

C - LA FINANZA PUBBLICA

Nell'area dell'euro il disavanzo di bilancio delle Amministrazioni pubbliche si è ampliato nel 2002 per il secondo anno consecutivo; l'incremento, dall'1,6 al 2,2 per cento del PIL, ha riflesso principalmente la sfavorevole congiuntura economica. Il saldo è peggiorato nella maggioranza dei paesi; in Germania e in Francia l'indebitamento netto ha superato la soglia del 3 per cento del prodotto. La diminuzione dell'incidenza del debito sul PIL si è arrestata.

L'andamento dei conti pubblici nel 2002 e le prospettive economiche meno favorevoli hanno indotto i governi a rivedere gli obiettivi dei programmi di stabilità, rendendoli meno ambiziosi; il pareggio di bilancio dell'area viene rimandato dal 2004 al 2006. Secondo le previsioni della Commissione europea e dei principali organismi economici internazionali, in molti paesi anche i nuovi obiettivi per il biennio 2003-04 non verrebbero conseguiti.

In ottobre nell'ambito dell'Eurogruppo è stato raggiunto un accordo in base al quale i paesi che non hanno ancora raggiunto il pareggio o l'avanzo devono migliorare il saldo di bilancio "di fondo" (*underlying*) di almeno 0,5 punti percentuali del PIL all'anno.

Nello scorso marzo il Consiglio UE, nel ribadire la validità delle regole di bilancio introdotte con il Trattato di Maastricht e con il Patto di stabilità e crescita, ha precisato che il conseguimento dell'obiettivo di medio termine di un saldo prossimo al pareggio o in avanzo va valutato con riferimento al saldo di bilancio "di fondo", definito come il saldo corretto per gli effetti del ciclo economico, considerando caso per caso il ruolo delle misure con effetti di natura temporanea. Lo stesso saldo va utilizzato per valutare l'attuazione dell'impegno preso dai paesi dell'Eurogruppo in ottobre. Il Consiglio ha sottolineato l'esigenza di tenere conto delle peculiarità della situazione dei singoli paesi e di prestare maggiore attenzione alla sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo, anche in relazione alle conseguenze derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

Il rispetto delle regole di bilancio definite in ambito europeo consentirà ai paesi di affrontare situazioni congiunturali sfavorevoli senza compromettere la sostenibilità dei conti pubblici e di ridurre rapidamente il peso del debito sul PIL; contribuirà a creare condizioni favorevoli alla crescita e all'occupazione.

In Italia l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso al 2,3 per cento del prodotto, dal 2,6 del 2001 (1,4 nelle stime iniziali).

L'obiettivo originario per il 2002, pari allo 0,5 per cento del PIL, era stato portato all'1,1 nello scorso mese di luglio e al 2,1 a settembre. L'avanzo primario si è ridotto di 0,4 punti, al 3,4 per cento del prodotto; vi ha influito la sfavorevole fase congiunturale. Il livello dell'avanzo primario raggiunto nel 2002 è il più basso di quelli registrati negli ultimi otto anni. L'incidenza della spesa per interessi è scesa di 0,7 punti, al 5,7 per cento.

Al peggioramento del saldo primario del 2002 ha contribuito l'aumento delle spese primarie correnti, dal 37,8 al 38,2 per cento del prodotto. La pressione fiscale è diminuita di 0,5 punti del PIL, al 41,6 per cento. Le cessioni di immobili pubblici sono aumentate da 0,1 a 0,9 punti.

La spesa per investimenti è cresciuta del 6,9 per cento, facendo seguito all'incremento del 10,2 segnato nel 2001.

L'azione di contenimento del disavanzo si è intensificata nell'ultima parte dell'anno. Alle misure correttive definite con la manovra di bilancio per il 2002, i cui effetti netti erano valutati in 0,7 punti percentuali del prodotto, si sono aggiunti interventi adottati nel secondo semestre, il cui impatto è stimabile in circa mezzo punto percentuale. La natura transitoria di gran parte dei provvedimenti ne ha limitato l'impatto restrittivo sull'attività economica.

Il ricorso a misure con effetti temporanei è aumentato. Includendo le cessioni immobiliari, tali misure hanno ridotto il fabbisogno di oltre due punti del prodotto e l'indebitamento netto di circa un punto e mezzo (circa mezzo punto nel 2001). Queste stime non tengono conto degli oneri connessi con gli incentivi agli investimenti, di difficile valutazione.

Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, al netto dei proventi delle dismissioni mobiliari e delle regolazioni di debiti pregressi, si è ridotto dal 3,1 al 2,7 per cento del PIL. Se si escludono gli effetti delle misure transitorie, l'eccedenza del fabbisogno netto sull'indebitamento netto è aumentata rispetto al 2001, risultando dell'ordine di un punto percentuale del prodotto.

Nel 2002 l'incidenza del debito sul PIL è scesa di 2,8 punti, al 106,7 per cento. Vi ha contribuito, per 1,9 punti, l'operazione di concambio dei titoli assegnati alla Banca d'Italia nel 1994 in conversione delle passività in essere sul conto corrente di Tesoreria.

Per il 2003 è stata approvata una manovra correttiva dell'ordine di un punto percentuale del prodotto; le maggiori entrate previste derivano in larga misura da sanatorie fiscali.

Sull'andamento dei conti pubblici continuano a pesare la sfavorevole evoluzione dell'attività economica e i ritardi nella correzione strutturale della spesa corrente.

Lo scorso aprile, con l'aggiornamento della *Relazione previsionale e programmatica* e con la *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc), il Governo ha

rivisto al ribasso la previsione di crescita per il 2003 di oltre un punto, all'1,1 per cento. L'indebitamento netto è stato portato al 2,3 per cento del PIL, dall'1,5 indicato nell'aggiornamento del Programma di stabilità del novembre del 2002; l'avanzo primario è valutato al 3,2 per cento, contro il 4,3 riportato nel programma.

La Rtc ha inoltre rivisto la previsione del fabbisogno netto del settore statale dal 2,8 al 3,2 per cento del PIL (2,1 per cento nel 2002). Il fabbisogno del settore pubblico al lordo delle regolazioni debitorie è stimato al 4,4 per cento del PIL. Il rapporto tra il debito e il prodotto scenderebbe di 0,8 punti percentuali, al 105,9 per cento.

Il conseguimento del valore indicato nella Rtc per l'indebitamento netto dell'anno in corso sconta la realizzazione di entrate di natura temporanea per oltre un punto percentuale del PIL.

Con riferimento al biennio 2004-05, nell'aggiornamento del Programma di stabilità presentato a novembre gli obiettivi di disavanzo venivano fissati, rispettivamente, nello 0,6 e 0,2 per cento del PIL. Per il 2006 veniva programmato un avanzo dello 0,1 per cento. L'avanzo primario tornerebbe su livelli superiori al 5 per cento a partire dal 2005. Nel medesimo anno il rapporto tra il debito e il PIL scenderebbe al di sotto del 100 per cento.

Nelle stime governative, che ancora scontavano un disavanzo pari all'1,5 per cento per l'anno in corso, il raggiungimento dell'obiettivo per il 2004 richiedeva interventi correttivi stimati nell'1,6 per cento del PIL. Vi è l'esigenza di sostituire gli interventi aventi effetti temporanei con misure di carattere permanente.

Interventi strutturali volti a contenere la spesa nel medio termine rimangono la condizione necessaria per realizzare contemporaneamente un riequilibrio duraturo della finanza pubblica e una progressiva riduzione della pressione fiscale. L'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL è sostanzialmente stabile dalla metà degli anni novanta. L'avanzo primario deve essere riportato su livelli che rendano certa e significativa la discesa del rapporto tra il debito e il PIL.

Al conseguimento di una maggiore efficienza nella gestione delle risorse pubbliche può contribuire il processo di decentramento delle funzioni delle Amministrazioni pubbliche. Per garantire un più stretto controllo delle erogazioni, il decentramento va fondato su uno stretto collegamento tra responsabilità di spesa e responsabilità di finanziamento e su regole di bilancio vincolanti per tutti i livelli di governo.

LA POLITICA DI BILANCIO DEL 2002

L'area dell'euro

Nel 2002 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro è ulteriormente cresciuto (al 2,2 per cento del PIL, contro l'1,6 del 2001 e l'1,0 del 2000; tav. C1). In un contesto congiunturale sfavorevole, quasi tutti i paesi hanno lasciato operare pienamente gli stabilizzatori automatici. In alcuni paesi il gettito fiscale è stato contenuto dalla progressiva entrata a regime degli sgravi fiscali concessi negli anni precedenti e dagli effetti della caduta dei corsi azionari avvenuta nell'ultimo biennio. Il peggioramento del saldo è stato contenuto dalla ulteriore flessione dell'incidenza della spesa per interessi sul prodotto (dal 3,9 al 3,7 per cento). L'avanzo primario dell'area è sceso dal 2,3 all'1,5 per cento del PIL. Nelle stime della Commissione europea l'incidenza sul prodotto dell'avanzo primario corretto per gli effetti del ciclo economico è diminuita dall'1,8 all'1,5 per cento.

Tav. C1

INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO (1) (in percentuale del PIL)

Paesi	1999		2000		2001		2002	
	Indebita- mento	Debito	Indebita- mento	Debito	Indebita- mento	Debito	Indebita- mento	Debito
Germania	1,5	61,2	1,4	60,2	2,8	59,5	3,6	60,8
Francia	1,8	58,5	1,4	57,2	1,6	56,8	3,1	59,1
Italia	1,7	114,9	1,8	110,6	2,6	109,5	2,3	106,7
Spagna	1,2	63,1	0,9	60,5	0,1	56,9	0,1	54,0
Paesi Bassi	-0,7	63,1	-1,5	55,8	-0,1	52,8	1,1	52,6
Belgio	0,5	114,9	-0,1	109,6	-0,3	108,5	-0,1	105,3
Austria	2,3	67,5	1,9	66,8	-0,3	67,3	0,6	68,7
Finlandia	-2,0	47,0	-6,9	44,5	-5,1	43,8	-4,7	42,7
Grecia	1,8	105,1	1,9	106,2	1,9	107,0	1,2	104,9
Portogallo	2,8	54,3	3,1	53,3	4,2	55,6	2,7	58,1
Irlanda	-2,3	49,3	-4,3	39,3	-1,2	36,8	0,3	33,3
Lussemburgo	-3,5	6,0	-6,1	5,6	-6,4	5,6	-2,6	5,3
Area euro (2)	1,3	72,7	1,0	70,2	1,6	69,2	2,2	69,2

Fonte: elaborazioni sui dati più recenti resi disponibili dalla Commissione europea.

(1) I dati relativi all'indebitamento netto escludono i proventi delle licenze UMTS e includono gli effetti delle operazioni di swap e di *forward rate agreement*. - (2) Per omogeneità di confronto l'area dell'euro include la Grecia in tutti gli anni considerati.

Il totale delle entrate si è ridotto dal 46,5 al 46,2 per cento del PIL, riflettendo la flessione delle imposte dirette, dal 12,5 al 12,3. L'incidenza sul PIL delle imposte indirette e quella dei contributi sociali sono rimaste sostanzialmente stabili.

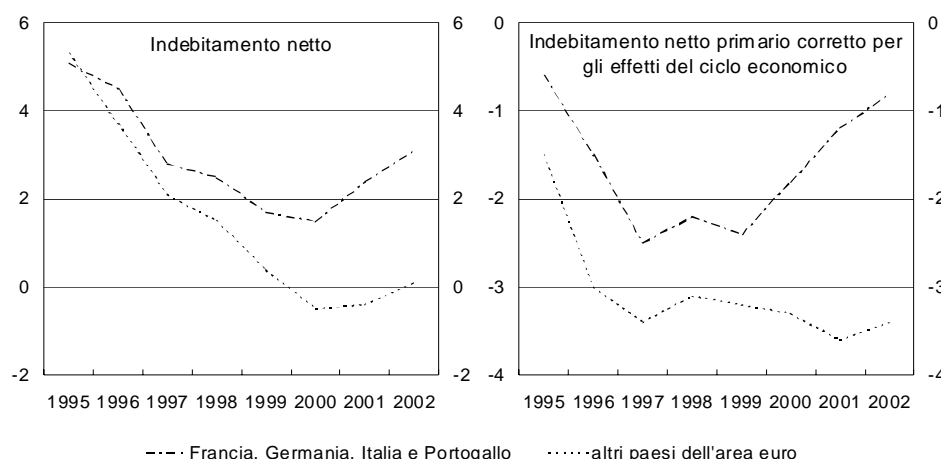
Il rapporto fra le spese primarie e il prodotto è salito di 0,5 punti percentuali, raggiungendo il 44,7 per cento. L'aumento ha riflesso soprattutto il rallentamento ciclico: alla flessione del tasso di crescita del denominatore è corrisposta una lieve accelerazione delle erogazioni, su cui ha influito la dinamica di quelle connesse con la disoccupazione. L'incidenza degli investimenti sul prodotto è diminuita dal 2,5 al 2,4 per cento; escludendo gli introiti delle dismissioni immobiliari effettuate in Belgio, Italia e Portogallo, contabilizzati in riduzione della spesa per investimenti, essa è rimasta stabile.

I disavanzi più elevati sono stati registrati in Germania (3,6 per cento del PIL), Francia (3,1), Portogallo (2,7) e Italia (2,3). Rispetto al 2001, l'indebitamento netto è peggiorato in Francia e Germania; esso è migliorato in Italia, in connessione con la riduzione della spesa per interessi, e in Portogallo, a seguito di rilevanti interventi correttivi finalizzati a riportare l'indebitamento netto sotto la soglia del 3 per cento.

Gli elevati disavanzi di Germania, Francia, Portogallo e Italia riflettono, oltre che la recente fase congiunturale, gli insufficienti progressi verso il conseguimento di una posizione di bilancio prossima al pareggio o in avanzo negli anni 1998-2000, quando il contesto macroeconomico era relativamente favorevole (fig. C1).

Fig. C1

**INDEBITAMENTO NETTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
NEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO (1)**
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea.

(1) Per omogeneità di confronto la Grecia è inclusa fra i paesi dell'area dell'euro in tutti gli anni considerati.

Nel 1995 l'indebitamento netto medio di Francia, Germania, Italia e Portogallo e quello degli altri paesi dell'area dell'euro erano sostanzialmente analoghi (circa 5 punti percentuali del PIL). Nel 1999 i due gruppi di paesi registravano disavanzi rispettivamente pari a 1,7 e 0,4 punti percentuali del PIL. Nel 2002 al disavanzo medio del 3,1 per cento

del PIL di Francia, Germania, Italia e Portogallo si contrapponeva il sostanziale pareggio di bilancio degli altri paesi. L'ampliarsi del divario è in larga misura attribuibile alle politiche di bilancio: tra il 1999 e il 2002 il saldo primario corretto per gli effetti del ciclo economico peggiorava progressivamente nel primo gruppo di paesi e restava pressoché costante nel secondo gruppo.

In base agli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra la fine del 2001 e l'inizio del 2002, l'incidenza dell'indebitamento netto dell'area sul PIL avrebbe dovuto diminuire lo scorso anno di 0,2 punti percentuali (cfr. *Bollettino Economico*, n. 38, 2002). La maggior parte dei paesi dell'area non ha raggiunto gli obiettivi. In Finlandia il saldo di bilancio è stato migliore di quanto programmato; in Belgio e Spagna esso è risultato in linea con i programmi. Il divario fra risultati e obiettivi riflette in larga misura condizioni congiunturali meno favorevoli di quelle sottostanti i programmi.

Per la prima volta dal 1997, nell'area dell'euro l'incidenza del debito sul PIL non è diminuita, rimanendo stabile al 69,2 per cento. Essa è aumentata in Austria, Francia, Germania e Portogallo; in Germania ha superato la soglia del 60 per cento. Nei restanti paesi dell'area il rapporto è diminuito; in Belgio, Grecia e Italia esso continua a essere superiore al 100 per cento.

Nel gennaio del 2003, tenuto conto dei risultati di bilancio attesi per il 2002, il Consiglio UE ha stabilito che la Germania si trovava in una situazione di "disavanzo eccessivo". Nello stesso periodo il Consiglio ha rivolto alla Francia un ammonimento preventivo alla luce del saldo di bilancio allora atteso per il 2002, significativamente meno favorevole di quello programmato, e del rischio di una eventuale violazione della soglia del 3 per cento nel corso del 2003; attualmente, in connessione con i risultati di pre-consuntivo relativi al 2002, sono in corso gli adempimenti preliminari della Procedura per i disavanzi eccessivi. A novembre del 2002 il Consiglio aveva stabilito che il Portogallo si trovava in una situazione di "disavanzo eccessivo" con riferimento ai risultati di bilancio del 2001; nel 2002 il disavanzo è tornato a essere inferiore alla soglia del 3 per cento.

La Procedura per i disavanzi eccessivi viene applicata in caso di violazione delle regole di bilancio europee riguardanti l'indebitamento netto e il debito delle Amministrazioni pubbliche. Se un paese si trova in una situazione di "disavanzo eccessivo" in seguito alla violazione della regola sull'indebitamento netto, il Consiglio UE può decidere di imporre una sanzione. Quest'ultima può essere stabilita entro sette mesi dalla rilevazione del "disavanzo eccessivo" qualora il paese non prenda idonee misure correttive. La sanzione consiste, inizialmente, nella costituzione di un deposito infruttifero presso la Commissione europea pari a 0,2 punti percentuali del prodotto più un decimo dello scostamento del disavanzo rispetto alla soglia del 3 per cento, fino a un massimo di 0,5 punti. Il deposito viene restituito se sono adottate misure correttive e si pone fine alla situazione di disavanzo eccessivo. In caso contrario, dopo due anni dalla sua costituzione, il deposito viene convertito in una multa.

Nell'ambito dell'Eurogruppo, nell'ottobre del 2002, e del Consiglio UE nel mese di marzo di quest'anno, sono stati raggiunti accordi volti a rendere più efficace l'applicazione delle regole di bilancio europee (cfr. il capitolo: *Le prospettive*).

L'Italia

L'indebitamento netto. - Nel 2002 il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche è sceso al 2,3 per cento del PIL, dal 2,6 del 2001 (nelle stime effettuate nel marzo del 2002 quest'ultimo saldo era pari all'1,4 per cento). Alla flessione ha contribuito la contrazione della spesa per interessi dal 6,4 al 5,7 per cento del PIL (tavv. C2 e aC1; fig. C2).

Tav. C2

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

Voci	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Entrate	46,0	47,3	45,1	45,6	45,8	48,0	46,5	46,7	45,8	45,5	44,9
Spese (2) (3)	56,6	57,6	54,3	53,2	52,9	50,7	49,3	48,4	47,6	48,1	47,2
di cui: <i>interessi</i>	12,6	13,0	11,4	11,5	11,5	9,4	8,0	6,7	6,5	6,4	5,7
Avanzo primario (3)	2,0	2,8	2,1	3,9	4,4	6,7	5,2	5,0	4,6	3,8	3,4
Indebitamento netto (3) .	10,7	10,3	9,3	7,6	7,1	2,7	2,8	1,7	1,8	2,6	2,3
Fabbisogno complessivo	10,8	10,8	9,7	7,2	7,5	1,9	2,5	1,2	2,2	3,5	3,0
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	10,8	10,2	9,5	7,5	7,2	3,0	3,0	2,6	3,1	3,1	2,7
Debito	107,6	118,1	124,2	123,7	122,6	120,2	116,3	114,9	110,6	109,5	106,7

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) Questa voce registra, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. - (3) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS portati in riduzione delle spese nella contabilità nazionale. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.

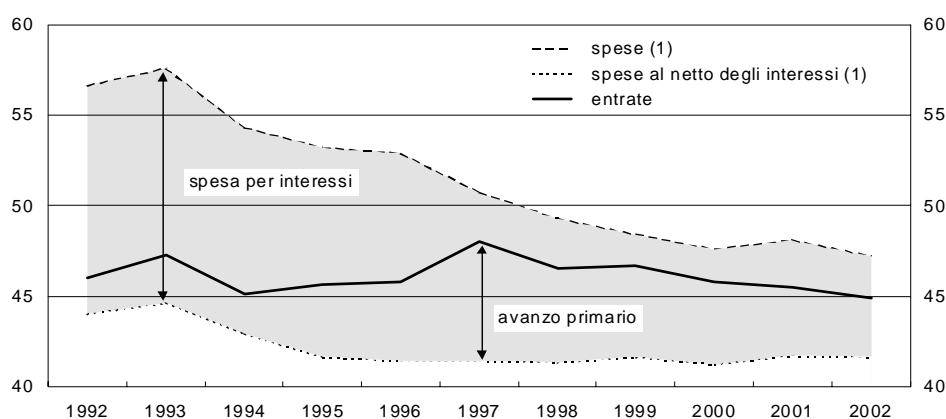
L'avanzo primario si è ridotto dal 3,8 al 3,4 per cento del PIL, riflettendo l'operare degli stabilizzatori automatici in una fase congiunturale sfavorevole. Sul saldo hanno inoltre influito, da un lato, gli effetti degli sgravi e delle agevolazioni fiscali disposti negli ultimi anni, dall'altro, l'aumento degli introiti delle dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico.

Si può valutare che la congiuntura economica abbia contribuito per 0,4 punti percentuali al peggioramento del saldo primario delle Amministrazioni pubbliche registrato tra

il 2001 e il 2002. La stima si basa su una metodologia che tiene conto, oltre che del livello complessivo del prodotto, anche delle modifiche nella sua composizione (cfr. il capitolo della sezione C: La politica di bilancio del 2000 nella Relazione sull'anno 2000). Trascorrendo gli effetti di composizione, che nel 2002 riflettono soprattutto l'andamento relativamente favorevole dell'occupazione dipendente e delle retribuzioni unitarie, l'impatto negativo sul saldo primario sale a 0,6 punti percentuali.

Fig. C2

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Questa voce registra, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico; relativamente al 2000, non include i proventi delle licenze UMTS portati anche essi in riduzione delle spese nella contabilità nazionale. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.

Al peggioramento dell'avanzo primario hanno concorso l'aumento dell'incidenza sul PIL delle spese primarie correnti, di 0,4 punti percentuali, e la flessione di quella delle entrate correnti, di 0,7 punti; in direzione opposta ha operato il miglioramento del saldo tra le entrate e le spese in conto capitale (0,7 punti percentuali del PIL), interamente attribuibile alla crescita degli introiti delle cessioni immobiliari (tav. aC1).

I proventi delle cessioni di immobili sono stati pari a 10,8 miliardi nel 2002. Essi riguardano, per 6,6 miliardi, un'operazione di cartolarizzazione e, per 4,2, vendite dirette (di questi, circa la metà si riferisce a immobili oggetto della cartolarizzazione del 2001 i cui introiti non sono stati considerati nel calcolo dell'indebitamento netto di tale anno). I proventi delle cessioni di immobili contabilizzati nel 2000 e nel 2001 erano stati pari rispettivamente a 1,0 e 1,6 miliardi e avevano riguardato esclusivamente vendite dirette.

Il 3 luglio del 2002 l'Eurostat ha stabilito che le cartolarizzazioni sono considerate vendite effettive, e non prestiti, se: a) il rapporto tra il pagamento iniziale effettuato dall'acquirente e il valore di mercato delle attività cedute supera l'85 per cento; b) non ci sono garanzie governative a copertura del rischio dello stesso acquirente; c) l'operazione non riguarda flussi futuri di reddito che non sono riferibili a voci del conto del patrimonio. Le cartolarizzazioni effettuate nel 2001 non rispettavano questi requisiti; in particolare, quella relativa agli immobili era stata effettuata a un prezzo inferiore all'85 per cento del valore di

mercato; quella relativa ai proventi del lotto e dell'enalotto non era riferibile a poste patrimoniali. Gli introiti delle due operazioni, pari rispettivamente a 0,25 e 0,31 punti percentuali del prodotto, sono stati esclusi dal conto delle Amministrazioni pubbliche di tale anno, determinando una corrispondente revisione al rialzo della stima dell'indebitamento netto.

L'aumento dell'incidenza delle spese primarie correnti sul prodotto è essenzialmente attribuibile alla crescita sostenuta delle prestazioni sociali. Tra le erogazioni in conto capitale, sono aumentati in rapporto al PIL i contributi agli investimenti privati (dall'1,3 all'1,4 per cento) e gli investimenti diretti delle Amministrazioni pubbliche (dal 2,6 al 2,7 per cento, escludendo i proventi delle dismissioni immobiliari, contabilizzati con segno negativo in questa posta di bilancio).

L'incidenza degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche sul prodotto, pari nella media degli anni ottanta al 3,5 per cento, aveva toccato un punto di minimo nel 1995, pari al 2,1 per cento, per poi risalire, escludendo le vendite di immobili, al 2,5 nel 2000 e al 2,6 nel 2001.

La riduzione dell'incidenza percentuale delle entrate correnti sul PIL riflette il forte calo delle imposte dirette, dal 15,0 al 14,1. È stata particolarmente accentuata la diminuzione degli introiti dell'Irpeg, su cui hanno influito l'andamento degli utili aziendali e gli incentivi temporanei agli investimenti (cfr. il capitolo: *L'andamento delle entrate e delle spese in Italia*).

Si può valutare che le misure con effetti temporanei abbiano ridotto l'indebitamento netto per circa 1,5 punti percentuali del PIL nel 2002, di cui 0,9 punti riguardano le vendite di immobili pubblici. Nel 2001 gli interventi con effetti temporanei avevano contenuto il saldo di circa 0,5 punti, di cui 0,1 riguardanti le vendite immobiliari. Queste stime si riferiscono ai principali interventi di bilancio; esse non tengono conto degli oneri connessi con gli incentivi agli investimenti, di difficile valutazione.

Il bilancio pubblico dovrebbe avere esercitato un impatto lievemente espansivo sull'attività economica, tenuto conto del calo dell'avanzo primario e dei cambiamenti intervenuti nella sua composizione. In particolare, sono aumentati significativamente gli investimenti, che hanno un effetto diretto sulla domanda aggregata, e la parte delle entrate avente carattere temporaneo, che presumibilmente esercita un impatto restrittivo sulle decisioni di spesa degli operatori privati inferiore a quello della componente permanente.

La politica di bilancio. - Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) del luglio del 2001 aveva indicato nello 0,5 per cento del PIL l'obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2002; la crescita del prodotto era valutata nel 3,1 per cento.

A settembre del 2001, la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) per l'anno 2002 rivedeva al ribasso la stima della crescita del prodotto, al 2,3 per cento, ma lasciava invariato l'obiettivo per l'indebitamento netto. L'aggiornamento del Programma di stabilità del successivo mese di novembre confermava tale quadro programmatico.

Per conseguire l'obiettivo stabilito per il 2002 il Governo presentava al Parlamento una proposta di manovra di bilancio con effetti riduttivi sul disavanzo tendenziale per circa 0,7 punti percentuali del PIL. La manovra includeva riduzioni delle entrate e aumenti delle spese aventi in gran parte natura permanente e provvedimenti volti ad accrescere le entrate di natura prevalentemente temporanea. Erano in particolare previste dismissioni immobiliari per 0,6 punti percentuali del prodotto. L'esame parlamentare portava limitate variazioni alla proposta iniziale (cfr. il capitolo della sezione C: *Le prospettive* nella Relazione sull'anno 2001).

All'inizio di marzo del 2002 veniva diffusa dall'Istat la stima iniziale dell'indebitamento netto del 2001, pari all'1,4 per cento del PIL, superiore di 0,3 punti percentuali alle valutazioni effettuate dal Governo l'autunno precedente.

La stima è stata rivista tre volte nei dodici mesi successivi: nel giugno del 2002, all'1,6 per cento, per correzioni relative soprattutto al comparto sanitario, ai trasferimenti alle imprese e alle entrate tributarie; nel luglio successivo, al 2,2 per cento, in applicazione della decisione dell'Eurostat sulle cartolarizzazioni; nel febbraio del 2003, al 2,6 per cento, per correzioni relative soprattutto alle ritenute fiscali sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, ai consumi intermedi, agli interessi e al comparto sanitario.

Benché contenuto dagli interventi correttivi della seconda parte dell'anno, l'indebitamento netto del 2001 è risultato prossimo alle valutazioni formulate nell'estate del medesimo anno dalla Banca d'Italia con riferimento agli andamenti tendenziali, recepite come ipotesi prudenziale nel DPEF del luglio del 2001.

Nei primi mesi del 2002 il fabbisogno risultava superiore alle attese. Ad aprile, la *Relazione trimestrale di cassa* confermava ancora nello 0,5 per cento del PIL l'obiettivo di indebitamento netto per il 2002. Nello stesso mese, al fine di contenere la spesa farmaceutica, il Governo stabiliva con decreto legge una riduzione del 5 per cento del prezzo corrisposto dal Servizio sanitario nazionale per gran parte dei farmaci.

In luglio, con il DPEF per il periodo 2003-06, la stima dell'indebitamento netto veniva innalzata all'1,1 per cento del PIL. Il Documento prendeva atto del ritardo nell'avvio della ripresa economica e rivedeva al ribasso di un punto percentuale la previsione della crescita del prodotto, all'1,3 per cento. Si teneva conto, inoltre, del fatto che la stima dell'indebitamento netto del 2001 era stata nel frattempo portata al 2,2 per cento del PIL.

Nell'estate si accentuava lo scostamento del fabbisogno dai risultati dell'anno precedente, in connessione soprattutto con il calo degli incassi del-

le imposte versate in autotassazione. Per evitare un ampio scostamento dell'indebitamento netto rispetto all'obiettivo, da luglio il Governo adottava provvedimenti correttivi volti a contenere le spese e ad accrescere le entrate. Nell'intento di assicurare una riduzione significativa del rapporto tra il debito e il prodotto venivano inoltre effettuate operazioni finanziarie miranti a contenere il fabbisogno e il livello delle passività.

A settembre, la RPP per il 2003 elevava al 2,1 per cento del PIL la stima dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2002, valutando pari allo 0,6 per cento il tasso di crescita del prodotto.

Gli interventi correttivi attuati nella seconda metà del 2002. - Da luglio il Governo ha attuato un insieme di misure correttive i cui effetti, quasi interamente temporanei, sono valutabili con riferimento all'indebitamento netto in circa mezzo punto percentuale del PIL e con riferimento al fabbisogno in oltre un punto. Gli interventi si sono concentrati nell'ultimo quadrimestre. Ad essi si è aggiunto il perfezionamento nell'ultimo bimestre dell'operazione di cartolarizzazione di immobili prevista dalla manovra di bilancio per il 2002.

A luglio sono stati introdotti provvedimenti per limitare la fruizione automatica dei crediti d'imposta relativi agli investimenti nelle aree svantaggiate e alle assunzioni di personale, inizialmente introdotti con la legge finanziaria per il 2001. È stato richiesto ai concessionari della riscossione delle imposte di versare a fine anno un anticipo a valere sugli incassi relativi ai tributi iscritti a ruolo. È stata infine effettuata un'operazione di cartolarizzazione, riguardante crediti contributivi dell'INPS. Questi interventi hanno ridotto il fabbisogno ma non l'indebitamento netto. Fa eccezione la misura riguardante i crediti d'imposta che ha avuto effetti su entrambi i saldi, seppure notevolmente maggiori con riferimento al fabbisogno.

A settembre è stato varato un decreto volto a rafforzare i meccanismi di controllo della spesa. Esso stabilisce che, in presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi di finanza pubblica indicati nel DPEF, il Ministro dell'Economia e delle finanze possa limitare l'utilizzo delle dotazioni di bilancio per le spese di natura discrezionale. Inoltre, sono state introdotte alcune modifiche alle modalità di determinazione della base imponibile dell'Irpeg, destinate a innalzare il gettito della seconda rata di acconto dovuta nel 2002. È stata elevata la misura dell'acconto dovuto dai concessionari in relazione alla riscossione di alcuni tributi indiretti. Infine, sono state introdotte norme, modificate nel successivo mese di novembre, che hanno comportato un inasprimento del prelievo tributario sulle imprese assicurative.

Nell'ultimo trimestre, sono state effettuate alcune operazioni finanziarie volte a contenere il fabbisogno, che includono: la cartolarizzazione di crediti e la vendita di titoli obbligazionari all'attivo della Cassa depositi e prestiti e l'anticipo dei versamenti relativi all'accisa sugli oli minerali riguardanti il mese di gennaio del 2003. A dicembre è stata disposta la restituzione da parte delle banche delle agevolazioni concesse dalla legge 23 dicembre 1998, n. 461. È stata ulteriormente innalzata la misura dell'acconto dovuto dai concessionari della riscossione. È stata effettuata una vendita di immobili alla società Fintecna.

A dicembre è stata effettuata un'operazione di concambio riguardante i titoli assegnati alla Banca d'Italia nel 1994 in conversione delle passività in essere sul conto corrente di Tesoreria (cfr. il capitolo della sezione D: *Il mercato dei valori mobiliari*). L'operazione, che ha ridotto il debito pubblico di 1,9 punti percentuali del PIL, non ha influito sul fabbisogno e sull'indebitamento netto.

I saldi finanziari e il debito pubblico. - Il fabbisogno finanziario complessivo delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto da 43,3 a 37,4 miliardi fra il 2001 e il 2002 (dal 3,5 al 3,0 per cento del PIL; tavv. C2, C3 e aC2).

Tav. C3

ITALIA: SALDI E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(milioni di euro)

Voci	1999	2000	2001	2002
Indebitamento netto (1)	19.125	21.359	32.229	29.059
Fabbisogno complessivo	12.899	25.141	43.262	37.415
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari (2)	29.281	35.989	37.301	33.516
Debito	1.273.243	1.290.459	1.336.038	1.342.887
<i>Per memoria:</i>				
Regolazioni debiti pregressi (2) . .	6.259	4.601	10.291	5.929
Dismissioni mobiliari (introiti: -) (2)	-22.641	-15.450	-4.329	-2.031

Fonte: per l'indebitamento netto, Istat.
 (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 relativi alle Amministrazioni centrali.

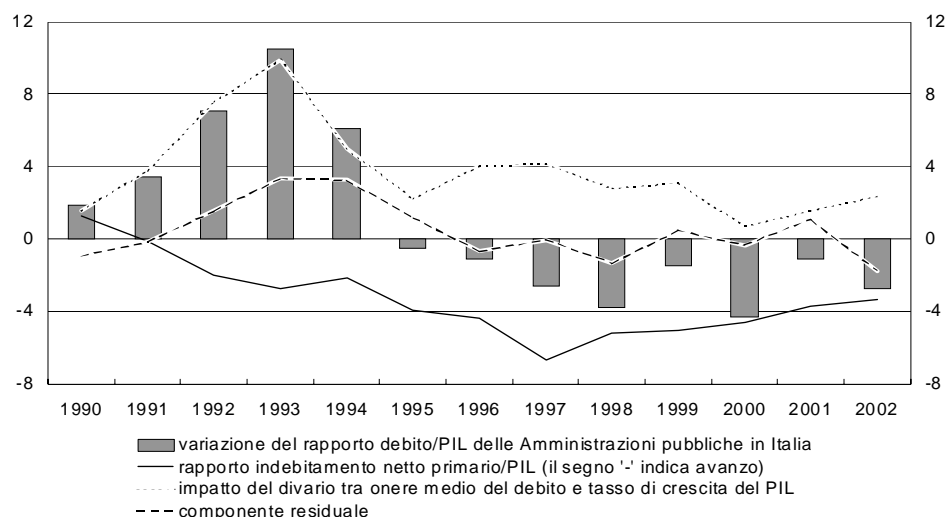
Vi sono stati minori introiti da privatizzazioni (2,0 miliardi, contro 4,3) e minori pagamenti classificati come regolazioni di debiti pregressi (5,9 miliardi, contro 10,3). Escludendo tali poste, che non influiscono sull'indebitamento netto, l'incidenza del fabbisogno sul PIL è passata dal 3,1 al 2,7 per cento. Si può stimare che il complesso delle misure con effetti temporanei abbia ridotto il fabbisogno netto del 2002 di oltre due punti percentuali del PIL (oltre mezzo punto nel 2001).

Sono state effettuate sul mercato interno emissioni nette di titoli a medio e a lungo termine per 22,2 miliardi (13,6 nel 2001). Le emissioni nette di titoli a breve termine sono state pressoché nulle (11,3 miliardi nel 2001). Per effetto della citata operazione di concambio è diminuita la vita media residua del debito obbligazionario, da 5 anni e 10 mesi alla fine del 2001 a 5 anni e 6 mesi alla fine del 2002.

Il rapporto tra il debito delle Amministrazioni pubbliche e il PIL è diminuito di 2,8 punti percentuali, al 106,7 per cento (tav. C1; fig. C3). La riduzione derivante dall'avanzo primario è stata compensata per due terzi dall'aumento attribuibile al differenziale tra l'onere medio del debito e la crescita nominale del prodotto. Tale differenziale si è ampliato da 1,4 punti nel 2001 a 2,2: il calo dell'onere medio (dal 6,0 al 5,3 per cento) è stato nettamente inferiore alla flessione della crescita del prodotto (dal 4,6 al 3,1 per cento). La componente residuale, che ha sostanzialmente riflesso la ricordata operazione di concambio, ha ridotto il rapporto di quasi due punti.

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.

Nell'ultimo trentennio il differenziale tra l'onere medio del debito e l'incremento del prodotto nominale ha mostrato forti oscillazioni, dovute soprattutto a quelle della crescita nominale; l'onere medio ha segnato variazioni relativamente modeste tra un anno e l'altro, adeguandosi con ritardo alle variazioni dei tassi nominali. Il differenziale è stato costantemente negativo negli anni settanta e nella prima metà degli anni ottanta, superando in quattro occasioni i 15 punti percentuali, per poi oscillare attorno allo zero fino al 1989. Negli anni novanta esso è risultato sempre positivo, raggiungendo un picco di oltre 9 punti nel 1993; tra il 1995 e il 2002 è stato in media pari a 2,3 punti. In prospettiva, la stabilità dei prezzi e dei rendimenti assicurata dalla partecipazione dell'Italia all'Unione monetaria dovrebbe contenere le oscillazioni del differenziale.

Gli indicatori di finanza pubblica. - Nell'analisi dei conti delle Amministrazioni pubbliche i principali indicatori di riferimento sono l'indebitamento netto, il fabbisogno e il debito.

L'indebitamento netto rappresenta il saldo delle transazioni di natura non finanziaria effettuate dall'operatore pubblico. Esso è calcolato dall'Istat relativamente alle Amministrazioni pubbliche, in base alle indicazioni del Sistema europeo dei conti economici integrati (SEC) che per la valutazione delle transazioni segue principalmente il criterio della competenza. Il Ministero dell'Economia e delle finanze, con riferimento al settore pubblico, calcola un saldo (denominato semplicemente disavanzo), che differisce dall'indebitamento netto determinato dall'Istat sia per l'adozione di una diversa definizione delle transazioni non finanziarie, sia per la loro valutazione, effettuata in base al criterio della cassa. Non si riscontrano differenze di rilievo nella composizione dei due settori di riferimento.

Il fabbisogno dal lato della formazione è dato dalla somma del saldo delle transazioni non finanziarie e di quello delle operazioni riguardanti attività finanziarie. Esso è calcolato dal Ministero dell'Economia e delle finanze con riferimento al settore pubblico, sommando al menzionato disavanzo il saldo delle partite finanziarie attive (al netto dei proventi delle dismissioni mobiliari e delle variazioni dei conti attivi presso la Banca d'Italia - principalmente il Conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria e il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato).

Il fabbisogno dal lato della copertura rappresenta il saldo delle transazioni poste in essere per finanziare con il ricorso al mercato l'attività dell'operatore pubblico. Esso è calcolato dalla Banca d'Italia con riferimento alle Amministrazioni pubbliche sottraendo al flusso delle passività finanziarie (saldo tra le passività emesse e quelle rimborsate) la variazione dei conti attivi del Tesoro presso la Banca d'Italia. La Banca d'Italia calcola, inoltre, il fabbisogno netto, che misura quali sarebbero state le necessità di finanziamento sul mercato in assenza di pagamenti relativi a regolazioni di debiti pregressi e di incassi rivenienti dalle dismissioni mobiliari.

In linea di principio, il fabbisogno misurato dal lato della formazione coincide con quello calcolato dal lato della copertura. Il fabbisogno calcolato dal Ministero può tuttavia differire da quello determinato dalla Banca d'Italia, oltre che per l'esclusione dei proventi delle dismissioni, per diversità nella definizione dell'insieme delle transazioni che fanno capo all'operatore pubblico (le passività considerate dalla Banca d'Italia sono quelle che concorrono a formare il debito, come definito nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi). Discrepanze, anche significative, possono inoltre essere determinate dalle fonti utilizzate: le informazioni sono fornite dai singoli enti del comparto pubblico, nel caso del Ministero, mentre sono rilevate sul mercato finanziario o presso le controparti delle transazioni poste in essere dagli enti pubblici, nel caso della Banca d'Italia. Come ricordato, ha poco rilievo il diverso settore di riferimento.

Il debito, infine, è determinato dalla Banca d'Italia come consistenza delle passività finanziarie al valore facciale di emissione, secondo i criteri concordati in sede europea.

Il divario tra il fabbisogno calcolato dalla Banca d'Italia, considerato al netto dei proventi delle dismissioni mobiliari (così da ottenere un aggregato confrontabile con quello elaborato dal Ministero), e l'indebitamento netto calcolato dall'Istat, può essere suddiviso in tre componenti: a) la differenza tra il fabbisogno elaborato dalla Banca d'Italia e quello determinato dal Ministero; b) il saldo delle partite finanziarie attive calcolato dal Ministero; c) la differenza tra il disavanzo del settore pubblico calcolato dal Ministero e l'indebitamento netto calcolato dall'Istat.

Il divario tra il fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari calcolato dalla Banca d'Italia e l'indebitamento netto, pari in media a 4,6 miliardi tra il 1994 e il 1998, è salito a 17,4 nella media del triennio successivo, con un picco di 20,3 miliardi nel 2000; nel 2002 è sceso a 9,7 miliardi.

Le ampie dimensioni assunte dal divario nel 1999 riflettono lo scostamento tra il fabbisogno della Banca d'Italia e quello del Ministero (solo in parte riconducibile al diverso trattamento della cartolarizzazione dei crediti contributivi dell'INPS effettuata in tale anno) e il saldo delle partite finanziarie attive, significativamente più elevato di quello del 1998 (fig. C4). Nel biennio successivo questi fattori hanno perso rilievo: il permanere del divario su livelli elevati è stato il risultato dell'ampliarsi dello scarto tra il disavanzo del Ministero e l'indebitamento netto dell'Istat (riconducibile, in particolare, a differenze tra le valutazioni per cassa e quelle per competenza). Nel 2002, per effetto soprattutto di operazioni di natura temporanea, anche lo scarto tra disavanzo e indebitamento netto si è ridotto significativamente.

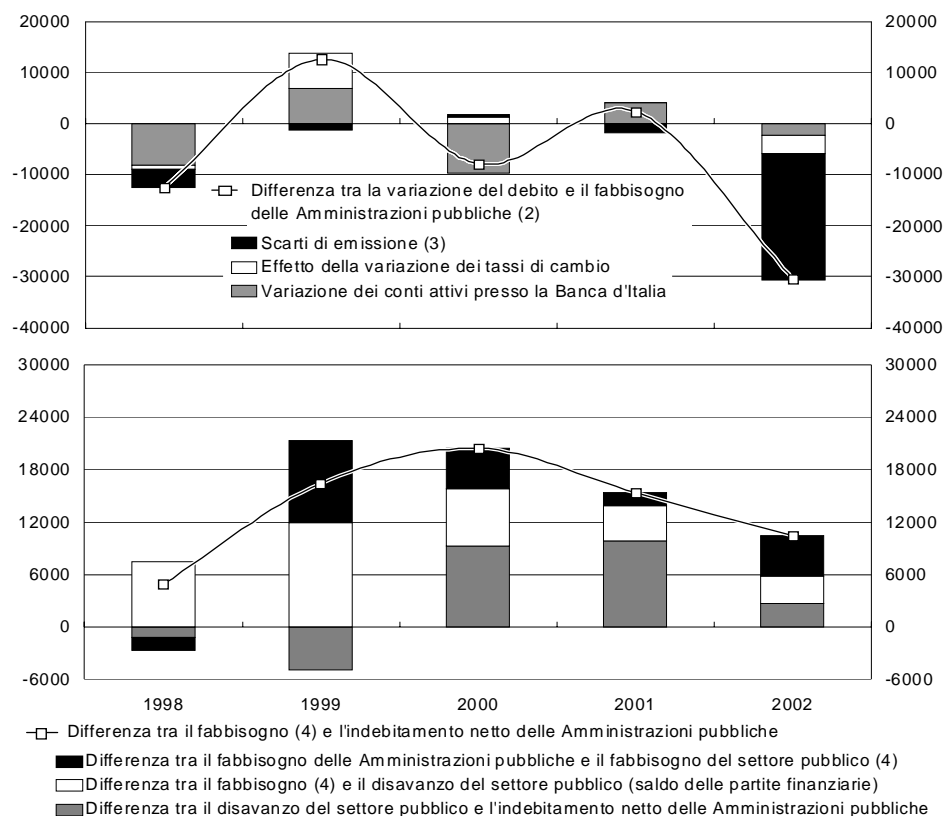
La differenza tra la variazione del debito e il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, entrambi calcolati dalla Banca d'Italia, riflette: a) le variazioni dei conti attivi detenuti dal Tesoro presso la Banca d'Italia, che incidono sul fabbisogno ma non influiscono sul debito, definito in base alle sole passività; b) gli scarti di emissione, ossia le differenze tra il valore facciale di un titolo, che rileva per il debito, e il prezzo effettivamente pagato dal sottoscrittore, a cui si fa riferimento ai fini del fabbisogno; c) gli effetti dell'andamento dei tassi di cambio sul valore dei titoli del debito pubblico denominati in valute estere (per il fabbisogno si considera il cambio in vigore al momento dell'emissione/rimborso del titolo, per il debito quello in vigore al momento della rilevazione delle passività in essere).

La differenza tra la variazione del debito e il fabbisogno era stata positiva e crescente tra il 1990 e il 1994 in connessione con la svalutazione della lira nel biennio 1992-93 e con l'apertura e l'iniziale alimentazione del conto disponibilità nel biennio 1993-94. Dal 1995 al 2001 la differenza tra la variazione del debito e il fabbisogno ha seguito un andamento oscillante, con picchi positivi comunque inferiori ai valori raggiunti nel biennio 1993-94. Vi hanno influito le variazioni dei conti attivi presso la Banca d'Italia e quelle dei tassi di cambio. L'effetto degli scarti di emissione, particolarmente elevato nel 1995 per il collocamento dei primi CTZ, si è ridotto gradualmente.

Nel 2002 il debito è aumentato di 6,8 miliardi, 30,6 in meno del valore del fabbisogno. A tale differenza hanno contribuito gli scarti di emissione (24,8 miliardi includendo gli effetti dell'operazione di concambio dei titoli assegnati alla Banca d'Italia nel 1994 in conversione delle passività in essere sul conto corrente di Tesoreria nel 1993), la rivalutazione dell'euro (3,6 miliardi) e il calo delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia (2,2 miliardi).

Fig. C4

**ITALIA: DIFFERENZE TRA LA VARIAZIONE DEL DEBITO
E IL FABBISOGNO E TRA IL FABBISOGNO
E L'INDEBITAMENTO NETTO (1)**
(milioni di euro)



Fonte: per il fabbisogno, il saldo delle partite finanziarie e il disavanzo del settore pubblico, Ministero dell'Economia e delle finanze, Relazione trimestrale di cassa, vari anni; per il debito e il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, Banca d'Italia; per l'indebitamento netto, Istat. I dati relativi agli effetti del tasso di cambio e agli scarti di emissione sono parzialmente stimati.

(1) I dati relativi al fabbisogno e all'indebitamento del 2000 escludono i proventi della vendita delle licenze UMTS. - (2) Fabbisogno complessivo. - (3) Il dato relativo al 2002 include l'effetto dell'operazione di concambio dei titoli assegnati alla Banca d'Italia nel 1994 in conversione delle passività in essere sul conto di Tesoreria nel 1993. - (4) Fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari.

L'entità delle discrepanze tra gli indicatori di finanza pubblica relativi al 2000 e al 2001 è stata ridotta dalle revisioni effettuate a partire dal 2002 dalle tre istituzioni coinvolte nella loro produzione. Le revisioni sono in parte il frutto dell'attività svolta dall'Alta Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per esaminare il raccordo tra gli indicatori. Data l'entità tuttora elevata delle discrepanze, è importante che tale attività prosegua.

L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE IN ITALIA

Le entrate

Nel 2002 le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche sono cresciute dell'1,8 per cento, raggiungendo 565,2 miliardi; la loro incidenza sul PIL è diminuita di 0,6 punti percentuali, al 44,9 per cento (tavv. C2 e aC1). La pressione fiscale ha registrato una flessione di 0,5 punti del PIL, al 41,6 per cento (tav. C4; fig. C5).

Tav. C4

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

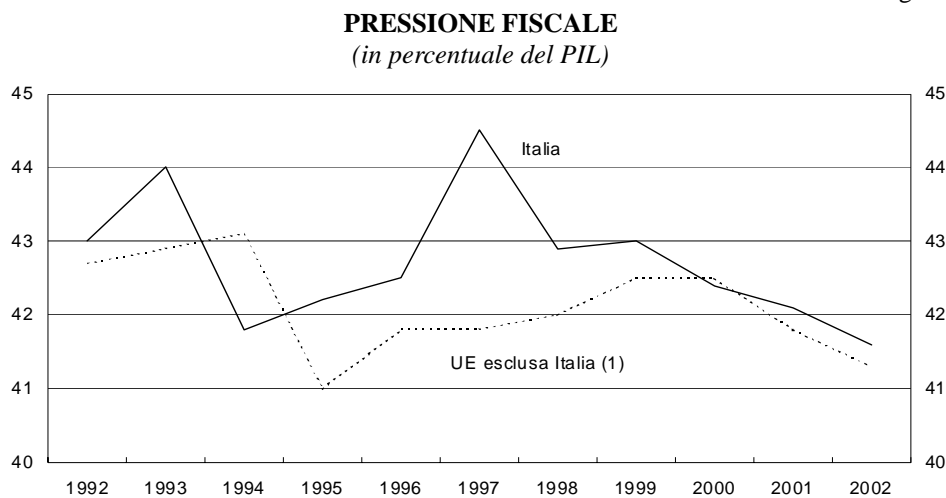
Voci	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Imposte dirette	14,6	16,0	14,9	14,7	15,3	16,0	14,4	15,0	14,6	15,0	14,1
Imposte indirette	11,3	12,0	11,8	12,1	11,8	12,4	15,3	15,1	15,0	14,5	14,6
Entrate tributarie correnti .	25,9	28,0	26,7	26,8	27,1	28,5	29,7	30,1	29,6	29,4	28,7
Contributi sociali effettivi	13,4	13,5	13,2	13,0	14,6	14,9	12,5	12,4	12,4	12,3	12,4
Contributi sociali figurativi . . .	1,7	1,8	1,9	1,7	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Entrate fiscali correnti	41,0	43,3	41,7	41,6	42,2	43,8	42,5	42,9	42,3	42,1	41,3
Imposte in c/capitale	2,0	0,7	0,1	0,6	0,3	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2
Entrate fiscali	43,0	44,0	41,8	42,2	42,5	44,5	42,9	43,0	42,4	42,1	41,6

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

In rapporto al prodotto le entrate correnti sono scese dal 45,2 al 44,5 per cento, riflettendo la riduzione delle imposte dirette; le entrate in conto capitale sono aumentate dallo 0,3 allo 0,4 per cento, per effetto degli introiti connessi con il rimpatrio e la regolarizzazione delle attività detenute all'estero (1,5 miliardi) e con la restituzione da parte delle banche delle agevolazioni ottenute in base alla legge 23 dicembre 1998, n. 461 (0,7 miliardi).

La dinamica dei singoli tributi, con l'eccezione dell'IRAP, è analizzata qui di seguito con riferimento agli incassi contabilizzati nel bilancio dello Stato (tav. aC6). Per quanto riguarda l'IRAP, viene analizzata la dinamica degli incassi affluiti in Tesoreria.

Fig. C5



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.

Le imposte dirette. - Il gettito di questa componente delle entrate ha registrato una flessione del 2,9 per cento (-5,4 miliardi); in rapporto al PIL, esso è diminuito dal 15,0 al 14,1 per cento. Sulla dinamica hanno influito: la sfavorevole evoluzione congiunturale; gli effetti di sgravi e agevolazioni disposti nell'ultimo biennio; la flessione degli introiti dell'imposta sostitutiva sulle cessioni di aziende e di partecipazioni; la riduzione del gettito dell'imposta straordinaria sulla rivalutazione dei beni delle imprese.

Gli incassi dell'Irpef sono diminuiti dello 0,7 per cento (-0,8 miliardi). La parte autoliquidata dell'imposta ha subito una flessione dell'8,7 per cento (-1,9 miliardi); vi ha influito il venir meno del versamento a saldo relativo ai redditi delle collaborazioni coordinate e continuative, assimilati a quelli da lavoro dipendente dal 2001. Le ritenute sui redditi da lavoro dipendente sono aumentate del 2,6 per cento (2,3 miliardi). A contenerne la dinamica, inferiore di circa due punti percentuali a quella registrata dalle retribuzioni lorde, ha contribuito l'aumento delle detrazioni per i figli a carico disposto con la manovra di bilancio per il 2002, i cui effetti erano stati stimati in 1,1 miliardi.

Gli incassi relativi all'Irpeg sono diminuiti del 9,5 per cento (-3,1 miliardi). Sulla dinamica hanno influito la sfavorevole congiuntura economica e le misure di riduzione del prelievo introdotte negli ultimi anni. In direzione opposta hanno operato gli interventi normativi decisi nello scorso mese di settembre (cfr. il riquadro: *I provvedimenti correttivi varati nel corso dell'anno*, in *Bollettino Economico*, n. 39, 2002).

Nel 2002 il gettito dell'Irpeg ha risentito dell'incentivo temporaneo agli investimenti introdotto con la cosiddetta legge Tremonti-bis (L. 18 ottobre 2001, n. 383); le modalità di

versamento di questa imposta hanno determinato il cumularsi nel 2002 di riduzioni di gettito connesse con gli investimenti effettuati nel 2001 e nel 2002. L'ampio ricorso a questa agevolazione sembra trovare conferma nell'accelerazione degli investimenti fissi lordi registrata in Italia nel secondo semestre del 2002, con l'approssimarsi della scadenza dell'incentivo fiscale (cfr. il capitolo della sezione B: La domanda).

Riduzioni di gettito di minore entità sono derivate, per la parte non anticipata negli acconti versati nel 2001, da alcuni provvedimenti di sgravio disposti precedentemente, quali la riduzione dell'aliquota dell'Irpeg dal 37 al 36 per cento e il potenziamento della DIT (aumento del coefficiente moltiplicativo ed eliminazione dell'aliquota media minima).

Gli incassi delle imposte sostitutive sugli interessi e sulle plusvalenze sono diminuiti (-2,6 miliardi) per il secondo anno consecutivo. Il calo è riconducibile, per 1,7 miliardi, alla componente relativa alle cessioni di aziende e di partecipazioni, il cui gettito nel 2001 era stato temporaneamente accresciuto da alcune modifiche normative. Per la restante parte, la riduzione ha riflesso il calo dei tassi di interesse e dei corsi azionari (cfr. il capitolo della sezione D: *Il mercato dei valori mobiliari*) e, relativamente alla componente prelevata sul risparmio gestito, l'utilizzo dei crediti d'imposta maturati a partire dal 2000. L'imposta sugli interessi dei depositi bancari e postali è aumentata di 0,4 miliardi.

Le altre imposte dirette sono diminuite del 12,5 per cento (-1,1 miliardi). Vi ha influito la flessione del gettito dell'imposta sostitutiva sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali (-3,5 miliardi), solo parzialmente compensata dagli incassi derivanti dalle imposte sostitutive introdotte temporaneamente con la manovra di bilancio per il 2002 e da quella a carico delle imprese di assicurazione disposta alla fine dello scorso anno (rispettivamente, 1,7 e 0,5 miliardi).

Le imposte indirette. - Il gettito di questa componente delle entrate è cresciuto del 4,0 per cento (7,1 miliardi); in rapporto al PIL, esso è aumentato dal 14,5 al 14,6 per cento.

Il gettito dell'IVA è cresciuto del 3,2 per cento (3,0 miliardi), sostanzialmente in linea con la dinamica dei consumi (2,9 per cento). Le altre imposte sugli affari hanno registrato un aumento del 13,5 per cento (2,0 miliardi). Le imposte di fabbricazione sugli oli minerali sono cresciute del 2,8 per cento (0,6 miliardi). L'incremento è connesso con l'anticipo a dicembre di un versamento dovuto nel mese di gennaio del 2003, disposto nell'ultimo bimestre del 2002; l'ammontare di tale anticipo (0,8 miliardi) non è stato incluso tra le imposte indirette del conto economico delle Amministrazioni pubbliche. Le altre imposte di fabbricazione e consumo sono diminuite del 9,3 per cento (-0,5 miliardi); vi ha influito la concessione di sgravi permanenti sul consumo di gas metano per usi domestici.

Gli incassi dell'IRAP affluiti in Tesoreria sono aumentati del 3,0 per cento (0,9 miliardi).

I contributi sociali. - Nel 2002 i contributi effettivi sono cresciuti del 3,7 per cento a fronte di un aumento delle retribuzioni lorde complessive del 4,2; in rapporto al PIL essi sono passati dal 12,3 al 12,4 per cento.

I contributi sociali effettivi pagati dai datori di lavoro del settore privato sono cresciuti del 3,7 per cento (dal 5,7 al 5,8 per cento del prodotto), a fronte di un aumento delle retribuzioni lorde del 4,6; quelli a carico delle Amministrazioni pubbliche sono cresciuti del 3,1 per cento, sostanzialmente in linea con la dinamica delle retribuzioni. I contributi sociali pagati dai lavoratori dipendenti sono aumentati del 3,9 per cento; quelli degli autonomi del 4,6, anche per effetto degli aumenti (0,2 punti percentuali per gli artigiani e i commercianti, 0,5 punti per i lavoratori agricoli) delle aliquote contributive.

Le spese

Le spese delle Amministrazioni pubbliche sono risultate pari a 594,3 miliardi, in aumento dell'1,2 per cento rispetto al 2001; la loro incidenza sul PIL è scesa dal 48,1 al 47,2 per cento (tavv. C5 e aC1). Se si escludono

Tav. C5

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

Voci	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Redditi da lavoro dipendente . .	12,4	12,3	11,9	11,2	11,5	11,6	10,7	10,6	10,6	10,7	10,7
Consumi intermedi	5,1	5,2	5,2	4,8	4,8	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0
Prestazioni sociali in natura acquisite sul mercato	2,5	2,4	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,4	2,6	2,6
Prestazioni sociali in denaro . .	16,5	17,0	17,3	16,7	16,9	17,3	17,0	17,1	16,8	16,6	17,1
Interessi	12,6	13,0	11,4	11,5	11,5	9,4	8,0	6,7	6,5	6,4	5,7
Altre spese correnti	2,8	3,3	2,7	2,3	2,5	2,2	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8
Totale spese correnti	52,1	53,3	50,6	48,5	49,1	47,2	45,4	44,4	43,9	44,2	43,8
Investimenti fissi lordi (2)	3,0	2,6	2,3	2,1	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	1,8
Altre spese in conto capitale (3)	1,5	1,7	1,5	2,5	1,6	1,3	1,5	1,6	1,3	1,4	1,6
Totale spese in conto capitale (2) (3)	4,6	4,3	3,7	4,6	3,8	3,5	3,9	4,0	3,7	3,9	3,4
Totale spese (2) (3)	56,6	57,6	54,3	53,2	52,9	50,7	49,3	48,4	47,6	48,1	47,2
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2) (3)</i>	<i>44,0</i>	<i>44,6</i>	<i>42,9</i>	<i>41,6</i>	<i>41,4</i>	<i>41,4</i>	<i>41,3</i>	<i>41,6</i>	<i>41,2</i>	<i>41,7</i>	<i>41,6</i>

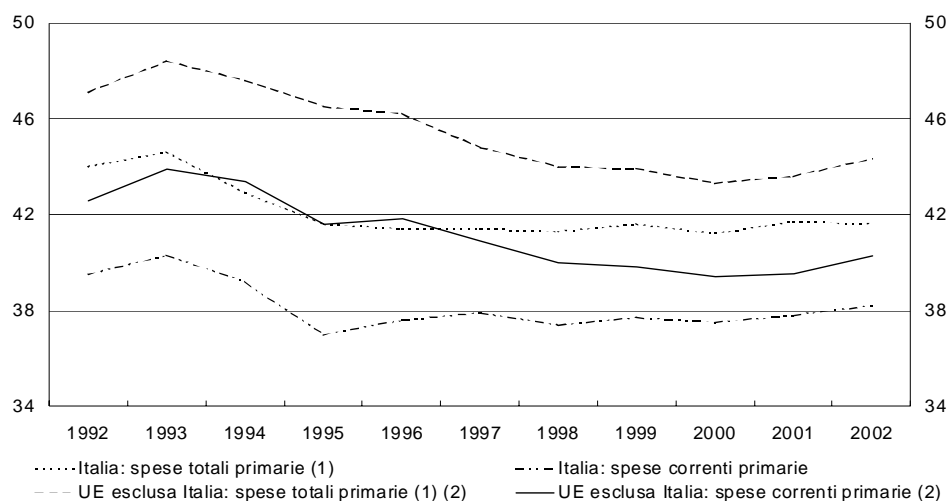
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1. - (2) Questa voce registra, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. - (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".

i proventi derivanti dalle cessioni di immobili del patrimonio pubblico (10,8 miliardi nel 2002 e 1,6 nel 2001), contabilizzati in riduzione degli investimenti, le spese complessive sono cresciute del 2,8 per cento; la loro incidenza sul prodotto è diminuita dal 48,3 al 48,1 per cento. La spesa per interessi è scesa dal 6,4 al 5,7 per cento del PIL. Le uscite correnti primarie sono aumentate dal 37,8 al 38,2 per cento (fig. C6); quelle in conto capitale, escludendo i proventi delle dismissioni, dal 4,1 al 4,3.

Fig. C6

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) Questa voce registra, con il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico; non include i proventi delle licenze UMTS portati anche essi in riduzione delle spese nella contabilità nazionale. - (2) Media ponderata in base al PIL. In seguito al passaggio al SEC95, la serie presenta una discontinuità fra il 1994 e il 1995.

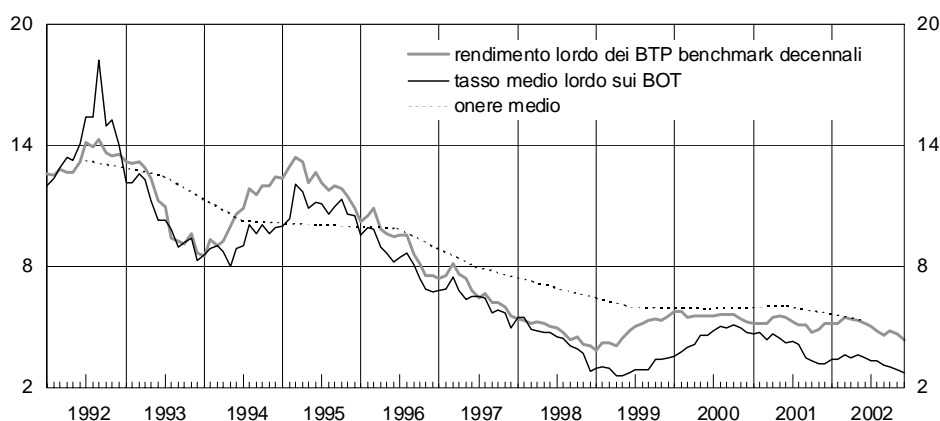
Gli interessi passivi. - L'incidenza sul PIL di questa voce di spesa ha registrato una notevole flessione (-0,7 punti percentuali), dopo un biennio di modeste riduzioni. L'onere medio del debito (il rapporto tra la spesa per interessi e la consistenza media delle passività), rimasto pressoché stabile sul 6,0 per cento nel triennio 1999-2001, è sceso al 5,3 per cento, riflettendo la diminuzione dei tassi di interesse e l'estinzione di titoli con cedole relativamente elevate (fig. C7); vi hanno influito anche operazioni di swap per 1,9 miliardi.

Tra il mese di ottobre del 2000 e la fine del 2002 il tasso medio lordo sulle tre scadenze dei BOT è diminuito dal 5,1 al 2,7 per cento; a metà del mese di maggio del 2003 ha raggiunto il 2,2 per cento. Il rendimento lordo dei BTP decennali, salito al 5,8 per cento agli inizi del 2000, è sceso al 5,2 alla fine del 2001 e al 4,4 alla fine dello scorso anno; a metà del mese di maggio del 2003 si è collocato sul 4 per cento. Nel 2001 e nel 2002 sono scaduti BTP decennali, con cedole intorno al 12 per cento, per un valore nominale pari, complessivamente, a 30,2 miliardi.

Il processo di estinzione di titoli con rendimenti relativamente elevati è ancora in corso. Nel 2003 giungeranno a scadenza ulteriori 24,8 miliardi di BTP decennali, con cedole comprese tra l'8,5 e il 12 per cento. Tra il 2004 e il 2006 saranno rimborsati BTP decennali per un valore di circa 65 miliardi; le cedole di questi titoli si collocano tra l'8 e il 10,5 per cento.

Fig. C7

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



Le prestazioni sociali in denaro. - L'incidenza di queste erogazioni sul PIL è aumentata di 0,5 punti percentuali, al 17,1 per cento. La crescita (6,5 per cento, contro il 3,5 del 2001) riflette quella della spesa per pensioni e rendite, previdenziali e assistenziali (6,6 per cento, contro il 4,3 del 2001).

In rapporto al PIL, il complesso della spesa per pensioni e rendite è passato dal 15,0 al 15,5 per cento; la componente assistenziale è aumentata dall'1,0 all'1,2 per cento.

Sull'aumento della spesa hanno influito: a) l'adeguamento automatico delle pensioni alla dinamica dei prezzi, pari al 3,0 per cento (2,7 per cento per effetto dell'inflazione del 2001, a cui si è aggiunto un conguaglio di 0,3 punti percentuali connesso con il recupero della differenza tra il tasso d'inflazione effettivo del 2001 e quello utilizzato per l'adeguamento dei trattamenti in via provvisoria), a fronte del 2,5 per cento del 2001; b) l'integrazione, condizionata a determinati requisiti di reddito e di età, a 516,46 euro mensili degli importi di alcune prestazioni previdenziali e assistenziali disposta dalla legge finanziaria per il 2002; c) la crescita del numero delle pensioni, contenuta peraltro dall'aumento nel 2001 dell'età per il pensionamento di anzianità dei lavoratori dipendenti pubblici, di quelli privati con qualifiche impiegatizie e dei lavoratori autonomi.

Gli esborsi per le indennità di disoccupazione e per la CIG, dopo essersi ridotti nel biennio precedente, sono complessivamente aumentati del 12,1 per cento, anche in connessione con lo sfavorevole andamento congiunturale. Sulla crescita della spesa per le indennità di disoccupazione

(11,9 per cento) ha influito, inoltre, il pieno operare dell'aumento dell'indennità disposto dalla legge finanziaria per il 2001. Le spese per gli assegni familiari sono diminuite dell'1,0 per cento; quelle per le indennità di fine rapporto dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sono rimaste pressoché costanti.

Le spese per le prestazioni assistenziali diverse da quelle pensionistiche sono aumentate da 1,1 miliardi nel 2000 a 1,7 nel 2001 e a 1,9 nel 2002. Tale andamento è attribuibile a provvedimenti introdotti negli anni precedenti, quali la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre minori, quello di maternità a carico dei Comuni e l'integrazione al canone di locazione.

I redditi da lavoro dipendente. - La dinamica di questi esborsi (2,8 per cento) è stata contenuta dal mancato rinnovo dei contratti per il biennio 2002-03. L'incidenza sul PIL è rimasta costante al 10,7 per cento. Le retribuzioni lorde sono cresciute del 2,9 per cento (6,6 nel 2001); la dinamica degli oneri sociali a carico delle Amministrazioni pubbliche (2,3 per cento) ha riflesso la sostanziale 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 2,8 per cento, escludendo i militari di leva, contro il 4,7 del 2001); l'occupazione è rimasta sostanzialmente stabile, dopo essere cresciuta dell'1,9 per cento nel 2001 a seguito del forte aumento delle assunzioni nel comparto della scuola.

Altre voci della spesa corrente. - L'incidenza di queste componenti di spesa sul PIL si è ridotta di 0,2 punti percentuali, al 10,3 per cento. I consumi intermedi hanno registrato un tasso di crescita particolarmente contenuto (0,3 per cento, contro il 7,5 del 2001); vi hanno influito le misure volte a rafforzare i meccanismi di controllo della spesa introdotte nell'ultima parte dell'anno. I contributi alla produzione sono diminuiti del 13,7 per cento, soprattutto per effetto della riduzione dei trasferimenti a imprese di pubblico servizio da parte del bilancio statale.

Le prestazioni sociali in natura sono cresciute del 4,8 per cento, contro il 13,8 del 2001, riflettendo la dinamica della componente sanitaria (5,0 per cento, contro 14,1 nel 2001), che rappresenta circa il 95 per cento del totale delle erogazioni.

Nel conto delle Amministrazioni pubbliche la spesa sanitaria complessiva è contabilizzata principalmente tra i redditi da lavoro dipendente, i consumi intermedi e le prestazioni sociali in natura. Essa è analizzata qui di seguito con riferimento ai dati elaborati dal Ministero della Salute.

La spesa sanitaria è cresciuta del 3,7 per cento, passando dal 6,2 al 6,3 per cento del prodotto nel 2002. Tale incidenza era fortemente diminuita tra il 1991 e il 1995, dal 6,4 al 5,2 per cento. Negli anni successivi la dinamica della spesa è stata invece superiore a quella del prodotto; le erogazioni sono cresciute dell'11,1 per cento nel 2000 e dell'8,6 nel 2001. Nel 2002 la spesa per l'acquisto di beni e servizi è aumentata dell'8,1 per cento, quella per il personale del 2,6. La spesa farmaceutica ha subito un forte rallentamento: è aumentata dell'1,8 per cento contro il 33,3 del 2001. Su tale andamento hanno influito le misure introdotte dal Governo con la manovra di bilancio per il 2002, il decreto legge sul contenimento del prezzo dei farmaci dell'aprile del 2002 e alcuni provvedimenti varati dalle Regioni. Questi ultimi hanno disposto principalmente: la reintroduzione di ticket, la riclassificazione di alcuni medicinali nel prontuario e la distribuzione diretta dei farmaci (le erogazioni connesse con tale distribuzione sono contabilizzate fra le spese per l'acquisto di beni e servizi). Le valutazioni sull'andamento della spesa sanitaria potrebbero essere riviste con la chiusura dei bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale.

La spesa sanitaria nel Mezzogiorno è stata pari all'8,6 per cento del prodotto dell'area, mentre al Nord e al Centro è stata pari, rispettivamente, al 5,3 e al 5,9 per cento. Tuttavia, in termini di risorse pro capite, il Mezzogiorno evidenzia livelli di spesa inferiori a quelli del Nord e del Centro (1.270 euro a fronte, rispettivamente, di 1.410 e 1.390).

Le riforme dell'ultimo decennio hanno accresciuto il ruolo delle Regioni nell'organizzazione del settore sanitario; la responsabilità di stabilire la tipologia e lo standard di appropriatezza e adeguatezza delle prestazioni erogate nel quadro del Servizio sanitario nazionale rimane invece delle autorità centrali. I Piani sanitari regionali finora approvati evidenziano l'adozione di differenti soluzioni organizzative. In alcuni casi si tende verso modelli caratterizzati da un'ampia possibilità di scelta offerta ai pazienti tra operatori pubblici e privati accreditati che agiscono come fornitori dell'azienda sanitaria locale; in altri, emergono sistemi più fortemente regolamentati in cui per ciascuna struttura si stabiliscono i livelli di produzione e il finanziamento massimo spettante. Questi ultimi sistemi si basano principalmente su ASL e ospedali pubblici. I due modelli presentano caratteristiche diverse: in un sistema fondato su una forte concorrenza tra operatori vi sono maggiori incentivi per la fornitura di un servizio di qualità; ove si realizzi un ampio ricorso alla programmazione vi è tipicamente un maggior controllo della spesa. La differenziazione dei modelli organizzativi permette la sperimentazione di soluzioni diverse, da cui potrebbe discendere un miglioramento dell'efficienza del servizio.

Le spese in conto capitale. - In riduzione della spesa per investimenti sono contabilizzati i proventi derivanti dalla cessione di immobili del patrimonio pubblico realizzata con operazioni di cartolarizzazione e con dismissioni ordinarie. Nel 2002 sono stati incassati 6,6 miliardi per l'operazione di cartolarizzazione effettuata alla fine dell'anno e 4,2 a fronte di dismissioni ordinarie, di cui circa la metà ha riguardato immobili oggetto della cartolarizzazione del 2001 non inclusa nel conto delle Amministrazioni pubbliche di tale anno. Nel 2001 gli introiti, derivanti interamente da dismissioni ordinarie, erano ammontati a 1,6 miliardi. Al netto di tali proventi, gli investimenti sono aumentati del 6,9 per cento (10,2 nel 2001); la loro incidenza sul PIL è salita dal 2,6 al 2,7 per cento.

Le “altre spese in conto capitale” sono cresciute dell’11,7 per cento; l’incidenza sul PIL è passata dall’1,4 all’1,6 per cento. I contributi agli investimenti, inclusi in questa voce, sono aumentati del 14,6 per cento (18,0 nel 2001), in connessione con le agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate e per l’occupazione concesse in forma di credito di imposta con la manovra di bilancio per il 2001. In forte riduzione sono risultate le altre poste, passate dallo 0,2 allo 0,1 per cento del prodotto.

Nel 2002 la spesa di competenza registrata nella contabilità nazionale per i crediti d’imposta in favore degli investimenti nelle aree svantaggiate e quella per i crediti per le nuove assunzioni sono state pari, rispettivamente, a 1,4 e 2,8 miliardi. Tali valori includono anche la quota di crediti maturati nella seconda parte dell’anno e non fruiti (pari nel complesso a circa 1,4 miliardi).

I fondi inizialmente stanziati nel bilancio per le due voci erano pari, rispettivamente, a 652 e 1.152 milioni. Nei primi mesi del 2002, tuttavia, l’utilizzo dei crediti risultava superiore ai fondi disponibili. Con il DL 8 luglio 2002, n. 138, veniva sancito il principio in base al quale i crediti d’imposta possono essere fruiti solo entro i limiti delle risorse finanziarie disponibili. Relativamente a quelli per gli investimenti nelle aree svantaggiate, il DL 138 subordinava la concessione di nuovi crediti ad autorizzazione da parte dell’Agenzia delle entrate. Nel mese di novembre veniva sospeso l’utilizzo dei crediti già maturati, sia per gli investimenti effettuati prima dell’8 luglio, sia per quelli che avevano ottenuto l’autorizzazione successivamente a tale data. La fruizione di tali crediti è stata permessa dal 10 aprile del 2003. Con riferimento ai crediti per le nuove assunzioni, con decreto del 1° agosto del 2002, veniva sospesa, e successivamente rinviata al 2003, la fruizione di quelli già maturati relativi alle assunzioni effettuate precedentemente all’8 luglio del 2002; veniva sostanzialmente eliminata la possibilità di maturare nuovi crediti per le assunzioni effettuate a partire da quest’ultima data (cfr. nell’Appendice il paragrafo della sezione Principali provvedimenti in materia economica: Imposte dirette).

Le Amministrazioni locali

L’indebitamento netto delle Amministrazioni locali è aumentato dallo 0,2 allo 0,6 per cento del PIL (da 2,3 a 7,9 miliardi; tav. aC13).

In occasione della pubblicazione del conto economico delle Amministrazioni locali del 2002, è stata effettuata una revisione dei dati relativi all’anno precedente. Nel 2001 le Amministrazioni locali hanno registrato un disavanzo dello 0,2 per cento del PIL, contro l’avanzo dello 0,5 riportato nei dati pubblicati lo scorso anno. La revisione del saldo è determinata da una riduzione delle entrate pari a 4,8 miliardi, connessa sostanzialmente con quella dei trasferimenti correnti dagli altri enti pubblici, e da un incremento delle spese di 3,6 miliardi, riconducibile principalmente a maggiori erogazioni per il personale e per le prestazioni sociali in natura.

Le entrate delle Amministrazioni locali sono diminuite dello 0,3 per cento. Nell'ambito delle entrate correnti, che si sono ridotte dello 0,6 per cento (-0,9 miliardi), i trasferimenti dagli altri enti pubblici sono diminuiti del 6,5 per cento (-4,0 miliardi); tale variazione riflette principalmente l'andamento dei trasferimenti alle Regioni. Per quanto riguarda le entrate tributarie, le imposte indirette sono aumentate del 2,8 per cento (1,6 miliardi), riflettendo principalmente la dinamica dell'IRAP; le imposte dirette sono cresciute del 4,7 per cento (1,0 miliardi).

In base ai dati di cassa, le entrate connesse con l'addizionale regionale all'Irpef sono aumentate da 4,6 a 5,0 miliardi. Il gettito dell'IRAP è aumentato da 30,6 a 31,5 miliardi; quello dell'accisa sulla benzina destinato alle Regioni è diminuito da 2,2 a 1,6. Le entrate connesse con l'addizionale comunale all'Irpef sono passate da 0,7 a 1,0 miliardi.

Il D.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, ha innalzato l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef dallo 0,5 allo 0,9 per cento; tale aliquota può essere maggiorata da ciascuna Regione fino all'1,4 per cento. In deroga a queste norme, per il solo 2002 è stato stabilito che le Regioni potessero deliberare aumenti dell'aliquota base dell'addizionale all'Irpef anche superiori allo 0,5 per cento. Le Marche e il Veneto hanno usufruito di questa possibilità; la Lombardia, il Piemonte, la Puglia e l'Umbria hanno applicato maggiorazioni senza superare la soglia dell'1,4 per cento. Le Regioni che hanno deliberato maggiorazioni, con l'eccezione della Puglia, hanno inoltre differenziato l'aliquota del tributo in base al reddito dei contribuenti, adottando soluzioni diverse. Le aliquote deliberate per il 2002 avranno un impatto sul gettito del 2003 in quanto i versamenti vengono effettuati nell'anno successivo a quello a cui il tributo si riferisce.

Le entrate in conto capitale sono aumentate del 2,1 per cento (0,4 miliardi): l'aumento dei contributi agli investimenti (14,0 per cento, 1,6 miliardi) è stato solo parzialmente bilanciato dalla riduzione delle altre poste.

L'incidenza sul totale delle entrate dei trasferimenti da enti pubblici è diminuita dal 44,5 al 42,4 per cento; quella delle entrate fiscali è aumentata dal 44,7 al 46,3.

Le spese sono cresciute del 2,8 per cento (5,0 miliardi), riflettendo sostanzialmente l'andamento delle erogazioni correnti (3,3 per cento). Sono aumentate soprattutto la spesa per il personale (3,4 per cento), i consumi intermedi (4,1 per cento) e le prestazioni sociali in natura (4,8 per cento); queste ultime riguardano principalmente il comparto della sanità. Il complesso delle altre spese correnti è diminuito dell'1,3 per cento. Le uscite in conto capitale sono cresciute dello 0,7 per cento; l'aumento degli investimenti e quello dei contributi agli investimenti sono stati in buona parte compensati dalla riduzione degli altri trasferimenti.

L'incidenza sul PIL del debito delle Amministrazioni locali nei confronti di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni pubbliche è aumentata dal 3,4 al 3,7 per cento nel 2002 (tav. C6).

ANALISI DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI
(in percentuale del PIL)

Voci	1996	2002	Voci	1996	2002
Comparto (1)			Area geografica (2)		
Regioni	0,8	1,8	Nord Ovest	1,8	3,1
Province	0,1	0,3	Nord Est	1,9	2,6
Comuni	1,0	1,2	Centro	3,2	6,4
Enti produttori di servizi sanitari e ASL	0,1	0,4	Sud	2,4	2,6
Altre Amministrazioni locali	0,2	0,1	Isole	2,2	4,1
Strumento (1)			Interno/estero (1) ...		
Impieghi bancari	2,2	2,5	Interno	2,2	2,7
Titoli	0,0	1,2	Estero	0,0	1,0
Totale ...	2,2	3,7	Totale ...	2,2	3,7

(1) In percentuale del PIL nazionale. - (2) In percentuale del PIL dell'area considerata. Per il 2002, le stime del PIL delle aree geografiche sono di fonte Svimez.

Il rapporto fra il debito delle Amministrazioni locali e il prodotto, dopo la riduzione della prima metà degli anni novanta, è aumentato di 1,5 punti percentuali tra il 1996 e il 2002. Vi hanno contribuito soprattutto le Regioni. Il debito è cresciuto significativamente nel Centro Italia (dal 3,2 al 6,4 per cento del PIL dell'area) e nelle Isole (dal 2,2 al 4,1 per cento). È aumentato in misura più modesta nel Nord e al Sud.

La composizione per strumento del debito delle Amministrazioni locali è significativamente cambiata. Tra il 1996 e il 2002, l'incidenza dei titoli è salita dall'1 al 31 per cento; quella degli impieghi bancari è scesa dal 99 al 69 per cento. Nello stesso periodo la quota del debito collocata all'estero è passata dall'1 al 27 per cento. Per le Regioni, tale quota, sostanzialmente nulla nel 1996, è risultata pari a circa il 50 per cento nel 2002.

LE PROSPETTIVE

La politica di bilancio nell'area dell'euro

Negli ultimi aggiornamenti dei programmi di stabilità, la maggior parte dei paesi dell'area indica per i prossimi anni obiettivi meno ambiziosi di quelli fissati in precedenza. Le revisioni riflettono l'andamento sfavorevole dei conti pubblici nel 2002 e il peggioramento delle prospettive di crescita dell'economia. Secondo le previsioni formulate dalla Commissione europea e dai principali organismi economici internazionali, in molti paesi anche i nuovi obiettivi non sarebbero conseguiti.

In base ai programmi, che in molti casi riportano stime per il 2002 sostanzialmente in linea con i consuntivi, nel 2003 l'indebitamento netto dell'area dovrebbe scendere all'1,8 per cento, dal 2,2 per cento del 2002 (tav. C7). Il saldo sarebbe prossimo al pareggio nel 2006. Questo quadro programmatico sconta riduzioni significative degli squilibri di bilancio di Germania, Francia e Italia.

Tav. C7

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

Voci	2002	2003	2004	2005
Indebitamento netto				
Obiettivi degli aggiornamenti dei programmi di stabilità	2,2	1,8	1,1	0,7
Consuntivo e previsioni:				
Commissione europea	2,2	2,5	2,4	-
FMI	2,2	2,4	2,0	-
OCSE	2,3	2,5	2,4	-
Debito				
Obiettivi degli aggiornamenti dei programmi di stabilità	69,7	68,7	66,8	65,4
Consuntivo e previsioni:				
Commissione europea	69,2	69,9	69,6	-
FMI	69,4	69,9	69,3	-
OCSE	-	-	70,0	-

Fonte: Commissione europea (*Spring Forecast*, aprile 2003), FMI (*World Economic Outlook*, aprile 2003), OCSE (*Economic Outlook*, aprile 2003) e aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati a partire dagli ultimi mesi del 2002.

Secondo le previsioni presentate dalla Commissione europea nello scorso mese di aprile, nel 2003 l'indebitamento netto dell'area aumenterebbe di 0,3 punti percentuali del PIL, al 2,5 per cento. Germania, Francia e Portogallo registrerebbero ancora disavanzi superiori al 3 per cento, contro obiettivi pari, rispettivamente, a 2,8, 2,6 e 2,4 per cento; le differenze riflettono anche ipotesi diverse riguardanti il quadro macroeconomico. Previsioni analoghe sono state formulate dall'OCSE e dall'FMI.

Per il 2004 la Commissione europea indica un leggero miglioramento del saldo di bilancio dell'area, riconducibile principalmente al previsto rafforzamento della crescita. La Commissione stima un indebitamento netto pari al 2,4 per cento del PIL, contro l'1,1 risultante dagli aggiornamenti dei programmi di stabilità. Francia, Italia e Portogallo registrerebbero un indebitamento netto superiore alla soglia del 3 per cento (rispettivamente 3,5, 3,1 e 3,2 per cento).

Nelle previsioni della Commissione, fra il 2002 e il 2004 l'avanzo primario dell'area si riduce di 0,4 punti percentuali, all'1,1 per cento del PIL; la spesa per interessi scende di 0,2 punti, al 3,5 per cento. La dinamica del saldo primario riflette una riduzione dell'incidenza delle entrate sul PIL (-0,3 punti) e un aumento di quella delle spese primarie (0,1 punti). L'avanzo primario corretto per gli effetti del ciclo economico resta sostanzialmente stabile, intorno all'1,5 per cento del prodotto.

L'incidenza del debito sul PIL per il complesso dell'area aumenta nello stesso periodo di 0,4 punti percentuali, al 69,6 per cento; nel 2004 continua a essere significativamente superiore alla soglia del 60 per cento in Italia (104,7 per cento), Belgio (98,9) e Grecia (97,0).

Al fine di assicurare il rispetto delle regole di bilancio concordate a livello europeo, nell'ottobre del 2002 l'Eurogruppo ha raggiunto un accordo in base al quale i paesi che non hanno ancora conseguito una posizione di bilancio prossima al pareggio o in avanzo devono migliorare il saldo di bilancio "di fondo" (*underlying*) di almeno 0,5 punti percentuali del PIL all'anno.

Il Consiglio direttivo della Banca centrale europea del 24 ottobre scorso ha ribadito l'importanza del rispetto delle regole di bilancio previste dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita; ha sottolineato che situazioni di bilancio prossime al pareggio o in avanzo offrono margini per affrontare gli effetti sui conti pubblici derivanti dall'invecchiamento della popolazione e consentono la piena operatività degli stabilizzatori automatici, contribuendo a creare condizioni di stabilità che favoriscano una crescita economica non inflazionistica.

Nel mese di novembre la Commissione europea ha avanzato alcune proposte per rendere più efficace l'applicazione delle regole esistenti. Lo

scorso marzo il Consiglio UE, nell'esaminare tali proposte, ha ribadito la validità delle attuali regole di bilancio riconoscendo la necessità di renderne più efficace l'attuazione. Il Consiglio ha rimarcato l'importanza del monitoraggio dei saldi nominali e ha riaffermato che il conseguimento dell'obiettivo di medio termine indicato nel Patto di stabilità e crescita deve essere valutato con riferimento ai saldi corretti per gli effetti del ciclo economico, tenendo eventualmente conto, sulla base di decisioni caso per caso, della presenza di misure con effetti di natura temporanea. Lo stesso criterio verrà utilizzato nel valutare la riduzione annua di 0,5 punti di PIL del saldo "di fondo" concordata dai paesi dell'Eurogruppo. Secondo il Consiglio devono essere pienamente utilizzate le procedure volte a evitare l'attuazione di politiche procicliche, in particolare nelle fasi favorevoli del ciclo economico, e quelle finalizzate ad assicurare una riduzione adeguata dell'incidenza del debito sul prodotto nei paesi in cui essa supera ancora la soglia del 60 per cento. Nell'applicazione delle regole dovrebbero assumere maggiore rilievo le peculiarità della situazione di ciascun paese e i problemi connessi con la qualità dei conti pubblici e con la loro sostenibilità nel lungo periodo.

Nella prima parte del 2003, nel valutare gli aggiornamenti dei programmi di stabilità, il Consiglio UE ha rilevato che le ipotesi macroeconomiche sottostanti gli obiettivi dei principali paesi potrebbero rivelarsi ottimistiche; in Germania e Francia, qualora la crescita risultasse inferiore a quella ipotizzata, il disavanzo sarebbe superiore al 3 per cento del PIL anche nell'anno in corso.

Nel caso della Germania, il Consiglio, preso atto dell'impegno del Governo a rispettare l'accordo dell'ottobre del 2002 e a raggiungere un saldo "di fondo" prossimo al pareggio nel 2006, ha sottolineato che sul conseguimento di questo risultato influiranno due fattori: il contenimento delle spese entro i limiti indicati nel programma, particolarmente ambiziosi verso la fine dell'orizzonte di programmazione; le modalità con le quali verranno attuate le prossime fasi della riforma fiscale nel 2004 e nel 2005. Nel caso della Francia, il Consiglio ha valutato negativamente il rinvio della correzione del saldo "di fondo" al 2004, dovuto all'introduzione nel 2003 di riduzioni di imposte non compensate da adeguate azioni di contenimento delle spese. Relativamente al programma italiano, il Consiglio ha sottolineato la natura temporanea di gran parte degli interventi correttivi; ha esortato inoltre l'Italia ad assicurare una piena efficacia dell'azione di bilancio, in modo da conseguire un miglioramento annuo del saldo "di fondo" di almeno 0,5 punti di PIL.

Il Consiglio ha ribadito la necessità di ridurre l'incidenza del debito sul prodotto e di procedere rapidamente verso il riequilibrio strutturale dei saldi di bilancio, introducendo riforme nei principali comparti di spesa, per affrontare gli effetti sui conti pubblici dovuti all'invecchiamento della popolazione partendo da posizioni di bilancio solide.

Nel 2001, in occasione del Consiglio europeo di Stoccolma, è stata concordata una strategia per fare fronte ai previsti effetti dell'evoluzione demografica sui conti pubblici.

Tale strategia prevede tre linee di intervento: innalzare i tassi di occupazione, ridurre rapidamente il debito pubblico e riformare i sistemi pensionistici, anche attraverso uno sviluppo graduale dei regimi a capitalizzazione. Con riferimento alla terza linea di intervento, il Consiglio europeo di Laeken ha precisato che le riforme dei sistemi pensionistici devono perseguire i seguenti obiettivi: a) il rafforzamento della capacità del sistema pensionistico di evitare tassi di povertà elevati tra gli anziani e di permettere ai lavoratori di mantenere i propri standard di vita dopo il pensionamento; b) il raggiungimento della sostenibilità finanziaria, incrementando i tassi di occupazione, elevando l'età media effettiva di pensionamento, intervenendo sui livelli contributivi e su quelli delle prestazioni, aumentando la componente a capitalizzazione; c) il progresso nella modernizzazione dei sistemi pensionistici a fronte della maggior diffusione di forme di impiego flessibili e di carriere lavorative discontinue, in particolare tra le donne.

Nel 2002 gli Stati membri hanno elaborato rapporti nazionali che descrivono le politiche intraprese in materia pensionistica. Il Consiglio europeo ha rilevato che tutti gli Stati membri hanno avviato processi di riforma. Nella maggior parte dei paesi, tuttavia, gli interventi sono stati parziali e ulteriori misure sono necessarie per assicurare la sostenibilità di lungo periodo dei sistemi pensionistici. Il Consiglio auspica che tali riforme siano inserite in un processo comune, nell'ambito della strategia di crescita indicata nel vertice di Lisbona del 2000. Al fine di valutare i progressi conseguiti, si ritiene necessario sviluppare indicatori uniformi basati su dati affidabili e aggiornati.

La politica di bilancio in Italia

Le prospettive per il 2003. - Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) presentato nel luglio del 2002 indicava per l'anno in corso un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari allo 0,8 per cento del PIL (tav. C8). L'andamento tendenziale del saldo era stimato nell'1,6 per cento del prodotto, la crescita del PIL in termini reali nel 2,9 per cento.

Nel successivo mese di settembre la Relazione previsionale e programmatica (RPP) per il 2003 e la Nota di aggiornamento del DPEF, nel rivedere al ribasso la previsione della crescita economica (al 2,3 per cento), innalzavano l'indebitamento tendenziale di circa 0,7 punti percentuali. L'obiettivo per il saldo del 2003 veniva portato all'1,5 per cento del prodotto; la revisione era dovuta quasi interamente al peggioramento atteso per l'avanzo primario, dal 5,1 per cento del PIL indicato a luglio al 4,5 per cento. Si prevedeva un rapporto tra debito pubblico e prodotto pari al 105,0 per cento, superiore di mezzo punto a quello originariamente indicato nel DPEF.

Per conseguire gli obiettivi il Governo presentava al Parlamento una manovra correttiva dell'ordine di un punto percentuale del PIL (cfr. Bollettino Economico, n. 39, 2002 e n. 40, 2003), la cui composizione risentiva dello sfavorevole quadro congiunturale. Come nella manovra per il 2002, gli aumenti delle entrate attesi per il 2003 derivano in larga parte da misure di natura temporanea, che consentono di limitare i riflessi negativi della correzione sull'attività produttiva; si tratta, per circa 8 miliardi, di proventi attesi da sanatorie fiscali.

**OBIETTIVI E STIME DEI SALDI E DELLA SPESA
PER INTERESSI PER L'ANNO 2003**
(miliardi di euro e valori percentuali)

Voci	Settore statale	Settore pubblico	Amministrazioni pubbliche			Per memoria:	
	Fabbisogno netto (1)		Indebitamento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Tasso di crescita del PIL reale (2)	PIL nominale
Stime dell'andamento tendenziale							
DPEF (luglio 2002) .....	....	....	21,7	57,3	79,0	2,7	1.325,3
<i>in percentuale del PIL</i>			1,6	4,3	6,0		
Obiettivi							
DPEF (luglio 2002)	36,0	....	10,8	67,6	78,4	2,9	1.325,4
<i>in percentuale del PIL</i>	2,7		0,8	5,1	5,9		
Nota di aggiornamento del DPEF e RPP (settembre 2002)	36,0	....	19,6	58,6	78,2	2,3	1.305,0
<i>in percentuale del PIL</i>	2,8		1,5	4,5	6,0		
Aggiornamento del Programma di stabilità (novembre 2002) .....	....	....	....	....	....	2,3	....
<i>in percentuale del PIL</i>			1,5	4,3	5,8		
Stime attuali							
Rtc (aprile 2003)	42,0	46,5	30,1	41,3	71,4	1,1	1.307,1
<i>in percentuale del PIL</i>	3,2	3,6	2,3	3,2	5,5		

(1) Sono esclusi le regolazioni di debiti pregressi e i proventi delle dismissioni mobiliari. - (2) Variazioni percentuali.

L'esame parlamentare apportava alcune variazioni alla composizione iniziale della manovra. In particolare, venivano introdotti aumenti sia di spese sia di entrate, questi ultimi compensati in parte da un rafforzamento degli sgravi fiscali. Nel complesso, secondo le stime ufficiali, i provvedimenti inclusi nella legge finanziaria dovrebbero comportare minori spese nette per quasi 4,7 miliardi e maggiori entrate nette per 4,3. Ulteriori risparmi di spesa, per 3,3 miliardi, sono riconducibili a provvedimenti non inclusi nella legge finanziaria relativi a imprese pubbliche e riguardanti principalmente gli effetti attesi dalla trasformazione dell'Anas in società per azioni, da cui conseguirebbe l'esclusione di tale ente dal comparto delle Amministrazioni pubbliche.

La manovra prevede un insieme di condoni fiscali per i redditi e le attività delle persone fisiche e delle imprese sia per rendere definitive nei confronti dell'Amministrazione finanziaria le posizioni dei contribuenti che vi ricorrano, sia per risolvere il contenzioso tributario in essere (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione Principali provvedimenti in materia economica: Imposte dirette). Si tratta, tra gli altri, dei cosiddetti "condono tombale", "concordato di massa" e "dichiarazione integrativa". Per consentire l'adeguamento ai fini civilistici e fiscali dei bilanci delle imprese che si sono avvalse di alcuni di questi condoni, è introdotta la cosiddetta "regolarizzazione contabile". Le principali sanatorie possono essere utilizzate dalle imprese anche per regolarizzare i redditi sottratti a tassazione trasferiti o conseguiti all'estero e le attività ivi detenute. Sono state

inoltre riproposte, con alcune modifiche, le norme relative al rimpatrio o alla regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero dalle persone fisiche (cosiddetto scudo fiscale). Sono previsti condoni minori. Per i tributi regionali e locali è data infine la facoltà agli enti impositori di prevedere specifiche sanatorie.

Gli effetti attesi da taluni interventi presentano elementi di incertezza; in passato le misure di contenimento della spesa relative al settore sanitario e alla finanza decentrata non sempre sono risultate pienamente efficaci; la realizzazione dei risparmi di spesa attesi dagli interventi relativi alle imprese pubbliche dipende da un significativo incremento della loro capacità di autofinanziamento. Sulla base di informazioni preliminari relative agli incassi del mese di maggio, gli introiti derivanti dai condoni potrebbero invece superare significativamente le stime originarie.

A novembre l'aggiornamento del Programma di stabilità manteneva invariato l'obiettivo di indebitamento netto, ma riduceva l'avanzo primario di ulteriori 0,2 punti percentuali del prodotto, a fronte di una previsione più favorevole della spesa per interessi (5,8 per cento del PIL, contro il 6,0). Il profilo della riduzione del rapporto tra il debito pubblico e il prodotto veniva anch'esso rivisto, rinviando il raggiungimento di un livello inferiore al 100 per cento dal 2004 al 2005.

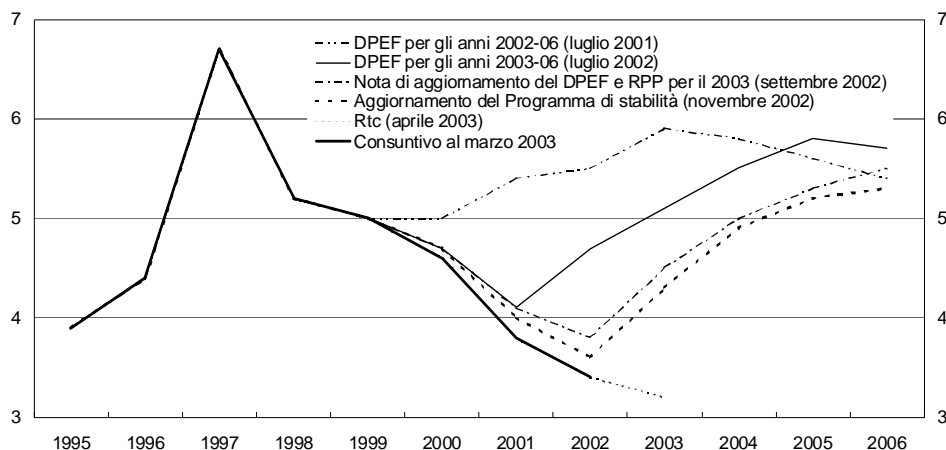
La *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) e l'aggiornamento della RPP per il 2003, presentati nello scorso mese di aprile, hanno innalzato la stima dell'indebitamento netto di quest'anno al 2,3 per cento del prodotto, pur riducendo ulteriormente quella della spesa per interessi (di 0,3 punti percentuali del PIL). L'avanzo primario scenderebbe al 3,2 per cento del prodotto, il livello più basso dal 1995 (fig. C8). Le spese primarie correnti e la pressione fiscale salirebbero di 0,2 punti percentuali, rispettivamente al 38,4 e al 41,8 per cento del PIL. La stima del rapporto tra il debito e il PIL è stata rivista al rialzo, al 105,9 per cento, con una riduzione di 0,8 punti percentuali sul 2002.

Il nuovo quadro previsivo dei conti pubblici indicato nella Rtc tiene conto dell'andamento della congiuntura, meno favorevole delle attese (la previsione relativa alla crescita è stata rivista ulteriormente al ribasso, dal 2,3 all'1,1 per cento) e del risultato dell'indebitamento netto del 2002 (pari al 2,3 per cento del PIL contro il 2,1 atteso a novembre).

A fronte della stazionarietà dell'incidenza dell'indebitamento netto sul PIL al 2,3 per cento, la Rtc prevede nel 2003 un consistente aumento del fabbisogno del settore statale; quest'ultimo, al netto di regolazioni debitorie e dismissioni mobiliari, passerebbe dai 26,0 miliardi dello scorso anno a 42,0 (dal 2,1 al 3,2 per cento del PIL). Peggiorerebbe anche il fabbisogno netto del settore pubblico, dal 2,3 al 3,6 per cento del PIL.

Fig. C8

AVANZO PRIMARIO: OBIETTIVI E CONSUNTIVO
(in percentuale del PIL)



La Rtc prevede regolazioni debitorie per 10,5 miliardi. Includendo anche tali poste, il fabbisogno stimato per il settore pubblico sale al 4,4 per cento del prodotto (2,8 nel 2002). Tornerebbe su livelli elevati il divario tra i saldi finanziari e il saldo del conto economico.

Nel 2003 resta significativo il peso delle correzioni di bilancio di natura transitoria. Tenendo conto degli introiti attesi dalla cessione di immobili pubblici (6,5 miliardi) e dell'impatto di interventi con effetti temporanei definiti nell'ultimo biennio, il complesso delle entrate di natura transitoria dovrebbe superare l'1,0 per cento del PIL, segnando una lieve flessione rispetto al 2002. Tale stima prescinde dagli oneri connessi con gli incentivi agli investimenti, di difficile valutazione.

Nei primi quattro mesi dell'anno in corso il fabbisogno del settore statale ha raggiunto 33,1 miliardi, superando di circa 5,5 miliardi quello del corrispondente periodo del 2002; peraltro, nell'aprile dello scorso anno, quest'ultimo era stato contenuto per 4,0 miliardi dagli effetti di un'operazione di swap. Tenendo conto della diversa scansione temporale degli interventi correttivi relativi ai due anni, l'andamento del fabbisogno nel primo quadrimestre appare sostanzialmente in linea con la stima annuale contenuta nella Rtc. Nei primi tre mesi dell'anno il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari a 19,6 miliardi, inferiore di quasi 2,0 a quello registrato nel primo trimestre dello scorso anno.

Le prospettive per il medio periodo. - Il DPEF del luglio del 2002 programmava un disavanzo pari allo 0,3 per cento del PIL per il 2004 e un sostanziale pareggio nel biennio successivo. L'avanzo primario avrebbe raggiunto il 5,5 per cento del prodotto nel 2004 per stabilizzarsi intorno al

5,7 nei due anni seguenti. Il rapporto tra il debito e il PIL sarebbe sceso gradualmente, collocandosi al di sotto del 100 per cento del prodotto dal 2004, fino al 94,4 per cento nel 2006.

Questi obiettivi divenivano meno ambiziosi nella *Nota di aggiornamento* del DPEF. Per il 2004 l'indebitamento netto saliva allo 0,6 per cento del PIL e l'avanzo primario scendeva al 5,0. Prendendo atto del ritardo nella ripresa economica, si rinviava di un anno il sostanziale pareggio del bilancio e si rallentava il processo di riduzione del rapporto tra il debito e il PIL. Il nuovo profilo tracciato per il riequilibrio dei conti pubblici veniva confermato nell'aggiornamento del Programma di stabilità presentato a novembre. Il miglioramento atteso dell'avanzo primario era tuttavia più modesto: il saldo avrebbe raggiunto nel 2006 il 5,3 per cento del prodotto. Nel quadro programmatico allora elaborato, che scontava il conseguimento di un disavanzo pari all'1,5 per cento nel 2003, si prevedeva l'adozione di manovre correttive pari a 1,6 punti percentuali del PIL nel 2004, 1,4 punti nel 2005 e 0,8 nel 2006. Gli interventi con effetti temporanei dovranno essere gradualmente rimpiazzati con misure di carattere permanente.

Un quadro programmatico di medio termine dei conti pubblici che incorpori le revisioni delle stime relative al 2003 indicate nella Rtc sarà presentato con il prossimo DPEF.

Dal 1998 l'evoluzione dei conti pubblici è stata caratterizzata dal progressivo peggioramento dell'avanzo primario e dal calo della spesa per interessi, dovuto alla riduzione dei tassi in atto dalla metà dello scorso decennio. In questo periodo l'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL è rimasta attorno al 37,5 per cento; nell'ultimo biennio, risentendo dello sfavorevole andamento ciclico, essa è leggermente aumentata. Una durevole correzione della dinamica di questa componente di spesa richiede interventi di natura strutturale, anche in relazione alle prospettive di un aumento degli oneri per la previdenza e la sanità indotto dall'evoluzione demografica. Nei prossimi anni, con l'esaurirsi degli effetti del forte calo dei tassi registrato in passato, i risparmi della spesa per interessi sono destinati ad affievolirsi.

La discesa dell'incidenza del debito sul PIL avviatasi nella seconda metà dello scorso decennio ha beneficiato in misura significativa degli introiti derivanti da misure di natura straordinaria, quali le dismissioni. Tra il 1994 e il 2002 il rapporto tra il debito e il prodotto è sceso di 17,5 punti, passando dal 124,2 per cento al 106,7 per cento. La riduzione registrata nel 2002, pari a 2,8 punti, è dipesa interamente dall'operazione di concambio dei titoli nel portafoglio della Banca d'Italia e dalle dismissioni mobiliari e immobiliari. Per il 2003 la discesa programmata è pari a 0,8 punti percentuali del PIL; vi contribuiranno ancora in misura rilevante interventi con effetti temporanei sull'indebitamento netto e sul fabbisogno.

L'elevato debito costituisce un vincolo alla conduzione della politica economica italiana: accentua l'esposizione del bilancio pubblico alle conseguenze di shock sui tassi d'interesse; rende più difficile far fronte agli aumenti di spesa derivanti dall'invecchiamento della popolazione; limita i margini disponibili per la riduzione della pressione fiscale.

In questo contesto, per conseguire un sostanziale pareggio di bilancio in presenza di una riduzione della pressione fiscale, la politica di bilancio deve innanzitutto mirare a ridurre l'incidenza della spesa primaria corrente sul prodotto, intervenendo con riforme strutturali che ne correggano la dinamica di lungo periodo. Il miglioramento del saldo primario consentirà di accelerare il processo di diminuzione del peso del debito pubblico. I risparmi nella spesa per interessi contribuiranno a consolidare la riduzione della pressione fiscale.