.

Infine, nel 2006 si registra un ampio residuo (0,9 punti del prodotto) che 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 e a altri eventi favorevoli⁵⁶. Sui residui delle imposte dirette sulle imprese, di quelle indirette e dei contributi sociali, soprattutto quelli riguardanti i lavoratori autonomi, potrebbero aver influito l'aumento del grado di adesione dei contribuenti indotto dai

⁵⁶ Le modifiche alla struttura dell'Irpef apportate negli ultimi anni hanno determinato un lieve aumento dell'elasticità dell'imposta al reddito (Marino *et al.*, 2005 e ISAE, 2005 e 2006). L'incremento deriva essenzialmente dall'innalzamento dell'aliquota minima nel 2003 e dal progressivo ampliamento della soglia di esenzione dall'imposta. L'aumento non è colto dall'analisi del ciclo economico, in cui l'elasticità è stata mantenuta costante all'1,6. Tra gli eventi favorevoli che hanno sostenuto il gettito del 2006 delle imposte dirette a (continues)

numerosi provvedimenti di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e modifiche al sistema economico non pienamente colte nell'analisi⁵⁷.

5.2 Le spese

Anche nell'analisi degli andamenti della spesa primaria, come per le entrate, il 2004 sembra rappresentare un punto di svolta, ma il cambio di regime è molto meno netto (fig. 10). Tra il 1997 e il 2003 la spesa primaria tende costantemente ad aumentare in rapporto al prodotto (nel complesso, 2,8 punti percentuali); nel triennio successivo rimane sostanzialmente stabile (tav. 5). Tali andamenti sono essenzialmente riconducibili alla dinamica di due voci di spesa: la sanità e le erogazioni in conto capitale. Tra il 1997 e il 2003 la spesa sanitaria aumenta di quasi un punto di prodotto, quella in conto capitale di circa un punto e mezzo. Nel triennio successivo, la riduzione dell'incidenza della spesa in conto capitale (mezzo punto) compensa in larga misura l'ulteriore crescita di quella sanitaria.

In questa sezione si descrivono sinteticamente, con riferimento all'intero periodo in esame, gli andamenti delle principali componenti della spesa primaria corrente – concentrando l'analisi sui comparti della sanità, delle pensioni e del pubblico impiego – e della spesa in conto capitale.

Tra il 1997 e il 2006 la spesa primaria corrente aumenta in rapporto al prodotto di 2,1 punti. Tale andamento contrasta con l'obiettivo di ridurre la sua incidenza sul PIL 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, in tutti gli anni del periodo in esame la spesa corrente cresce ad un tasso pari o superiore a quello del prodotto.

La dinamica dell'incidenza della spesa sul prodotto riflette per tre quarti il forte aumento registrato nel comparto sanitario. Tra il 1997 e il 2006, la spesa sanitaria è aumentata di 1,6 punti del prodotto, dal 4,9 al 6,5 per cento (tav. 5). Nel periodo, il tasso di crescita medio è

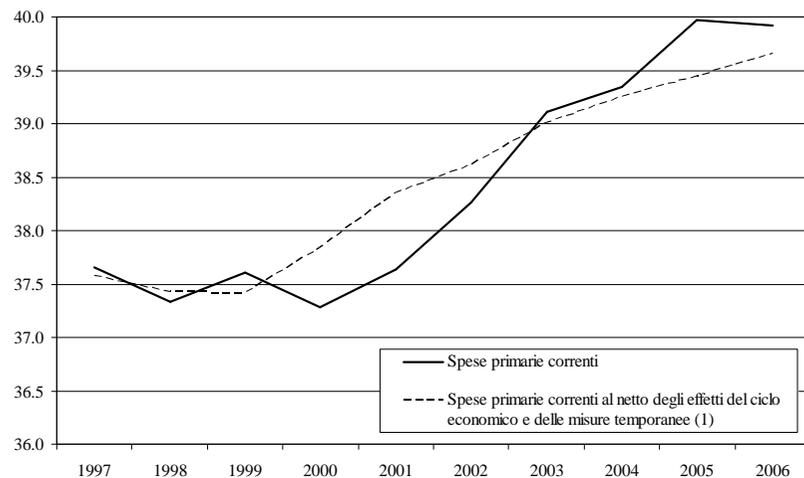
carico delle famiglie va soprattutto ricordato l'aumento del gettito dell'imposta sostitutiva connesso con un più ampio numero di operazioni di rimborso di buoni postali nel 2005.

⁵⁷ Per un'analisi dettagliata dei diversi fattori che hanno accresciuto le entrate, si veda la Relazione sull'anno 2006 della Banca d'Italia. Si veda inoltre, Locarno e Staderini (2007).

stato superiore al 7 per cento annuo, a fronte del 5 per cento del complesso della spesa primaria corrente e del 3,5 del PIL nominale. La crescita sostenuta ha riguardato tutte le componenti principali della spesa.

Spese primarie correnti
(in percentuale del PIL nominale)

Fig. 10



(1) In percentuale del PIL di trend.

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 farmaceutica⁵⁸. L'incremento è particolarmente rilevante nel 2000 e nel 2001 in quanto, 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-

⁵⁸ 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.

01⁵⁹. 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 farmaci⁶⁰ e dell'introduzione, da parte di alcune Regioni, di ticket regionali. L'aumento registrato nell'ultimo triennio 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).

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, nell'ambito del processo di decentramento amministrativo che si andava delineando⁶¹. 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. Ciò è testimoniato anche dal fatto che gli obiettivi definiti in sede di Conferenza Stato-Regioni a partire dal 2001 sono stati sistematicamente mancati⁶². In alcuni anni la dinamica della spesa è stata rallentata con specifici provvedimenti, principalmente in campo farmaceutico.

L'aumento della spesa sanitaria è un fenomeno comune a tutti i paesi europei (cfr. Oliveira Martins *et al.*, 2006), in parte riconducibile a fattori strutturali quali l'invecchiamento della

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² Le ultime leggi finanziarie hanno stanziato risorse significative per il ripiano dei disavanzi sanitari progressi accumulati dalle Regioni a partire dal 2001.

popolazione e la sostenuta dinamica dei costi dei servizi sanitari. Nel caso italiano, tuttavia, vi è evidenza di inefficienze nella gestione (cfr. Banca d'Italia, Relazione sull'anno 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.* 2004).

La spesa per pensioni si è ridotta di quasi mezzo punto di prodotto tra il 1997 e il 2001. La riduzione è il risultato dei numerosi interventi in questo settore adottati nel 1992, nel 1995 e nel 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 riforma "Dini" del 1995 e la riforma "Prodi" del 1997 sono intervenute sui requisiti per il pensionamento di anzianità.

Dal 2002 la spesa pensionistica è tornata a crescere ritornando nel 2006 sostanzialmente allo stesso livello del 1997.

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 esame⁶³. L'occupazione pubblica, che era diminuita di 2,7 punti percentuali tra il 1991 e il 1997, è aumentata nei nove anni seguenti di 3,6 punti, di cui 3,3 negli anni 1998-2003 (fig. 11). Tuttavia, ciò che maggiormente sorprende è la dinamica delle retribuzioni del settore pubblico: tra il 1997 e il 2003 esse crescono di 4,7 punti percentuali, a fronte del 2,8 nel settore privato; nel successivo triennio l'incremento reale è di 6,2 punti, a fronte di 1,8 punti nel settore privato.

⁶³ L'inclusione dell'IRAP fornisce un'informazione più completa sul costo del lavoro sopportato dall'operatore pubblico. L'IRAP andrebbe conteggiata nel calcolo del cuneo fiscale e contributivo. La sua classificazione tra le imposte indirette pagate dall'Amministrazione pubblica risponde esclusivamente ad un criterio statistico-contabile. Nella classificazione standard, inoltre, si registra 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).

Evoluzione dei requisiti per l'accesso alla pensione

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Riforma Maroni 2008
Pensioni di anzianità																
<i>Dipendenti privati</i>																
età			52	52	54	55	55	56	57	57	57	57	57	57	57	60
anzianità contributiva			35	35	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	40	40
in alternativa per le donne (con il calcolo del trattamento secondo le regole del sistema contributivo)																
età																57
anzianità contributiva																35
<i>Dipendenti pubblici</i>																
età			52	52	53	53	54	55	55	56	57	57	57	57	57	60
anzianità contributiva			35	35	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	40	40
<i>Autonomi</i>																
età			56	56	57	57	57	58	58	58	58	58	58	58	58	61
anzianità contributiva			35	35	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	40	40
in alternativa per le donne (con il calcolo del trattamento secondo le regole del sistema contributivo)																
età																58
anzianità contributiva																35
Pensioni di vecchiaia																
<i>Regime retributivo</i>																
età																
uomini	61	61/62	62	63	63/64	64	65	65	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	60	60
anzianità contributiva	16	17	17	18	18	19	19	20	20	20	20	20	20	20	20	20
<i>Regime contributivo</i>																
età																
uomini											57-65	57-65	57-65	57-65	57-65	65
donne											57-65	57-65	57-65	57-65	57-65	60-65
anzianità contributiva											5	5	5	5	5	5

Come già rilevato, la crescita dell'incidenza sul prodotto della spesa primaria nel periodo 1998-2003 è attribuibile per circa metà (1,4 punti) alle spese in conto capitale, nonostante esse costituiscano solo un decimo del totale delle erogazioni (fig. 12)⁶⁴. L'incremento si ripartisce tra le spese per investimenti (0,5 punti) e i contributi agli investimenti (0,9 punti); 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 triennio successivo (2004-2006) le spese in conto capitale si riducono di 0,5 punti; la flessione è attribuibile in misura pressoché uguale al venir meno dei citati crediti d'imposta e al calo della spesa per investimenti.

⁶⁴ L'aumento delle spese in conto capitale è più evidente nei conti strutturali, che escludono i proventi delle dimissioni immobiliari (portati in detrazione degli investimenti nei conti standard), pari a 0,2 punti percentuali del prodotto nel 2003.

Fig. 11

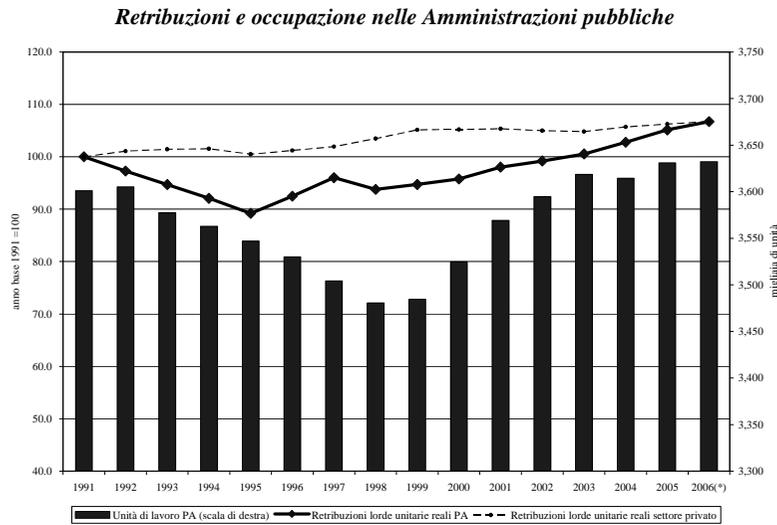
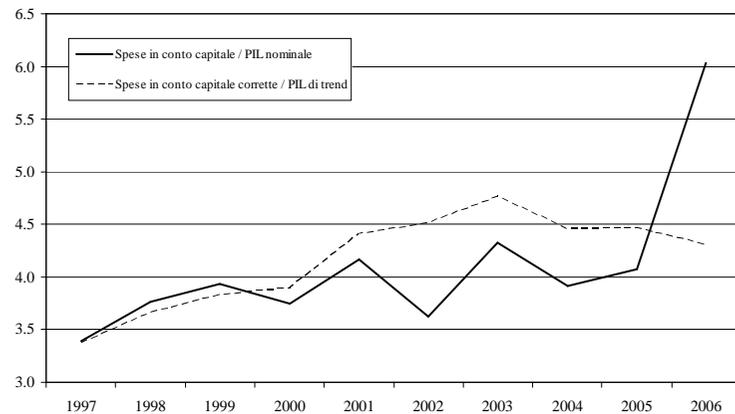


Fig. 12

Spese in conto capitale (1)
(in percentuale del PIL nominale)



(1) Le spese in conto capitale del 2000 non includono i proventi della vendita delle licenze UMTS. - (2) In percentuale del PIL di trend.

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 costantemente⁶⁵. In questa sezione si valuta in che misura lo scostamento rispetto all'obiettivo di ridurre l'incidenza sul prodotto possa essere attribuito al divario tra le previsioni sulla crescita del prodotto (la cui natura ottimistica era a volte già evidente ex-ante) e gli andamenti effettivi. L'analisi si concentra su due DPEF per i quali il suddetto divario è particolarmente significativo (quelli per gli anni 2000-03 e 2002-06).

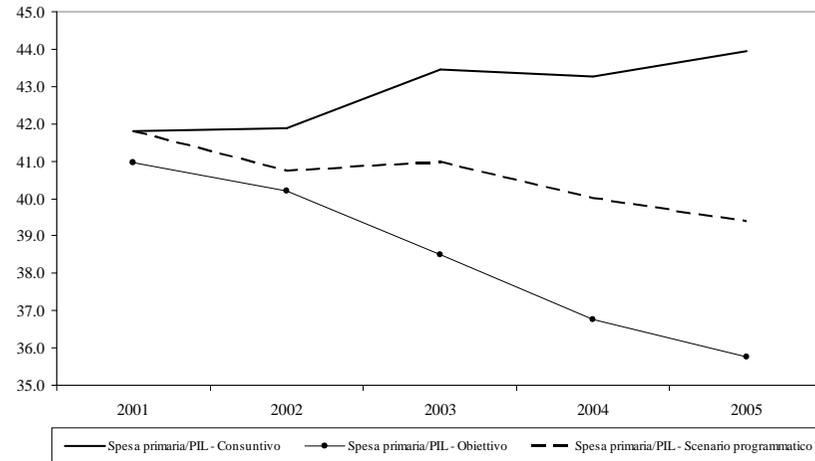
Nella figura 13 vengono messi a confronto: l'incidenza della spesa primaria sul PIL indicata nel DPEF per gli anni 2002-06, presentato nell'estate del 2001; i suoi livelli registrati a consuntivo e il valore che avrebbe assunto tale incidenza qualora il tasso di crescita del prodotto indicato dal Governo in ciascuno degli anni considerati si fosse realizzato (linea tratteggiata)⁶⁶.

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 riflette una errata valutazione del livello della spesa nel 2001.

⁶⁵ 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 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

⁶⁶ I dati riportati nella figura 13 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.

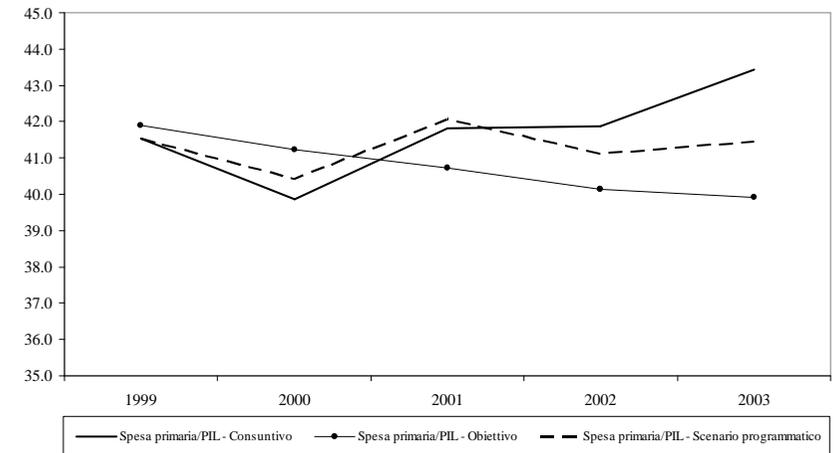
Fig. 13

Spesa primaria: confronto tra andamento effettivo e programmatico (2002-06)

A conclusioni simili si giunge prendendo come riferimento il quadro programmatico del DPEF per gli anni 2000-03 (figura 14). Il divario tra obiettivo e consuntivo è pari a circa 3,5 punti percentuali di PIL nel 2003, di cui oltre la metà imputabile ad una dinamica del PIL peggiore di quanto previsto nel luglio 1999⁶⁷. La crescita media nel periodo 2000-03 è stata pari a circa l'1,4 per cento contro una previsione del 2,6.

⁶⁷ 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).

Fig. 14

Spesa primaria: andamento effettivo e programmatico (2000-03)**6. Conclusioni**

L'azione di riequilibrio dei conti pubblici degli anni 1992-97 aveva determinato una drastica riduzione del disavanzo pubblico e permesso l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria. Tuttavia, l'aggiustamento si era basato soprattutto su un forte aumento della pressione fiscale e su tagli alle spese sanitarie, senza un'adeguata ridefinizione degli obiettivi dell'intervento pubblico in questo settore, e agli investimenti pubblici⁶⁸. Tali caratteristiche rendevano precario l'aggiustamento, così che il risultato del 1997 veniva indicato come un *successo non definitivo* (Franco, 2005).

⁶⁸ 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. Tenendo conto di questo, gli autori valutano che gli interventi dal lato delle spese e delle entrate sono stati di dimensioni pressoché analoghe. Inoltre, va rilevato come le riforme della previdenza del 1992 e del 1995 abbiano determinato risparmi considerevoli anche nel lungo periodo. Questi aspetti sono sottolineati anche in Degni *et al.* (2001) e in Bernasconi e Marenzi (1998).

Questa complessa eredità si è riflessa sugli obiettivi delle politiche di bilancio del periodo successivo e sui loro risultati. Tra gli obiettivi dei documenti di programmazione presentati tra il 1998 e il 2005 viene infatti costantemente indicata come prioritaria la riduzione della pressione fiscale, che nel 1997 aveva raggiunto il 43,7 per cento, il valore massimo dal dopoguerra. Viene inoltre sottolineata la necessità di accrescere le risorse per gli investimenti pubblici. 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 al momento dell'ammissione all'Unione monetaria. Tuttavia, questo obiettivo è molto meno condiviso nel dibattito politico e nei primi anni la sua realizzazione viene di fatto interamente condizionata al successo nelle azioni di riduzione della spesa primaria corrente. Dall'estate del 2005, quando viene avviata in sede europea la Procedura per i deficit eccessivi nei confronti dell'Italia, l'obiettivo di contenimento del disavanzo torna a essere prioritario.

Questo lavoro analizza le caratteristiche e i risultati delle politiche di bilancio realizzate negli anni 1998-2006. Le principali conclusioni dell'analisi sono:

1. In quasi tutti gli anni considerati il contenimento del disavanzo ascrivibile alle misure temporanee è stato di dimensioni rilevanti. Il ricorso a tali misure ha mirato principalmente a *guadagnare tempo* in un contesto macroeconomico che veniva percepito come sfavorevole, rispettando i vincoli di bilancio europei.
2. L'utilizzo di questo strumento avrebbe dovuto ridursi negli anni successivi al 1997, coerentemente con l'impegno preso con il Patto di stabilità e crescita di raggiungere nel medio termine un saldo di bilancio in pareggio o in avanzo. Ciò si è verificato solo fino al 2000. Successivamente il ricorso a tali misure è progressivamente aumentato, raggiungendo un massimo nel 2003. Nel periodo 2001-04 essa è pari in media a quasi il 2 per cento del PIL.
3. La strategia del guadagnare tempo non sembra essere pienamente giustificata sulla base delle informazioni oggi disponibili, che posizionano il picco negativo del ciclo nell'estate del 2005, quando l'entità degli effetti delle misure temporanee era già tornata su livelli contenuti.

4. Dall'analisi degli andamenti strutturali emergono 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 triennio vi è un'inversione di tendenza e il saldo primario strutturale migliora di 2 punti. Questa distinzione non emerge facendo riferimento al saldo primario non corretto, che segna un costante peggioramento in tutto il periodo in esame.
5. Il peggioramento strutturale degli anni 1998-2003 è attribuibile soprattutto agli interventi di riduzione permanente del prelievo che hanno determinato complessivamente minori entrate per 3,5 punti percentuali del prodotto; con tali misure l'incidenza delle entrate, escludendo le componenti transitorie, ritorna sostanzialmente al livello del 1991. Un ruolo appena inferiore nel peggioramento del saldo è svolto dalle spese primarie, che aumentano di 2,8 punti in rapporto al prodotto. Come per le entrate, i risultati per le erogazioni possono in parte essere ricondotti alla composizione dell'aggiustamento precedente: la crescita della spesa è infatti 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 da un eccessivo ottimismo.
7. Anche il miglioramento strutturale degli anni 2004-06, concentrato soprattutto in quest'ultimo anno, è guidato dall'aumento delle entrate. In questo periodo, preso atto del forte deterioramento dei conti, l'obiettivo di abbassare la pressione fiscale diviene meno prioritario nei documenti programmatici e di fatto si realizzano interventi che nel complesso inaspriscono, seppure di poco, il prelievo. Gran parte della crescita dell'incidenza delle entrate sul prodotto è tuttavia connessa con l'operare del drenaggio fiscale e di alcuni fenomeni favorevoli. Dal lato della spesa, la stabilità complessiva in rapporto al prodotto riflette essenzialmente la compressione dell'incidenza della spesa per investimenti, mentre continua la crescita di quella corrente, concentrata nel comparto della sanità.

8. Tenendo conto delle sue caratteristiche, il miglioramento dei conti dell'ultimo triennio va valutato con cautela. Vi hanno contribuito in parte fenomeni non necessariamente permanenti, quali il perdurare della fase di rialzo dei corsi azionari e dei prezzi degli immobili. 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 per investimento.
9. Infine, se si considera l'intero periodo 1998-2006 e gli obiettivi enunciati dai vari Governi di questi anni, la responsabilità del peggioramento dei conti pubblici è essenzialmente attribuibile all'incapacità di controllare la dinamica della spesa corrente. Questo appare come il principale problema da affrontare nei prossimi anni, per assicurare un assetto sostenibile delle finanze pubbliche.

Bibliografia

- Arellano, M. e S.R. Bond (1991), "Some tests of specification for panel data: Montecarlo evidence and an application to employment equations", in *Review of Economic Studies*, vol. 58, n. 2, pagg. 277-297.
- Balassone, F., D. Franco, S. Momigliano e D. Monacelli (2002), "Italy: Fiscal Consolidation and its Legacy", in Banca d'Italia, *The Impact of Fiscal Policy*, Roma.
- Balassone, F., D. Franco e S. Zotteri (2004), "La finanza decentrata nell'ambito dell'Unione economica e monetaria: quali regole?", in *Stato e mercato*, il Mulino 1/2004.
- Balassone, F e S. Zotteri (2001), "Il patto di stabilità interno due anni dopo: norme più "morbide", risultati più deludenti", *Economia Pubblica* n.6.
- Banca d'Italia, "Relazione Annuale", anni 1997 – 2006.
- Banca d'Italia (1998), "I recenti provvedimenti di riordino del sistema fiscale", in *Bollettino economico* n. 30, febbraio.
- _____, "Bollettino Economico", anni 1997 – 2007.
- _____, (1999), "Indicators of structural budget balances", Papers presentati al Workshop organizzato dalla Banca d'Italia a Perugia il 26-28 novembre 1998, 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, in corso di pubblicazione.
- Baxter, M. e R.G. King (1995), "Measuring business cycles: approximate band-pass filters for economic time series", in *NBER Working Paper*, n. 5022.
- 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), *La finanza pubblica italiana*, Rapporto, 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 industrialisés. Des croissances plus proches mais des zones déphasées", in *Economie et Statistique* 298 (8): 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).

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.

Commissione Europea (2002), "Autumn Forecasts".
 _____, "Public finances in EMU", anni 1997 -2006.
 _____ (2006), "Autumn forecasts".
 _____ (2007), "Spring forecasts".

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

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

Denis, C., K. Mc Morrow e W. Roger (2002), "Production function approach to calculating potential growth and output gaps – estimates for the EU Member States and the US", European Commission, in *DG ECFIN Economic Papers*, n. 176.

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

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

Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare e P. van den Noord (1995), "Estimating potential output, output gaps and structural budget balances", in *OECD Economics Department working papers*, n. 152.

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

Girouard, N e R. Price (2004), "Asset Price Cycles, One-off Factors and Structural Budget Balances", in *OECD Economic Department Working Paper*, n. 391

Golinelli, R. e S. Somigliano (2006), "Real-time Determinants of Fiscal Policies in the Euro Area", *Journal of Policy Modelling*, forthcoming.

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

Hodrick, R.J. e E.C. Prescott (1997), "Postwar US business cycle: an empirical investigation", in *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 29, n. 1, pagg. 1-16.

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

IMF (1993), "World Economic Outlook".
 _____ (2002), "World Economic Outlook".
 _____ (2006), "World Economic Outlook".
 _____ (2007), "World Economic Outlook".

ISAE (2004), "Secondo rapporto annuale sull'attuazione del federalismo", febbraio.
 _____ (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 (2006), Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche – Serie SEC95 – anni 1980-2005.

Kopits, G. e S. Symansky (1998), "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper, No. 162.

Kremer, J., C.R. Braz, T. Brosens, G. Langenus, S. Momigliano e M. Spolander (2006a), "A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances", in *Banca d'Italia* (2006).

Kremer, J. e C.R. Braz, T. Brosens, G. Langenus, S. Momigliano e M. Spolander (2006b), "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, pp. 358-370.

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.

Langedijk, S. e M. Larch (2006), "Calibrating real-time potential output estimates in the context of the EU fiscal surveillance", European Commission – DG ECFIN.

Lippi, M. e L. Reichlin (1994), "Diffusion of technical change and the decomposition of output into trend and cycle", in *Review of Economic Studies*, vol. 61, n. 1, pagg. 19-30.

Locarno, A. e A. Staderini (2007), "Il gettito tributario nel periodo 1978-2006: misure discrezionali e tendenze di medio-lungo periodo", in corso di pubblicazione.

Marino, M.R., G. Messina e A. Staderini (2005), "Gli effetti redistributivi della recente riforma dell'imposta sul reddito", presentato al Convegno "Povertà, lavoro e politiche per l'inclusione sociale" organizzato dalla Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale e dall'Università degli Studi di Trento, 11-12 novembre 2005, in corso di pubblicazione.

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.

Mc Morrow, K. e W. Roger (2001), "Potential output: measurement methods, new economy influences and scenarios for 2001-2010, in *ECFIN Economic Papers*, n. 150.

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 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.

Momigliano, S. e S. Zotteri (2005), "Le regole di bilancio europee: il Patto di stabilità e crescita".

National Bank of Belgium (2006), "Annual Report", Chapter 6.

OECD (2002), "Economic Outlook".

_____ (2006), "Economic Outlook".

_____ (2007), "Economic Outlook".

Oliveira Martins, J., C. de la Maisonnette e S. Bjørnerud (2006), "Projections of OECD Health and Long-term Care Public Expenditures", in Banca d'Italia, *Fiscal Indicators*.

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.

Orphanides, A. e S. van Norden (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.

Perotti, R. (1996), "Fiscal consolidation in Europe", *American Economic Review*, vol. 86/2.

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: estimate 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 *Tema 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 della 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 2006
(in percentuale del PIL)

	Banca d'Italia		Commissione		FMI		OCSE	
	2002*	2006	2002	2006	2002	2006	2002	2006
2001	0.3	0.8	0.2	1.0	-0.4	1.3	-0.1	1.0
2002	-0.1	0.4	-0.6	0.5	-0.3	1.2	-0.7	0.7
2003	-0.2	0.0	-0.6	0.0	-0.3	0.1	-0.9	0.1

Fonti: FMI, *World Economic Outlook* (settembre 2002 e 2006); OCSE, *Economic Outlook* (dicembre 2002 e 2006); Commissione Europea, *Autumn Forecasts* 2002 e 2006; nostre elaborazioni. La componente ciclica è calcolata per differenza tra il saldo effettivo e quello strutturale.

(*) 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	0,55
2004	Cancellazione crediti dello Stato nei confronti della TAV	0,23
2004	Acconto imposta sulle riserve matematiche delle assicurazioni	0,05
	Totale	1,82
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	0,09
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	0,87
2006	Rimborsi IVA connessi con sentenza Corte di Giustizia europea (settembre 2006)	-1,08
2006	Cancellazione crediti dello Stato nei confronti della TAV	-0,65
2006	Crediti agricoli cartolarizzati	-0,05
2006	Dismissioni immobiliari	0,09
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	-1,25

Nota: Un segno positivo corrisponde a un effetto migliorativo del saldo.

(1) Net effect of the lower expenditure for pensions and the lower revenue from withholding taxes on pension income.

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 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 1997-2006

	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 <i>one-off</i> .	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.