

C – LA FINANZA PUBBLICA

Nell'area dell'euro l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è cresciuto per il terzo anno consecutivo. Il saldo ha raggiunto il 2,7 per cento del PIL, dal 2,3 del 2002; in base ai programmi governativi avrebbe dovuto ridursi di 0,4 punti percentuali. L'avanzo primario è diminuito di 0,6 punti, risentendo del perdurare di condizioni economiche sfavorevoli. Il peggioramento è stato limitato dal maggior ricorso in alcuni paesi a misure di natura straordinaria. Il rapporto fra il debito e il prodotto è aumentato di 1,2 punti, al 70,5 per cento.

Quattro paesi (Francia, Germania, Grecia e Paesi Bassi) hanno registrato disavanzi superiori alla soglia del 3 per cento del prodotto. In Francia e in Germania lo sconfinamento si era verificato anche nel 2002.

Nella prima parte del 2003 è stata avviata la Procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Francia e della Germania. Il 25 novembre scorso il Consiglio della UE ha deciso di tenere in sospenso per entrambi i paesi la procedura, la cui prosecuzione, proposta dalla Commissione europea, avrebbe costituito un ulteriore passo verso l'imposizione di sanzioni. In linea con le indicazioni della Commissione, il Consiglio ha comunque raccomandato ai due paesi di conseguire nel biennio 2004-05 significative riduzioni del disavanzo corretto per gli effetti del ciclo economico e ha fissato al 2005 il termine per ricondurre il disavanzo sotto la soglia del 3 per cento.

Il Consiglio direttivo della BCE ha rilevato che la mancata aderenza alle regole e alle procedure previste dal Patto di stabilità e crescita può minare la credibilità del quadro istituzionale e la fiducia nella solidità delle finanze pubbliche dell'area.

In connessione con il protrarsi di condizioni congiunturali sfavorevoli, gli obiettivi stabiliti dai paesi dell'area per il 2004 e per gli anni successivi sono divenuti meno ambiziosi. Secondo le previsioni della Commissione europea, molti paesi non riuscirebbero a conseguire i nuovi obiettivi; sei paesi (Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi e Portogallo) supererebbero la soglia del 3 per cento del prodotto.

Lo scorso aprile, la Commissione ha raccomandato al Consiglio della UE di rivolgere un ammonimento preventivo (*early warning*) all'Italia. Essa ha inoltre avviato la Procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dei Paesi Bassi e della Grecia. In quest'ultimo paese, come già in Portogallo nel 2002, è emerso improvvisamente un significativo peggioramento dello stato dei conti pubblici. Il Consiglio della UE deciderà in merito alla posizione dei singoli paesi nei prossimi mesi.

In Italia l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari al 2,4 per cento del PIL, a fronte del 2,3 nel 2002. La spesa per interessi si è ridotta dal 5,8 al 5,3 per cento. L'avanzo primario è sceso dal 3,5 al 2,9; circa la metà del peggioramento è attribuibile alle condizioni economiche sfavorevoli. La riduzione dell'avanzo primario è stata contenuta da un più ampio ricorso a misure di natura temporanea, passate da 1,5 punti percentuali del PIL nel 2002 a circa 2 nel 2003. Per effetto dei preventi dei condoni, la pressione fiscale è aumentata di 0,9 punti. L'incidenza delle spese primarie correnti sul PIL è cresciuta di un punto percentuale.

Negli ultimi anni la riduzione della spesa per interessi ha compensato il graduale peggioramento dell'avanzo primario: nel complesso, dal 1997 al 2003 entrambe le grandezze hanno fatto registrare una riduzione dell'ordine di 4 punti percentuali del PIL. Nello stesso periodo la pressione fiscale è diminuita di 1,7 punti; escludendo le entrate di natura temporanea la flessione risulta più accentuata. Il riequilibrio dei conti pubblici e il processo di riduzione del carico fiscale hanno trovato un limite nell'andamento delle spese primarie correnti, la cui incidenza sul PIL nel medesimo periodo è salita di 1,5 punti.

Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è sceso dal 3,4 per cento del PIL nel 2002 al 2,8 per cento. Escludendo le dismissioni mobiliari, particolarmente significative nel 2003, il fabbisogno è salito dal 3,5 al 4,1 per cento; il divario rispetto all'indebitamento netto è risultato pari a 1,6 punti percentuali del PIL, valore pari a quello medio del quadriennio precedente. Anche il fabbisogno è stato contenuto da misure di natura temporanea valutabili nell'ordine di 2 punti percentuali del prodotto.

Il debito delle Amministrazioni pubbliche è cresciuto di 21,1 miliardi, ammontare inferiore di 15,2 miliardi al fabbisogno complessivo. La differenza è dovuta all'utilizzo delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia (8,0 miliardi), agli effetti dell'emissione di titoli sopra la pari (3,9) e a quelli dell'apprezzamento dell'euro (3,3). L'incidenza del debito sul PIL è diminuita dal 107,9 al 106,2 per cento.

L'obiettivo di indebitamento netto per il 2004 era stato indicato nell'1,8 per cento del PIL nel *Documento di programmazione economi-*

co-finanziaria del luglio del 2003. A dicembre è stata varata una manovra correttiva dell'ordine di 0,8 punti percentuali del PIL. Nel maggio del 2004 la *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) ha stimato l'indebitamento netto dell'anno al 2,9 per cento del prodotto; l'avanzo primario scenderebbe al 2,2 per cento. La stima di crescita del PIL reale è stata indicata nell'1,2 per cento. Nel caso in cui l'evoluzione dei conti pubblici nei prossimi mesi dovesse rivelarsi meno favorevole del previsto, il Governo si riserva di attuare ulteriori interventi correttivi.

Nella riunione del Consiglio della UE dell'11 maggio scorso, l'Italia si è impegnata ad adottare misure volte a mantenere il disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento. Il Consiglio ha deciso di rimandare la decisione relativa al possibile invio di un *early warning* a luglio, quando sarà in grado di esaminare gli interventi specifici annunciati dall'Italia.

Per il 2004 la Rtc prevede un significativo peggioramento dei saldi finanziari: il fabbisogno del settore pubblico, al netto delle regolazioni dei debiti pregressi e delle dismissioni mobiliari, salirebbe dal 3,5 al 4,9 per cento del PIL; al netto delle sole dismissioni, esso crescerebbe dal 4,2 al 5,3 per cento. Si amplierebbe ulteriormente il divario tra il fabbisogno e l'indebitamento netto; è necessario assicurare la massima trasparenza circa gli elementi che determinano tale divario. Resta elevato, pari a circa 1 punto percentuale del PIL, il ricorso a misure correttive di natura temporanea.

L'evoluzione dei conti pubblici nei primi mesi dell'anno è coerente con le nuove stime dei saldi finanziari: nel primo trimestre il fabbisogno netto delle Amministrazioni pubbliche ha raggiunto 33,3 miliardi, superiore di 11,2 a quello del corrispondente periodo dell'anno precedente.

Nelle valutazioni ufficiali, che scontano dismissioni per 21 miliardi, il rapporto tra il debito e il prodotto scenderebbe nel 2004 di 0,3 punti percentuali (dal 106,2 al 105,9 per cento). In una prospettiva di medio termine, il ridimensionamento del peso del debito pubblico richiede un significativo aumento dell'avanzo primario e una forte riduzione del fabbisogno. Per realizzare un miglioramento duraturo dei conti pubblici e un ulteriore calo della pressione fiscale sono necessarie riforme strutturali nei principali comparti della spesa corrente, in grado di ridurre significativamente l'incidenza sul prodotto.

LA POLITICA DI BILANCIO DEL 2003

L'area dell'euro

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'area è cresciuto per il terzo anno consecutivo, risultando pari al 2,7 per cento del PIL contro il 2,3 del 2002; il deterioramento ha interessato la maggior parte dei paesi dell'area (tav. C1). In base agli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra la fine del 2002 e la prima parte del 2003, il disavanzo sarebbe dovuto diminuire di 0,4 punti percentuali del PIL. In un contesto caratterizzato dal protrarsi di condizioni congiunturali sfavorevoli e peggiori di quelle previste nei programmi, i risultati di bilancio sono stati influenzati soprattutto dall'operare degli stabilizzatori automatici. L'ampliamento del disavanzo è stato limitato dal maggior ricorso, da parte di alcuni paesi, a misure correttive di natura temporanea.

Tav. C1

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

Paesi	Indebitamento netto (1)				Debito			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Germania	1,2	2,8	3,5	3,9	60,2	59,4	60,8	64,2
Francia	1,4	1,6	3,3	4,1	57,2	56,8	58,9	63,3
Italia	1,8	2,6	2,3	2,4	111,2	110,6	107,9	106,2
Spagna	1,0	0,4	0,0	-0,3	61,2	57,5	54,6	50,8
Paesi Bassi	-1,5	0,0	1,9	3,2	55,9	52,9	52,6	54,8
Belgio	-0,2	-0,4	-0,1	-0,2	109,1	108,1	105,8	100,5
Austria	1,9	-0,2	0,2	1,1	67,0	67,1	66,6	64,9
Grecia	2,0	1,9	1,4	3,2	106,2	106,9	104,7	103,0
Finlandia	-7,1	-5,2	-4,3	-2,3	44,6	43,9	42,6	45,3
Irlanda	-4,4	-1,1	0,4	-0,2	38,4	36,1	32,3	32,4
Portogallo	3,2	4,4	2,7	2,8	53,3	55,6	57,9	59,9
Lussemburgo	-6,3	-6,3	-2,7	0,1	5,5	5,5	5,7	4,9
Area euro (2)	0,9	1,7	2,3	2,7	70,4	69,4	69,3	70,5

Fonte: Commissione europea ed Eurostat.

(1) I dati 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.

Per tutti i paesi dell'area, con l'eccezione della Grecia, le stime del saldo di bilancio del 2003 attualmente disponibili sono sostanzialmente in linea con i valori notificati alla Commissione europea all'inizio dello scorso marzo. La Grecia ha recentemente stimato l'indebitamento netto del 2003 al 3,2 per cento del PIL contro l'1,7 allora indicato; peraltro, per questo paese, l'Eurostat non dispone ancora di tutte le informazioni necessarie alla certificazione dei dati del 2003.

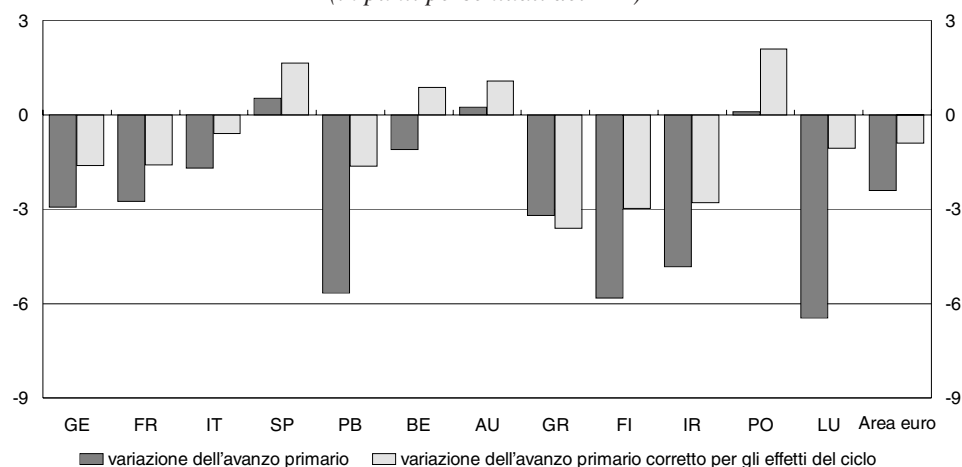
È proseguita la discesa dell'avanzo primario dell'area, iniziata nel 2001. Tale saldo è stato pari allo 0,8 per cento del prodotto contro l'1,4 del 2002 e il 3,2 del 2000 (fig. C1). La spesa per interessi è ulteriormente diminuita, dal 3,7 per cento del PIL nel 2002 al 3,5 nel 2003.

Il rapporto fra le spese primarie e il prodotto è aumentato di 0,9 punti percentuali, raggiungendo il 45,6 per cento; alla contenuta crescita del denominatore è corrisposto un aumento significativo della spesa per prestazioni sociali, in particolare delle erogazioni del comparto sanitario e di quelle connesse con la disoccupazione. L'incidenza degli investimenti sul prodotto è aumentata dal 2,4 al 2,6 per cento; escludendo gli introiti delle dimissioni immobiliari, contabilizzati in riduzione di questa posta di bilancio, essa è rimasta sostanzialmente stabile.

Le entrate complessive sono aumentate di 0,3 punti percentuali del PIL, al 46,4 per cento. La pressione fiscale è passata dal 41,8 al 42,0 per cento. La riduzione dell'incidenza delle imposte dirette sul PIL (-0,4 punti) è stata più che compensata dalla dinamica delle altre componenti. In particolare, le imposte in conto capitale sono aumentate di 0,3 punti del PIL, riflettendo soprattutto la crescita registrata in Italia in connessione con i condoni fiscali.

Fig. C1

**VARIAZIONE DELL'AVANZO PRIMARIO NEL PERIODO 2001-03
NEI PAESI DELL'AREA DELL'EURO (1)**
(in punti percentuali del PIL)



Fonte: Commissione europea.

(1) Le variazioni sono calcolate considerando i dati del 2000 come valore iniziale.

L'indebitamento netto è stato particolarmente elevato in Francia (4,1 per cento del PIL), in Germania (3,9), in Grecia (3,2), nei Paesi Bassi (3,2) e in Portogallo (2,8). I disavanzi della Francia e della Germania sono risultati superiori alla soglia del 3 per cento per il secondo anno consecutivo. Fra i paesi che non appartengono all'area dell'euro, il Regno Unito ha registrato un disavanzo pari al 3,2 per cento del PIL, contro l'1,6 del 2002.

I disavanzi della Francia, della Germania, della Grecia e del Portogallo riflettono, oltre alla fase congiunturale negativa, gli insufficienti progressi verso il pareggio del bilancio nel periodo 1998-2000, quando il quadro macroeconomico era relativamente favorevole. Nel caso dei Paesi Bassi, che avevano conseguito un avanzo nel periodo 1999-2000, il peggioramento del saldo registrato dal 2001 è stato determinato, oltre che dall'operare degli stabilizzatori automatici, dai significativi interventi di natura discrezionale attuati fino alla prima metà del 2002; successivamente sono state invece introdotte, in più riprese, misure di contenimento del disavanzo.

Nelle stime della Commissione europea il disavanzo dell'area corretto per gli effetti del ciclo economico è stato pari al 2,1 per cento del PIL, contro il 2,4 del 2002. Fra i paesi che nel 2002 non avevano una posizione di bilancio prossima al pareggio o in avanzo, l'Irlanda, i Paesi Bassi e il Portogallo hanno rispettato l'impegno, preso nell'ottobre del 2002 in sede di Eurogruppo, di conseguire un miglioramento del saldo corretto per gli effetti del ciclo pari ad almeno lo 0,5 per cento del PIL. L'incidenza sul prodotto dell'avanzo primario corretto per gli effetti del ciclo è aumentata nell'area dall'1,2 all'1,4 per cento; escludendo gli effetti delle principali misure di natura temporanea, tale incidenza è rimasta sostanzialmente stabile.

Si può stimare che nel 2003 le misure con effetti temporanei abbiano contenuto il disavanzo nell'area dell'euro di circa mezzo punto del prodotto (circa un terzo di punto nel 2002). Tali misure hanno interessato principalmente il Belgio, l'Italia e il Portogallo.

Nell'area dell'euro, nel 2003, il rapporto fra debito e prodotto è aumentato per la prima volta dopo il 1996; esso è stato pari al 70,5 per cento del PIL contro il 69,3 del 2002. Questo rapporto è cresciuto in misura particolarmente significativa in Francia (dal 58,9 al 63,3 per cento) e in Germania (dal 60,8 al 64,2 per cento). Con riferimento ai paesi con un debito superiore al prodotto, l'incidenza si è ridotta di 5,3 punti percentuali in Belgio e di 1,7 punti in Italia e in Grecia.

In connessione con i risultati di bilancio del 2002, il Consiglio della UE nel gennaio e nel giugno del 2003 avviava la Procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti, rispettivamente, della Germania e della Francia. Contestualmente esso raccomandava a questi paesi di attuare, entro quattro

mesi, misure di correzione del saldo tali da riportare il disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento nel 2004.

Nei mesi di ottobre e di novembre la Commissione europea rilevava che i due paesi non avevano assunto iniziative in grado di dare piena attuazione alle indicazioni del Consiglio. Essa raccomandava di chiedere ai due paesi, per il 2004, una riduzione del disavanzo più ampia di quella programmata e contemporaneamente prospettava la concessione di una proroga di un anno, al 2005, del termine per porre fine alla situazione di “disavanzo eccessivo”.

Il 25 novembre il Consiglio decideva di non accogliere le Raccomandazioni della Commissione e di tenere in sospeso la Procedura. La prosecuzione di quest’ultima avrebbe costituito un ulteriore passo verso l’imposizione di sanzioni. Nelle Conclusioni rivolte ai due paesi, il Consiglio comunque raccomandava di conseguire significative riduzioni dell’indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico nel biennio 2004-05 (complessivamente almeno 1,4 punti percentuali del prodotto per la Francia e 1,1 per la Germania) e prorogava al 2005 il termine per ridurre il disavanzo al di sotto del 3 per cento.

In novembre il Consiglio direttivo della BCE esprimeva rammarico per le decisioni del Consiglio della UE; rilevava che la mancata aderenza alle regole e alle procedure previste dal Patto di stabilità e crescita può minare la credibilità del quadro istituzionale e la fiducia nella solidità delle finanze pubbliche dell’area dell’euro.

All’inizio del 2004 la Commissione si è rivolta alla Corte di giustizia europea affinché si pronunci sulla conformità al Trattato di Maastricht delle decisioni prese dal Consiglio della UE lo scorso 25 novembre.

L’Italia

La politica di bilancio. – Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) del luglio del 2002 aveva indicato nello 0,8 e nel 5,1 per cento del PIL gli obiettivi, rispettivamente, di indebitamento netto e di avanzo primario delle Amministrazioni pubbliche per il 2003 (tav. C2). Nel Documento si programmavano, inoltre, una riduzione della pressione fiscale di 0,4 punti percentuali (al 41,9 per cento) e un calo dell’incidenza del debito sul prodotto di 4,0 punti (al 104,5 per cento). La crescita dell’economia era valutata nel 2,9 per cento.

Nel settembre del 2002, la *Nota di aggiornamento* del DPEF rivedeva gli obiettivi: l’indebitamento netto veniva elevato all’1,5 per cento, l’avanzo primario ridotto al 4,5 per cento, il rapporto tra il debito e il prodotto fis-

sato al 105,0 per cento. Si teneva conto, in particolare, del peggioramento delle stime del disavanzo del 2002 (dall'1,1 al 2,1 per cento del PIL) e della nuova previsione della crescita per il 2003 (2,3 per cento). L'aggiornamento del *Programma di stabilità* del successivo mese di novembre confermava tale quadro programmatico.

Tav. C2

**OBIETTIVI, STIME E CONSUNTIVO DEI CONTI PUBBLICI
PER L'ANNO 2003**
(miliardi di euro)

Voci	Fabbisogno del settore statale (1)	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:	
		Indebitamento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Tasso di crescita % del PIL reale	PIL nominale
Obiettivi							
DPEF (luglio 2002) .....	....	10,8	67,6	78,4	....	2,9	1.325,3
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	0,8	5,1	5,9	104,5		
Nota di aggiornamento del DPEF (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	105,0		
Aggiornamento del Programma di stabilità (novembre 2002) .....	....	....	....	....	....	2,3	1.305,0
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	1,5	4,5	6,0	105,0		
Stime in corso d'anno							
Rtc e aggiornamento della RPP (aprile 2003)	42,0	30,1	41,3	71,4	....	1,1	1.307,1
<i>in percentuale del PIL</i>	3,2	2,3	3,2	5,5	105,9		
DPEF (luglio 2003)	43,0	30,4	38,9	69,3	....	0,8	1.303,7
<i>in percentuale del PIL</i>	3,3	2,3	3,0	5,3	105,6		
RPP e Nota di aggiornamento del DPEF (settembre 2003)	45,0	32,9	36,4	69,3	....	0,5	1.300,2
<i>in percentuale del PIL</i>	3,5	2,5	2,8	5,3	106,0		
Aggiornamento del Programma di stabilità (novembre 2003) .....	....	....	....	....	....	0,5	1.300,0
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	2,5	2,8	5,3	106,0		
Consuntivo	42,7	31,8	37,5	69,3	1.381,4	0,3	1.300,9
<i>in percentuale del PIL</i>	3,3	2,4	2,9	5,3	106,2		

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

Per conseguire l'obiettivo stabilito per il 2003 il Governo presentava al Parlamento una proposta di manovra di bilancio con effetti riduttivi sul disavanzo tendenziale stimati in circa un punto percentuale del PIL. La principale componente della manovra era costituita da condoni fiscali, il cui gettito atteso era valutato in 8,0 miliardi. Le modifiche apportate dal Parlamento lasciavano sostanzialmente invariata l'entità della manovra (cfr. il riquadro: *I provvedimenti attuativi della manovra di bilancio per il 2003*, in

Bollettino Economico, n. 40, 2003). Nelle stime tendenziali dei conti pubblici un contributo consistente alla riduzione del disavanzo era inoltre atteso da operazioni di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

Nei primi mesi del 2003 il fabbisogno risultava superiore alle attese. All'inizio di marzo veniva diffusa dall'Istat la valutazione dell'indebitamento netto del 2002, pari al 2,3 per cento del PIL, contro il 2,1 stimato dal Governo l'autunno precedente. Ad aprile, con la *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc), il Governo innalzava ulteriormente la previsione dell'indebitamento netto per il 2003, portandola al 2,3 per cento del PIL, e diminuiva quella dell'avanzo primario al 3,2. La stima della crescita economica era ridotta all'1,1 per cento.

Nella Rtc erano previsti rispetto al 2002 un incremento nominale delle spese correnti primarie del 4,5 per cento e un aumento della pressione fiscale di 0,2 punti percentuali, al 41,8 per cento. La Relazione precisava inoltre che dalle cartolarizzazioni immobiliari e dalle vendite degli immobili cartolarizzati nel 2001 erano attesi 6,5 miliardi nel 2003. Contestualmente, veniva ancora ridotta, a 1,8 punti, la flessione attesa dell'incidenza del debito sul prodotto, dal 106,7 al 105,9 per cento.

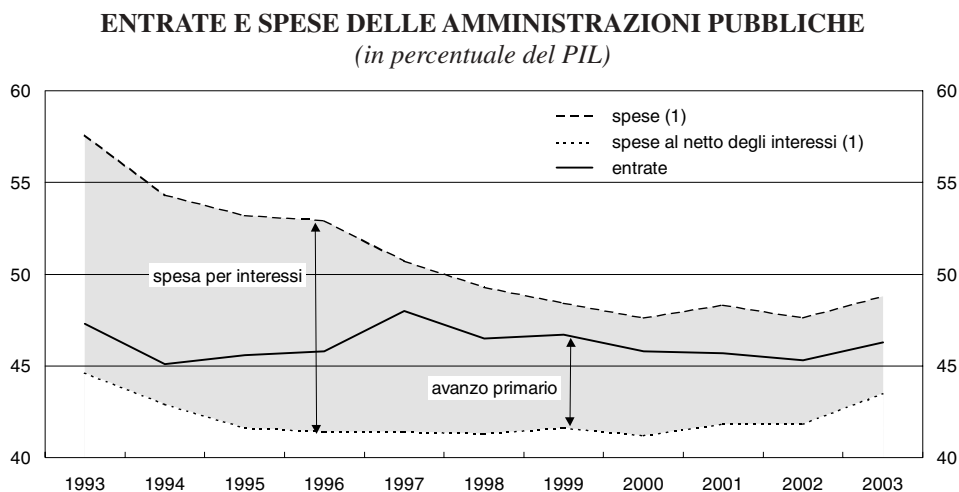
In luglio, con il DPEF per gli anni 2004-07, la stima dell'avanzo primario era ridotta al 3,0 per cento del prodotto, in connessione con l'ulteriore revisione al ribasso della valutazione relativa alla crescita dell'economia, allo 0,8 per cento. La previsione per l'indebitamento netto veniva mantenuta invariata, per effetto di una più favorevole stima degli esborsi per interessi.

In settembre, con la RPP per il 2004, il Governo portava la valutazione dell'indebitamento netto al 2,5 per cento del PIL e quella dell'avanzo primario al 2,8 per cento. Si teneva conto, da un lato, del risultato in termini di competenza dei condoni fiscali, notevolmente superiore a quello atteso, dall'altro, della decisione di rinviare al 2004 una parte considerevole del programma di dismissioni immobiliari. La valutazione della crescita dell'economia era portata allo 0,5 per cento.

In dicembre il Governo introduceva un versamento, recuperabile nell'anno successivo, a carico delle banche che provvedono alla riscossione dei tributi. Tale versamento ha determinato un miglioramento di natura temporanea del disavanzo del 2003 pari a 2,7 miliardi (0,2 punti del PIL).

I risultati. – Nel 2003 il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche è stato pari al 2,4 per cento del PIL, in lieve aumento rispetto al 2,3 del 2002. La spesa per interessi è diminuita dal 5,8 al 5,3 per cento del prodotto (tavv. C3 e aC1; fig. C2).

Fig. C2



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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

L'avanzo primario, proseguendo la tendenza in atto dal 1998, è diminuito dal 3,5 al 2,9 per cento del PIL, tornando sui livelli del 1993. Il calo ha riflesso l'aumento di 1,0 punti percentuali dell'incidenza sul PIL delle spese primarie correnti (dovuto sia alla crescita del numeratore, pari al 5,8 per cento, sia alla modesta dinamica del denominatore) e la flessione delle dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico (dallo 0,9 allo 0,2 per cento del PIL), contabilizzate con segno negativo tra gli investimenti. In direzione opposta ha operato l'aumento dell'incidenza delle entrate (1,0 punti), sostenute dai condoni fiscali.

Si può valutare che la congiuntura economica abbia contribuito per la metà (0,3 punti percentuali del PIL) al peggioramento del saldo primario registrato nel 2003. Complessivamente, nell'ultimo biennio l'effetto sfavorevole è stato pari a 0,7 punti, a fronte di un calo dell'avanzo primario di un punto.

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). Trascurando gli effetti di composizione, che nel biennio 2002-03 hanno riflesso soprattutto l'andamento relativamente favorevole, rispetto a quello del prodotto, dell'occupazione dipendente e delle retribuzioni unitarie, l'impatto negativo delle condizioni cicliche sulla variazione dell'avanzo primario sale a 1,0 punti. Questa stima è in linea con quella più recente della Commissione europea (1,1 punti), basata su una metodologia di calcolo che non tiene conto delle modifiche nella composizione del PIL.

PRINCIPALI INDICATORI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)
(in percentuale del PIL)

Voci	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Entrate	47,3	45,1	45,6	45,8	48,0	46,5	46,7	45,8	45,7	45,3	46,3
Spese (2) (3)	57,6	54,3	53,2	52,9	50,7	49,3	48,4	47,6	48,3	47,6	48,8
di cui: <i>interessi</i>	13,0	11,4	11,5	11,5	9,4	8,0	6,7	6,5	6,5	5,8	5,3
Avanzo primario (3)	2,8	2,1	3,9	4,4	6,7	5,2	5,0	4,6	3,9	3,5	2,9
Indebitamento netto (3)	10,3	9,3	7,6	7,1	2,7	2,8	1,7	1,8	2,6	2,3	2,4
Fabbisogno complessivo	11,0	9,8	7,2	7,5	1,8	2,6	1,3	2,2	4,0	3,4	2,8
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari	11,0	10,1	7,7	7,8	2,9	3,3	3,3	3,5	4,3	3,5	4,1
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	10,3	9,6	7,5	7,1	2,9	3,1	2,8	3,1	3,6	3,1	3,4
Debito	118,7	124,8	124,3	123,1	120,5	116,7	115,5	111,2	110,6	107,9	106,2

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) In questa voce sono registrati, con 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.

Le misure con effetti temporanei hanno ridotto l'indebitamento netto per circa 2 punti percentuali del PIL nel 2003, a fronte di 1,5 punti nel 2002 e 0,5 nel 2001. Tali stime si riferiscono ai principali interventi di bilancio; esse non tengono conto degli oneri connessi con gli incentivi agli investimenti, di difficile valutazione.

Le principali misure temporanee che hanno influito sull'indebitamento netto del 2003 includono: i condoni fiscali (1,5 per cento del PIL), le vendite di immobili pubblici (0,2), il versamento richiesto nel dicembre del 2003 alle banche concessionarie della riscossione dei tributi (0,2), i prelievi sostitutivi straordinari introdotti con la legge finanziaria per il 2002 (0,1), i versamenti relativi all'imposta sostitutiva sulle rivalutazioni di cespiti aziendali, introdotta nel 2000 e più volte prorogata, da ultimo con la legge finanziaria per il 2004 (0,1).

Nel 2002 le principali misure temporanee erano state: le dismissioni immobiliari (0,9 per cento del PIL), le operazioni di swap di interessi (0,2), la menzionata imposta sostitutiva sulle rivalutazioni di cespiti aziendali (0,1), il condono relativo al rientro dei capitali dall'estero (0,1) e il pagamento aggiuntivo richiesto alla fine del 2002 ai concessionari della riscossione dei tributi (0,1). Sull'indebitamento netto del 2001 avevano influito soprattutto le vendite di immobili pubblici (0,2 per cento del PIL) e le entrate dell'imposta sulle rivalutazioni di cespiti aziendali (0,4).

L'incidenza delle spese primarie correnti sul prodotto è aumentata dal 38,4 per cento del 2002 al 39,4, il livello più elevato nell'ultimo decennio. L'aumento rispetto al 2002 è attribuibile soprattutto alla crescita sostenuta

dei consumi intermedi (alla fine del 2002 oggetto di interventi restrittivi), dei redditi da lavoro (nello scorso anno interessati dai rinnovi contrattuali) e delle prestazioni sociali. Escludendo i proventi delle dismissioni immobiliari (contabilizzati con segno negativo tra gli investimenti), le erogazioni in conto capitale sono rimaste invariate in rapporto al prodotto e le spese per investimenti sono aumentate del 6,9 per cento; in rapporto al prodotto queste ultime sono passate dal 2,8 al 2,9 per cento, proseguendo la tendenza all'aumento registrata dal 1995.

Nel 2003 i proventi delle cessioni di immobili sono stati pari a 2,7 miliardi, realizzati quasi interamente attraverso vendite dirette (di cui 1,0 miliardi riguardanti gli immobili oggetto dell'operazione di cartolarizzazione effettuata nel 2001 e non considerata ai fini del calcolo dell'indebitamento netto di quell'anno). Nel 2001 e nel 2002 le cessioni erano state, rispettivamente, pari a 2,0 e a 11,0 miliardi: le prime dovute interamente a vendite dirette; le seconde realizzate sia attraverso un'operazione di cartolarizzazione (6,6 miliardi) sia con vendite dirette (4,4 miliardi, di cui poco più della metà relativi alla cartolarizzazione effettuata nel 2001). Nel luglio del 2002 l'Eurostat ha definito i criteri in base ai quali le cartolarizzazioni vengono considerate vendite effettive o prestiti (cfr. il capitolo della sezione C: La politica di bilancio del 2002, nella Relazione sull'anno 2002).

Nel 2003 l'incidenza delle entrate sul PIL è salita dal 45,3 per cento al 46,3, riflettendo il forte aumento delle imposte in conto capitale (1,4 punti percentuali) solo in parte compensato dal calo delle entrate correnti (-0,4 punti). Tra le prime sono stati contabilizzati gli introiti di competenza relativi ai condoni fiscali introdotti con la legge finanziaria per il 2003 (19,3 miliardi) e alla riapertura dei termini del condono per il rientro dei capitali dall'estero (0,6 miliardi). Riguardo alle seconde, è di particolare rilievo la flessione dell'incidenza delle imposte dirette (-0,6 punti); su di essa hanno influito numerosi fattori, tra cui l'entrata in vigore del primo modulo della riforma dell'imposta personale sul reddito, la congiuntura economica sfavorevole e i riflessi degli incentivi in favore degli investimenti accordati negli anni precedenti (cfr. il capitolo: *L'andamento delle entrate e delle spese in Italia*).

Lo scorso anno i proventi incassati dai condoni fiscali introdotti con la legge finanziaria per il 2003 sono stati pari a circa 13 miliardi. Data la possibilità di rateizzare il pagamento, le entrate di competenza del 2003 includono anche la stima dei versamenti attesi nell'anno in corso e in quelli successivi, complessivamente pari a 6,3 miliardi.

I saldi finanziari e il debito pubblico. – In occasione della notifica alla Commissione europea dei dati di finanza pubblica, effettuata il 1° marzo, scorso le statistiche relative al fabbisogno e al debito delle Amministrazioni pubbliche sono state oggetto di rilevanti revisioni.

Le revisioni sono state determinate dalla disponibilità di nuove informazioni riguardanti l'ammontare dei conti correnti postali detenuti dal settore privato e, per importi inferiori, dalla verifica delle procedure utilizzate per individuare la consistenza dei titoli pubblici di proprietà degli Enti di previdenza delle Amministrazioni pubbliche (cfr. il riquadro: Le revisioni apportate alle statistiche sul fabbisogno e sul debito delle Amministrazioni pubbliche, in Bollettino Economico, n. 42, 2004).

L'impatto delle modifiche è stato significativo dal 1999. Includendo gli effetti delle revisioni statistiche di carattere ordinario, il fabbisogno è stato rivisto al rialzo per 1,6 miliardi nel 1999, 0,7 nel 2000, 5,2 nel 2001 e 5,0 nel 2002; negli stessi anni, il debito è aumentato, rispettivamente, di 6,3, 7,0, 12,2 e 17,8 miliardi. Le revisioni delle stime riguardanti il fabbisogno non hanno avuto effetti su quelle relative all'indebitamento netto.

Nel 2003 il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 36,4 miliardi (2,8 per cento del PIL), contro i 42,4 del 2002 (3,4 per cento; tavv. C3, C4, aC6, aC7 e aC8). La riduzione riflette l'aumento dei proventi delle dismissioni mobiliari (16,8 miliardi, contro 1,9) dovuto principalmente alle operazioni connesse con la trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni (12,0 miliardi). Le regolazioni di debiti pregressi sono state pari a 8,5 miliardi (5,3 nel 2002), valore di poco superiore alla media del precedente quadriennio.

Tav. C4

SALDI E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(milioni di euro)

Voci	2000	2001	2002	2003
Indebitamento netto (1)	21.359	32.262	28.403	31.832
Fabbisogno complessivo	25.726	48.364	42.409	36.360
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari (2)	36.575	43.383	39.010	44.667
Debito	1.297.100	1.347.805	1.360.253	1.381.394
<i>Per memoria:</i>				
Regolazione debiti pregressi (2)	4.601	9.310	5.328	8.537
Dismissioni mobiliari (introiti -) (2)	-15.450	-4.329	-1.929	-16.844

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.

Con riferimento alla copertura del fabbisogno, sono diminuite le emissioni nette di titoli a medio e a lungo termine (a 23,4 miliardi, da 31,8 nel 2002) e sono aumentate quelle di titoli a breve termine (6,1 miliardi, contro rimborsi netti per 0,4 miliardi nel 2002). La vita media residua del debito obbligazionario è tuttavia aumentata da 5,5 a 6,0 anni (cfr. il capitolo della sezione D: Il mercato dei valori mobiliari). Sono stati rimborsati prestiti bancari per 5,2 miliardi (2,4 nel 2002). Le attività del Tesoro presso la Banca d'Italia sono state ridotte di 8,0 miliardi (erano diminuite di 2,2 nel 2002). I fondi raccolti con conti correnti postali detenuti da privati sono stati pari a 3,8 miliardi, in lieve flessione rispetto al 2002 (4,2 miliardi).

Escludendo dismissioni mobiliari e regolazioni di debiti pregressi, l'incidenza del fabbisogno sul PIL è passata dal 3,1 al 3,4 per cento. Si può stimare che il complesso delle misure con effetti temporanei abbia ridotto il fabbisogno netto di circa 2 punti percentuali del PIL, valore analogo a quello del 2002.

I provvedimenti con effetti transitori che hanno interessato il fabbisogno senza incidere sull'indebitamento netto includono le operazioni di cartolarizzazione relative ai contributi dell'INPS e ai crediti dell'INPDAP (che hanno determinato introiti, rispettivamente, pari a 0,2 e 0,3 punti percentuali del PIL). Viceversa, sul fabbisogno non hanno influito le entrate attese dalle rate non ancora incassate dei condoni fiscali (pari allo 0,5 per cento del prodotto), che invece hanno ridotto l'indebitamento netto.

Il divario tra il fabbisogno netto e l'indebitamento netto è stato pari all'1,0 per cento del prodotto, in linea con i valori del periodo 1999-2002. Il fabbisogno al netto delle sole dismissioni è risultato superiore all'indebitamento netto di 1,6 punti percentuali del PIL, valore pari a quello medio del precedente quadriennio.

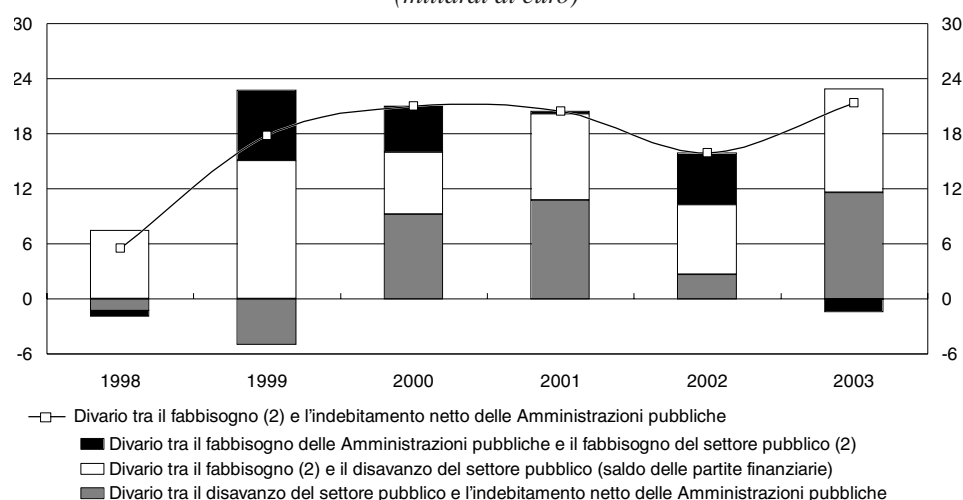
Il divario tra il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle sole dismissioni (calcolato dalla Banca d'Italia dal lato della copertura in termini di cassa) e l'indebitamento netto dello stesso settore (calcolato dall'Istat dal lato della formazione in termini di competenza economica), pari a circa lo 0,5 per cento del PIL tra il 1994 e il 1998, si è collocato su valori prossimi all'1,6 per cento nel quinquennio successivo (fig. C3). Il divario tra i due indicatori può essere ripartito in tre componenti: (a) il saldo delle partite finanziarie, che incide sul fabbisogno ma non sull'indebitamento netto (tale saldo è calcolato dal Ministero dell'Economia e delle finanze con riferimento al settore pubblico, un aggregato di enti che corrisponde sostanzialmente a quello delle Amministrazioni pubbliche); (b) lo scarto tra il disavanzo del settore pubblico (calcolato dal Ministero sottraendo al fabbisogno il saldo delle partite finanziarie) e l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche; tale scarto è riconducibile essenzialmente al diverso criterio contabile adottato nel computo dei due indicatori (la cassa per il disavanzo, la competenza per l'indebitamento); (c) lo scostamento tra il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche (calcolato dalla Banca d'Italia dal lato della copertura) e quello del settore pubblico (calcolato dal Ministero dal lato della formazione), che riflette soprattutto discrepanze statistiche connesse con le diverse fonti utilizzate (ulteriori chiarimenti metodologici sono contenuti nel capitolo della sezione C: La politica di bilancio del 2002, nella Relazione sull'anno 2002).

Nella media del periodo 1999-2003, circa la metà del divario complessivo è attribuibile al saldo delle partite finanziarie (oltre 0,8 punti percentuali del PIL), sempre in disavanzo, che è stato particolarmente elevato nel 1999 (15,1 miliardi) e nel 2003 (11,3); quasi un terzo (0,5 punti) è riconducibile alla differenza tra disavanzo di cassa e indebitamento di competenza, positiva dal 2000, che ha assunto particolare rilevanza nel 2001 (10,7 miliardi) e nel 2003 (11,6); la parte rimanente (0,3 punti) riflette la dif-

ferenza tra il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e quello del settore pubblico, che risulta rilevante nel 1999 e, in minor misura, nel 2000 e nel 2002. Sono ancora in corso i lavori dell'Alta commissione istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri per verificare la coerenza tra le statistiche di finanza pubblica elaborate dall'Istat, dal Ministero dell'Economia e delle finanze e dalla Banca d'Italia.

Fig. C3

DIVARIO TRA IL FABBISOGNO E L'INDEBITAMENTO NETTO (1)
(miliardi di euro)



Fonte: per il fabbisogno, il saldo delle partite finanziarie e il disavanzo del settore pubblico, Ministero dell'Economia e delle finanze, Rtc, vari anni; per il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche, Banca d'Italia; per l'indebitamento netto, Istat.

(1) I dati relativi al fabbisogno e all'indebitamento netto del 2000 escludono i proventi della vendita delle licenze UMTS. - (2) Fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari.

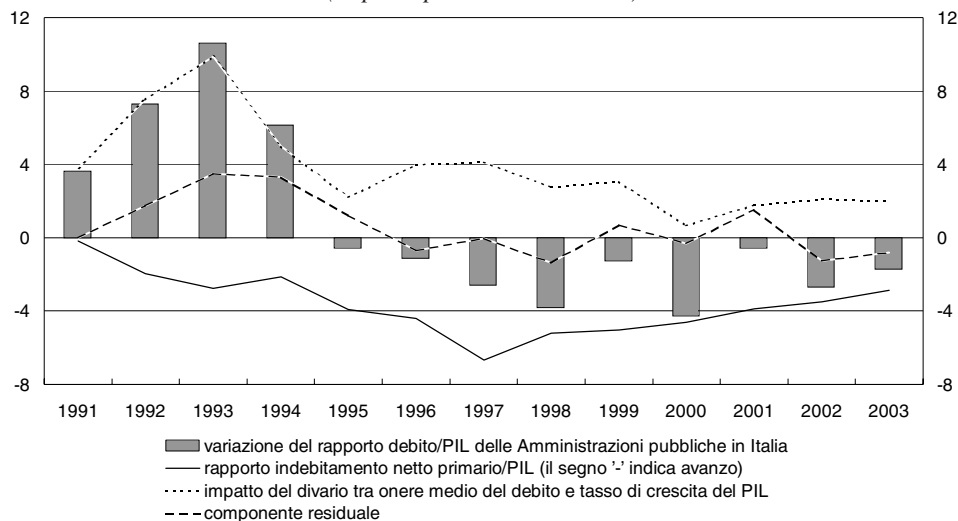
Il debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 21,1 miliardi (tavv. C4, aC9, aC10 e aC11). L'effetto accrescitivo esercitato dal fabbisogno netto e dalle regolazioni debitorie (complessivamente pari a 53,2 miliardi) è stato contenuto dalle dismissioni mobiliari (16,8 miliardi), dall'utilizzo delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia (8,0 miliardi), dall'emissione di titoli sopra la pari (che ha determinato un aumento del debito nominale inferiore di 3,9 miliardi all'ammontare dei fondi raccolti) e dall'apprezzamento dell'euro (che ha ridotto di 3,3 miliardi il controvalore delle passività denominate in altre valute).

Il rapporto tra il debito delle Amministrazioni pubbliche e il PIL è diminuito di 1,7 punti, al 106,2 per cento (tav. C3 e fig. C4). La riduzione derivante dall'avanzo primario è stata compensata per circa due terzi dall'aumento attribuibile al differenziale tra l'onere medio del debito e la crescita nominale del prodotto. Tale differenziale è sceso lievemente in quanto il calo dell'onere medio del debito (dal 5,4 al 5,1 per cento) è stato superiore al rallentamento del PIL (dal 3,4 al 3,2 per cento). La componente residuale, somma algebrica della differenza tra la variazione del debito e il fabbisogno complessivo (-1,2 per cento del PIL) e di quella tra il fab-

bisogno complessivo e l'indebitamento netto (oltre 0,3 punti), ha ridotto il rapporto di 0,8 punti.

Fig. C4

**VARIAZIONE DEL RAPPORTO TRA DEBITO PUBBLICO
E 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.

*La trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni. – Dal 12 dicembre del 2003 la Cassa depositi e prestiti è diventata una società per azioni e non è più classificata nel settore delle Amministrazioni pubbliche, ma fra gli intermediari finanziari non bancari (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione *Principali provvedimenti: Disposizioni finanziarie e di ordinamento statale*).*

La CDP finanzia le Amministrazioni pubbliche e gli organismi di diritto pubblico utilizzando il risparmio postale e l'emissione di titoli o altre operazioni finanziarie che possono fruire della garanzia dello Stato. La CDP inoltre finanzia la realizzazione di opere infrastrutturali volte alla fornitura di servizi pubblici ricorrendo, senza la garanzia dello Stato, a emissioni di titoli e ad altre operazioni finanziarie.

Prima della trasformazione le principali attività della Cassa erano costituite da depositi presso la Tesoreria (circa 180 miliardi) e da prestiti in favore di Amministrazioni pubbliche (oltre 70 miliardi); le passività riguardavano prevalentemente la raccolta postale (oltre 230 miliardi, considerando i buoni postali al valore di rimborso). Con la trasformazione, parte delle passività e delle attività dell'ente è stata trasferita allo Stato. L'attivo patrimoniale iniziale della nuova società per azioni includeva prestiti in favore di Amministrazioni pubbliche per 47,5 miliardi e depositi presso la Tesoreria per circa 30,5. Le passività erano principalmente costituite dalla parte del risparmio postale che non era stata trasferita al Ministero dell'Economia e delle finanze (80 miliardi, relativi a libretti e buoni postali).

La trasformazione della Cassa in società per azioni, il trasferimento di parte delle passività e delle attività dell'ente allo Stato e la riclassificazione della CDP hanno modificato in misura significativa la composizione del debito delle Amministrazioni pubbliche; l'impatto sul livello del debito e, contabilmente, sul fabbisogno è stato limitato (-0,6 miliardi; cfr. il riquadro: *La trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni e gli effetti sul debito pubblico*, in *Bollettino Economico*, n. 42, 2004). Tuttavia, riduzioni consistenti del fabbisogno e del debito sono derivate dal trasferimento di partecipazioni azionarie dal Tesoro alla CDP (11,0 miliardi, a fronte di una riduzione dei depositi presso la Tesoreria) e dalla vendita da parte del Tesoro alle fondazioni bancarie del 30 per cento della CDP (1,0 miliardi).

In assenza delle operazioni relative alla trasformazione della Cassa, alla fine dello scorso anno le passività dell'ente avrebbero inciso sul debito pubblico per 154,1 miliardi, relativi in gran parte alla raccolta postale (pari a 152,9 miliardi, considerando i buoni postali al valore facciale di emissione). In conseguenza di tali operazioni, sono state invece incluse nel debito pubblico la parte attribuita allo Stato delle passività della Cassa (75,5 miliardi, quasi interamente relativi alla raccolta postale) e la parte delle attività attribuite alla CDP che questa vanta nei confronti di Amministrazioni pubbliche (78,0 miliardi, per depositi e prestiti).

Nelle statistiche pubblicate dalla Banca d'Italia, in base alle informazioni inizialmente disponibili, le attività della CDP in favore di Amministrazioni pubbliche erano state finora imputate per 30,5 miliardi al debito delle Amministrazioni centrali (per i depositi presso la Tesoreria) e per 47,5 miliardi a quello delle Amministrazioni locali (per i prestiti). Informazioni successive hanno determinato una riallocazione del debito fra i sottosettori delle Amministrazioni pubbliche: i prestiti della CDP sono ora attribuiti per 20,0 miliardi alle Amministrazioni locali e per 27,5 alle Amministrazioni centrali.

Sul fabbisogno consolidato delle Amministrazioni locali e delle Amministrazioni centrali, rispettivamente pari a 25,2 e a 11,2 miliardi nel 2003, si è riflessa contabilmente la riallocazione delle poste patrimoniali connesse con la trasformazione e la riclassificazione della Cassa. Escludendo gli effetti di tali riallocazioni, ma non quelli delle dimissioni mobiliari, il fabbisogno dei due sottosettori sarebbe stato, rispettivamente, pari a 5,2 e 31,8 miliardi.

L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE IN ITALIA

Le entrate delle Amministrazioni pubbliche

Le entrate delle Amministrazioni pubbliche, in termini di competenza economica, sono risultate pari a 602,8 miliardi, in aumento del 5,5 per cento rispetto al 2002; la loro incidenza sul PIL è passata dal 45,3 al 46,3 per cento (tavv. C5 e aC1).

Le entrate correnti, cresciute del 2,2 per cento, sono scese in rapporto al PIL di 0,4 punti percentuali, al 44,5 per cento. La flessione delle imposte dirette (-0,6 punti) e di quelle indirette (-0,2 punti) è stata solo in parte compensata dall'aumento dei contributi sociali effettivi (0,4 punti).

Le imposte dirette sono diminuite dello 0,9 per cento. Alla dinamica hanno contribuito, oltre alla situazione congiunturale sfavorevole, gli effetti dell'introduzione del primo modulo della riforma dell'imposta personale sul reddito e quelli delle agevolazioni per gli investimenti concesse negli anni precedenti al 2003.

Tav. C5

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

Voci	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Imposte dirette	16,0	14,9	14,7	15,3	16,0	14,4	15,0	14,6	15,0	14,2	13,6
Imposte indirette	12,0	11,8	12,1	11,8	12,4	15,3	15,1	15,0	14,5	14,7	14,5
Entrate tributarie correnti	28,0	26,7	26,8	27,1	28,5	29,7	30,1	29,6	29,5	28,9	28,1
Contributi sociali effettivi ..	13,5	13,2	13,0	14,6	14,9	12,5	12,4	12,4	12,3	12,5	12,9
Contributi sociali figurativi	1,8	1,9	1,7	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Entrate fiscali correnti ...	43,3	41,7	41,6	42,2	43,8	42,5	42,9	42,3	42,1	41,7	41,3
Imposte in c/capitale	0,7	0,1	0,6	0,3	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	1,6
Pressione fiscale	44,0	41,8	42,2	42,5	44,5	42,9	43,0	42,4	42,2	41,9	42,8
Altre entrate correnti	3,1	2,9	3,1	3,2	3,2	3,2	3,3	3,0	3,3	3,2	3,2
Altre entrate in c/capitale	0,2	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Totale entrate ...	47,3	45,1	45,6	45,8	48,0	46,5	46,7	45,8	45,7	45,3	46,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.

Le imposte indirette sono cresciute dell'1,8 per cento; sono rimaste sostanzialmente invariate se si esclude il gettito del versamento effettuato a dicembre dalle banche concessionarie della riscossione, pari all'1 per cento delle somme introitate nell'anno precedente e recuperabile nell'anno successivo (2,7 miliardi). Sulla modesta crescita delle imposte indirette ha presumibilmente influito un aumento dei rimborsi d'imposta di competenza dell'anno, per i quali non sono ancora disponibili informazioni.

A fronte di un incremento delle retribuzioni lorde del 3,8 per cento, i contributi sociali effettivi sono cresciuti del 6,2; la loro incidenza sul PIL è passata dal 12,5 al 12,9 per cento.

I contributi sociali pagati dai datori di lavoro del settore privato sono aumentati del 5,5 per cento, a fronte di una crescita delle retribuzioni del 3,5; sulla dinamica ha influito la regolarizzazione di lavoratori subordinati extracomunitari (cfr. il capitolo della sezione B: Il mercato del lavoro). I contributi sociali pagati dai lavoratori dipendenti sono cresciuti del 5,8 per cento, quelli degli autonomi del 5,7, anche per effetto dell'aumento di 0,2 punti percentuali dell'aliquota contributiva previdenziale (al 16,80 e al 17,19 per cento, rispettivamente, per gli artigiani e per i commercianti). I contributi sociali effettivi a carico delle Amministrazioni pubbliche sono aumentati dell'8,1 per cento, a fronte di un incremento delle retribuzioni del 4,4; vi ha influito il pagamento all'INPDAP di contributi arretrati per il personale supplente della scuola.

Le entrate in conto capitale sono passate dallo 0,4 all'1,9 per cento del PIL, in connessione con i condoni fiscali introdotti con la legge finanziaria per il 2003 (19,3 miliardi, inclusi gli importi attesi dalle rate ancora da versare), con la proroga dello scudo fiscale (0,6 miliardi) e con i maggiori contributi agli investimenti ricevuti dalla UE (1,9 miliardi).

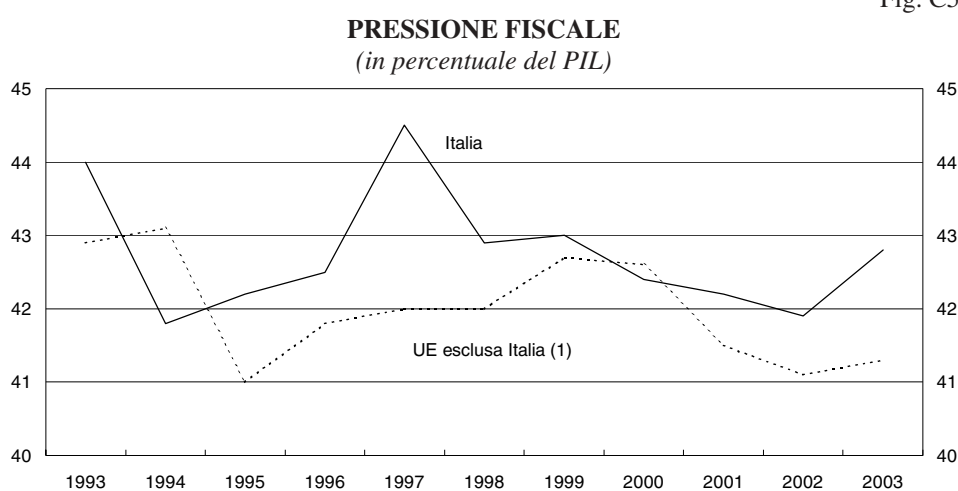
La pressione fiscale è tornata ad aumentare, passando dal 41,9 al 42,8 per cento (fig. C5). Le misure di natura temporanea hanno accresciuto le entrate per un ammontare valutabile in circa 2 punti percentuali del PIL, contro 0,6 punti nel 2002. Escludendo gli effetti di tali misure la pressione fiscale è diminuita di 0,5 punti.

I principali tributi. – La dinamica dei singoli tributi è analizzata di seguito con riferimento alle entrate di cassa contabilizzate nel bilancio dello Stato (tav. aC5).

Le informazioni sulle entrate tributarie del conto economico delle Amministrazioni pubbliche necessarie per un'analisi dettagliata dei singoli tributi dell'anno precedente sono pubblicate annualmente dall'Istat nel corso dell'estate (in Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche). Prima di tale pubblicazione sono disponibili esclusivamente i dati di competenza giuridica (accertamenti) diffusi mensilmente dal Ministero

dell'Economia e delle finanze (in Bollettino delle entrate tributarie) e i dati di cassa rilevati e pubblicati mensilmente dalla Banca d'Italia (in Supplementi al Bollettino Statistico – Indicatori monetari e finanziari – Finanza Pubblica). I singoli tributi vengono di seguito analizzati sulla base dei dati di cassa per due motivi: tali dati sono sostanzialmente coerenti a livello annuale con quelli di competenza giuridica; sono disponibili in serie storiche più lunghe, dato che il Ministero ha riavviato la pubblicazione dei dati in termini di competenza giuridica nel 2002.

Fig. C5



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) Media ponderata in base al PIL dei dati relativi ai paesi che nel 2003 appartenevano alla UE. In seguito al passaggio al SEC95, la serie presenta una discontinuità fra il 1994 e il 1995.

Nel 2003, in base alle entrate di cassa contabilizzate nel bilancio dello Stato, le *imposte dirette* sono cresciute del 4,2 per cento (7,1 miliardi), sostanzialmente in linea con quanto risulta dai dati sugli accertamenti (3,8 per cento). Escludendo le somme relative ai condoni fiscali registrate nel bilancio (7,8 miliardi, pari a 0,6 punti percentuali del PIL) le imposte dirette sono diminuite dello 0,4 per cento (-0,7 per cento in base agli accertamenti).

Gli introiti dell'Irpef sono cresciuti del 3,3 per cento (3,9 miliardi). La componente relativa alle ritenute sui redditi da lavoro dipendente e assimilati è aumentata del 3,3 per cento (2,9 miliardi), registrando una dinamica inferiore a quella delle retribuzioni lorde (3,8 per cento) e delle pensioni (4,7 per cento). La crescita è stata contenuta dagli effetti dell'introduzione del primo modulo della riforma dell'imposta personale sul reddito, ufficialmente valutati per questa componente in 4,2 miliardi (cfr. il riquadro: *Il primo modulo della riforma dell'imposta sul reddito*, in *Bollettino Economico*, n. 40, 2003). La parte autoliquidata dell'imposta è aumentata del 3,1 per cento (0,6 miliardi). Il versamento a saldo è diminuito del 3,7 per cento (-0,2 miliardi) risentendo della fase congiunturale avversa e degli effetti delle agevolazioni per gli investimenti concesse negli anni precedenti. Le

somme versate in acconto sono cresciute del 5,4 per cento (0,8 miliardi), in connessione anche con il venir meno degli effetti di tali agevolazioni.

La dinamica dell'Irpeg (-2,4 per cento, pari a 0,7 miliardi) riflette la riduzione del saldo delle imposte dovute per il 2002, sul quale hanno influito lo sfavorevole andamento congiunturale e le agevolazioni per gli investimenti. Il versamento in acconto, che non risente di tali agevolazioni, è cresciuto dell'1,2 per cento (0,3 miliardi), in connessione con l'aumento dal 98,5 al 99 per cento della sua misura. In direzione opposta ha operato la riduzione dal 35 al 34 per cento dell'aliquota d'imposta per il 2003.

Gli introiti delle imposte sostitutive sugli interessi e sulle plusvalenze sono diminuiti del 16,8 per cento (-2,1 miliardi), risentendo della flessione dei tassi di interesse; alla dinamica ha contribuito anche il calo degli introiti relativi all'imposta sulle plusvalenze da cessioni d'azienda. È rimasto pressoché nullo il gettito relativo all'imposta sul risparmio gestito.

La diminuzione delle altre imposte dirette (-1,7 miliardi) deriva principalmente dal venir meno dell'acconto versato nel 2002 dai concessionari della riscossione a valere sugli obiettivi di incremento degli incassi mediante ruoli e dall'ulteriore riduzione degli introiti relativi alle imposte sostitutive introdotte con le manovre di bilancio degli ultimi anni (sulle rivalutazioni delle partecipazioni e dei beni aziendali, dei terreni e delle partecipazioni detenute dalle persone fisiche).

Le imposte indirette erariali sono cresciute in termini di cassa del 5,2 per cento (8,0 miliardi); tale dinamica è inferiore a quella risultante dai dati sugli accertamenti (6,0 per cento). Escludendo le somme direttamente imputabili ai condoni fiscali (3,1 miliardi, pari allo 0,2 per cento del PIL), l'incremento si riduce al 3,2 per cento (4,0 secondo i dati sugli accertamenti).

La dinamica delle imposte indirette è stata sostenuta dagli introiti del versamento a carico delle banche concessionarie della riscossione effettuato a dicembre (2,7 miliardi). La flessione delle entrate relative al lotto e alle lotterie (-22,8 per cento, pari a 2,0 miliardi) è stata più che compensata dall'andamento dell'IVA (3,7 per cento, 3,5 miliardi), dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (1,8 per cento, 0,4 miliardi), di quella sul gas metano (31,5 per cento, 0,9 miliardi) e delle tasse sulle concessioni governative (44,4 per cento, 0,4 miliardi).

La crescita delle imposte di fabbricazione sugli oli minerali è stata contenuta dall'anticipo alla fine del 2002 di una parte dei versamenti dovuti nel gennaio del 2003. Il significativo aumento degli introiti dell'accisa sul gas metano è connesso con l'incremento del saldo relativo al 2002 versato nel mese di marzo.

L'imposta sul consumo dei tabacchi è rimasta pressoché invariata: all'aumento dei prezzi delle sigarette stabilito dai produttori sono corrisposti un calo dei consumi e una riallocazione degli stessi in favore delle marche meno costose.

Le spese delle Amministrazioni pubbliche

Le spese delle Amministrazioni pubbliche sono risultate pari a 634,6 miliardi, in aumento del 5,8 per cento rispetto al 2002; la loro incidenza sul PIL è passata dal 47,6 al 48,8 per cento (tavv. C6 e aC1). Se si escludono i proventi derivanti dalle cessioni di immobili del patrimonio pubblico (11,0 miliardi nel 2002 e 2,7 nel 2003), contabilizzati in riduzione degli investimenti, le spese complessive sono cresciute del 4,3 per cento, dal 48,5 al 49,0 per cento del prodotto. La spesa per interessi è scesa dal 5,8 al 5,3 per cento del PIL. È ulteriormente aumentata l'incidenza delle uscite correnti primarie, dal 38,4 al 39,4 per cento (fig. C6); le spese in conto capitale, escludendo i proventi delle dismissioni, sono rimaste invariate al 4,3 per cento del prodotto.

Tav. C6

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

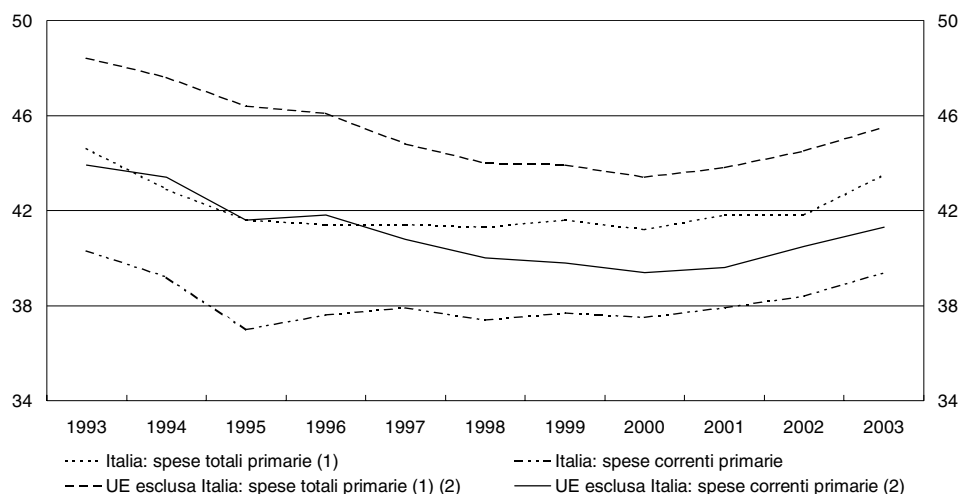
Voci	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Redditi da lavoro dipendente	12,3	11,9	11,2	11,5	11,6	10,7	10,6	10,6	10,8	10,8	11,0
Consumi intermedi.....	5,2	5,2	4,8	4,8	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,3
Prestazioni sociali in natura acquisite sul mercato	2,4	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,4	2,6	2,6	2,6
Prestazioni sociali in denaro	17,0	17,3	16,7	16,9	17,3	17,0	17,1	16,8	16,6	17,0	17,2
Interessi	13,0	11,4	11,5	11,5	9,4	8,0	6,7	6,5	6,5	5,8	5,3
Altre spese correnti.....	3,3	2,7	2,3	2,5	2,2	2,9	2,8	2,8	2,8	2,9	3,2
Totale spese correnti	53,3	50,6	48,5	49,1	47,2	45,4	44,4	43,9	44,4	44,2	44,7
Investimenti fissi lordi (2).....	2,6	2,3	2,1	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	1,9	2,6
Altre spese in conto capitale (3)....	1,7	1,5	2,5	1,6	1,3	1,5	1,6	1,3	1,4	1,6	1,4
Totale spese in conto capitale (2) (3)	4,3	3,7	4,6	3,8	3,5	3,9	4,0	3,7	3,9	3,4	4,1
Totale spese (2) (3) ...	57,6	54,3	53,2	52,9	50,7	49,3	48,4	47,6	48,3	47,6	48,8
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2) (3)</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>41,8</i>	<i>41,8</i>	<i>43,5</i>

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1. – (2) In questa voce sono registrati, con 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".

Fig. C6

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

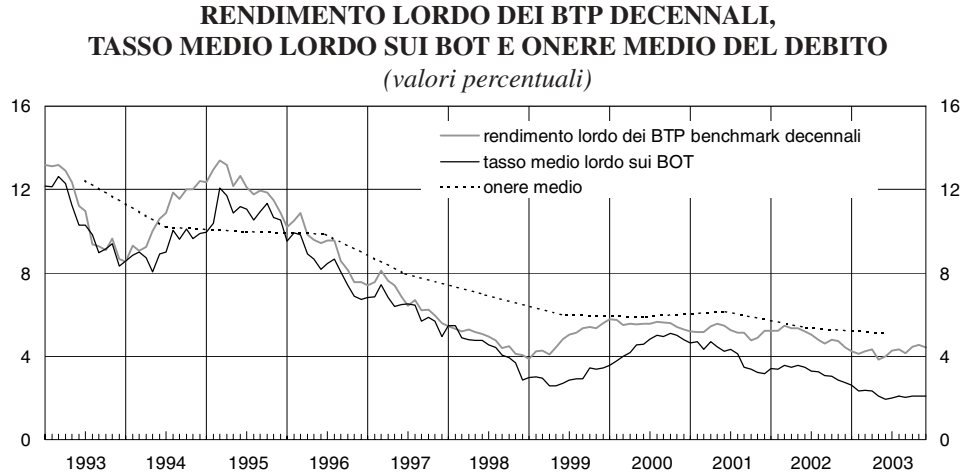
(1) In questa voce sono registrati, con segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico; non sono inclusi i proventi delle licenze UMTS portati anche essi in riduzione delle spese nella contabilità nazionale. – (2) Media ponderata in base al PIL dei dati relativi ai paesi che nel 2003 appartenevano alla UE. In seguito al passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità fra il 1994 e il 1995.

Gli interessi passivi. – L'incidenza di questa voce di spesa sul PIL è diminuita significativamente per il secondo anno consecutivo (–0,7 punti percentuali nel 2002 e –0,5 nel 2003). L'onere medio del debito (il rapporto tra la spesa per interessi e la consistenza iniziale delle passività), rimasto pressoché stabile al 6,0 per cento nel triennio 1999-2001, è sceso al 5,4 per cento nel 2002 e al 5,1 nel 2003, in connessione con la diminuzione dei tassi di interesse e con l'estinzione di titoli con cedole relativamente elevate (fig. C7). Inoltre, in riduzione della spesa hanno influito operazioni di swap per 1,9 e 0,6 miliardi, rispettivamente, nel 2002 e nel 2003.

Tra il mese di ottobre del 2000 e il mese di giugno del 2003 il tasso medio lordo sulle tre scadenze dei BOT è diminuito dal 5,1 all'1,9 per cento; alla fine dello scorso anno è risalito lievemente, al 2,1. Il rendimento lordo dei BTP decennali, pari al 5,7 per cento nel settembre del 2000, è sceso fino al 3,7 nel mese di giugno del 2003, per risalire alla fine dell'anno al 4,4. 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. Nel 2003 sono giunti a scadenza ulteriori 24,8 miliardi di BTP decennali, con cedole comprese tra l'8,5 e il 12 per cento.

Il differenziale tra i tassi di interesse a lungo termine e quelli a breve termine si è progressivamente ampliato dal 2000, sia in Italia sia nel complesso dell'area dell'euro. In Italia il differenziale tra il rendimento lordo dei BTP decennali e il tasso medio lordo sulle tre scadenze dei BOT è passato da un valore medio annuo di 1,1 punti percentuali nel 2000 a 2,1 nel 2003.

Fig. C7



All'ampliamento del differenziale è corrisposto un aumento della quota dei titoli a breve termine sul totale dei titoli: dal 9,2 per cento nel 2000 al 10,2 nel 2003, in Italia; dall'11,5 al 13,1, nell'area dell'euro. In Italia la quota dei titoli a breve termine e a tasso variabile è invece scesa, dal 30,4 per cento nel 2000 al 27,0 nel 2003, proseguendo una tendenza in atto da oltre un decennio.

All'inizio degli anni novanta un aumento di un punto percentuale dei tassi all'emissione si sarebbe riflesso quasi interamente sull'onere medio del debito in circa quattro anni. Sulla base dell'attuale struttura del debito, si può stimare che un equivalente aumento determini, nello stesso anno, una crescita dell'onere medio pari a circa 0,2 punti. Nel secondo anno l'onere medio salirebbe di altri 0,25 punti; sia nel terzo sia nel quarto anno si realizzerebbero ulteriori aumenti pari, approssimativamente, a 0,1 punti.

Le prestazioni sociali in denaro. – L'incidenza di queste erogazioni sul prodotto è aumentata di 0,2 punti percentuali, al 17,2 per cento. La dinamica (4,8 per cento, contro il 5,8 del 2002) riflette quella della spesa per pensioni e rendite (4,7, contro il 6,2 del 2002); in rapporto al PIL, quest'ultima spesa è salita dal 15,4 al 15,7 per cento.

Sul rallentamento della spesa per pensioni e rendite hanno influito: a) l'adeguamento automatico delle pensioni alla dinamica dei prezzi, passato dal 3,0 per cento del 2002 al 2,2 (l'incremento concesso nel 2003, sulla base di una stima provvisoria dell'inflazione del 2002, è stato pari al 2,4 per cento; di contro, sono venute meno, con un effetto di -0,2 punti, le somme una tantum pagate nel 2002 per compensare la differenza tra il tasso d'inflazione effettivo e quello utilizzato in via provvisoria per l'adeguamento dei trattamenti nel 2001); b) l'integrazione a 516,46 euro mensili degli importi di alcune prestazioni previdenziali e assistenziali disposta dalla legge finanziaria per il 2002, che aveva sostenuto la crescita della spesa in quell'anno.

Sulla dinamica del numero delle pensioni hanno influito, con effetti opposti: a) l'aumento nel 2003 (da 55 a 56 anni) dell'età minima per il pensionamento di anzianità dei lavoratori dipendenti del settore pubblico con un'anzianità contributiva di 35 anni; b) l'aumento nel 2001 (da 55 a 56 anni per i dipendenti privati, da 54 a 55 per i dipendenti pubblici e da 57 a 58 per i lavoratori autonomi) del requisito di età per il pensionamento in presenza di un'anzianità contributiva di 35 anni, per effetto del quale alcuni lavoratori hanno dovuto posticipare il pensionamento dal 2002 al 2003. Le scelte di pensionamento dei lavoratori potrebbero, inoltre, aver risentito dell'estensione, disposta con la legge finanziaria per il 2003, del regime di totale cumulabilità tra reddito da lavoro e pensione di anzianità a coloro che abbiano raggiunto un'anzianità contributiva di 37 anni e 58 anni di età.

La componente assistenziale della spesa per pensioni è cresciuta del 7,6 per cento, contro il 20,6 del 2002, riflettendo l'aumento della spesa per i trattamenti di invalidità (9,1 per cento nel 2003, contro il 23,4 nel 2002), sulla quale ha ancora influito lo smaltimento di pratiche arretrate. L'incidenza sul PIL è rimasta costante all'1,2 per cento.

Il complesso degli esborsi per le indennità di disoccupazione e di mobilità e per la Cassa integrazione guadagni è aumentato per il secondo anno consecutivo (10,5 per cento nel 2002 e 4,3 nel 2003); la crescita nel 2003 riflette l'incremento delle ore autorizzate di CIG nel settore industriale. La spesa per gli assegni familiari è cresciuta dello 0,9 per cento; quella per le indennità di fine rapporto dei dipendenti pubblici del 10,3, dopo essersi ridotta significativamente nel 2001 e nel 2002.

I redditi da lavoro dipendente. – Gli esborsi sono aumentati del 5,3 per cento, passando dal 10,8 all'11,0 per cento del PIL. Le retribuzioni lorde sono cresciute del 4,4 per cento. Escludendo i militari di leva, l'occupazione è rimasta pressoché costante; l'incremento delle retribuzioni unitarie (circa il 4,4 per cento) è stato sospinto dal rinnovo dei contratti relativi al biennio 2002-03 per circa un terzo dei dipendenti pubblici, che ha comportato significativi esborsi per arretrati. Gli oneri sociali a carico delle Amministrazioni pubbliche sono cresciuti del 7,3 per cento.

Nel corso del 2003 sono stati perfezionati i rinnovi dei contratti di lavoro in quattro comparti del pubblico impiego; essi hanno interessato circa 1,2 milioni di dipendenti. Nel mese di maggio è stato concluso il contratto per il personale non docente dell'Università (circa 60.000 dipendenti) relativo al biennio 2000-01. Gli altri tre contratti hanno riguardato il biennio 2002-03. Il contratto dei dipendenti ministeriali (circa 190.000) è stato perfezionato nel mese di luglio; sono stati corrisposti arretrati per un importo medio pari a circa 1.200 euro. Il rinnovo contrattuale per i dipendenti della scuola (circa 900.000) è stato concluso nel mese di agosto; gli arretrati sono stati pari in media a circa 1.500 euro. Infine, nel mese di dicembre è stato perfezionato il contratto dei dipendenti degli enti pubblici non economici (circa 60.000). Nei primi mesi del 2004 sono stati conclusi i rinnovi contrattuali dei comparti della sanità (circa 570.000 dipendenti) e degli enti territoriali (circa 580.000 dipendenti). In tutti i comparti gli aumenti retributivi sono stati pressoché in linea con quanto stabilito, per l'intero pubblico impiego, nel protocollo d'intesa siglato dal Governo e dai sindacati nel febbraio del 2002 (5,7 per cento complessivamente per il biennio 2002-03).

Altre voci della spesa corrente. – L'incidenza di queste componenti di spesa sul PIL è aumentata di 0,5 punti percentuali, all'11,1 per cento. I consumi intermedi hanno registrato un tasso di crescita particolarmente elevato (8,8 per cento, contro l'1,7 del 2002); la loro quota sul PIL è salita dal 5,0 al 5,3 per cento. Tale spesa è aumentata significativamente in tutti i sottosectori delle Amministrazioni pubbliche. La crescita è stata particolarmente rilevante nelle Amministrazioni centrali, dove è risultata pari al 16,3 per cento (contro -6,4 nel 2002; tav. aC2). Sull'aumento hanno influito slittamenti di spesa dal 2002 connessi con le restrizioni attuate dal Governo nell'ultima parte di quell'anno.

Le prestazioni sociali in natura sono cresciute dello 0,5 per cento, contro il 5,7 del 2002; la dinamica è stata contenuta dalla notevole riduzione della spesa farmaceutica, che costituisce circa un terzo del totale delle erogazioni (cfr. il paragrafo: Le Amministrazioni locali). Le altre spese correnti sono aumentate del 13,4 per cento, dal 2,9 al 3,2 per cento del prodotto. Esse includono i trasferimenti alla UE relativi alla quarta risorsa, passati da 7,2 a 8,8 miliardi, e i contributi alla produzione.

Le spese in conto capitale. – Escludendo i proventi derivanti dalla vendita di immobili del patrimonio pubblico effettuata con operazioni di cartolarizzazione (8,9 miliardi nel 2002 e 1,2 nel 2003) e con procedure ordinarie (2,1 miliardi nel 2002 e 1,5 nel 2003), la spesa per investimenti è aumentata del 6,9 per cento (8,1 nel 2002); l'incidenza sul PIL è salita dal 2,8 al 2,9 per cento.

I contributi agli investimenti sono diminuiti del 2,9 per cento; erano aumentati del 13,6 nel 2002, in connessione con le agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate e per l'occupazione introdotte con la manovra di bilancio per il 2001. L'incidenza sul PIL è tornata sul livello del 2001 (1,3 per cento), dopo essere salita all'1,4 nel 2002.

I trasferimenti alle imprese. – Il complesso delle erogazioni in favore delle imprese, ottenuto aggregando i contributi alla produzione e la parte loro destinata dei trasferimenti correnti, dei contributi agli investimenti e degli altri trasferimenti in conto capitale, è aumentato dello 0,9 per cento, a 30,8 miliardi; l'incidenza sul prodotto è rimasta stabile al 2,4 per cento. La componente di parte corrente è cresciuta del 5,7 per cento (dall'1,2 all'1,3 per cento del PIL); quella in conto capitale è diminuita del 4,1 (dall'1,2 all'1,1 per cento del prodotto).

Nel 2003 circa il 60 per cento delle erogazioni di parte corrente e quasi la metà di quelle in conto capitale hanno riguardato le Amministrazioni locali; la parte rimanente, complessivamente 14,2 miliardi, ha riguardato le Amministrazioni centrali.

Indicazioni sulla composizione delle spese delle Amministrazioni centrali possono essere desunte dai dati di cassa contabilizzati nel bilancio dello Stato. Secondo tali dati, i trasferimenti correnti alle imprese nel 2003 sono stati pari a 5,0 miliardi; di questi circa 2,7 sono stati destinati a società di servizi pubblici, 0,9 a scuole e università non statali, 0,2 ai servizi ferroviari in concessione; la parte rimanente è stata ripartita tra numerose altre categorie di beneficiari. Con riferimento alla componente in conto capitale, i contributi alle imprese sono stati pari a 9,1 miliardi. Essi hanno riguardato crediti di imposta connessi con le agevolazioni per gli investimenti nelle aree svantaggiate e per l'occupazione per 3,9 miliardi, dei quali solo 1,7 sono stati utilizzati dai contribuenti nel 2003. I rimanenti contributi sono stati destinati principalmente a: agevolazioni per imprese industriali (circa un miliardo), società di servizi pubblici (0,7 miliardi), Fondo agevolazioni ricerca IMI (0,6 miliardi) e industria navalmeccanica (0,6 miliardi).

Le Amministrazioni locali

L'indebitamento netto delle Amministrazioni locali è risultato pari allo 0,2 per cento del PIL (tav. aC3). Proseguendo una tendenza espansiva in atto dalla metà degli anni novanta, le spese hanno raggiunto il 15,0 per cento del PIL; le entrate sono salite al 14,8 per cento del prodotto.

Le entrate totali, pari a 192,3 miliardi, sono cresciute del 7,4 per cento. La quota di entrate diverse dai trasferimenti pubblici si è ulteriormente ampliata sia in rapporto al PIL (dall'8,2 all'8,7 per cento) sia in rapporto alle entrate totali delle Amministrazioni pubbliche (dal 18,0 al 18,8 per cento).

La crescita delle entrate correnti (3,9 per cento, 6,4 miliardi) è stata sostenuta dalla componente tributaria: le imposte dirette sono aumentate dell'11,8 per cento (2,8 miliardi), in relazione al maggiore gettito delle addizionali all'Irpef regionali e comunali; quelle indirette del 3,6 per cento (2,1 miliardi), sospinte dagli introiti relativi all'IRAP. I trasferimenti correnti sono rimasti sostanzialmente stabili; dal 1998 la loro incidenza sul PIL è divenuta inferiore a quella delle entrate tributarie.

Tra le imposte dirette delle Amministrazioni locali, è aumentato il gettito delle addizionali all'Irpef sia regionali sia comunali (rispettivamente da 5,0 a 6,2 miliardi e da 1,1 a 1,6; tav. C7). L'andamento è connesso con le maggiorazioni di aliquota applicate da diverse Amministrazioni sull'imposta dovuta per il 2002 che, dati i meccanismi di versamento, hanno avuto effetto sul gettito del 2003 (cfr. il paragrafo della sezione C: Le Amministrazioni locali, nella Relazione sull'anno 2002); sul gettito dell'addizionale comunale ha inciso anche il maggior numero di enti che ha istituito tale prelievo.

ENTRATE CORRENTI DEGLI ENTI TERRITORIALI (1)
(milioni di euro)

Voci	2001	2002	2003
Imposte dirette	20.671	24.102	26.942
Regioni (2)	18.569	21.603	23.913
di cui: <i>addizionale all'Irpef</i>	4.430	4.975	6.166
<i>tasse automobilistiche (famiglie)</i>	3.227	3.086	....
Comuni	2.102	2.499	3.029
di cui: <i>addizionale all'Irpef</i>	715	1.096	1.572
<i>ICI (aree edificabili)</i>	953	970	....
Imposte indirette	55.707	57.371	59.534
Regioni (2)	40.288	40.403	41.654
di cui: <i>IRAP</i>	31.287	32.072	33.590
<i>quota regionale accisa su benzina</i>	2.171	1.596	1.206
<i>tasse automobilistiche (imprese)</i>	791	682	....
<i>addizionale imposta gas metano</i>	651	659	....
<i>tributo speciale per deposito in discarica dei rifiuti</i>	303	304	....
Province	3.169	3.552	4.198
di cui: <i>imposta sull'assicurazione RC auto</i>	1.517	1.854	....
<i>imposta di trascrizione al PRA</i>	1.057	1.079	....
Comuni	12.250	13.416	13.682
di cui: <i>ICI (al netto aree edificabili)</i>	8.744	9.245	....
<i>imposta sulla pubblicità e diritti affissioni pubbliche</i> ..	396	403	....
Trasferimenti da enti pubblici (consolidati)	55.121	54.205	53.679
Regioni	42.817	42.921	42.307
di cui: <i>compartecipazione all'IVA</i>	19.800	28.370	30.328
Province	2.750	2.718	2.796
Comuni	16.628	16.024	16.320
Altre entrate correnti	14.446	15.201	16.620
Regioni	3.369	3.074	3.759
Province	1.316	1.382	1.758
Comuni	9.761	10.745	11.103
Totale entrate correnti ...	145.945	150.879	156.775

Fonti: Istat, Ministero dell'Economia e delle finanze, *Rendiconto generale dell'amministrazione dello Stato* e Tesorerie provinciali dello Stato. Cfr. nell'Appendice la sezione: *Note metodologiche*.

(1) Gli altri tributi regionali non specificati nella tavola includono: le tasse sulle concessioni regionali e le imposte sulle concessioni statali (nella voce "imposte indirette"), la tassa per il diritto allo studio universitario e quella per l'abilitazione professionale (fra le "altre entrate correnti"). Gli altri tributi provinciali includono: il tributo per la tutela ambientale e l'addizionale sul consumo di energia elettrica (nella voce "imposte indirette"), la tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (fra le "altre entrate correnti"). Gli altri tributi comunali includono: l'addizionale sul consumo di energia elettrica (nella voce "imposte indirette"), la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi e la tassa per l'occupazione degli spazi e aree pubbliche (fra le "altre entrate correnti"). - (2) Una componente quantitativamente rilevante di tale voce è rappresentata dalle imposte erariali di pertinenza delle Regioni a statuto speciale.

La crescita nel 2003 delle imposte indirette è in larga parte attribuibile al gettito dell'IRAP (passato da 32,1 a 33,6 miliardi). In direzione opposta ha agito l'ulteriore flessione degli introiti legati all'accisa sulla benzina (da 1,6 a 1,2 miliardi).

Con riferimento alla possibilità per gli enti territoriali di variare la misura del prelievo di alcuni tributi locali, si rileva che la legge finanziaria per il 2003 ha sospeso gli effetti dei provvedimenti regionali successivi al 29 settembre del 2002 con cui sono state innalzate le aliquote delle addizionali all'Irpef e quelle dell'IRAP; la sospensione si applica anche alle delibere comunali, adottate nello stesso periodo, che hanno istituito l'addizionale all'Irpef o ne hanno incrementato l'aliquota. La legge finanziaria per il 2004 ha disposto che la sospensione abbia effetto fino al prossimo mese di dicembre.

Gli enti territoriali beneficiano di alcune compartecipazioni al gettito dei tributi erariali che la contabilità nazionale rileva fra i trasferimenti da enti pubblici. Nel 2003 le Regioni sono state interessate da una crescita delle assegnazioni spettanti a titolo di compartecipazione all'IVA (da 28,4 a 30,3 miliardi). Nel 2003 è stata attribuita alle Province una compartecipazione dell'1 per cento al gettito dell'Irpef; per i Comuni la compartecipazione all'Irpef è in vigore dal 2002, in misura pari al 4,5 per cento per il primo anno di applicazione e al 6,5 per il 2003 (cfr. nell'Appendice delle Relazioni sugli anni 2001 e 2002 il paragrafo della sezione Principali provvedimenti: Finanza decentrata).

Le entrate in conto capitale sono cresciute del 44,8 per cento (6,9 miliardi). Sulle maggiori entrate da altri enti del settore delle Amministrazioni pubbliche (3,5 miliardi), comprensive sia di contributi agli investimenti sia di trasferimenti di altra natura, hanno influito i finanziamenti al comparto sanitario; la crescita delle imposte in conto capitale e degli altri contributi agli investimenti (aumentati di 2,0 e 1,4 miliardi) è riconducibile, rispettivamente, agli introiti dei condoni fiscali e alle assegnazioni legate ai fondi europei.

Le spese delle Amministrazioni locali, pari a 195,5 miliardi, sono cresciute del 4,5 per cento; il loro peso sul totale delle uscite delle Amministrazioni pubbliche è diminuito dal 31,2 al 30,8 per cento.

Le uscite correnti sono aumentate del 4,0 per cento (6,2 miliardi). I consumi intermedi e la spesa per il personale sono cresciuti rispettivamente del 6,3 e del 2,2 per cento (2,8 e 1,3 miliardi); le prestazioni sociali in natura, riguardanti prevalentemente il comparto sanitario, sono rimaste pressoché stabili.

Nel conto delle Amministrazioni pubbliche la spesa sanitaria è inclusa fra le spese del sottosettore delle Amministrazioni locali, responsabili dell'erogazione delle prestazioni; essa è contabilizzata principalmente tra i redditi da lavoro dipendente, i consumi intermedi e le prestazioni sociali in natura.

Nel complesso la spesa sanitaria è cresciuta del 2,5 per cento nel 2003, a fronte del 4,1 nel 2002. L'incidenza sul prodotto è rimasta stabile al 6,3 per cento. La spesa per l'acquisto di beni e servizi è aumentata del 7,7 per cento, quella per il personale dello 0,9, anche a seguito della mancata definizione dei rinnovi contrattuali dei dipendenti del settore. Gli esborsi connessi con le prestazioni di medicina generale sono cresciuti del 5,0 per cento. La spesa farmaceutica, aumentata significativamente nel 2000 e nel 2001, è

cresciuta dell'1,9 per cento nel 2002 ed è diminuita del 6,2 per cento nel 2003. Su tale flessione hanno influito le misure introdotte negli anni scorsi dal Governo e dalle Regioni. Tali provvedimenti comportavano il contenimento del prezzo dei farmaci, 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).

Il disavanzo del settore sanitario, posto a carico delle Regioni, è sceso a 1,8 miliardi (0,1 per cento del PIL). È stato pari a 3,2, 3,9 e 2,7 miliardi, rispettivamente, nel 2000, 2001 e 2002 (0,3 per cento del prodotto nel 2000 e 2001 e 0,2 nel 2002).

Le uscite in conto capitale sono aumentate del 6,5 per cento (2,2 miliardi), sospinte dalla crescita degli investimenti fissi (6,7 per cento, pari a 1,6 miliardi) e dei contributi agli investimenti (6,8 per cento, 0,6 miliardi).

Le norme di applicazione del Patto di stabilità interno sono state ulteriormente modificate per gli Enti locali: gli obiettivi per il 2003 sono stati definiti con riferimento al saldo finanziario anziché alle spese. Per le Regioni sono invece rimasti in vigore i vincoli alle erogazioni (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione *Principali provvedimenti: Finanza decentrata*).

Nel 2003 il debito delle Amministrazioni locali nei confronti di soggetti esterni al comparto delle Amministrazioni pubbliche è salito da 45,3 a 70,4 miliardi. L'incidenza sul PIL è cresciuta dal 3,6 al 5,4 per cento (tav. aC12). L'aumento riflette per 1,5 punti l'inclusione dei prestiti della CDP (cfr. il capitolo: *La politica di bilancio del 2003*). La parte rimanente è dovuta all'incremento delle passività delle Regioni (0,2 punti) e di quelle degli Enti locali (0,1 punti).

In rapporto al prodotto delle rispettive aree geografiche, il debito delle Amministrazioni locali (tav. aC13), escludendo per omogeneità di confronto i prestiti della CDP, è cresciuto significativamente nel Mezzogiorno (dal 3,1 al 4,0 per cento), è aumentato in misura più modesta al Centro (dal 6,2 al 6,4), è rimasto stabile al Nord (al 2,9).

È continuata nel 2003 la crescita della quota del debito relativa ai titoli (dal 29,6 al 38,2 per cento del totale calcolato al netto dei prestiti della CDP); vi ha inciso anche il maggior ricorso a operazioni di cartolarizzazione rispetto all'anno precedente. Escludendo i prestiti della CDP, la quota del debito contratto all'estero è passata nello stesso periodo dal 25,7 al 28,6 per cento del totale, proseguendo una tendenza iniziata nella seconda metà degli anni novanta; tale incremento riflette sia il maggior ricorso a prestiti erogati da intermediari non residenti (20,5 per cento) sia l'aumento delle emissioni obbligazionarie all'estero (24,0 per cento).

Le operazioni di cartolarizzazione effettuate negli ultimi anni hanno riguardato anche il comparto delle Amministrazioni locali. Alcune di tali operazioni hanno avuto per oggetto crediti vantati da soggetti privati e da altre Amministrazioni pubbliche nei confronti di Amministrazioni locali. Le operazioni principali hanno riguardato: la Regione Lazio nel 2001 e nel 2003, con riferimento a dismissioni di immobili a uso ospedaliero e a crediti di imprese nei confronti di ASL e Aziende ospedaliere per canoni di locazione; la Regione Sicilia nel 2002 e nel 2003, per crediti vantati da imprese, da ASL e da Aziende ospedaliere nei confronti della Regione; un ampio insieme di enti territoriali nel 2003, per crediti vantati dall'INPDAP nei loro confronti. Complessivamente sono state effettuate cartolarizzazioni per 0,5 miliardi nel 2001, per 0,3 nel 2002 e per 2,7 nel 2003. La maggior parte delle operazioni effettuate lo scorso anno (2,4 miliardi) ha determinato un aumento delle passività finanziarie rilevate ai fini delle statistiche sul debito pubblico.

Nel dicembre del 2003 il Ministero dell'Economia e delle finanze ha disciplinato l'uso di alcune tipologie di strumenti finanziari da parte delle Amministrazioni locali; contestualmente ha introdotto nuovi obblighi informativi relativi all'emissione di titoli obbligazionari, alle operazioni di cartolarizzazione e all'utilizzo di prestiti erogati dal settore privato o di strumenti finanziari derivati (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione Principali provvedimenti: Finanza decentrata).

LE PROSPETTIVE

La politica di bilancio nell'area dell'euro

Nei più recenti aggiornamenti dei programmi di stabilità la gran parte dei paesi dell'area ha indicato, per il 2004 e per gli anni successivi, obiettivi meno ambiziosi di quelli formulati in precedenza. Le revisioni riflettono sia un quadro previsivo meno favorevole riguardo alla crescita economica sia un andamento dei conti pubblici nel 2003 peggiore di quello atteso.

Nel 2004 l'indebitamento netto dell'area sarebbe pari, sulla base dei programmi di stabilità, al 2,3 per cento del PIL contro il 2,7 del 2003 (tav. C8). Entro l'orizzonte di previsione, che per la maggior parte dei paesi si estende fino al 2007, non verrebbe conseguito un saldo di bilancio prossimo al pareggio o in avanzo. Nei precedenti aggiornamenti tale obiettivo veniva programmato per il 2006. Il rapporto fra debito e prodotto dell'area diminuirebbe gradualmente dal 70,2 per cento indicato per il 2003 al 67,2 del 2007.

Tav. C8

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

Voci	2003	2004	2005	2006
Indebitamento netto				
Obiettivi dei programmi di stabilità	2,7	2,3	1,8	1,2
Consuntivo e previsioni:				
Commissione europea	2,7	2,7	2,6	–
FMI	2,8	2,8	2,4	–
OCSE	2,7	2,8	2,7	–
Debito				
Obiettivi dei programmi di stabilità	70,2	70,1	69,4	68,3
Consuntivo e previsioni:				
Commissione europea	70,5	71,0	71,0	–
FMI	70,4	70,6	70,3	–

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea (*Spring Forecasts*, aprile 2004), FMI (*World Economic Outlook*, aprile 2004), OCSE (*Economic Outlook*, maggio 2004) e aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra la fine del 2003 e primi mesi del 2004.

Francia e Germania, che nel 2003 hanno registrato disavanzi elevati, programmano significative riduzioni degli squilibri di bilancio.

La Francia ricondurrebbe l'indebitamento netto sotto la soglia del 3 per cento del PIL nel 2005: al 2,6 nello scenario più favorevole, al 2,9 in quello più prudente. Nel 2007 il disavanzo scenderebbe, nei due scenari, rispettivamente allo 0,7 e all'1,5 per cento del PIL. Questi risultati sarebbero connessi con una riduzione, tra il 2003 e il 2007, dell'incidenza delle spese sul prodotto.

Anche la Germania porrebbe fine alla situazione di "disavanzo eccessivo" nel 2005, registrando un indebitamento netto pari al 2,5 per cento del PIL; il disavanzo scenderebbe all'1,5 per cento nel 2007. Fra il 2003 e il 2007 l'incidenza delle spese e quella delle entrate sul prodotto diminuirebbero, rispettivamente, di circa 4,5 e 2 punti percentuali.

Nel valutare gli aggiornamenti dei programmi, nella prima parte del 2004 il Consiglio della UE ha rilevato che, sulla base di ipotesi plausibili sugli andamenti dell'attività economica e dei conti pubblici, le correzioni programmate dalla Francia non consentirebbero di ricondurre il disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL nel 2005. Per la Germania, qualora il quadro macroeconomico e la dinamica delle spese risultassero meno favorevoli delle attese, le correzioni potrebbero non essere sufficienti.

Secondo le previsioni presentate dalla Commissione europea lo scorso aprile, nel 2004 nell'area dell'euro l'incidenza dell'indebitamento netto sul PIL resterebbe stabile al livello del 2003 (2,7 per cento). La riduzione della spesa per interessi (-0,1 punti percentuali del prodotto) sarebbe compensata da quella dell'avanzo primario. La dinamica di quest'ultimo deriverebbe da una flessione dell'incidenza delle entrate sul PIL (-0,5 punti) superiore a quella attesa per le spese primarie. L'avanzo primario corretto per gli effetti del ciclo economico rimarrebbe stabile all'1,4 per cento del PIL.

Le proiezioni per il 2005, basate sull'ipotesi di politiche invariate, indicano per l'area nel suo complesso un indebitamento netto pari al 2,6 per cento del PIL.

Il rapporto fra debito e prodotto aumenterebbe dal 70,5 per cento del 2003 al 71,0 nel 2004; esso rimarrebbe stabile nell'anno seguente.

Nel 2004 in molti paesi i nuovi obiettivi indicati nei programmi di stabilità non verrebbero conseguiti: secondo le stime della Commissione europea, in assenza di misure aggiuntive, il disavanzo sarebbe pari al 3,7 per cento del prodotto in Francia, al 3,6 in Germania, al 3,5 nei Paesi Bassi e in Portogallo e al 3,2 in Grecia e in Italia. Tra i paesi che non appartengono all'area dell'euro, il Regno Unito registrerebbe un disavanzo pari al 2,8 per cento del PIL.

La Francia e la Germania registrerebbero un indebitamento netto superiore alla soglia del 3 per cento del PIL per il terzo anno consecutivo. Nei confronti di questi paesi la Procedura per i disavanzi eccessivi, avviata nel 2003, è attualmente sospesa (cfr. il capitolo: La politica di bilancio nel 2003).

La Commissione europea ha recentemente avviato la Procedura per i disavanzi eccessivi anche nei confronti dei Paesi Bassi e della Grecia, per i quali lo sconfinamento si è verificato per la prima volta nel 2003. Il Consiglio della UE prenderà una decisione in merito nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda il Portogallo, il Consiglio della UE ha abrogato la Procedura per i disavanzi eccessivi avviata con riferimento ai risultati di bilancio del 2001; la decisione tiene conto del fatto che l'indebitamento netto del Portogallo è stato inferiore alla soglia del 3 per cento sia nel 2002 sia nel 2003, in linea con la Raccomandazione del Consiglio del novembre del 2002. Va peraltro rilevato che nelle previsioni di aprile la Commissione ha indicato al 3,5 per cento del PIL il disavanzo atteso per il 2004; essa ha tuttavia sottolineato che tale previsione non tiene conto delle misure che il governo portoghese ha recentemente annunciato al fine di mantenere il disavanzo sotto il 3 per cento del PIL nel 2004.

Secondo la Commissione, in Italia il disavanzo si collocherebbe al 3,2 per cento del prodotto, superando la soglia del 3 per cento per la prima volta dall'avvio della terza fase della UEM. La Commissione ha pertanto raccomandato al Consiglio della UE di rivolgere all'Italia un ammonimento preventivo (early warning); il Consiglio deciderà in merito nei prossimi mesi.

La Commissione ha esaminato i conti pubblici del Regno Unito alla luce del disavanzo del 2003 (3,2 per cento del prodotto). Essa prevede per l'indebitamento netto britannico valori inferiori al 3 per cento del PIL sia nel 2004 sia nel 2005. Lo sconfinamento registrato nel 2003 dovrebbe quindi essere non solo di entità limitata, ma anche temporaneo; la Commissione non ha pertanto ritenuto che il Regno Unito si trovi in una situazione di "disavanzo eccessivo".

La politica di bilancio in Italia

Le prospettive per il 2004. – Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) del luglio dello scorso anno delineava per il 2004 un quadro tendenziale caratterizzato da un indebitamento netto pari al 3,1 per cento del PIL e da un avanzo primario pari all'1,9 (tav. C9). La crescita del prodotto era stimata nell'1,8 per cento. Il fabbisogno netto del settore statale avrebbe raggiunto il 4,7 per cento del PIL. Nel quadro programmatico il Documento indicava obiettivi pari all'1,8 per cento del prodotto per l'indebitamento netto e al 3,1 per cento per l'avanzo primario. Si prevedeva una manovra correttiva dell'ordine di 16 miliardi (circa l'1,2 per cento del PIL), di cui oltre 10 miliardi derivanti da provvedimenti di natura straordinaria. La crescita del PIL, in conseguenza delle politiche programmate, avrebbe raggiunto il 2,0 per cento.

Il Documento delineava una riduzione dell'incidenza sul PIL dell'indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo economico di 0,5 punti l'anno, in linea con gli accordi presi in sede di Eurogruppo nell'ottobre del 2002. Esso prospettava inoltre una progressiva diminuzione del ricorso a misure con effetti transitori, programmandone una completa sostituzione con interventi di natura strutturale entro il 2006.

Tav. C9

OBIETTIVI E STIME DEI CONTI PUBBLICI PER L'ANNO 2004
(miliardi di euro e valori percentuali)

Voci	Fabbisogno del settore statale (1)	Amministrazioni pubbliche				Per memoria:	
		Indebitamento netto	Avanzo primario	Spesa per interessi	Debito	Tasso di crescita del PIL reale	PIL nominale
Stime dell'andamento tendenziale							
DPEF (luglio 2003)	63,0	41,7	25,7	67,3	....	1,8	1.351,6
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>4,7</i>	<i>3,1</i>	<i>1,9</i>	<i>5,0</i>			
Obiettivi							
DPEF (luglio 2003) .....	....	....	....	....	....	2,0	1.354,1
<i>in percentuale del PIL</i>		<i>1,8</i>	<i>3,1</i>	<i>4,9</i>	<i>104,2</i>		
Nota di aggiornamento del DPEF e RPP (settembre 2003)	49,5	30,3	38,7	69,0	....	1,9	1.352,5
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>3,7</i>	<i>2,2</i>	<i>2,9</i>	<i>5,1</i>	<i>105,0</i>		
Aggiornamento del Programma di stabilità (novembre 2003) .....	....	....	....	....	....	1,9	1.352,0
<i>in percentuale del PIL</i>		<i>2,2</i>	<i>2,9</i>	<i>5,1</i>	<i>105,0</i>		
Stime attuali							
Rtc e aggiornamento della RPP (maggio 2004)	62,0	39,7	29,5	69,2	....	1,2	1.351,5
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>4,6</i>	<i>2,9</i>	<i>2,2</i>	<i>5,1</i>	<i>105,9</i>		

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

Nel successivo mese di settembre la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) per il 2004 e la *Nota di aggiornamento* del DPEF confermavano sostanzialmente le valutazioni relative alla crescita del prodotto nel 2004. La stima dell'indebitamento netto tendenziale era mantenuta invariata. L'obiettivo di indebitamento netto era tuttavia innalzato dall'1,8 al 2,2 per cento del prodotto, in connessione con una diminuzione dell'entità della manovra correttiva (da 1,2 a 0,8 punti percentuali del PIL). L'obiettivo dell'avanzo primario diveniva meno ambizioso (2,9 per cento, contro 3,1). Si programmava una riduzione del rapporto tra debito e prodotto di 1,0 punti (contro 1,4 previsti nel DPEF).

In presenza di una revisione al rialzo della spesa per interessi (dal 4,9 al 5,1 per cento del PIL), la valutazione tendenziale dell'avanzo primario del 2004 migliorava, nonostante una riduzione dal 3,0 al 2,8 per cento della stima dell'avanzo primario atteso

per il 2003. Sulle nuove valutazioni influivano, in direzioni opposte, la contabilizzazione ai fini del saldo del 2003 anche delle rate dei condoni da incassare nel 2004 e il rinvio di una parte consistente delle dismissioni immobiliari previste per il 2003.

L'aggiornamento del *Programma di stabilità*, presentato nel successivo mese di novembre, confermava il quadro delineato nella RPP. Erano mantenuti invariati gli obiettivi di finanza pubblica e le previsioni macroeconomiche.

L'entità della manovra presentata dal Governo in settembre era pari a 11 miliardi (cfr. il riquadro: *La manovra di bilancio per il 2004*, in *Bollettino Economico*, n. 41, 2003). Accanto alle misure di contenimento del disavanzo preannunciate nel DPEF (16 miliardi), venivano previsti interventi a sostegno dello sviluppo per 5 miliardi. Le modifiche apportate in sede di discussione parlamentare (cfr. il riquadro: *I provvedimenti attuativi della manovra di bilancio per il 2004*, in *Bollettino economico*, n. 42, 2004) portavano l'entità della correzione a 12 miliardi.

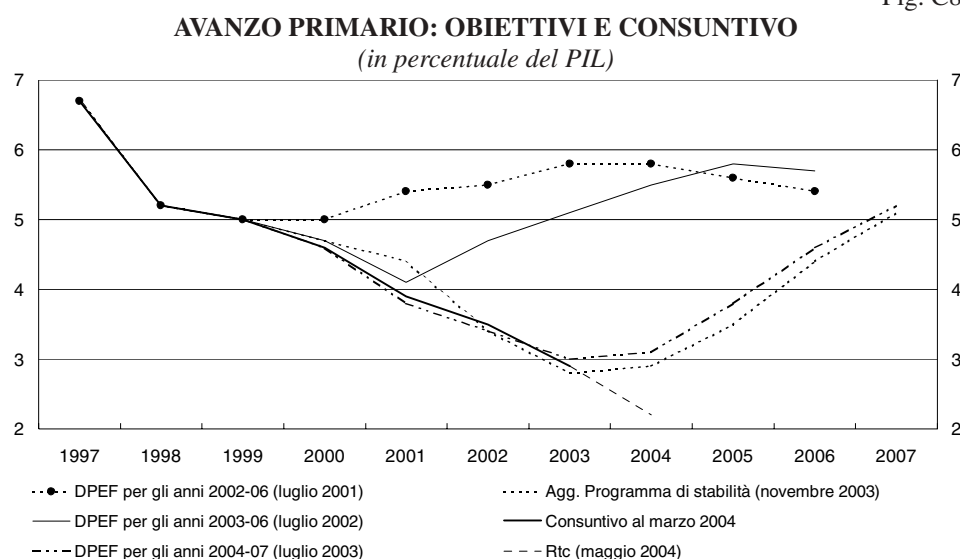
Sulla base delle valutazioni ufficiali, la manovra di bilancio approvata dal Parlamento a fine anno include misure di riduzione dell'indebitamento netto per 18,1 miliardi e misure espansive per 6,1. Sono previste maggiori entrate nette per 13,8 miliardi e maggiori spese nette per 1,8. Le misure di aumento delle entrate (16,2 miliardi) hanno quasi tutte carattere transitorio. Oltre 5 miliardi sono ascrivibili a condoni; 5,5 sono attesi da dismissioni immobiliari. I risparmi di spesa (1,9 miliardi) sono attribuiti per circa la metà alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni. Essi sono più che compensati da aumenti di spesa (3,7 miliardi) che riguardano principalmente i dipendenti pubblici, l'impiego dei lavoratori socialmente utili e il rinnovo di agevolazioni agli auto-transportatori.

Come negli anni precedenti, una parte rilevante della correzione del disavanzo è affidata a misure di natura temporanea. Includendo anche gli effetti residui di misure prese in anni precedenti, l'impatto degli interventi a carattere transitorio è stimabile intorno a 1 punto percentuale del prodotto, a fronte di circa 2 punti nel 2003 e 1,5 nel 2002.

Si tratta in larga parte di entrate che richiedono l'adesione volontaria dei soggetti interessati. Il ricorso a interventi correttivi di natura temporanea e volontaria può limitare l'impatto restrittivo sulle decisioni di spesa degli operatori. Tuttavia, se si accompagna a un rinvio dei necessari interventi strutturali, rischia di contribuire a un peggioramento delle aspettative circa il risanamento dei conti pubblici. Il reiterato ricorso a condoni fiscali può influire negativamente sul rispetto delle norme.

La *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) e l'aggiornamento della RPP per il 2004, presentati nel mese di maggio, hanno innalzato la stima dell'indebitamento netto di quest'anno al 2,9 per cento del prodotto, anche in relazione alla revisione al ribasso della crescita economica attesa (dall'1,9 all'1,2 per cento). L'avanzo primario scenderebbe al 2,2 per cento del prodotto; proseguirebbe il processo di riduzione in atto dal 1998 (fig. C8). La diminuzione del rapporto tra debito e PIL è stimata in 0,3 punti, al 105,9 per cento; tale valutazione sconta dismissioni mobiliari per circa 21 miliardi.

Fig. C8



Nel nuovo quadro previsivo si registrano, tra il 2003 e il 2004, riduzioni dell'incidenza sul PIL sia delle entrate sia delle spese complessive. Le prime diminuiscono di 1,2 punti percentuali del prodotto (dal 46,3 al 45,1), riflettendo il calo di 1,5 punti di PIL della pressione fiscale (dal 42,8 al 41,3 per cento). Le spese scendono di 0,8 punti, dal 48,8 al 48,0 per cento: per 0,2 punti grazie agli interessi e per 0,6 grazie alle spese primarie. A fronte di una sostanziale stazionarietà della componente primaria corrente, la spesa in conto capitale scende dal 4,1 al 3,4 per cento del PIL. La riduzione di quest'ultima è riconducibile a due fattori: per 0,5 punti, all'aumento dei proventi delle dismissioni immobiliari (contabilizzati in riduzione di questa posta di spesa), che passerebbero dallo 0,2 allo 0,7 per cento del PIL; per 0,2 punti, all'esclusione dell'Anas dal settore delle Amministrazioni pubbliche.

La Rtc prevede per il 2004 un considerevole aumento del fabbisogno del settore statale; al netto delle regolazioni debitorie e delle dismissioni mobiliari, esso passerebbe dai 42,7 miliardi dello scorso anno a 62,0 (dal 3,3 al 4,6 per cento del PIL). Al peggioramento concorre una forte crescita dei trasferimenti correnti in favore delle Regioni e degli Enti previdenziali. Il fabbisogno netto del settore pubblico aumenterebbe dal 3,5 al 4,9 per

cento del prodotto. Includendo le regolazioni di debiti pregressi tale saldo passerebbe dal 4,2 al 5,3 per cento.

Il divario tra il fabbisogno del settore pubblico e l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche aumenterebbe in misura significativa.

Con riferimento al fabbisogno al netto delle dismissioni, il divario passerebbe da 22,9 a 31,3 miliardi (dall'1,8 al 2,3 per cento del PIL). La componente dovuta al saldo delle partite finanziarie resterebbe sostanzialmente stabile (11,7 miliardi, contro 11,3 nel 2003); la componente residua del divario, che riflette soprattutto lo scarto tra i dati di cassa e quelli di competenza, raggiungerebbe il valore più elevato degli ultimi anni, passando da 11,6 a 19,7 miliardi (dallo 0,9 all'1,5 per cento del PIL).

La stima dell'indebitamento netto indicata nella Rtc (2,9 per cento del PIL) sconta una gestione rigorosa della spesa corrente, il puntuale rispetto del Patto di stabilità interno da parte degli enti territoriali, l'esclusione dell'Anas dal comparto delle Amministrazioni pubbliche (con effetti in riduzione del saldo per 0,2 punti percentuali del prodotto), la piena efficacia degli interventi introdotti con la manovra di bilancio (0,8 punti di PIL, di cui circa la metà riconducibili a dismissioni immobiliari) e la realizzazione delle altre dismissioni programmate per quest'anno (ulteriori 0,3 punti).

Sulla base degli introiti della prima parte dell'anno, il gettito derivante dalla riapertura dei termini del condono fiscale disposta con la legge finanziaria per il 2004 risulta superiore alle previsioni. Elementi di rischio potrebbero invece manifestarsi riguardo alle entrate attese dal condono edilizio, sul quale sono state sollevate questioni di costituzionalità. Il risultato di gestione dell'Anas potrebbe non soddisfare i criteri necessari per la classificazione di tale ente al di fuori delle Amministrazioni pubbliche. L'attuazione integrale del piano di dismissioni potrebbe incontrare difficoltà. Il rispetto del Patto di stabilità interno, infine, potrebbe risultare problematico per i Comuni e le Province, dato il forte incremento di spesa atteso a fronte dei rinnovi contrattuali che interessano il personale di tali enti.

La Rtc, nel sottolineare che l'evoluzione dei conti pubblici verrà attentamente sorvegliata, specifica che, in presenza di andamenti meno favorevoli del previsto, il Governo si riserva di attuare gli interventi necessari a garantire il rispetto dei parametri previsti dal Trattato di Maastricht.

La Commissione europea nello scorso aprile aveva stimato per il 2004 un indebitamento netto pari al 3,2 per cento; in base a tale stima ha proposto al Consiglio della UE di inviare al nostro Paese un *early warning*, richiedendo interventi correttivi aggiuntivi.

La Commissione ha sottolineato la rilevante divergenza tra il disavanzo previsto per il 2004 e gli obiettivi indicati negli ultimi due aggiornamenti del Programma di stabilità (2,2 per cento del PIL nel documento più recente, 0,6 in quello precedente), evidenziando la natura prevalentemente strutturale di tali scostamenti. Essa ha rilevato come questi ultimi si registrino pur in presenza di significative misure di carattere temporaneo. Secondo la Commissione il proseguimento del processo di riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto appare problematico. Essa ha infine sottolineato la persistenza di un elevato divario tra il fabbisogno e l'indebitamento netto.

L'11 maggio scorso il Consiglio della UE ha esaminato la Raccomandazione della Commissione. L'Italia si è impegnata ad adottare misure volte a mantenere il disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento. Il Consiglio ha deciso di posporre la decisione relativa al possibile invio di un *early warning* a luglio, quando sarà in grado di esaminare gli interventi specifici annunciati dall'Italia.

Nei primi quattro mesi dell'anno in corso il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni di debiti pregressi e delle dismissioni mobiliari, è stato pari a 38,1 miliardi, superiore di circa 5 a quello del corrispondente periodo del 2003. Nei primi tre mesi dell'anno il fabbisogno netto delle Amministrazioni pubbliche è risultato pari a 33,3 miliardi, superiore di 11,2 a quello registrato nel primo trimestre dello scorso anno. Questi andamenti appaiono sostanzialmente in linea con le stime del fabbisogno contenute nella Rtc di maggio.

Le prospettive per il medio periodo. – Per gli anni successivi al 2004 il DPEF del luglio del 2003 programmava una rapida riduzione del disavanzo. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sarebbe sceso progressivamente, dall'1,8 per cento del PIL allora previsto per il 2004, fino a raggiungere un leggero avanzo nel 2007. L'avanzo primario dal 3,1 per cento, atteso per l'anno in corso, sarebbe aumentato per tornare sopra al 5 per cento alla fine del periodo di programmazione.

La *Nota di aggiornamento* del DPEF dello scorso mese di settembre manteneva l'obiettivo del raggiungimento di un sostanziale pareggio nel 2007, accelerando leggermente la dinamica del miglioramento dei saldi nel triennio 2005-07. Per il 2005 l'obiettivo di indebitamento netto era portato dall'1,2 all'1,5 per cento del PIL. A novembre l'aggiornamento del *Programma di stabilità* confermava questo quadro programmatico.

Nel DPEF del luglio del 2003 il divario tra i valori tendenziali e quelli programmatici dell'indebitamento netto, solo in parte riconducibile alle differenze nei rispettivi quadri macroeconomici, cresceva progressivamente, da 1,3 punti di PIL nel 2004 a 2,0 nel 2005, a 2,3 e a 2,5 nei due anni successivi. La dimensione degli interventi correttivi impliciti in

questo scenario era tuttavia superiore, in relazione anche alla necessità di finanziare gli oneri per i rinnovi contrattuali e per i nuovi progetti d'investimento che sono esclusi dalla previsione del saldo tendenziale, elaborata in base al criterio della legislazione vigente. Ulteriori interventi avrebbero inoltre dovuto finanziare la riduzione della pressione fiscale prevista nei piani governativi e assicurare la progressiva sostituzione degli effetti delle misure di carattere transitorio adottate negli anni precedenti. Il Programma di stabilità di novembre introduceva rispetto al DPEF un miglioramento dell'indebitamento netto tendenziale di circa 0,2 punti di PIL in ciascuno degli anni 2005-07. Tenendo conto anche delle revisioni apportate agli obiettivi, il divario tra andamenti tendenziali e programmatici scendeva a 1,5 punti di PIL nel 2005, 1,9 nel 2006 e 2,2 nel 2007.

La nuova stima dell'indebitamento netto di quest'anno contenuta nella Rtc di maggio dovrebbe comportare una revisione del quadro tendenziale di medio termine dei conti pubblici. Un quadro programmatico che incorpori tali revisioni sarà presentato con il prossimo DPEF.

È stato recentemente approvato dal Senato il Disegno di legge delega in materia previdenziale. Le disposizioni in esso contenute sono volte principalmente a dare impulso alle forme di previdenza complementare e a inasprire dal 2008 i requisiti per il pensionamento.

Negli ultimi anni il deterioramento delle condizioni congiunturali e la graduale riduzione dell'avanzo primario hanno comportato un rallentamento della discesa dell'incidenza del debito delle Amministrazioni pubbliche sul prodotto. Il rallentamento è avvenuto nonostante la prosecuzione del calo dell'onere medio del debito e l'attuazione di rilevanti operazioni finanziarie che hanno ridotto il debito senza influire sull'indebitamento netto.

Le cartolarizzazioni di crediti effettuate nel triennio 2001-03 hanno ridotto il debito delle Amministrazioni pubbliche di 12,5 miliardi; nello stesso periodo sono state effettuate dismissioni mobiliari per 23 miliardi (di cui circa 12 connessi con la costituzione della CDP). Nel 2002 è stata attuata un'operazione di concambio di titoli di Stato detenuti dalla Banca d'Italia che ha comportato una riduzione del debito per quasi 24 miliardi.

Un livello elevato del debito rende il bilancio pubblico meno manovrabile ai fini della stabilizzazione congiunturale e più vulnerabile a shock sui tassi d'interesse; vincola risorse, destinandole al pagamento degli interessi, e rende più difficile affrontare le pressioni che l'evoluzione demografica esercita sul bilancio pubblico.

Il raggiungimento di un sostanziale pareggio, come previsto per il 2007 nei programmi del Governo, è condizione necessaria per accelerare il processo di riduzione del rapporto tra debito e PIL. Coerentemente con

i programmi governativi, esso dovrà far leva su una riduzione delle spese primarie correnti. In tal modo si potrà evitare di influire negativamente sugli investimenti e di aumentare la pressione fiscale; riguardo a quest'ultima si dovranno invece reperire le risorse aggiuntive necessarie per proseguire lungo il sentiero di riduzione più volte richiamato nei documenti ufficiali. Gli interventi correttivi a carattere temporaneo andranno progressivamente sostituiti con misure di natura permanente. Per garantire che i miglioramenti ottenuti in termini di indebitamento netto si traducano in progressi in termini di riduzione del debito è anche necessario ridurre significativamente il fabbisogno.