# La finanza pubblica in Italia - (Prof. Leonzio Rizzo - Economia Pubblica L-Z)

E' obiettivo di questa lezione definire i soggetti della finanza pubblica e tracciare un quadro quantitativo della finanza pubblica in Italia, discutendone gli eventuali problemi. Nella prima parte della lezione ci chiediamo quali sono i soggetti che compongono il settore pubblico, quali attività svolgono questi soggetti e quindi, in relazione e in funzione delle definizioni date, presenteremo alcune misure della presenza del settore pubblico nella vita economica di un paese.

## 1 Aggregazione di enti pubblici secondo il criterio funzionale

Tali misure, come si diceva, sono funzionali ai criteri di classificazione/aggregazione dell'attività pubblica utilizzati, che operativamente si riflettono poi nelle definzioni contabili che esamineremo nella lezione. Esistono due importanti criteri di aggregazione: quello *funzionale* e quello *istituzionale*. Il *criterio funzionale* consente di aggregare tutti i soggetti, la cui funzione principale consiste nella *produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita* o nella *redistribuzione del reddito e della ricchezza*.

### 1.1 Il conto consolidato dalla PA

L'aggregato che raggruppa gli enti sulla base di tale criterio è quello della *Pubblica Amministrazione* (PA), criterio adottato sia dall'ISTAT che dall'Eurostat e punto di riferimento per la definizione degli obiettivi di finanza pubblica europei. Il conto consolidato della PA è il frutto del consolidamento di numerosi conti di enti che svolgno funzioni pubbliche (Figura 1). Ovviamente è possibile distinguere diversi macroaggregati, che poi, se consolidati, consentono di arrivare al conto della PA. In particolare il conto della PA può essere visto come il frutto del consolidamento dei conti dell'Amministrazione centrale, Enti di previdenza ed Amministrazione locale.

All'interno del conto dell'*amministrazione centrale* vi sono tutti gli enti che al cui attività si estende su gran parte del territorio nazionale, e comprende gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale (come le Camere), i Ministeri, le Agenzie fiscali (come l'Agenzia delle Entrate), enti di regolazione dell'attività economica e altre autorità amministrative indipendenti (come l'Autorità nazionale anticorruzione – ANAC), le aziende autonome statali che producono per il mercato (come Anas s.p.a) ed altri enti centrali come il CNR, ISTAT e CONI, etc... Nel conto degli *enti di previdenza,* cioè le istituzioni previste ai sensi dell'art. 38 della Costituzione che gestiscono l'assistenza

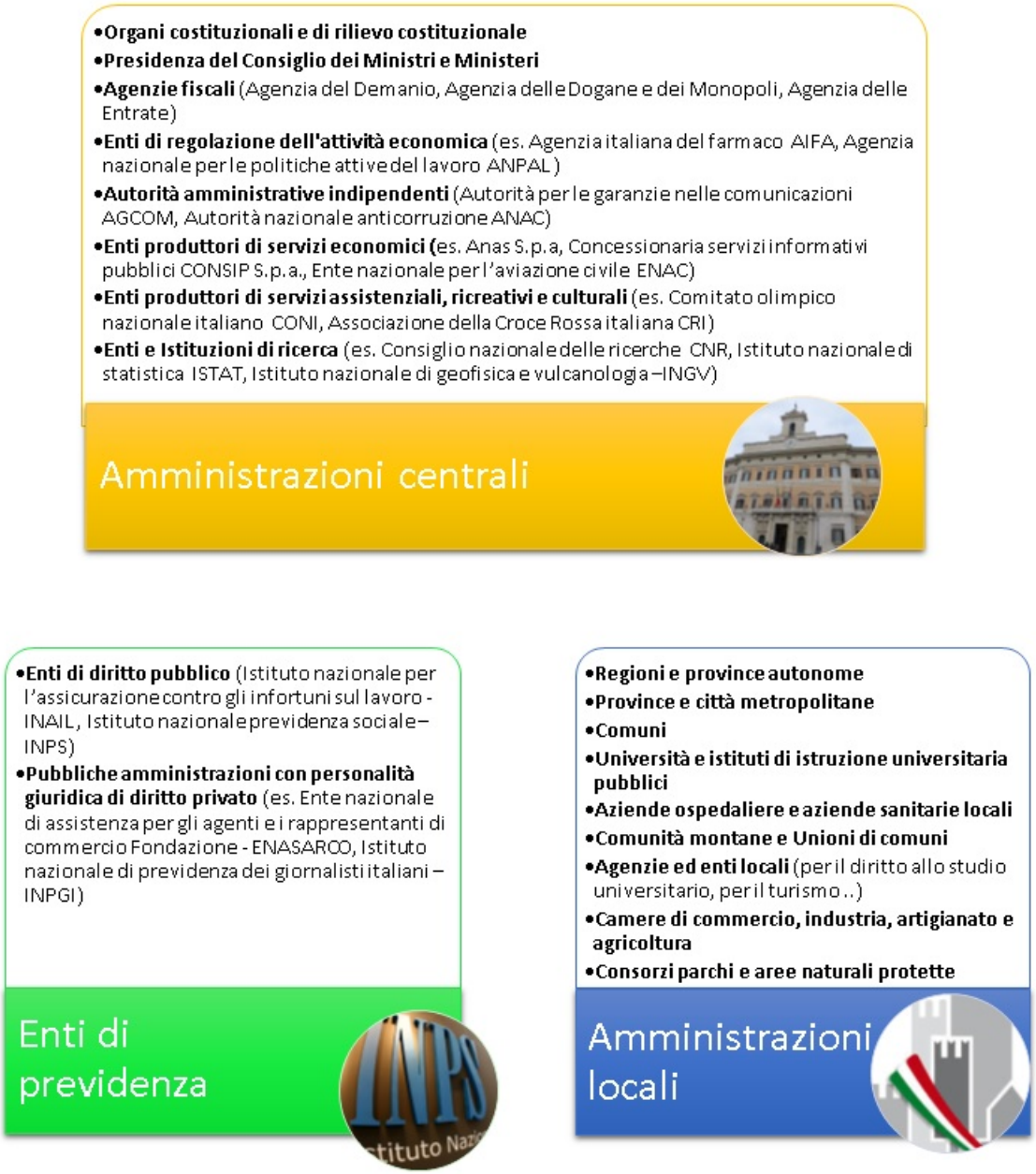
previdenziale o sue forme sostitutive e si finanziano tramite contribuzione sociale, ritroviamo l'INPS; l'INAIL ed altre casse previdenziali minori. Infine il comparto *Amministrazione locale* è composto da enti che svolgono la propia attività su parte del territorio nazionale. Questi sono Regioni e Province Autonome, Province, Comuni, Unioni di Comuni, Comunità Montane, Università, Aziende Ospedaliere, Aziende Sanitarie Locali ed altri enti minori.

I conti relativi all'aggregato Amministrazioni Pubbliche per l'Italia sono elaborati dall'ISTAT, seguendo criteri omogenei (contabilità di tipo SEC) e sono conti economici di competenza, ovvero si tiene conto solo delle erogazioni la cui maturazione è avvenuta nell'anno di riferimento, indipendetemente dall'effettiva erogazione monetaria in entrata e in uscita, a cui attiene una contabilità ispirata al criterio di cassa, che è quella utilizzata nella costruzione dei conti pubblici secondo il criterio istituzionale, che analizzeremo successivamente.

I conti economici escludono tutte quelle entrate ed uscite che non danno luogo a modificazioni nella situazione patrimoniale degli enti considerati. Ad esempio, per quanto riguarda le entrate della voce *riscossione crediti*, le attività dello stato patrimoniale registrano una diminuzione di crediti ed un incremento di liquidità in cassa. Per quanto riguarda le uscite la voce *acquisizione attività finanziarie* corrisponde ad un incremento del patrimonio ed un identico decremento corrispondente all'esborso di cassa. Entrambe le operazioni modificano la composizione delle attività patrimoniali ma non il loro ammontare. Queste operazioni modificano però il fabbisogno di cassa e quindi sono importanti nella contabilità finanziaria.

I conti delle amministrazioni pubbliche non considerano quindi il concetto di fabbisogno finanziario. Da essi si possono infatti ricavare unicamente informazioni relative all'indebitamento netto. Applicare il criterio contabile di competenza economica non è facile, nè immediato, quindi molto spesso i conti utilizzati per verificare lo stato di salute del paese e per fare eventuali previsioni sull'indebitamento netto finale dell'anno sono quelli di cassa.

Figura 1: Elenco delle Amministrazioni Pubbliche



## 1.2 I saldi della PA

Il conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche evidenzia tre saldi principali: il saldo di parte corrente, il saldo totale e il saldo totale al netto degli interessi. Il *saldo di parte corrente* risulta dalla differenza tra entrate e uscite correnti. Se questo è negativo misura l'ammontare di risparmio pubblico assorbito dagli enti del settore; se è positivo, misura l'ammontare di risparmio pubblico accumulato. Il *saldo totale* è dato dalla differenza tra entrate totali ed uscite totali (ove entrambe sono computate al netto delle partite finanziarie): se tale differenza è negativa allora il saldo viene detto *indebitamento netto* (proprio perchè al netto delle partite finanziarie), se la differenza è positiva siamo in presenza di *accreditamento netto* (proprio perchè al netto delle partite finanziarie).

Il saldo totale al netto degli interessi è il *saldo primario*, che è detto avanzo o disavanzo a seconda che questo sia positivo o negativo. E' importante sofferemarsi sul calcolo di tale saldo. Questo è dato dalla differenza tra entrate totali e spese totali calcolate la netto degli interessi, quindi: entrate totali - (spese totali- interessi)= entrate totali - spese totali + interessi. Quindi l'avanzo e/o disavanzo primario è pari all'accreditamento e/o indebitamento netto + gli interessi. Bisogna dunque fare attenzione a mettere il segno giusto di fronte agli interessi!

A titolo esemplificativo analizziamo la Tabella 3 ove sono riportati i saldi rilevanti prima definiti per gli anni dal 2006 al 2012. Il risparmio pubblico è positivo dal 2006 al 2008 e diventa negativo a partire dal 2009 anche se si riduce costantemente sino al 2012 (-0,36% del Pil). Si noti che il saldo totale è sempre negativo (e quindi indebitamento netto) mentre il saldo totale al netto degli interessi è sempre positivo (quindi avanzo primario) fatta eccezione per il 2009: si deduce facilmente il ruolo importante degli interessi passivi nel determinare l'ammontare dell'indebitamento netto. Ancora, l'indebitmento netto raggunge, nel 2012, il paramentro di riferimento di Masstricht: il rapporto tra indebitamento netto e Pil è pari, infatti, al 3%. A partire dal 2010 il rapporto tra debito pubblico e Pil è doppio rispetto a quello massimo fissato da Masstricht (60%) e nel 2012 il debito pubblico tocca la soglia dei 2 mila miliardi di euro ed è pari al 127% del Pil. Tuttavia è interessante notare che, ad esempio dal 2011 al 2012, il rapporto tra debito pubblico e Pil aumenta non solo perchè aumenta il valore assoluto del debito pubblico (tra il 2011 e il 2012 la variazione del debito pubblico è pari a + 4,29%) ma anche perchè dimuisce il Pil (- 0,85% tra il 2011 e 2012).

Tabella 1: I saldi e il conto economico della PA. Anni 2006-2011

| Anno | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil |
| 1. Totale entrate correnti | 678,610 | 43.8 | 725,150 | 45.1 | 733,819 | 45.0 | 706,581 | 44.9 | 726,759 | 45.3 | 737,637 | 45.0 |
| 2. Totale entrate in conto capitale | 4,367 | 0.3 | 4,400 | 0.3 | 3,903 | 0.2 | 15,532 | 1.0 | 6,162 | 0.4 | 10,694 | 0.7 |
| 3. Totale entrate complessive (1+2) | 682,977 | 44.1 | 729,550 | 45.3 | 737,722 | 45.2 | 722,113 | 45.9 | 732,921 | 45.7 | 748,331 | 45.7 |
| 4. Totale uscite correnti | 652,822 | 42.2 | 680,309 | 42.3 | 709,527 | 43.5 | 722,875 | 46.0 | 733,825 | 45.7 | 742,836 | 45.4 |
| *di cui interessi passivi* | *68,869* | *4.4* | *76,660* | *4.8* | *80,461* | *4.9* | *69,457* | *4.4* | *68,836* | *4.3* | *76,416* | *4.7* |
| 5. Totale uscite in conto capitale | 84,710 | 5.5 | 72,818 | 4.5 | 71,137 | 4.4 | 81,786 | 5.2 | 66,669 | 4.2 | 65,726 | 4.0 |
| 6. Totale uscite (4+5) | 737,532 | 47.6 | 753,127 | 46.8 | 780,664 | 47.8 | 804,661 | 51.2 | 800,494 | 49.9 | 808,562 | 49.4 |
| SALDI | | | | | | | | | | | | |
| 7. Risparmio pubblico (1-4) | 25,788 | 1.7 | 44,841 | 2.8 | 24,292 | 1.5 | -16,294 | -1.0 | -7,066 | -0.4 | -5,199 | -0.3 |
| 8. Indebitamento netto (3-6) | -54,555 | -3.5 | -23,577 | -1.5 | -42,942 | -2.6 | -82,548 | -5.2 | -67,573 | -4.2 | -60,231 | -3.7 |
| 9. Avanzo primario (8+interessi) | 14,314 | 0.9 | 53,083 | 3.3 | 37,519 | 2.3 | -13,091 | -0.8 | 1,263 | 0.1 | 16,185 | 1.0 |
| DEBITO pubblico PA | 1,588,072 | 103 | 1,606,203 | 100 | 1,671,401 | 102 | 1,770,230 | 113 | 1,851,817 | 115 | 1,908,004 | 117 |
| PIL | 1,548,473 | | 1,609,551 | | 1,632,151 | | 1,572,878 | | 1,604,515 | | 1,637,463 | |

Tabella 2: I saldi e il conto economico della PA. Anni 2012-2017

| Anno | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil | Mil di Euro | % Pil |
| 1. Totale entrate correnti | 766,338 | 47.5 | 763,720 | 47.6 | 769,495 | 47.4 | 780,419 | 47.2 | 779,154 | 46.1 | 794,793 | 46.1 |
| 2. Totale entrate in conto capitale | 5,921 | 0.4 | 8,768 | 0.5 | 6,667 | 0.4 | 6,853 | 0.4 | 6,791 | 0.4 | 4,910 | 0.3 |
| 3. Totale entrate complessive (1+2) | 772,259 | 47.9 | 772,488 | 48.1 | 776,162 | 47.9 | 787,272 | 47.7 | 785,945 | 46.5 | 799,703 | 46.4 |
| 4. Totale uscite correnti | 754,997 | 46.8 | 761,269 | 47.4 | 765,349 | 47.2 | 762,055 | 46.1 | 771,509 | 45.7 | 773,852 | 44.9 |
| *di cui interessi passivi* | *83,566* | *5.2* | *77,605* | *4.8* | *74,379* | *4.6* | *68,061* | *4.1* | *66,300* | *3.9* | *65,515* | *3.8* |
| 5. Totale uscite in conto capitale | 64,340 | 4.0 | 58,112 | 3.6 | 60,153 | 3.7 | 68,370 | 4.1 | 57,373 | 3.4 | 66,911 | 3.9 |
| 6. Totale uscite (4+5) | 819,337 | 50.8 | 819,381 | 51.1 | 825,502 | 50.9 | 830,425 | 50.3 | 828,882 | 49.1 | 840,763 | 48.7 |
| SALDI | | | | | | | | | | | | |
| 7. Risparmio pubblico (1-4) | 11,341 | 0.7 | 2,451 | 0.2 | 4,146 | 0.3 | 18,364 | 1.1 | 7,645 | 0.5 | 20,941 | 1.2 |
| 8. Indebitamento netto (3-6) | -47,078 | -2.9 | -46,893 | -2.9 | -49,340 | -3.0 | -43,153 | -2.6 | -42,937 | -2.5 | -41,060 | -2.4 |
| 9. Avanzo primario (8+interessi) | 36,488 | 2.3 | 30,712 | 1.9 | 25,039 | 1.5 | 24,908 | 1.5 | 23,363 | 1.4 | 24,455 | 1.4 |
| DEBITO pubblico PA | 1,990,130 | 123 | 2,070,254 | 129 | 2,137,322 | 132 | 2,173,403 | 132 | 2,219,581 | 131 | 2,263,479 | 131 |
| PIL | 1,613,265 | | 1,604,599 | | 1,621,827 | | 1,652,085 | | 1,689,748 | | 1,724,955 | |

# 2 Aggregazione di enti pubblici secondo il criterio istituzionale

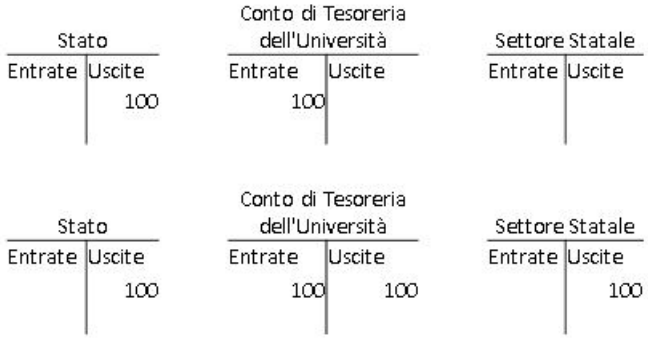
IL criterio *istituzionale* prevede due aggregazioni rilevanti dal punto di vista contabile: il *settore statale* e il *settore pubblico*.

## 2.1 I conti del settore statale

Il *settore statale* è composto da Stato (Bilancio e Tesoreria), Cassa Depositi e Prestiti, Aziende Autonome Statali e assimilate. Non fanno parte di queste ultime le aziende autonome trasformatesi in SPA o enti pubblici come Ferrovie, Poste Italiane, Ente Tabacchi Italiani etc.. Il settore statale è un aggregato molto importante per il controllo dei flussi di cassa, soprattutto in corso d'anno. I conti sono di natura finanziaria ed è utilizzato il principio di cassa. I conti di tale settore hanno l'obiettivo di mettere in evidenza con tempestività le cause di formazione del fabbisogno finanziario. L'aggregato non può essere pienamente compreso se non si ha presente il duplice ruolo del Ministero dell'Economia. Quest'ultimo è infatti *cassiere* per le entrate e le uscite del bilancio dello Stato e *regolatore* dei rapporti finanziari tra Stato ed altri enti. Quest'ultima mansione viene svolta tramite la Tesoreria, che contiene i conti di enti pubblici diversi dallo Stato (come Regioni, Province, Comuni, ASL, Università, Enti di Previdenza, Aziende Autonome etc..) ove questi detengono le proprie giacenze di cassa.

I fondi che dal bilancio dello Stato affluiscono agli enti decentrati transitano per i conti di Tesoreria ad essi intestati. Ad esempio, un pagamento a favore dell'Università non ha alcun effetto sul fabbisogno statale, fino a quando le Università non effettuano il prelievo dal conto di Tesoreria. Quando lo Stato decide ogni anno quanto devolvere all'Università di Ferrara, tramite un decreto, che ripartisce l'FFO (Fondo di finanziamento ordinario), il trasferimento, che pari ipotizziamo essere 100, è un'uscita per il bilancio dello Stato ed un'entrata per la Tesoreria (affluisce infatti in entrata al conto di Tesoreria dell'Università). Il settore statale (ove il conto di bilancio dello Stato ed il conto di Tesoreria sono consolidati) non registra di fatto alcuna varaizione nè in entrata, nè in uscita, quindi il pagamento effettuato dal bilancio dello Stato a favore dell'Università non ha alcun effetto sul fabbisogno del settore statale (Fig. 2a), fino a quando l'Università non effettua il prelievo dal conto di Tesoreria (Fig. 2b). Il fabbisogno del settore statale risulta quindi determinato non solo dall'andamento di pagamenti ed incassi del bilancio dello Stato, ma anche dai saldi dei conti di Tesoreria (risultanti dalla somma algebrica di prelievi e versamenti su tali conti).

Figura 2: Il conto di Tesoreria




**L'introduzione tesoreria unica: motivazione e sua evoluzione** La legge con la quale è stato introdotto il sistema di Tesoreria unica rappresenta l'ultimo di una serie di provvedimenti che hanno avuto come obiettivo il riafflusso nella Tesoreria statale delle disponibilità liquide degli Enti del Settore pubblico. Tale problematica cominciò ad emergere con l'avvio della riforma tributaria varata nei primi anni settanta, che, sopprimendo tra l'altro la capacità impositiva degli enti locali, trasferì l'onere di fornire i fondi necessari per il loro finanziamento al bilancio Statale, che ha così assunto sempre più il carattere di bilancio di «trasferimenti». Il fenomeno in esame venne sempre più evidenziandosi dopo l'emanazione, negli anni 1977-78, dei provvedimenti straordinari per il ripianamento dei debiti degli enti locali e con la modifica del sistema di finanziamento che prevedeva la determinazione delle assegnazioni sulla base del bilancio di competenza degli enti pubblici. In base al nuovo sistema di finanziamento le somme erogate dallo Stato uscivano dalla Tesoreria statale prima che venissero spese dagli enti destinatari, i quali ultimi, pertanto, potevano lucrare ingenti interessi bancari dalle banche tesoriere che avevano la disponibilità effettiva dei fondi; per contro, il Tesoro era costretto a indebitarsi anzitempo sopportando i connessi gravosi oneri.

Con l'introduzione del sistema di tesoreria unica si è pertanto realizzato lo scopo di far sì che le somme erogate agli enti del settore pubblico uscissero dalla Tesoreria statale solo nel momento della effettiva spendita da parte degli enti medesimi.

Sul piano operativo, una prima attuazione della nuova regolamentazione è stata rappresentata dall'istituzione a nome degli enti del settore pubblico (segnatamente enti locali territoriali) di contabilità speciali alle quali affluivano le somme erogate dallo Stato, somme che venivano prelevate - una volta soddisfatte alcuni particolari condizioni - per essere utilizzate nei modi consueti sulla base di ordini di pagamento emessi dagli enti stessi.

A ciascuno degli enti viene acceso un conto, articolato in due sottoconti: uno fruttifero e l'altro infruttifero. Nel primo sono versate a cura del tesoriere le entrate proprie degli enti, mentre in quello infruttifero debbono affluire le entrate provenienti dal bilancio dello Stato e delle Amministrazioni statali autonome nonché i fondi provenienti da altri enti del settore pubblico. Il nuovo sistema prevede che il tesoriere dell'ente esegua i pagamenti utilizzando in primo luogo le entrate riscosse nella giornata e, qualora queste non siano sufficienti, anticipando - fino all'importo

globale giacente nelle due contabilità speciali e con l'utilizzo prioritario di quelle fruttifere - le somme necessarie. Tale meccanismo consente al settore statale di sterilizzare l'uscita relativa un trasferimento verso altri enti pubblici fino al momento in cui l'ente destinatario del trasferimento ha effettiva necessità di liquidità per finanziare i propri pagamenti. Ciò determina talvolta giacenze nel conto di tesoreria anche molto consistenti che però non hanno alcun effetto sul livello di fabbisogno del settore statale.

Nel 1997 la legge n.279/1997 introduce la tesoreria (unica) mista che consente di non depositare presso la tesoreria statale le entrate proprie, dando la possibilità agli enti locali di depositare presso banche commerciali tali somme, che, comunque, devono essere prioritariamente utilizzate per i pagamenti effettuati dall'ente. Tuttavia l'introduzione delle tesoreria mista ha reso più complicato controllare il rispetto del vincolo di utilizzo prioritario del conto fruttifero, rendendo necessario conoscere giornalmente pagamenti e incassi di tutti gli enti locali e incrociarli con l'utilizzo del conto infruttifero in tesoreria (Audizione Senato 2010). Tale difficoltà è stata probabilmente anche una delle ragioni del temporaneo ritorno alla tesoreria unica ex legge n. 720/1984, che il governo ha ratificato all'articolo 35 del decreto legge n. 1/2012. Per nel 2011 si è ritornati al sistema di Tesoreria unica.

### 2.2 I conti e i saldi del settore statale

Il *settore pubblico* è l'aggregato più ampio di enti pubblici per il quale esistono specifiche rilevazioni. Esso include tutti gli enti del settore statale, gli altri enti dell'amministrazione centrale, gli enti dell'amministrazione locale (regioni, comuni, province ed altri enti), gli enti di previdenza, le ex aziende autonome statali e gli enti ad esse assimilati, compresi quelli che non fanno parte del settore statale.I conti del settore statale evidenziano un saldo chiamato fabbisogno di cassa del settore statale. Esso si calcola come differenza tra il totale degli incassi e il totale dei pagamenti del settore statale in ciascun anno. Un altro saldo rilevante del settore statale è il fabbisogno primario. Esso si calcola come differenza tra incassi totali e pagamenti totali al netto degli oneri per interessi.

I conti del *settore statale* elaborarati dal Ministero dell'Economia sono presentati nelle relazioni trimestrali sulla stima del fabbisogno di cassa del Settore pubblico. La relazione più importante è quella di marzo che offre il consuntivo dell'anno precedente, oltre che le previsioni per l'anno in corso.

## 3 Analisi delle voci rilevanti del conto economico consolidato della PA

### 3.1 Le entrate

Le entrate si suddividono (Tab 2) in entrate in conto corrente ed entrate in conto capitale. Le entrate correnti rappresentano tutte le risorse a disposizione della PA per il finanziamento delle spese di gestione annuali e l'erogazione dei servizi pubblici, mentre le entrate in conto capitale vanno invece a finanziare tutti i progetti di lungo termine. Tra le entrate in conto corrente abbiamo le imposte dirette all'interno di cui rientrano i tributi sul reddito e sul patrimonio, e le imposte indirette, che sono prelievi che gravano sul contribuente, quando questi consuma o effettua un trasferimento di un bene. Tra le entrate correnti vi sono poi i contributi sociali, che sono in parte a carico dei datori di lavoro ed in parte a carico dei lavoratori. Questi sono commisurati ai redditi da lavoro e finalizzati al

finanziamento delle prestazioni sociali (pensioni, assicurazioni sociali) e versati direttamente agli enti di previdenza quando si lavora (contributi effettivi), sono compresi anche i contributi sociali figurativi che sono una contropartita contabile da parte dell'INPS per i periodi in cui si verifica l'interruzione o una riduzione dell'attività produttiva. Tra le entrate correnti vi sono anche *Altre entrate* in cui sono compresi i profitti di enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione e i proventi derivanti da tariffe, multe e canoni; infine abbiamo i contributi sociali figurativi che sono una contropartita contabile di prestazioni erogate da enti appartenenti alla PA e che non transitano per gli enti di previdenza. Tra le entrate in conto capitale vi sono ad esempio quelle derivanti da alienazioni di immobili pubblici o dal pagamento degli oneri di urbanizzazione.

Tabella 3: Le entrate della AP nel 2018, in milioni di euro.

| | 2018 |
|---|---|
| 1.Entrate tributarie | 503.560 |
| *1.1 di cui Imposte dirette* | 249.062 |
| *1.2 di cui Imposte indirette* | 253.129 |
| *1.3 di cui altre imposte* | 1.369 |
| 2.Contributi sociali | 234.263 |
| *2.1 di cui effettivi* | 230.299 |
| *2.2 di cui figurativi* | 3.964 |
| 3. Altre entrate correnti | 72.998 |
| **4. Totale entrate correnti (1+2+3)** | 810.821 |
| | |
| 5. Entrate in conto capitale | 2.181 |
| **6. Totale entrate complessive (4+5)** | 813.002 |

Tali voci di conto consolididato della PA combinate con il PIL permettono di definire la *pressione fiscale* come l'ammontare di risorse che la Pubblica Amministrazione preleva ogni anno sotto forma di imposte e contributi, per l'anno 2018 è pari a circa il 42%:

$$\frac{imposte\,dirette + imposte\,indirette + contributi\,sociali}{PIL}$$

La *pressione tributaria* indica invece l'ammontare di risorse che la Pubblica Amministrazione preleva sotto forma di imposte, per l'anno 2018 è pari a circa il 29%:

$$\frac{imposte\,dirette + imposte\,indirette}{PIL}$$

### 3.1.1 Analisi delle entrate dal 1970 al 2016

Dal 1980 al 2016 la pressione fiscale in Italia è aumentata di circa 18 punti percenutali, con un trend costantemente crescente fino al 1997, negli anni successivi si osserva una fase di lieve declino che riprende a crescere dall'inizio del secolo. Dopo la crisi la pressione fiscale aumenta sia per le misure di austerità, sia, soprattutto, per il rallentamento della crescita del Pil, questo ha portato l'Italia tra i paesi europei con un livello di pressione fiscale più elevato.

Negli ultimi 50 anni la composizione delle principali entrate della PA (Fig. 4) si è profondamente modificata. Nel 1970 il sistema era fortemente sbilanciato a favore dei contributi sociali e delle imposte indirette. La fondamentale riforma fiscale degli anni 1973-74 ha modificato gradualmente la situazione dando un peso crescente alle imposte dirette, infatti dal 1978 in poi la quota di imposte dirette supera quella di imposte indirette. Le imposte indirette e i contributi sociali si mantengono costanti nel tempo. Nel 1998 l'introduzione dell'IRAP ha ulteriormente rafforzato le imposte dirette (questo non si nota nel grafico, poichè la contabilità ISTAT classifica l'IRAP tra le imposte indirette), riducendo i contributi sociali (sanitari). Nel 2003 Tremonti introduce l'IRER e riforma le aliquote e scaglioni IRPEF, introducendo una no-tax area tramite un sistema di deduzioni, provocando una riduzione di pressione fiscale, che viene però compensata da aumento di prelievi indiretti, contributi sociali e una tantum. Le politiche di recupero dell'evasione spiegano l'incremento del peso percentuale dell'imposizione diretta negli anni più recenti. Inoltre, dal 2009, grazie a modifiche del prelievo dei governi decentrati come parte del processo di realizzazione del federalismo fiscale, le entrate dirette tornano a salire. Le imposte aumentano grazie ad un aumento dell'IVA dal 20% al 21% nel 2011 e dal 21% al 22% nel 2013.

Figura 3: Pressione fiscale e tributaria. Anni 1970-2016

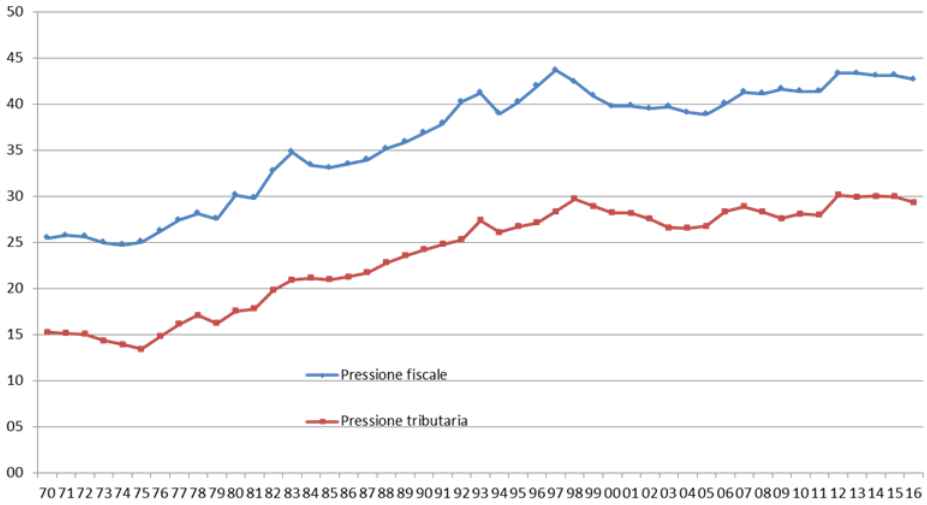
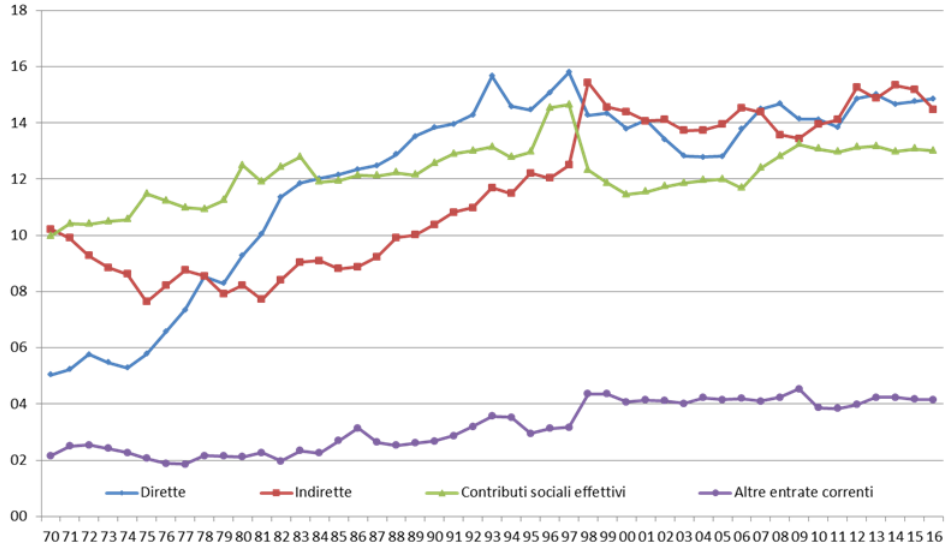


Figura 4: Le entrate delle AP in percentuale del PIL. Anni 1970-2016




## 3.2 Le spese

Le *spese totali* (Tab 3) sono date dalla somma della *spese correnti* e dalle *spese in conto capitale*. Le spese correnti si riferiscono a spese necessarie per il normale funzionamento mentre le spese in conto capitale sono spese di investimento, destinate ad avere un'orizzonte temporale superiore all'anno di riferimento. Le voci principali della spese corrente sono i *redditi da lavoratore dipendente*, cioè la remunerazione complessiva erogata ai propri dipendenti dalle Amministrazioni pubbliche, i *consumi intermedi*, il totale degli acquisti di beni e servizi fatti direttamenti dalla PA, e le *prestazioni sociali in denaro*, ovvero le pensioni e le spese per *interessi passivi*, il costo del debito pubblico della PA. Nel caso di spese in conto capitale, esse consistono in *investimenti fissi lordi* effettutati dalla Pubblica Amministrtazione e dai *contributi agli investimenti* per le imprese.

.

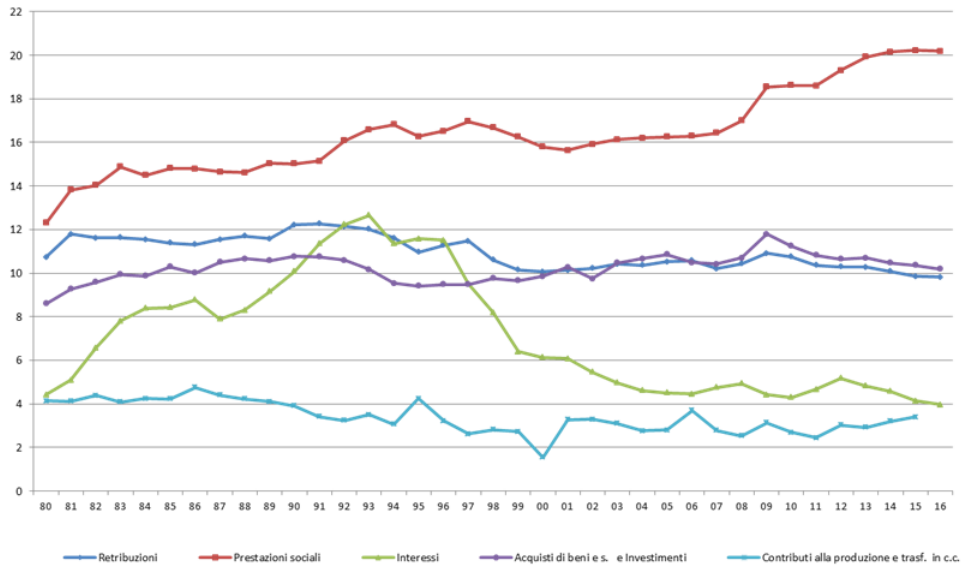
Tabella 4: Le uscite della AP nel 2018, in milioni di euro.

| | 2018 |
|---|---|
| 1. Redditi da lavoratore dipendente | 169.560 |
| 2. Consumi intermedi | 143.355 |
| 3. Prestazioni sociali in denaro | 349.780 |
| 4. Altre spese correnti | 65.616 |
| **5. Totale spese correnti al netto interessi (1+2+3+4)** | 728.311 |
| 6. Interessi passivi | 64.477 |
| **7. Totale spese correnti (5+6)** | 792.788 |
| | |
| 8. Investimenti fissi lordi | 33.331 |
| 9. Contributi agli investimenti | 14.224 |
| 10. Altre spese in conto capitale | 6.834 |
| **11. Totale spese in conto capitale (8+9+10)** | 54.389 |
| | |
| **12. Totale spese (7+11)** | 847.177 |

### 3.2.1 Analisi delle spese dal 1970 al 2012

Nella figura 5 sono presentate alcune voci rilevanti di spesa secondo la classificazione economica. Se si esclude la componente degli interessi, molto dinamica nel tempo, salita dall'1,6% del 1970 a oltre il 12,6% del 1993, tra il 1970 e il 1998 la variabilità dei quattro principali aggregati della spesa (domanda diretta di beni, retribuzioni, prestazioni sociali e trasferimenti alle imprese) non è molto accentuata: ciò è indice di una generale rigidità della spesa stessa. Le due componenti che hanno maggior peso sono le prestazioni sociali e le retribuzioni, che insieme rappresentano poco più del 70% della spesa primaria nel 2012 e oltre il 30% del Pil (Tab. 3), seguono la spesa per acquisti di beni e servizi e di investimento e i trasferimenti alle imprese. Le spese per prestazioni sociali sono quelle che, nel periodo considerato, hanno maggiormente contribuito a determinare il trend crescente del rapporto tra spesa pubblica e Pil. Il peso delle prestazioni sociali dal 1970 al 2012 è passato dall'11,7% al 19,8% del Pil. Alla loro crescita hanno contribuito sia il miglioramento dello standard dei servizi, che le prestazioni più elevate in termini di reale erogazione monetaria. In particolare, uno dei fattori principali è stato l'incremento della spesa pensionistica dovuta all'estensione delle prestazioni a gruppi che erano precedentemente esclusi e al mutamento della struttura per età della popolazione. Negli anni successivi alla crisi un contributo significativo all'aumento delle prestazioni sociali è attribuibile all'eccezionale utilizzo degli ammortizzatori sociali. Questo effetto si nota dal 2010 al 2016.

Figura 5: Le spese della AP in percentuale del Pil. Anni 1970-2016

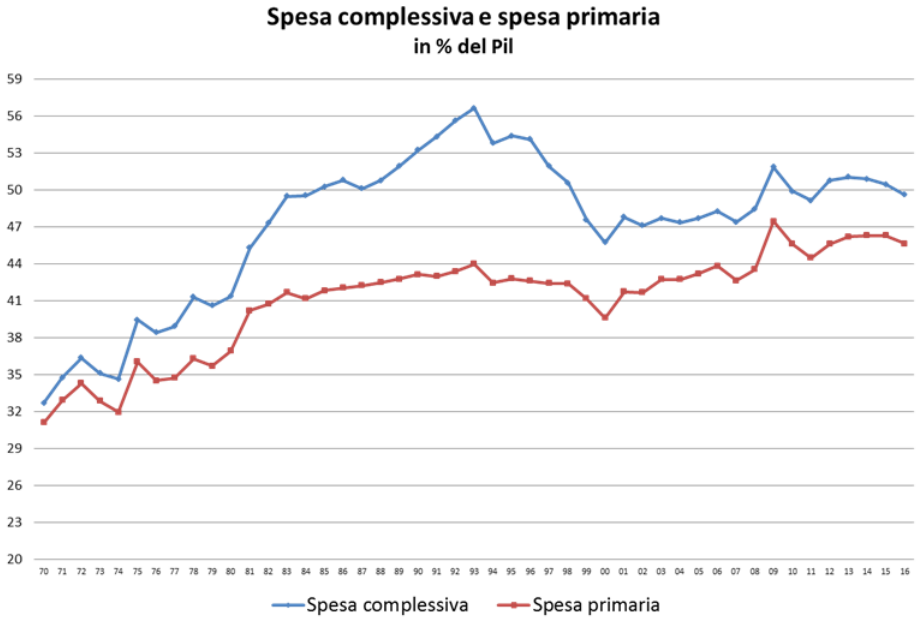



Nel caso italiano è di particolare interesse la distinzione tra spese totali e spese primarie, ovvero spese totali al netto degli interessi passivi sul debito pubblico.

All'inizio degli anni '80 vi è una ondata di aumento della spesa primaria (Fig. 4). Negli anni successivi la spesa al netto degli interessi su PIL è costante, ma, crescendo la spesa per interessi, la spesa totale cresce fino al 1993 ed a partire dal 1991 il debito pubblico supera l'ammontare del PIL. Nel 1992 vi è un importante evento esterno che condiziona fortemente la politica economica e fiscale italiana: il Trattato di Maastricht, che costringe l'Italia ad una immediata azione di risanamento che si concretizza con una pesantissima (dal lato delle entrate) legge finanziaria approvata nel 1992 dal Governo Amato. L'inasprimento della pressione fiscale accompagnato da una forte contrazione della spesa al netto degli interessi permette nel 1997 (Governo Prodi) il raggiungimento dei parametri fiscali compatibili con l'entrata in Europa.

Dal 1993 fino al 2000 il divario, quindi, tra uscite totali e uscite primarie si assottiglia a causa dell'azione di risanamento avviata dal governo Amato e continuata poi dal governo Prodi, D'Alema e Dini. Successivamente vi è una ripresa dell'aumento della spesa primaria e quindi, negli anni successivi fino al 2007, l'aumento della spesa complessiva non è causata da un aumento della spesa per interessi, che grazie all'operazione di risanamento del decennio precedente si mantiene abbastanza stabile fino al 2009. Da tale anno in poi, sia per la forte crisi economica mondiale, che per il pregresso aumento della spesa primaria cominciato nel 2001 (e relativo incremento del debito necessario a finanziarla), la spesa per interessi comincia ad aumentare fino ad arrivare nel 2012 al 5,53% del Pil.

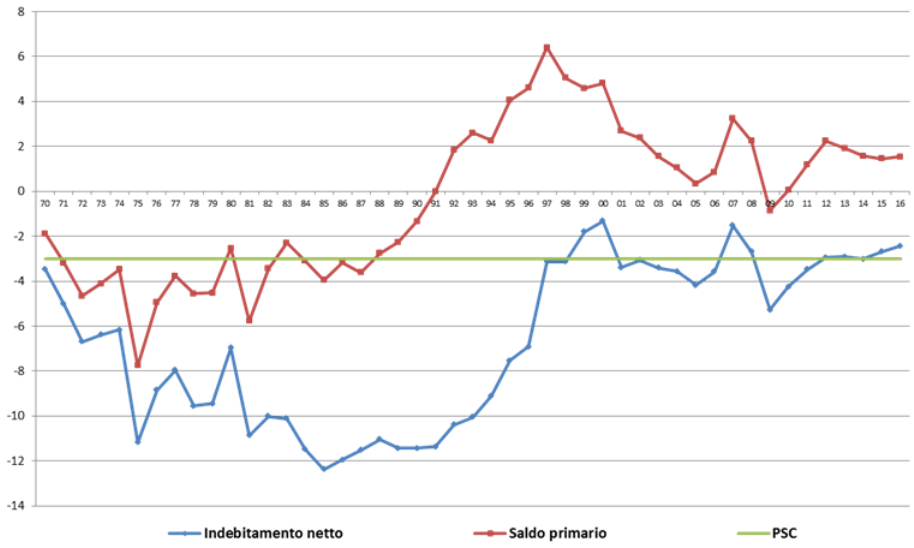
Figura 6: Spesa complessiva e primaria in percentuale del Pil. Anni 1970-2016




# 4 Indebitamento netto

Dalla Fig. 7 si nota come nel 1970 l'indebitamento netto su PIL era pari a 3,5% del Pil, che era inoltre accompagnato da un saldo totale al netto degli interessi negativo (disavanzo primario). Nel 1985 questo toccava il 12,1% del PIL, con un disavanzo primario intorno al 4% del PIL. Dall'1985 inizia una graduale fase di contrazione finanziata da continue riduzioni del disavanzo primario, ottenuti con incrementi della pressione fiscale e riduzioni di spesa. Dal 1992 in poi l'Italia comincia la sua storia di avanzi primari, con cui anno dopo anno ripaga parte del proprio debito. Questa è infatti l'unica strada che un'autorità di politica economica può intraperendere nel breve periodo, dato che il tasso di interesse e il tasso di crescita dell'economia sono per l'autorità di politica economica varaibili esogene e quindi non manipolabili.

Figura 7: Indebitamento netto e saldo primario delle AP in percentuale del Pil. Anni 1970-2016.




# 5 Il debito pubblico

Il debito pubblico è uno stock dato dalla somma dei precedenti indebitamenti netti, che invece sono una misura di flusso. La relazione tra indebitamento netto (disavanzo) e debito si può sintentizzare nella seguente equazione:

$B_{t-1} + D_t = B_t$

dove $B_{t-1}$ e $B_t$ sono rispettivamente il livello di debito pubblico al tempo t-1 e al tempo t e $D_t$ è l'indebitamento netto (disavanzo) al tempo t.

La Fig.7 rappresenta la dinamica dal 1970 al 2016 della più preoccupante grandezza della finanza pubblica italiana: il rapporto debito pubblico/Pil. Il debito pubblico rapportato al PIL mostra dal 1970 fino al 1994 un andamento quasi sempre crescente. Il rapporto Debito pubblico/PIL è al di sotto del 40% sino agli all'inizio degli anni '70, arriva la 60% all'inizio degli anni '80, aumenta poi a ritmi vertiginosi sino al 1994, anno in cui si raggiunge il 121% del Pil. Fino alla prima metà degli anni '80 l'aumento del debito è principalmente imputabile alla dinamica del disavanzo primario, ma un ruolo importante e crescente proviene anche dalla componente interessi, che aumentano in termini reali in modo generalizzato in tutto il mondo all'inizio degli anni '80. Anche se il disavanzo primario si ridimensiona, nella seconda metà degli anni '80 e nei primi anni '90, l'aumento del rapporto debito/Pil risulta alimentato dal circolo vizioso debito-interessi-debito.

Dal 1994 il trend si inverte fino al 2005. Dal 1995 cominiciano a farsi sentire gli effetti delle operazioni di risanamento finanziario iniziate nel 1992. Si realizzano avanzi primari e dal 1997 si manifestano gli effetti positivi della riduzione del costo del debito, reso possibile dalla più favorevole situazione dei mercati finanziari e dalla

maggior affidabilità del debito pubblico italiano presso gli investitori internazionali. E' solamente dopo il 1995 che la variazione del debito comincia ad assumere segno negativo. Nel 2005 si interrompe la lenta discesa del rapporto debito pubblico/PIL, che dal 2007 riprende decisamente a salire, a causa della caduta del prodotto interno lordo (denominatore) e anche del conseguente decremento delle entrate fiscali a fronte di una spesa pubblica molto rigida (Figura 9). Nel 2016 il rapporto debito pubblico/PIL si attesta al 132%.

Figura 8: Debito pubblico in percentuale del Pil. Anni 1970-2016

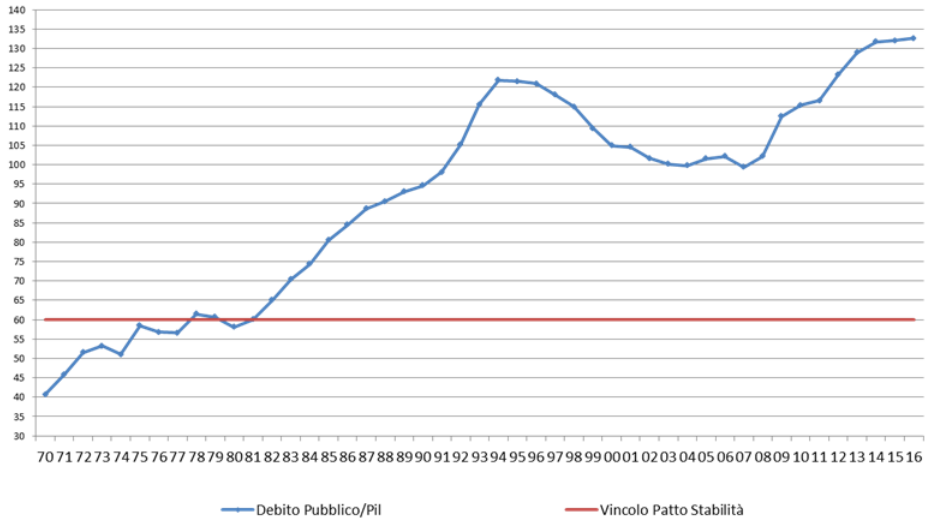
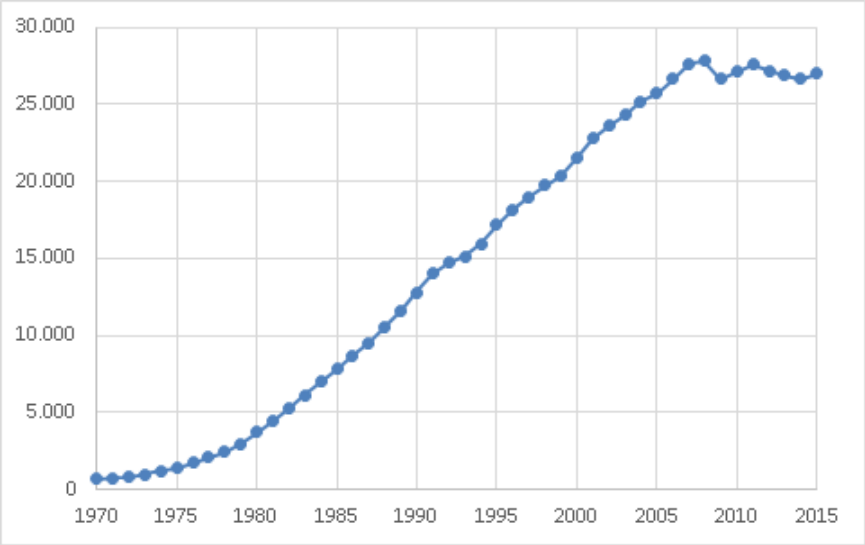



Figura 9: Pil pro capite. Anni 1970-2015.