

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

Il quadro d'insieme

Secondo le recenti previsioni della Commissione europea, nell'area dell'euro l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2005 sarebbe pari al 2,9 per cento del PIL, a fronte del 2,7 registrato nel 2004. In base agli aggiornamenti dei programmi di stabilità, presentati tra il novembre del 2004 e lo scorso giugno, il disavanzo dell'area sarebbe dovuto diminuire al 2,5 per cento. Sull'andamento dei saldi ha influito la modesta crescita dell'economia. Il ricorso a misure di contenimento del disavanzo di carattere temporaneo resta significativo, ancorché in riduzione rispetto al 2004. L'incidenza del debito sul prodotto aumenterebbe per il terzo anno consecutivo.

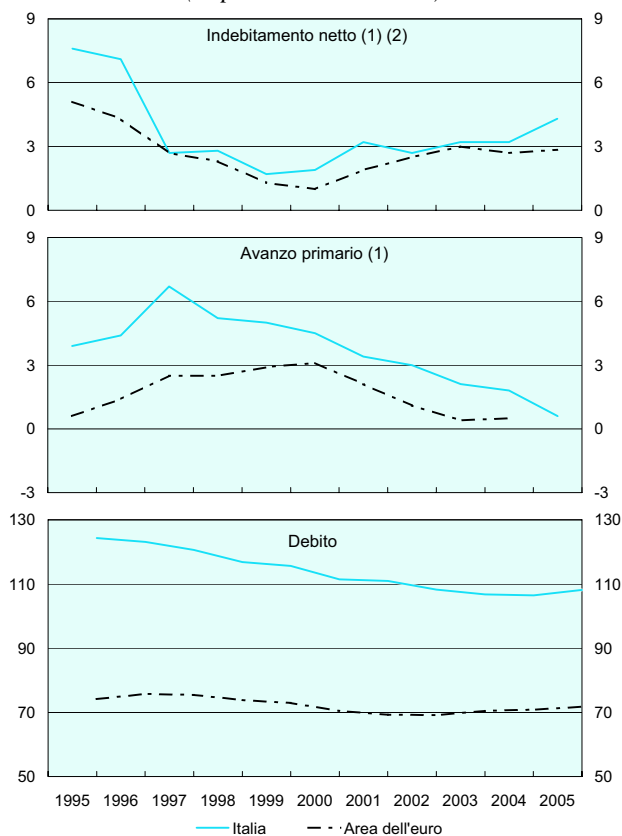
La Procedura per i disavanzi eccessivi è tuttora in corso nei confronti della Francia, della Germania e della Grecia. Nel 2005 è stata avviata anche per l'Italia e il Portogallo.

Il Consiglio della UE, dando seguito alle decisioni prese nel mese di marzo, ha approvato in giugno due regolamenti che modificano il Patto di stabilità e crescita. Le innovazioni mirano soprattutto ad accrescerne la flessibilità. Il Consiglio direttivo della BCE, nel valutare i due regolamenti, ha ribadito l'esigenza che la Procedura per i disavanzi eccessivi sia credibile ed efficace.

In Italia, l'obiettivo di indebitamento netto per il 2005 è stato progressivamente rivisto al rialzo; attualmente è pari al 4,3 per cento del prodotto (fig. 31). Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) del luglio del 2004 aveva fissato un obiettivo del 2,7 per cento, a fronte di una stima tendenziale del 4,4. Per conseguire tale risultato veniva varata una manovra di bilancio per il 2005 valutata ufficialmente in 1,7 punti percentuali del prodotto.

Fig. 31

**Italia e area dell'euro:
indebitamento netto, avanzo primario
e debito delle Amministrazioni pubbliche
(in percentuale del PIL)**



Fonte: elaborazioni su dati Istat ed Eurostat; per il debito dell'Italia, Banca d'Italia. Per le previsioni 2005, Commissione europea, *Autumn Forecasts*, novembre 2005; per l'Italia, *Relazione previsionale e programmatica* per il 2006.

(1) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS. - (2) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement.

Le più recenti stime ufficiali sono basate su una previsione di crescita nulla dell'economia nell'anno in corso e di effetti della manovra significativamente inferiori alle attese. Proseguirebbe la diminuzione dell'avanzo primario, che scenderebbe allo 0,6 per cento del PIL. Era pari al 6,7 per cento nel 1997. Al

momento dell'adesione del nostro Paese all'Unione monetaria le Autorità italiane si erano impegnate a mantenerlo intorno al 5,5 per cento del prodotto.

Gli effetti di contenimento del saldo derivanti da misure temporanee si ridurrebbero considerevolmente: a fronte di oltre 1,5 punti percentuali del prodotto in media nel triennio 2002-04, nel DPEF del luglio 2005 essi sono valutati in circa 0,4 punti. Escludendo tali effetti, l'avanzo primario sarebbe sostanzialmente nullo e l'indebitamento netto, come nel biennio precedente, prossimo al 5 per cento.

Nel luglio scorso il Consiglio della UE ha rilevato l'esistenza in Italia di una situazione di disavanzo eccessivo. Tenuto conto delle revisioni statistiche effettuate la scorsa primavera, l'indebitamento netto è stato superiore alla soglia del 3,0 per cento del PIL nel 2001, nel 2003 e nel 2004. Nelle previsioni della Commissione europea dello scorso aprile si stimava che il disavanzo si sarebbe collocato ampiamente al di sopra di questo limite anche nel 2005 e nel 2006. Il Consiglio ha accordato all'Italia sei mesi per l'adozione di misure correttive e due anni per porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo; ha indicato in 1,6 punti percentuali del PIL l'ampiezza della correzione da apportare nel corso del biennio 2006-07.

Nel 2005 il debito delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL tornerà a crescere per la prima volta dal 1994; in base alle stime ufficiali esso raggiungerebbe il 108,2 per cento, riportandosi sul livello del 2002. Nel periodo 2001-04 la riduzione dell'incidenza del debito è stata assicurata dal ricorso a cessioni di cespiti e a operazioni di ristrutturazione di alcune attività e passività delle Amministrazioni pubbliche.

Nei primi nove mesi dell'anno, il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari è stato pari a 73,2 miliardi, superiore di 10,7 miliardi a quello del corrispondente periodo del 2004.

Il divario fra l'indebitamento netto e il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari dovrebbe permanere sugli elevati livelli registrati nell'ultimo quadriennio.

Escludendo gli effetti, di segno opposto, delle misure temporanee e quelli derivanti dalla fase ciclica stagnante, il fabbisogno primario al netto delle dismissioni sarebbe sostanzialmente nullo. Nel medio periodo, assumendo un quadro macroeconomico in linea con quello indicato nel DPEF, la mera stabilizzazione dell'incidenza del debito sul prodotto richiede un avanzo primario di cassa dell'ordine di un punto percentuale del PIL; un processo di adeguata riduzione del debito deve fondarsi su un avanzo primario significativamente più ampio. Il DPEF programma una crescita dell'avanzo primario fino al 3,0 per cento nel 2009.

Obiettivi e previsioni nell'area dell'euro

In base agli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra il novembre 2004 e lo scorso giugno, l'incidenza dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro sarebbe dovuta diminuire, dal 2,8 per cento del PIL allora atteso per il 2004 al 2,5 nel 2005 e all'1,9 nel 2006 (tav. 21).

Per il 2005 in numerosi paesi dell'area, in particolare nelle tre maggiori economie, si delineano risultati di bilancio meno favorevoli degli obiettivi. Gli scostamenti riflettono principalmente un quadro macroeconomico peggiore di quello atteso: secondo le previsioni della Commissione europea pubblicate a novembre, il prodotto dell'area crescerebbe dell'1,3 per cento a fronte del 2,2 indicato in media nei programmi.

In primavera la Commissione aveva stimato per il 2005 un indebitamento netto dell'area al 2,6 per cento del PIL contro il 2,7 dell'anno precedente.

Le previsioni appena rese note indicano per l'area un disavanzo pari al 2,9 per cento del PIL nel 2005 e al 2,8 nel 2006. Questo risultato riflette andamenti eterogenei nei diversi Stati membri.

Tra i paesi che nel 2004 presentavano un disavanzo pari o superiore alla soglia del 3,0 per cento del PIL, nell'anno in corso l'indebitamento netto aumenterebbe in misura rilevante in Portogallo (di 3,0 punti, al 6,0 per cento) e in Italia (di 1,1 punti, al 4,3 per cento) e, in misura minore, in Germania (di 0,2

Tav. 21

Area dell'euro, UE15 e UE25: indebitamento netto e debito delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)

VOCI	Area dell'euro			UE15			UE25		
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	2004	2005	2006
Indebitamento netto (2)									
Programmi di stabilità e di convergenza	2,8	2,5	1,9	2,6	2,3	1,9	-	-	-
Commissione europea (aprile 2005)	2,7	2,6	2,7	2,6	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5
OCSE (giugno 2005)	2,7	2,8	2,7	-	-	-	-	-	-
Consuntivo Eurostat (settembre 2005)	2,7	-	-	-	-	-	2,6	-	-
FMI (settembre 2005)	2,7	3,0	3,1	-	-	-	-	-	-
Commissione europea (novembre 2005)	2,7	2,9	2,8	2,6	2,7	2,7	2,6	2,7	2,7
Indebitamento netto corretto per il ciclo (3)									
OCSE (giugno 2005)	2,0	1,8	1,8	-	-	-	-	-	-
FMI (settembre 2005)	2,2	2,3	2,3	-	-	-	-	-	-
Debito									
Programmi di stabilità e di convergenza	71,0	70,6	69,6	64,6	64,4	63,6	-	-	-
Commissione europea (aprile 2005)	71,2	71,7	71,8	64,6	65,0	65,1	63,7	64,1	64,2
Consuntivo Eurostat (settembre 2005)	70,8	-	-	-	-	-	63,4	-	-
Commissione europea (novembre 2005)	70,8	71,7	71,7	64,3	65,1	65,2	63,4	64,1	64,2

Fonte: Programmi di stabilità e di convergenza presentati tra la fine del 2004 e giugno del 2005; Commissione europea, *Spring Forecasts*, aprile 2005; OCSE, *Economic Outlook*, giugno 2005; FMI, *World Economic Outlook*, settembre 2005; Eurostat, Comunicato stampa 26 settembre 2005; Commissione europea, *Autumn Forecasts*, novembre 2005.

(1) Medie ponderate in base al PIL. - (2) I dati includono gli effetti di operazioni di swap e di forward rate agreement. - (3) Esclude il Lussemburgo.

punti, al 3,9 per cento); esso migliorerebbe significativamente in Grecia (di 2,9 punti, al 3,7 per cento) e, in misura minore, in Francia (di 0,5 punti, al 3,2 per cento) (fig. 32).

La Commissione prevede che il rapporto tra il debito e il prodotto dell'area salga di 0,9 punti nel 2005 (al 71,7 per cento), principalmente in connessione con gli aumenti previsti nelle tre maggiori economie. Esso resterebbe invariato nel 2006.

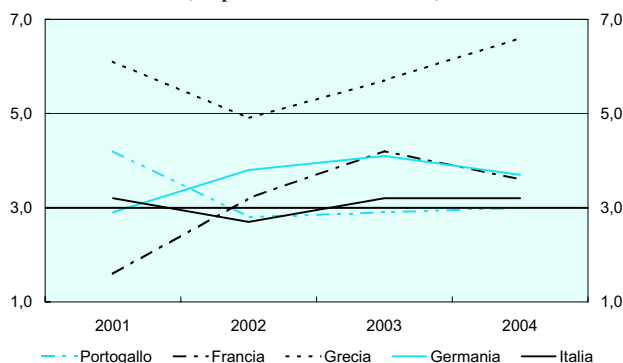
La Procedura per i disavanzi eccessivi è tuttora in corso nei confronti della Francia, della Germania e della Grecia (cfr. *Bollettino Economico*, n. 41, 2003 e seguenti). Lo scorso luglio il Consiglio della UE ha riscontrato per l'Italia l'esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo (cfr. il paragrafo: *La politica di bilancio in Italia*). In settembre la Procedura è stata avviata anche nei confronti del Por-

togallo alla luce delle stime per il 2005 contenute nell'aggiornamento del programma di stabilità presentato in giugno. Tenuto conto della particolare fase congiunturale di questo paese e della dimensione rilevante delle correzioni richieste, il Consiglio della UE ha raccomandato al Portogallo di porre termine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2008. Lo scorso maggio la Commissione ha raccomandato al Consiglio di abrogare la Procedura avviata nei confronti dei Paesi Bassi con riferimento ai risultati di bilancio del 2003.

La Procedura è in corso per sei dei nuovi membri della UE (Cipro, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria). A novembre, per la seconda volta nel corso del 2005, le misure approvate dall'Ungheria sono state valutate dal Consiglio non idonee a ridurre l'indebitamento netto secondo il profilo temporale indicato nella raccomandazione dello scorso gennaio.

Fig. 32

Indebitamento netto di alcuni paesi dell'area dell'euro (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat, Comunicato stampa 26 settembre 2005.

(1) I paesi considerati sono quelli il cui disavanzo è risultato pari o superiore al 3 per cento del PIL nel 2004. I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement.

La riforma delle regole di bilancio europee, decisa dal Consiglio della UE nel mese di marzo, si è concretizzata in due regolamenti approvati dal Consiglio lo scorso giugno. Le modifiche sono volute principalmente a conferire maggiore flessibilità al Patto di stabilità e crescita (cfr. il paragrafo della sezione C: *La politica di bilancio nell'area dell'euro* nella Relazione sull'anno 2004). L'obiettivo di disavanzo che i paesi membri devono perseguire nel medio periodo viene differenziato in relazione ai livelli di debito e alla crescita potenziale. Per quanto riguarda la Procedura per i disavanzi eccessivi, viene ampliato l'insieme delle circostanze economiche eccezionali e sono precisati i fattori significativi che consentono un superamento, purché limitato e temporaneo, della soglia del 3 per cento. La scadenza per la correzione dei disavanzi eccessivi viene estesa da uno a due anni in presenza di circostanze speciali. Il nuovo assetto è caratterizzato da una maggiore complessità e consente al Consiglio una più ampia discrezionalità.

Il Consiglio direttivo della BCE nel valutare le modifiche al Patto di stabilità e crescita ha ribadito la necessità che la Procedura per i disavanzi eccessivi sia credibile ed efficace e ha sottolineato la necessità di una rigorosa applicazione delle nuove regole; ciò favorirebbe un rapido ritorno verso posizioni di bilancio solide e migliorerebbe le aspettative degli operatori economici.

In ottobre, il Consiglio della UE ha approvato una nuova versione del *Codice di condotta relativo al contenuto e alla presentazione dei programmi di stabilità e di convergenza*. Nel nuovo testo viene presentata una descrizione particolareggiata degli adempimenti che gli Stati membri, la Commissione e il Consiglio devono porre in essere. La definizione di alcuni aspetti tecnici interessati dalle recenti modifiche è ancora in corso.

Lo scorso settembre, in occasione della seconda Notifica alla Commissione europea la maggior parte dei paesi ha rivisto i dati relativi all'indebitamento netto e al debito rispetto a quelli indicati in marzo. In particolare, il rapporto tra il debito e il prodotto dell'area dell'euro risulta meno elevato in media di 0,4 punti percentuali l'anno nel quadriennio 2001-04. Questa revisione riflette soprattutto gli effetti dell'aumento del PIL registrato nella maggior parte dei paesi dell'area a seguito dell'adozione di nuovi criteri di misurazione, solo parzialmente bilanciati da revisioni in aumento del debito effettuate da alcuni paesi (principalmente l'Italia e la Germania, entrambe per 0,4 punti in media nel quadriennio).

Il Consiglio della UE, pur rilevando la necessità di ulteriori affinamenti, ha osservato che le statistiche diffuse in occasione della più recente Notifica sono in genere di buona qualità. Il Consiglio ha dato il proprio avallo a un insieme di misure volte a rafforzare l'indipendenza e la capacità operativa dell'Eurostat e degli istituti statistici nazionali. Esso ha concordato le modalità per l'effettuazione da parte dell'Eurostat di visite a carattere metodologico presso gli Stati membri. Si è prefigurata inoltre la costituzione di un organo consultivo di alto livello che contribuisca al rafforzamento dell'indipendenza e dell'*accountability* dell'Eurostat e del Sistema Statistico Europeo.

La politica di bilancio in Italia

Il DPEF del luglio del 2004 rivedeva al rialzo sia i disavanzi tendenziali sia quelli programmatici del periodo 2004-07. Esso fissava l'obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2005 al 2,7 per cento del PIL, a fronte di un saldo tendenziale del 4,4. La crescita economica era indicata al 2,1 per cento (tav. 22).

Tav. 22

Italia: evoluzione degli obiettivi e delle stime dei conti pubblici per l'anno 2005

(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
Obiettivi							
DPEF (luglio 2004) .....	....	....	....	....	....	2,1	1.409,0
in percentuale del PIL	4,2	2,7	2,6	5,3	104,1		
Nota di aggiornamento del DPEF e RPP (settembre 2004) .	61,0	38,7	33,8	72,5	....	2,1	1.413,9
in percentuale del PIL	4,3	2,7	2,4	5,1	104,1		
Aggiornamento del Programma di stabilità (novembre 2004)	....	....	....	....	....	2,1	....
in percentuale del PIL .....	....	2,7	2,4	5,1	104,1		
Stime in corso d'anno							
Rtc e aggiornamento della RPP (aprile 2005)	44,0	41,0	29,3	70,3	....	1,2	1.394,5
in percentuale del PIL	3,2	2,9	2,1	5,0	105,3		
DPEF (luglio 2005)	65,2	59,6	8,7	68,3	....	0,0	1.382,2
in percentuale del PIL	4,7	4,3	0,6	4,9	108,2		
RPP (settembre 2005)	65,2	59,6	8,7	68,3	....	0,0	1.384,0
in percentuale del PIL	4,7	4,3	0,6	4,9	108,2		

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

Nel successivo mese di settembre la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) e la *Nota di aggiornamento* del DPEF confermavano l'obiettivo per l'indebitamento netto; il Governo presentava una manovra correttiva valutata ufficialmente in 1,7 punti percentuali del prodotto.

Nel marzo del 2005, in occasione della Notifica alla Commissione europea, l'Istat diffondeva i dati di consuntivo per l'indebitamento netto del 2004 (3,0 per cento del prodotto) e rivedeva al rialzo i disavanzi degli anni precedenti (cfr. il riquadro: *Le recenti revisioni dei conti delle Amministrazioni pubbliche italiane del triennio 2001-03*, in *Bollettino economico*, n. 44, 2005); in attesa di chiarimenti su alcune specifiche operazioni, l'Eurostat non certificava i dati trasmessi dall'Italia.

Le previsioni di aprile della Commissione europea indicavano un disavanzo nel 2005 pari al 3,6 per cento del prodotto.

Con l'aggiornamento della RPP e la Relazione trimestrale di cassa (Rtc) di aprile il Governo innalzava al 2,9 per cento la stima dell'indebitamento netto per il 2005. La revisione era connessa principalmente con la riduzione della crescita prevista (dal 2,1 all'1,2 per cento). Il Governo elencava inoltre altri aspetti problematici che potevano determinare un peggioramento del saldo fino al 3,5 per cento del prodotto; si riservava di assumere le opportune iniziative per contenere l'indebitamento netto entro il 3,0 per cento.

In maggio, in seguito alle decisioni assunte dall'Eurostat riguardo al trattamento contabile di alcune operazioni (cfr. il capitolo della sezione C: *La politica di bilancio del 2004* nella Relazione sull'anno 2004), l'Istat diffondeva una nuova stima dell'indebitamento netto per il periodo 2000-04. In base ai nuovi dati il saldo risulta pari al 3,2 per cento del PIL nel 2001, 2003 e 2004 e al 2,7 per cento nel 2002.

Nello stesso mese la Commissione proponeva al Consiglio della UE di avviare nei confronti del nostro paese la Procedura per i disavanzi eccessivi.

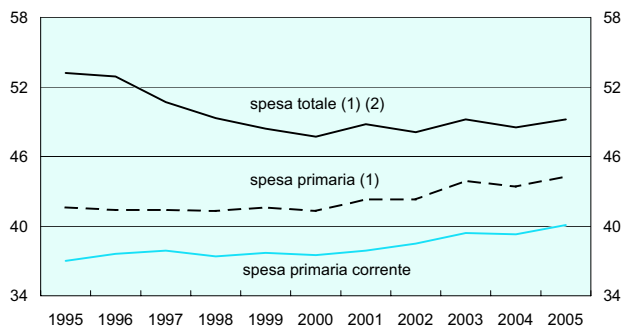
In luglio il Consiglio della UE riconosceva per l'Italia l'esistenza di un disavanzo eccessivo e rilevava che tale situazione non era eccezionale e non poteva essere considerata temporanea poiché, in base alle previsioni della Commissione, il saldo sarebbe stato ancora al di sopra del 3,0 per cento nel 2005 e nel 2006. Coerentemente con le nuove regole di bilancio europee e in considerazione della debolezza congiunturale dell'economia italiana, veniva accordato un termine di sei mesi per l'adozione di misure correttive e di due anni per porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo. Il Consiglio valutava in 1,6 punti percentuali del PIL l'ampiezza della correzione da apportare nel corso del biennio 2006-07.

Il DPEF dello scorso luglio innalzava la stima dell'indebitamento netto per l'anno in corso al 4,3 per cento del prodotto, valore prossimo al saldo tendenziale indicato nel documento dell'anno precedente; l'avanzo primario veniva ridotto dal 2,1 allo 0,6 per cento del PIL. Tali stime, confermate a settembre nella RPP per il 2006, scontano una previsione di crescita economica nulla nell'anno in corso ed effetti della manovra significativamente inferiori alle attese.

In base alle stime diffuse a novembre, rispetto al 2004 le entrate diminuirebbero di 0,4 punti percentuali del prodotto, le spese primarie crescerebbero di 0,9 punti, quelle per interessi si ridurrebbero di 0,2 (fig. 33).

Fig. 33

Italia: spese delle Amministrazioni pubbliche
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat. Per il 2005, previsioni tratte dalla *Relazione previsionale e programmatica* per il 2006.

(1) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS. - (2) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di forward rate agreement.

Nell'anno in corso si registrerebbe una forte riduzione degli effetti delle misure temporanee; includendo le sole dismissioni immobiliari realizzate nei primi dieci mesi dell'anno (0,6 miliardi), essi sono valutabili in circa mezzo punto percentuale del prodotto (contro oltre 1,5 punti nel 2004). Al netto delle misure temporanee l'avanzo primario sarebbe quasi nullo e l'indebitamento netto si collocherebbe, come nell'ultimo biennio, appena al di sotto del 5 per cento del PIL.

Nel 2005 l'impulso impresso all'economia dalla politica di bilancio appare moderatamente espansivo. L'aumento del disavanzo deriva in larga parte dalla riduzione dell'entità delle misure temporanee, il cui impatto sull'attività economica è di norma modesto. I limitati effetti positivi derivano soprattutto dall'aumento delle spese dirette (consumi intermedi e investimenti).

Al fine di raggiungere l'obiettivo di indebitamento netto, nel mese di ottobre il Governo ha approvato misure correttive valutate ufficialmente in circa 2 miliardi. Esse comprendono minori spese per consumi intermedi e investimenti, dismissioni immobiliari e maggiori entrate connesse con le modifiche al regime degli ammortamenti dei beni strumentali dei soggetti che esercitano attività di trasporto e di distribuzione del gas, di gestione della rete elettrica e di distribuzione dell'energia.

L'andamento dei conti pubblici nel corso dell'anno

Nei primi nove mesi del 2005 il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 69,2 miliardi; al netto dei proventi delle dismissioni mobiliari ha raggiunto i 73,2 miliardi a fronte di 62,6 nel corrispondente periodo del 2004 (tav. 23).

Nei primi dieci mesi dell'anno il fabbisogno del settore statale (66,9 miliardi) ha superato di 5,5 miliardi quello del corrispondente periodo del 2004. Nell'ultimo bimestre il fabbisogno dovrebbe essere contenuto dalla realizzazione di dismissioni immobiliari, dai proventi di una nuova operazione di cartolarizzazione di crediti dell'Inps e dagli effetti dei provvedimenti recentemente approvati dal Governo. Nel 2005 il fabbisogno dovrebbe risultare in linea con le valutazioni ufficiali (65,2 miliardi, 4,7 per cento del PIL), registrando un incremento dell'ordine di 15 miliardi rispetto al 2004 (fig. 34).

Tav. 23

Italia: principali indicatori di finanza pubblica
(milioni di euro)

PERIODO	2002	2003	2004	2005
<i>Indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche</i>				
Anno	34.463	41.755	43.652	59.638 (1)
in % del PIL ...	2,7	3,2	3,2	4,3 (1)
<i>Fabbisogno netto del settore statale (2)</i>				
Gen. - ott.	52.989	55.009	61.412	66.876
Anno	31.008	46.419	50.125	65.187 (1)
in % del PIL ...	2,5	3,6	3,7	4,7 (1)
<i>Fabbisogno netto delle Amministrazioni pubbliche (2)</i>				
Gen. - set.	42.124	47.076	62.339	73.060
Anno	38.189	47.604	56.541	-
in % del PIL ...	3,0	3,7	4,2	-
<i>Fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni</i>				
Gen. - set.	44.826	51.983	62.553	73.212
Anno	43.517	56.141	57.074	-
in % del PIL ...	3,5	4,3	4,2	-
<i>Fabbisogno lordo delle Amministrazioni pubbliche</i>				
Gen. - set.	44.649	51.983	62.537	69.187
Anno	41.588	39.285	49.401	-
in % del PIL ...	3,3	3,0	3,7	-
<i>Debito delle Amministrazioni pubbliche</i>				
Fine settembre .	1.405.514	1.435.699	1.485.581	1.527.919
Fine anno	1.365.009	1.389.224	1.439.810	-
in % del PIL ...	108,3	106,8	106,5	108,2 (1)
<i>Per memoria:</i>				
<i>Regolazioni di debiti pregressi</i>				
Gen. - set.	2.703	4.907	214	152
Anno	5.328	8.537	533	-
in % del PIL ...	0,4	0,7	0,0	-
<i>Dismissioni</i>				
Gen. - set.	178	1	15	4.025
Anno	1.929	16.855	7.673	-
in % del PIL ...	0,2	1,3	0,6	-

Fonte: per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, Istat; per il fabbisogno del settore statale, Ministero dell'Economia e delle finanze.

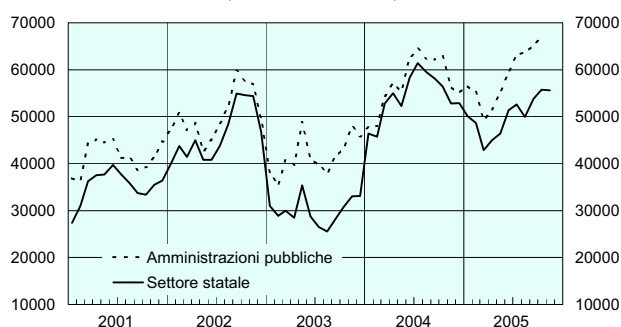
(1) Stima contenuta nel DPEF per gli anni 2006-09. - (2) Al netto delle regolazioni di debiti pregressi e dei proventi delle dismissioni.

Il divario fra il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni e l'indebitamen-

to netto rimarrebbe sugli elevati livelli registrati nell'ultimo quadriennio (pari in media all'1,1 per cento del PIL). Quest'anno parte del divario è attribuibile alla differenza fra gli interessi erogati e quelli inclusi nell'indebitamento netto secondo il criterio della competenza: un elevato volume di rimborsi di buoni postali ha determinato il pagamento di un ingente ammontare di interessi maturati negli anni scorsi. In passato tale differenza era di segno opposto.

Fig. 34

Italia: fabbisogno cumulato degli ultimi 12 mesi (1)
(milioni di euro)



(1) Al netto delle regolazioni debitorie e dei proventi delle dismissioni.

In base alle stime diffuse dall'Istat, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel primo semestre dell'anno si è collocato al 5,1 per cento del PIL, contro il 3,6 dello stesso periodo del 2004; l'avanzo primario si è ridotto dall'1,5 allo 0,1 per cento. Le spese primarie si sono mantenute stabili al 41,4 per cento del PIL a fronte di una riduzione delle entrate dal 42,9 al 41,5 per cento (cfr. il riquadro: *I conti trimestrali delle Amministrazioni pubbliche*). A tale andamento hanno contribuito le contabilizzazioni, nel primo semestre del 2004, degli introiti dei condoni fiscali e, nel primo semestre del 2005, di quelli, significativamente inferiori, del condono edilizio.

Le entrate tributarie del bilancio dello Stato nei primi dieci mesi dell'anno sono lievemente cresciute in termini nominali rispetto allo stesso periodo del 2004: il forte ridimensionamento del gettito delle imposte a tantum è stato compensato dalla crescita delle altre entrate, la cui dinamica risulta superiore a quella del prodotto. L'incremento è stato sostenuto dai tributi erariali versati in autotassazione (cfr. il riquadro: *L'andamento delle entrate tributarie del bilancio dello Stato*).

I conti trimestrali delle Amministrazioni pubbliche

In ottobre l'Istat ha diffuso il conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche relativo al secondo trimestre del 2005. Secondo tali statistiche, nei primi sei mesi dell'anno l'indebitamento netto è stato pari al 5,1 per cento del PIL, contro il 3,6 per cento del corrispondente periodo dello scorso anno (tav. 1).

Le grandezze dei conti trimestrali sono in parte stimate e possono essere oggetto di significative revisioni. Le serie non sono depurate della componente stagionale e mostrano una forte variabilità in corso d'anno.

Alcune voci di spesa, in particolare le prestazioni sociali in denaro, i redditi da lavoro e i consumi intermedi, presentano un profilo infra-annuale che si ripe-

te con regolarità, caratterizzato da maggiori livelli di spesa nell'ultima parte dell'anno (tav. 2); di contro, gli interessi passivi e la spesa in conto capitale presentano un profilo molto variabile da un anno all'altro.

Nel primo semestre del 2005 le entrate totali delle Amministrazioni pubbliche sono risultate pari a 279,8 miliardi (41,5 per cento del PIL). Rispetto alla prima metà del 2004 si rileva una riduzione dell'1,3 per cento, dovuta alla flessione delle imposte in conto capitale (-6,9 miliardi); sulla dinamica di queste ultime ha influito la registrazione nel secondo trimestre del 2004 delle entrate di competenza relative alle sanatorie fiscali di quell'anno.

Tav. 1

Spese ed entrate delle Amministrazioni pubbliche (milioni di euro)

VOCI	I semestre				VOCI	I semestre			
	2004	2005	Variazioni sull'anno			2004	2005	Variazioni sull'anno	
			2004	2005				2004	2005
SPESE					ENTRATE				
Redditi da lavoro dip.	69.994	69.578	7,0	-0,6	Imposte dirette	79.627	79.888	7,9	0,3
Consumi intermedi	31.007	31.927	1,2	3,0	Imposte indirette	96.102	96.927	4,3	0,9
Prestaz. soc. in denaro	109.151	112.624	4,7	3,2	Contributi sociali	77.842	79.618	3,8	2,3
Altre spese correnti	37.913	39.047	7,0	3,0	Altre entrate correnti	21.515	21.520	2,3	0,0
Spese correnti al netto degli interessi	248.065	253.176	5,2	2,1	Entrate correnti	275.086	277.953	5,0	1,0
in % del PIL	37,5	37,5			in % del PIL	41,6	41,2		
Interessi passivi	33.518	34.890	-4,9	4,1	Imposte in c/capitale	7.139	221	-62,5	-96,9
Spese correnti	281.583	288.066	3,9	2,3	Altre entrate in c/capitale	1.237	1.641	-6,0	32,7
in % del PIL	42,6	42,7			Entrate in c/capitale	8.376	1.862	-58,9	-77,8
Investimenti fissi lordi	16.872	16.403	17,1	-2,8	in % del PIL	1,3	0,3		
Altre spese in c/capitale	8.646	9.570	-21,6	10,7	TOTALE ENTRATE	283.462	279.815	0,4	-1,3
Spese in c/capitale	25.518	25.973	0,3	1,8	in % del PIL	42,9	41,5		
Totale spese al netto degli interessi	273.583	279.149	4,8	2,0	INDEBITAMENTO NETTO	23.639	34.224	68,2	44,8
in % del PIL	41,4	41,4			in % del PIL	3,6	5,1		
TOTALE SPESE	307.101	314.039	3,6	2,3	Avanzo primario	9.879	666	-53,4	-93,3
in % del PIL	46,5	46,5			in % del PIL	1,5	0,1		
					Per memoria:				
					PIL	660.959	674.952	4,6	2,1

Fonte: Istat, Conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche.

Tav. 2

La crescita delle spese tra il primo e il secondo semestre dell'anno nel periodo 1999-2004
(variazioni percentuali)

VOCI	Minima	Massima	Media
Redditi da lavoro dipendente	11,8	19,9	17,4
Consumi intermedi	11,1	18,8	16,0
Prestazioni sociali	12,0	18,5	15,1
Altre spese correnti	18,8	29,8	24,7
Spese correnti primarie	14,5	19,6	17,2
Interessi passivi	-6,7	7,3	1,1
Spese correnti	13,7	15,5	14,9
Investimenti fissi lordi	-17,1	36,8	19,9
Altre spese in c/capitale (1)	-25,5	39,3	6,8
Spese in c/capitale (1) ...	2,3	29,7	13,4
TOTALE SPESE (1)	14,0	16,7	14,7

Fonte: Istat, Conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche.

(1) La variazione delle altre spese in conto capitale nel 2000 è calcolata escludendo i proventi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS (13.815 milioni di euro).

Nei primi sei mesi del 2005 le spese delle Amministrazioni pubbliche sono risultate pari a 314,0 miliardi, in aumento del 2,3 per cento rispetto alla prima metà del 2004; la loro incidenza sul PIL è rimasta invariata al 46,5 per cento. La spesa primaria è aumentata del 2,0 per cento, rimanendo stabile in rapporto al prodotto (41,4 per cento); quella primaria corrente è cresciuta a un ritmo sostanzialmente analogo, restando invariata al 37,5 per cento del PIL.

Le spese per redditi da lavoro dipendente hanno registrato una leggera contrazione (-0,6 per cento), riconducibile all'andamento dei rinnovi contrattua-

li. Nei primi sei mesi del 2004 sono stati sottoscritti i contratti relativi al biennio 2002-03 dei dipendenti del Servizio sanitario nazionale e degli enti territoriali (per un totale di circa 1.115.000 lavoratori); nello stesso periodo del 2005 i rinnovi contrattuali hanno interessato un numero significativamente inferiore di addetti (circa 66.000, in gran parte dipendenti delle università). Dall'inizio del 2005 vengono erogati gli incrementi retributivi stabiliti nel dicembre dello scorso anno per il personale delle Forze armate e delle Forze dell'ordine (circa 440.000 persone).

Nei primi sei mesi dell'anno, i consumi intermedi sono stati pari a 31,9 miliardi (con un aumento del 3,0 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2004). Nel periodo 1999-2004, le erogazioni del secondo semestre sono state in media superiori del 16 per cento a quelle del primo semestre.

Le prestazioni sociali in denaro sono state pari a 112,6 miliardi, in crescita del 3,2 per cento. Sulla dinamica ha influito l'adeguamento automatico all'inflazione dei trattamenti pensionistici (1,9 per cento). Negli ultimi anni l'incremento della spesa tra il primo e il secondo semestre è stato in media di circa il 15 per cento, riconducibile all'erogazione delle tredicesime.

Gli oneri per interessi sono cresciuti del 4,1 per cento rispetto al primo semestre del 2004; in tale periodo si erano ridotti del 4,9 per cento rispetto alla prima metà del 2003. Va ricordato che nell'elaborazione dei conti trimestrali l'Istat non considera gli effetti delle operazioni di swap.

Le uscite in conto capitale sono cresciute dell'1,8 per cento: a fronte di un aumento delle altre spese in conto capitale (10,7 per cento), gli investimenti sono diminuiti (-2,8 per cento). Escludendo le entrate derivanti da dismissioni immobiliari, contabilizzate in riduzione della spesa per investimenti, la contrazione risulta lievemente più accentuata.

L'andamento delle entrate tributarie del bilancio dello Stato

Nei primi dieci mesi dell'anno le entrate tributarie di cassa del bilancio dello Stato sono state pari a 254,7 miliardi, in aumento dell'1,9 per cento rispetto al corrispondente periodo del 2004 (cfr. tavola). Al netto degli incassi relativi al lotto e alle lotterie, esse sono cresciute dello 0,7 per cento (1).

Le imposte di natura straordinaria sono state pari a 1,9 miliardi, a fronte dei 10,6 dei primi dieci mesi del

2004: gli incassi relativi ai condoni fiscali (6,6 miliardi nel 2004) risultano quasi azzerati, quelli dell'imposta sostitutiva sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali sono pari a 0,7 miliardi (3,6 nel 2004). Gli introiti delle imposte sostitutive sulla rivalutazione dei terreni e delle partecipazioni detenute dalle persone fisiche e sullo smobilizzo di riserve in sospensione d'imposta hanno registrato nel complesso un incremento di 0,6 miliardi (a 1,1 miliardi).

Entrate tributarie di cassa del bilancio dello Stato (1) (milioni di euro e valori percentuali)

VOCI	gennaio-ottobre			
	2004	2005	Composizione percentuale 2005	Variazione percentuale sul 2004
Imposte dirette	134.518	132.762	52,1	-1,3
Ire (2)	98.358	103.604	40,7	5,3
di cui: ritenute redditi lavoro dipendente e assimilati	78.796	82.147		4,3
saldo	4.241	4.905		15,7
acconto	6.188	6.588		6,5
Ires (2)	14.722	17.866	7,0	21,4
di cui: saldo	5.924	7.213		21,8
acconto	8.675	10.548		21,6
Imposte sostitutive sugli interessi e sulle plusvalenze	9.298	7.360	2,9	-20,8
di cui: su interessi dei depositi bancari	1.946	2.182		12,1
su interessi obbligazioni pubbliche e private	3.176	3.201		0,8
sul risparmio gestito	283	598		111,3
sulla cessione di aziende e di partecipazioni	2.837	29		-99,0
Altre (3)	12.140	3.932	1,5	-67,6
Imposte indirette (esclusi i proventi lotto e lotterie)	113.818	117.363	46,1	3,1
IVA	74.713	77.811	30,6	4,1
Altre imposte sugli affari (3)	11.293	9.673	3,8	-14,3
Imposte di fabbricazione sugli olii minerali	15.732	16.678	6,5	6,0
Altre imposte di fabbricazione e consumo	5.316	5.877	2,3	10,6
Monopoli	6.764	7.324	2,9	8,3
Totale entrate tributarie (esclusi i proventi lotto e lotterie)	248.336	250.125	98,2	0,7
Lotto e lotterie	1.608	4.601	1,8	186,1
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	249.944	254.726	100,0	1,9

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Ministero dell'Economia e delle finanze.

(1) Per il 2005, dati provvisori. - (2) Con l'introduzione del secondo modulo della riforma, l'acronimo per l'imposta sul reddito delle persone fisiche diventa Ire in luogo di Irpef; il D.lgs. 344 del 2003 ha modificato, dal 1° gennaio 2004, la disciplina dell'imposta sul reddito delle società il cui acronimo è divenuto Ires in luogo del precedente Irpeg. - (3) Include i proventi dei condoni fiscali che nei conti nazionali sono classificati fra le imposte in conto capitale.

Depurando delle imposte straordinarie e di alcuni fattori di disomogeneità tra il 2004 e il 2005 (2), nei primi dieci mesi dell'anno le entrate tributarie di cassa hanno registrato un aumento del 5,1 per cento rispetto allo scorso anno (3). In particolare, le imposte dirette sono cresciute del 6,1 per cento, quelle indirette del 4,0.

La dinamica delle imposte dirette riflette il buon andamento degli incassi relativi all'Ire (cresciuti del 5,3 per cento) e all'Ires (21,4 per cento). Le ritenute sui redditi da lavoro dipendente hanno registrato un aumento del 4,3 per cento; questa dinamica risente di ritardi nella contabilizzazione di incassi relativi al mese di ottobre del 2004. Negli ultimi mesi dell'anno in corso la crescita cumulata di questa voce si è mantenuta costantemente al di sotto del 3 per cento, risentendo degli sgravi fiscali introdotti con il secondo modulo della riforma dell'imposta sul reddito (cfr. il riquadro: Il secondo modulo della riforma dell'imposta sul reddito, in Bollettino Economico, n. 44, 2005). Il gettito relativo alla parte autoliquidata dell'Ire è cresciuto del 10,2 per cento anche per effetto di alcune modifiche intervenute nella determinazione degli acconti dell'imposta; resta sostanzialmente invariata l'imposta di competenza degli anni 2003 e 2004. L'andamento dell'Ires ha risentito sia dell'aumento dell'aliquota dell'acconto, sia delle modifiche alla base imponibile dell'imposta derivanti dalla riforma del tributo in vigore dal 2004.

Il gettito delle imposte sostitutive sugli interessi e sulle plusvalenze è diminuito del 20,8 per cento. Vi ha influito il venir meno degli incassi relativi all'imposta sostitutiva sulle plusvalenze derivanti dalle cessioni di aziende. Al netto di tale componente, il gettito è aumentato del 13,5 per cento (0,9 miliardi). L'incremento ha riguardato il prelievo sulle plusvalenze relative al risparmio amministrato (0,3 miliardi) e quello sulle gestioni individuali e collettive (0,3 miliardi). Anche la componente prelevata sugli interessi sui depositi bancari mostra nell'anno in corso una ripresa (0,2 miliardi).

Fra le imposte indirette, il gettito dell'IVA è aumentato del 4,1 per cento (3,1 miliardi). Le altre imposte sugli affari hanno registrato una riduzione del 14,3 per cento (1,6 miliardi). Su quest'ultimo andamento hanno

influito: il venir meno del versamento straordinario di 0,8 miliardi effettuato nel marzo del 2004 dalle banche concessionarie della riscossione; l'azzerarsi del gettito dei condoni fiscali relativi alle imposte indirette (1,0 miliardi nel 2004); il recupero in corso d'anno degli acconti versati alla fine del 2004 a valere sull'imposta di bollo e su quella relativa ai premi assicurativi. In direzione opposta hanno agito gli aumenti disposti con la manovra di bilancio per il 2005 delle componenti dovute in somma fissa dell'imposta di registro, di bollo, ipotecaria e catastale e delle tasse sulle concessioni governative.

Le entrate relative all'imposta sugli olii minerali sono cresciute del 6,0 per cento (0,9 miliardi); l'incremento è quasi interamente dovuto alla modifica normativa che ha riguardato le modalità del versamento effettuato lo scorso gennaio. L'aumento registrato dalle altre imposte di fabbricazione e di consumo (0,6 miliardi) è per lo più attribuibile all'imposta di consumo sul gas metano.

Gli incassi dei monopoli sono saliti dell'8,3 per cento (0,6 miliardi) riflettendo gli interventi disposti in attuazione della manovra di bilancio per il 2005.

(1) Gli incassi del lotto risentono, fra il 2004 e il 2005, di differenti modalità di contabilizzazione dovute all'esaurirsi degli effetti dell'operazione di cartolarizzazione dei relativi proventi realizzata nel 2001. Essa ha comportato, fino al 2004, versamenti al bilancio concentrati in alcuni mesi dell'anno. Per omogeneità di confronto, pertanto, l'analisi delle entrate tributarie esclude gli incassi relativi al lotto e lotterie.

(2) I fattori di disomogeneità includono, oltre ai citati incassi del lotto: l'imposta sostitutiva sulle plusvalenze derivanti dalla cessione di aziende, il cui gettito si è annullato nell'anno in corso in seguito all'abolizione del tributo; il versamento straordinario di 0,8 miliardi effettuato nel marzo del 2004 dalle banche concessionarie della riscossione; gli effetti dei ritardi di contabilizzazione delle ritenute sui redditi da lavoro dipendente relativi al mese di ottobre del 2004 e quelli della modifica nelle modalità di versamento dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali.

(3) La dinamica che emerge dai dati di cassa appare in linea con quella riscontrabile nei dati sugli accertamenti (competenza giuridica): nei primi sette mesi dell'anno, ultimo periodo per il quale è possibile effettuare il confronto data la disponibilità dei dati, l'aggregato di cui sopra è cresciuto del 4,5 per cento in termini di cassa e del 4,0 per cento in termini di competenza giuridica (per la definizione di competenza giuridica, cfr. il riquadro: L'andamento delle entrate tributarie, in Bollettino Economico, n. 41, 2003).

Il debito pubblico

Nell'anno in corso il rapporto fra il debito e il prodotto crescerà per la prima volta dal 1994. Secondo il DPEF dello scorso luglio, esso salirebbe di 1,7 punti percentuali, al 108,2 per cento.

Tav. 24

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

VOCI	gen.-set. 2004	gen.-set. 2005 (1)
Variazione del debito	96.358	88.110
Fabbisogno lordo delle Amministrazioni pubbliche	62.537	69.187
di cui: <i>regolazioni debitorie</i>	214	152
<i>dismissioni mobiliari</i>	15	4.025
Variazione delle disponibilità sui conti attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia	33.860	20.322
Scarti di emissione	167	-2.578
Variazione del controvalore in euro delle passività in valuta	-207	1.178

(1) Dati provvisori.

Nei primi nove mesi dell'anno il debito è aumentato di 88,1 miliardi, a fronte di 96,4 nello stes-

so periodo del 2004 (tav. 24). La differenza deriva da un minor incremento delle disponibilità del Tesoro presso la Banca d'Italia (20,3 miliardi contro 33,9 nello stesso periodo del 2004), compensato in parte dall'aumento del fabbisogno lordo (69,2 miliardi contro 62,5 nel 2004). Nei primi nove mesi del 2005 le emissioni di titoli a valori superiori a quelli nominali hanno determinato una variazione del debito inferiore al fabbisogno lordo di 2,6 miliardi; l'andamento del cambio dell'euro ha contribuito all'incremento delle passività per 1,2 miliardi. Nei primi nove mesi del 2004 entrambi questi fattori non avevano prodotto effetti di rilievo.

La vita media residua del debito in titoli di Stato è scesa lievemente, passando da 6,5 anni alla fine del 2004 a 6,4 alla fine dello scorso settembre.

Nell'ultimo trimestre dell'anno il debito dovrebbe diminuire, beneficiando del decumulo delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia. Queste ultime hanno raggiunto i 36,8 miliardi alla fine di ottobre; esse erano pari a 15,8 miliardi alla fine del 2004 quando il livello minimo per le giacenze sul conto del Tesoro presso la Banca d'Italia era fissato a 15,0 miliardi. Nello scorso settembre è stata disposta la riduzione di tale limite a 10,0 miliardi.