La finanza pubblica in Italia - (Prof. Leonzio Rizzo - Economia e Politiche Pubbliche)

E' obiettivo di questa lezione definire i soggetti della finanza pubblica e tracciare un quadro quantitativo della finanza pubblica in Italia e dei suoi 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 delle 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 primo consente di aggregare tutti gli 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). Il conto consolidato della PA è il frutto del consolidamento di numerosi conti di enti che svolgno funzioni pubbliche. 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'Amminsitrazione centrale, Enti di previdenza ed Amministrazione locale.

All'interno del conto dell'*amministrazione centrale*, vi è lo Stato, la Cassa depositi e prestiti, le aziende autonome statali che non producono per il mercato, le ex foreste demaniali ed altri enti centrali come CNR, ISCO, ISTAT, ENEA, CONI, etc... Nel conto degli *enti di previdenza* ritroviamo l'INPS; l'INAIL ed altri enti minori, che erogano prestazioni in denaro o natura e si finanziano con contribuzione sociale. Infine il comparto *Amministrazione locale* è composto da enti che svolgono la propia attività su parte del territorio nazionale. Questi sono Regioni, Province, Comuni, Università ed altri enti minori.

I conti relativi all'aggregato Amministrazioni Pubbliche sono elaborati dall'ISTAT 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 publici secondo il criterio istituzionale.

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 della 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.

1.2 I saldi della PA

Il conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche evidenzia tre saldi principali: il saldo di parte corrente, il saldo complessivo e il saldo complessivo 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 complessivo* è dato dalla differenza tra entrate complessive ed uscite complessive (ove entrambe sono computate al netto delle partite finanziarie): se tale differenza è negativa allora il saldo viene detto *indebitamento netto*, se la differenza è positiva siamo in presenza di *accreditamento netto*. Il saldo complessivo 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 complessive e spese complessive calcolate la netto degli interessi, quindi: entrate complessive - (spese complessive- interessi)= entrate complessive - spese complessive + 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 1 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 complessivo è sempre negativo (e quindi indebitamento netto) mentre il saldo complessivo 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%. Da notare, infine, che a partire dal

2010 il rapporto tra debito pubblico e Pil è doppio rispetto a quello massimo fissato da Masstricht (60%), 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 2006-2012

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Milioni Euro	% Pil	Milioni Euro	% Pil	Milioni Euro	% Pil	Milioni Euro	% Pil	Milioni Euro	% Pil	Milioni Euro	% Pil	Milioni Euro	% Pil
1, Totale entrate correnti	675.358	45,47	718.606	46,24	727.924	46,21	699.389	46,02	716.456	46,17	724.507	45,84	748.338	47,76
2, Totale entrate in conto capitale	4.396	0,30	4.516	0,29	3.972	0,25	15.634	1,03	7.135	0,46	11.192	0,71	6.444	0,41
3, Totale entrate complessive (1+2)	679.754	45,76	723.122	46,53	731.896	46,47	715.023	47,05	723.591	46,63	735.699	46,55	754.782	48,17
4, Totale uscite correnti	656.224	44,18	685.843	44,13	715.387	45,42	731.502	48,13	741.101	47,75	747.563	47,30	753.930	48,11
di cui Interessi passivi	69.097	4,65	77.452	4,98	81.312	5,16	70.863	4,66	71.153	4,58	78.365	4,96	86.674	5,53
5, Totale uscite in conto capitale	74.718	5,03	62.552	4,02	59.209	3,76	66.934	4,40	51.783	3,34	48.758	3,09	47.826	3,05
6, Totale uscite (4+5)	730.942	49,21	748.395	48,15	774.596	49,18	798.436	52,54	792.884	51,09	796.321	50,39	801.756	51,16
SALDI														
7, Risparmio pubblico (1-4)	19.134	1,29	32.763	2,11	12.537	0,80	-32.113	-2,11	-24.645	-1,59	-23.056	-1,46	-5.592	-0,36
8, Indebitamento netto (3-6)	-51.188	-3,45	-25.273	-1,63	-42.700	-2,71	-83.413	-5,49	-69.293	-4,47	-60.622	-3,84	-46.974	-3,00
9, Avanzo Primario (8 + interessi)	17.909	1,21	52.179	3,36	38.612	2,45	-12.550	-0,83	1.860	0,12	17.743	1,12	39.700	2,53
DEBITO PUBBLICO AP	1.584.093	106,65	1.602.107	103,08	1.670.993	106,09	1.769.254	116,42	1.851.252	119,29	1.907.612	120,70	1.989.432	126,96
PIL	1.485.377	100	1.554.199	100	1.575.144	100	1.519.695	100	1.551.886	100	1.580.410	100	1.567.010	100

2 Aggregazione di enti pubblici secondo il criterio istituzionale

Il criterio *istituzionale* aggrega tutti gli enti pubblici indipendentemente dalla natura pubblica o privata del bene e/o servizio offerto. Due aggregazioni rilevanti dal punto di vista contabile sono costruite utilizzando questo criterio: 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 esttore statale è un aggregato molto importante per il controllo dei flussi di cassa, soprattutto in corso d'anno. L'aggregato può essere pienamente compreso avendo 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.

Figura 1: Conto del settore statale

Stato	
Entrate	Uscite
	100

Conto di Tesoreria dell'Università	
Entrate	Uscite
100	

Settore Statale	
Entrate	Uscite

(a) Nessun prelievo dalla Tesoreria

Stato	
Entrate	Uscite
	100

Conto di Tesoreria dell'Università	
Entrate	Uscite
100	100

Settore Statale	
Entrate	Uscite
	100

(b) Prelievo dalla Tesoreria

2.1.1 Il ruolo della Tesoreria

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. Il fabbisogno statale risulta quindi non solo determinato dall'andamento di pagamenti ed incassi del bilancio dello Stato, ma anche da quello dei saldi dei conti 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 a 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, fino a quando l'Università non effettua il prelievo dal conto di Tesoreria. 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).

L'introduzione tesoreria unica: motivazione e sua evoluzione La legge n. 720/1984 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.

Sul piano operativo, a ciascuno degli ente pubblico 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 e, qualora queste non siano sufficienti, utilizzando le risorse giacenti (trasferimenti) nel conto infruttifero. 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.

2.1.2 I saldi del settore statale

Il monitoraggio di tali flussi è molto importante per tenere sotto controllo l'indebitamento netto che si calcola utilizzando il conto della PA, che deriva dagli aggregati di enti costituiti utilizzando il criterio funzionale. Se lo Stato centrale riesce a controllare i saldi Tesoreria, allora risulta affidabile con gli interlocutori esterni nelle promesse di mantenere fede a patti su vincoli di saldo: un controllo (vincolo) sui saldi tesoreria equivale infatti ad un controllo (vincolo) sulle spese degli enti pubblici diversi dallo Stato, non finanziate da entrate proprie.

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 ciscaun anno. Un altro saldo rilevante del settore statale è il fabbisogno primario. Esso si calcola come differenza tra incassi complessivi e pagamenti al netto degli oneri per interessi.

2.1.3 Il fabbisogno di cassa del settore statale

Il fabbisogno di cassa del settore statale è un aggregato che non è compreso tra i saldi che devono essere indicati nella legge finanziaria e ciò si spiega con il fatto che il disavanzo di bilancio è solo una componente del fabbisogno.

Il fabbisogno del settore Statale può essere definito, contabilmente, come la somma algebrica degli incassi e pagamenti (sia di bilancio, sia di Tesoreria), con esclusione di quelli relativi ai prestiti pubblici. In sostanza, esso rappresenta la quantità di risorse monetarie occorrenti per bilanciare l'eccedenza delle spese rispetto alle entrate del settore statale. Le più importanti forme di copertura del fabbisogno sono rappresentate dalla emissione di prestiti pubblici (a breve ovvero a medio - lungo termine) e dalla raccolta postale. Il fabbisogno è quindi un aggregato di natura monetaria; la sua dimensione e il suo andamento costituiscono uno dei più importanti fattori di incidenza della finanza pubblica sull'economia poiché esso condiziona, sia la liquidità del sistema, sia la quantità di credito disponibile per il settore privato: ciò spiega l'interesse che la Banca Centrale annette alla rilevazione ed all'analisi dei dati sulla sua formazione e copertura.

2.2 I conti del settore pubblico

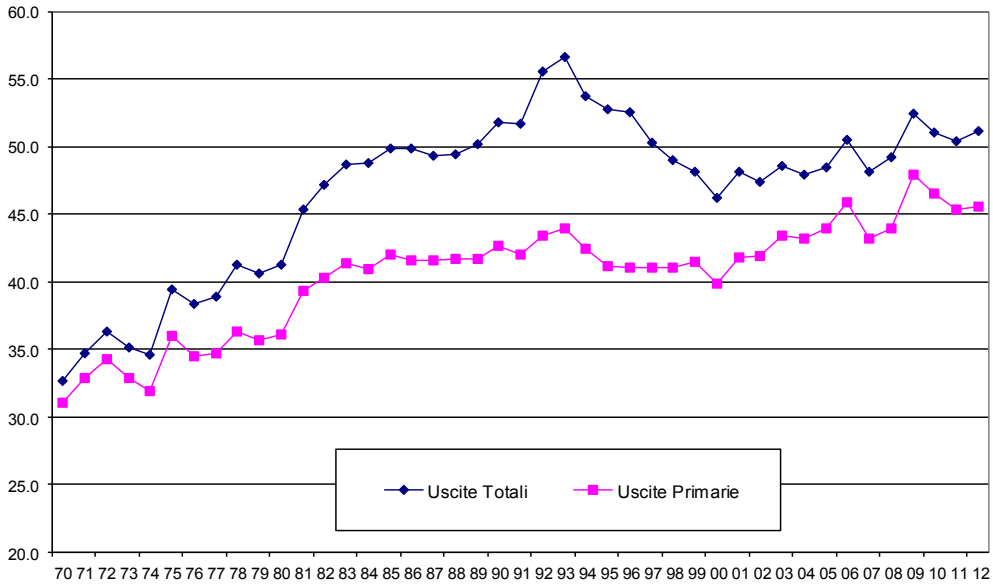
Il *settore pubblico* è l'aggregato più ampio di enti pubblici per il quale esistono specifiche rilevazioni. Esso include tutti gli enti del settore statale, gli altri enti dell'amministrazione centrale, gli enti dell'amministrazione locale (regioni, comuni, province ed altri enti), gli enti di previdenza, le aziende autonome statali e gli enti ad esse assimilati, compresi quelli che non fanno parte del settore statale.

3 Analisi delle voci rilevanti del conto della PA

Fino a metà anni settanta il peso delle amministrazioni pubbliche su PIL non è alto. Le spese con finalità anticicliche crescono più delle entrate, che cominiciano a crescere alla fine degli anni '70, quando si producono gli effetti, sia della riforma fiscale del 73-74, che ha introdotto l'IRPEF sia dell'inflazione.

All'inizio degli anni '80 vi è una nuova ondata di aumento della spesa primaria (Fig. 2). 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 condizione fortemente la politica economica e fiscale italiana: il Trattato di Maastricht, che costringe l'Italia ad una immediata azione di risanament,o che si concretizza con una pesantissima (dal lato delle entrate) legge finanziaria approvata nel 1992 del 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.

Figura 2: Uscite totali e Uscite Primarie in % del Pil. Anni 1970-2006



3.1 Le entrate totali

Le entrate totali si suddividono (Tab 2) in entrate in conto corrente ed entrate in conto capitale. Tra le entrate in conto corrente abbiamo le imposte dirette all'interno di cui rientrano i tributi sul reddito e sul patrimonio, 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.

Tabella 2: Le entrate della AP nel 2012

	Milioni Euro	% Pil	Comp. %
1. Imposte dirette	233,760	14,92	30,97
2. Imposte indirette	237,449	15,15	31,46
3. Contributi sociali effettivi	212,760	13,58	28,19
4. Entrate fiscali (1+2+3)	683,969	43,65	90,62
5. Contributi sociali figurativi	4,248	0,27	0,56
6. Altre entrate	60,121	3,84	7,97
7. Entrate correnti (4+5+6)	748,338	47,76	99,15
8. Entrate in conto capitale	6,444	0,41	0,85
8.1 Imposte in conto capitale	1,517	0,10	0,20
9. Entrate Totali (7+8)	754,782	48,17	100,00
PIL	1,567,010	100	

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:

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

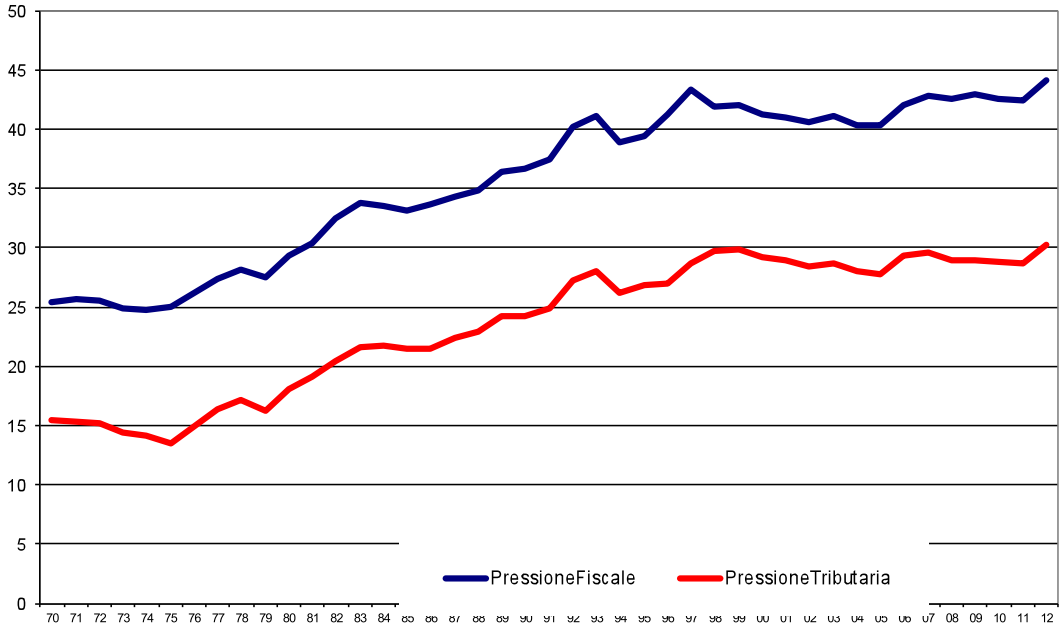
La pressione tributaria indica invece l'ammontare di risorse che la Pubblica Amministrazioen preleva sotto forma di imposte:

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

Come si nota dalla Fig. 3, il trend di entrambi gli indici dagli anni '90 ai nostri giorni è molto simile, che indica come non vi sia stato nel ventennio passato una crescita della quota di contributi sociali su PIL, che ha determinato la crescita della pressione fiscale, ma quest'ultima sembra essere invce da attribuirsi ad una crescita della pressione tributaria rispetto al PIL.

Tra le entrate correnti vi sono anche *Altre entrate* in cui sono compresi i profitti di enti appartenenti alla Pubblica Ammnistrazione 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.

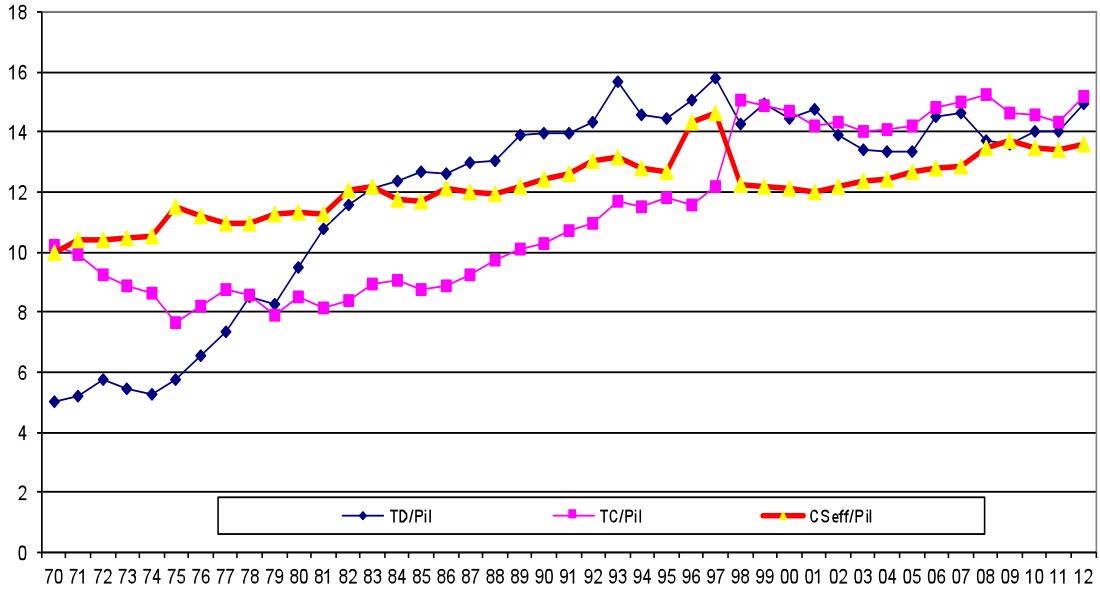
Figura 3: Pressione Tributaria e Pressione Fiscale



3.1.1 Analisi delle entrate dal 1970 al 2012

Dal 1980 ad oggi la pressione fiscale in Italia è aumentata di 12,7 punti e, in particolare, dal 1997 in poi la quota di imposte dirette supera quella di imposte indirette (Fig. 4). Le imposte indirette e i contributi sociali si mantengono infatti costanti nel tempo. Nel 1998 l'introduzione dell'IRAP rafforza 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, riducendo quindi la pressione fiscale, che viene però compensata da aumento prelievi indiretti, contributi sociali e una tantum.

Figura 4: Le entrate della PA in % del Pil. Anni 1970-2012



Le riforme dell'Irpef dei governi di centro-sinistra nel 2006 e 2007 hanno però ripristinato il modello delle detrazioni, mentre le politiche di recupero dell'evasione spiegano l'incremento del peso percentuale dell'imposizione diretta negli anni più recenti (Fig. 5). 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 e, in corrispondenza, dimunisce il peso delle entrate indirette, fatta eccezzione per il 2012 dove si registra l'entrata in vigore dell'IMU.

3.2 Le spese totali

Le *spese totali* (Tab 3) sono date da *domanda diretta di beni e servizi*, *trasferimenti* e *interessi*.

Le voci relative alla domanda di beni e servizi sono costituite nel caso delle spese correnti dai servizi forniti dalle Amministrazioni Pubbliche valutati al costo (somma di retribuzioni + acquisto di beni e eservizi), mentre nel caso di spese in conto capitale, esse consistono nel valore degli investimenti effettutati dalla Pubblica Amministrtazione.

Tra le spese conto corrente troviamo anche i trasferimenti prevalentemente destinati alle famiglie, che sono spese di fronte alle quali non si ha una controprestazione di un bene o servizio da parte del beneficiario. Tra i trasferimenti, la voce più rilevante sono le prestazioni sociali, ovvero pensioni, sussidi alla disoccuopazione, spese assistenziali, spese sanitarie. Vi sono poi i contributi alla produzione che possono essere in conto corrente o in conto capitale, che sono sussidi che lo Stato offre alle imprese per sostenere la produzione di servizi che hanno un'utilità collettiva.

Infine gli interessi sono il prezzo che la PA paga per la disponibilità di liquidità necessaria ad effettuare i propri pagamenti.

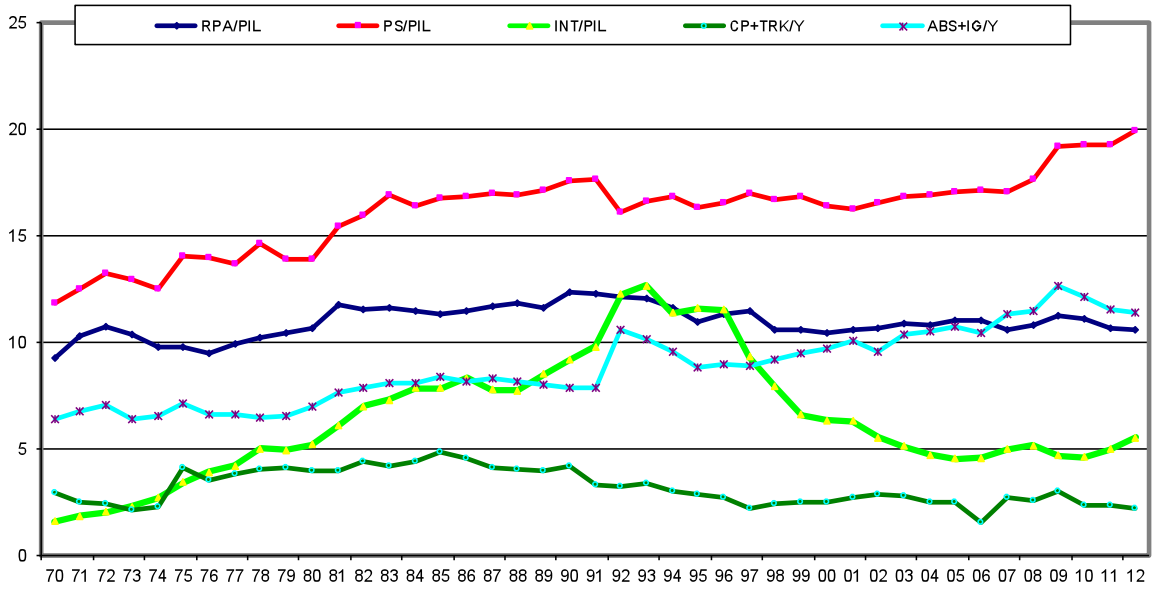
Tabella 3: Le uscite della AP nel 2012

	Milioni Euro	% Pil	Comp. %
10. Consumi collettivi finali	314.956	20,10	39,28
10.1 Retribuzioni	165.883	10,59	20,69
10.2 Acquisto di beni e servizi	149.073	9,51	18,59
11 Prestazioni sociali	311.410	19,87	38,84
12. Contributi alla produzione	15.817	1,01	1,97
13. Interessi	86.674	5,53	10,81
14. Altre uscite correnti	25.073	1,60	3,13
15. Uscite correnti (10+11+12+13+14)	753.930	48,11	94,03
16. Investimenti	29.356	1,87	3,66
17. Trasferimenti in conto capitale	18.470	1,18	2,30
18. Uscite in conto capitale (16+17)	47.826	3,05	5,97
Uscite totali	801.756	51,16	100,00
PIL	1.567.010	100,00	

3.2.1 Analisi delle spese dal 1970 al 2012

Nella Fig. 6 è presentata una riaggregazione della classificazione economica delle spese. 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 retibuzioni, 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. Nel complesso la spesa che attiva una domanda diretta di beni e servizi (diversi da quelli erogati direttamente dai dipendenti pubblici) e di investimnento non è molto elevata è pari al 14% del Pil (Tab 3). Le spese per trasferimenti sociali sono quelle che, dal punto di vista dinamico, 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 del 2007-2009 un contributo significativo all'aumento delle prestazioni sociali è attribuibile all'eccezionale utilizzo degli ammortizzatori sociali.

Figura 5: Le spese della AP in percentuale del Pil. Anni 1970-2012

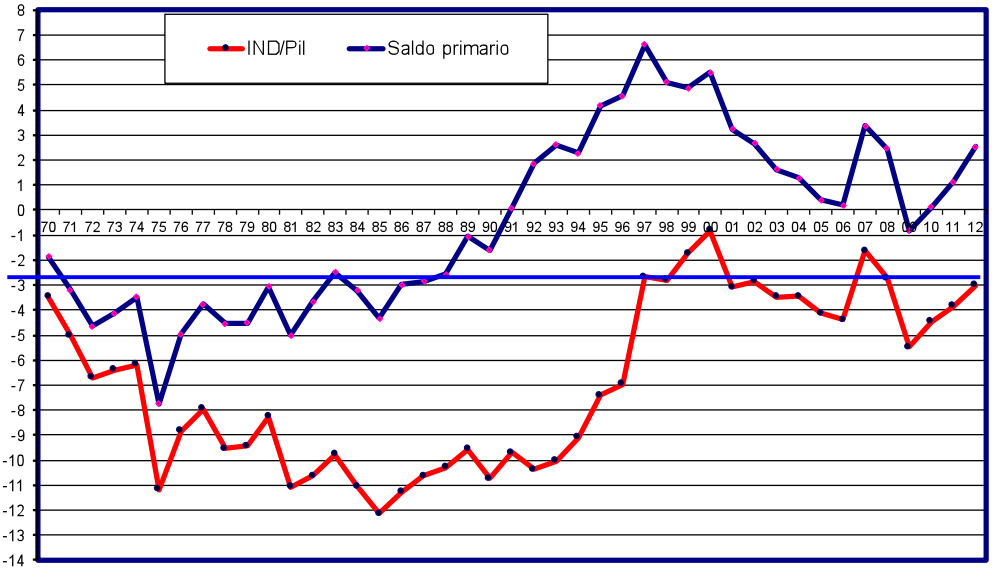


L'analisi appena effettuata è ovviamente il riflesso dall'andamento della spesa primaria (spesa complessiva al netto degli interessi) rispetto alla spesa complessiva. La spesa primaria cresce fino a metà anni '80; successivamente rimane costante ma fino al 1993 aumenta il divario con la spesa complessiva. Dal 1993 fino al 2004 il divario 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 (Fig.7) 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 costante 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 2004 (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. Questo fenomeno è ovviamente una diretta conseguenza dello incremento del rapporto tra debito e PIl che dal 116,42% del 2009 arriva a 126,96% del 2012 (Tab. 1).

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 complessivo 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

Figura 6: Indebitamento netto e saldo primario delle AP in percentuale del Pil

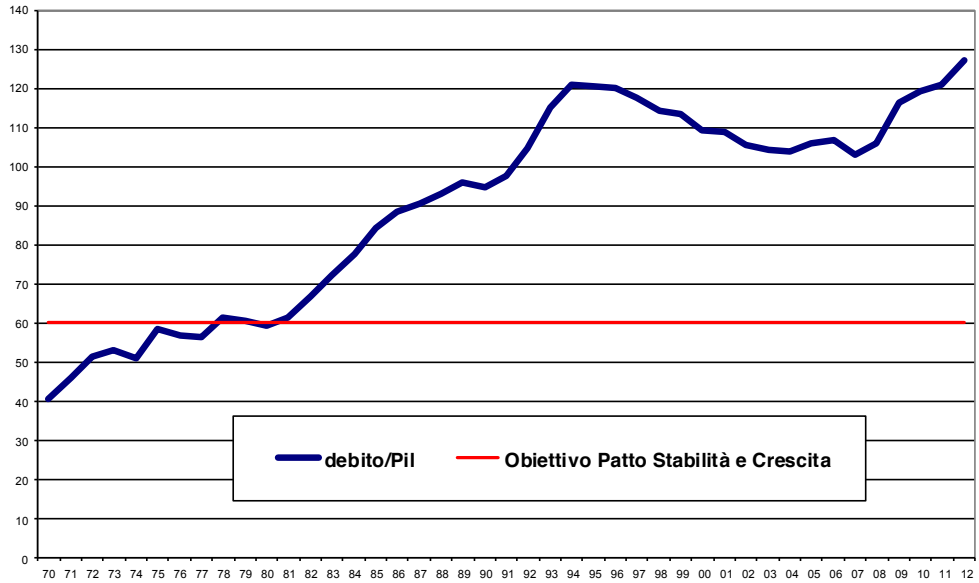


debito. Questa è infatti l'unica strada che un'autorità di politica economica può intraperendere nel breve periodo, dato il tasso di interesse e il tasso di crescita dell'economia.

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 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, dalla riduzione dell'inflazione 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. Questo cammino è stato però rallentato negli anni recenti ed invertito dal 2005, in cui il rapporto debito/PIL ricomincia ad aumentare. L'andamento del rapporto debito/Pil è influenzato dalla dimensione dell'avanzo primario e dalla dinamica del Pil nominale. La crisi economica iniziata nel 2008, che ha comportato una caduta del Pil, a cui tuttoggi assistiamo, spiega in gran parte la forte crescita del rapporto debito/PIL negli utlimi quattro anni.

5 Il debito pubblico

La Fig.7 rappresenta la dinamica dal 1970 al 2012 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, dalla riduzione dell'inflazione 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. Nel 2012 il rapporto debito pubblico /PIL si attesta al 127%.