

Dossier 3

“La finanza pubblica nel 2006 e nel 2007”

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Luigi Biggeri
presso le Commissioni congiunte
V del Senato della Repubblica “Programmazione economica, Bilancio”
V della Camera dei Deputati “Bilancio, Tesoro e Programmazione”**

Roma, 17 Luglio 2007

La finanza pubblica nel 2006 e nel 2007

1. Le previsioni di finanza pubblica nel DPEF 2008-2011

Il Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF 2008-2011), predisposto dal Governo, contiene un quadro programmatico di finanza pubblica che non prevede manovre correttive rispetto al quadro tendenziale che già di per se si attesta nel quadriennio ad un livello dell'indebitamento netto in rapporto al PIL al di sotto della soglia del 3 per cento fissata dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita.

Per il 2007 il DPEF, attraverso un'articolazione di tavole e di analisi di dettaglio, molto più ampia di quella delle scorse edizioni, innanzitutto prevede, a legislazione vigente, un tasso tendenziale dell'indebitamento netto in rapporto al PIL pari al 2,1 per cento, inferiore di due decimi di punto rispetto a quello riportato nella Relazione Unificata dell'Economia e delle Finanze (RUEF) dello scorso aprile, inferiore di sette decimi di punto rispetto alle previsioni della Relazione revisionale e programmatica (RPP) dello scorso anno.

Considerando poi le maggiori spese evidenziate nel bilancio di previsione assestato per il 2007 e le ulteriori spese stabilite dal Decreto Legge approvato contemporaneamente al DPEF, la stima di previsione del rapporto indebitamento/PIL è stata corretta ad un valore del 2,5 per cento.

Nel 2008, poiché non sono previste manovre di correzione, il tasso tendenziale, aggiornato con le disposizioni del Decreto Legge approvato contemporaneamente al DPEF, del rapporto indebitamento/PIL e quello programmatico risultano uguali e pari al 2,2 per cento, anche se come specificato nel DPEF, potrebbero emergere nuove spese attinenti a scelte ancora aperte, che potrebbero modificare il livello del tasso tendenziale. Nel triennio successivo, il tasso programmatico dell'Indebitamento/PIL, con una manovra complessiva stimata dal DPEF per circa 43 miliardi di euro, dovrebbe approssimarsi allo zero nel 2011.

Anche il saldo primario, nelle previsioni tendenziali è stimato nel 2007 ad un valore positivo pari al 2,7 per cento del PIL. Considerando poi le maggiori spese risultanti dal bilancio di previsione assestato e quelle disposte dal Decreto Legge che accompagna il DPEF, la stima del saldo primario è stata corretta ad un valore del 2,3 per cento di PIL.

Negli anni successivi il DPEF prevede un saldo primario in aumento, da un valore del 2,6 per cento del PIL nel 2008, ad un valore del 3,6 per cento nel 2011. Considerando la manovra di cui sopra prevista per il triennio 2009-2011, si dovrebbe raggiungere alla fine del periodo un tasso del saldo primario sul PIL prossimo al 5 per cento, valore ritenuto tra gli obiettivi di una finanza pubblica in equilibrio.

Infine, per quanto riguarda il debito pubblico nel DPEF le previsioni presentano un tasso tendenziale in rapporto al Pil in decrescita fino ad un valore inferiore al 100 per cento del Pil nel 2010. Nel 2007 tale tasso dovrebbe attestarsi al 105,1 per cento nella versione integrata con gli effetti del Decreto Legge allegato al DPEF, inferiore quindi di 1,5 punti percentuali rispetto al livello del 2006 (106,6 per cento).

2. I principali aggregati del Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche per il 2006 e alcuni confronti internazionali

Il 12 giugno 2007 l'Istat ha diffuso le serie storiche del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche (AP) per il periodo 1980-2006¹. Tali serie sono state utilizzate nel DPEF per l'analisi degli andamenti di finanza pubblica negli ultimi decenni.

I nuovi conti incorporano, le revisioni annuali per gli anni più recenti, già diffusi nel Rapporto Annuale dell'Istat edizione 2007, e contenuti nella Notifica trasmessa ad Eurostat il 1° aprile 2007.

Nel 2006 il Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche ha fatto registrare, nella sua versione provvisoria, un lieve peggioramento dell'incidenza dell'indebitamento netto sul Pil, salendo al 4,4 per cento dal 4,2 per cento dell'anno precedente. In valore assoluto l'indebitamento è aumentato, rispetto all'anno precedente, di 5.981 milioni di euro, attestandosi su un livello pari a 65.504 milioni.

Alla crescita dell'indebitamento hanno contribuito alcune uscite per oneri straordinari per un ammontare complessivo di 29,7 miliardi di euro, quali: i rimborsi Iva sulle auto aziendali in seguito alla sentenza della Corte di giustizia europea del 14/09/2006, l'accollo da parte dello Stato dei debiti della TAV S.p.a. e la retrocessione alla Società di cartolarizzazione dei crediti dei contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli. Senza tali oneri straordinari l'indebitamento netto sarebbe risultato pari al 2,4 per cento del Pil,

Nei confronti con gli altri Paesi europei il rapporto tra l'indebitamento netto e il Pil dell'Italia è risultato superiore, nel 2006, di 2,8 punti percentuali rispetto alla media dell'Uem (-1,6 per cento) e di 2,7 punti percentuali rispetto al totale Ue (-1,7 per cento) (Prospetto 3). Nello stesso anno, nell'ambito della Uem, soltanto il Portogallo (-3,9 per cento) ha superato la soglia del 3 per cento prevista dal Patto di stabilità e crescita, mentre tra i paesi esterni all'Uem che hanno superato tale soglia, figurano Ungheria (-9,2 per cento), Polonia (-3,9 per cento) e Slovacchia (-3,4 per cento). Saldi positivi di bilancio sono stati ottenuti invece da Danimarca (+4,2 per cento), Finlandia (+3,9 per cento), Estonia (+3,8 per cento), Bulgaria (+3,3 per cento), Irlanda (+2,9 per cento), Svezia (+2,2 per cento), Spagna (+1,8 per cento), Paesi Bassi (+0,6 per cento), Lettonia (+0,4 per cento), Belgio (+0,2 per cento) e Lussemburgo (+0,1 per cento).

Nello stesso anno il saldo primario è risultato positivo per un modesto 0,1 per cento del Pil, segnando un'ulteriore contrazione rispetto all'1,3 del 2004 e allo 0,3 per cento del 2005. Anche alla contrazione del saldo primario hanno influito

¹ Cfr. Cfr. Istat. *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche. Serie SEC 95. Anni 1980-2006*. Statistiche in breve del 12 giugno 2007

i citati oneri straordinari. Senza gli oneri straordinari, il saldo primario sarebbe risultato positivo e pari al 2,1 per cento del Pil.

Nel 2006 la spesa pubblica complessiva è cresciuta del 7,9 per cento rispetto all'anno precedente, evidenziando una dinamica più accentuata di quella registrata nel 2005 (+3,6 per cento). Ciò ha comportato che per la prima volta dopo un decennio la sua incidenza sul Pil superasse la soglia del 50 per cento (in particolare 50,5 per cento, contro il 48,6 per cento nel 2005)

Nel confronto con gli altri paesi europei, la spesa complessiva dell'Italia in rapporto al Pil del 2006 risulta più alta di 2,7 punti percentuali rispetto alla media dei tredici paesi dell'area dell'euro, e di 3,4 punti percentuali rispetto alla media complessiva dei ventisette paesi della Ue. Nello stesso anno anche Svezia, Francia, Ungheria e Danimarca hanno registrato una spesa superiore al 50 per cento del Pil, mentre Romania (32,0 per cento), Estonia (33,2 per cento), Lituania (33,6 per cento) e Irlanda (34,1 per cento) hanno mostrato un'incidenza più bassa.

All'aumento della spesa nel 2006 hanno influito anche gli interessi passivi che sono cresciuti (+5,2 per cento) rispetto alla diminuzione del 2,3 per cento manifestatasi nel 2005; a tale andamento hanno contribuito, parzialmente, anche le operazioni di swap², il cui importo, che riduce l'ammontare degli interessi passivi, è risultato pari a 563 milioni di euro nel 2006, significativamente inferiore ai 2.387 milioni di euro dell'anno precedente.

Nel 2006 le entrate totali sono cresciute del 7,7 per cento mentre la loro incidenza sul Pil è risultata pari al 46,1 per cento, con un incremento rispetto all'anno precedente (44,4 per cento).

La pressione fiscale complessiva rispetto al Pil è aumentata in maniera significativa, dal 40,6 al 42,3 per cento. Le principali componenti del prelievo fiscale hanno evidenziato dinamiche piuttosto accentuate: le imposte dirette sono aumentate del 12,4 per cento, quelle indirette del 7,8 per cento e i contributi sociali effettivi del 4,7 per cento. L'apporto delle imposte in conto capitale, che hanno risentito del venir meno del gettito legato alle sanatorie fiscali, si è ulteriormente ridotto risultando pari allo 0,03 per cento delle entrate complessive.

Nello stesso anno l'incidenza del prelievo fiscale e parafiscale dell'Italia è risultata inferiore a quella di Francia (46,1 per cento), Belgio (46,6 per cento) e Austria (43,2 per cento) oltre che dei Paesi scandinavi, i cui più evoluti sistemi di welfare hanno storicamente richiesto un maggiore ricorso alla fiscalità generale. Infatti Svezia e Danimarca hanno presentato il valore più elevato della pressione fiscale (rispettivamente 50,2 e 49,5 per cento); i valori più bassi si sono riscontrati, nell'ordine, in Romania (27,5 per cento), Slovacchia (29,5 per cento), Lituania (29,7 per cento), Lettonia (30,1 per cento), Estonia (31,1 per cento).

² Le operazioni di swap (dall'inglese "scambio") sono accordi contrattuali tramite i quali le due controparti si accordano per definire le modalità dello scambio, di flussi di pagamenti reciproci a valere sullo stesso capitale nozionale di riferimento. Le due tipologie contrattuali più frequenti sono lo swap su tassi di interesse (ad es. una controparte corrisponde un flusso a tasso fisso, l'altra a tasso variabile) e lo swap su valute (es. scambio di ammontari in due diverse valute, con restituzione nel tempo secondo modalità predefinite che riguardano sia il capitale sia gli interessi).

3. Primi risultati di consuntivo del 2007 (I trimestre)

L'Istat, nel comunicato stampa del 3 luglio 2007, ha diffuso il Conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche (AP) relativo al primo trimestre 2007.

Per la costruzione del conto trimestrale sono state utilizzate tutte le informazioni qualitative e quantitative di breve periodo disponibili al momento dell'elaborazione. Tuttavia, non avendo tali informazioni lo stesso grado di completezza e puntualità di quelle utilizzate per la costruzione del conto annuale, si è reso necessario l'utilizzo di metodi statistici finalizzati al miglioramento della qualità, della coerenza e della significatività delle stime dei dati trimestrali. Pertanto i dati trimestrali riferiti all'anno in corso, hanno un maggiore grado di provvisorietà in quanto non si conoscono ancora i dati riferiti all'intero anno, che costituiscono un vincolo di livello per i dati trimestrali cumulati.

Nell'interpretazione dei dati va inoltre tenuto presente che, secondo quanto stabilito in sede comunitaria, le serie trimestrali delle voci del conto sono di tipo grezzo, cioè non depurate della componente stagionale. Questo spiega in gran parte la forte variabilità in corso d'anno degli aggregati del conto ed in particolare del saldo (indebitamento netto).

Analizzando il Conto economico delle Amministrazioni pubbliche relativo al primo trimestre 2007 emerge che l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil è stato pari al 6,1 per cento, più alto rispetto al 5,9 per cento del corrispondente trimestre del 2006.

Invece il saldo primario (indebitamento al netto degli interessi passivi) è risultato invariato, con un valore negativo pari all'1,5 per cento del Pil. Pertanto il peggioramento dell'indebitamento tra i due trimestri messi a confronto deriva dalla significativa crescita degli interessi passivi che nel primo trimestre del 2007 sono aumentati del 12,4 per cento, confermando la fase di crescita iniziata nel secondo trimestre del 2006.

Nel primo trimestre 2007, anche il saldo corrente (risparmio) è risultato peggiorato, con un valore negativo pari a 12.376 milioni di euro, contro il valore negativo di 10.771 milioni di euro nel corrispondente trimestre dell'anno precedente. Rispetto al Pil l'incidenza negativa è risultata pari al 3,4 per cento (meno 3,1 per cento nel corrispondente trimestre del 2006).

Nel primo trimestre 2007 le entrate totali sono aumentate in termini tendenziali del 2,9 per cento con un'incidenza sul Pil del 39,4 per cento (40,3 per cento nel corrispondente trimestre del 2006).

Le entrate correnti hanno registrato un aumento tendenziale del 2,9 per cento dovuto alla crescita delle imposte dirette (più 6,3 per cento), delle imposte indirette (più 2,7 per cento), dei contributi sociali (più 1,2 per cento) e ad una diminuzione delle altre entrate correnti (meno 0,6 per cento).

Le entrate in conto capitale hanno registrato una diminuzione in termini tendenziali dello 0,1 per cento, dovuta all'effetto combinato della diminuzione delle imposte in conto capitale (meno 32,9 per cento) e della crescita delle altre entrate in conto capitale (più 1,7 per cento).

Nel primo trimestre 2007 le uscite totali sono aumentate in termini tendenziali del 3,7 per cento. Il loro valore in rapporto al Pil è stato pari al 45,5 per cento (46,2 per cento nel corrispondente trimestre del 2006).

Le uscite correnti nel primo trimestre 2007 hanno registrato un aumento tendenziale del 3,8 per cento. Tale aumento è dovuto alla crescita dei redditi da lavoro dipendente (più 1,4 per cento), dei consumi intermedi (più 3,5 per cento), delle prestazioni sociali in denaro (più 3,8 per cento), delle altre uscite correnti (più 1,8 per cento) e degli interessi passivi (più 12,4 per cento).

Le uscite in conto capitale, sono aumentate in termini tendenziali del 3,2 per cento. Tale aumento è la risultante di una decrescita degli investimenti fissi lordi (meno 4,2 per cento) e di una crescita delle altre uscite in conto capitale (più 18,3 per cento).

4. Le previsioni per l'anno 2007 nel DPEF

Per il 2007, come si è detto, il DPEF stima un livello tendenziale a legislazione vigente dell'indebitamento netto pari al 2,1 per cento del PIL, inferiore di 2,3 punti percentuale rispetto al 4,4 per cento del consuntivo 2006 che però, come si è detto, includeva alcune uscite per oneri straordinari pari a circa 2 punti percentuali del PIL. Il miglioramento rispetto alle previsioni contenute nella Relazione previsionale e programmatica dello scorso autunno è attribuita, nel documento, al maggior gettito fiscale rispetto alle previsioni iniziali, alle prospettive di crescita dell'economia lievemente superiore, allo slittamento al 2008 dei rinnovi contrattuali dei settori non statali, e ad alcune economie delle Amministrazioni centrali, contrastati solo parzialmente da maggiori oneri per erogazioni al personale della scuola e maggiori spese per consumi intermedi della sanità, dipendenti anche dall'abolizione di alcuni ticket.

La stima del tasso tendenziale dell'indebitamento netto è stata poi corretta al 2,5 per cento di Pil per tener conto delle maggiori spese evidenziate con l'assestamento del Bilancio di previsione dello Stato, ammontanti a circa un miliardo di euro e delle ulteriori spese stabilite nei provvedimenti contenuti nel Decreto Legge approvato contemporaneamente al DPEF, per un ammontare pari a circa 5,6 miliardi di euro, come risulta nella relazione tecnica che accompagna tale decreto. Conseguentemente anche il saldo primario viene corretto al ribasso (+2,3 per cento rispetto al Pil).

Nel 2007 la pressione fiscale è prevista al 42,8 per cento del Pil, in crescita cioè di circa cinque decimi di punti percentuali rispetto al 2006, di cui 4 decimi attribuita al gettito dei versamenti all'INPS delle quote di TFR che dovrebbero ammontare quindi, secondo le previsioni, a circa 6 miliardi di euro.

Nel complesso le entrate dovrebbero aumentare del 5,2 per cento rispetto al 2006, mentre le spese, al netto degli interessi passivi, dovrebbero aumentare di un modesto 0,3 per cento. Quest'ultima variazione sconta il fatto che nelle spese primarie del 2006 erano compresi 29,7 miliardi di euro di oneri straordinari, relativi ai rimborsi di IVA sulle auto aziendali e all'accollo del debito di TAV da parte dello Stato.

Sono invece previsti in forte crescita gli interessi passivi (+9,2 per cento rispetto all'anno precedente), con una dinamica quindi più alta rispetto al 2006 (+5,2 per cento).

Nell'ambito delle previsioni delle uscite primarie si rileva una forte ripresa delle spese per investimenti (+17,7 per cento), soprattutto quelle sostenute dal Bilancio dello Stato e dagli altri enti dell'amministrazione centrale, dopo il rallentamento registrato nel triennio precedente.

5. La qualità della spesa pubblica e la riforma del Bilancio dello Stato

In materia di rappresentazione della finanza pubblica l'Istat più volte si è pronunciato sulla necessità di una maggiore trasparenza e armonizzazione delle contabilità pubbliche, sottolineando, tra l'altro, la necessità di un maggior adeguamento agli orientamenti che andavano sviluppandosi a livello internazionale, suggerendo l'adozione di schemi di rappresentazione che, oltre ad un maggiore accostamento delle voci economiche alle definizioni e classificazioni del Sec95, mettessero più in risalto gli aspetti qualitativi e funzionali, rendendo più visibili le modalità d'impiego delle risorse e quindi la possibilità di conoscere e valutare gli orientamenti della politica di finanza pubblica.

Già nel DPEF dello scorso anno era stata sottolineata la necessità di operare una revisione dei sistemi di contabilità pubblica al fine di:

- migliorarne la trasparenza;
- renderli più rappresentativi della politica economica e meno legati ad esigenze e a criteri di gestione amministrativa;
- renderli più raccordabili ai diversi livelli di responsabilità e di sottosettore, al fine di facilitare il consolidamento e la trasposizione in termini di SEC95.

Nell'attuale DPEF 2008-2011, partendo dall'analisi dei dati pubblicati dall'Istat sulla ripartizione funzionale della spesa pubblica³, viene posta in evidenza la caratteristica della realtà italiana in cui da un lato la spesa pubblica primaria risulta cresciuta sensibilmente nel periodo 1990-2006, ad un tasso medio annuo del 7,3 per cento⁴, dall'altro una sostanziale stabilità nella sua composizione percentuale per funzione, come si evidenzia nelle tavole riportate a pagina seguente, nelle quali non sono state considerate in conto capitale alcune operazioni straordinarie, la cui inclusione in specifiche funzioni, apparentemente modificano la reale distribuzione delle risorse tra le diverse funzioni stesse, quali: la cessione delle licenze UMTS, avvenuta nel 2000, e le dismissioni immobiliari straordinarie effettuate, a partire dal 2002, ad esempio con operazioni di cartolarizzazione.

La ripartizione della spesa nelle 10 macro funzioni Cofog è quanto viene attualmente pubblicato, utilizzando i dati di base contenuti nelle contabilità pubbliche degli enti che fanno parte del Settore delle amministrazioni pubbliche.

³ Statistiche in breve: Spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione, Serie SEC95 Anni 1990-2005. Febbraio 2007.

⁴ Il tasso di crescita della spesa pubblica qui riportato è superiore a quanto citato nel DPEF in quanto, in questa sede, si fa riferimento all'intero periodo 1990-2006, mentre nel DPEF il calcolo è stato effettuato per l'ultimo decennio.

Tavola 1 – Spesa primaria delle Amministrazioni Pubbliche per funzione, al netto delle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare attraverso cartolarizzazioni (2002-2005), nonché FIP e Patrimonio 1, ed escludendo la cessione delle licenze UMTS per l'anno 2000 – Anni 1990-2005 (distribuzione percentuale)

FUNZIONI	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	7,8	7,6	9,0	9,1	9,7	10,0	10,1	10,1
Difesa	3,5	3,0	2,8	2,9	3,1	3,5	3,5	3,6
Ordine pubblico e sicurezza	4,7	5,0	4,9	4,7	4,6	4,6	4,6	4,6
Affari economici	13,9	11,3	10,2	11,3	10,6	10,3	9,9	9,7
Protezione dell'ambiente	0,9	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0
Abitazioni e assetto del territorio	3,1	2,3	2,3	2,1	2,2	2,1	2,1	2,0
Sanità	14,4	12,7	14,4	14,8	14,7	14,5	15,3	15,5
Attività ricreative, culturali e di culto	1,7	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Istruzione	12,6	11,3	11,1	11,0	10,8	11,0	10,4	10,6
Protezione sociale	37,3	44,4	42,5	41,4	41,4	41,2	41,3	41,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 2 – Spesa primaria delle Amministrazioni Centrali per funzione, al netto delle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare attraverso cartolarizzazioni (2002-2005), nonché FIP e Patrimonio 1, ed escludendo la cessione delle licenze UMTS per l'anno 2000 – Anni 1990-2005 (distribuzione percentuale)

FUNZIONI	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	10,5	10,6	15,9	15,5	17,4	17,9	18,6	18,8
Difesa	9,4	8,0	10,4	10,5	11,5	12,7	13,4	13,6
Ordine pubblico e sicurezza	11,1	12,0	16,0	14,8	14,8	14,5	15,5	15,2
Affari economici	22,1	17,5	18,7	21,0	19,0	17,7	15,9	15,5
Protezione dell'ambiente	0,3	0,4	0,5	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7
Abitazioni e assetto del territorio	1,5	0,8	0,6	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
Sanità	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7
Attività ricreative, culturali e di culto	1,4	1,8	2,7	2,3	2,3	2,3	2,3	2,4
Istruzione	26,1	21,5	30,8	30,0	29,7	29,5	29,1	29,7
Protezione sociale	16,9	26,6	3,6	3,7	3,3	3,2	3,2	2,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 3 – Spesa primaria delle Amministrazioni Locali per funzione, al netto delle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare attraverso cartolarizzazioni (2002-2005), nonché FIP e Patrimonio 1, ed escludendo la cessione delle licenze UMTS per l'anno 2000 – Anni 1990-2005 (distribuzione percentuale)

FUNZIONI	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	11,9	12,4	14,5	14,4	14,7	15,2	15,0	14,8
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,6
Affari economici	17,2	16,2	15,6	16,4	16,1	16,1	16,4	16,1
Protezione dell'ambiente	2,5	2,2	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,5
Abitazioni e assetto del territorio	6,6	6,0	6,4	5,9	5,8	5,5	5,3	5,0
Sanità	43,5	41,7	43,3	43,3	43,0	42,7	43,3	44,4
Attività ricreative, culturali e di culto	3,7	3,8	3,6	3,5	3,4	3,4	3,5	3,3
Istruzione	8,7	11,4	8,4	8,1	8,3	8,3	7,9	7,9
Protezione sociale	4,2	4,7	4,2	4,4	4,4	4,5	4,4	4,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tavola 4 – Spesa primaria degli Enti di Previdenza per funzione, al netto delle operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare attraverso cartolarizzazioni (2002-2005), nonché FIP e Patrimonio 1, ed escludendo la cessione delle licenze UMTS per l'anno 2000 – Anni 1990-2005 (distribuzione percentuale)

FUNZIONI	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Servizi generali	-	-	-	-	-	-	-	-
Difesa	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordine pubblico e sicurezza	-	-	-	-	-	-	-	-
Affari economici	-	-	-	-	-	-	-	-
Protezione dell'ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-
Abitazioni e assetto del territorio	1,3	0,6	0,1	0,3	0,0	0,1	0,2	0,2
Sanità	0,2	0,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
Attività ricreative, culturali e di culto	-	-	-	-	-	-	-	-
Istruzione	-	-	-	-	-	-	-	-
Protezione sociale	98,5	99,2	99,8	100,2	100,0	99,8	99,8	99,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Negli ultimi anni, a livello internazionale, però, la domanda di informazioni qualitative sulla spesa pubblica più analitiche rispetto al primo livello Cofog, è andata crescendo, tanto che è in discussione l'ipotesi di rendere obbligatoria l'elaborazione al secondo livello della Cofog (69 gruppi funzionali) fornendo anche su base volontaria l'analisi per sottosettore delle amministrazioni pubbliche.

Fin dal 2003, per l'implementazione delle strategie delineate dal Consiglio europeo attraverso la c.d. Strategia di Lisbona, sono state evidenziate numerose esigenze conoscitive dell'Unione Europea Monetaria relative alla qualità della finanza pubblica. Di tale problematica è stato investito direttamente il Comitato di Politica Economica (EPC) della Commissione Europea attraverso uno specifico Gruppo di lavoro sulla qualità della spesa pubblica, che al termine della sua fase di indagine conoscitiva ha espresso la necessità di avere a disposizione analisi di dettaglio maggiore di quelle disponibili al momento.

A tal fine è stata costituita una Task Force presso l'Eurostat, alla quale partecipa la totalità dei paesi europei, con l'obiettivo di approfondire queste tematiche e di individuare problemi comuni e modalità di risoluzione condivise, per mettere i paesi europei nella condizione di produrre statistiche funzionali della spesa pubblica dettagliate al secondo livello della Cofog, confrontabili e affidabili.

Pur se fino ad ora non è stato ancora possibile rendere obbligatoria la compilazione delle statistiche della spesa pubblica per funzione al 2° livello sono sempre considerate prioritarie le richieste di integrazione provenienti dal Parlamento europeo⁵ e dalla BCE.

⁵ The attached draft compromise takes into account the suggested additional amendments by the European Parliament (marked in bold and underlined in the text), namely: a commitment to further improve national accounts data in the fields of health, education and social policies (Paragraph 2a, Amendment 58), and thus, to make the transmission of more detailed data in Table 11 – as requested by the ECB during the last meeting of the Council Working Party on the topic – mandatory after “a phase of provision under a voluntary basis” (Recital 6a, Amendment 60).

(6a) Whereas a sound statistical base on the composition of public budgets is crucial for economic reform in line with the Lisbon agenda and in this context the transmission of health, education and social protection data would help; whereas the provision of such information should become mandatory after a phase of provision under a voluntary basis as per table 11 for the item "Total expenditures".

A tale richiesta l'Istat non è ancora stato in grado di dare una risposta in modo esaustivo ed affidabile a causa della non adeguata disponibilità di dati di base. Infatti le contabilità pubbliche, che sono la principale fonte per la costruzione del Conto consolidato delle Ap e per la disaggregazione della spesa pubblica per funzione, sono impostate prevalentemente secondo le esigenze amministrative-gestionali, mentre viene posta poca attenzione alla rappresentazione degli aspetti qualitativi e funzionali più idonei a permettere una conoscenza delle politiche pubbliche nell'utilizzazione delle risorse.

In particolare:

- per lo Stato, la classificazione funzionale a più livelli Cofog è attribuita a posteriori, solo sul rendiconto e quindi manca la possibilità di conoscere gli orientamenti della politica economica del governo già nella fase di previsione;
- per le Regioni, oltre a sistemi di contabilità disomogenei, non viene utilizzata una classificazione funzionale fin dalle fasi di previsione. Nei rendiconti attualmente viene utilizzata una classificazione per settori di intervento, concordata con il Ministero del Tesoro (ora MEF) e con l'Istat negli anni '80, che oggi risulta inadeguata e poco curata da parte delle amministrazioni regionali. In molti casi, ad esempio, si evidenziano errori legati ad una attribuzione rigida dei codici funzionali ai capitoli di bilancio che non tiene conto delle eventuali modifiche di contenuto dei capitoli stessi;
- per gli enti locali, nei certificati di consuntivo si utilizza ancora oggi una classificazione economico-funzionale insufficiente per un'analisi a livelli più dettagliati richiesti dalla Cofog.

In tema di qualità della spesa pubblica, il DPEF, sottolinea che, con la costituzione della Commissione sulla spesa pubblica, prevista dalla Legge Finanziaria 2007, è stato iniziato un percorso pluriennale basato su una ripresa del processo di riforma del Bilancio dello Stato e di un riesame complessivo delle procedure di spesa pubblica in termini di analisi e di valutazione, definito come *spending review*, in analogia con quanto già fatto in altri paesi, come ad es. UK e Australia.

Per il 2007 la *revisione della spesa* interesserà in via sperimentale i Ministeri: di Giustizia, degli Interni, delle Infrastrutture, dei Trasporti e dell'Istruzione.

La nuova struttura del bilancio, predisposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in accordo con tutti i Ministeri interessati, prevede una riclassificazione delle risorse pubbliche secondo due livelli di aggregazione, definiti come *Missioni* e *Programmi*. L'obiettivo della riforma è quello di evidenziare la connessione tra risorse stanziare e finalità perseguite nel loro utilizzo, favorendo il passaggio da una cultura di "*previsione per capitoli*", in cui si pone l'attenzione prevalentemente alle variazioni di periodo, a una di "*programmazione per politiche pubbliche*".

Le *Missioni* individuate sono 34 e la realizzazione di ciascuna di esse avviene attraverso i *Programmi*, per un totale di 169, che costituiscono aggregati omogenei di attività all'interno di ogni singolo ministero e indicano, o almeno dovrebbero indicare, i risultati che l'amministrazione offre sulla tematica oggetto della *Missione*; tali programmi indicano i beni e servizi delle singole amministrazioni per quanto riguarda la *Missione* in oggetto.

Gli obiettivi della riforma appaiono, senza alcun dubbio, condivisibili in quanto esiste la necessità, nel nostro paese, di maggiore conoscenza nell'utilizzazione delle risorse pubbliche, soprattutto a partire dalla fase di previsione.

Secondo il nostro avviso l'efficacia di questo approccio dipende però dal tipo di classificazione che si adotta nell'articolazione dei *Programmi*. Infatti per poter assicurare la comparabilità a livello internazionale e a livello nazionale per il confronto con l'azione delle altre istituzioni centrali e locali, è necessario che la classificazione dei previsti 169 *Programmi* sia agevolmente riconducibile alla classificazione europea della spesa pubblica Cofog, per il terzo livello di aggregazione (112 classi). Va, inoltre, assicurata una comparabilità nel tempo tra l'attuale classificazione e quella prevista dalla riforma.

Nell'ambito della riforma del Bilancio dello Stato all'interno dei *Programmi* dovrebbe essere tenuta in conto l'esigenza di predisporre una suddivisione in capitoli tale da rendere possibile:

- il confronto con gli anni precedenti al fine di facilitare le analisi in serie storica;
- un agevole raccordo con la classificazione dei pagamenti e delle riscossioni utilizzate ai fini della registrazione nel sistema informativo Siope;
- una classificazione armonizzata con quella delle operazioni di tesoreria in modo da permettere una più corretta costruzione del conto di cassa del Settore Statale.

Quest'ultima considerazione richiede anche una revisione del sistema di classificazione dei conti correnti della Tesoreria centrale, necessaria per permettere un quadro integrato per voce economica dei flussi di cassa che concorrono alla determinazione del *fabbisogno*, non influenzati da partite di giro-conto, la cui inclusione spesso modifica il significato delle diverse voci di entrata e di uscita.

Va inoltre ribadito che l'attuazione della nuova riforma del Bilancio dello Stato potrebbe rappresentare l'occasione per eliminare alcune anomalie che persistono nonostante i continui miglioramenti che si sono susseguiti a partire dalla precedente riforma del 1997, che per la prima volta introdusse una classificazione economica e funzionale tipiche del Sec95.

Tali anomalie, come si è avuto occasione di sottolineare in altre precedenti occasioni, riguardano:

- con la riforma attuata con la Legge 94/97 furono adottati solo gli schemi classificatori e le aggregazioni del Sec95, mentre le definizioni e le specifiche dei contenuti delle singole voci contabili, non espressamente vincolate dalle norme di riforma, non sempre hanno permesso un immediato passaggio alle corrispondenti operazioni definite secondo il SEC95. Con la conseguenza che per la costruzione del Conto economico delle AP l'Istat deve operare ancora numerosi interventi di aggiustamento e riclassificazione, al fine di migliorare l'approssimazione ai principi e alle definizioni della Contabilità Nazionale. Se tali aggiustamenti fossero eliminati fin dal momento della predisposizione del bilancio, il processo di passaggio al Conto economico delle Amministrazioni pubbliche, sarebbe più agevole e più trasparente, a beneficio degli utilizzatori finali;

- attualmente sono ancora presenti capitoli “misti” in cui sono confuse spese correnti con spese in conto capitale (es. rate di ammortamento di mutui in cui non sono state separate le spese per interessi dalle quote capitali);
- tra gli investimenti del Ministero della Difesa figurano ancora spese per armamenti che, per definizione, vanno registrate in parte corrente e che richiedono, per una loro corretta individuazione l’analisi dei singoli mandati di pagamento. Viceversa, per alcuni Ministeri si riscontrano ancora spese di investimento classificate tra le spese correnti;
- la non sempre corretta individuazione, nei trasferimenti, dei settori istituzionali di contropartita (imprese, famiglie, amministrazioni pubbliche, istituzioni sociali private). Anche in questo caso sono presenti capitoli misti;
- risultano ancora consistenti i flussi che sono classificati in voci generiche come ad es. altre entrate o altre uscite correnti, altre entrate o altre uscite in conto capitale, somme non altrove classificate.

Tali esigenze saranno esposte anche alla Commissione Tecnica di finanza pubblica e alla Ragioneria Generale dello Stato con l’obiettivo di offrire un valido contributo alla messa a punto definitiva dei nuovi schemi e classificazioni del Bilancio, finalizzata ad una migliore rappresentazione della finanza pubblica.

Va infine ribadito che se i principi e le modalità con cui si intende riformare il sistema contabile dello Stato fossero estesi anche ai sistemi contabili delle Regioni e degli Enti locali si otterrebbe un sistema di finanza pubblica veramente integrato, capace di meglio supportare i processi decisionali e di controllo della spesa pubblica e rendere più consapevoli i cittadini e le Istituzioni sulla disponibilità e sull’impiego delle risorse pubbliche.