

C - LA FINANZA PUBBLICA

Nell'area dell'euro l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è aumentato dallo 0,8 per cento del PIL del 2000 (escludendo i proventi delle licenze UMTS) all'1,3 del 2001. È il primo peggioramento registrato nel complesso dell'area dal 1993. In base ai programmi di stabilità presentati dai governi nazionali fra la fine del 2000 e l'inizio del 2001, il disavanzo avrebbe dovuto ridursi lievemente. Molti paesi non hanno raggiunto gli obiettivi. Germania e Portogallo hanno registrato i disavanzi più elevati (2,7 per cento del PIL). Il peggioramento dei saldi riflette il rallentamento dell'attività economica e, soprattutto, gli sgravi fiscali concessi in alcuni paesi. L'incidenza del debito dell'area sul prodotto è scesa al 69,2 per cento; la riduzione è stata di 1,0 punti percentuali, contro 2,4 nel 2000.

Per il 2002, i programmi di stabilità presentati al termine dello scorso anno indicavano una discesa dell'indebitamento netto dell'area dall'1,1 per cento del PIL, allora stimato per il 2001, allo 0,9. Il saldo scendeva allo 0,4 per cento nel 2003; il pareggio veniva raggiunto nel 2004. La Commissione europea e gli organismi economici internazionali hanno successivamente delineato quadri previsivi meno favorevoli, in cui l'indebitamento netto sale di 0,2 punti percentuali del PIL nel 2002, intorno all'1,5 per cento, e cala lievemente nel 2003, collocandosi intorno all'1,2 per cento.

In Italia l'indebitamento netto del 2001 è stato pari all'1,4 per cento del PIL, inferiore di 0,3 punti al risultato del 2000; quest'ultimo (1,7 per cento) è stato rivisto al rialzo di 0,2 punti rispetto al dato di preconsuntivo, in relazione a nuove valutazioni riguardanti principalmente il settore sanitario. L'obiettivo indicato per il 2001 nella *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) del settembre del 2000 era pari allo 0,8 per cento del PIL. Il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del luglio del 2001, pur confermando tale obiettivo, aveva indicato una stima tendenziale del saldo pari all'1,9 per cento; dato l'elevato livello del fabbisogno nella prima parte dell'anno e in ragione delle difficoltà di previsione del divario fra questo saldo e l'indebitamento netto, il DPEF presentava, prudenzialmente, anche una seconda stima tendenziale, pari al 2,7 per cento. La RPP del settembre del 2001 indicava infine una previsione per l'anno pari all'1,1 per cento.

Nella seconda parte del 2001, l'indebitamento netto è stato contenuto dall'azione di controllo delle erogazioni, da un gettito superiore alle attese di

alcune entrate fiscali straordinarie e da operazioni di cartolarizzazione relative a immobili di proprietà pubblica (per 0,3 punti percentuali del PIL, di cui poco più della metà già incassati) e agli incassi del lotto e dell'enalotto (per 0,25 punti). Quest'ultima operazione determinerà perdite di gettito dal 2002.

La riduzione del disavanzo tra il 2000 e il 2001 riflette sia il calo della spesa per interessi, dal 6,5 al 6,3 per cento del PIL, sia l'aumento dell'avanzo primario, dal 4,7 al 4,9 per cento. La pressione fiscale è scesa di 0,1 punti del PIL, al 42,4 per cento. L'incidenza delle spese primarie correnti sul prodotto è salita di 0,1 punti; quella delle spese in conto capitale, calcolata escludendo gli effetti delle licenze UMTS e delle cartolarizzazioni, è aumentata di 0,3 punti. I dati sul 2001 sono ancora parzialmente stimati; nell'ultimo biennio la formulazione di valutazioni di preconsuntivo si è dimostrata particolarmente difficile, specie nel comparto della sanità.

L'incidenza del debito sul PIL è scesa al 109,4 per cento; il calo, di 1,1 punti, si raffronta con quello di 4,0 punti registrato nel 2000.

Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è salito dal 2,2 per cento del PIL del 2000 al 3,4. Il fabbisogno al netto delle regolazioni di debiti pregressi e delle dismissioni mobiliari è sceso dal 3,2 al 2,9 per cento; la differenza tra quest'ultimo dato e l'indebitamento netto è rimasta elevata (1,5 punti percentuali del PIL). È cresciuta la differenza tra la stima dell'indebitamento netto in termini di cassa e l'indebitamento netto elaborato in conformità del SEC95, che fa riferimento al criterio della competenza.

L'applicazione del SEC95 ai bilanci pubblici ha sollevato problemi interpretativi con riferimento a specifiche operazioni in diversi paesi dell'area dell'euro. Le decisioni dell'Eurostat, attese nei prossimi mesi, potrebbero modificare i dati di finanza pubblica che tali paesi hanno notificato alla Commissione europea lo scorso marzo.

Per il 2002 e il 2003, il DPEF del luglio del 2001 ha confermato gli obiettivi precedentemente fissati, pari rispettivamente a un indebitamento netto dello 0,5 per cento del PIL e al pareggio del bilancio. Per il 2002 è stata definita una manovra correttiva dell'ordine dello 0,7 per cento del prodotto, che prevede il ricorso per circa 1,0 punti a misure di riduzione del disavanzo di natura transitoria.

L'obiettivo di indebitamento netto per il 2002 è stato ribadito nella *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) dello scorso aprile. Le stime si basano su un'ipotesi di forte accelerazione dell'attività economica nella seconda parte dell'anno. La Rtc ha rivisto al rialzo la stima del fabbisogno netto del settore statale per il 2002, portandola al 2,1 per cento del PIL; sono previste regolazioni di debiti pregressi per 0,8 punti. Il divario tra fabbisogno netto del settore statale e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, costantemente negativo nel corso degli anni novanta, risulterebbe quindi positivo e crescente per il terzo anno consecutivo.

Nella Rtc il fabbisogno del settore pubblico, al netto delle dismissioni mobiliari, è valutato al 3,2 per cento del PIL. Ne dovrebbe conseguire una riduzione relativamente contenuta del rapporto tra il debito e il prodotto. Si amplierebbe ulteriormente la differenza tra la stima dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in termini di cassa e l'indebitamento netto elaborato in conformità del SEC95.

Nel primo quadrimestre di quest'anno il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie e delle dismissioni mobiliari, è stato pari a 30,2 miliardi di euro, superiore di 1,8 a quello registrato nello stesso periodo del 2001. Il conseguimento dell'obiettivo indicato per l'indebitamento netto è affidato al successo dell'azione di controllo dei flussi di cassa.

La politica di bilancio di medio termine definita nel DPEF del luglio del 2001 è orientata a realizzare un pareggio del bilancio che sia duraturo, a ridurre la pressione fiscale e ad accrescere la dotazione di infrastrutture. Per incidere positivamente sulle aspettative degli operatori economici, il calo della pressione fiscale deve essere percepito come permanente. A tal fine occorre che esso si fondi su una significativa flessione dell'incidenza della spesa pubblica corrente sul PIL e su riforme strutturali nei principali comparti di spesa. Vanno sostituite con interventi dagli effetti duraturi le risorse reperite ricorrendo a entrate di natura temporanea in una fase congiunturale sfavorevole.

Il raggiungimento del pareggio del bilancio accelererà il processo di riduzione del peso del debito pubblico e darà margini adeguati per le politiche di stabilizzazione. La progressiva riduzione della spesa per interessi potrà rafforzare l'azione di contenimento della pressione fiscale, con effetti positivi sulle aspettative degli operatori e sulla crescita dell'attività economica.

L'introduzione di nuove modalità nella gestione del patrimonio pubblico e nel finanziamento degli investimenti può accrescere l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e contribuire allo sviluppo delle infrastrutture; vanno valutate attentamente le implicazioni per l'evoluzione dei conti pubblici nel medio e lungo termine. La delega in materia previdenziale accelera lo sviluppo della previdenza complementare, ma non incide significativamente sull'andamento della spesa pubblica per pensioni nel lungo periodo; il divario fra spesa e gettito contributivo viene ampliato. La delega in materia fiscale prevede una forte riduzione del prelievo, in particolare sulle famiglie, e una semplificazione del sistema tributario statale. L'abolizione dell'IRAP richiede la definizione di un insieme di tributi atto a conferire un'ampia autonomia impositiva alle Regioni. La maggiore autonomia regionale prefigurata dalla recente riforma costituzionale deve accompagnarsi all'introduzione di regole di bilancio stringenti e di efficaci sistemi di rendicontazione. Il conseguimento degli obiettivi necessita del concorso di tutti i livelli di governo.

LA POLITICA DI BILANCIO DEL 2001

Nel 2001 la definizione di indebitamento netto adottata ai fini dei conti nazionali è stata modificata, escludendo l'impatto delle operazioni di swap dalla spesa per interessi e, di conseguenza, dal saldo. La definizione di indebitamento netto utilizzata nella Procedura per i disavanzi eccessivi prevista dal Trattato di Maastricht non è stata modificata; essa continua pertanto a includere gli effetti delle operazioni di swap. Entrambe le definizioni fanno riferimento al SEC95 e coincidono sotto ogni altro profilo. I dati analizzati nella sezione La finanza pubblica sono quelli rilevanti per la Procedura per i disavanzi eccessivi.

L'area dell'euro

Nel 2001 si è registrato, per la prima volta dal 1993, un ampliamento del disavanzo di bilancio dell'area dell'euro. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è salito all'1,3 per cento del PIL (tav. C1), dallo 0,8 per cento del 2000 (corrispondente a un avanzo dello 0,2 per cento includendo i proventi delle licenze UMTS; cfr. il capitolo della sezione C: *La politica di bilancio del 2000* nella Relazione sull'anno 2000).

Tav. C1

INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO (1) (in percentuale del PIL)

Paesi	1998		1999		2000		2001	
	Indebitamento	Debito	Indebitamento	Debito	Indebitamento	Debito	Indebitamento	Debito
Germania	2,2	60,9	1,6	61,3	1,3	60,3	2,7	59,8
Francia	2,7	59,5	1,6	58,5	1,3	57,4	1,5	57,2
Italia	2,8	116,4	1,8	114,5	1,7	110,6	1,4	109,4
Spagna	2,6	64,6	1,1	63,1	0,4	60,4	0,1	57,2
Paesi Bassi	0,8	66,8	-0,4	63,1	-1,5	56,0	-0,2	52,9
Belgio	0,8	119,3	0,6	115,0	-0,1	109,3	0,0	107,5
Austria	2,4	63,9	2,2	64,9	1,9	63,6	-0,1	61,8
Finlandia	-1,3	48,8	-1,9	46,8	-7,0	44,0	-4,9	43,6
Grecia	2,4	105,0	1,7	103,8	0,8	102,8	0,4	99,7
Portogallo	2,3	54,8	2,2	54,2	1,8	53,4	2,7 (2)	55,4
Irlanda	-2,3	55,1	-2,3	49,6	-4,5	39,0	-1,7	36,3
Lussemburgo	-3,2	6,3	-3,8	6,0	-5,8	5,6	-5,0	5,5
Area euro (3)	2,2	73,7	1,3	72,6	0,8	70,2	1,3	69,2

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

(1) I dati relativi all'indebitamento netto non includono i proventi delle licenze UMTS e includono gli effetti delle operazioni di swap. -

(2) La stima della Commissione europea differisce dal valore riportato nella notifica di marzo (2,2 per cento del PIL) per l'inclusione degli effetti di ricapitalizzazioni di aziende pubbliche e di operazioni effettuate da enti decentrati. - (3) Per omogeneità di confronto l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati.

In base agli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra la fine del 2000 e l'inizio del 2001 (cfr. *Bollettino Economico*, n. 37, 2001), il disavanzo avrebbe dovuto ridursi dallo 0,7 allo 0,6 per cento del PIL. Il divario tra risultati e obiettivi riflette in larga misura la differenza tra la crescita del prodotto dell'area prevista nei programmi (3,3 per cento) e quella registrata a consuntivo (1,5 per cento).

Sull'andamento del saldo hanno influito, per oltre mezzo punto percentuale del PIL, gli sgravi fiscali concessi in alcuni paesi; in senso opposto ha operato l'ulteriore flessione dell'incidenza della spesa per interessi (-0,2 punti percentuali). L'avanzo primario dell'area è sceso dal 3,2 al 2,6 per cento del PIL. Nelle stime della Commissione europea, l'incidenza sul PIL dell'avanzo primario corretto per gli effetti del ciclo economico è diminuita dal 2,7 al 2,4 per cento.

Il processo di riequilibrio dei saldi di bilancio è rallentato nel 2000 e ha registrato un'inversione di tendenza nel 2001 (fig. C1). L'incidenza delle entrate totali sul PIL, che nel 1999 aveva registrato una forte crescita, nel biennio successivo è diminuita, in connessione con gli interventi di riduzione delle imposte e dei contributi sociali attuati negli ultimi anni dai principali paesi dell'area. La flessione dell'incidenza delle entrate sul prodotto nel 2001, di 0,6 punti (al 46,7 per cento), è in larga misura attribuibile al calo registrato in Germania (-1,4 punti percentuali del PIL nazionale).

Dopo una leggera crescita nel 1999, le spese primarie in rapporto al PIL sono significativamente diminuite nell'anno seguente e sono lievemente aumentate nel 2001, riflettendo l'elevata crescita del PIL dell'area nel 2000 e il suo successivo rallentamento. Nel 2001, l'aumento delle spese legate alla disoccupazione e di quelle relative agli altri trasferimenti alle famiglie è risultato in linea con la crescita del prodotto nominale; escludendo gli effetti delle cartolarizzazioni effettuate in Italia, gli investimenti pubblici hanno registrato una dinamica superiore a quella del prodotto. Dopo le forti riduzioni registrate nel triennio 1997-99, l'incidenza della spesa per interessi è diminuita in misura relativamente contenuta (-0,2 punti) sia nel 2000 che nel 2001.

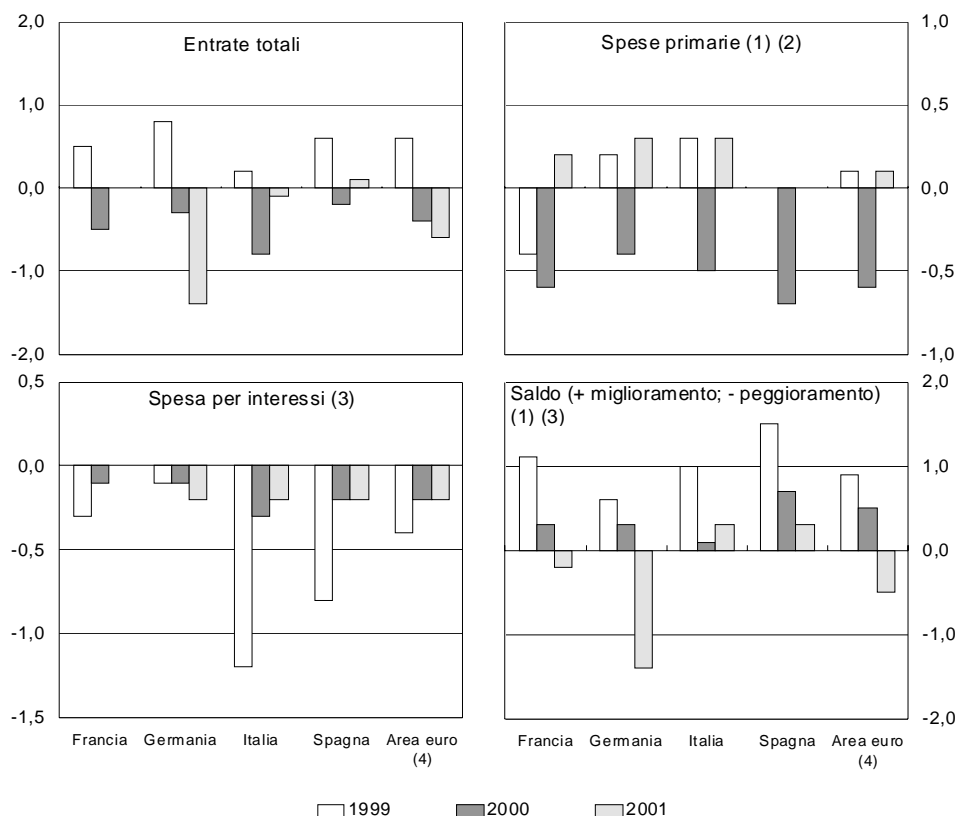
L'incidenza del debito sul prodotto è scesa di 1,0 punti percentuali (nel 2000 si era ridotta di 2,4 punti), al 69,2 per cento. Essa è diminuita in tutti i paesi, ad eccezione del Portogallo. In Belgio, Grecia e Italia si mantiene su livelli molto elevati; in Austria è leggermente superiore alla soglia del 60 per cento; in Francia, Germania e Spagna è di poco inferiore a tale soglia.

Nel 2001 la maggior parte dei paesi dell'area non ha raggiunto gli obiettivi indicati negli aggiornamenti dei programmi. Solo in Austria, Finlandia e Lussemburgo il saldo di bilancio è risultato migliore di quanto programmato; in Spagna è risultato in linea con i programmi.

I disavanzi più elevati si registrano in Germania (2,7 per cento del PIL), Portogallo (2,7), Francia (1,5) e Italia (1,4). Gli altri paesi, ad eccezione della Grecia (che ha registrato un disavanzo pari allo 0,4 per cento), hanno già raggiunto il pareggio o l'avanzo di bilancio.

Fig. C1

**VARIAZIONI DELLE PRINCIPALI POSTE DI BILANCIO E DEL SALDO
NELL'AREA DELL'EURO E NEI PRINCIPALI PAESI**
(in punti percentuali del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS. - (2) I dati escludono le entrate derivanti dalle cartolarizzazioni che nella contabilità nazionale sono incluse nelle spese con il segno negativo. - (3) Sono inclusi gli effetti delle operazioni di swap. - (4) Media ponderata in base al PIL. Per omogeneità di confronto l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati.

Dei tre paesi della UE che non appartengono all'area dell'euro, Danimarca e Svezia anche nel 2001 hanno registrato forti avanzi. L'avanzo del Regno Unito si è ridotto dall'1,7 allo 0,9 per cento.

Permangono incertezze sul trattamento contabile di specifiche operazioni effettuate da alcuni paesi. Le decisioni dell'Eurostat, attese nei prossimi mesi, potrebbero modificare i dati di finanza pubblica che tali paesi hanno notificato alla Commissione europea lo scorso marzo.

L'Eurostat ha reso noto che sta analizzando i seguenti casi: a) in Grecia, le obbligazioni convertibili in azioni delle aziende pubbliche in corso di privatizzazione non sono state incluse nel debito; b) in Austria, l'indebitamento netto del 2001 include entrate fiscali relative ad anni precedenti; c) in Portogallo, alcune operazioni di ricapitalizzazione di

aziende pubbliche - potenzialmente classificabili come trasferimenti di capitale - sono state contabilizzate come acquisto di partecipazioni (senza effetto sull'indebitamento netto); incertezze riguardano anche la contabilizzazione di altre operazioni. L'Eurostat intende rendere note le proprie decisioni prima della fine di agosto, quando i paesi invieranno alla Commissione le revisioni delle notifiche effettuate in marzo.

Il Portogallo ha beneficiato di una deroga alla contabilizzazione delle entrate tributarie e contributive secondo le regole del SEC95 che scade nel giugno del 2002. Dopo la scadenza dovranno essere riviste le serie storiche relative al conto delle Amministrazioni pubbliche. Per il 2001, secondo l'Eurostat, la revisione potrà comportare un aumento dell'indebitamento netto di circa 0,4 punti percentuali del PIL. Deroghe analoghe, con scadenza a fine anno, sono state concesse a Spagna e Danimarca.

Infine, numerosi paesi dell'area hanno effettuato negli ultimi anni operazioni di cartolarizzazione (Austria, Finlandia, Grecia, Irlanda e Italia). Anche se non esistono indicazioni specifiche al riguardo, l'utilizzo di alcune di queste operazioni per ridurre l'indebitamento netto o il debito presenta aspetti problematici. L'Eurostat sta definendo un insieme di regole in materia e renderà note le sue decisioni all'inizio di luglio del 2002.

Rispetto ai programmi, in Germania e in Portogallo il rapporto tra il disavanzo e il prodotto è risultato nel 2001 superiore di rispettivamente 1,2 e 1,6 punti percentuali. In base alle valutazioni della Commissione europea, in Germania lo scarto rispetto al valore programmato è dovuto principalmente al forte rallentamento congiunturale; hanno influito anche gli effetti della riforma fiscale e l'elevata crescita delle spese farmaceutiche e di quelle dei Länder. In Portogallo, avrebbero avuto un ruolo rilevante effetti non preventivati della riforma fiscale del 2001 e la crescita delle spese correnti, superiore alle attese; avrebbe inciso anche il rallentamento dell'attività economica.

La Commissione europea, nell'ambito della procedura di sorveglianza multilaterale definita dal Patto di stabilità e crescita, ha proposto al Consiglio europeo di rivolgere a ciascuno dei due paesi una Raccomandazione, in connessione con l'elevato disavanzo registrato nel 2001, prossimo alla soglia del 3 per cento, con la possibilità di un ulteriore peggioramento nel 2002 e con le significative differenze fra i saldi indicati inizialmente nei programmi per il 2001 e i valori di consuntivo.

Successivamente, i governi della Germania e del Portogallo hanno riaffermato la volontà di evitare che il disavanzo superi la soglia del 3 per cento e si sono impegnati a rispettare gli obiettivi indicati negli aggiornamenti dei programmi e a raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2004. Il Consiglio europeo ha ritenuto che questi impegni soddisfacessero le richieste avanzate dalla Commissione e ha deciso di non procedere all'invio della Raccomandazione.

Il Consiglio europeo può rivolgere una Raccomandazione a un paese membro anche se il disavanzo non supera la soglia del 3 per cento e dunque non si applica la Procedura

per i disavanzi eccessivi prevista dal Patto di stabilità e crescita. In tali casi, la Raccomandazione può essere inviata qualora il Consiglio, sulla base delle valutazioni effettuate dalla Commissione, accerti che le politiche economiche indicate in un programma non sono coerenti con il Patto di stabilità e crescita o con le Linee guida di politica economica. In particolare, la Raccomandazione viene inviata per segnalare un forte scostamento, realizzato o atteso, dall'obiettivo di medio termine (di un bilancio in pareggio o in avanzo) o dal sentiero di aggiustamento programmato per raggiungere tale obiettivo. Su proposta della Commissione, il Consiglio europeo decide, a maggioranza qualificata, se rivolgere o meno la Raccomandazione.

L'Italia

L'indebitamento netto. - L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso dall'1,7 per cento del PIL del 2000 (0,5 includendo i proventi delle licenze UMTS) all'1,4 per cento (tavv. C2 e aC1).

Tav. C2

**PRINCIPALI INDICATORI DI BILANCIO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN ITALIA (1)**
(in percentuale del PIL)

Voci	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Entrate	43,8	46,0	47,3	45,1	45,6	45,8	48,0	46,5	46,7	45,9	45,8
Spese (2)	55,5	56,6	57,6	54,3	53,2	52,9	50,7	49,3	48,4	47,6	47,2
di cui: <i>interessi</i>	11,9	12,6	13,0	11,4	11,5	11,5	9,4	8,0	6,8	6,5	6,3
Avanzo primario (2)	0,2	2,0	2,8	2,1	3,9	4,4	6,7	5,2	5,0	4,7	4,9
Indebitamento netto (2) .	11,7	10,7	10,3	9,3	7,6	7,1	2,7	2,8	1,8	1,7	1,4
Fabbisogno complessivo	11,0	10,8	10,9	9,7	7,2	7,5	1,9	2,5	0,8	2,2	3,4
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	11,2	10,8	10,2	9,5	7,5	7,1	3,0	3,0	2,2	3,2	2,9
Debito	100,6	107,7	118,2	124,3	123,8	122,7	120,2	116,4	114,5	110,5	109,4

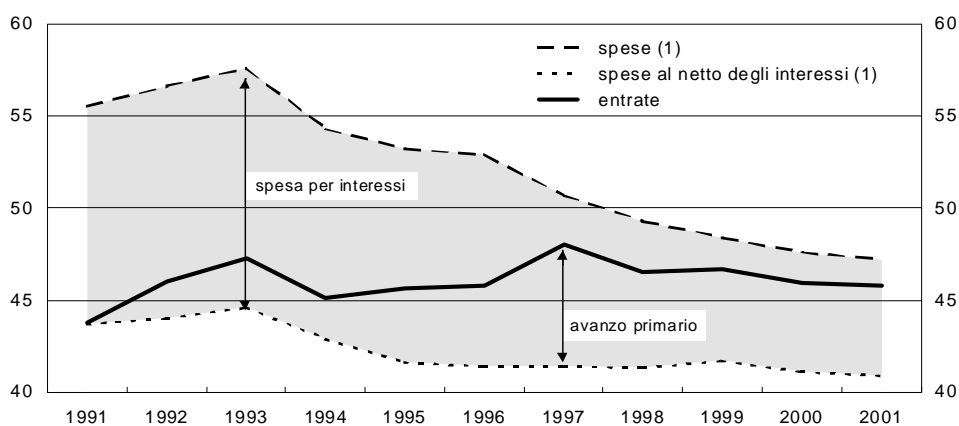
Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. - (2) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione delle spese. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.

Sul risultato del 2001 hanno influito la contrazione della spesa per interessi, dal 6,5 al 6,3 per cento del PIL (fig. C2), e le entrate relative alle operazioni di cartolarizzazione (0,6 per cento). Queste ultime riguardano la cessione degli introiti del lotto e dell'enalotto fino al dicembre del 2006 e quella di parte del patrimonio immobiliare pubblico. La prima operazione, che ha determinato entrate per 0,25 punti percentuali del PIL, comporterà perdite di gettito a partire dall'anno in corso.

Riguardo alla vendita di immobili pubblici, nel dicembre del 2001 l'acquirente (la Società per la Cartolarizzazione degli Immobili Pubblici) ha versato allo Stato 2,0 miliardi di euro come pagamento iniziale. L'importo incluso nell'indebitamento netto del 2001, pari a 3,8 miliardi, si riferisce all'intero valore degli immobili oggetto dell'operazione (cfr. il riquadro: Le operazioni di cartolarizzazione effettuate dalle Amministrazioni pubbliche italiane in Bollettino Economico, n. 38, 2002). Oltre alle dismissioni immobiliari realizzate mediante cartolarizzazione sono state effettuate vendite dirette stimabili nell'ordine di 1,5 miliardi (circa 1,0 miliardi nel 2000).

Fig. C2

ENTRATE E SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN ITALIA
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione delle spese. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.

La congiuntura economica ha avuto un impatto sfavorevole sull'andamento del saldo delle Amministrazioni pubbliche nel 2001, stimabile in circa 0,2 punti percentuali del PIL (per la metodologia sottostante tale valutazione cfr. il capitolo della sezione C: *La politica di bilancio del 2000* nella Relazione sull'anno 2000).

L'avanzo primario è salito dal 4,7 al 4,9 per cento del PIL. L'incidenza delle entrate sul prodotto è diminuita dal 45,9 al 45,8 per cento; la pressione fiscale è scesa di 0,1 punti percentuali, al 42,4 per cento. Tra le principali componenti delle entrate, le imposte dirette hanno registrato una crescita relativamente elevata, passando dal 14,6 al 15,1 per cento del PIL, anche per effetto dei proventi dell'imposta straordinaria sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali. Non tenendo conto sia degli introiti delle licenze UMTS sia di quelli delle cartolarizzazioni, contabilizzati con segno negativo tra le erogazioni in conto capitale, l'incidenza delle spese primarie sul PIL è aumentata di 0,3 punti. Le componenti più dinamiche della spesa corrente sono state gli oneri per il personale, in seguito al rinnovo dei contratti, e le prestazioni sociali in natura, che riguardano prevalentemente il settore sanitario. Gli investimenti e i contributi agli investimenti hanno registrato dinamiche nominali superiori al 10 per cento (cfr. il capitolo: *L'andamento delle entrate e delle spese in Italia*).

La politica di bilancio. - Il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del giugno del 2000 aveva indicato per il 2001 un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari all'1,0 per cento del PIL.

A settembre del 2000, la *Nota di aggiornamento* del DPEF e la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) per l'anno 2001 rivedevano al rialzo le stime degli andamenti tendenziali delle entrate tributarie, di oltre l'uno per cento del PIL per il 2001. Venivano contestualmente decisi sgravi fiscali di ammontare analogo alle maggiori entrate, da definire nell'ambito della manovra per il 2001. L'obiettivo per l'indebitamento netto era stabilito nello 0,8 per cento del PIL, a fronte dell'1,3 per cento atteso per il 2000. La crescita del prodotto nel 2001 era prevista pari al 2,9 per cento. L'aggiornamento del Programma di stabilità del successivo mese di dicembre confermava tale quadro programmatico.

Coerentemente con l'obiettivo stabilito per l'indebitamento netto, il Governo presentava al Parlamento una proposta di manovra di bilancio con effetti accrescitivi del disavanzo tendenziale. Alla fine del 2000, dopo un esame parlamentare che portava limitate variazioni alla proposta iniziale, veniva approvata una manovra valutata in circa 13 miliardi di euro, di cui 11 relativi a riduzioni di entrate (cfr. il capitolo della sezione C: *La politica di bilancio del 2000* nella Relazione sull'anno 2000).

Nei primi mesi del 2001, l'andamento del fabbisogno segnalava rischi di sconfinamento dall'obiettivo. A marzo, la *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) valutava il disavanzo tendenziale nell'1,0 per cento del prodotto. La stima teneva conto del risultato per l'indebitamento netto del 2000 allora indicato dall'Istat (1,5 per cento) e dell'aggiornamento del quadro macroeconomico, in cui la dinamica del PIL nel 2001 veniva ridotta al 2,5 per cento.

Nel luglio del 2001 il nuovo Governo presentava il DPEF per gli anni 2002-06. Per il 2001, confermando l'obiettivo dello 0,8 per cento del prodotto, si stimava un disavanzo tendenziale dell'1,9 per cento. Tale valutazione presupponeva il permanere dell'ampio divario registrato nel 2000 tra l'indebitamento netto e il fabbisogno; alla luce delle difficoltà di previsione delle poste che influiscono su tale divario, il DPEF indicava, prudenzialmente, anche una seconda stima, pari al 2,7 per cento del PIL.

Dai mesi estivi, il Governo avviava un'azione volta a contenere le spese per acquisti di beni e servizi, delineava una nuova procedura per accelerare la vendita di immobili pubblici basata sulla cartolarizzazione, raggiungeva un accordo con le Regioni in materia di sanità. Veniva inoltre definito un insieme di interventi volto a favorire il rilancio dell'economia e ad elevare il tasso di crescita del prodotto nel medio termine. L'andamento del fabbisogno-

gno mostrava segni di miglioramento; vi influivano gli elevati introiti, parzialmente inattesi, derivanti dalle imposte sostitutive sulle rivalutazioni dei cespiti d'impresa e sulle plusvalenze da cessioni aziendali.

A settembre, la RPP per il 2002, valutando il tasso di crescita del prodotto nel 2001 al 2,0 per cento (1,8 a consuntivo), stimava l'indebitamento netto del 2001 pari all'1,1 per cento del PIL, valore confermato nell'aggiornamento del Programma di stabilità presentato nel successivo mese di novembre.

Gli interventi per il rilancio dell'economia. - Nella seconda parte del 2001 il Governo ha varato provvedimenti volti a incentivare gli investimenti, a favorire l'emersione del lavoro irregolare e a promuovere il rientro dei capitali e la regolarizzazione delle attività detenute all'estero in violazione degli obblighi tributari (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione *Principali provvedimenti: Imposte dirette*).

È stata introdotta un'agevolazione fiscale temporanea per gli investimenti (cosiddetta Tremonti-bis) analoga a quella del 1994, ampiamente utilizzata dalle imprese fino al 1996. Secondo le stime ufficiali, nel primo biennio le perdite di gettito derivanti dall'agevolazione verrebbero più che compensate dagli aumenti di entrate determinati dalla crescita economica indotta e dall'abolizione di sgravi preesistenti (con un effetto netto pari a 1,0 e 2,8 miliardi rispettivamente nel 2001 e nel 2002); solo nel 2003 emergerebbe una perdita (1,1 miliardi).

È stato introdotto un concordato tributario e previdenziale relativamente agli anni pregressi e un regime agevolato per il triennio 2002-04, da applicarsi ai casi di regolarizzazione dei rapporti di lavoro svolti in violazione delle norme fiscali e contributive. È stato inoltre predisposto un piano straordinario di controlli volto a contrastare l'evasione. Il provvedimento, secondo le originarie stime ufficiali, dovrebbe portare all'emersione di un quarto dei rapporti di lavoro attualmente irregolari e a un aumento del gettito di quasi 20 miliardi nel periodo 2001-04. La regolarizzazione presuppone un accordo fra impresa e lavoratori che potrebbe rivelarsi problematico. Alcuni aspetti del provvedimento sono stati successivamente modificati; in particolare, la scadenza per la presentazione della dichiarazione di emersione, originariamente fissata al 30 novembre del 2001, è stata prorogata di un anno. Gli incassi connessi con il provvedimento sono risultati, fino a tutto il mese di aprile, pari a 0,9 miliardi.

È stato approvato un provvedimento che consente il rimpatrio o la regolarizzazione di attività detenute all'estero da persone fisiche, enti non commerciali e società semplici in violazione delle norme valutarie e degli obblighi tributari (cosiddetto scudo fiscale). Il Governo ha stimato in 0,05 e 1,0 miliardi di euro gli effetti sul gettito derivanti dal provvedimento nel 2001 e nel 2002. Tali stime assumono l'emersione di attività per oltre 40 miliardi di euro. Secondo i dati dell'UIC, a tutto il mese di marzo le attività regolarizzate ammontavano a 21,9 miliardi di euro (cfr. il capitolo della sezione B: La bilancia dei pagamenti e la posizione netta sull'estero); a tutto il mese di aprile gli incassi relativi all'imposta dovuta su tali attività sono risultati pari a 0,6 miliardi.

I saldi finanziari e il debito pubblico. - Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è ulteriormente aumentato, raggiungendo 40,8 miliardi di euro nel 2001 (3,4 per cento del PIL). Nel 1999 e nel 2000 era stato pari, rispettivamente, a 8,5 e a 25,8 miliardi (0,8 e 2,2 per cento del PIL; tavv. C2, C3 e aC2).

Tav. C3

**ITALIA: SALDI E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
E FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE**

(in miliardi di lire e, tra parentesi, milioni di euro)

Voci	1997	1998	1999	2000	2001
Amministrazioni pubbliche					
Indebitamento netto (1) . . .	53.679	58.471	37.597 (19.417)	38.876 (20.078)	34.105 (17.614)
Fabbisogno complessivo . .	38.607	52.797	16.508 (8.526)	50.036 (25.841)	79.001 (40.801)
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari (2)	60.195	63.305	48.229 (24.908)	71.047 (36.693)	67.459 (34.840)
Debito	2.388.743	2.417.374	2.458.276 (1.269.594)	2.493.127 (1.287.593)	2.576.605 (1.330.705)
Settore statale					
Fabbisogno complessivo . .	31.054	47.996	-725 (-375)	28.305 (14.618)	68.770 (35.517)
<i>Per memoria:</i>					
Regolazioni debiti pregressi	-409	4.770	12.118 (6.259)	8.904 (4.599)	19.925 (10.290)
Dismissioni mobiliari (introiti: -)	-21.179	-15.277	-43.839 (-22.641)	-29.915 (-15.450)	-8.383 (-4.329)

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

(1) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS pari a 13.815 milioni di euro. - (2) Per le regolazioni e le dismissioni mobiliari si fa riferimento agli importi indicati per il settore statale.

Rispetto al 2000 sul fabbisogno hanno influito minori introiti da privatizzazioni (4,3 miliardi, contro 15,5 nel 2000, riguardanti in larga misura la vendita delle licenze UMTS) e maggiori pagamenti classificati come regolazioni di debiti pregressi. Questi ultimi sono aumentati da 4,6 a 10,3 miliardi (7,2 se, per omogeneità di confronto, si escludono i rimborsi di crediti d'imposta effettuati mediante il canale postale). Al netto delle regolazioni debitorie e delle dismissioni mobiliari (poste che non incidono sull'indebitamento netto) il fabbisogno è passato dal 2,2 per cento del PIL nel 1999 al 3,2 nel

2000 e al 2,9 nel 2001 (tav. C2). È rimasto stabile l'ampio divario apertosi nel 2000 tra il fabbisogno netto e l'indebitamento netto.

Il divario tra la stima dell'indebitamento netto di cassa, ottenuta escludendo dal fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche le partite finanziarie e le dismissioni mobiliari, e l'indebitamento netto, calcolato dall'Istat in base al SEC95, è ulteriormente cresciuto rispetto al livello già elevato raggiunto nel 2000 (da 14,5 a 22,2 miliardi, pari rispettivamente all'1,2 e all'1,8 per cento del PIL).

Il divario è attribuibile alle poste di raccordo tra cassa e competenza (ivi comprese le regolazioni debitorie) e alla discrepanza tra il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, calcolato dalla Banca d'Italia dal lato della copertura, e quello del settore pubblico (che si riferisce a un aggregato di enti sostanzialmente coincidente con quello delle Amministrazioni pubbliche), calcolato dal Ministero dell'Economia e delle finanze dal lato della formazione. Quest'ultima base informativa viene utilizzata dall'Istat per il calcolo dell'indebitamento netto. Nel 2001, l'ampliarsi del divario attribuibile alle poste di raccordo tra cassa e competenza (da 7,1 a 18,8 miliardi) ha più che compensato la riduzione della differenza nelle valutazioni relative al fabbisogno (da 7,4 a 3,4 miliardi).

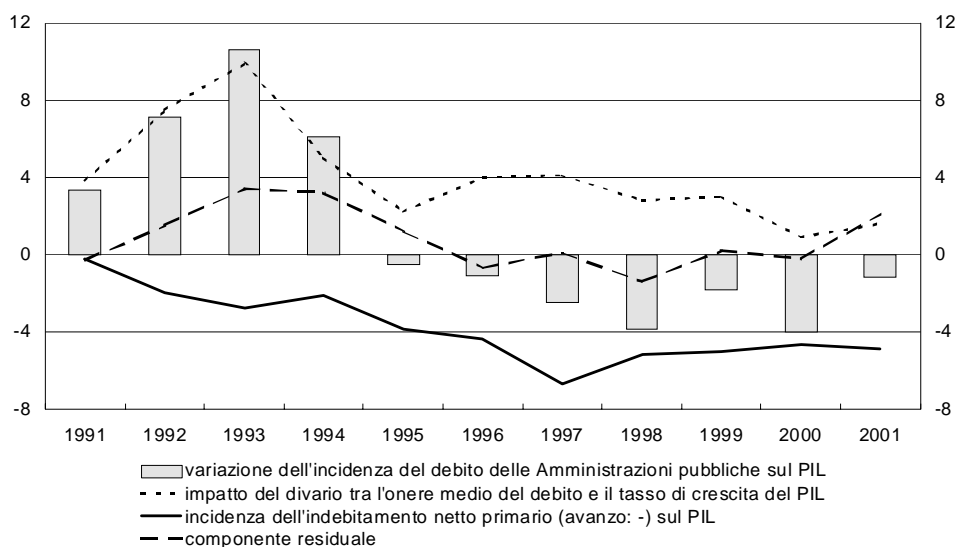
Il peggioramento del fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche riflette l'aumento di quello delle Amministrazioni centrali (da 19,7 miliardi nel 2000 a 39,4 nel 2001), in parte compensato dalla riduzione del fabbisogno aggiuntivo (rispetto a quello coperto da trasferimenti statali) delle Amministrazioni locali (da 6,2 a 1,7 miliardi; tav. aC2). Il fabbisogno del settore statale è salito da 14,6 a 35,5 miliardi.

Il debito pubblico è aumentato nel 2001 di 43,1 miliardi di euro (a 1.330,7). La variazione è risultata superiore al fabbisogno di 2,3 miliardi (la differenza aveva segno opposto ed era pari a 7,8 miliardi nel 2000). Sul divario hanno influito: a) l'aumento di 4,0 miliardi delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia (nel 2000 esse erano diminuite di 9,6 miliardi); b) gli scarti d'emissione e altre poste minori, che hanno ridotto il debito per circa 1,9 miliardi (contro un aumento di 0,6 miliardi nel 2000). L'andamento del cambio dell'euro ha invece avuto un effetto sostanzialmente nullo sul controvalore in lire delle passività denominate in valute estere (nel 2000 aveva accresciuto tale controvalore per 1,2 miliardi).

La vita media residua dello stock di titoli del debito pubblico emessi sul mercato interno si è ulteriormente allungata, da 5,7 anni alla fine del 2000 a 5,8 al termine del 2001 (cfr. il capitolo della sezione D: *Il mercato dei valori mobiliari*). Sono state effettuate sul mercato interno emissioni nette di titoli a medio e a lungo termine per 13,9 miliardi e a breve termine per 11,3. Ne è derivato un aumento dell'incidenza sul prodotto del complesso dei titoli a breve termine (al 9,3 per cento) dopo sei anni di riduzioni, che avevano portato tale componente del debito dal 24,9 per cento del PIL nel 1994 all'8,8 per cento nel 2000.

Fig. C3

**ITALIA: VARIAZIONE DEL RAPPORTO DEBITO PUBBLICO/PIL
E SUE DETERMINANTI (1)**
(in punti percentuali 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 C4 della Relazione sull'anno 2000.

Il rapporto tra il debito delle Amministrazioni pubbliche e il PIL è risultato pari al 109,4 per cento, con un calo di 1,1 punti percentuali. Tale variazione, la più bassa dal 1996, è inferiore di 2,9 punti a quella registrata nel 2000 (tav. C2 e fig. C3). Gran parte del divario è attribuibile all'effetto netto dei flussi finanziari che concorrono a determinare la variazione del debito ma non l'indebitamento netto; nel 2001 essi hanno accresciuto il debito di 2,1 punti percentuali del prodotto, a fronte di un impatto sostanzialmente nullo nell'anno precedente. Si tratta, in particolare, dei proventi delle dismissioni mobiliari, delle uscite per regolazioni debitorie e delle variazioni delle disponibilità liquide presso la Banca d'Italia (a queste ultime, di segno opposto nei due anni, sono attribuibili 1,1 punti percentuali). Ha inoltre influito, per 0,7 punti, l'ampliarsi del differenziale tra l'onere medio del debito e la crescita nominale del PIL (dallo 0,9 per cento all'1,6).

L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE IN ITALIA

Le entrate

Nel 2001 le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche sono cresciute del 4,2 per cento, raggiungendo 557,2 miliardi di euro; la loro incidenza sul PIL è diminuita di 0,1 punti percentuali, al 45,8 per cento (tavv. C2 e aC1). Le entrate correnti sono aumentate del 4,6 per cento, rimanendo stabili in rapporto al prodotto (45,5 per cento); quelle in conto capitale sono diminuite di 0,1 punti percentuali del PIL.

La pressione fiscale si è ridotta di 0,1 punti percentuali del PIL, al 42,4 per cento, in connessione con l'andamento delle entrate tributarie (tav. C4; fig. C4). Nel 2001 essa è risultata superiore a quella media degli altri paesi della UE (42,0 per cento).

Tav. C4

ENTRATE FISCALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)
(in percentuale del PIL)

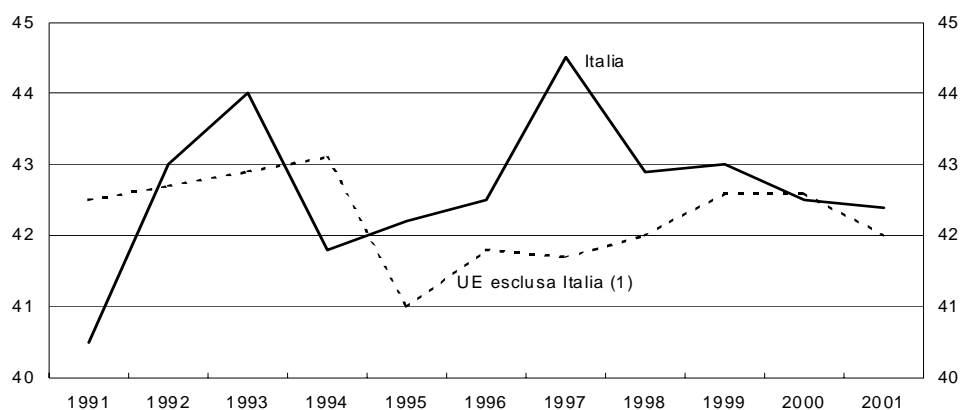
Voci	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Imposte dirette	14,3	14,6	16,0	14,9	14,7	15,3	16,0	14,4	15,0	14,6	15,1
Imposte indirette	11,1	11,3	12,0	11,8	12,1	11,8	12,4	15,3	15,1	15,0	14,5
Entrate tributarie correnti .	25,4	25,9	28,0	26,7	26,8	27,1	28,5	29,7	30,1	29,7	29,6
Contributi sociali effettivi	13,3	13,4	13,5	13,2	13,0	14,6	14,9	12,5	12,4	12,4	12,4
Contributi sociali figurativi	1,6	1,7	1,8	1,9	1,7	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Entrate fiscali correnti	40,3	41,0	43,3	41,7	41,6	42,2	43,8	42,5	42,8	42,4	42,3
Imposte in c/capitale	0,2	2,0	0,7	0,1	0,6	0,3	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1
Entrate fiscali	40,5	43,0	44,0	41,8	42,2	42,5	44,5	42,9	43,0	42,5	42,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.

Dopo il picco registrato nel 1997 (44,5 per cento), la pressione fiscale è diminuita di 1,6 punti percentuali nel 1998, prevalentemente per il venire meno di alcune imposte di natura straordinaria introdotte nell'anno precedente per assicurare la partecipazione dell'Italia alla moneta unica fin dal suo avvio. Nel triennio successivo essa è scesa complessivamente di 0,5 punti percentuali. Dal 1997 la pressione fiscale è sempre stata superiore a quella media degli altri paesi della UE, tranne che nel 2000, anno in cui essa è risultata di 0,1 punti percentuali inferiore.

Fig. C4

PRESSIONE FISCALE
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) Media ponderata in base al PIL. In seguito al passaggio al SEC95, la serie presenta una discontinuità fra il 1994 e il 1995.

In assenza di informazioni sui dati di competenza dei singoli tributi, l'analisi che segue è condotta sulla base dei dati di cassa, peraltro disponibili solo per il comparto statale e per l'IRAP. Tali dati sono corretti per escludere gli effetti di regolazioni contabili cui non hanno corrisposto effettive variazioni di gettito (tav. aC6).

Le imposte dirette. - Il gettito delle imposte dirette è aumentato del 7,9 per cento (13,4 miliardi); in rapporto al PIL è cresciuto di 0,5 punti percentuali, al 15,1 per cento. Le entrate sono state sostenute dai proventi dell'imposta straordinaria sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali (5,0 miliardi), introdotta con la manovra di bilancio per il 2000. Il gettito dell'Irpef e quello dell'Irpeg sono cresciuti rispettivamente del 4,7 e del 13,5 per cento. Gli incassi relativi all'imposta sostitutiva sugli interessi e sulle plusvalenze sono invece diminuiti del 17,7 per cento.

Per quanto riguarda l'Irpef, le ritenute sui redditi da lavoro dipendente sono aumentate dell'8,1 per cento, riflettendo la crescita delle retribuzioni unitarie lorde (3,0 per cento) e quella delle unità di lavoro dipendente (2,0 per cento). La dinamica del gettito è stata da un lato contenuta dagli sgravi fiscali disposti con la manovra di bilancio per il 2001 e dall'altro sostenuta dall'inserimento, dal periodo d'imposta 2001, dei redditi derivanti da rapporti di collaborazione coordinata e continuativa fra quelli da lavoro dipendente. Le ritenute sui redditi da lavoro autonomo sono corrispondentemente diminuite del 17,8 per cento.

La parte autoliquidata dell'Irpef è cresciuta del 2,9 per cento. La dinamica è stata contenuta dagli sgravi fiscali disposti con la citata manovra di bilancio.

Il gettito dell'Irpeg ha beneficiato del buon andamento dei profitti nel 2000. Esso è cresciuto nonostante l'operare del meccanismo della DIT e la

riduzione dell'aliquota legale dal 37 al 36 per cento, che può aver diminuito l'ammontare degli acconti.

Gli incassi relativi all'imposta sostitutiva sugli interessi e sulle plusvalenze hanno risentito del forte calo registrato dalla componente relativa al risparmio gestito (tav. aC6).

Il gettito dell'imposta sostitutiva sui titoli detenuti in regime di risparmio gestito è diminuito da 7,9 a 0,4 miliardi, in relazione all'andamento delle quotazioni azionarie nel corso del 2000. Quello relativo all'imposta sugli interessi e sulle plusvalenze dei titoli detenuti in regime amministrato ha subito una lieve flessione (-0,4 miliardi), risultante da un aumento del gettito dell'imposta sugli interessi (0,9 miliardi) e da una diminuzione di quello relativo alle plusvalenze (-1,3 miliardi). Gli incassi dell'imposta sostitutiva sugli interessi dei depositi bancari sono invece aumentati da 1,2 a 3,4 miliardi, per il venir meno dei crediti d'imposta maturati dalle banche a partire dalla seconda metà del 1996. È infine aumentato il gettito dell'imposta sostitutiva relativa alle plusvalenze sulle cessioni aziendali (da 0,9 a 4,1 miliardi) sul quale ha influito il venir meno della possibilità di rateizzare in cinque anni il debito d'imposta; l'aumento ha pertanto in parte natura temporanea.

Le imposte indirette. - Il gettito delle imposte indirette è cresciuto dello 0,9 per cento (1,6 miliardi); la sua incidenza sul PIL è diminuita di 0,5 punti percentuali, al 14,5 per cento.

Gli incassi dell'IRAP sono cresciuti del 13,3 per cento. Al netto della parte destinata alla UE, il gettito dell'IVA, contenuto dalle misure disposte alla fine del 2000, è aumentato del 2,5 per cento. Le imposte sulla produzione e sui consumi sono diminuite del 2,4 per cento; l'aumento registrato dall'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (2,4 per cento) è stato più che compensato dalla riduzione del gettito dell'imposta di consumo sul gas metano e di quella sull'energia elettrica. Su tali riduzioni hanno influito la proroga delle diminuzioni temporanee delle accise sul gas metano e la riduzione del carico fiscale sull'energia elettrica per usi commerciali e industriali, disposte con la manovra di bilancio per il 2001.

Gli incassi dei monopoli di Stato sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto al 2000 (-0,7 per cento); quelli del lotto e delle lotterie sono diminuiti significativamente (-13,1 per cento).

I contributi sociali. - Nel 2001 i contributi effettivi sono aumentati del 4,5 per cento, contro una crescita delle retribuzioni lorde complessive del 5,1; il loro rapporto al PIL è rimasto invariato al 12,4 per cento.

I contributi effettivi pagati dai datori di lavoro del settore privato, la cui incidenza sul PIL è rimasta stabile al 5,8 per cento, sono saliti del 4,0 per cento, a fronte di una crescita delle retribuzioni del 5,0; sulla differenza ha influito la riduzione di 0,8 punti percentuali della relativa aliquota contributiva. I contributi sociali effettivi a carico delle Amministrazioni pubbliche, la cui inci-

denza sul prodotto è rimasta invariata al 2,8 per cento, sono cresciuti del 4,9, contro il 5,3 per cento delle relative retribuzioni; la differenza riflette la sostanziale stabilità del contributo aggiuntivo dello Stato al bilancio dell'INPDAP (7,2 miliardi nel 2000 e 7,3 nel 2001). I contributi pagati dai lavoratori dipendenti sono aumentati del 5,7 per cento; quelli degli autonomi sono cresciuti del 3,4.

Le spese

Le spese delle Amministrazioni pubbliche sono risultate pari a 574,8 miliardi di euro (47,2 per cento del PIL; tavv. C5 e aC1). Se si escludono i proventi delle licenze UMTS (13,8 miliardi nel 2000) e quelli derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione (6,8 miliardi nel 2001), entrambi contabilizzati in riduzione delle uscite in conto capitale, le spese sono cresciute del 4,8 per cento; la loro incidenza sul prodotto è passata dal 47,6 al 47,8 per cento. La spesa per interessi si è ridotta dal 6,5 al 6,3 per cento del PIL; le uscite correnti primarie sono aumentate dal 37,4 al 37,5 per cento; quelle in conto capitale, al netto dei suddetti proventi straordinari, dal 3,7 al 4,0 (fig. C5).

Tav. C5

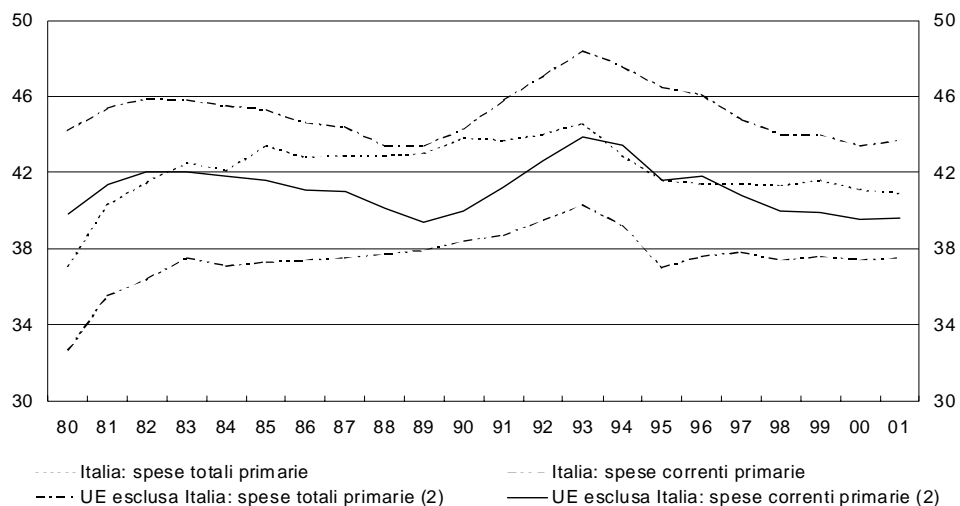
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1) (in percentuale del PIL)

Voci	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Redditi da lavoro dipendente	12,6	12,4	12,3	11,9	11,2	11,5	11,6	10,7	10,6	10,5	10,6
Consumi intermedi	5,0	5,1	5,2	5,2	4,8	4,8	4,7	4,8	5,0	5,1	5,1
Prestazioni sociali in natura acquisite sul mercato	2,6	2,5	2,4	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,2	2,3
Prestazioni sociali in denaro	15,6	16,5	17,0	17,3	16,7	16,9	17,3	17,0	17,1	16,8	16,7
Interessi	11,9	12,6	13,0	11,4	11,5	11,5	9,4	8,0	6,8	6,5	6,3
Altre spese correnti	3,0	2,8	3,3	2,7	2,3	2,5	2,2	2,9	2,8	2,8	2,8
Totale spese correnti	50,6	52,1	53,3	50,6	48,5	49,1	47,2	45,4	44,4	43,9	43,8
Investimenti fissi lordi (2)	3,2	3,0	2,6	2,3	2,1	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5
Altre spese in conto capitale (3) (4)	1,7	1,5	1,7	1,5	2,5	1,6	1,3	1,5	1,6	1,3	1,4
Posta correttiva delle spese in conto capitale: proventi delle cartolarizzazioni	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0,6
Totale spese in conto capitale (3)	4,9	4,6	4,3	3,7	4,6	3,8	3,5	3,9	4,0	3,7	3,4
Totale spese (3)	55,5	56,6	57,6	54,3	53,2	52,9	50,7	49,3	48,4	47,6	47,2
di cui: <i>spese al netto degli interessi (3)</i>	43,7	44,0	44,6	42,9	41,6	41,4	41,4	41,3	41,7	41,2	40,9

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1. - (2) Il dato del 2001 non include i proventi della cartolarizzazione degli immobili pubblici (0,3 punti percentuali del PIL). Nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della spesa per investimenti. - (3) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS (1,2 punti percentuali del PIL). Nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "altre spese in conto capitale". - (4) Il dato del 2001 non include i proventi della cartolarizzazione degli incassi del lotto e dell'enalotto (0,25 punti percentuali del PIL). Nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "altre spese in conto capitale".

Fig. C5

SPESE TOTALI E SPESE CORRENTI PRIMARIE (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS, mentre includono quelli derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione. - (2) Media ponderata in base al PIL. In seguito al passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità fra il 1994 e il 1995.

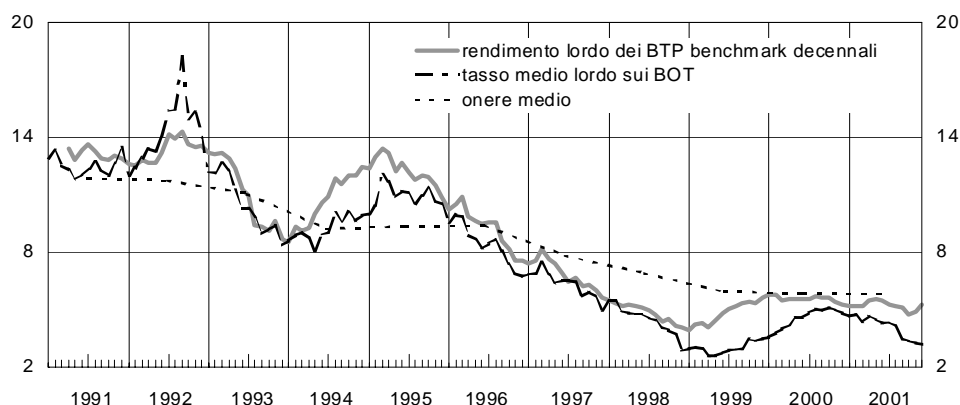
Gli interessi passivi. - La flessione dell'incidenza di questa voce di spesa sul PIL è stata modesta per il secondo anno consecutivo (-0,3 punti percentuali nel 2000 e -0,2 nel 2001), dopo un triennio di significative riduzioni. La diminuzione del 2001, dovuta al progressivo calo del rapporto tra il debito e il prodotto nel corso degli anni 2000 e 2001, è stata contenuta dal lieve aumento dell'onere medio del debito. Quest'ultimo, in riduzione dal 1991, è ritornato al 6,0 per cento registrato nel 1999, dopo aver raggiunto il 5,9 nel 2000. La crescita dell'onere medio nel 2001 riflette l'aumento dei tassi di interesse a breve termine nel 2000 e quello dei tassi a medio e lungo termine nel corso del 1999, che hanno più che compensato l'effetto riduttivo della graduale estinzione dei titoli con cedole più elevate (fig. C6).

Tra la fine del 1999 e il mese di ottobre del 2000 il tasso medio lordo sulle tre scadenze dei BOT è aumentato dal 3,5 al 5,1 per cento, riducendosi significativamente solo dalla metà del 2001, per raggiungere il 3,2 per cento alla fine di tale anno. Il rendimento lordo del BTP benchmark decennale, sceso fino al 3,9 per cento nel gennaio del 1999, è salito al 5,6 per cento alla fine dello stesso anno, collocandosi sul 5,2 alla fine del 2001.

La flessione della spesa per interessi dovrebbe accentuarsi nell'anno in corso per effetto di una significativa riduzione dell'onere medio del debito. Oltre alla diminuzione dei tassi di interesse a breve termine registrata nella seconda metà del 2001, vi influirà l'ingente volume di BTP decennali scaduti nel 2001 (13,9 miliardi) e in scadenza nel corso del 2002 (16,3 miliardi). Le cedole di questi BTP si collocavano sul 12 per cento, circa sette punti al di sopra di quella attualmente offerta sul titolo di nuova emissione.

Fig. C6

**ONERE MEDIO DEL DEBITO, TASSO MEDIO LORDO SUI BOT
E RENDIMENTO LORDO DEI BTP DECENNALI**
(valori percentuali)



Le prestazioni sociali in denaro. - La dinamica delle erogazioni (3,8 per cento) ha riflesso l'aumento della spesa per pensioni e rendite e il forte calo delle indennità di fine rapporto dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche. In rapporto al PIL, il complesso delle prestazioni sociali in denaro è diminuito di 0,1 punti percentuali, al 16,7 per cento, la spesa per pensioni è rimasta stabile al 15,1 per cento.

La dinamica della spesa per pensioni e rendite, previdenziali e assistenziali, è risultata notevolmente superiore a quella del 2000 (4,5 per cento contro 2,8). Sull'accelerazione di queste erogazioni hanno influito: a) gli adeguamenti automatici delle pensioni alla dinamica dei prezzi (2,5 per cento, a fronte dell'1,6 del 2000); b) l'aumento nel 2000 dell'età per il pensionamento di vecchiaia dei lavoratori dipendenti del settore privato (da 64 a 65 anni per gli uomini e da 59 a 60 per le donne), che ha ridotto il numero di nuove pensioni liquidate nel 2000, accrescendolo nel 2001.

Tra le prestazioni previdenziali diverse dalle pensioni, gli esborsi per le indennità di disoccupazione e per la CIG sono complessivamente aumentati del 7,1 per cento, dopo la forte diminuzione del 2000 (-13,6 per cento); vi hanno influito l'aumento dell'importo dell'indennità di disoccupazione (dal 30 al 40 per cento) e l'estensione, per i disoccupati di età superiore a 50 anni, del suo periodo di corresponsione (da 6 a 9 mesi). Le spese per gli assegni familiari sono cresciute dell'1,3 per cento, contro l'11,5 del 2000. Le indennità di fine rapporto dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sono diminuite del 24,8 per cento; nel 2000 era stata completata la riliquidazione dei trattamenti erogati prima della fine del 1994 disposta dalla L. 29 gennaio 1994, n. 87.

I redditi da lavoro dipendente. - L'incidenza sul PIL di questa spesa è aumentata dal 10,5 per cento nel 2000 al 10,6. La dinamica degli esborsi (5,1 per cento, contro il 4,3 del 2000) riflette gli aumenti delle retribuzioni lorde dei dipendenti pubblici (5,3 per cento); il tasso di crescita degli oneri sociali a carico delle Amministrazioni pubbliche è stato invece relativamente contenuto (4,4 per cento), per effetto della menzionata stabilità del contributo aggiuntivo dello Stato a pareggio della gestione dell'INPDAP. L'aumento delle retribuzioni lorde riflette la crescita di quelle unitarie (circa il 5,2 per cento, escludendo i militari di leva), riconducibile soprattutto al concentrarsi nel 2001 degli oneri di gran parte dei contratti relativi al biennio 2000-01. L'occupazione, dopo quasi un decennio di riduzioni sino al 1999, è cresciuta per il secondo anno consecutivo (0,7 per cento nel 2000 e 0,1 nel 2001).

Nel 2001, a fronte di una riduzione del numero degli occupati nello Stato (-0,3 per cento, al netto dei militari di leva), si è registrato un aumento nel complesso degli altri comparti (0,5 per cento). Relativamente sostenuta è stata la dinamica degli occupati negli enti previdenziali (1,6 per cento), in quelli economici e di ricerca (0,8) e nel comparto sanitario (0,7).

Altre voci della spesa corrente. - L'incidenza di queste componenti di spesa sul PIL è aumentata di 0,1 punti percentuali rispetto al 2000, al 10,2 per cento. Le prestazioni sociali in natura sono cresciute a un tasso particolarmente elevato per il secondo anno consecutivo (10,2 per cento nel 2000 e 9,9 nel 2001), passando dal 2,1 per cento del PIL nel 1999 al 2,3 nello scorso anno. L'aumento è dovuto all'espansione della spesa farmaceutica (32,8 per cento); le altre prestazioni sociali in natura sono complessivamente diminuite dell'1,8 per cento. I consumi intermedi hanno registrato un tasso di crescita relativamente contenuto (4,1 per cento, contro il 7,9 del 2000), rimanendo stabili in rapporto al prodotto al 5,1 per cento. L'incidenza sul PIL dei contributi alla produzione è diminuita dall'1,2 all'1,1 per cento; quella delle altre uscite correnti è rimasta sull'1,6 per cento.

La spesa farmaceutica è aumentata del 32,8 per cento (18,6 nel 2000), passando da 8,7 miliardi di euro nel 2000 a 11,6. L'espansione è dovuta principalmente all'ampliamento delle prestazioni garantite dal Servizio sanitario nazionale e all'abolizione dei ticket, disposti con la manovra di bilancio per il 2001. Per rallentare la crescita di questa spesa, dalla seconda metà dello scorso anno sono stati varati alcuni provvedimenti che stabiliscono limiti sui prezzi dei farmaci rimborsati dal Servizio sanitario nazionale e sul numero di confezioni di medicinali prescritte per ricetta, nonché la riduzione del 5 per cento del prezzo di gran parte dei farmaci a carico dello Stato.

Sulla base dei dati di cassa, la spesa sanitaria è cresciuta complessivamente del 15,9 per cento. In particolare, la spesa per il personale è aumentata del 9,8 per cento, contro il 9,3 del 2000, in seguito principalmente agli aumenti stabiliti dal contratto collettivo di

lavoro per gli anni 2000-01; quest'ultimo ha riguardato la dirigenza medica nel 2000 e il personale non dirigente nel 2001.

Nell'agosto del 2001 è stato raggiunto un accordo fra Stato e Regioni. Rispetto a quanto definito nell'accordo precedente, esso ha previsto per il 2001 l'incremento del concorso dello Stato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale fino a un totale di 71,3 miliardi di euro e trasferimenti per il ripiano dei disavanzi degli anni precedenti per circa 1,4 miliardi; esso ha inoltre stabilito che il rapporto tra il finanziamento del Servizio sanitario nazionale e il PIL debba attestarsi al 6 per cento. A consuntivo, secondo le valutazioni della Relazione trimestrale di cassa, la spesa nel 2001 è risultata superiore di circa 3 miliardi ai valori definiti nell'accordo.

Le spese in conto capitale. - In riduzione di queste uscite sono stati contabilizzati i proventi straordinari derivanti dalla vendita delle licenze UMTS, dalle operazioni di cartolarizzazione e dalle dismissioni immobiliari ordinarie. In particolare, gli introiti relativi alle operazioni di cartolarizzazione degli immobili hanno ridotto di 3,8 miliardi la spesa per investimenti del 2001; quelli relativi alla vendita delle licenze UMTS e alla cartolarizzazione degli incassi del lotto e dell'enalotto hanno diminuito le altre spese in conto capitale, rispettivamente, di 13,8 miliardi nel 2000 e di 3,0 nel 2001; gli incassi derivanti dalle dismissioni immobiliari ordinarie, contabilizzati in riduzione degli investimenti, sono valutabili nell'ordine di un miliardo nel 2000 e 1,5 miliardi nel 2001. Al netto dei proventi straordinari, le spese in conto capitale sono aumentate di circa il 13 per cento rispetto al 2000. In forte accelerazione sono risultati i trasferimenti in conto capitale alle imprese e gli investimenti diretti, cresciuti, rispettivamente, del 19,2 e di circa il 12 per cento; l'incidenza sul PIL dei primi è aumentata dall'1,1 all'1,3 per cento, quella dei secondi dal 2,5 al 2,7 per cento. Le altre uscite in conto capitale sono rimaste sostanzialmente stabili in rapporto al PIL, sullo 0,2 per cento.

Le Amministrazioni locali

Il saldo del conto economico delle Amministrazioni locali è migliorato di 0,5 punti percentuali del PIL, passando dal sostanziale pareggio registrato nel 2000 a un avanzo di circa 6,2 miliardi di euro nel 2001 (tav. aC13). Il risultato ha beneficiato del considerevole incremento dei trasferimenti ricevuti dalle Amministrazioni centrali. L'incidenza dei trasferimenti da enti pubblici sul totale delle entrate è aumentata dal 41,7 al 45,9 per cento; il rapporto fra le entrate fiscali e quelle complessive è invece diminuito dal 45,3 al 43,5 per cento.

In occasione della pubblicazione del conto economico delle Amministrazioni locali del 2001, è stato rivisto quello relativo al 2000. Secondo i dati più recenti, nel 2000 le Ammi-

nistrazioni locali hanno registrato un pareggio di bilancio, contro l'avanzo dello 0,1 per cento del PIL riportato nei dati pubblicati lo scorso anno. La revisione del saldo riflette un incremento delle spese per 3,3 miliardi, solo parzialmente compensato da un aumento delle entrate per 1,7.

Le entrate delle Amministrazioni locali sono aumentate del 12,0 per cento. Le entrate correnti sono cresciute dell'11,3 per cento (16,5 miliardi) e quelle in conto capitale del 19,2 (2,8 miliardi).

Per quanto riguarda le entrate correnti, i trasferimenti dagli altri enti pubblici sono cresciuti del 20,1 per cento (11,2 miliardi). Tale variazione riflette principalmente quella dei trasferimenti alle Regioni, che includono la compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario (RSO) al gettito erariale dell'IVA. Nell'ambito delle entrate tributarie, le imposte indirette sono aumentate del 6,6 per cento (3,5 miliardi), principalmente per effetto dell'andamento del gettito dell'IRAP; le imposte dirette sono cresciute del 10,8 per cento (2,0 miliardi), anche in connessione con l'aumento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef.

Il D.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, in attuazione della delega sul federalismo fiscale contenuta nella L. 13 maggio 1999, n. 133, ha stabilito l'abolizione, dal 2001, del preesistente sistema di trasferimenti erariali alle RSO. Contestualmente, il provvedimento ha aumentato sia l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef (dallo 0,5 allo 0,9 per cento) sia la quota di competenza regionale dell'accisa sulla benzina (da 12 a 13 centesimi di euro al litro) e ha introdotto una compartecipazione delle RSO al gettito erariale dell'IVA. Il DPCM 17 maggio 2001 ha fissato l'aliquota di compartecipazione al 38,55 per cento; quest'ultima si applica al gettito dell'IVA del penultimo anno precedente quello in considerazione, al netto di quanto devoluto alle Regioni a statuto speciale e delle risorse comunitarie. Per il 2001 lo stesso provvedimento ha valutato in circa 27,4 miliardi l'ammontare complessivo della compartecipazione; la quota destinata a ciascuna RSO è stata calcolata sulla base dei consumi regionali e poi corretta per tenere conto della spesa storica. Nei prossimi anni l'importo attribuito a ciascuna RSO sulla base dei consumi verrà rettificato per tenere conto della popolazione residente, della capacità fiscale, del fabbisogno pro capite di spesa sanitaria e, per un periodo limitato, anche della spesa storica.

Dall'analisi dei dati di cassa risulta che il gettito dell'IRAP è aumentato del 13,3 per cento rispetto al 2000, risultando pari a 30,6 miliardi. Il gettito dell'accisa sugli oli minerali destinato alle Regioni è diminuito da 2,8 a 2,2 miliardi. L'addizionale regionale all'Irpef è aumentata significativamente, passando da 2,5 a 4,6 miliardi, anche in connessione con l'aumento dell'aliquota base del tributo; l'addizionale di competenza dei Comuni è aumentata da 0,3 a 0,7 miliardi.

Fra le entrate in conto capitale, l'incremento dei trasferimenti da altri enti pubblici (4,2 miliardi, pari al 38,4 per cento) è stato parzialmente compensato dalla diminuzione degli altri incassi.

La crescita delle spese complessive è stata dell'8,2 per cento (13,1 miliardi). Nell'ambito delle erogazioni correnti, sono risultati particolar-

mente rilevanti gli incrementi della spesa per il personale (5,9 per cento), i consumi intermedi (6,4 per cento) e le prestazioni sociali in natura (10,0 per cento), rappresentate soprattutto dalla spesa per la sanità. Le erogazioni in conto capitale sono cresciute dell'11,1 per cento, riflettendo un aumento sostenuto degli investimenti e dei contributi agli investimenti.

Il Patto di stabilità interno, definito nell'ambito della manovra di bilancio per il 1999, mira a coinvolgere le Amministrazioni locali nel perseguimento degli obiettivi concordati per i conti pubblici in sede europea. Il Patto stabilisce un obiettivo per il saldo di bilancio degli enti decentrati, definito escludendo rilevanti voci sia di entrata sia di spesa: il saldo di riferimento del 2001 non doveva risultare meno favorevole di quello del 1999 peggiorato del 3 per cento. Le informazioni disponibili non consentono di valutare appieno i risultati conseguiti nel 2001.

La norme del Patto di stabilità interno sono state nuovamente modificate. Per il 2002, sono stati introdotti massimali alle erogazioni primarie correnti degli enti decentrati, considerate al netto di alcune voci; tali vincoli si applicano a prescindere dal saldo di bilancio dell'ente. Per gli Enti locali, sono stati inoltre rafforzati i meccanismi sanzionatori (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione Principali provvedimenti: Finanza decentrata).

Nel corso del 2001 è stata approvata la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Sono state modificate le competenze legislative e amministrative dei differenti livelli di governo, attribuendo un maggiore grado di autonomia agli enti decentrati.

Il nuovo testo della Costituzione individua le materie nelle quali la potestà legislativa dello Stato è esclusiva e quelle in cui essa è condivisa con le Regioni; in tutti gli altri ambiti essa è attribuita esclusivamente a queste ultime. Nelle materie in cui la legislazione è concorrente, compete allo Stato solo la definizione dei principi fondamentali.

Viene sancito il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per gli enti decentrati: questi ultimi dispongono di partecipazioni al gettito di tributi per la parte riferibile al loro territorio e possono stabilire e applicare tributi ed entrate propri. È inoltre stabilito che lo Stato istituisca un fondo perequativo in favore dei territori con minore capacità fiscale pro capite. Viene infine dato rilievo costituzionale all'applicazione della golden rule agli enti decentrati: questi ultimi possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento.

Affinché trovi adeguata applicazione, il nuovo testo della Costituzione richiede una legge quadro che precisi il rapporto tra leggi regionali e legge statale di determinazione dei principi fondamentali. Molti aspetti richiedono la definizione di regole comuni, soprattutto con riferimento all'autonomia impositiva, ai meccanismi perequativi, al vincolo di bilancio e al quadro contabile.

LE PROSPETTIVE

La politica di bilancio nell'area dell'euro

Gli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati al termine del 2001, pur confermando il conseguimento nel medio termine di saldi di bilancio in pareggio o in avanzo, indicano nella maggior parte dei paesi dell'area obiettivi per il biennio 2002-03 meno ambiziosi di quelli fissati in precedenza. Le revisioni riflettono l'andamento dei conti pubblici nel 2001 e la situazione macroeconomica, entrambi meno favorevoli di quanto atteso nei precedenti programmi. Peraltro, in base alle previsioni per l'anno in corso formulate dalla Commissione europea e dai principali organismi economici internazionali, in molti paesi anche i nuovi obiettivi non verrebbero conseguiti. Permangono inoltre incertezze sul trattamento contabile di alcune operazioni effettuate nel 2001.

In base ai programmi, nel 2002 l'indebitamento netto dell'area dell'euro registrerebbe un miglioramento di 0,2 punti percentuali del PIL; l'obiettivo del pareggio del bilancio sarebbe conseguito nel 2004 (tav. C6). In tale anno tutti i paesi dell'area dovrebbero registrare un avanzo o un pareggio, con l'eccezione dell'Irlanda e, nello scenario di crescita meno favorevole tra i due presentati, della Francia. Fra il 2001 e il 2004 l'incidenza del debito sul PIL per il complesso dell'area si ridurrebbe di 5,4 punti percentuali, restando leggermente superiore alla soglia del 60 per cento; il rapporto fra il debito e il PIL supererebbe tale soglia solo in Italia (98,0 per cento), in Belgio (93,0) e in Grecia (90,0).

La politica di bilancio annunciata dai principali paesi dell'area dell'euro mostra tratti comuni: tra il 2001 e il 2004 il miglioramento dell'indebitamento netto verrebbe conseguito mediante una riduzione dell'incidenza sul PIL delle spese primarie, solo parzialmente compensata da una diminuzione di quella delle entrate. In Germania, il bilancio raggiungerebbe il pareggio nel 2004; l'incidenza delle spese sul PIL si abbasserebbe di quasi tre punti percentuali rispetto al 2001. Tuttavia, nel caso in cui la crescita del prodotto tedesco risultasse significativamente inferiore alle attese, il conseguimento del pareggio di bilancio verrebbe posticipato al 2006. La Francia programma per il 2004 il conseguimento del pareggio di bilancio o di un disavanzo dello 0,5 per cento del PIL, a seconda del quadro macroeconomico di riferimento; nel primo caso la riduzione programmata per l'incidenza delle spese sul PIL rispetto al livello del 2001 è di 2,0 punti, nel secondo è di 1,4. In Spagna nel 2004 si registrerebbe un leggero avanzo; il rapporto tra le spese e il PIL scenderebbe di 0,2 punti percentuali rispetto al livello del 2001.

**INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI
PUBBLICHE DELL'AREA DELL'EURO**
(in percentuale del PIL)

Voci	2001	2002	2003	2004	2005
Indebitamento netto (1)					
Consuntivo e previsioni della Commissione europea	1,3	1,5	1,2	-	-
Obiettivi degli aggiornamenti dei programmi di stabilità (2) .	1,1	0,9	0,4	-0,1	-0,3
Consuntivo e previsioni dell'FMI	1,3	1,6	1,1	-	-
Consuntivo e previsioni dell'OCSE	1,3	1,5	1,2	-	-
Debito					
Consuntivo e previsioni della Commissione europea	69,2	68,6	67,2	-	-
Obiettivi degli aggiornamenti dei programmi di stabilità (2) .	68,7	67,2	65,5	63,3	61,6

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea (*Spring Forecast*, aprile 2002), FMI (*World Economic Outlook*, aprile 2002), OCSE (*Economic Outlook*, aprile 2002) e aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati negli ultimi mesi del 2001.
(1) I dati escludono i proventi delle licenze UMTS. - (2) Gli aggiornamenti riguardano gli anni 2001-05. Per Finlandia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi si limitano al periodo 2001-04; per tali paesi, nel calcolo delle medie relative al 2005, si è mantenuto costante il valore degli obiettivi indicati per il 2004.

Per il 2002 le previsioni della Commissione europea indicano un aumento dell'indebitamento netto dell'area dell'euro di 0,2 punti percentuali del PIL, all'1,5 per cento (al netto dei proventi delle licenze UMTS). Per alcuni paesi le stime della Commissione differiscono in modo significativo dai valori riportati negli ultimi aggiornamenti dei programmi; le differenze riflettono anche le ipotesi riguardanti le variabili macroeconomiche. Germania e Portogallo registrerebbero ancora disavanzi prossimi al 3 per cento (contro obiettivi pari, rispettivamente, al 2,0 e all'1,8 per cento); il disavanzo della Francia peggiorerebbe di circa mezzo punto percentuale, raggiungendo il 2,0 per cento del PIL (rispetto all'1,4 indicato nel programma); quello dell'Italia diminuirebbe di 0,1 punti del prodotto, all'1,3 per cento (contro l'obiettivo di 0,5). Previsioni analoghe sono state formulate dall'OCSE e dall'FMI, che indicano un indebitamento netto per l'area pari, rispettivamente, all'1,5 e all'1,6 per cento del PIL.

Per il 2003 la Commissione europea e gli organismi internazionali indicano un miglioramento del saldo di bilancio dell'area, riconducibile principalmente alle condizioni macroeconomiche. L'indebitamento netto sarebbe pari a circa l'1,2 per cento del PIL, contro lo 0,4 risultante dagli aggiornamenti dei programmi di stabilità.

Nelle previsioni della Commissione, fra il 2001 e il 2003 sia l'avanzo primario sia la spesa per interessi dell'area diminuirebbero di 0,2 punti percentuali del PIL. La dinamica del saldo primario rifletterebbe una riduzione dell'incidenza sul PIL delle entrate (-0,5 punti) superiore a quella delle spese primarie. Nel biennio 2002-03 il saldo primario corretto per gli effetti del ciclo economico rimarrebbe sostanzialmente stabile al livello del 2001, pari a un avanzo del 2,4 per cento del prodotto.

Il Consiglio europeo ha rilevato che i programmi dei principali paesi si basano su ipotesi macroeconomiche che potrebbero rivelarsi ottimistiche e ha sottolineato alcuni aspetti problematici. In particolare, nel 2002 il disavanzo della Germania potrebbe avvicinarsi ulteriormente alla soglia del 3 per cento del prodotto qualora la crescita economica risultasse significativamente inferiore a quella prevista dal programma del governo. Inoltre, il Consiglio ha valutato negativamente il rinvio al 2005 del pareggio di bilancio indicato nello scenario macroeconomico meno favorevole del programma francese. Infine, il Consiglio ha invitato il Portogallo a controllare la dinamica degli aggregati di bilancio al fine di evitare scostamenti significativi rispetto agli obiettivi.

Il Patto di stabilità e crescita indica una posizione di bilancio vicina al pareggio o in avanzo come obiettivo di medio termine della politica di bilancio dei paesi membri della UE. Il Consiglio europeo ha successivamente chiarito che il periodo di riferimento per il conseguimento di tale obiettivo corrisponde alla durata di un ciclo economico, prefigurando una situazione in cui i saldi di bilancio effettivi oscillano intorno al pareggio in funzione della congiuntura, senza mai registrare disavanzi superiori al 3 per cento del prodotto. I risultati del 2001 hanno confermato la validità dell'architettura delle regole di bilancio europee: i paesi che avevano già conseguito l'obiettivo di medio termine hanno potuto condurre politiche di stabilizzazione senza incorrere in disavanzi significativi. È cruciale che i paesi ancora lontani da una posizione di bilancio in pareggio o in avanzo completo nei tempi previsti la fase di transizione verso tale obiettivo. Ripetuti rinvii, soprattutto se non dovuti a condizioni congiunturali particolarmente sfavorevoli, potrebbero inficiare la credibilità dell'impegno a garantire l'equilibrio strutturale delle finanze pubbliche.

La politica di bilancio in Italia

Le prospettive per il 2002. - Il DPEF per gli anni 2002-06 del luglio del 2001 aveva confermato gli obiettivi per il biennio 2001-02 indicati nell'aggiornamento del Programma di stabilità presentato nel dicembre del 2000. Pur sottolineando le difficoltà che ne ostacolavano il conseguimento, si programmava la discesa dell'indebitamento netto allo 0,8 per cento del PIL nel

2001 e allo 0,5 nel 2002. Negli stessi anni l'avanzo primario doveva aumentare al 5,4 e al 5,5 per cento del prodotto. Il DPEF non presentava un quadro programmatico analitico delle entrate e delle spese e ipotizzava un tasso di crescita del prodotto pari, in termini reali, al 2,4 per cento nel 2001 e al 3,1 nel 2002.

La *Nota di aggiornamento* del DPEF, presentata nell'ottobre del 2001, rivedeva le previsioni di crescita relative al 2001 (al 2,0 per cento) e al 2002 (al 2,3 per cento). Pur innalzando la stima dell'indebitamento netto del 2001 all'1,1 per cento del PIL, essa confermava l'obiettivo per il 2002. Le stesse indicazioni venivano ribadite nel mese di novembre, con l'aggiornamento del Programma di stabilità.

Per conseguire l'obiettivo stabilito per il 2002 il Governo presentava al Parlamento una manovra correttiva dell'ordine dello 0,7 per cento del PIL; l'esame parlamentare ha apportato limitate variazioni alla proposta governativa (cfr. *Bollettino Economico*, n. 37, 2001 e n. 38, 2002). Secondo le stime ufficiali i provvedimenti determinano: a) maggiori incassi per circa 11,5 miliardi di euro, come effetto netto di misure volte sia ad accrescere le entrate (14,7 miliardi) sia a ridurle (3,2 miliardi); b) maggiori erogazioni per circa 2,4 miliardi, come effetto netto di interventi tesi sia ad aumentare le spese (6,3 miliardi) sia a contenerle (3,9 miliardi). Le misure che determinano aumenti delle spese e riduzioni delle entrate hanno in gran parte natura permanente. I provvedimenti volti ad accrescere le entrate hanno prevalentemente (per circa un punto percentuale) natura temporanea e derivano per oltre la metà dalle dismissioni immobiliari; questo consente di limitarne i riflessi negativi sull'attività produttiva.

Dalle dismissioni immobiliari sono attesi 7,7 miliardi. Un terzo delle maggiori entrate incluse nella manovra deriva dai provvedimenti volti a incentivare la rivalutazione dei cespiti aziendali (2,6 miliardi), a favorire l'emersione del lavoro irregolare (1 miliardo) e a sollecitare il rientro e la regolarizzazione di attività detenute all'estero in violazione degli obblighi tributari (1 miliardo). Dei complessivi 3,9 miliardi di minori spese attribuiti alla manovra, 1,2 sono attesi dall'applicazione del Patto di stabilità interno e 0,6 da una azione di contenimento degli acquisti di beni e servizi.

L'efficacia di alcuni provvedimenti relativi alle entrate dipende dalla risposta degli operatori economici; la realizzazione dei risparmi di spesa attesi dalle norme relative alla finanza decentrata dipende dalla collaborazione tra i diversi livelli di governo.

La *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) dello scorso aprile ha confermato sia la previsione di crescita del PIL per il 2002 (2,3 per cento), sia l'obiettivo per il disavanzo (0,5 per cento del PIL). Rispetto al DPEF, la Rtc ha ridotto di 0,3 punti percentuali sia la stima della spesa per interessi (5,7 per cento del PIL), sia quella per l'avanzo primario (5,1 per cento).

Nelle valutazioni della Rtc il lieve miglioramento del saldo primario rispetto al 2001 (0,2 punti percentuali del PIL) deriverebbe da un aumento di 0,4 punti dell'incidenza sul PIL delle entrate, al 46,2 per cento, parzialmente compensato dall'aumento di quella delle spese primarie, al 41,0 per cento. La pressione fiscale diminuirebbe di 0,1 punti, al 42,3 per cento.

L'efficacia dei provvedimenti di contenimento del disavanzo previsti dalla manovra per il 2002 e la realizzazione delle ipotesi macroeconomiche adottate nei documenti governativi presentano incertezze. Nei primi mesi del 2002 i saldi finanziari dell'operatore pubblico sono stati significativamente superiori ai risultati relativi allo stesso periodo dell'anno precedente. Inoltre, nell'ultimo biennio la formulazione di valutazioni di preconsuntivo si è rivelata problematica, in particolare nel comparto della sanità; la stima dell'indebitamento netto formulata inizialmente per il 2000 è stata successivamente rivista al rialzo per 0,2 punti percentuali del prodotto.

La Rtc, pur confermando l'obiettivo di indebitamento netto per il 2002, ha accresciuto la stima relativa al fabbisogno del settore statale dello stesso anno. Al netto delle dismissioni mobiliari e delle regolazioni debitorie il fabbisogno è stato portato dai 18,6 miliardi, indicati nel DPEF, e dai 22,2 indicati nell'aggiornamento di ottobre, a 26,3, valore inferiore di circa tre miliardi a quello registrato nel 2001. La differenza tra il fabbisogno netto del settore statale e l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sarebbe positiva, come nel 2000 e nel 2001, e aumenterebbe ulteriormente, a 19,3 miliardi (1,5 per cento del PIL). Le regolazioni debitorie nel 2002 ammonterebbero a 10,4 miliardi, valore analogo a quello del 2001.

Secondo la Rtc il fabbisogno del settore pubblico al netto dei proventi delle dismissioni mobiliari ammonterebbe a 40,6 miliardi, contro 41,7 del 2001 (rispettivamente, il 3,2 e il 3,4 per cento del PIL). Ne dovrebbe conseguire una riduzione relativamente contenuta del rapporto tra il debito e il prodotto.

La differenza tra la stima dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in termini di cassa e l'indebitamento netto calcolato in base al SEC95 (che fa riferimento al criterio della competenza), sostanzialmente nulla nel 1999 e già superiore all'1,5 per cento del PIL nel 2001, crescerebbe ulteriormente nel 2002, superando il due per cento del prodotto (fig. C7).

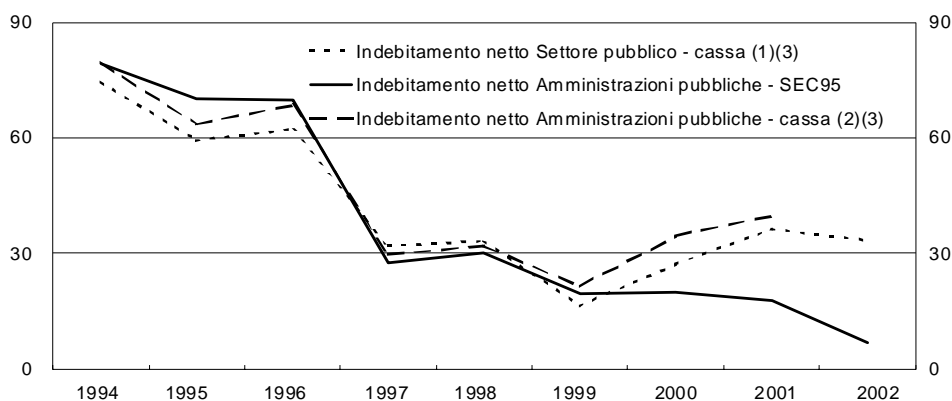
Stime dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in termini di cassa possono essere ottenute partendo dal fabbisogno dello stesso settore, calcolato dalla Banca d'Italia dal lato della copertura, o dal fabbisogno del settore pubblico, calcolato dal Ministero dell'Economia e delle finanze dal lato della formazione. La differenza tra i due saldi, relativamente elevata nel 1999 e nel 2000 (pari, rispettivamente, allo 0,5 e allo 0,6 per cento del PIL), è tornata su livelli più contenuti nel 2001 (0,3 per cento).

L'analisi della coerenza tra i diversi indicatori di finanza pubblica è stata affidata a un'apposita Commissione tecnica insediata presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, composta da rappresentanti dell'Istat (a cui è affidata la presidenza), del Ministero dell'Economia e delle finanze e della Banca d'Italia.

Nel primo quadrimestre del 2002 il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie e delle dismissioni mobiliari, è stato pari a 30,2 miliardi di euro, superiore di 1,8 miliardi a quello registrato nello stesso periodo del 2001. L'incremento è stato contenuto da un'azione di controllo delle erogazioni. Vi hanno concorso operazioni di swap che hanno ridotto la spesa di circa 4 miliardi nel mese di aprile; questa riduzione dovrebbe trovare compensazione in un aumento delle uscite di pari importo nei successivi mesi dell'anno.

Fig. C7

**INDEBITAMENTO NETTO IN ITALIA: VALUTAZIONI
SECONDO IL SEC95 E IN TERMINI DI CASSA**
(miliardi di euro)



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

(1) Disavanzo del settore pubblico: fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari e del saldo delle partite finanziarie (*Relazione trimestrale di cassa*). - (2) Stima ottenuta sottraendo dal fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari, elaborato dalla Banca d'Italia dal lato della copertura, il saldo delle partite finanziarie del settore pubblico (*Relazione trimestrale di cassa*). - (3) Per il periodo 1997-2001 (per il quale sono disponibili i dati), si è tenuto conto delle correzioni apportate dall'Istat (in conformità del SEC95) alle poste classificate come partite finanziarie dal Ministero dell'Economia e delle finanze.

Nei primi tre mesi dell'anno il fabbisogno netto delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 24,6 miliardi, superiore di 9,3 al risultato dello stesso periodo del 2001.

Le prospettive per il medio periodo. - Per il 2003, il DPEF del luglio del 2001 programmava il raggiungimento del pareggio di bilancio, da mantenere nel triennio successivo. La stabilità del saldo complessivo era il risultato di concomitanti riduzioni della spesa per interessi e dell'avanzo prima-

rio. Il rapporto tra il debito e il PIL sarebbe sceso al di sotto del 100 per cento nel 2004 per raggiungere il 92,8 nel 2006. Questi obiettivi venivano sostanzialmente confermati nell'aggiornamento del Programma di stabilità presentato nel novembre del 2001. Per il conseguimento del pareggio nel 2003 è indicata un'azione correttiva dell'ordine di 0,3 punti percentuali del prodotto.

Il programma di politica economica delineato nel DPEF mira a conciliare il pareggio del bilancio con il sostegno all'attività economica e con una significativa riduzione della pressione fiscale, dell'ordine di quattro punti percentuali tra il 2002 e il 2006.

Nell'ambito di tale programma, il Governo ha varato alcune misure relative al mercato del lavoro (cfr. il capitolo della sezione B: *Il mercato del lavoro*) e tre disegni di legge delega: uno in materia di infrastrutture (successivamente convertito in legge); uno relativo al comparto previdenziale; uno in materia fiscale.

La legge delega per le infrastrutture mira a favorire la realizzazione di opere di preminente interesse nazionale, soprattutto nel settore dei trasporti, attraverso una semplificazione delle procedure per l'individuazione degli interventi prioritari e per la loro approvazione. Con un successivo decreto legge, il Governo ha previsto l'istituzione di due società, denominate Infrastrutture spa e Patrimonio dello Stato spa, aventi come obiettivi, rispettivamente, il finanziamento delle grandi infrastrutture e la valorizzazione del patrimonio dello Stato.

La Infrastrutture spa, posseduta interamente dalla Cassa depositi e prestiti, raccoglierà sul mercato i fondi necessari al finanziamento delle opere pubbliche. La società potrà ottenere finanziamenti a tassi relativamente favorevoli ricorrendo alla garanzia dello Stato. Per evitare che tale garanzia comporti erogazioni effettive da parte dello Stato, la società dovrà essere in grado di assicurare una ragionevole redditività. La Infrastrutture spa mira ad accrescere il coinvolgimento dei privati nella realizzazione delle opere pubbliche; sostituendo gli oneri della realizzazione diretta delle opere con il pagamento di un canone per il loro utilizzo, le Amministrazioni pubbliche potranno, almeno temporaneamente, attivare un maggior numero di iniziative a parità di spesa pubblica annua.

Alla Patrimonio dello Stato spa potranno confluire tutti i beni, immobili e non, compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato. La società potrà conservare la proprietà dei beni o procedere alla loro alienazione mediante vendita diretta o cartolarizzazione. L'iniziale trasferimento dei beni dallo Stato alla società non dovrebbe avere un impatto sull'indebitamento netto; l'Eurostat ha escluso tale eventualità per un caso analogo verificatosi in Austria.

Il decreto prevede che le azioni della Patrimonio dello Stato spa, inizialmente attribuite al Ministero dell'Economia e delle finanze, possano essere trasferite alla Cassa depositi e prestiti e alla Infrastrutture spa o a società da queste controllate. In tal modo la Infrastrutture spa potrebbe fornire ai suoi finanziatori garanzie reali.

La delega in materia previdenziale mira ad accelerare lo sviluppo della previdenza integrativa. Il disegno di legge non incide sulle tendenze di lungo periodo della spesa previdenziale pubblica. Alcune norme ampliano il divario tra spesa e gettito contributivo.

La delega prevede l'obbligatorietà del conferimento dei contributi annuali per il Trattamento di fine rapporto ai fondi della previdenza complementare; introduce la libertà di scelta da parte del lavoratore tra fondi chiusi, che nascono da un accordo tra datore di lavoro e organizzazioni sindacali, e aperti; prevede forme di compensazione per le imprese (attraverso facilitazioni all'accesso al credito e riduzioni del costo del lavoro); accresce gli incentivi fiscali in favore dei fondi pensione.

L'incentivo alla permanenza in servizio per i lavoratori che hanno maturato il diritto alla pensione, basato sulla riduzione del carico contributivo, non è sostanzialmente diverso da quello introdotto da una norma contenuta nella legge finanziaria per il 2001 e potrebbe non incidere significativamente sulle scelte dei lavoratori. È prevista la riduzione, fra tre e cinque punti percentuali, degli oneri contributivi a carico del datore di lavoro per i neoassunti con contratto a tempo indeterminato, senza una corrispondente diminuzione delle prestazioni a cui essi avranno diritto.

La delega in materia fiscale prevede una riforma dell'assetto del sistema tributario da attuare gradualmente. La riforma mira a semplificare la normativa attuale giungendo a un sistema basato su cinque tributi: il prelievo sul reddito, quello sul reddito delle società, l'imposta sul valore aggiunto, quelle sui servizi e le accise. Le modifiche più rilevanti riguardano l'imposizione diretta, sia personale sia societaria.

Con riferimento all'imposta sul reddito, si prevede la riduzione degli scaglioni da cinque a due, con aliquote pari al 23 e al 33 per cento (le attuali vanno dal 18 al 45 per cento) e la progressiva trasformazione delle detrazioni d'imposta in deduzioni dall'imponibile, concentrate sui redditi medi e bassi. La mancanza di informazioni circa la struttura delle deduzioni non consente di valutare gli effetti di gettito e quelli redistributivi associati alle modifiche proposte. In merito all'imposizione sui redditi di natura finanziaria, si prevede l'applicazione in via esclusiva del prelievo sostitutivo alla fonte (ad eccezione delle partecipazioni qualificate); le aliquote convergeranno gradualmente al 12,5 per cento. Inoltre, relativamente alla tassazione delle plusvalenze sulle attività detenute in regime di risparmio gestito, è previsto l'abbandono del criterio della maturazione e l'adozione di quello della realizzazione.

Per quanto concerne l'imposizione sulle società, si prevede l'abolizione della DIT, la riduzione dell'aliquota ordinaria dell'Irpeg dal 36 al 33 per cento e la progressiva eliminazione dell'IRAP. Si tornerebbe al preesistente regime fiscale che prevedeva un trattamento di relativo favore per l'indebitamento rispetto al capitale proprio. La riforma persegue riduzioni del prelievo generalizzate che prescindono dalle scelte finanziarie delle imprese. Nel 2001 l'aliquota legale gravante sui profitti era compresa tra il 40,25 e il 23,25 per cento, in funzione degli incrementi patrimoniali a cui era applicabile l'agevolazione prevista dalla DIT; con la proposta di riforma essa passerebbe al 37,25 per cento (al 33,0 al momento della

completa abolizione dell'IRAP). Inoltre, con l'attuazione della delega verrebbe introdotta nel nostro sistema la tassazione dei gruppi d'impresa su base consolidata.

Per incidere positivamente sulle aspettative degli operatori economici, la riduzione della pressione fiscale deve essere percepita come permanente. A tal fine occorre che essa non determini squilibri di bilancio e si fondi su una corrispondente diminuzione dell'incidenza della spesa sul prodotto, che nei prossimi anni sarà necessariamente affidata soprattutto al contenimento delle erogazioni primarie. Il pareggio del bilancio accelererà la flessione del peso del debito, contribuendo a creare le condizioni per una ulteriore riduzione della pressione fiscale. Le misure di natura temporanea andranno sostituite con interventi a carattere permanente.

I risparmi di spesa derivanti dalla sostituzione di titoli in scadenza, emessi a tassi elevati, con titoli di nuova emissione si stanno progressivamente esaurendo. Nelle stime governative l'incidenza della spesa per interessi sul PIL scende di circa un punto percentuale tra il 2001 e il 2006.

Per conseguire gli obiettivi fissati per il saldo di bilancio e per la pressione fiscale sono indispensabili riforme strutturali dei principali comparti di spesa. In assenza di tali interventi, dati l'andamento atteso per l'incidenza della spesa pensionistica sul PIL, l'impegno a mantenere il rapporto tra spesa sanitaria e prodotto al 6 per cento e l'obiettivo di accrescere gli investimenti pubblici, sarebbe necessaria una forte contrazione in termini reali della spesa per le altre poste di bilancio, essenzialmente gli acquisti di beni e servizi e gli oneri per il personale. Va peraltro rilevato che la tendenza alla riduzione del numero dei dipendenti pubblici, che aveva prevalso durante gli anni novanta, si è arrestata nell'ultimo biennio. Qualora la correzione riguardasse tutte le spese primarie correnti, dato il quadro macroeconomico del DPEF queste potrebbero restare sostanzialmente invariate in termini reali.

Il conseguimento degli obiettivi necessita del concorso di tutti i livelli di governo. L'aumento dell'autonomia regionale in materia di entrate e di spese prefigurato dalla recente riforma costituzionale deve accompagnarsi a un più stretto coordinamento dell'azione dello Stato e delle Regioni, all'introduzione di regole di bilancio più stringenti e di sistemi di rendicontazione omogenei e trasparenti. La responsabilizzazione degli amministratori nelle decisioni di spesa e di prelievo e la possibilità per la collettività di controllarne adeguatamente l'operato sono condizioni necessarie per cogliere pienamente i benefici del decentramento in termini di efficienza del comparto pubblico e della sua capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini.