

## LA FINANZA PUBBLICA NELL'AREA DELL'EURO E IN ITALIA

### Il quadro d'insieme

Nel 2004 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro è stato pari al 2,7 per cento del PIL, contro il 2,8 del 2003. In base ai Programmi di stabilità presentati tra la fine del 2003 e la prima parte del 2004 avrebbe dovuto ridursi di 0,4 punti percentuali del PIL.

Il disavanzo è stato superiore al 3 per cento del prodotto in Germania, Francia e Grecia; è stato ricondotto al di sotto di tale soglia nei Paesi Bassi.

In Italia l'indebitamento netto, sulla base dei dati diffusi dall'Istat il 1° marzo scorso, è salito al 3,0 per cento del prodotto, dal 2,9 del 2003 (tav. 20). In tale occasione, sono stati rivisti al rialzo, in media di 0,4 punti percentuali del PIL, i dati relativi all'indebitamento netto per gli anni 2001-03. Nel periodo 2001-04 tale saldo risulta in media pari al 2,9 per cento del prodotto.

**Tav. 20**

**Indebitamento netto, fabbisogno e debito delle Amministrazioni pubbliche in Italia (1)**  
(in percentuale del PIL)

VOCI	2001	2002	2003	2004
Indebitamento netto .....	3,0	2,6	2,9	3,0
Avanzo primario .....	3,6	3,2	2,4	2,0
Spesa per interessi .....	6,5	5,8	5,3	5,0
Fabbisogno complessivo .....	4,1	3,3	2,8	3,4
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari .....	4,5	3,5	4,1	3,7
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari .....	3,7	3,0	3,4	3,6
Debito .....	110,7	108,0	106,3	105,8

Fonte: Istat; per il fabbisogno e il debito, Banca d'Italia.  
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute agli arrotondamenti.

L'obiettivo per l'indebitamento netto del 2004 era stato gradualmente elevato dall'1,8 per cento fissato nel luglio del 2003, al 2,9 indicato nello scorso maggio, in connessione soprattutto con il peggioramento delle prospettive di crescita.

Nella prima parte del 2004 si palesava il rischio che l'indebitamento netto superasse il 3 per cento del prodotto. In luglio venivano approvati provvedimenti correttivi valutati ufficialmente in 0,6 punti percentuali del PIL. Nell'ultima parte del 2004 l'andamento dei conti pubblici beneficiava anche della favorevole dinamica dei proventi del lotto e della realizzazione di dismissioni immobiliari.

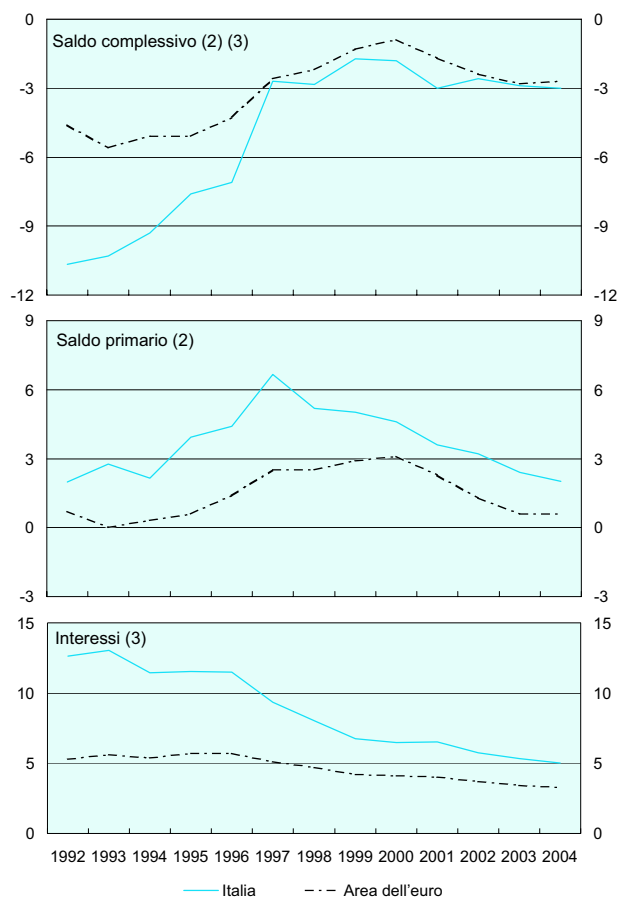
L'avanzo primario è sceso dal 2,4 per cento del PIL del 2003 al 2,0 per cento, proseguendo nella tendenza in atto dal 1998 (fig. 28). L'incidenza della spesa primaria è diminuita di 0,5 punti percentuali. La pressione fiscale è passata dal 42,8 al 41,8 per cento principalmente per la riduzione delle entrate relative ai condoni fiscali.

Il contenimento dell'indebitamento netto derivante da misure con effetti di natura temporanea è sceso da 2,0 a circa 1,5 punti percentuali del PIL. Escludendo gli effetti di questi provvedimenti, l'avanzo primario risulta, per il secondo anno consecutivo, dell'ordine dello 0,5 per cento del prodotto.

Al netto delle dismissioni mobiliari e degli effetti connessi con la trasformazione della Sace in società per azioni effettuata all'inizio dell'anno, il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è sceso di 0,4 punti, al 3,7 per cento del prodotto. Il divario tra tale saldo e l'indebitamento netto si è ridotto a 0,6 punti, da 1,2 nel 2003; escludendo gli effetti delle misure di natura temporanea, che hanno inciso maggiormente sul fabbisogno, esso è rimasto sostanzialmente invariato.

Fig. 28

**Italia e area dell'euro:  
saldo complessivo, saldo primario e interessi  
delle Amministrazioni pubbliche (1)  
(in percentuale del PIL)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) A seguito del passaggio al SEC95, le serie relative all'area dell'euro presentano una discontinuità fra il 1994 e il 1995. Per i dati dell'area dell'euro del 2003 e del 2004, cfr. la nota 3 alla tavola 21. - (2) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS. - (3) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement.

L'incidenza del debito sul prodotto è scesa dal 106,3 al 105,8 per cento. Le dismissioni di attività mobiliari e immobiliari hanno ridotto il debito per 0,8 punti percentuali del PIL.

### Obiettivi e risultati nell'area dell'euro

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro è stato pari al 2,7 per cento del PIL, contro il 2,8 del 2003 (tav. 21). In

base ai Programmi di stabilità presentati tra la fine del 2003 e la prima parte del 2004, il disavanzo sarebbe dovuto scendere di 0,4 punti percentuali. La crescita del prodotto è stata in linea con quanto indicato in media nei programmi.

Disavanzi superiori alla soglia del 3 per cento sono stati registrati in Germania, Francia e Grecia. Nei Paesi Bassi il disavanzo è sceso dal 3,2 al 2,5 per cento del PIL.

In Germania e in Francia l'indebitamento netto (3,7 per cento del PIL in entrambi i paesi) è risultato superiore al 3 per cento del PIL per il terzo anno consecutivo. La Grecia, a seguito delle revisioni statistiche apportate lo scorso anno ai dati del periodo 1997-2003, registra un disavanzo superiore al 3 per cento in tutto il periodo; nel 2004 lo sconfinamento è stato particolarmente rilevante.

Si può stimare che il rapporto fra il debito e il prodotto nell'area sia cresciuto dal 70,8 per cento del 2003 al 71,3, principalmente per effetto delle dinamiche registrate in Francia e Germania.

Nell'ambito dei paesi della UE che non appartengono all'area dell'euro, il Regno Unito ha registrato un disavanzo pari al 3,1 per cento del PIL, contro il 3,3 del 2003.

La Procedura per i disavanzi eccessivi è in corso nei confronti di Francia e Germania (cfr. *Bollettino economico*, n. 41, 2003 e n. 42 e 43, 2004). Nel 2004 essa è stata avviata anche nei confronti di Grecia e Paesi Bassi.

La Corte di giustizia, nel luglio del 2004, ha annullato le Conclusioni con le quali il Consiglio sospendeva le Procedure nei confronti di Francia e Germania. Alla luce della decisione della Corte, in dicembre la Commissione europea ha comunicato al Consiglio della UE la sua valutazione sullo stato dei conti pubblici nei due paesi: ha rilevato che le azioni intraprese da Francia e Germania sono sostanzialmente coerenti con l'obiettivo di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2005; non ha quindi ritenuto necessarie ulteriori iniziative nell'ambito delle Procedure già avviate.

Nello scorso luglio, in presenza di un disavanzo eccessivo, il Consiglio della UE ha raccoman-

Tav. 21

**Indebitamento netto, spese, entrate e debito delle Amministrazioni pubbliche nell'area dell'euro e nella UE (1)**  
(in percentuale del PIL)

	Area dell'euro				Unione europea (2)			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
<b>Indebitamento netto</b>								
Consuntivo 2003 e preconsuntivo 2004 (3) .....	2,8	2,7	-	-	2,9	2,6	-	-
Obiettivi dei Programmi di stabilità e di convergenza (4) .....	2,7	2,3	1,8	1,2	-	-	-	-
Commissione europea (ottobre 2004) .....	2,7	2,9	2,5	2,5	2,8	2,8	2,4	2,3
OCSE (dicembre 2004) .....	2,8	2,9	2,6	2,4	-	-	-	-
<b>Indebitamento netto corretto per il ciclo economico</b>								
Commissione europea (ottobre 2004) .....	2,1	2,4	2,0	2,0	-	-	-	-
OCSE (dicembre 2004) .....	2,0	2,1	1,8	1,8	-	-	-	-
<b>Spese ed entrate (Commissione europea, ottobre 2004)</b>								
Spese .....	49,0	48,5	48,0	47,7	48,4	48,0	47,5	47,2
di cui: <i>interessi</i> .....	3,5	3,4	3,3	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0
Entrate .....	46,2	45,6	45,5	45,2	45,6	45,1	45,1	44,9
<b>Debito</b>								
Consuntivo 2003 e preconsuntivo 2004 (3) .....	70,8	71,3	-	-	63,5	63,8	-	-
Obiettivi dei Programmi di stabilità e di convergenza (4) .....	70,2	70,1	69,4	68,3	-	-	-	-
Commissione europea (ottobre 2004) .....	70,7	71,1	71,1	70,9	63,2	63,5	63,5	63,3
OCSE (dicembre 2004) .....	70,6	71,5	72,2	72,1	-	-	-	-

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea (*Autumn Forecasts*, ottobre 2004), dell'OCSE (*Economic Outlook*, dicembre 2004) e degli aggiornamenti dei Programmi di stabilità e di convergenza presentati fra la fine del 2003 e l'inizio del 2004.

(1) Medie ponderate in base al PIL. - (2) Inclusi i dieci paesi che ne fanno parte dal maggio del 2004. - (3) Valori preliminari, parzialmente stimati, basati sui dati riportati in comunicati stampa dei singoli paesi. - (4) Medie dei dati riportati negli aggiornamenti dei Programmi di stabilità e di convergenza presentati fra la fine del 2003 e l'inizio del 2004.

dato alla Grecia di varare interventi correttivi tali da ricondurre il disavanzo sotto la soglia del 3 per cento del PIL entro il 2005. All'inizio di quest'anno i provvedimenti approvati dalla Grecia non sono stati ritenuti adeguati a conseguire tale obiettivo. Il Consiglio ha successivamente deciso di posticipare al 2006 il termine entro il quale la Grecia dovrà rientrare dalla situazione di disavanzo eccessivo; la Decisione tiene conto dell'attuale stima per l'indebitamento netto del 2004, significativamente

superiore a quella precedente, e della dimensione rilevante delle misure correttive già stabilite per l'anno in corso.

Il Consiglio non ha sollevato obiezioni in merito all'adeguatezza delle misure decise dai Paesi Bassi a seguito della Raccomandazione del giugno scorso con la quale chiedeva a questo paese di ricondurre il deficit di bilancio sotto la soglia del 3 per cento entro il 2005.

Per quanto riguarda i paesi della UE che non appartengono all'area dell'euro, la situazione di disavanzo eccessivo è stata riconosciuta in sei dei nuovi membri (Cipro, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria). Nelle valutazioni del Consiglio tutti questi paesi, con l'eccezione dell'Ungheria, hanno approvato misure idonee a ridurre l'indebitamento netto secondo il profilo temporale indicato nelle Raccomandazioni del Consiglio.

Nel 2005, in base ai più recenti aggiornamenti dei Programmi di stabilità, l'indebitamento netto dell'area dovrebbe scendere dal 2,8 per cento del PIL allora atteso per il 2004, al 2,4 (tav. 22). Il rapporto tra il debito e il prodotto dovrebbe diminuire al 70,7 per cento.

Nell'area dell'euro il pareggio di bilancio non verrebbe raggiunto entro l'orizzonte di previsione dei programmi che, nella maggior parte dei paesi, si estende fino al 2008.

Per il 2005 la Germania e la Francia prevedono di ricondurre il disavanzo entro il limite del 3 per cento del PIL, indicando un obiettivo di indebita-

mento netto pari al 2,9; nel periodo successivo il deficit scenderebbe gradualmente, raggiungendo nel 2008 l'1,5 per cento del PIL in Germania e lo 0,9 in Francia. Il miglioramento del saldo deriverebbe prevalentemente dalla riduzione dell'incidenza delle spese sul prodotto.

A febbraio, nel valutare i Programmi di stabilità, il Consiglio della UE ha confermato che le misure correttive introdotte da Francia e Germania dovrebbero essere sufficienti a rispettare il vincolo del 3 per cento nel 2005. Ha tuttavia sottolineato la presenza di rischi nell'evoluzione dei conti pubblici derivanti da una non rigorosa attuazione delle misure correttive programmate e da dinamiche delle variabili macroeconomiche diverse da quelle attese. Il Consiglio ha pertanto rilevato che l'orientamento della politica di bilancio delineato da Francia e Germania nei programmi per il periodo 2005-08 non garantisce, in alcuni anni, sufficienti margini contro il rischio di violare il limite del 3 per cento in presenza di normali fluttuazioni cicliche.

Tav. 22

**Obiettivi di indebitamento netto e di debito riportati negli aggiornamenti dei Programmi di stabilità**  
(in percentuale del PIL)

VOCI	Indebitamento netto						Debito					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Germania .....	3,8	3,8	2,9	2,5	2,0	1,5	64,2	65,5	66,0	66,0	65,5	65,0
Francia .....	4,1	3,6	2,9	2,2	1,6	0,9	63,7	64,8	65,0	64,6	63,6	62,0
Italia .....	2,4	2,9	2,7	2,0	1,4	0,9	106,2	106,0	104,1	101,9	99,2	98,0
Spagna .....	-0,4	0,8	-0,1	-0,2	-0,4	-0,4	50,7	49,1	46,7	44,3	42,0	40,0
Paesi Bassi .....	3,2	3,0	2,6	2,1	1,9	-	54,1	56,3	58,1	58,6	58,3	-
Belgio .....	-0,4	0,0	0,0	0,0	-0,3	-0,6	100,0	96,6	95,5	91,7	88,0	84,2
Austria .....	1,1	1,3	1,9	1,7	0,8	0,0	64,5	64,2	63,6	63,1	61,6	59,1
Grecia .....	4,6	5,3	2,8	2,6	2,5	-	109,9	112,1	109,5	106,0	102,5	-
Finlandia .....	-2,1	-2,0	-1,8	-2,1	-2,2	-2,0	45,6	44,6	43,4	42,5	41,7	41,1
Irlanda .....	-0,1	-0,9	0,8	0,6	0,6	-	32,1	30,5	30,1	30,1	30,0	-
Portogallo .....	2,8	2,9	2,8	2,5	1,8	-	60,3	62,0	63,1	62,7	61,4	-
Lussemburgo .....	-0,8	1,4	1,0	0,9	1,0	-	5,3	5,0	5,0	4,6	4,5	-
Area euro .....	2,9	2,8	2,4	1,9	1,3	-	70,7	71,1	70,7	69,6	68,2	-

Fonte: aggiornamenti dei Programmi di stabilità presentati a partire dagli ultimi mesi del 2004.

## Obiettivi e risultati in Italia

Nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del luglio del 2003 l'obiettivo per l'indebitamento netto del 2004 veniva fissato all'1,8 per cento del prodotto; l'avanzo primario era indicato nel 3,1 per cento e la riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto in 1,4 punti del PIL. La crescita prevista per l'economia era pari al 2,0 per cento (tav. 23).

Nel successivo mese di settembre la *Nota di aggiornamento* del DPEF rivedeva al rialzo l'obiettivo di indebitamento netto per il 2004 al 2,2 per cento,

in connessione con l'attenuazione degli effetti della manovra di bilancio (0,8 per cento del prodotto, contro l'1,2 indicato in luglio).

La correzione del saldo operata con la manovra per il 2004 aveva in larga parte natura temporanea; in particolare, si attendevano proventi per 0,4 punti percentuali del prodotto dalle dismissioni immobiliari e per oltre 0,4 punti dalle misure relative a sanatorie fiscali e al condono edilizio (cfr. il riquadro: *I provvedimenti attuativi della manovra di bilancio per il 2004*, in *Bollettino Economico*, n. 42, 2004).

Nell'aprile del 2004 la Commissione europea prevedeva per l'Italia un disavanzo pari al 3,2 per

Tav. 23

**Italia: obiettivi, stime e consuntivo dei conti pubblici per l'anno 2004**  
(miliardi di euro e valori percentuali)

VOCI	Fabbisogno del settore statale (1)	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:	
		Indebitamento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Tasso di crescita del PIL reale	PIL nominale
<b>Obiettivi</b>							
DPEF (luglio 2003) .....	....	....	....	....	....	2,0	1.354,1
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	1,8	3,1	4,9	104,2		
Nota di aggiornamento del DPEF (settembre 2003) .....	49,5	30,3	38,7	69,0	....	1,9	1.352,5
<i>in percentuale del PIL</i> .....	3,7	2,2	2,9	5,1	105,0		
Aggiornamento del <i>Programma di stabilità</i> (novembre 2003) .....	....	....	....	....	....	1,9	1.352,0
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	2,2	2,9	5,1	105,0		
<b>Stime in corso d'anno</b>							
Rtc e aggiornamento della RPP (maggio 2004) .....	62,0	39,7	59,5	69,2	....	1,2	1.351,5
<i>in percentuale del PIL</i> .....	4,6	2,9	2,2	5,1	105,9		
DPEF (luglio 2004) .....	62,0	39,6	32,1	71,7	....	1,2	1.350,1
<i>in percentuale del PIL</i> .....	4,6	2,9	2,4	5,3	106,0		
RPP e <i>Nota di aggiornamento</i> del DPEF (settembre 2004) .....	....	....	....	....	....	1,2	....
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	2,9	....	....	....		
Aggiornamento del <i>Programma di stabilità</i> (novembre 2004) .....	....	....	....	....	....	1,2	1.353,0
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	2,9	2,4	5,3	106,0		
<b>Consuntivo</b> (marzo 2005) .....	41,5	40,9	27,0	67,9	1.429,9	1,2	1.351,3
<i>in percentuale del PIL</i> .....	3,1	3,0	2,0	5,0	105,8		

(1) Al netto delle regolazioni di debiti pregressi e dei proventi delle dismissioni mobiliari.

### Le recenti revisioni dei conti delle Amministrazioni pubbliche italiane del triennio 2001-03

In occasione della Notifica alla Commissione europea del 1° marzo scorso, l'Istat ha rivisto i dati relativi all'indebitamento netto per il periodo 2001-03.

In base alle nuove valutazioni, il disavanzo è stato pari al 3,0 per cento del PIL nel 2001, al 2,6 nel 2002 e al 2,9 nel 2003; le stime precedenti erano rispettivamente 2,6, 2,3 e 2,4 per cento. Peraltro, la stima relativa al 2001 era già stata rivista più volte dall'iniziale 1,4 per cento.

Nel periodo 2001-04 l'indebitamento netto si colloca in media al 2,9 per cento del prodotto.

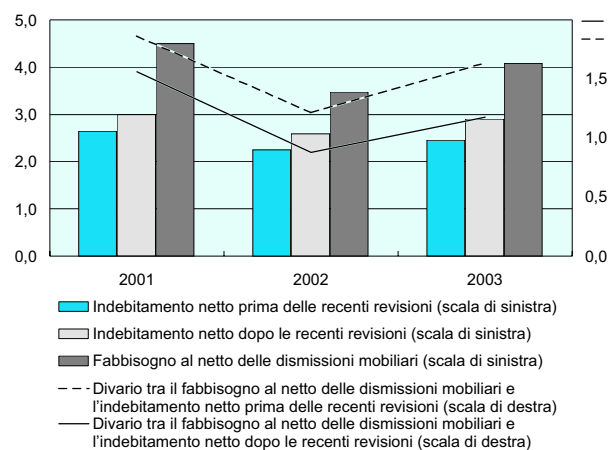
Le revisioni effettuate dall'Istat, anche a seguito di alcuni rilievi delle autorità statistiche europee, hanno riguardato principalmente i conferimenti in favore delle Ferrovie dello Stato: questi erano prima contabilizzati tra le partite finanziarie, che non influiscono sull'indebitamento netto; ora sono classificati tra i trasferimenti in conto capitale. Tale revisione ha comportato un aumento del disavanzo pari a 0,3 punti percentuali del prodotto in ciascuno degli anni considerati.

Altre modifiche hanno riguardato il conto economico del 2003: le prestazioni sociali in natura e i consumi intermedi degli enti del comparto sanitario e degli enti territoriali sono stati ridotti complessivamente di 0,1 punti percentuali; i contributi agli investimenti sono stati aumentati di 0,1 punti percentuali del PIL in seguito alla disponibilità di nuove informazioni riguardanti i contributi alle imprese erogati dallo Stato; i contributi sociali sono stati ridotti di 0,2 punti; le entrate tributarie sono

state accresciute di 0,1 punti. Inoltre il versamento effettuato dai concessionari della riscossione (pari a circa 0,2 punti), in precedenza incluso fra le imposte indirette, è stato riclassificato fra quelle in conto capitale.

In seguito alle revisioni apportate all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, nel periodo 2001-03 il divario fra quest'ultimo e il fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari si è ridotto in media di 0,3 punti percentuali, all'1,2 per cento del prodotto.

**Indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche: revisioni per gli anni 2001-03 e divario rispetto al fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari (in percentuale del PIL)**



cento del prodotto e proponeva al Consiglio della UE di rivolgere al nostro paese un ammonimento preventivo.

All'inizio di maggio, con la *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc), il Governo rivedeva ancora le proprie valutazioni sull'andamento dei conti pubblici. Anche in connessione con la riduzione della stima della crescita del prodotto dall'1,9 all'1,2 per cento, l'indebitamento netto veniva innalzato al 2,9 per cento del PIL; l'avanzo primario scendeva al 2,2 per cento. Il rapporto fra il debito e il prodotto per

il 2004 veniva indicato al 105,9 per cento, con una riduzione di 0,3 punti percentuali rispetto al 2003. Il mantenimento del disavanzo entro la soglia del 3 per cento era condizionato al verificarsi di una serie di eventi, alcuni dei quali caratterizzati da rilevanti margini di incertezza; il Governo si impegnava a intraprendere le ulteriori misure eventualmente necessarie a rispettare tale limite.

Nella riunione del Consiglio della UE del 5 luglio il Governo confermava il proprio impegno e delineava le misure da attuare nella seconda parte

## Le spese e le entrate delle Amministrazioni pubbliche italiane

### Le spese

*Le spese delle Amministrazioni pubbliche nel 2004 sono risultate pari a 653,2 miliardi, in aumento del 2,2 per cento rispetto al 2003; l'incidenza sul prodotto è diminuita dal 49,1 al 48,3 per cento.*

*Le uscite per interessi sono scese del 2 per cento, a 67,9 miliardi, passando dal 5,3 al 5,0 per cento del prodotto. La riduzione riflette soprattutto quella dell'onere medio sul debito. Operazioni di swap hanno contenuto la spesa per un miliardo (0,6 miliardi nel 2003).*

*Le uscite correnti primarie sono aumentate del 3,5 per cento; l'incidenza sul prodotto è diminuita dal 39,4 al 39,2 per cento.*

*Nell'ambito di queste spese, i redditi da lavoro dipendente sono cresciuti del 3,0 per cento, riflettendo soprattutto la definizione dei contratti di lavoro per il biennio 2002-03 relativi al comparto delle Regioni e degli Enti locali e a quello sanitario.*

*I consumi intermedi hanno registrato una flessione dello 0,3 per cento, a fronte di un aumento del 5,6 per cento nel 2003. Alla dinamica hanno contribuito le misure di contenimento della spesa adottate nella seconda metà dell'anno.*

*Le prestazioni sociali in natura, che includono prevalentemente spese per assistenza sanitaria, sono cresciute del 7,1 per cento. Allo scopo di limitare l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale si è provveduto in giugno, mediante decreto legge, a imporre ai produttori uno sconto sui prezzi dei farmaci.*

*La dinamica delle prestazioni sociali in denaro è risultata più contenuta rispetto all'anno precedente (4,3 per cento contro 4,9 nel 2003), nonostante un maggiore adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi (2,5 per cento, a fronte del 2,2 nel 2003). È proseguito il graduale inasprimento dei requisiti necessari a maturare il diritto alla pensione di anzianità.*

*Le uscite in conto capitale, escludendo i proventi delle operazioni straordinarie di dismissioni di immobili (2,7 miliardi nel 2003 e 3,3 nel 2004) contabilizzati in riduzione della spesa per investimenti, sono diminuite del 3,0 per cento circa, dal 4,6 al 4,3 per cento del PIL. In particolare, i contributi agli investimenti sono scesi del 7,8 per cento e le altre spese in conto capitale sono diminuite di quasi un terzo, principalmente in connessione con la riduzione dell'apporto di capitale dello Stato al gruppo Ferrovie dello Stato. Tali andamenti hanno più che compensato l'aumento degli investimenti fissi che, al netto dei proventi delle dismissioni mobiliari, sono aumentati di circa il 3,5 per cento.*

### Le entrate

*Le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche sono state pari a 612,3 miliardi, in aumento dell'1,9 per cento rispetto al 2003; la loro incidenza sul PIL è diminuita dal 46,2 al 45,3 per cento.*

*La pressione fiscale è scesa di un punto, al 41,8 per cento. L'andamento riflette la dinamica delle imposte in conto capitale, diminuite dall'1,7 allo 0,8 per cento del PIL. In rapporto al prodotto, le imposte dirette, quelle indirette e i contributi sociali sono rimasti sostanzialmente stabili al livello del 2003, risultando pari rispettivamente al 13,6, al 14,4 e al 12,9 per cento.*

*Le imposte in conto capitale sono diminuite da 21,9 miliardi nel 2003 a 10,7 nel 2004. La dinamica riflette principalmente la riduzione delle entrate derivanti dai condoni fiscali introdotti con la legge finanziaria per il 2003 e prorogati con quella per il 2004; gli introiti di competenza dello scorso anno sono stimabili nell'ordine di 7 miliardi contro 18,3 registrati nell'anno precedente. La parte residua delle imposte in conto capitale include, nel 2003, il versamento effettuato dalle banche concessionarie della riscossione commisurato all'ammontare dei tributi riscossi e, nel 2004, la prima rata del condono edilizio.*

**Spese ed entrate delle Amministrazioni pubbliche**  
 (milioni di euro e variazioni percentuali)

VOCI	2003	2004	Variazioni sull'anno precedente	
			2003	2004
<b>SPESE</b>				
Spesa per consumi finali ...	253.035	260.063	5,9	2,8
di cui:				
redditi da lavoro dip. ....	143.870	148.248	5,5	3,0
consumi intermedi .....	66.978	66.755	5,6	-0,3
prestaz. soc. in natura				
acquistate sul mercato ..	33.909	36.302	2,5	7,1
Prestazioni sociali in denaro ..	224.445	234.181	4,9	4,3
Interessi passivi .....	69.275	67.911	-4,5	-2,0
Altre spese .....	34.662	35.907	11,3	3,6
<b>Spese correnti .....</b>	<b>581.417</b>	<b>598.062</b>	<b>4,5</b>	<b>2,9</b>
in % del PIL .....	44,7	44,3		
<b>Spese correnti al netto degli interessi .....</b>	<b>512.142</b>	<b>530.151</b>	<b>5,8</b>	<b>3,5</b>
in % del PIL .....	39,4	39,2		
Investimenti (1) .....	34.133	34.875	43,6	2,2
Contrib. agli investimenti ...	18.129	16.717	1,2	-7,8
Altre spese in c/capitale ...	5.244	3.572	-10,4	-31,9
<b>Spese in c/capitale (1) ..</b>	<b>57.506</b>	<b>55.164</b>	<b>21,0</b>	<b>-4,1</b>
<b>Totale spese al netto degli interessi (1) .....</b>	<b>569.648</b>	<b>585.315</b>	<b>7,2</b>	<b>2,8</b>
in % del PIL .....	43,8	43,3		
<b>TOTALE SPESE (1) .....</b>	<b>638.923</b>	<b>653.226</b>	<b>5,8</b>	<b>2,2</b>
in % del PIL .....	49,1	48,3		
<b>ENTRATE</b>				
Imposte dirette .....	178.098	184.175	-0,5	3,4
Imposte indirette .....	187.345	195.207	1,2	4,2
Contributi sociali .....	168.899	174.756	4,7	3,5
Altre entrate correnti .....	40.617	44.055	0,0	8,5
<b>Entrate correnti .....</b>	<b>574.959</b>	<b>598.193</b>	<b>1,6</b>	<b>4,0</b>
in % del PIL .....	44,2	44,3		
<b>Entrate in c/capitale .....</b>	<b>26.172</b>	<b>14.156</b>	<b>368,5</b>	<b>-45,9</b>
di cui:				
imposte in c/capitale ....	21.926	10.721	634,3	-51,1
<b>TOTALE ENTRATE .....</b>	<b>601.131</b>	<b>612.349</b>	<b>5,2</b>	<b>1,9</b>
in % del PIL .....	46,2	45,3		
<b>INDEBITAMENTO NETTO .....</b>	<b>37.792</b>	<b>40.877</b>	<b>15,7</b>	<b>8,2</b>
in % del PIL .....	2,9	3,0		
<b>Avanzo primario .....</b>	<b>31.483</b>	<b>27.034</b>	<b>-21,1</b>	<b>-14,1</b>
in % del PIL .....	2,4	2,0		
Per memoria:				
PIL .....	1.300.929	1.351.328	3,2	3,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) In questa voce sono contabilizzati con segno negativo i proventi relativi alle vendite di immobili.

Le imposte dirette sono aumentate del 3,4 per cento (6,1 miliardi). Sulla base delle informazioni relative alle entrate di cassa del bilancio dello Stato (1), l'incremento è stato sostenuto principalmente dalla crescita delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente (5,7 miliardi; 6,2 per cento) e da quella degli introiti dell'imposta straordinaria sulla rivalutazione dei cespiti aziendali (2,3 miliardi). Gli incassi delle imposte sul reddito versate in autotassazione sono diminuite: il calo dell'Irpef è stato del 5,7 per cento (-1,2 miliardi) e quello dell'Ires del 3,3 (-1,0 miliardi). Gli introiti delle imposte sostitutive sugli interessi e sulle plusvalenze sono rimasti sostanzialmente stabili, pur in presenza di un incremento degli introiti dell'imposta straordinaria sulle plusvalenze derivanti da cessioni di aziende e di partecipazioni (0,7 miliardi).

Le imposte indirette sono aumentate del 4,2 per cento (7,9 miliardi). Le entrate di cassa relative all'IVA sono cresciute del 4,6 per cento (4,4 miliardi). Si sono riscontrati incrementi significativi negli incassi del lotto e dei monopoli. Gli incassi riguardanti le accise sugli oli minerali sono rimasti stabili al livello del 2003.

I contributi sociali sono cresciuti del 3,5 per cento (5,9 miliardi), valore in linea con la dinamica delle retribuzioni lorde registrata nell'anno.

(1) La dinamica dei singoli tributi è analizzata facendo riferimento ai dati di cassa contabilizzati nel bilancio dello Stato (incassi). Al fine di rendere i dati di cassa più significativi per l'analisi del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborato prevalentemente con riferimento al criterio della competenza economica, questi sono stati corretti per tenere conto dei principali sfasamenti temporali fra entrate di cassa ed entrate di competenza.

dell'anno. In base a tale impegno il Consiglio decideva di non inviare l'ammonizione preventivo, pur sottolineando la necessità di sorvegliare attentamente l'andamento dei conti pubblici.

Gli interventi annunciati dal Governo venivano adottati a metà luglio. In base alle valutazioni ufficiali la correzione del saldo era pari allo 0,6 per cento del prodotto (7,6 miliardi). Tale stima includeva riduzioni di spese per 4,2 miliardi, aumenti di entrate per 1,3 miliardi e gli effetti di provvedimenti a carattere amministrativo da definire in seguito (2,0 miliardi).

Nel corso del primo semestre il fabbisogno era stato notevolmente superiore a quello registrato nello stesso periodo del 2003; dal mese di luglio il divario tendeva a ridursi.

Con il DPEF per gli anni 2005-08, approvato alla fine dello scorso luglio, il Governo confermava le stime di crescita e l'obiettivo per l'indebitamento netto indicati nella Rtc e nell'aggiornamento della *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) per il 2004. Contemporaneamente innalzava la stima dell'avanzo primario di 0,2 punti, al 2,4 per cento. A settembre la *Nota di aggiornamento* del DPEF e la RPP per il 2005 non modificavano tali valutazioni.

Alla fine di novembre il Governo stabiliva il differimento al 2005 del versamento della seconda e terza rata del condono edilizio (2,2 miliardi) e degli effetti dell'aumento dell'IRAP prelevata sulle banche disposto nel luglio del 2004 (0,4 miliardi); le minori entrate erano compensate dall'introduzione di versamenti in acconto su alcuni tributi indiretti (1,4 miliardi) e dall'innalzamento dall'1,0 all'1,5 per cento della misura del versamento commisurato ai tributi riscossi nell'anno precedente, introdotto nel 2003, a carico delle banche (1,5 miliardi). Erano previsti inoltre risparmi di spesa per 0,2 miliardi.

Nell'aggiornamento del *Programma di stabilità* dello scorso novembre il Governo confermava la stima dell'indebitamento netto per il 2004 al 2,9 per cento del PIL.

Il 1° marzo, in occasione della Notifica alla Commissione europea, l'Istat ha diffuso i dati di consuntivo per il 2004 e ha effettuato revisioni statistiche e riclassificazioni contabili che hanno com-

portato un innalzamento dell'indebitamento netto del triennio 2001-03; in particolare il consuntivo per il 2003 è passato dal 2,4 al 2,9 per cento del PIL (cfr. il riquadro: *Le recenti revisioni dei conti delle Amministrazioni pubbliche italiane per il triennio 2001-03*).

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2004 è stato pari al 3,0 per cento del prodotto. La riduzione della spesa per interessi, dal 5,3 al 5,0 per cento del PIL, è stata più che compensata dal peggioramento del saldo primario, dal 2,4 al 2,0 per cento. Quest'ultimo, in discesa dal 1998, è tornato su livelli analoghi a quelli del 1992.

La spesa primaria è scesa di 0,5 punti percentuali del PIL; le entrate sono diminuite di 0,9 punti (cfr. il riquadro: *Le spese e le entrate delle Amministrazioni pubbliche italiane*).

Le spese primarie correnti sono scese di 0,1 punti, al 39,2 per cento del PIL. Le spese in conto capitale sono diminuite di 0,3 punti; escludendo i proventi delle dismissioni immobiliari contabilizzati in riduzione degli investimenti, rimasti costanti in rapporto al prodotto, esse si sono collocate al 4,3 per cento del prodotto.

Il calo delle entrate complessive riflette quello della pressione fiscale (1,0 punti percentuali), determinato principalmente dalla riduzione (0,8 punti del PIL) dei proventi dei condoni contabilizzati ai fini dell'indebitamento netto.

Come negli anni precedenti il contenimento dell'indebitamento netto ascrivibile alle misure di natura temporanea è stato rilevante (1,5 punti del prodotto contro 2,0 nel 2003 e 1,5 nel 2002).

## **Il fabbisogno e il debito pubblico in Italia**

Nel 2004 il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è stato pari al 3,4 per cento del prodotto, superiore di 0,6 punti percentuali a quello del 2003 (tav. 24). Sull'andamento hanno influito la flessione dei proventi derivanti dalle dismissioni mobiliari (da 1,3 punti percentuali del PIL nel 2003 a 0,6), gli effetti connessi con la trasformazione della

Tav. 24

**Italia: fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e del settore statale**  
(milioni di euro)

VOCI	2001	2002	2003	2004 (1)
Fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche .....	50.287	41.715	36.192	45.564
<i>in percentuale del PIL .....</i>	4,1	3,3	2,8	3,4
Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto di dismissioni mobiliari.....	54.890	43.644	53.048	49.532
<i>in percentuale del PIL .....</i>	4,5	3,5	4,1	3,7
Fabbisogno del settore statale al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari (2) ...	40.017	30.849	42.681	41.500
<i>in percentuale del PIL .....</i>	3,3	2,4	3,3	3,1
<i>Per memoria:</i>				
Regolazioni di debiti pregressi	9.310	5.328	8.537	257
Dismissioni mobiliari (3) .....	4.603	1.929	16.855	3.968

(1) Dati provvisori. - (2) Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze. - (3) La voce include nel 2003 gli effetti delle operazioni di dismissione connesse con la trasformazione in società per azioni della Cassa depositi e prestiti (12.041 milioni) e nel 2004 quelli connessi con la trasformazione, con decorrenza 1° gennaio 2004, della Sace in società per azioni (-3.705 milioni).

Tav. 25

**Italia: variazione del debito delle Amministrazioni pubbliche e sue componenti**  
(milioni di euro)

VOCI	2003	2004 (1)
<b>Variazione del debito .....</b>	<b>21.014</b>	<b>46.830</b>
Fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche .....	36.192	45.564
di cui: <i>regolazioni debitorie</i> .....	8.537	257
<i>dismissioni mobiliari (2)....</i>	16.855	3.968
Variazione dei depositi attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia	-8.022	2.578
Scarti di emissione .....	-3.871	-359
Controvalore in euro di passività in valuta .....	-3.285	-954

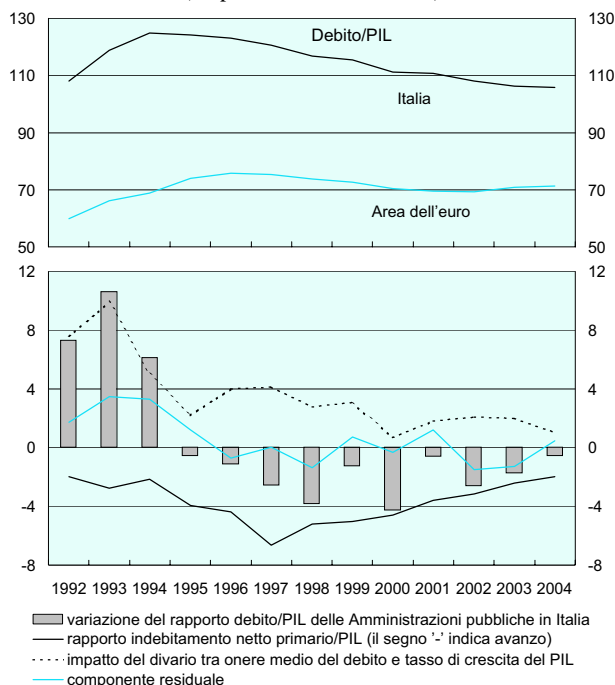
(1) Dati provvisori. - (2) La voce include nel 2003 gli effetti delle operazioni di dismissione connesse con la trasformazione in società per azioni della Cassa depositi e prestiti (12.041 milioni) e nel 2004 quelli connessi con la trasformazione, con decorrenza 1° gennaio 2004, della Sace in società per azioni (-3.705 milioni).

Sace in società per azioni (0,3 punti nel 2004) e la caduta delle regolazioni di debiti pregressi (0,7 punti nel 2003 e sostanzialmente nulle nel 2004).

Al netto delle dismissioni mobiliari e degli effetti della trasformazione della Sace, il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è sceso di 0,4 punti, al 3,7 per cento del PIL. Tale saldo è stato contenuto da operazioni con effetti temporanei valutabili in circa 2,0 punti. Esse includono, oltre alle misure che hanno avuto effetti favorevoli sull'indebitamento netto, le cartolarizzazioni di crediti dell'INPS (0,2 punti) e di quelli connessi con finanziamenti agevolati per la ricerca scientifica (0,1 punti), la cessione alla Sace di crediti dello Stato nei confronti della Russia (0,1 punti) e parte dei versamenti disposti con i provvedimenti di novembre (0,2 punti). Inoltre, lo scorso anno il gettito di cassa dei principali condoni fiscali introdotti nel 2003 e nel 2004 è stato superiore a quanto contabilizzato secondo il criterio di competenza per 0,1 punti percentuali del PIL.

Fig. 29

**Italia: determinanti delle variazioni del rapporto tra debito pubblico e PIL (1)**  
(in percentuale del PIL)



(1) Per la metodologia di calcolo delle determinanti delle variazioni del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, cfr. la nota alla figura 30 in *Bollettino Economico*, n. 36, 2001. A seguito del passaggio al SEC95, la serie relativa al debito dell'area dell'euro presenta una discontinuità tra il 1994 e il 1995.

### Il secondo modulo della riforma dell'imposta sul reddito

Lo scorso gennaio sono entrate in vigore le modifiche alla struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche introdotte con la legge finanziaria per il 2005. Esse rappresentano il secondo passo, dopo quello effettuato nel 2003, verso la realizzazione della struttura impositiva delineata nella legge delega per la riforma del sistema tributario statale (cfr. il riquadro: Il primo modulo della riforma dell'imposta sul reddito, in Bollettino Economico, n. 40, 2003) (1).

**La curva delle aliquote.** – Con il secondo modulo della riforma il numero delle aliquote è stato ridotto da 5 a 4, la soglia di reddito del primo scaglione è stata innalzata da 15.000 a 26.000 euro, l'aliquota dell'ultimo scaglione è stata ridotta (cfr. tavola).

**Le deduzioni per carichi familiari.** – Le nuove deduzioni per carichi familiari presentano una struttura analoga a quella della deduzione di base introdotta nel 2003. La legge individua una deduzione massima per ciascuna tipologia di carico familiare che, affiancandosi alla dedu-

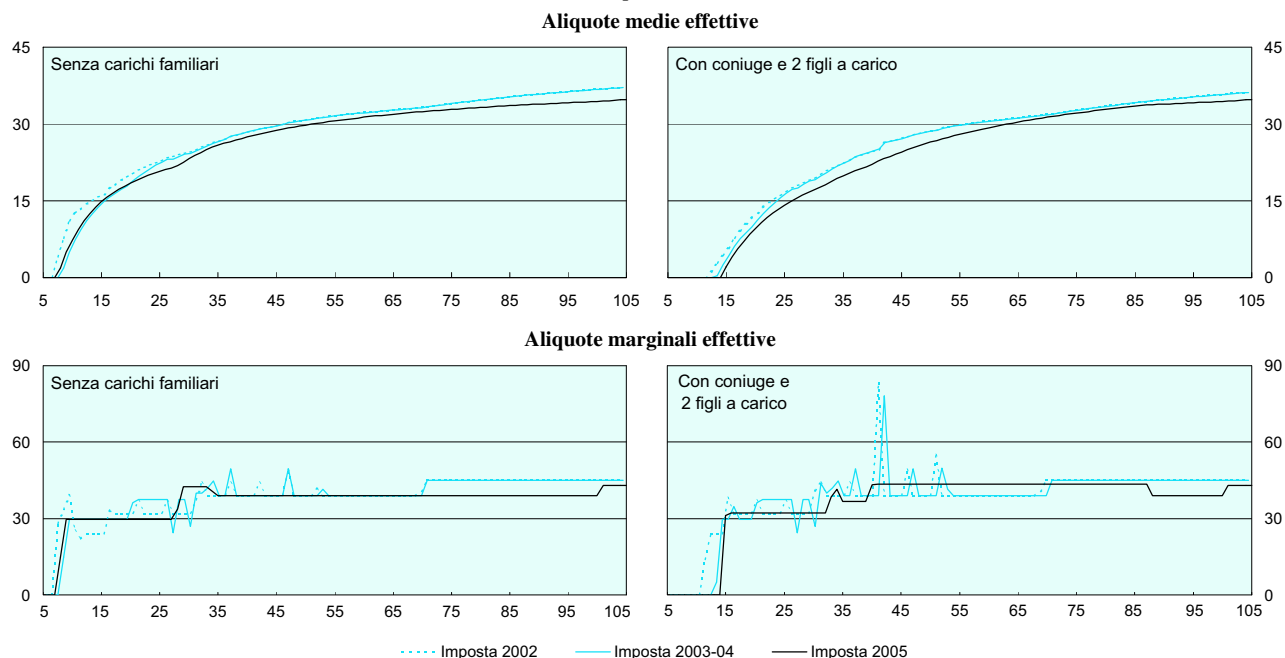
zione di base, definisce implicitamente per ogni tipologia di reddito una soglia al di sotto della quale l'imposta non è dovuta (2). Oltre questo limite la deduzione per carichi familiari decresce linearmente con il reddito, fino ad annullarsi in corrispondenza di un livello di reddito pari alla somma della deduzione massima spettante in base agli specifici carichi familiari e di 78.000 euro (3).

**Le aliquote medie effettive.** – Le modifiche introdotte nel 2005 determinano una riduzione generalizzata delle aliquote medie effettive che dipende dal livello del reddito e dalla tipologia di carichi familiari (fig. 1).

La revisione delle aliquote legali avvantaggia principalmente i redditi più elevati, mentre la nuova struttura delle deduzioni per carichi familiari favorisce i redditi medi: in assenza di carichi familiari, un lavoratore dipendente registra una riduzione dell'aliquota media che supera 2 punti percentuali a partire da un reddito pari a circa 90.000 euro; in presenza del coniuge e di due figli a carico, la riduzione è massima (circa 3 punti) per i redditi

Fig. 1

Confronto tra le strutture impositive del 2002, del 2003-04 e del 2005 (1)  
(valori percentuali)



(1) Sull'asse orizzontale è riportato il livello del reddito nominale espresso in migliaia di euro. L'aliquota media effettiva è data dal rapporto tra l'imposta e il reddito percepito; l'aliquota marginale effettiva è data dal rapporto tra l'incremento dell'imposta corrispondente a un incremento di reddito pari a 1.000 euro e questo incremento di reddito. In entrambi i casi l'imposta è considerata al netto delle detrazioni e il reddito al lordo delle deduzioni.

intorno a 45.000 euro. La presenza di carichi familiari, inoltre, attenua la diminuzione dell'aliquota media nella parte superiore della scala dei redditi: la riduzione dell'imposta lorda connessa con la revisione delle aliquote legali viene infatti controbilanciata dal venire meno delle detrazioni per familiari a carico che nel vecchio regime spettavano anche per i redditi più elevati (fig. 2).

### Scaglioni e aliquote dell'imposta sul reddito (euro e valori percentuali)

Struttura 2003-04		Struttura 2005	
Scaglioni	Aliquote	Scaglioni	Aliquote
Fino a 15.000	23	Fino a 26.000	23
15.001 - 29.000	29	26.001 - 33.500	33
29.001 - 32.600	31	33.501 - 100.000	39
32.601 - 70.000	39	Oltre 100.000	43
Oltre 70.000	45		

Il calo dell'aliquota media tra il 2004 e il 2005 risulta inferiore se calcolato applicando le strutture impositive in vigore nei due anni allo stesso livello di reddito in termini reali, a causa dell'operare del drenaggio fiscale; questo agisce soprattutto nel tratto iniziale della scala dei redditi, dove risulta massimo il grado di progressività dell'imposta per effetto della nuova struttura delle deduzioni.

**Le aliquote marginali effettive.** – Il secondo modulo della riforma modifica le aliquote marginali effettive. Nel regime entrato in vigore nel 2003, le aliquote mar-

ginali effettive risultano superiori a quelle legali per la fascia di redditi che fruisce del nuovo sistema di deduzioni, mentre coincidono con quelle legali per i redditi più elevati (4).

Tra il 2004 e il 2005 le aliquote effettive scendono per i redditi superiori a 70.000 euro, riflettendo la riduzione delle aliquote legali. Per redditi inferiori le variazioni delle aliquote marginali effettive si modificano di segno e di dimensione, in relazione al livello del reddito e ai carichi familiari (fig. 1).

(1) L'imposta sul reddito prevista dalla legge delega (legge 7 aprile 2003, n. 80) si caratterizza per la presenza di due aliquote (23 per cento per i redditi fino a 100.000 euro e 33 per cento per la parte di reddito superiore) e un sistema di deduzioni dall'imponibile concentrate sui redditi bassi e medi (cfr. il riquadro: Il disegno di legge delega per la riforma fiscale, in Bollettino Economico, n. 38, 2002).

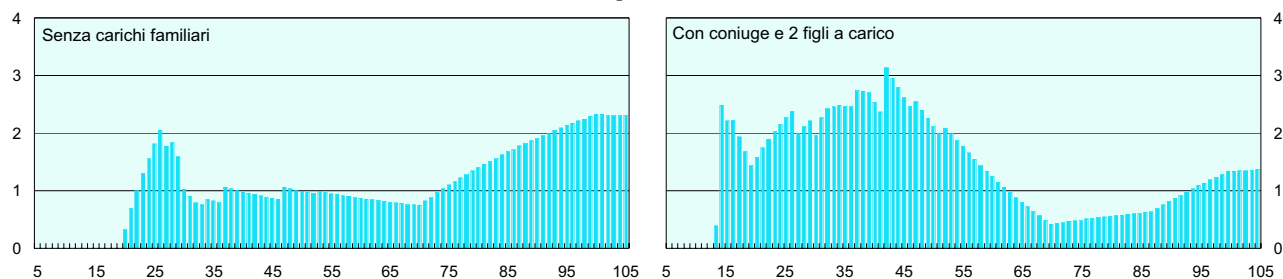
(2) Le deduzioni massime previste per i carichi familiari sono le seguenti: 3.200 euro per il coniuge a carico, 2.900 per ciascun figlio a carico (che diviene 3.450 se di età inferiore a tre anni o 3.700 se portatore di handicap), 1.820 a fronte delle spese sostenute per le badanti di persone non autosufficienti. La deduzione di base introdotta nel 2003 è differenziata per tipologia di reddito ed è pari a 7.500, 7.000, 4.500 e 3.000 euro, rispettivamente per i redditi da lavoro dipendente, da pensione, da lavoro autonomo e per tutti gli altri tipi di reddito.

(3) In aggiunta alla modifica delle aliquote e all'introduzione delle nuove deduzioni per carichi familiari, la legge finanziaria stabilisce la soppressione delle detrazioni d'imposta introdotte nel 2003 e limitate a determinate fasce di redditi. Prevede, inoltre, l'estensione al 2005 della cosiddetta clausola di salvaguardia, in base alla quale i contribuenti hanno facoltà di applicare la struttura dell'imposta più favorevole tra quelle in vigore nel 2002, nel 2003-04 e nel 2005.

(4) Nel regime in vigore nel 2002 esse coincidevano con quelle legali tranne che in corrispondenza dei salti delle classi relative alle detrazioni.

Fig. 2

### Riduzione delle aliquote medie effettive tra il regime in vigore nel 2003-04 e quello introdotto nel 2005 (1) (valori percentuali)



(1) Sull'asse orizzontale è riportato il livello del reddito nominale espresso in migliaia di euro. L'aliquota media effettiva è data dal rapporto tra l'imposta (al netto delle detrazioni) e il reddito (al lordo delle deduzioni).

Nel 2004 il fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari e degli effetti della trasformazione della Sace è risultato superiore all'indebitamento netto di 0,6 punti percentuali del PIL (1,2 nel 2003); escludendo gli effetti delle misure di natura temporanea, il divario è rimasto sostanzialmente invariato.

Nel 2004 il debito delle Amministrazioni pubbliche è cresciuto di 46,8 miliardi (21,0 nel 2003; tav. 25). L'aumento è dovuto al fabbisogno complessivo (45,6 miliardi, a fronte di 36,2 nel 2003) e all'incremento delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia (2,6 miliardi, a fronte della riduzione di 8,0 del 2003). L'andamento del cambio ha determinato una diminuzione di un miliardo del controvalore delle passività denominate in altre valute (3,3 nel 2003). L'impatto delle emissioni di titoli sopra la pari, che determinano un incremento del valore nominale del-

le passività inferiore a quello del fabbisogno, è stato marginale (0,4 miliardi, a fronte di 3,9 nel 2003).

Nel 2004 la vita media residua dei titoli di Stato è cresciuta da 6,0 a 6,5 anni (cfr. il capitolo: *La politica monetaria nell'area dell'euro, gli intermediari e i mercati finanziari*).

In rapporto al PIL il debito si è ridotto di 0,5 punti (1,7 nel 2003, 2,6 nel 2002), al 105,8 per cento (fig. 29). L'effetto favorevole dell'avanzo primario, pari al 2,0 per cento del prodotto (2,4 nel 2003), è stato contenuto per un punto dal differenziale tra l'onere medio del debito e il tasso di crescita nominale del prodotto (1,9 nel 2003) e per 0,4 punti dalla componente residuale derivante dalla differenza fra la variazione del debito e l'indebitamento netto (-1,3 nel 2003).