

Dossier 3

“La finanza pubblica nel 2005 e nel 2006”

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica, Luigi Biggeri
presso le Commissioni riunite
V Commissione "Programmazione economica, bilancio" del Senato e
V Commissione "Bilancio" della Camera**

Roma, 17 luglio 2006

La finanza pubblica nel 2005 e nel 2006

1. I principali aggregati del Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per il 2005 e alcuni confronti internazionali.

Il 30 giugno 2006 l'Istat ha diffuso le serie storiche del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche (AP) per il periodo 1980-2005¹. Tali serie sono state utilizzate nel DPEF per l'analisi degli andamenti di finanza pubblica negli ultimi decenni.

I nuovi conti incorporano, oltre alle revisioni annuali per gli anni più recenti, già diffusi nel Rapporto Annuale dell'Istat edizione 2006 e contenuti nella Notifica trasmessa a Eurostat il 1° aprile 2006, anche le innovazioni definitorie e metodologiche introdotte con la revisione generale di contabilità nazionale e legate a decisioni prese in ambito comunitario².

Nel 2005 il Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche ha fatto registrare, nella sua versione provvisoria, un peggioramento dell'incidenza dell'indebitamento netto sul Pil, che sale al 4,1 per cento dal 3,4 per cento dell'anno precedente.

Il rapporto tra l'indebitamento netto e il Pil dell'Italia è stato superiore, nel 2005, di 1,7 punti percentuali rispetto alla media dell'Uem (2,4 per cento) e di 1,8 punti percentuali rispetto alla media del totale Ue (2,3 per cento). Altri paesi europei hanno superato la soglia del 3,0 per cento dell'indebitamento sul Pil prevista dal Patto di stabilità e crescita: nell'ambito dell'Uem, Portogallo (-6,0 per cento), Grecia (-4,5 per cento) e Germania (-3,3 per cento); tra i paesi esterni all'Uem figura anche il Regno Unito (-3,6 per cento). All'opposto, hanno conseguito saldi positivi di bilancio Danimarca (+4,9 per cento), Svezia (+2,9 per cento), Finlandia (+2,6 per cento), Estonia (+1,6 per cento), Spagna (+1,1 per cento) e Irlanda (+1,0 per cento).

Nel nostro paese anche il saldo primario si è ulteriormente ridotto nel 2005 (0,4 per cento sul Pil), confermando il trend decrescente iniziato dal massimo storico del 1997 (pari al 6,6 per cento del Pil).

Nel 2005 la spesa pubblica complessiva ha avuto un'incidenza sul Pil pari al 48,5 per cento (era al 48,0 per cento nel 2004). Nel confronto con gli altri Paesi europei la spesa complessiva dell'Italia in rapporto al Pil è risultata di 0,7 punti percentuali più alta rispetto alla media dei dodici paesi dell'area dell'euro e di un punto percentuale superiore alla media Ue (vedi riquadro). Nello stesso anno, solo sei paesi hanno registrato una spesa superiore al 50 per cento del Pil:

¹ Cfr. Cfr. Istat. *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche. Serie SEC95. Anni 1980-2005*. Statistiche in breve, 30 giugno 2006

² Cfr. Istat. *Principali risultati della revisione generale dei conti nazionali*. Nota informativa, 22 dicembre 2005.

Svezia, Danimarca, Francia, Ungheria, Finlandia e Belgio. I paesi che mostrano un'incidenza più bassa sono, invece, Lituania (33,7 per cento) e Irlanda (34,5 per cento).

È proseguita la tendenza alla riduzione delle uscite per interessi passivi, sia pure ad un ritmo inferiore rispetto all'anno precedente (-1,8 per cento nel 2005 contro il -4,0 per cento del 2004 e il -4,2 del 2003). Nell'ultimo decennio, il peso relativo di tale componente sul totale delle uscite correnti è passato dal 21,9 per cento del 1995 al 9,4 per cento del 2005. Alla diminuzione degli interessi passivi nel 2005 hanno contribuito anche le operazioni di swap, il cui importo è risultato pari a 2,1 miliardi di euro, contro un ammontare di poco più di un miliardo di euro nel 2004.

Nel 2005 le entrate totali si sono attestate ad una incidenza sul Pil pari al 44,4 per cento quasi allo stesso livello dell'anno precedente. La pressione fiscale³ si è ridotta di un decimo di punto percentuale di Pil rispetto all'anno precedente, attestandosi ad un livello pari al 40,6 per cento.

Al netto dei contributi sociali figurativi (prestazioni sociali in denaro dirette delle Amministrazioni pubbliche al proprio personale) la pressione fiscale italiana è risultata più elevata di 0,7 punti percentuali rispetto alla media dei 25 paesi europei. In detto anno la pressione fiscale in Italia è risulta inferiore a quella di Francia, Belgio, Austria, oltre che dei Paesi scandinavi, i cui sistemi di welfare hanno storicamente richiesto un maggiore ricorso alla fiscalità generale. Infatti Svezia e Danimarca presentano il valore più elevato della pressione fiscale (51,6 per cento); i valori più bassi si riscontrano, nell'ordine, in Lituania (28,9 per cento), Slovacchia (29,3 per cento), Lettonia (29,4 per cento), Irlanda (32,0 per cento) ed Estonia (32,4 per cento)⁴.

2. Primi risultati di consuntivo del 2006 (I trimestre)

L'Istat di recente ha diffuso il Conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche (AP) relativo al primo trimestre 2006⁵.

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

³ Si ricorda che l'indicatore di pressione fiscale qui utilizzato rappresenta la pressione fiscale non consolidata, come definita nel comunicato stampa del 22 dicembre 2005. Sono quindi incluse in questo aggregato le imposte dirette versate dalle Amministrazioni pubbliche ad altre istituzioni pubbliche.

⁴ Per una panoramica delle caratteristiche del sistema fiscale italiano rispetto agli altri maggiori paesi Ue, si veda il dossier n.4, *Alcuni elementi strutturali dell'economia italiana*.

⁵ Comunicato stampa del 5 luglio 2006

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 2006 emerge un diffuso miglioramento nel valore dei vari aggregati e indicatori rispetto al corrispondente primo trimestre del 2005. L'indebitamento netto delle AP in rapporto al Pil è risultato pari al 5,8 per cento (era stato 7,7 per cento nel corrispondente trimestre del 2005). Il saldo corrente (risparmio) è risultato negativo e pari a 11.243 milioni di euro, contro il valore negativo di 16.036 milioni di euro nel corrispondente trimestre dell'anno precedente, con una incidenza negativa sul Pil pari al 3,2 per cento (meno 4,8 per cento nel corrispondente trimestre del 2005). Il saldo primario è risultato negativo e pari a 5.136 milioni di euro (meno 9.997 milioni di euro nel corrispondente trimestre del 2005), con una incidenza negativa sul Pil dell'1,5 per cento (meno 3 per cento nel corrispondente trimestre del 2005).

Nel primo trimestre del 2006, le entrate totali sono aumentate in termini tendenziali del 5,5 per cento con un'incidenza sul Pil del 40 per cento, in crescita rispetto al 39,2 per cento del primo trimestre del 2005. Le entrate correnti hanno registrato una crescita del 5,4 per cento dovuta all'aumento delle imposte indirette (5,1 per cento), delle imposte dirette (10,9 per cento) e dei contributi sociali (4 per cento).

Le uscite totali sono aumentate in termini tendenziali dello 0,9 per cento. Il loro valore in rapporto al Pil è risultato pari al 45,8 per cento contro il 46,9 per cento del corrispondente trimestre del 2005. Le uscite correnti hanno registrato un aumento del 1,5 per cento. Tale aumento è dovuto all'effetto combinato di una crescita del 3,9 per cento dei redditi da lavoro dipendente e del 4,6 per cento delle prestazioni sociali in denaro e di diminuzioni dell'1,6 per cento dei consumi intermedi, del 2,2 per cento delle altre uscite correnti e del 6,2 per cento degli interessi passivi. Infine, le uscite in conto capitale, sono diminuite del 7,2 per cento. Tale diminuzione è la risultante di un aumento degli investimenti fissi lordi (5,6 per cento) e una diminuzione delle altre uscite in conto capitale (-28,8 per cento).

3. L'analisi delle previsioni per l'anno 2006

Le stime tendenziali degli aggregati di finanza pubblica nel 2006, contenute nel DPEF, sono coerenti con quelle evidenziate dalla Commissione sulla "due diligence", alla quale hanno partecipato anche rappresentanti dell'Istat, dando un contributo nella verifica dei dati di consuntivo, annuali e trimestrali (1° trimestre 2006), presi a base per le previsioni tendenziali.

Nell'ambito di detta Commissione, nell'aggiornare le previsioni tendenziali per il 2006, rispetto a quelle contenute nella Relazione Trimestrale di Cassa, sono state evidenziate alcune criticità e fattori di rischio, che oggettivamente è stato difficile quantificare nel loro complesso e che solo a consuntivo sarà possibile verificare quali e in che misura esse influenzeranno i risultati finali per il Conto delle AP per l'anno in corso. Alcuni dei rischi di tipo "statistico" e classificatorio saranno nei prossimi mesi oggetto di discussione e confronto con Eurostat. In

particolare per quanto riguarda le operazioni di cartolarizzazione si attende la nuova decisione dell'ufficio statistico europeo, che verrà presa dopo la Consultazione con gli uffici di statistica e le banche centrali dei 25 Paesi europei.

Come si è detto il DPEF prevede un livello dell'indebitamento netto per il 2006 pari al 4,0 per cento del Pil, inferiore di un decimo di punto percentuale rispetto al consuntivo 2005. Anche per il saldo primario (indebitamento al netto degli interessi passivi) in rapporto al Pil, si prevede un miglioramento di un decimo di punto rispetto al 2005.

La pressione fiscale passerebbe al 41,2 per cento del Pil, superiore di sei decimi di punto al dato del 2005. A tale aumento concorrerebbe il recupero di base imponibile.

Dal lato delle uscite si prevede un aumento del 4,5 per cento dei redditi da lavoro dipendente, presumibilmente legato ai miglioramenti contrattuali siglati nel corso del corrente anno (regioni, enti locali, personale paramedico della sanità, ecc.). Per i consumi intermedi, insieme alle prestazioni sociali in natura (prestazioni sanitarie in convenzione), la crescita prevista è del 3,3 per cento in diminuzione rispetto agli anni più recenti. La spesa per gli interessi passivi è prevista crescere del 4,0 per cento con una inversione di tendenza rispetto al trend decrescente dell'ultimo quadriennio legata all'aumento previsto nei tassi di interesse internazionali. Infine, per le spese in conto capitale si prevede una crescita di circa il 10 per cento.

4. L'armonizzazione dei bilanci pubblici

Nel DPEF viene manifestata l'intenzione da parte del Governo 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 sottosectore, al fine di facilitare il consolidamento e la trasposizione in termini di SEC95.

L'Istat più volte, anche in varie e specifiche audizioni presso le Commissioni Parlamentari, si è pronunciato sul tema della trasparenza e dell'armonizzazione delle contabilità pubbliche, richiamando l'attenzione sull'importanza e sui vantaggi che derivano da una maggiore coerenza ed uniformità nell'impostazione dei documenti di bilancio degli enti delle Amministrazioni pubbliche (AP).

Il processo verso una maggiore armonizzazione dei bilanci pubblici è indispensabile per consentire il monitoraggio e la rappresentazione degli aggregati di finanza pubblica, secondo le regole di contabilità nazionale adottate in sede europea (SEC95).

Tale esigenza deriva innanzitutto dal fatto che il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica coinvolge i diversi livelli territoriali di governo (Stato, Regioni ed enti locali) e quindi la disponibilità di informazioni e schemi di bilancio uniformi e comparabili a livello di singolo ente, facilmente riconducibili alle regole, definizioni e classificazioni della contabilità nazionale, rappresentano requisiti

necessari e indispensabili per le stime e il monitoraggio dei vari aggregati economici.

Negli ultimi anni sono state emanate diverse norme volte a facilitare il processo di armonizzazione delle contabilità pubbliche e di standardizzazione degli schemi di bilancio.

Tuttavia, l'attuazione di queste norme è stata finora solo parziale, rendendo necessaria da parte dell'Istat un'ampia, defatigante e difficile attività di riclassificazione ed analisi per rendere i dati di base, contenuti nelle contabilità pubbliche, omogenei e coerenti con le definizioni del SEC95 ai fini della costruzione del conto economico consolidato del settore delle Amministrazioni pubbliche, da cui deriva la stima dell'indebitamento netto e della spesa pubblica per funzione.

Il processo di riforma dei sistemi contabili deve essere perciò orientato a soddisfare le esigenze che schematicamente sono di due tipi:

1. l'adozione di una omogenea redazione dei bilanci per gli enti appartenenti alla stessa tipologia di enti (es. regioni), sia per voce economica che per voce funzionale, con l'adozione in tutti i bilanci pubblici di definizioni standard, coerenti col SEC 95;
2. l'adozione di criteri di omogeneità di contenuto nei capitoli di bilancio che tengano conto soprattutto della natura economica delle operazioni e non rispondano solo a criteri di opportunità amministrativo-gestionali.

Per quanto riguarda il **primo punto**, l'art. 28 della Legge finanziaria 2003, prescrivendo l'adozione di schemi di bilancio standard, ha dato l'avvio alla nascita del sistema informativo SIOPE che dovrebbe permettere una codificazione dei pagamenti e delle riscossioni secondo un sistema standard e molto dettagliato per tutti gli enti che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche.

Tale progetto, al quale l'Istat ha collaborato e tuttora collabora nella fase di predisposizione degli schemi di codificazione standard, pur se è in una fase avanzata di attuazione per molti enti (Stato, regioni, Enti locali, università, ecc.) è ancora poco utilizzabile nelle statistiche di finanza pubblica, perché necessita di un'approfondita analisi di qualità sul grado di copertura delle risposte e sull'omogeneità di comportamento degli operatori. In sintesi il sistema non è ancora idoneo ad un'utilizzazione statistica delle informazioni.

Poiché il SIOPE riguarda la standardizzazione della codifica economica dei soli flussi di cassa (pagamenti e riscossioni), anche a regime la sua utilizzazione non esaurisce l'esigenza di avere una omogenea redazione dei bilanci, anche per quanto riguarda la competenza e la ripartizione funzionale.

Questa esigenza riguarda soprattutto le *Amministrazioni regionali*, che attualmente hanno sistemi di bilancio e di classificazione completamente diversi tra di loro ed anche se, nella trasmissione dei dati all'Istat utilizzano una classificazione economico-funzionale messa a punto da alcuni decenni addietro, questa è attualmente disattesa nei contenuti e superata dalle nuove classificazioni economiche e funzionali adottate a livello europeo.

Il Dlgs 76/20006, emanato prima che fosse stato modificato il Titolo V della Costituzione, aveva individuato i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, prospettando, pur nell'autonomia riconosciuta alle Regioni, un sempre maggiore avvicinamento degli schemi contabili regionali a quelli statali. Questo adeguamento della classificazione economica e funzionale delle spese e delle entrate delle Amministrazioni regionali a quella del Bilancio dello Stato è stato però fino ad ora disatteso, nonostante un apposito Gruppo di lavoro costituito presso la RGS, con la partecipazione di rappresentanti dell'Istat e delle Regioni, avesse prodotto uno schema di bilancio condivisibile dalle Amministrazioni regionali stesse.

La recente modifica del Titolo V della Costituzione pone, dunque, nuove opportunità e sfide alla realizzazione di importanti progressi in questo campo. Infatti, il rispetto degli standard europei e l'obiettivo di una completa armonizzazione della finanza pubblica, in un contesto di una forte spinta verso il decentramento e la sussidiarietà devono incontrarsi. Questo potenziale trade-off accentua la necessità di definire regole per l'adozione di schemi di bilancio e nomenclature trasparenti e uniformi sul territorio, al fine di garantire la trasparenza dell'azione dei diversi livelli di policymaking ed il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Anche nell'attuale quadro normativo costituzionale che ha rafforzato l'autonomia delle Regioni, il lavoro di codificazione omogenea delle varie poste rappresenta una condizione essenziale per ricondurre ad un quadro confrontabile dell'attività di questi enti pubblici sia per quanto riguarda l'analisi economica che funzionale delle spese, che attualmente ancora presenta notevoli differenze di classificazione tra enti.

Si ritiene perciò che, essendo le Amministrazioni regionali attualmente impegnate ad adeguare i loro sistemi informativi ai nuovi schemi di codificazione previsti dal progetto SIOPE, è il momento più opportuno da parte del Governo, d'intesa con le Amministrazioni stesse, per sviluppare sistemi contabili integrati e standardizzati (bilanci di competenza e flussi di cassa), in modo da assicurare anche un'economia di scala negli oneri derivanti dalle riforme dei sistemi contabili.

Anche per gli *enti locali*, pur se con l'entrata in vigore del D.P.R. 194/96, che ha introdotto il Nuovo certificato di consuntivo, è stato adottato uno schema annuale standard di rendiconto con una classificazione economico-funzionale, si è ancora distanti dalle regole di classificazione e definizione degli aggregati introdotti dal SEC95 e quindi è necessaria una revisione degli schemi contabili.

Il **secondo punto** riguarda innanzitutto il Bilancio dello Stato nel quale, nonostante la riforma, attuata nel 1997 con la legge n.94, che introduceva una classificazione economica e funzionale tipiche del SEC95, presenta ancora prassi e criteri contabili che richiedono, per la costruzione del Conto economico delle AP, numerosi aggiustamenti e riclassificazioni da parte dell'Istat, al fine di migliorare l'approssimazione ai principi e alle definizioni della contabilità Nazionale.

⁶ G.U. 1/4/2000 Decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76: Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208.

A titolo di esempio si evidenziano alcuni dei problemi che si riscontrano nel Bilancio dello Stato:

- 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 per la loro individuazione si deve ricorrere all’analisi dei singoli mandati di pagamento, mentre per alcuni ministeri spese di investimento sono classificate tra le spese correnti;
- la presenza nelle entrate tributarie di consistenti regolazioni contabili, effettuate con ritardo, con Concessionari della riscossione e con le Regioni a statuto speciale, rendono difficoltosa l’esatta individuazione dell’effettivo gettito delle imposte, sia di competenza che di cassa;
- 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;
- si riscontrano ancora numerosi errori di classificazione funzionale dei capitoli.

5. Coordinamento istituzionale in materia di finanza pubblica

Dall’autunno del 2004 l’Eurostat ha intensificato le missioni in Italia (EDP mission), nell’ambito dell’attività di vigilanza sugli aggregati di finanza pubblica riportati nella Notifica del deficit e del debito pubblico. Scopo di tali incontri è l’esame congiunto delle principali operazioni poste in essere dall’Operatore pubblico e il loro trattamento nei Conti economici e finanziari.

Particolarmente impegnativo è risultato l’incontro del marzo del 2005, dopo la Notifica del 1° marzo, relativa ai dati del quadriennio 2001-2004. In tale occasione furono trattati numerosi temi che furono poi oggetto di alcune raccomandazioni da parte di Eurostat. Alcune raccomandazioni erano già state recepite dall’Istat nei conti del 2004 (es. apporto di capitali alle FS). Altre richiesero approfondimenti che, grazie alla disponibilità di nuove e più dettagliate informazioni assicurate dalla RGS, portarono nel mese di maggio ad una revisione dell’indebitamento del quadriennio appena trascorso.

La necessità di completare gli approfondimenti richiesti da Eurostat e il progressivo miglioramento dell’efficienza delle basi informative disponibili presso le singole istituzioni, che si è registrato negli ultimi tempi e che si presuppone possa ancora accelerare nel prossimo futuro, ha consentito di rivolgere gli sforzi ad un’attività sistematica e tempestiva di confronto tra le tre istituzioni coinvolte.

Sulla base della necessità di formalizzare il lavoro svolto e accogliendo la proposta dell’Alta Commissione, l’Istat dal luglio 2005 ha costituito e coordina un tavolo congiunto permanente con Banca d’Italia e con i Dipartimenti del MEF, con lo scopo primario di analizzare e di controllare la coerenza dei vari aggregati che compaiono nelle tavole trasmesse in occasione della *Notifica sul deficit e debito pubblico* e in particolare sugli aggregati principali dei quali viene richiesta la riconciliazione: fabbisogno –indebitamento e variazione del debito, a livello di totale pubblica amministrazione e a livello di sottosettori.

D'altra parte la necessità di sfruttare appieno le potenzialità di controllo di qualità del dato offerte dalla presenza di rilevazioni condotte indipendentemente dalle tre istituzioni ha richiesto, come è stato sottolineato anche dalla delegazione del Fondo Monetario Internazionale (in occasione della missione in Italia del 2002⁷), uno sforzo per migliorare il coordinamento e rendere sistematico il confronto tra i dati prodotti dalle istituzioni coinvolte.

L'obiettivo ultimo della costituzione di un tale tavolo istituzionale è stato quello di pervenire a una determinazione integrata dei conti delle Amministrazioni pubbliche, per cassa e per competenza e un raccordo "spiegato" con i corrispondenti conti finanziari e con le variazioni del debito pubblico. Tale determinazione fornisce, infatti, un indispensabile strumento per l'attività di politica economica e per quella di ricerca, consentendo di rispondere adeguatamente al fabbisogno informativo in materia di finanza pubblica sia a livello nazionale che a livello internazionale.

Tale Gruppo di lavoro ha prodotto una significativa riduzione delle discrepanze, comunicate con la Notifica delle tavole EDP del 1° settembre 2005 e del 1° aprile 2006.

⁷ Fondo Monetario Internazionale (2002) *Italy: Report on the Observance of Standards and Codes--Data Module, Response by the Authorities, and Detailed Assessments Using the Data Quality Assessment Framework* Country Report 02/234, October 2002.