

C – LA FINANZA PUBBLICA

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro, dopo essere cresciuto per tre anni consecutivi, si è ridotto nel 2004 di 0,1 punti percentuali del PIL, al 2,8 per cento. In base ai programmi il disavanzo dell'area sarebbe dovuto diminuire di 0,4 punti. Il rapporto fra il debito e il prodotto è aumentato di 0,5 punti, al 71,4 per cento.

L'indebitamento netto è rimasto superiore al 3 per cento del PIL in Grecia, in Germania, in Francia e, in base ai dati resi noti dall'Istat il 24 maggio 2005, in Italia. In Portogallo è risultato prossimo a tale soglia, nonostante l'ampio ricorso a misure di carattere temporaneo. Nei Paesi Bassi è stato ricondotto al di sotto del 3 per cento.

La Procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti della Francia e della Germania, avviata con riferimento ai risultati di bilancio del 2002, è ancora in corso. Nel 2004 la Procedura è stata avviata anche per la Grecia e i Paesi Bassi con riferimento ai risultati del 2003; per i Paesi Bassi è in corso di abrogazione.

In base ai più recenti programmi di stabilità, nel 2005 l'indebitamento netto dell'area dovrebbe scendere di 0,4 punti percentuali del PIL. Rispetto ai precedenti programmi, gli obiettivi stabiliti dalla maggior parte dei paesi per il triennio 2005-07 sono divenuti meno ambiziosi.

Secondo le previsioni della Commissione europea, nella maggioranza dei paesi anche i nuovi obiettivi non verrebbero conseguiti. Nel 2005 l'indebitamento netto dell'area rimarrebbe pressoché invariato.

Il Consiglio della UE ha approvato nel marzo del 2005 le linee guida per la modifica del Patto di stabilità e crescita. I cambiamenti principali riguardano la definizione degli obiettivi che i paesi devono perseguire nel medio termine e la Procedura per i disavanzi eccessivi. Il Consiglio direttivo della BCE ha espresso preoccupazione riguardo alle modifiche: va evitato che i cambiamenti apportati alla Procedura minino la fiducia nel quadro di riferimento per le politiche di bilancio, nella sostenibilità delle finanze pubbliche, nell'euro.

In Italia l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2004 è rimasto invariato al 3,2 per cento del PIL. Le revisioni statistiche effettuate dall'Istat in occasione della comunicazione del 24 maggio e della Notifica alla Commissione europea del 1° marzo hanno innalzato di 0,6 punti percentuali del PIL l'indebitamento netto nella media del

triennio 2001-03. Il disavanzo è risultato superiore alla soglia del 3 per cento anche nel 2001.

L'obiettivo per il 2004, indicato nell'1,8 per cento nel luglio del 2003, aveva subito revisioni al rialzo, fino al 2,9 per cento; le modifiche riflettevano soprattutto il peggioramento degli andamenti tendenziali, in parte legato a una congiuntura meno favorevole di quella attesa.

Le misure di natura temporanea hanno ridotto il disavanzo nel 2004 di oltre 1,5 punti percentuali del PIL (quasi 2 punti nel 2003). L'avanzo primario è diminuito all'1,8 per cento del PIL, dal 2,1 del 2003. La pressione fiscale è scesa di 0,9 punti, per il calo dei proventi dei condoni.

Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni mobiliari è passato dal 4,3 al 4,2 per cento del PIL. Vi hanno influito misure con effetti temporanei per oltre 2 punti percentuali del PIL (circa 2 punti nel 2003); le regolazioni di debiti pregressi sono state esigue (0,7 punti nel 2003). Il divario rispetto all'indebitamento netto si è lievemente ridotto, a un punto percentuale del prodotto; correggendolo per il diverso impatto delle misure temporanee sui due saldi, esso è leggermente aumentato, a circa 1,5 punti; risulta più ampio se stimato sui saldi primari.

Negli ultimi anni la situazione dei conti pubblici italiani è progressivamente peggiorata. L'avanzo primario è sceso dal 6,7 per cento del PIL nel 1997 al 4,5 nel 2000 e all'1,8 nel 2004. Il risparmio delle Amministrazioni pubbliche, misurato dall'avanzo corrente, pari all'1,4 per cento nel 2000, è negativo dal 2003. Escludendo gli effetti delle misure di natura transitoria, nel 2004 l'indebitamento netto si è collocato appena al di sotto del 5 per cento del PIL, il fabbisogno poco oltre il 6 per cento; l'avanzo primario si è quasi annullato, in termini di cassa è negativo dal 2002.

Tra il 2000 e il 2004, il peggioramento del saldo primario al netto degli effetti delle misure temporanee ha riflesso per quasi 2 punti percentuali del PIL la riduzione delle entrate e per quasi 2,5 punti l'aumento delle spese. Sulla dinamica delle entrate hanno influito principalmente gli sgravi fiscali. L'aumento delle spese ha riguardato soprattutto quelle correnti, sospinte dalle erogazioni per le pensioni, le prestazioni sanitarie e il pubblico impiego. La spesa in conto capitale è aumentata di 0,6 punti.

Il rapporto tra il debito e il PIL è diminuito dal 106,8 per cento del 2003 al 106,6. In assenza delle dismissioni di attivi patrimoniali e dell'operazione di concambio di titoli con la Banca d'Italia effettuata nel 2002, sarebbe rimasto pressoché costante dal 2000. I dati sul debito sono stati oggetto di revisioni al rialzo; la più significativa, con un impatto di 0,5 punti percentuali del PIL nel 2004, è dovuta alla recente decisione dell'Eurostat di considerare come debito dello Stato i prestiti contratti da Infrastrutture

spa (Ispa) per il finanziamento degli investimenti per le linee ferroviarie ad alta velocità.

Per il 2005 il *Documento di programmazione economico-finanziaria* del luglio del 2004 indicava obiettivi del 2,7 per cento del prodotto per l'indebitamento netto e del 2,6 per l'avanzo primario. Veniva stimata una crescita del PIL pari al 2,1 per cento. A dicembre è stata approvata una manovra correttiva valutata ufficialmente in 1,7 punti percentuali del prodotto.

La Relazione trimestrale di cassa (Rtc) dell'aprile del 2005 elevava l'obiettivo per l'indebitamento netto al 2,9 per cento, in connessione con la revisione della crescita economica attesa all'1,2 per cento. La Rtc, tenendo conto di alcuni elementi di incertezza riguardanti in parte l'efficacia della manovra, stimava l'indebitamento netto tendenziale in un intervallo compreso tra il 2,9 e il 3,5 per cento. Nel caso di una evoluzione dei conti sfavorevole, il Governo si riservava di attuare interventi correttivi. La diminuzione del rapporto tra il debito e il prodotto veniva stimata in 0,5 punti, scontando dismissioni e cessioni di attività per circa 1,8 punti.

L'andamento dei principali aggregati macroeconomici potrebbe rivelarsi peggiore di quello incorporato nelle previsioni della Rtc. Vanno inoltre considerati gli effetti sul 2005 delle più recenti revisioni dei dati riguardanti l'indebitamento netto del 2004. Vi è il rischio che l'indebitamento netto si collochi oltre il limite superiore dell'intervallo indicato dal Governo. Il proseguimento del processo di riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto potrà richiedere dismissioni di entità superiore a quella indicata.

Secondo le previsioni della Commissione dell'aprile del 2005, in assenza di misure correttive e di ulteriori sgravi fiscali l'indebitamento netto salirebbe al 3,6 per cento del PIL nel 2005 e al 4,6 nel 2006. Per quest'ultimo anno il *Programma di stabilità* del novembre del 2004 indicava un obiettivo del 2 per cento.

L'elevato livello del debito rappresenta il problema principale della finanza pubblica italiana; è importante che il processo di riduzione del suo peso sul prodotto continui e si intensifichi. È necessario ricondurre rapidamente il disavanzo su un sentiero di riduzione. Il riequilibrio è condizione necessaria per migliorare le aspettative degli operatori economici, influenzando positivamente sugli investimenti e sulla crescita; permetterà di accrescere il contributo del settore pubblico al risparmio nazionale, rendendo disponibili maggiori risorse per il rafforzamento delle infrastrutture. Gli interventi correttivi devono mirare al contenimento duraturo della spesa primaria corrente; la considerevole entità dell'aggiustamento necessario richiede l'attuazione di riforme strutturali nei principali comparti di spesa.

LA POLITICA DI BILANCIO DEL 2004

L'area dell'euro

Nel 2004 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro è stato pari al 2,8 per cento del PIL contro il 2,9 dell'anno precedente. Questo risultato riflette andamenti eterogenei nei diversi paesi: il saldo di bilancio è migliorato in misura rilevante in Francia, in Irlanda e nei Paesi Bassi; è significativamente peggiorato in Grecia, in Lussemburgo e in Spagna (tav. C1). In base agli aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004, il disavanzo dell'area sarebbe dovuto diminuire di 0,4 punti percentuali del prodotto. La crescita economica dell'area è stata in linea con quanto indicato in media nei programmi.

Tav. C1

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

Paesi	Indebitamento netto (1)				Debito			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Germania	2,8	3,7	3,8	3,7	59,4	60,9	64,2	66,0
Francia	1,6	3,2	4,2	3,7	57,0	59,0	63,9	65,6
Italia	3,2	2,7	3,2	3,2	110,9	108,3	106,8	106,6
Spagna	0,5	0,3	-0,3	0,3	57,8	55,0	51,4	48,9
Paesi Bassi	0,1	1,9	3,2	2,5	52,9	52,6	54,3	55,7
Belgio	-0,4	-0,1	-0,4	-0,1	108,0	105,4	100,0	95,7
Austria	-0,3	0,2	1,1	1,3	66,2	65,8	64,7	64,2
Grecia	4,1	4,1	5,2	6,1	114,8	112,2	109,3	110,5
Finlandia	-5,2	-4,3	-2,5	-2,1	43,8	42,5	45,3	45,1
Irlanda	-0,9	0,5	-0,2	-1,3	35,8	32,6	32,0	29,9
Portogallo	4,4	2,7	2,9	2,9	55,9	58,5	60,1	61,9
Lussemburgo	-6,2	-2,3	-0,5	1,1	7,2	7,5	7,1	7,5
Area euro	1,8	2,5	2,9	2,8	69,6	69,6	70,9	71,4

Fonte: per i paesi dell'area dell'euro, con l'eccezione dell'Italia, elaborazioni su dati della Commissione europea (aprile 2005); per l'indebitamento netto dell'Italia, Istat (maggio 2005).

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

Questo paragrafo fa riferimento ai dati pubblicati dalla Commissione europea nell'aprile del 2005, con l'eccezione di quelli relativi all'Italia per i quali si tiene conto delle revisioni rese note dall'Istat il 24 maggio 2005. In alcuni paesi sono in corso aggiornamenti dei dati di contabilità nazionale.

I dati presentati dalla Commissione europea sono coerenti con le informazioni notificate dai paesi all'inizio di marzo. In tale occasione l'Eurostat non ha convalidato i consuntivi comunicati dalla Grecia e dall'Italia. Con riferimento alla Grecia gli approfondimenti in corso riguardano incoerenze nella contabilizzazione delle transazioni con la UE e le stime relative ad alcune voci di spesa; esse potrebbero condurre a revisioni al rialzo dei dati relativi al disavanzo. Per quanto riguarda l'Italia si rimanda al paragrafo: L'Italia.

L'avanzo primario dell'area è rimasto sostanzialmente stabile, allo 0,5 per cento del prodotto. La spesa per interessi è ulteriormente diminuita, dal 3,5 per cento del 2003 al 3,3 nel 2004.

Per la prima volta dal 2000 l'incidenza delle spese primarie sul prodotto è scesa, passando dal 45,6 al 45,1 per cento. Quella delle erogazioni primarie correnti è diminuita dal 41,0 per cento del 2003 al 40,7, riflettendo sostanzialmente la dinamica registrata in Germania per effetto di misure restrittive. Le erogazioni in conto capitale sono passate dal 4,6 al 4,4 per cento del PIL.

Le entrate sono diminuite dal 46,2 al 45,7 per cento del prodotto. La pressione fiscale è passata dal 41,9 al 41,6 per cento: le riduzioni delle imposte dirette (-0,1 punti percentuali), dei contributi sociali (-0,2 punti) e delle imposte in conto capitale (-0,1 punti) hanno più che compensato l'aumento delle imposte indirette (0,1 punti).

Disavanzi superiori al 3 per cento del PIL sono stati registrati in Grecia (6,1 per cento), in Germania (3,7), in Francia (3,7) e in Italia (3,2). In Portogallo l'indebitamento netto è stato pari al 2,9 per cento del prodotto. Dopo lo sconfinamento registrato nel 2003, principalmente dovuto al significativo deterioramento del quadro congiunturale, il disavanzo dei Paesi Bassi è stato pari al 2,5 per cento del PIL.

I dati relativi all'indebitamento netto della Grecia per il periodo 1997-2003 sono stati significativamente rivisti anche per effetto della riclassificazione di operazioni effettuate dalle Amministrazioni pubbliche. Rispetto alle informazioni disponibili a marzo del 2004 la stima del disavanzo è stata accresciuta in media di 2,4 punti percentuali del PIL.

Secondo le stime della Commissione europea, che non tengono conto delle ultime revisioni dei dati relativi all'Italia, il disavanzo dell'area corretto per gli effetti del ciclo economico è stato pari al 2,3 per cento del PIL, stabile rispetto al 2003; al netto della spesa per interessi si è registrato un avanzo pari all'1,0 per cento del prodotto (1,1 nel 2003). In alcuni paesi dell'area (Belgio, Italia e Portogallo) è rimasto significativo il ricorso a misure correttive di natura transitoria.

Fra i paesi che nel 2003 avevano disavanzi elevati, il saldo primario corretto per gli effetti del ciclo è migliorato nei Paesi Bassi (0,8 punti percentuali del PIL) e in Francia (0,4 punti); è peggiorato in Grecia (1,4 punti) e in Germania (0,2 punti). È rimasto sostanzialmente stabile in Portogallo e in Italia.

Il rapporto fra il debito e il prodotto dell'area è passato dal 70,9 al 71,4 per cento. È cresciuto di oltre un punto in Germania, in Portogallo, in Francia, nei Paesi Bassi e in Grecia. Fra i paesi ad alto debito (Belgio, Italia e Grecia), il rapporto è diminuito in misura rilevante in Belgio (-4,3 punti) dove il saldo di bilancio rimane prossimo al pareggio.

La Procedura per i disavanzi eccessivi è ancora in corso nei confronti della Francia e della Germania. Nel 2004 è stata avviata per la Grecia e i Paesi Bassi. La Procedura nei confronti di quest'ultimo paese è in corso di abrogazione.

La Procedura veniva avviata dalla Commissione europea nei confronti della Germania e della Francia con riferimento ai risultati di bilancio del 2002, rispettivamente alla fine di tale anno e all'inizio dell'anno seguente. Il 25 novembre 2003 il Consiglio della UE nelle sue Conclusioni decideva di "tenere in sospenso" le due Procedure. Nel successivo gennaio, per chiarire sul piano legale le modalità di applicazione del Patto di stabilità e crescita, la Commissione sottoponeva all'esame della Corte di giustizia europea le Conclusioni del Consiglio. Nel luglio del 2004 la Corte annullava queste ultime in quanto non conformi alla normativa europea; le Conclusioni, infatti, non riflettevano una proposta della Commissione. La Corte tuttavia riconosceva la facoltà del Consiglio di non adottare le Raccomandazioni che vengono proposte dalla Commissione. Alla luce della decisione della Corte, in dicembre la Commissione europea comunicava al Consiglio la sua valutazione sullo stato dei conti pubblici nei due paesi: rilevava che le azioni intraprese dalla Francia e dalla Germania erano sostanzialmente coerenti con l'obiettivo di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2005; non riteneva pertanto necessarie ulteriori iniziative nell'ambito delle Procedure.

Le Procedure in corso nei confronti dei Paesi Bassi e della Grecia sono state avviate, rispettivamente nell'aprile e nel maggio del 2004, con riferimento ai risultati di bilancio del 2003. Il Consiglio della UE ha inizialmente raccomandato a questi paesi di correggere il disavanzo eccessivo entro il 2005. Mentre per i Paesi Bassi non ha avanzato obiezioni in merito all'adeguatezza delle misure stabilite per raggiungere il risultato, nel gennaio del 2005 non ha ritenuto adeguati i provvedimenti approvati dalla Grecia. Con riferimento a quest'ultimo paese il Consiglio ha pertanto deciso, per la prima volta, di dare attuazione a un ulteriore passo della Procedura (articolo 104, comma 9 del Trattato) necessario per giungere alla fase sanzionatoria: a febbraio, il Consiglio ha chiesto nuovamente alla Grecia di adottare le misure necessarie a porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo e ha posticipato al 2006 il termine per il conseguimento di tale obiettivo. Quest'ultima decisione teneva conto della revisione al rialzo della stima dell'indebitamento netto del 2004 e della rilevante dimensione delle misure correttive già stabilite per l'anno in corso. In marzo la Grecia ha presentato un aggiornamento del Programma di stabilità che indica gli interventi necessari al raggiungimento dell'obiettivo.

L'Italia

La politica di bilancio. – Nel 2004 la politica di bilancio ha teso a contrastare il tendenziale deterioramento dei conti pubblici, in un contesto di perdurante, strutturale, debolezza dell'economia. È proseguito il ricorso

a misure con effetti di natura transitoria, nel tentativo di limitare l'impatto restrittivo sull'economia. Al netto degli effetti di questi interventi, l'avanzo primario è rimasto sostanzialmente stabile; la pressione fiscale al netto delle imposte in conto capitale e la spesa primaria corrente si sono mantenute pressoché immutate.

L'obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per il 2004 è stato progressivamente rivisto al rialzo (tav. C2). *Nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF)* del luglio del 2003 esso era indicato nell'1,8 per cento del PIL, risultante da un avanzo primario del 3,1 e da una spesa per interessi del 4,9. La crescita prevista per l'economia era del 2,0 per cento. Il DPEF programava inoltre una riduzione dell'incidenza del debito sul prodotto di 1,4 punti percentuali.

Tav. C2

OBIETTIVI, STIME E CONSUNTIVO DEI CONTI PUBBLICI PER L'ANNO 2004
(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 2003) .....	....	....	....	....	....	2,0	1.354,1
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	1,8	3,1	4,9	104,2		
<i>Nota di aggiornamento del DPEF</i> (settembre 2003)	49,5	30,3	38,7	69,0	....	1,9	1.352,5
<i>in percentuale del PIL</i>	3,7	2,2	2,9	5,1	105,0		
<i>Aggiornamento del Programma di</i> <i>stabilità</i> (novembre 2003) .....	....	....	....	....	....	1,9	1.352,0
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	2,2	2,9	5,1	105,0		
Stime in corso d'anno							
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>	4,6	2,9	2,2	5,1	105,9		
DPEF (luglio 2004)	62,0	39,6	32,1	71,7	....	1,2	1.350,1
<i>in percentuale del PIL</i>	4,6	2,9	2,4	5,3	106,0		
RPP e <i>Nota di aggiornamento del</i> <i>DPEF</i> (settembre 2004)	62,0	39,6	32,1	71,7	....	1,2	1.353,9
<i>in percentuale del PIL</i>	4,6	2,9	2,4	5,3	....	
<i>Aggiornamento del Programma di</i> <i>stabilità</i> (novembre 2004) .....	....	....	....	....	....	1,2	1.353,0
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	2,9	2,4	5,3	106,0		
Consuntivo							
Notifica Istat (marzo 2005)	41,3	40,9	27,0	67,9	1.429,9	1,2	1.351,3
<i>in percentuale del PIL</i>	3,1	3,0	2,0	5,0	105,8		
Comunicato Istat (maggio 2005) .....	....	43,7	24,8	68,4	1.440,9	1,2	1.351,3
<i>in percentuale del PIL</i> .....	....	3,2	1,8	5,1	106,6		

(1) Al netto delle regolazioni di debiti pregressi e dei proventi delle dismissioni mobiliari. Il dato relativo al consuntivo è tratto dalla Rtc dell'aprile del 2005.

La prima revisione del quadro programmatico avveniva con la *Nota di aggiornamento* del DPEF nel successivo mese di settembre. L'entità della manovra di bilancio per il 2004 veniva attenuata (0,8 punti percentuali del prodotto, contro 1,2 indicati in luglio) e l'obiettivo di indebitamento netto veniva innalzato al 2,2 per cento. La manovra per il 2004 includeva rilevanti interventi con effetti temporanei: si attendevano 0,4 punti percentuali del prodotto dai proventi di dismissioni immobiliari e oltre 0,5 da entrate fiscali.

Nei primi mesi del 2004 l'evoluzione dei conti pubblici segnalava rischi di sconfinamento dall'obiettivo: il fabbisogno del settore statale risultava largamente superiore a quello registrato nell'anno precedente.

In aprile la Commissione europea, sulla base di una previsione dell'indebitamento netto dell'Italia pari al 3,2 per cento del prodotto, proponeva al Consiglio della UE di rivolgere al nostro Paese un ammonimento preventivo.

All'inizio di maggio, con la Relazione trimestrale di cassa (Rtc), il Governo innalzava nuovamente la propria stima del disavanzo dell'anno, al 2,9 per cento del PIL, anche in connessione con l'ulteriore riduzione della previsione di crescita del prodotto dall'1,9 all'1,2 per cento. Rispetto agli obiettivi del luglio precedente la revisione in diminuzione dell'avanzo primario era di quasi un punto di PIL, al 2,2 per cento; la riduzione del rapporto fra il debito e il prodotto rispetto al 2003 passava da 1,4 a 0,3 punti. Nella Rtc si specificava che il conseguimento dell'obiettivo per l'indebitamento netto era condizionato al verificarsi di una serie di eventi, alcuni dei quali soggetti a rilevanti margini di incertezza. Il Governo tuttavia si impegnavano a prendere le ulteriori misure eventualmente necessarie a mantenere il disavanzo entro la soglia del 3 per cento.

L'impegno veniva confermato nella riunione del Consiglio della UE del 5 luglio; in tale occasione il Governo delineava le misure da attuare nella seconda parte dell'anno. Sulla base di questo impegno, il Consiglio decideva di non inviare l'ammonimento preventivo, pur sottolineando la necessità di sorvegliare attentamente l'andamento dei conti pubblici italiani.

Gli interventi annunciati venivano definiti a metà luglio. La correzione del saldo era ufficialmente valutata in 7,6 miliardi (0,6 punti percentuali del prodotto). La nuova manovra era composta da riduzioni di spese per 4,2 miliardi, aumenti di entrate per 1,3 e azioni di carattere amministrativo, da definire in seguito, per 2,0 miliardi.

Nella seconda metà del 2004 il peggioramento del fabbisogno rispetto al 2003 tendeva a riassorbirsi. Alla fine del mese di luglio veniva varato il DPEF per gli anni 2005-08. Il Governo confermava le stime di crescita e l'obiettivo per l'indebitamento netto indicati a maggio. Queste valutazioni

venivano mantenute invariate anche a settembre, con la presentazione della *Nota di aggiornamento* del DPEF e della *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) per il 2005.

Nel predisporre la manovra per il 2005, alla fine di novembre il Governo interveniva nuovamente sulle misure per il 2004. In particolare, stabiliva il differimento all'anno successivo dei versamenti relativi alla seconda e terza rata del condono edilizio (2,2 miliardi) e all'aumento dell'IRAP prelevata sulle banche disposto a luglio (0,4 miliardi). Alle minori entrate del 2004 si faceva fronte con l'introduzione di versamenti in acconto su alcuni tributi indiretti (1,4 miliardi) e con l'innalzamento dall'1,0 all'1,5 per cento (1,5 miliardi) del versamento sulle riscossioni nell'anno precedente, introdotto nel 2003 a carico delle banche. Erano previsti inoltre risparmi di spesa per 0,2 miliardi.

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

I risultati. – Sulla base dei dati di consuntivo diffusi dall'Istat il 24 maggio 2005, nel 2004 l'indebitamento netto è risultato pari al 3,2 per cento del prodotto, mantenendosi stabile rispetto all'anno precedente; la spesa per interessi è scesa di circa 0,2 punti, al 5,1 per cento; l'incidenza dell'avanzo primario sul PIL è diminuita di 0,3 punti, all'1,8 per cento (tav. C3). Quest'ultima, in discesa dal 1998, è tornata sul livello del 1992 (fig. C1).

Tav. C3

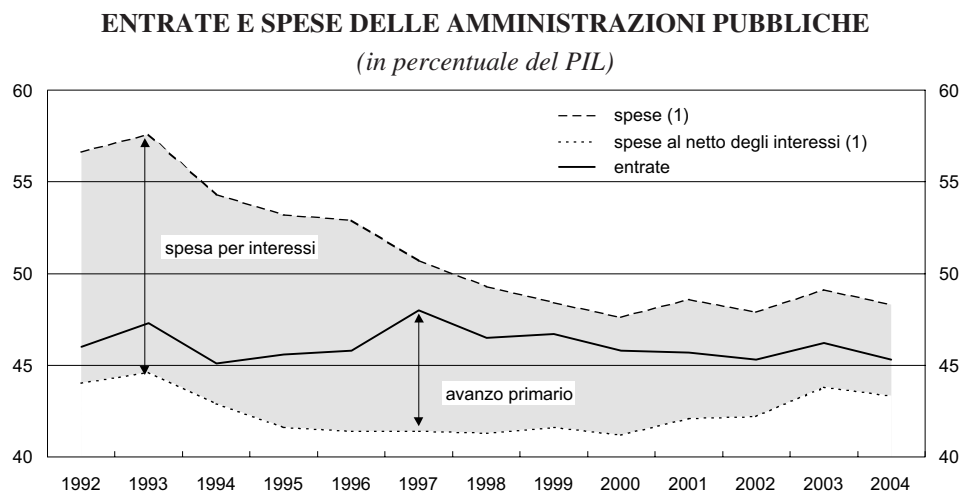
**PRINCIPALI INDICATORI DI BILANCIO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN ITALIA (1)**
(in percentuale del PIL)

Voci	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Entrate	45,1	45,6	45,8	48,0	46,5	46,7	45,8	45,7	45,3	46,0	45,2
Spese (2) (3)	54,3	53,2	52,9	50,7	49,3	48,4	47,7	48,8	48,1	49,2	48,5
di cui: <i>interessi</i>	11,4	11,5	11,5	9,4	8,0	6,7	6,5	6,5	5,8	5,3	5,1
Avanzo primario (3)	2,1	3,9	4,4	6,7	5,2	5,0	4,5	3,4	3,0	2,1	1,8
Indebitamento netto (3) ..	9,3	7,6	7,1	2,7	2,8	1,7	1,9	3,2	2,7	3,2	3,2
Fabbisogno complessivo	9,8	7,2	7,5	1,9	2,6	1,3	2,2	4,3	3,3	3,1	3,6
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari ...	10,1	7,7	7,8	3,0	3,3	3,4	3,6	4,6	3,5	4,3	4,2
Fabbisogno al netto di regolazioni e dismissioni mobiliari	9,6	7,5	7,1	3,0	3,1	2,8	3,2	3,9	3,1	3,7	4,2
Debito	124,8	124,3	123,1	120,6	116,8	115,6	111,3	110,9	108,3	106,8	106,6

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 il segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico. – (3) Il dato del 2000 non include i proventi delle licenze UMTS portati in riduzione delle spese nella contabilità nazionale.

Fig. C1



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.

I dati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche del periodo 2000-04 sono stati oggetto di varie revisioni statistiche che hanno portato a un innalzamento dell'indebitamento netto: quest'ultimo è ora indicato pari all'1,9 per cento del PIL nel 2000, al 3,2 nel 2001, al 2,7 nel 2002, al 3,2 nel 2003 e nel 2004.

Con la Notifica del 1° marzo, l'Istat aveva indicato nel 3,0 per cento del PIL l'indebitamento netto per il 2004. Nella stessa occasione aveva effettuato alcune revisioni statistiche e riclassificazioni contabili che innalzavano l'indebitamento netto del triennio 2001-03 (tav. aC1). L'aumento dei saldi (rispettivamente al 3,0, al 2,6 e al 2,9 per cento del PIL) era connesso principalmente con l'inclusione tra i trasferimenti in conto capitale delle erogazioni in favore delle Ferrovie dello Stato, precedentemente contabilizzati tra le partite finanziarie e quindi ininfluenti ai fini del computo dell'indebitamento netto. Tale riclassificazione aveva comportato un aumento del disavanzo di 0,3 punti percentuali del PIL in ciascuno degli anni considerati. Altre revisioni avevano innalzato il saldo del 2003 di ulteriori 0,2 punti percentuali del prodotto (cfr. il riquadro: Le recenti revisioni dei conti delle Amministrazioni pubbliche italiane del triennio 2001-03, in Bollettino Economico, n. 44, 2005).

In seguito all'esame della Notifica, l'Eurostat non aveva ritenuto di poter certificare i dati forniti dall'Italia. Richiedeva chiarimenti sul trattamento contabile di specifiche operazioni. Gli approfondimenti sollecitati riguardavano: alcuni versamenti eseguiti dai concessionari della riscossione; il finanziamento degli investimenti per l'alta velocità ferroviaria da parte di Infrastrutture spa (Isipa); alcuni aspetti delle operazioni di cartolarizzazione di immobili; le transazioni con il bilancio della UE. Veniva inoltre evidenziata l'eccessiva discrepanza fra gli andamenti dei conti di cassa e di quelli elaborati in base al criterio della competenza previsto dal Sistema europeo dei conti (SEC95). Su alcuni di questi aspetti è stata richiesta la consultazione del Comitato sulle statistiche monetarie, finanziarie e sulla bilancia dei pagamenti.

Il 23 maggio l'Eurostat ha reso note le proprie decisioni: 1) i versamenti dei concessionari della riscossione non rilevano ai fini dell'indebitamento netto (erano stati precedentemente contabilizzati in riduzione di tale saldo per 2,7 miliardi nel 2003 e per 1,1 nel 2004) e vanno in aumento del debito pubblico; 2) il debito contratto da Ispa deve essere incluso nel debito pubblico (cfr. il sottoparagrafo: Il debito pubblico), senza influenzare l'indebitamento netto; 3) alcuni oneri connessi con le operazioni di cartolarizzazione di immobili devono essere inclusi nell'indebitamento netto del 2004.

Il 24 maggio l'Istat ha rivisto i conti pubblici, recependo le decisioni dell'Eurostat e rivedendo al rialzo le stime dei trasferimenti in favore delle imprese connessi con le operazioni della UE e con altri interventi. Nel complesso, rispetto alla Notifica del 1° marzo, la revisione ha comportato per il periodo 2000-04 un innalzamento dell'indebitamento netto pari in media a quasi 0,2 punti percentuali del prodotto all'anno.

La flessione dell'avanzo primario tra il 2003 e il 2004 (0,3 punti percentuali del PIL) riflette riduzioni di 0,5 punti della spesa primaria e di 0,8 delle entrate. La pressione fiscale è scesa di 0,9 punti, in connessione con il calo (intorno a 0,8 punti percentuali del prodotto) dei proventi dei condoni fiscali contabilizzati ai fini dell'indebitamento netto. L'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL è diminuita di 0,1 punti, al 39,3 per cento, e quella delle erogazioni in conto capitale di 0,4 punti.

Nonostante l'adozione di interventi correttivi valutati ufficialmente in circa 1,4 punti del prodotto, l'avanzo primario si è collocato a consuntivo leggermente al di sotto del valore tendenziale previsto originariamente nel DPEF del luglio del 2003 (1,9 per cento del PIL). La differenza (1,5 punti) tra quest'ultimo e il tendenziale implicito nei dati di consuntivo riflette per circa due terzi la minor crescita registrata rispetto a quella allora prevista e le revisioni contabili.

Si può valutare che il peggioramento dell'avanzo primario tra il 2003 e il 2004 sia attribuibile per circa 0,2 punti percentuali del PIL all'andamento dell'economia.

Le metodologie utilizzate per correggere i dati di bilancio dagli effetti del ciclo economico sono utili per confrontare in termini omogenei i risultati di anni contigui o relativamente vicini. Esse non consentono, invece, di tenere conto dell'impatto sulla finanza pubblica di una variazione del tasso di crescita registrato, ad esempio, tra un decennio e quello successivo. Con riferimento all'economia italiana, esse concordano nel non considerare come ciclico il calo del tasso di crescita dell'economia registrato a partire dai primi anni novanta. La componente ciclica riguarderebbe solo le fluttuazioni relativamente modeste che si sono verificate rispetto a una crescita di trend o potenziale che nell'ultimo decennio sarebbe scesa in prossimità dell'1,5 per cento.

Le diverse metodologie portano a lievi divergenze nelle valutazioni relative a specifici anni. Secondo le più recenti stime della Commissione europea, basate su una metodologia concordata nell'ambito del Comitato economico e finanziario della UE e adottata anche dal

Ministero dell'Economia e delle finanze italiano, la congiuntura economica avrebbe migliorato il saldo di bilancio dello 0,9 per cento del PIL nel 2001; questo contributo si sarebbe annullato nel 2003 e sarebbe divenuto sfavorevole, per 0,6 punti percentuali, nel 2004. In base al metodo adottato in Banca d'Italia (cfr. il capitolo della sezione C: La politica di bilancio del 2000 nella Relazione sull'anno 2000) l'impatto positivo della congiuntura sarebbe di dimensioni inferiori nel 2001 (0,7 per cento del PIL), sarebbe sceso a circa 0,2 nel 2003 e si sarebbe annullato nel 2004. Questo metodo tiene conto, oltre che del livello complessivo del prodotto, anche delle modifiche nella sua composizione. Le differenze nei risultati rispetto alle stime della Commissione riflettono in parte la ricomposizione della domanda aggregata in favore della componente interna e l'andamento positivo dell'occupazione; questi fattori negli ultimi anni hanno accresciuto il gettito tributario e ridotto alcune categorie di spesa, compensando in parte l'impatto esercitato sui conti pubblici dalla crescita modesta.

Nel 2004 l'indebitamento netto è stato contenuto per oltre 1,5 punti percentuali del prodotto da misure con effetti temporanei.

Gli effetti di contenimento temporaneo dell'indebitamento netto nel 2004 sono riconducibili: alla proroga dei condoni fiscali introdotti nel 2003; al gettito dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei cespiti aziendali e di quella sulle plusvalenze da cessioni di aziende; al condono edilizio; alle dismissioni immobiliari.

Il ricorso a misure con effetti transitori era stato rilevante nel 1997 (circa l'1 per cento del prodotto), anno di forte abbattimento del disavanzo per garantire il rispetto dei parametri di Maastricht. L'utilizzo di questi provvedimenti era stato gradualmente ridimensionato negli anni immediatamente successivi, fino ad annullarsi sostanzialmente nel 2000; anno in cui, tuttavia, i conti pubblici beneficiarono del gettito eccezionalmente elevato dell'imposta sostitutiva sui rendimenti delle attività finanziarie, attribuibile alla componente dei guadagni in conto capitale (circa lo 0,7 per cento del prodotto) e dovuto alla crescita dei corsi azionari nel 1999. A partire dal 2001, anche in connessione con il rallentamento dell'economia, il ricorso alle misure temporanee ha assunto di nuovo dimensioni rilevanti: gli effetti di queste misure sono saliti da circa mezzo punto di PIL nel 2001 intorno a 1,5 nel 2002 e a quasi 2 punti nel 2003, mantenendosi al di sopra di 1,5 punti nel 2004.

Correggendo per gli effetti delle misure temporanee, si può stimare che l'indebitamento netto si sia collocato intorno al 2 per cento del PIL nel 2000, al 3,5 nel 2001, al 4 nel 2002, al 5 nel 2003 e poco al di sotto di quest'ultimo valore nel 2004; il corrispondente avanzo primario sarebbe sceso da circa il 4,5 per cento del prodotto nel 2000, a circa il 3 nel 2001, intorno a 1,5 punti nel 2002, per poi collocarsi al di sotto del mezzo punto percentuale del PIL nell'ultimo biennio. Tra il 2000 e il 2004, il peggioramento dell'avanzo primario corretto per gli effetti delle misure temporanee riflette per quasi 2 punti percentuali del PIL la riduzione delle entrate e per quasi 2,5 l'aumento delle spese.

Sulla dinamica delle entrate hanno influito principalmente gli sgravi fiscali concessi nel periodo 2001-04; ha contribuito anche il menzionato venir meno del livello eccezionalmente elevato del gettito dell'imposta sostitutiva incassata nel 2000. Sulla base delle stime ufficiali presentate in occasione del varo dei singoli provvedimenti, gli sgravi con-

cessi nel corso del quadriennio ammontano a circa 0,4 punti percentuali del PIL in media all'anno. Nel complesso essi hanno riguardato per oltre due terzi l'imposta personale sul reddito e per circa un sesto l'imposta sul reddito delle società e l'IRAP. In materia di imposizione indiretta le riduzioni permanenti del prelievo (intorno a un decimo di punto del PIL) hanno riguardato l'imposta sull'energia elettrica e, relativamente ad alcuni settori, l'IVA e le accise.

L'incidenza sul PIL della spesa primaria corrente, che tra il 1996 e il 2000 era rimasta sostanzialmente stabile attorno al 37,5 per cento, negli anni successivi è aumentata di 1,8 punti. L'incremento ha riguardato quasi tutte le principali voci di spesa: retribuzioni (0,4 punti percentuali del PIL), prestazioni sociali in denaro (0,5 punti), prestazioni sociali in natura, essenzialmente nel settore della sanità (0,3 punti). In termini reali la spesa primaria corrente è cresciuta, tra il 2000 e il 2004, del 2,4 per cento all'anno contro una crescita del prodotto di circa l'1 per cento, riflettendo tendenze determinate da assetti istituzionali definiti in periodi più favorevoli sotto il profilo macroeconomico e demografico. Nel periodo 1980-1993 essa era cresciuta, in termini reali, del 4,2 per cento annuo; nel periodo 1994-2000 l'aumento era stato dell'1,2 per cento. L'incidenza sul prodotto della spesa in conto capitale, che aveva subito una flessione nel corso degli anni novanta, è aumentata di 0,6 punti del PIL tra il 2000 e il 2004 (si escludono dal computo i proventi delle dismissioni che sono contabilizzati in riduzione di tale voce).

I saldi finanziari. – Nel 2004 il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 49,3 miliardi contro 39,7 nel 2003; in rapporto al prodotto è salito dal 3,1 al 3,6 per cento (tavv. C3 e C4); sulla dinamica hanno influito le revisioni statistiche effettuate in seguito alle decisioni dell'Eurostat rese note il 23 maggio 2005 (cfr. il sottoparagrafo: *Il debito pubblico*). Le regolazioni di debiti pregressi sono risultate particolarmente modeste, pari a 0,5 miliardi contro 8,5 nel 2003. I proventi delle dismissioni mobiliari sono scesi a 7,7 miliardi, da 16,9 nel 2003.

Tav. C4

SALDI E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(milioni di euro)

Voci	2000	2001	2002	2003	2004
Indebitamento netto (1)	22.615	38.741	34.463	41.755	43.652
Fabbisogno complessivo	26.027	51.910	41.867	39.694	49.313
Fabbisogno al netto di dismissioni mobiliari (2)	41.477	56.513	43.797	56.550	56.986
Debito	1.298.670	1.350.948	1.364.880	1.389.575	1.440.855
<i>Per memoria:</i>					
Regolazione debiti pregressi (2)	4.601	9.310	5.328	8.537	533
Dismissioni mobiliari (introiti -) (2)	-15.450	-4.603	-1.929	-16.855	-7.673

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 di debiti pregressi e le dismissioni mobiliari si fa riferimento agli importi relativi alle Amministrazioni centrali.

Con riferimento al finanziamento del fabbisogno, sono aumentate le emissioni nette di titoli a medio e a lungo termine (da 23,1 miliardi nel 2003 a 41,2); sono stati effettuati rimborsi netti di titoli a breve termine per 1,0 miliardi (contro emissioni nette per 6,1 nel 2003). La vita media residua dei titoli di Stato si è ulteriormente innalzata, da 6 a 6,5 anni (cfr. il capitolo della sezione D: Il mercato dei valori mobiliari). Sono stati rimborsati prestiti bancari per 1,3 miliardi (5,3 nel 2003). Le attività del Tesoro presso la Banca d'Italia sono aumentate di 2,6 miliardi (erano state ridotte di 8,0 nel 2003). I conti correnti postali detenuti da privati sono saliti di 2,7 miliardi (3,8 nel 2003). È inoltre aumentato significativamente il saldo dei conti correnti presso la Tesoreria dello Stato detenuti da enti esterni alle Amministrazioni pubbliche, principalmente dalla Cassa depositi e prestiti spa (CDP).

Il fabbisogno al netto delle dismissioni mobiliari e delle regolazioni di debiti pregressi è salito dal 3,7 per cento del prodotto nel 2003 al 4,2. Escludendo le sole dismissioni il fabbisogno è sceso dal 4,3 al 4,2 per cento. Si può stimare che su quest'ultimo risultato abbiano influito misure con effetti di contenimento temporaneo per oltre 2 punti percentuali del PIL (circa 2 nel 2003).

Il contenimento del fabbisogno dovuto a misure con effetti transitori ha assunto nell'ultimo triennio dimensioni rilevanti, mantenendosi sempre intorno a 2 punti percentuali del prodotto. Escludendo questa correzione, il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche nella media del triennio sarebbe dell'ordine di 6 punti percentuali del PIL. Il corrispondente saldo primario risulterebbe in disavanzo dal 2002.

I provvedimenti con effetti transitori che nel 2004 hanno interessato il fabbisogno senza incidere sull'indebitamento netto includono: la cessione alla Sace di crediti dello Stato nei confronti della Federazione russa (0,1 punti percentuali del PIL); le operazioni di cartolarizzazione di contributi dell'INPS e di crediti dello Stato a fronte di finanziamenti agevolati per la ricerca scientifica (rispettivamente, 0,2 e 0,1 punti). Inoltre gli incassi dei condoni sono stati superiori a quelli contabilizzati ai fini dell'indebitamento netto (per 0,1 punti).

Il divario tra i saldi. – Nel 2004 il divario tra il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni e l'indebitamento netto è stato pari all'1,0 per cento del prodotto, contro l'1,1 del 2003; correggendolo per gli effetti delle misure temporanee esso è lievemente aumentato, a circa 1,5 punti percentuali del PIL.

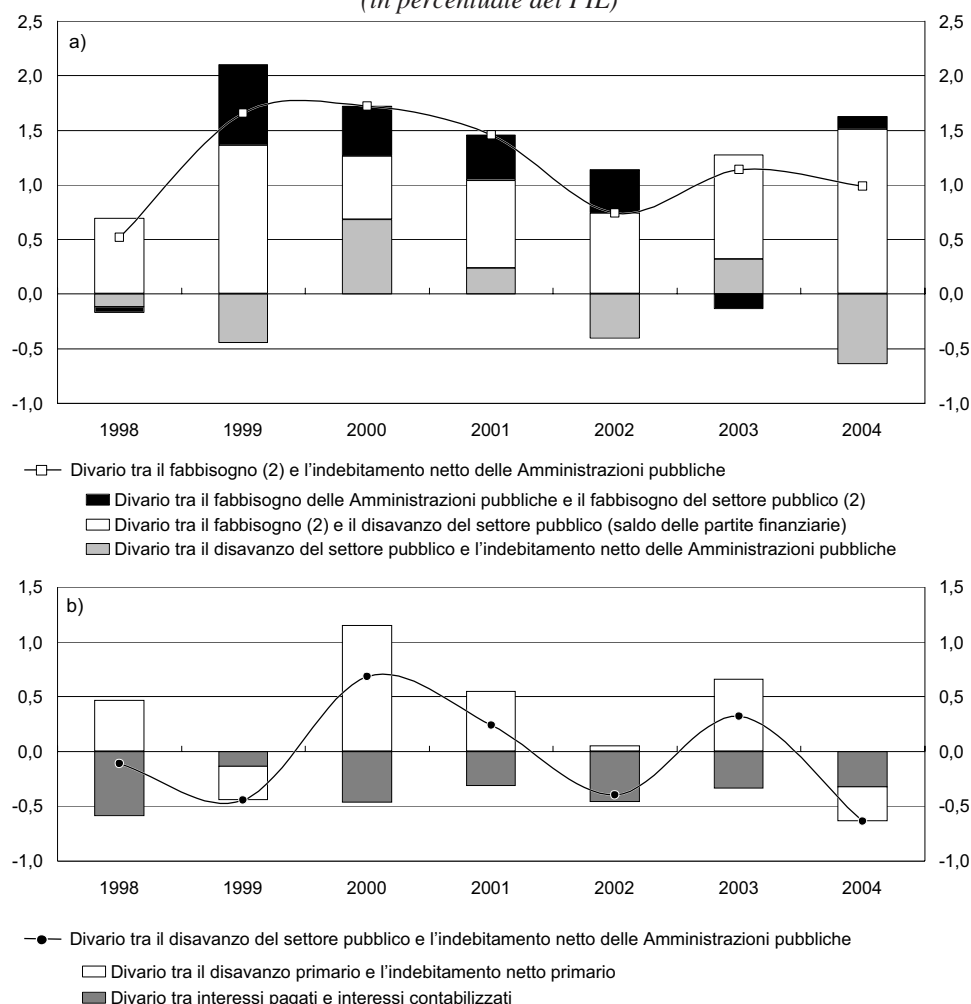
La differenza tra i due saldi si è ampliata significativamente nel 1999: è passata, in media, da 0,5 punti percentuali del PIL nel periodo 1994-98 a 1,3 nel periodo 1999-2004 (fig. C2a). Essa risulta maggiore se calcolata sui saldi primari (1,6 per cento in media tra il 1999 e il 2004).

Il divario può essere ripartito in tre componenti principali (cfr. il capitolo della sezione C: La politica di bilancio nel 2003 nella Relazione sull'anno 2003): a) il saldo delle partite

finanziarie, che incide solo sul fabbisogno; b) 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 dell'Economia e delle finanze dal lato della formazione, riconducibile a discrepanze statistiche; c) la componente residuale, data dalla differenza fra il disavanzo del settore pubblico (il fabbisogno al netto delle partite finanziarie) e l'indebitamento netto. Quest'ultima componente riflette principalmente il diverso criterio contabile adottato nel calcolo dei due indicatori (cassa per il fabbisogno e competenza per l'indebitamento netto). Dal 1999, il divario è in larga misura attribuibile al saldo delle partite finanziarie (1,0 punti percentuali del prodotto in media, contro 0,7 nel quinquennio precedente). La seconda componente è stata pari a 0,3 punti in entrambi i periodi e si è sostanzialmente annullata nell'ultimo biennio. Il contributo della componente residuale è stato pressoché nullo in media nel periodo 1999-2004 (era stato negativo per circa 0,5 punti del PIL in quello precedente).

Fig. C2

DIVARIO TRA IL FABBISOGNO E L'INDEBITAMENTO NETTO (1)
(in percentuale del PIL)



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 gli anni 2003 e 2004 i dati sono stati modificati per tenere conto degli effetti delle decisioni dell'Eurostat rese note il 23 maggio 2005, relative ai versamenti effettuati dai concessionari della riscossione e ai prestiti contratti da Ispa per il finanziamento dell'alta velocità ferroviaria. 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.

La componente residuale del divario, legata prevalentemente alle differenze nei criteri contabili, può essere analizzata con riferimento separatamente al saldo primario e alla spesa per interessi. Mentre il contributo del saldo primario tra il 1999 e il 2004 è risultato in media positivo, quello degli interessi ha assunto sistematicamente valori negativi (fig. C2b), riflettendo principalmente la parte relativa ai buoni postali, sui quali gli interessi maturati sono pagati al momento del rimborso. Nel periodo considerato, il divario dovuto al saldo primario è stato pari in media a 0,3 punti (0,2 nel quinquennio precedente); quello sulla spesa per interessi si è collocato intorno a -0,3 punti (-0,6 nel quinquennio precedente).

Le revisioni statistiche apportate negli ultimi anni a entrambi i saldi hanno determinato una riduzione del divario.

L'indebitamento netto negli ultimi anni ha subito progressivi aggiustamenti in aumento, che hanno assunto in taluni casi dimensioni significative. Anche il fabbisogno è stato rivisto al rialzo; le principali revisioni sono avvenute in connessione con la disponibilità di nuove informazioni sulla consistenza dei conti correnti postali e con le decisioni dell'Eurostat sul trattamento contabile delle cartolarizzazioni, dei versamenti anticipati effettuati dai concessionari d'imposta e dei debiti di Ispa per il finanziamento dell'alta velocità ferroviaria. Nel complesso le revisioni hanno determinato una riduzione della differenza tra i due aggregati. Ad esempio, il divario dell'anno 2001 risultava pari al 2,3 per cento del prodotto nel marzo del 2002, quando i dati di consuntivo di quell'anno venivano diffusi per la prima volta; risulta ora pari all'1,5 per cento del PIL, in seguito a revisioni al rialzo dell'indebitamento netto per complessivi 1,8 punti percentuali del PIL e del fabbisogno per 0,9 punti (di cui 0,5 per le nuove informazioni acquisite sui conti correnti postali e 0,2 derivanti dal trattamento delle cartolarizzazioni). Con riferimento al triennio 2001-03, si può calcolare che l'entità del divario si sia collocata in media intorno a 1,6 punti percentuali del PIL se misurata in base alle stime dei diversi saldi inizialmente diffuse e intorno a 1,1 punti in base agli ultimi dati disponibili.

Il debito pubblico. – Nel 2004 il debito delle Amministrazioni pubbliche è aumentato di 51,3 miliardi (tav. C4). L'effetto accrescitivo esercitato dal fabbisogno complessivo (49,3 miliardi) e dall'aumento delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia (2,6 miliardi) è stato ridotto dall'emissione di titoli sopra la pari e dall'apprezzamento dell'euro (complessivamente per 0,6 miliardi).

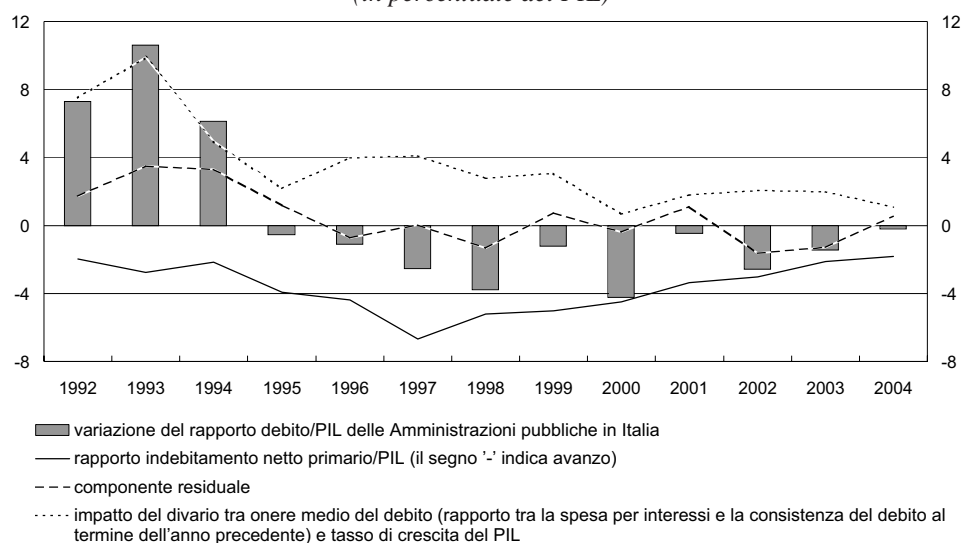
In rapporto al prodotto il debito è diminuito dal 106,8 al 106,6 per cento (tav. C3).

Rispetto ai dati diffusi in occasione della Notifica del 1° marzo 2005, il debito è stato rivisto al rialzo di 2,6, 2,8, 6,5 e 10,9 miliardi (0,2, 0,2, 0,5 e 0,8 punti percentuali del PIL), rispettivamente nel 2001, 2002, 2003 e 2004. Gli aumenti negli ultimi due anni riflettono le decisioni dell'Eurostat del 23 maggio scorso di: a) riclassificare come prestito i versamenti anticipati effettuati dai concessionari della riscossione nel 2003 e nel 2004 (rispettivamente, 2,7 e 5,2 miliardi); b) considerare come debito dello Stato i prestiti contratti nel 2004 da Ispa per il finanziamento degli investimenti relativi alla infrastruttura

ferroviaria dell'alta velocità (con un impatto di 6,4 miliardi). Inoltre, la riclassificazione del conto corrente in Tesoreria intestato alla Sace ha determinato un aumento del debito di 2,5, 2,7 e 3,7 miliardi, rispettivamente nel 2001, 2002 e 2003.

Fig. C3

**VARIAZIONE DEL RAPPORTO TRA DEBITO PUBBLICO
E PIL E SUE DETERMINANTI (1)**
(in percentuale del PIL)



(1) Per la metodologia di calcolo delle determinanti delle variazioni del rapporto tra il debito pubblico e il PIL, cfr. la nota alla figura C4 della Relazione sull'anno 2000.

La variazione del rapporto tra il debito e il prodotto (-0,2 punti percentuali) può essere scomposta in tre fattori (fig. C3): la riduzione derivante dall'avanzo primario (-1,8 punti); l'aumento attribuibile al differenziale tra l'onere medio del debito e la crescita nominale del prodotto (1,0 punti), il cui contributo accrescitivo si è ridotto rispetto all'anno precedente per effetto sia del calo dell'onere medio del debito (dal 5,1 al 4,9 per cento) sia dell'accelerazione del PIL (dal 3,2 al 3,9); la componente residuale (0,6 punti), data dalla differenza tra la variazione del debito e l'indebitamento netto.

Si può stimare che nel periodo 2001-04 gli effetti delle misure di natura temporanea sulla variazione del debito siano stati dell'ordine di 3 punti percentuali del prodotto in media all'anno. Le misure includono, oltre a quelle che hanno influito sul fabbisogno netto, le dismissioni mobiliari e l'operazione straordinaria di concambio di titoli in possesso della Banca d'Italia effettuata nel 2002.

In assenza delle dismissioni mobiliari e immobiliari e dell'operazione di concambio attuata nel 2002, il rapporto tra il debito e il prodotto sarebbe rimasto sostanzialmente stabile dal 2000.

L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE IN ITALIA

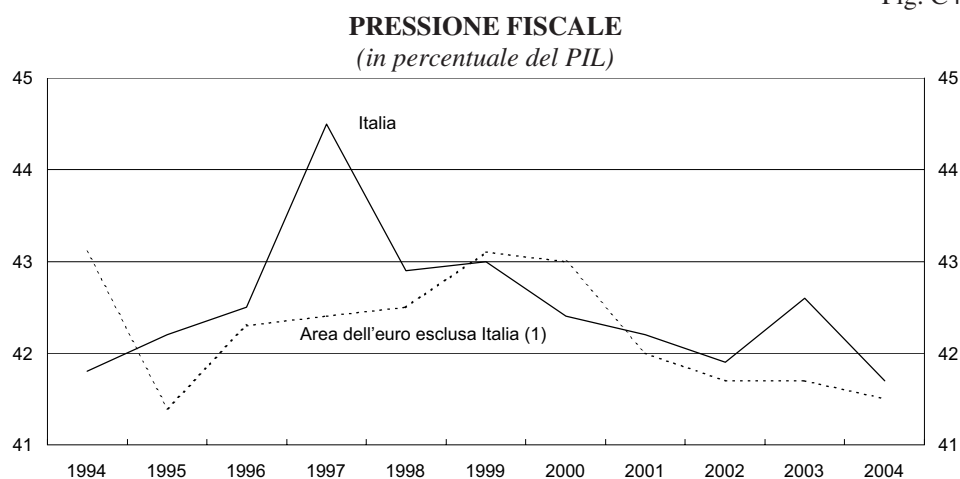
Le entrate delle Amministrazioni pubbliche

Nel 2004 le entrate delle Amministrazioni pubbliche sono cresciute del 2,1 per cento, a 611,2 miliardi; la loro incidenza sul PIL è diminuita di 0,8 punti percentuali, al 45,2 per cento (tav. C5).

La pressione fiscale è scesa dal 42,6 al 41,7 per cento riflettendo la riduzione delle imposte in conto capitale (-0,8 punti; fig. C4). Le imposte dirette, quelle indirette e i contributi sociali sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto al PIL. Escludendo gli effetti delle misure di natura temporanea, che hanno accresciuto le entrate per un ammontare valutabile in più di un punto percentuale del prodotto (oltre 1,5 punti nel 2003), la pressione fiscale è diminuita di circa mezzo punto.

Le imposte in conto capitale si sono più che dimezzate in connessione con il venire meno di gran parte delle entrate relative ai condoni fiscali introdotti con la legge finanziaria per il 2003 e prorogati con quella per il 2004.

Fig. C4



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

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

Relativamente ai condoni fiscali, si può stimare che le entrate di competenza del 2004 siano state pari a 7,0 miliardi, contro 18,3 registrati nel 2003. Gli introiti della prima rata del condono edilizio, anch'essi inclusi tra le imposte in conto capitale, sono stati pari nel 2004 a oltre 2 miliardi.

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

Voci	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Imposte dirette	14,9	14,7	15,3	16,0	14,4	15,0	14,6	15,0	14,2	13,7	13,6
Imposte indirette	11,8	12,1	11,8	12,4	15,3	15,1	15,0	14,5	14,7	14,4	14,4
Entrate tributarie correnti	26,7	26,8	27,1	28,5	29,7	30,1	29,6	29,5	28,9	28,1	28,1
Contributi sociali effettivi .	13,2	13,0	14,6	14,9	12,5	12,4	12,4	12,3	12,5	12,7	12,7
Contributi sociali figurativi	1,9	1,7	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Entrate fiscali correnti ..	41,7	41,6	42,2	43,8	42,5	42,9	42,3	42,1	41,7	41,1	41,0
Imposte in c/capitale	0,1	0,6	0,3	0,7	0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	1,5	0,7
Pressione fiscale	41,8	42,2	42,5	44,5	42,9	43,0	42,4	42,2	41,9	42,6	41,7
Altre entrate correnti	2,9	3,1	3,2	3,2	3,2	3,3	3,0	3,3	3,2	3,1	3,3
Altre entrate in c/capitale	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3
Totale entrate ...	45,1	45,6	45,8	48,0	46,5	46,7	45,8	45,7	45,3	46,0	45,2

Fonte: elaborazioni su dati Istat.
(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Le imposte dirette sono aumentate a un tasso inferiore a quello della crescita nominale del PIL (3,4 per cento, contro 3,9). La dinamica è stata contenuta dal pieno esplicarsi degli effetti dell'introduzione del primo modulo della riforma dell'imposta sul reddito e da quelli della riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito delle società. La crescita ha peraltro beneficiato dell'aumento degli introiti di natura transitoria relativi a due imposte sostitutive.

Le imposte indirette, invariate in rapporto al prodotto, sono cresciute del 4,2 per cento; sono risultate relativamente elevate le dinamiche dei proventi del lotto e dell'imposta sul consumo dei tabacchi.

I contributi sociali effettivi sono aumentati del 3,7 per cento, a fronte di un incremento delle retribuzioni lorde del 3,5.

I contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro del settore privato sono saliti del 3,7 per cento, a fronte di una crescita delle retribuzioni del 3,4. I contributi a carico delle Amministrazioni pubbliche sono aumentati del 2,1 per cento, contro un incremento delle retribuzioni del 3,8; la differenza risente dell'inclusione nel 2003 di contributi previdenziali relativi ad anni precedenti e della sostanziale stabilità nel 2004 del contributo dello Stato alla gestione dell'INPDAP, dopo il forte incremento registrato nel 2003. I contributi versati dal complesso dei lavoratori dipendenti sono saliti del 4,4 per cento, quelli degli autonomi del 5,7, principalmente a seguito dell'adeguamento dell'aliquota contributiva dei lavoratori parasubordinati a quella in vigore per i commercianti.

I principali tributi. – La dinamica dei singoli tributi è analizzata qui di seguito con riferimento alle entrate di cassa contabilizzate nel bilancio

dello Stato (tav. aC5; cfr. il capitolo della sezione C: *L'andamento delle entrate e delle spese in Italia* nella Relazione sull'anno 2003).

Le *imposte dirette* erariali sono cresciute del 2,5 per cento (di 4,4 miliardi), sostanzialmente in linea con quanto risulta dai corrispondenti dati sugli accertamenti (2,6 per cento, 4,6 miliardi). Escludendo le somme contabilizzate nel bilancio di cassa relative ai condoni (7,8 e 7,5 miliardi rispettivamente nel 2003 e nel 2004), le imposte dirette sono aumentate del 2,8 per cento. Alla diminuzione degli incassi delle imposte autoliquidate (Irpef e Ires) e di quella sostitutiva relativa agli interessi sui depositi bancari ha corrisposto l'aumento del gettito dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei cespiti aziendali e di quella sulle plusvalenze da cessioni d'azienda.

Nella costruzione del conto economico delle Amministrazioni pubbliche gli introiti dei condoni relativi alle imposte dirette e indirette sono inclusi tra le imposte in conto capitale. Per il 2003 e il 2004 essi sono stati calcolati sommando alle entrate riscosse nell'anno quelle che si prevede di incassare nei periodi successivi per effetto della rateizzazione e, relativamente al 2004, sottraendo dalle somme contabilizzate in bilancio quelle di pertinenza dell'anno precedente.

Gli introiti dell'Irpef sono cresciuti del 2,8 per cento (3,4 miliardi). Le ritenute sui redditi da lavoro dipendente e da pensione sono aumentate del 4,6 per cento (4,3 miliardi). Tenendo conto della progressività dell'imposta, questa dinamica risulta in linea con quelle della massa retributiva (3,5 per cento) e delle pensioni (4,0 per cento). Gli incassi relativi alla parte autoliquidata dell'imposta sono diminuiti del 5,9 per cento (-1,3 miliardi), in connessione con una flessione sia del versamento a saldo (-0,3 miliardi) sia di quello in acconto (-0,9 miliardi); sulla dinamica ha influito il primo modulo della riforma dell'imposta sul reddito entrato in vigore dal periodo d'imposta 2003 (cfr. il riquadro: *Il primo modulo della riforma dell'imposta sul reddito*, in *Bollettino Economico*, n. 40, 2003).

Gli incassi dell'Ires si sono ridotti del 3,3 per cento (-1,0 miliardi) rispetto a quelli dell'Irpeg del 2003, per effetto della diminuzione dei versamenti a titolo di acconto. Nel 2004 essi sono stati influenzati negativamente dalle riduzioni dell'aliquota d'imposta dal 36 al 34 e dal 34 al 33 per cento entrate in vigore, rispettivamente, per i periodi d'imposta 2003 e 2004.

La riduzione dal 34 al 33 per cento è stata disposta dal decreto legislativo che ha riformato l'imposta sul reddito delle società e ha abolito la DIT (cfr. nell'Appendice alla Relazione sull'anno 2003 il paragrafo della sezione Principali provvedimenti: Imposte dirette). Le imprese per le quali la riforma ha comportato una riduzione del prelievo possono avere usufruito degli sgravi già nel 2004 al momento del versamento degli acconti.

Gli introiti delle imposte sostitutive sugli interessi e sulle plusvalenze sono rimasti pressoché stabili sui livelli del 2003. La riduzione della com-

ponente relativa agli interessi sui depositi bancari (-0,7 miliardi) è stata compensata dall'aumento degli incassi dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze da cessioni d'azienda (passati da 2,3 a 3,0 miliardi nel 2004). Il gettito di quest'ultimo tributo, abolito a partire dal periodo d'imposta 2004, scomparirà nel 2005.

Le altre imposte dirette sono cresciute di 2,2 miliardi. Sulla dinamica hanno influito l'aumento del gettito dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei cespiti aziendali (passato da 1,4 miliardi del 2003 a 3,7 nel 2004) e gli introiti del versamento straordinario a titolo di acconto introdotto lo scorso luglio relativamente all'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita a carico delle imprese assicurative (0,8 miliardi).

Le *imposte indirette* erariali sono aumentate del 7,4 per cento (11,8 miliardi), sostanzialmente in linea con quanto risulta dai corrispondenti dati sugli accertamenti (6,0 per cento, 10,3 miliardi). Escludendo le somme direttamente imputabili ai condoni (3,1 e 1,3 miliardi rispettivamente nel 2003 e nel 2004) le imposte indirette sono cresciute dell'8,7 per cento. Sulla dinamica hanno influito gli incrementi degli introiti dell'IVA (4,4 miliardi), delle altre tasse e imposte sugli affari (2,0 miliardi), dell'imposta sul consumo dei tabacchi (0,7 miliardi) e del lotto e delle lotterie (7,8 miliardi). Sono invece diminuite le entrate relative alle imposte di fabbricazione sugli oli minerali (-0,9 miliardi) e a quelle sugli altri prodotti energetici (-0,4 miliardi).

Gli incassi dell'IVA sono saliti del 4,6 per cento; essi hanno risentito della crescita elevata dei consumi di beni durevoli (cfr. il capitolo della sezione B: La domanda). La dinamica delle altre tasse e imposte sugli affari è stata sostenuta dagli effetti di alcuni provvedimenti disposti nel corso dell'anno: gli inasprimenti di natura permanente dell'imposta di bollo e di quella di registro connesse con le compravendite di immobili diversi dall'abitazione principale; l'introduzione di due nuovi acconti relativi all'imposta di bollo e a quella sui premi assicurativi; l'aumento della misura del versamento effettuato dalle banche concessionarie della riscossione dall'1,0 all'1,5 per cento delle somme introitate nell'anno precedente e recuperabile nell'anno successivo, che ha determinato un incremento di gettito da 2,7 miliardi del 2003 a 5,2 nel 2004 (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione Principali provvedimenti: Imposte indirette). Nell'ambito della contabilità nazionale, gli introiti relativi ai due nuovi acconti e al versamento delle banche concessionarie non sono stati considerati ai fini del computo dell'indebitamento netto.

La flessione degli incassi dell'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (-4,2 per cento) è connessa con il versamento nel dicembre del 2003 di un acconto sull'imposta dovuta nel 2004 per i prodotti immessi in consumo nella seconda quindicina di quel mese. Tra le altre imposte di fabbricazione è calato il gettito di quella relativa al gas metano (-0,4 miliardi).

Le entrate relative all'imposta sul consumo dei tabacchi sono cresciute del 9,4 per cento, in connessione con l'aumento dei prezzi e con l'incremento dal 58 al 58,5 per cento dell'aliquota base relativa alle sigarette (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione Principali provvedimenti: Imposte indirette).

Gli incassi relativi alla voce lotto e lotterie sono più che raddoppiati rispetto al 2003, passando da 6,8 a 14,7 miliardi. L'aumento risente dell'istituzione di un nuovo prelievo sui videogiochi che ha prodotto un gettito pari a 0,4 miliardi e, soprattutto, dell'incremento dei proventi del lotto. Su questo ultimo ha influito la contabilizzazione di entrate relative ad anni precedenti; nei dati sugli accertamenti l'aumento è risultato più contenuto (da 6,9 a 11,7 miliardi, a fronte di un incremento da 5,9 a 12,7 miliardi risultante dai dati di cassa). Escludendo gli introiti del lotto e delle lotterie la crescita delle imposte indirette risulta del 2,6 per cento (anziché del 7,4 sopra indicato).

Le spese delle Amministrazioni pubbliche

Le spese delle Amministrazioni pubbliche sono state pari a 654,9 miliardi, in aumento del 2,3 per cento rispetto al 2003; in rapporto al prodotto sono scese di 0,8 punti al 48,5 per cento (tav. C6). Escludendo i proventi delle dismissioni immobiliari, contabilizzati in riduzione degli investimenti, l'incidenza sul PIL delle erogazioni è diminuita di 0,6 punti, al 48,8 per cento; in rapporto al prodotto la spesa primaria si è ridotta di 0,4 punti, al 43,7: le erogazioni in conto capitale sono scese di 0,3 punti percentuali al 4,4 per cento del PIL, quelle correnti di 0,1 punti al 39,3 (fig. C5).

Tav. C6

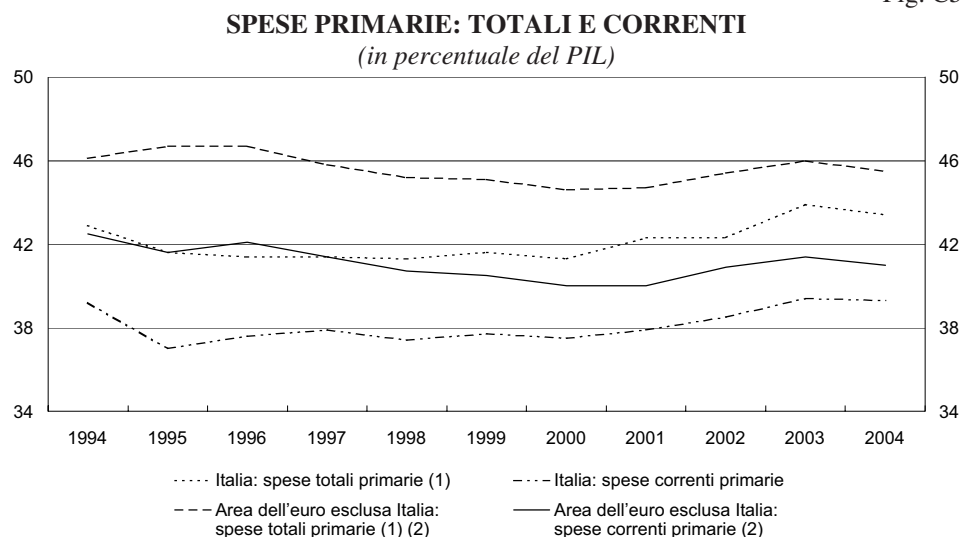
SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1) *(in percentuale del PIL)*

Voci	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Redditi da lavoro dipendente	11,9	11,2	11,5	11,6	10,7	10,6	10,6	10,8	10,8	11,1	11,0
Consumi intermedi	5,2	4,8	4,8	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	4,9
Prestazioni sociali in natura acquisite sul mercato.....	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1	2,4	2,6	2,6	2,6	2,7
Prestazioni sociali in denaro	17,3	16,7	16,9	17,3	17,0	17,1	16,8	16,6	17,0	17,3	17,3
Interessi.....	11,4	11,5	11,5	9,4	8,0	6,7	6,5	6,5	5,8	5,3	5,1
Altre spese correnti	2,7	2,3	2,5	2,2	2,9	2,8	2,8	2,9	3,0	3,3	3,4
Totale spese correnti	50,6	48,5	49,1	47,2	45,4	44,4	43,9	44,5	44,2	44,7	44,3
Investimenti fissi lordi (2).....	2,3	2,1	2,2	2,2	2,4	2,4	2,4	2,5	1,9	2,6	2,6
Altre spese in conto capitale (3)....	1,5	2,5	1,6	1,3	1,5	1,6	1,4	1,9	2,0	1,9	1,5
Totale spese in conto capitale (2) (3)	3,7	4,6	3,8	3,5	3,9	4,0	3,8	4,4	3,9	4,5	4,1
Totale spese (2) (3) ...	54,3	53,2	52,9	50,7	49,3	48,4	47,7	48,8	48,1	49,2	48,5
di cui: <i>spese al netto degli interessi (2) (3).....</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>41,3</i>	<i>42,3</i>	<i>42,3</i>	<i>43,9</i>	<i>43,4</i>

Fonte: 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 (1,2 punti percentuali del PIL); nella contabilità nazionale tali proventi sono portati in riduzione della voce "altre spese in conto capitale".

Fig. C5



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. In seguito al passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità fra il 1994 e il 1995.

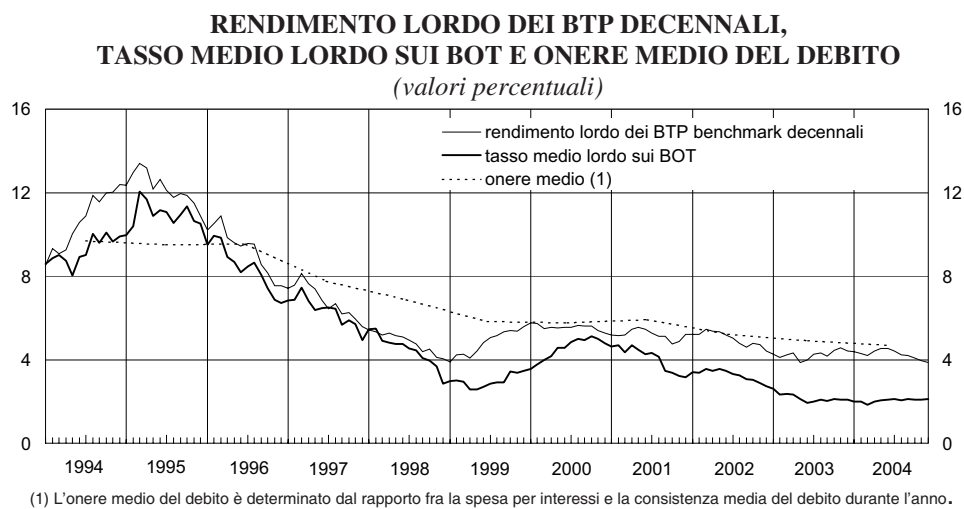
Gli interessi passivi. – Nel 2004 la spesa per interessi è diminuita al 5,1 dal 5,3 per cento del prodotto del 2003; la riduzione era stata di 0,4 e 0,8 punti rispettivamente nel 2003 e nel 2002. L'onere medio del debito, calcolato come rapporto tra la spesa per interessi e la consistenza media delle passività durante l'anno, è sceso al 4,7 per cento a fronte del 4,9 nel 2003 e del 5,2 nel 2002 (fig. C6); nel 2004 la flessione riflette soprattutto l'estinzione di titoli con cedole relativamente elevate emessi nella prima parte degli anni novanta.

Nel 2004 sono venuti a scadenza BTP decennali per un valore nominale di 20,9 miliardi, le cui cedole erano pari all'8,5 per cento. Nel 2002 e nel 2003 l'ammontare dei titoli di tale tipologia giunto a scadenza era pari a 41,1 miliardi; le relative cedole erano comprese tra l'8,5 e il 12 per cento.

Nella prima metà del 2004 il rendimento dei BTP decennali è rimasto in media pari a quello del dicembre del 2003 (4,4 per cento); dall'estate si è ridotto progressivamente fino al 3,8 per cento registrato a fine anno. Dopo la forte discesa dalla fine del 2000 al giugno del 2003, il tasso medio lordo delle tre scadenze dei BOT è rimasto sostanzialmente stabile al 2,1 per cento.

La quota di titoli a breve termine sul totale dei titoli è scesa dal 10,2 per cento a fine 2003 al 9,8 a fine 2004. Anche l'incidenza dei titoli a tasso variabile si è ridotta (dal 16,7 per cento del 2003 al 16,2). Assumendo che la struttura per scadenze del debito pubblico rimanga invariata, si può stimare che un aumento pari a un punto percentuale dei tassi all'emissione all'inizio dell'anno comporterebbe un incremento della spesa per interessi dell'ordine di 0,2 punti percentuali del prodotto nel primo anno, di ulteriori 0,3 punti nel secondo anno e di 0,1 nel terzo.

Fig. C6



Le prestazioni sociali in denaro. – L'incidenza sul prodotto delle prestazioni sociali in denaro è rimasta stabile al 17,3 per cento. Tali erogazioni sono cresciute del 4,3 per cento (4,9 nel 2003). Le spese per pensioni e rendite, pari al 15,6 per cento del PIL, sono salite del 4,0 per cento (4,5 nel 2003). Le altre prestazioni previdenziali e assistenziali sono aumentate del 7,6 per cento (8,5 nel 2003).

L'adeguamento automatico delle pensioni alla dinamica dei prezzi è stato pari al 2,5 per cento (2,2 nel 2003). L'espansione della spesa è stata contenuta dall'inasprimento dei requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità divenuti efficaci nel 2004. Questo fattore, per l'operare del meccanismo delle finestre per l'accesso ai trattamenti pensionistici, ha contenuto la spesa nella seconda parte dell'anno. Per il complesso dei lavoratori dipendenti il requisito di anzianità contributiva per il pensionamento di anzianità è cresciuto di un anno (da 37 a 38); per i dipendenti pubblici il requisito di età per il pensionamento in presenza di un'anzianità contributiva di 35 anni ha raggiunto quello previsto per i dipendenti privati (57 anni).

Dopo la sostenuta dinamica evidenziata nel 2002 e 2003 (rispettivamente, 21,0 e 7,7 per cento) in connessione con lo smaltimento di pratiche arretrate, nel 2004 la crescita della componente assistenziale della spesa per pensioni è stata modesta (1,8 per cento). Il rallentamento risente dell'andamento della spesa per le pensioni agli invalidi civili e di guerra.

Le spese per le indennità di disoccupazione e per gli assegni di integrazione salariale sono salite del 10,3 per cento (7,8 nel 2003); la loro incidenza sul prodotto è rimasta stabile allo 0,4 per cento. La componente più dinamica è stata quella relativa agli assegni di integrazione salariale, la cui crescita è stata pari al 20,1 per cento (16,6 nel 2003). Tale andamento riflette l'aumento delle ore autorizzate di CIG.

L'incremento della spesa per assegni familiari è stato pari allo 0,5 per cento (4,2 nel 2003); le erogazioni per le indennità di fine rapporto dei dipendenti pubblici sono salite del 13,8 per cento (5,4 nel 2003), quelle per le indennità di malattia, infortuni e maternità del 5,6 per cento (18,4 nel 2003). Nel complesso l'incidenza sul prodotto di queste voci di spesa è rimasta stabile all'1,1 per cento.

I redditi da lavoro dipendente. – L'incidenza sul PIL della spesa per i redditi da lavoro dipendente è stata pari all'11,0 per cento (11,1 nel 2003); le erogazioni sono aumentate del 3,0 per cento (5,5 nel 2003). Sull'andamento della spesa ha influito il rinnovo di alcuni contratti. In base a dati provvisori, per la prima volta dal 1999 il numero dei dipendenti si sarebbe ridotto, sia pur lievemente, attestandosi a circa 3,5 milioni.

Nel corso del 2004 sono stati sottoscritti cinque contratti di lavoro relativi al biennio 2002-03. I principali accordi, riguardanti complessivamente circa un terzo dei dipendenti pubblici, sono stati quelli per il personale non direttivo degli enti territoriali (580.000 unità) e della sanità (570.000 unità). Il contratto collettivo nazionale del personale delle Regioni e degli Enti locali prevede un aumento medio di circa 94,5 euro mensili; di questi, 10,5 sono demandati alla contrattazione decentrata. Il contratto per il personale del Servizio sanitario nazionale prevede un aumento medio di circa 109 euro mensili. In entrambi i casi, gli aumenti sono pari a circa il 5,7 per cento della retribuzione di riferimento, in linea con le risorse stanziare nelle leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004. Gli altri accordi hanno riguardato i dipendenti della Presidenza del Consiglio dei ministri, quelli delle agenzie fiscali e il personale delle amministrazioni autonome (complessivamente 94.000 dipendenti). Nel maggio del 2005 si è raggiunto un accordo sul contratto per il biennio 2002-03 dei 115.000 medici del Servizio sanitario nazionale. Con riferimento al medesimo periodo, restano da concludere contratti per circa 50.000 addetti. Non sono ancora stati sottoscritti contratti relativi al biennio 2004-05; per quanto riguarda le Forze dell'ordine e di Polizia (che non rientrano nel personale contrattualizzato), nel dicembre del 2004 è stato invece raggiunto un accordo, che ha trovato applicazione a partire dal gennaio del 2005.

L'attuale quadro di regole che disciplina la contrattazione nel pubblico impiego è in vigore dal 1993. Nel decennio 1994-2003 le retribuzioni lorde per unità di lavoro delle Amministrazioni pubbliche, calcolate escludendo i militari di leva, sono salite del 43,6 per cento, a fronte di un aumento di circa il 38 per cento nel settore privato. Nello stesso periodo, l'indice dei prezzi al consumo è aumentato del 33,6 per cento. Mentre nel primo quinquennio la dinamica retributiva del settore pubblico è risultata lievemente inferiore a quella del settore privato, nel secondo quinquennio il divario è stato di segno opposto e di maggiore entità. Anche nel 2004 la dinamica retributiva nel settore pubblico è risultata più sostenuta.

Altre voci della spesa corrente. – Nel complesso, le altre spese correnti sono aumentate del 2,9 per cento (7,3 nel 2003); la loro incidenza sul prodotto è scesa di 0,1 punti, all'11,0. Il calo riflette quello dei consumi intermedi, scesi dal 5,1 al 4,9 per cento del PIL, principalmente in connes-

sione con la riclassificazione della Cassa depositi e prestiti al di fuori del settore delle Amministrazioni pubbliche.

La flessione dei consumi intermedi è stata particolarmente rilevante per le Amministrazioni centrali; tale voce è scesa dall'1,5 all'1,2 per cento del PIL. La dinamica di tali erogazioni (-6,4, 14,8 e -13,5 per cento, rispettivamente nel 2002, nel 2003 e nel 2004) riflette anche le misure correttive più volte introdotte negli ultimi anni e, nel 2004, la riclassificazione avvenuta nel dicembre del 2003 della Cassa depositi e prestiti. In particolare, sul calo dei consumi intermedi del 2002 hanno influito gli effetti delle restrizioni attuate nell'ultima parte di quell'anno; anche per effetto degli slittamenti indotti da tali misure, la crescita registrata nell'anno successivo è stata particolarmente elevata. L'andamento delle erogazioni nel 2004 ha risentito anche dei provvedimenti introdotti in luglio (cfr. il paragrafo: La politica di bilancio in Italia, in Bollettino Economico, n. 43, 2004). Se si escludono le spese per consumi intermedi della Cassa (0,2 punti percentuali del PIL nel 2003), la dinamica di tale voce del conto delle Amministrazioni centrali è stata pari a 15,6 e -3,6 per cento rispettivamente nel 2003 e nel 2004.

I consumi intermedi delle Amministrazioni locali sono aumentati del 5,4 per cento (3,0 nel 2003); nell'ultimo triennio la loro incidenza sul prodotto è rimasta sostanzialmente stabile intorno al 3,5 per cento.

Le prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato, riferibili per la quasi totalità alla spesa sanitaria, sono cresciute del 7,1 per cento (2,5 nel 2003); in rapporto al prodotto sono salite di 0,1 punti, al 2,7 per cento. La dinamica risente principalmente dell'aumento della spesa farmaceutica (8,0 per cento), che ha fatto seguito alla significativa riduzione nel 2003 (-5,3 per cento; cfr. il paragrafo: *Le Amministrazioni locali*).

Le spese in conto capitale. – Escludendo i proventi derivanti dalle dismissioni immobiliari, contabilizzati in riduzione degli investimenti, le spese in conto capitale sono diminuite dell'1,9 per cento; in rapporto al prodotto si sono ridotte di 0,3 punti, al 4,4 per cento. Le dismissioni immobiliari, effettuate oltre che con procedura ordinaria con operazioni di cartolarizzazione o con la costituzione di fondi immobiliari, sono passate da 2,8 miliardi nel 2003 a 4,5 nel 2004. Al netto delle dismissioni gli investimenti sono cresciuti del 6,6 per cento; la loro incidenza sul PIL è salita di 0,1 punti al 2,9 per cento.

I contributi agli investimenti, dopo la modesta crescita del 2003 (0,1 per cento), sono diminuiti del 7,4 per cento; in rapporto al prodotto si sono ridotti di 0,2 punti percentuali, all'1,3 per cento. Sulla flessione ha influito la riduzione degli incentivi in favore delle imprese e delle aree svantaggiate.

In seguito alla riclassificazione tra i trasferimenti in conto capitale dei conferimenti in favore delle Ferrovie dello Stato, le altre spese in conto capitale negli anni 2001-03 sono state riviste al rialzo in media di 0,3 punti percentuali del PIL (cfr. il riquadro: *Le recenti revisioni dei conti delle Am-*

ministrazioni pubbliche italiane del triennio 2001-03, in Bollettino Economico, n. 44, 2005). La riduzione di queste spese dallo 0,4 per cento del PIL nel 2003 allo 0,2 nel 2004 risente per 0,1 punti del calo dei trasferimenti alle Ferrovie.

Nel complesso, i trasferimenti correnti e in conto capitale alle imprese private e pubbliche (queste ultime includono le Ferrovie dello Stato, le Poste e l'Anas) sono passati dal 2,9 al 2,6 per cento del PIL; quasi la metà dei trasferimenti sono stati erogati dalle Amministrazioni locali. Nel 2004 la riduzione riflette principalmente il calo dei trasferimenti in conto capitale alle imprese erogati dalle Amministrazioni centrali.

Le Amministrazioni locali

Nel 2004 l'indebitamento netto delle Amministrazioni locali è salito dallo 0,3 allo 0,9 per cento del PIL, principalmente per effetto dell'incremento dell'incidenza delle spese dal 15,0 al 15,5 per cento (tav. aC3).

Le entrate totali sono cresciute del 3,4 per cento, a 197,4 miliardi; la loro incidenza sul prodotto è passata dal 14,7 al 14,6 per cento, in seguito al contenimento della dinamica della componente tributaria. La quota relativa ai trasferimenti è passata dal 6,0 al 6,1 per cento del PIL.

Le entrate correnti, salite del 6,4 per cento (10,9 miliardi), hanno beneficiato principalmente dell'incremento dei trasferimenti (11,1 per cento, 6,9 miliardi) e delle altre entrate correnti (12,7 per cento, 2,1 miliardi). La crescita delle entrate tributarie è stata modesta: le imposte dirette sono aumentate del 3,5 per cento (0,9 miliardi), quelle indirette dello 0,8 (0,5 miliardi).

Fra le imposte dirette è cresciuto il gettito delle addizionali regionali all'imposta sul reddito (da 6,2 a 6,7 miliardi), mentre quello delle addizionali comunali è rimasto sostanzialmente stabile (intorno a 1,6 miliardi; tav. C7).

L'incremento delle imposte indirette degli enti territoriali è riconducibile all'aumento delle entrate delle Province (da 3,7 a 3,9 miliardi) e soprattutto dei Comuni (da 14,1 a 15,0 miliardi). Il gettito delle imposte indirette delle Regioni si è invece ridotto (da 42,2 a 41,7 miliardi); vi hanno influito sia l'ulteriore flessione della quota regionale dell'accisa sulla benzina (da 2,9 a 2,7 miliardi), sia la riduzione dell'IRAP (da 32,8 a 32,3 miliardi), in parte connessa con il pieno esplicarsi degli effetti degli sgravi previsti dalla legge finanziaria per il 2003. Sul futuro di quest'ultima imposta, che per la parte prelevata sul settore privato (circa i tre quarti del totale) fornisce quasi un quinto delle risorse necessarie a finanziare la spesa regionale, influirà il giudizio della Corte di giustizia europea, atteso nei prossimi mesi, circa la sua incompatibilità con il diritto comunitario. Secondo l'Avvocato generale della Corte, l'IRAP avrebbe caratteristiche analoghe a quelle dell'IVA e sarebbe pertanto incompatibile con la norma comunitaria che vieta l'introduzione di altre imposte sulla cifra d'affari. Peraltro, la legge delega sulla riforma del sistema fiscale, approvata dal Parlamento nel 2003, prevedeva la graduale eliminazione dell'IRAP.

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

Voci	2002	2003	2004
Imposte dirette	24.102	26.133	27.042
Regioni (2)	21.603	23.119	23.891
di cui: <i>addizionale Irpef</i>	4.975	6.166	6.741
<i>tasse automobilistiche (famiglie)</i>	3.374	3.347	....
Comuni	2.499	3.014	3.151
di cui: <i>addizionale Irpef</i>	1.096	1.571	1.615
<i>ICI (aree edificabili)</i>	1.044	1.076	....
Imposte indirette	57.371	60.084	60.486
Regioni (2)	40.403	42.192	41.651
di cui: <i>IRAP</i>	31.393	32.764	32.343
<i>quota regionale accisa su benzina</i>	2.885	2.911	2.727
<i>tasse automobilistiche (imprese)</i>	709	656	....
<i>addizionale imposta gas metano</i>	357	374	....
<i>tributo speciale per deposito in discarica dei rifiuti</i>	248	222	....
Province	3.552	3.746	3.882
di cui: <i>imposta sull'assicurazione RC auto</i>	1.827	2.155	....
<i>imposta di trascrizione</i>	1.066	1.257	....
Comuni	13.416	14.146	14.953
di cui: <i>ICI (al netto aree edificabili)</i>	9.581	9.873	....
<i>imposta sulla pubblicità e diritti affissioni pubbliche</i> ...	347	365	....
Trasferimenti da enti pubblici (consolidati)	54.205	53.194	60.437
Regioni	42.921	41.594	47.668
di cui: <i>compartecipazione all'IVA</i>	28.370	30.328	34.492
Province	2.718	2.698	2.752
di cui: <i>compartecipazione all'Irpef (3)</i>	-	330	....
Comuni	16.024	16.368	17.292
di cui: <i>compartecipazione all'Irpef (3)</i>	4.349	6.179	....
Altre entrate correnti	15.201	16.844	19.175
Regioni	3.074	3.996	4.971
Province	1.382	1.765	1.902
Comuni	10.745	11.083	12.302
Totale entrate correnti ...	150.879	156.255	167.140

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. - (3) La Relazione trimestrale di cassa dell'aprile del 2005 indica in 6,2 miliardi l'ammontare complessivo della compartecipazione provinciale e comunale all'Irpef.

Con riferimento ai trasferimenti, che comprendono le compartecipazioni al gettito di alcuni tributi erariali, si registra un aumento delle assegnazioni regionali relative all'IVA (da 30,3 a 34,5 miliardi) a fronte di una riduzione del gettito della compartecipazione provinciale e comunale all'imposta sul reddito (da 6,5 a 6,2 miliardi).

La facoltà di variare le aliquote delle addizionali all'imposta sul reddito e dell'IRAP è stata oggetto di vincoli normativi negli ultimi anni.

La legge finanziaria per il 2003 ha sospeso gli effetti dei provvedimenti regionali successivi al 29 settembre 2002 con cui sono state innalzate le aliquote delle addizionali all'imposta sul reddito e quelle dell'IRAP; la sospensione ha riguardato anche le delibere comunali, adottate nello stesso periodo, che hanno istituito l'addizionale all'imposta sul reddito o ne hanno incrementato l'aliquota. La legge finanziaria per il 2005 ha ripristinato l'efficacia delle maggiorazioni di aliquota dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito, limitatamente alle esigenze di copertura dei disavanzi sanitari; lo stesso provvedimento ha consentito incrementi delle aliquote dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito, entro la misura complessiva dello 0,1 per cento, ai soli enti che non si sono avvalsi in precedenza di tale facoltà.

In base a un esercizio condotto sui dati del 2003, si può stimare che l'applicazione delle aliquote massime previste per l'IRAP e per l'addizionale all'imposta sul reddito produrrebbe un gettito aggiuntivo pari a circa il 10 per cento delle entrate tributarie regionali; l'applicazione da parte di tutti i Comuni dell'aliquota massima prevista per l'addizionale all'imposta sul reddito (0,5 per cento) renderebbe disponibili maggiori risorse per un ammontare pari a circa il 5 per cento delle entrate tributarie comunali.

Le entrate in conto capitale sono diminuite del 20,9 per cento (-4,5 miliardi) principalmente in seguito alla flessione dei trasferimenti da altri enti del settore delle Amministrazioni pubbliche (-3,3 miliardi). Il calo delle imposte in conto capitale (-0,9 miliardi) è ascrivibile al venir meno di parte degli introiti per condoni fiscali.

Le spese delle Amministrazioni locali sono aumentate del 7,8 per cento, a 210,0 miliardi; la loro incidenza sul totale delle uscite delle Amministrazioni pubbliche è salita al 32,1 per cento, il valore più elevato dall'inizio degli anni ottanta.

Le spese correnti, cresciute del 7,4 per cento (11,8 miliardi), sono state sostenute dalla dinamica della spesa per il personale (10,0 per cento, 5,8 miliardi) connessa con la definizione dei contratti per il biennio 2002-03 nel comparto degli enti territoriali e in quello sanitario (cfr. il paragrafo: *Le spese delle Amministrazioni pubbliche*). I consumi intermedi sono aumentati del 5,4 per cento (2,5 miliardi), le prestazioni sociali in natura del 7,1 (2,4 miliardi).

La spesa sanitaria riportata nel conto della protezione sociale è cresciuta nel 2004 del 9,0 per cento, contro il 2,7 del 2003. L'incidenza sul prodotto è aumentata dal 5,8 al 6,1 per cento. La spesa farmaceutica è salita dell'8,0 per cento, a fronte di una riduzione del 5,3 nel 2003. A giugno del 2004, sulla base dell'andamento della spesa farmaceutica nei primi mesi dell'anno, si è provveduto a imporre ai produttori, mediante decreto legge, uno sconto del 4,12 per cento sul prezzo dei farmaci rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale, a esclusione dei prodotti dispensati in ospedale

e degli emoderivati. Il provvedimento ha dato attuazione alle misure disposte con il DL 30.9.2003, n. 269, che aveva posto a carico delle industrie farmaceutiche il 60 per cento dello sfioramento della spesa farmaceutica rispetto al tetto del 13 per cento della spesa sanitaria totale. La spesa per l'assistenza ospedaliera è aumentata del 9,7 per cento; vi ha influito il rinnovo del contratto per il personale non direttivo del Servizio sanitario nazionale. Il disavanzo sanitario sarebbe aumentato da 1,8 miliardi nel 2003 a 3,5 nel 2004.

Le uscite in conto capitale sono aumentate del 9,7 per cento (3,4 miliardi), per effetto della crescita degli investimenti fissi (10,2 per cento, 2,7 miliardi) e in misura minore di quella dei contributi agli investimenti (6,9 per cento, 0,6 miliardi).

In materia di Patto di stabilità interno sono state apportate alcune limitate modifiche agli aggregati cui fanno riferimento gli obiettivi per il 2004, espressi in termini di saldo finanziario per gli Enti locali e di vincoli alle spese per le Regioni. Per il triennio 2005-07 la disciplina del Patto è stata rivista al fine di renderla coerente con il limite del 2 per cento alla crescita della spesa, stabilito per l'intero settore delle Amministrazioni pubbliche dalla legge finanziaria per il 2005. La revisione ha determinato l'applicazione, anche per gli Enti locali, di un vincolo alle erogazioni (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione *Principali provvedimenti: Finanza decentrata*).

Nel 2004 l'incidenza sul prodotto del debito delle Amministrazioni locali ha raggiunto il 5,6 per cento (tav. aC12). L'aumento di tale rapporto è stato pari a 0,2 punti percentuali a fronte di 1,8 nel 2003. In quell'anno l'incremento rifletteva per 1,5 punti percentuali l'inclusione fra le passività del settore dei prestiti erogati dalla CDP (cfr. il capitolo della sezione C: *L'andamento delle entrate e delle spese in Italia* nella Relazione sull'anno 2003).

L'incidenza del debito sul PIL si è collocata al 2,2 per cento per il comparto delle Regioni (2,1 nel 2003), al 3,0 per cento per quello degli Enti locali (2,9 nel 2003) ed è rimasto stabile allo 0,4 per cento per gli altri enti.

In rapporto al prodotto delle rispettive aree geografiche il debito delle Amministrazioni locali è cresciuto di 0,2 punti nel Nord al 4,3 per cento, è rimasto sostanzialmente stabile all'8,4 nel Centro ed è salito di 0,4 punti, al 6,1 per cento, nel Mezzogiorno (tav. aC13).

In merito alla composizione del debito del settore delle Amministrazioni locali è cresciuta la quota relativa ai titoli (dal 23,6 al 28,1 per cento) a fronte della riduzione sia di quella relativa ai prestiti di istituzioni monetarie e finanziarie (dal 44,2 al 42,1) sia di quella relativa alle altre componenti (dal 32,2 al 29,8), che includono i prestiti erogati dalla CDP e le cartolarizzazioni contabilizzate fra le passività delle Amministrazioni locali. È salita la quota del debito contratto all'estero (dal 20,1 al 22,0 per cento); l'aumento riflette quello della componente relativa alle emissioni obbligazionarie mentre si è ridotta la parte relativa ai prestiti erogati da intermediari non residenti.

LE PROSPETTIVE

La politica di bilancio nell'area dell'euro

In base ai più recenti aggiornamenti dei programmi di stabilità, nel 2005 l'indebitamento netto dell'area dell'euro dovrebbe scendere di 0,4 punti percentuali del PIL, al 2,4 per cento (tav. C8). La maggioranza dei paesi non conseguirebbe l'obiettivo di un saldo di bilancio prossimo al pareggio o in avanzo entro l'orizzonte di previsione, che in tutti i paesi si estende almeno fino al 2007.

Tav. C8

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

Voci	2004	2005	2006	2007
Indebitamento netto				
Obiettivi dei programmi di stabilità	2,8	2,4	1,9	1,3
Consuntivo e previsioni:				
Commissione europea	2,7	2,6	2,7	-
FMI	2,7	2,6	2,6	-
Debito				
Obiettivi dei programmi di stabilità	71,1	70,6	69,6	68,2
Consuntivo e previsioni:				
Commissione europea	71,2	71,7	71,9	-
FMI	71,2	71,6	71,5	-

Fonte: elaborazioni su dati Commissione europea (*Spring Forecasts*, aprile 2005), FMI (*World Economic Outlook*, aprile 2005) e aggiornamenti dei programmi di stabilità presentati a partire dagli ultimi mesi del 2004. Per la Grecia si tiene conto dell'aggiornamento presentato nel marzo del 2005.

La maggior parte dei paesi ha indicato obiettivi meno ambiziosi di quelli formulati in precedenza. Le revisioni riflettono principalmente un andamento dei conti pubblici nel 2004 meno favorevole di quello inizialmente atteso, oltre che un lieve peggioramento delle prospettive di crescita economica. In base alle previsioni formulate dalla Commissione europea, nella maggioranza dei paesi anche i nuovi obiettivi non verrebbero conseguiti.

Fra i paesi che nel 2004 hanno registrato disavanzi superiori al 3 per cento del prodotto, in base ai rispettivi programmi la Francia e la Germania porrebbero fine alla situazione di disavanzo eccessivo nel 2005, registrando entrambe un indebitamento netto

pari al 2,9 per cento. La Grecia ricondurrebbe il disavanzo sotto la soglia del 3 per cento nel 2006. In Italia, in base al Programma, l'indebitamento netto scenderebbe al 2,7 per cento del PIL nel 2005 (cfr. il paragrafo: La politica di bilancio in Italia).

Nel valutare gli aggiornamenti dei programmi, il Consiglio della UE ha rilevato che, sulla base di ipotesi macroeconomiche complessivamente plausibili, le correzioni programmate dalla Francia e dalla Germania consentirebbero di rispettare il vincolo del 3 per cento del PIL nel 2005. Tuttavia il Consiglio ha sottolineato che la crescita del prodotto stimata dalla Germania per il 2005 appare ottimistica. Per gli anni successivi, esso ha indicato la necessità, in entrambi i paesi, di far fronte al venire meno degli effetti di misure di natura temporanea e, nel caso della Francia, al finanziamento dell'annunciata riduzione delle imposte e a un'eventuale dinamica della spesa più elevata di quanto previsto.

Per quanto riguarda la Grecia il Consiglio ha rilevato che gli obiettivi di bilancio fissati per il 2005 e per gli anni successivi potrebbero non essere conseguiti, anche a causa di un andamento della spesa meno favorevole di quello atteso; sono inoltre segnalati i rischi connessi con le eventuali revisioni dei risultati di bilancio del 2004 derivanti da decisioni dell'Eurostat (cfr. il paragrafo: L'area dell'euro).

In base ai programmi, l'incidenza del debito sul prodotto per il complesso dell'area diminuirebbe di circa 0,5 punti percentuali nel 2005 e di ulteriori 2,4 punti nel biennio successivo, raggiungendo il 68,2 per cento nel 2007.

Secondo le previsioni presentate dalla Commissione europea lo scorso mese di aprile, basate sull'ipotesi di politiche invariate, nel 2005 e nel 2006 l'indebitamento netto e l'avanzo primario dell'area rimarrebbero sostanzialmente stabili. L'avanzo primario corretto per gli effetti del ciclo economico aumenterebbe per la prima volta dal 1999, passando dall'1,0 per cento del PIL nel 2004 all'1,2 per cento nel 2005.

Fra i paesi che nel 2004 hanno registrato disavanzi superiori o prossimi al 3 per cento del PIL, nel 2005 in assenza di ulteriori misure correttive la Grecia, la Francia e la Germania ridurrebbero l'indebitamento netto (rispettivamente di 1,6 punti al 4,5 per cento, di 0,7 al 3,0 per cento e di 0,4 al 3,3 per cento); in Portogallo e in Italia (per la quale le stime sono precedenti alle ultime revisioni dei dati concernenti il 2004) il disavanzo aumenterebbe (rispettivamente di 2,0 punti al 4,9 per cento e di 0,6 punti al 3,6 per cento).

Secondo le proiezioni della Commissione, l'incidenza del debito sul PIL per il complesso dell'area aumenterebbe di 0,5 punti nel 2005 e di ulteriori 0,2 punti nel 2006. Tra i paesi ad alto debito, nel biennio 2005-06 essa crescerebbe di 0,5 punti in Italia; diminuirebbe significativamente in Belgio (-4,0 punti) e, in misura minore, in Grecia (-1,6 punti).

Il dibattito sull'opportunità di modificare le regole di bilancio europee ha preso vigore nel 2004, anche alla luce delle difficoltà incontrate da alcu-

ni paesi dell'area nel rispettarle in una fase congiunturale sfavorevole. Nel settembre del 2004 la Commissione ha proposto un insieme di modifiche volte a conferire maggiore flessibilità al Patto di stabilità e crescita e a renderne più incisiva l'applicazione.

Nel marzo del 2005 il Consiglio della UE, recependo in parte le proposte della Commissione, ha approvato un rapporto che indica le linee guida per la modifica del Patto di stabilità e crescita; queste ultime verranno recepite in Regolamenti e Risoluzioni che costituiranno il nuovo testo del Patto. Le modifiche non alterano i limiti per l'indebitamento netto e per il debito indicati nel Trattato di Maastricht. I cambiamenti principali riguardano la definizione degli obiettivi che i paesi devono perseguire nel medio termine, la Procedura per i disavanzi eccessivi e i principi di cooperazione e di trasparenza in materia di politiche di bilancio.

L'obiettivo di medio termine per le politiche di bilancio è stato finora definito in termini di saldo corretto per gli effetti del ciclo economico. Il rapporto stabilisce che esso venga ora misurato escludendo anche l'impatto delle misure temporanee e che venga differenziato per i singoli paesi in base alla situazione economica, allo stato delle finanze pubbliche e ai rischi per la loro sostenibilità nel lungo periodo. In una prima fase, l'obiettivo di ciascun paese sarà definito sulla base del livello del debito e della crescita del prodotto potenziale: i paesi caratterizzati da un alto livello del debito pubblico e da una bassa crescita del prodotto potenziale dovranno conseguire il pareggio o un avanzo di bilancio; i paesi con basso debito ed elevata crescita del prodotto potenziale potranno registrare un disavanzo di bilancio, pari al massimo all'1 per cento del PIL. In una fase successiva, gli obiettivi dovranno tenere conto anche delle passività implicite connesse con l'evoluzione demografica.

Con riferimento alla Procedura per i disavanzi eccessivi, viene rivista la definizione delle circostanze economiche eccezionali in presenza delle quali è consentito superare il limite del 3 per cento del PIL stabilito per il disavanzo; lo sconfinamento deve comunque rimanere temporaneo e di dimensioni limitate. Una recessione economica è da considerarsi eccezionale se si verifica una crescita reale negativa o un periodo prolungato di crescita inferiore a quella potenziale; in precedenza, era necessaria una riduzione del prodotto pari ad almeno il 2 per cento. Sono inoltre precisati i fattori significativi, aggiuntivi rispetto alla spesa per investimenti, dei quali la Commissione dovrà tenere conto nel valutare la situazione di un paese che registri un disavanzo superiore al 3 per cento. In particolare dovranno essere considerati: la crescita potenziale; la fase del ciclo economico; l'attuazione di politiche coerenti con l'agenda di Lisbona; la qualità delle finanze pubbliche; le politiche attuate nelle fasi favorevoli del ciclo economico; la sostenibilità del debito; gli oneri assunti per la solidarietà internazionale e per conseguire obiettivi europei. Nel valutare il processo di correzione dei disavanzi eccessivi, si terrà conto – per un periodo limitato – anche degli effetti sui conti pubblici delle riforme previdenziali basate sullo sviluppo di un pilastro a capitalizzazione obbligatorio. Riguardo ai tempi della correzione del disavanzo eccessivo, la normale scadenza rimane l'anno successivo a quello in cui detta situazione viene individuata; tuttavia, in presenza di speciali circostanze si consente il rinvio di un anno.

Nell'ambito dei principi di cooperazione e di trasparenza, il rapporto invita i paesi a presentare i programmi di stabilità e di convergenza al proprio parlamento nazionale, li sol-

lecita a potenziare le regole di bilancio nazionali in modo che siano complementari rispetto a quelle europee, prevede l'impegno dei paesi e delle istituzioni europee a fornire dati sui conti pubblici che siano affidabili e tempestivi e rende possibile l'imposizione di sanzioni ai paesi che violano le disposizioni sulla produzione di dati di finanza pubblica di buona qualità.

Il Consiglio direttivo della BCE ha espresso serie preoccupazioni riguardo alle modifiche apportate al Patto di stabilità e crescita; ha sottolineato la necessità di evitare che i cambiamenti riguardanti la Procedura per i disavanzi eccessivi incidano negativamente sulla fiducia degli operatori economici nel quadro di riferimento per le politiche di bilancio e nella sostenibilità delle finanze pubbliche dei paesi dell'area dell'euro.

Le linee guida per la riforma confermano gli elementi fondamentali delle regole di bilancio europee. La revisione di alcuni aspetti della Procedura per i disavanzi eccessivi e la maggiore discrezionalità che caratterizza il nuovo assetto configurano tuttavia un'attenuazione delle regole; la maggiore complessità del nuovo assetto può inoltre rendere più difficile verificare l'attuazione delle stesse e garantire adeguati livelli di trasparenza. Gli incentivi al perseguimento degli obiettivi di medio termine non sono stati rafforzati. Vi è il rischio che i livelli medi di debito e di disavanzo dell'area rimangano elevati o aumentino. Ciò ridurrebbe i margini per l'attuazione di politiche di stabilizzazione, potrebbe determinare pressioni al rialzo sui tassi di interesse e rinvierebbe l'aggiustamento necessario per fronteggiare i costi connessi con gli andamenti demografici. Solo un'applicazione rigorosa delle nuove regole da parte del Consiglio della UE potrà accrescere i margini di flessibilità per la gestione delle politiche di bilancio senza contrastare il perseguimento degli obiettivi del Trattato e del Patto.

La politica di bilancio in Italia

Le prospettive per il 2005. – Il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) del luglio del 2004 delineava per il 2005 un quadro tendenziale caratterizzato da un indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche pari al 4,4 per cento del PIL e un avanzo primario pari allo 0,8 (tav. C9 e fig. C7). La crescita del prodotto era stimata nell'1,9 per cento; il fabbisogno netto del settore statale nel 5,9 per cento del PIL.

Nel quadro programmatico il Documento indicava obiettivi pari al 2,7 per cento del prodotto per l'indebitamento netto e al 2,6 per l'avanzo primario. L'incidenza del debito sul PIL era indicata in riduzione dal 106,0 per cento stimato per il 2004 al 104,1. Si prevedeva una manovra correttiva dell'ordine di 24 miliardi (1,7 per cento del PIL), di cui circa 7 derivanti da provvedimenti di natura straordinaria. La crescita del prodotto, in presenza delle politiche programmate, avrebbe raggiunto il 2,1 per cento.

OBIETTIVI E STIME DEI CONTI PUBBLICI PER L'ANNO 2005*(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
Stime dell'andamento tendenziale							
DPEF (luglio 2004)	83,0	62,6	11,3	74,0	....	1,9	1.409,8
in percentuale del PIL	5,9	4,4	0,8	5,2	....	
Rtc (aprile 2005) .....	....	....	....	....	....	....	....
in percentuale del PIL .....	....	2,9-3,5	....	....	....
Obiettivi							
DPEF (luglio 2004) .....	....	....	....	....	....	2,1	1.409,0
in percentuale del PIL	4,2	2,7	2,6	5,3	104,1		
Nota di aggiornamento del DPEF e RPP (settembre 2004)	61,0	38,7	33,8	72,5	....	2,1	1.413,9
in percentuale del PIL	4,3	2,7	2,4	5,1	104,1		
Aggiornamento del Programma di stabilità (novembre 2004) .....	....	....	....	....	....	2,1	....
in percentuale del PIL .....	....	2,7	2,4	5,1	104,1		
Rtc e aggiornamento della RPP (aprile 2005)	44,0	41,0	29,3	70,3	....	1,2	1.394,5
in percentuale del PIL .....	....	2,9	2,1	5,0	105,3		

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

Nel DPEF veniva stabilita a partire dal 2006 la completa sostituzione con interventi di natura strutturale delle misure con effetti temporanei. Ai fini della riduzione del debito, si prevedevano operazioni di cessione di attivi per 100 miliardi nel quadriennio 2005-08.

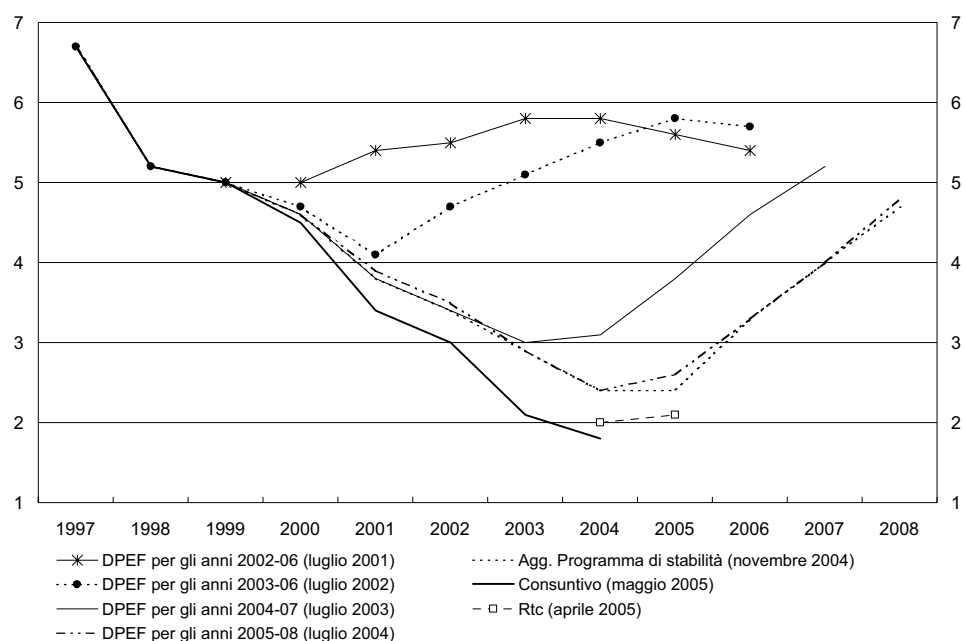
Nel successivo mese di settembre la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) e la *Nota di aggiornamento* del DPEF, presentate al Parlamento contestualmente alla manovra di bilancio per il 2005, confermavano le previsioni riguardanti la crescita del prodotto e gli obiettivi per l'indebitamento netto e per il rapporto tra il debito e il PIL nel 2005. A fronte di una revisione al ribasso della stima della spesa per interessi (dal 5,3 al 5,1 per cento del PIL), l'obiettivo per l'avanzo primario diveniva meno ambizioso (2,4 per cento, contro 2,6). L'aggiornamento del *Programma di stabilità*, presentato nel successivo mese di novembre, confermava il quadro previsionale e gli obiettivi delineati nella RPP.

L'entità della manovra presentata dal Governo era valutata in 24 miliardi (cfr. il riquadro: *La manovra di bilancio per il 2005*, in *Bollettino Economico*, n. 43, 2004). Nel corso dell'esame parlamentare sono state

apportate modifiche rilevanti, che tuttavia hanno lasciato sostanzialmente invariati gli effetti sull'indebitamento netto. Sono stati decisi sgravi fiscali per 4,3 miliardi e maggiori spese per 1,8; la copertura finanziaria è stata garantita da maggiori entrate per 3,9 miliardi e da risparmi di spesa per 2,2 (cfr. i riquadri: *I provvedimenti attuativi della manovra di bilancio per il 2005 e Il secondo modulo della riforma dell'imposta sul reddito*, in *Bollettino economico*, n. 44, 2005).

Fig. C7

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



Sulla base delle valutazioni ufficiali, la manovra di bilancio approvata dal Parlamento a fine anno include misure di riduzione dell'indebitamento netto per 32,5 miliardi e di aumento per 8,5. Sono previsti introiti da dismissioni di attivi patrimoniali per 7,1 miliardi, interessi attivi in connessione con operazioni di ristrutturazione di attività finanziarie per 1,5, altre maggiori entrate nette per 5,2 e minori spese nette per 8,7. Un'ulteriore correzione dell'indebitamento netto, derivante da revisioni delle tabelle allegate alla legge finanziaria, è stimata in 1,5 miliardi.

Le misure di aumento delle entrate includono: interventi sugli studi di settore (3,6 miliardi) e altre disposizioni volte all'ampliamento e al recupero di basi imponibili (1,2 miliardi); il differimento dal 2004 al 2005 della seconda e terza rata del condono edilizio (2,0 miliardi); aumenti delle imposte di registro, di bollo, ipotecaria e catastale (1,1 miliardi). Gli interventi di riduzione delle entrate comprendono gli sgravi fiscali relativi all'imposta sul reddito delle persone fisiche (con un effetto valutato in 4,3 miliardi nel 2005 e in 5,9 a regime) e le proroghe di sgravi disposti in anni precedenti in materia di imposizione indi-

retta (1,5 miliardi). Sono previsti inoltre sgravi relativamente all'IRAP, che determineranno una perdita di gettito a partire dal 2006, valutata in tale anno in 0,5 miliardi.

Dal lato della spesa, i risparmi derivano principalmente dall'introduzione di un limite del 2 per cento all'incremento nominale degli esborsi delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai valori di preconsuntivo del 2004. Il limite, esteso anche al biennio 2006-07, non si applica alle prestazioni sociali in denaro connesse con diritti soggettivi, ai trasferimenti alla UE, agli oneri per interessi e alla spesa per gli Organi costituzionali. Con riferimento alle Amministrazioni locali, il rispetto del vincolo è perseguito mediante una revisione della disciplina del Patto di stabilità interno (cfr. il paragrafo: Le Amministrazioni locali).

Una parte rilevante della correzione del disavanzo è ancora affidata a misure di natura temporanea. Includendo anche gli effetti residui di provvedimenti presi in anni precedenti, l'impatto degli interventi a carattere transitorio è stimabile in circa un punto percentuale del prodotto (circa 2 punti nel 2003 e oltre 1,5 nel 2004).

Si tratta in larga parte degli effetti una tantum degli interventi sugli studi di settore, degli introiti derivanti dal condono edilizio e dalle dismissioni immobiliari programmate, di cui 3,0 miliardi deriverebbero dal trasferimento di parte della rete stradale a società controllate dallo Stato.

Nel mese di aprile del 2005 la Commissione europea ha stimato che in assenza di ulteriori misure correttive l'indebitamento netto del 2005 si collocherebbe sul 3,6 per cento del PIL. La previsione si basa su una stima della crescita del prodotto pari all'1,2 per cento e su una valutazione prudente degli effetti di alcune misure incluse nella manovra di bilancio.

Con la Relazione trimestrale di cassa (Rtc) e l'aggiornamento della RPP, presentati alla fine di aprile, il Governo ha innalzato l'obiettivo per l'indebitamento netto del 2005 dal 2,7 al 2,9 per cento del prodotto, in riduzione rispetto al 3,0 per cento allora stimato per il 2004. La revisione dell'obiettivo rifletteva soprattutto quella della crescita economica attesa (dal 2,1 all'1,2 per cento).

Gli effetti accrescitivi sull'indebitamento netto delle peggiorate prospettive economiche sono valutati in 0,23 punti percentuali del PIL. La revisione riflette inoltre, da un lato, lo slittamento dal 2004 al 2005 di oneri contrattuali relativi al biennio 2002-03 (con un effetto netto di 0,09 punti), dall'altro, una minore spesa per interessi (0,14 punti).

Nella revisione dell'obiettivo non si tiene conto della riclassificazione, attuata dall'Istat con riferimento agli anni precedenti, delle erogazioni alle Ferrovie spa (cfr. il riquadro: Le recenti revisioni dei conti delle Amministrazioni pubbliche italiane del triennio 2001-03, in Bollettino economico, n. 44, 2005). Su questo tema è stato chiesto all'Eurostat un approfondimento; qualora la classificazione adottata dall'Istat fosse confermata, vi sarebbe un aggravio dei conti per il 2005 dell'ordine di 0,2 punti percentuali del PIL.

Nella Rtc e nell'aggiornamento della RPP viene stimato che l'indebitamento netto tendenziale per il 2005 si colloca in un intervallo compreso tra il 2,9 e il 3,5 per cento del prodotto. La stima più elevata corrisponde al caso in cui sia confermata l'attuale classificazione da parte dell'Istat delle erogazioni alle Ferrovie spa e si verifichino tutti gli elementi d'incertezza indicati analiticamente nella Rtc, compreso lo slittamento al 2006 delle spese derivanti da rinnovi contrattuali per il biennio 2004-05. Qualora l'evoluzione dei conti si rivelasse sfavorevole, viene indicato che il Governo si riserva di assumere le opportune iniziative per contenere nell'anno l'indebitamento netto entro il parametro previsto dal Trattato di Maastricht o comunque entro un livello coerente con i nuovi criteri di valutazione del parametro medesimo decisi recentemente dal Consiglio della UE.

Gli elementi d'incertezza indicati nella Rtc riguardano: la possibilità che anche nel 2005 l'Anas rimanga classificata nel settore delle Amministrazioni pubbliche (con oneri di cui tenere conto nel calcolo dell'indebitamento netto pari a 0,14 punti percentuali del PIL); l'eventualità che difficoltà operative impediscano la completa realizzazione del programma di dismissioni immobiliari (con un impatto sfavorevole sul disavanzo valutato in 0,35 punti); il possibile debordo della spesa rispetto ai vincoli stabiliti con la legge finanziaria (valutabile in 0,1 punti); l'eventuale slittamento al 2006 di esborsi derivanti da rinnovi contrattuali per il biennio 2004-05 (con un effetto favorevole di 0,25 punti).

In corrispondenza con l'obiettivo di indebitamento netto (2,9 per cento del PIL), la Rtc valuta il fabbisogno del settore pubblico nel 2005, al netto delle dismissioni mobiliari, nel 3,7 per cento (contro il 3,5 del 2004).

Il rapporto tra il debito e il prodotto nel 2005 è stimato in riduzione di 0,5 punti, al 105,3 per cento (nel *Programma di stabilità* del novembre del 2004 la flessione era di 1,7 punti); tale valutazione sconta dismissioni e cessioni di attività per circa 25 miliardi, pari a 1,8 punti percentuali del PIL; nell'ultimo quadriennio sono state realizzate in media dismissioni mobiliari e immobiliari per 1,0 punti all'anno.

Nel nuovo quadro programmatico si registrano, tra il 2004 e il 2005, riduzioni dell'incidenza sul PIL sia delle entrate sia delle spese. Le prime diminuiscono di 0,6 punti percentuali del prodotto, al 44,7 per cento, riflettendo il calo della pressione fiscale (dal 41,8 al 41,1 per cento). Le spese scendono di 0,7 punti, al 47,6 per cento del PIL: in presenza di una sostanziale stabilità degli oneri per interessi, la flessione è connessa interamente con il calo delle spese primarie. La componente primaria corrente si riduce di 0,2 punti mentre la spesa in conto capitale scende di quasi 0,6 punti, al 3,5 per cento del PIL. La metà di quest'ultima diminuzione è riconducibile all'aumento dei proventi delle dismissioni immobiliari (contabilizzati in riduzione di questa posta di spesa) da 0,3 a 0,5 punti e all'esclusione dell'Anas dal settore delle Amministrazioni pubbliche. L'ulteriore calo riflette gli effetti attesi dall'azione di contenimento delle erogazioni in conto capitale stabilita con la legge finanziaria.

Oltre agli elementi di rischio indicati nella Rtc, va considerato che l'andamento dei principali aggregati macroeconomici potrebbe rivelarsi meno favorevole di quello incorporato nelle previsioni. Inoltre, altri interventi inclusi nella manovra, quali quelli sugli studi di settore, potrebbero non risultare pienamente efficaci. Vanno infine considerati gli effetti sul 2005 delle più recenti revisioni dei dati riguardanti il disavanzo del 2004. Nel complesso, vi è il rischio che l'indebitamento netto si collochi al di sopra del limite superiore dell'intervallo indicato nella Rtc. All'incremento del disavanzo rispetto al livello registrato nel 2004 potrebbe tuttavia corrispondere un leggero miglioramento del saldo al netto degli effetti delle misure temporanee.

In presenza di un netto calo della crescita nominale del prodotto e di un aumento del fabbisogno, il proseguimento nel 2005 del processo di riduzione del peso del debito sul PIL richiederà dismissioni di entità superiore a quella indicata dal Governo ad aprile. Sulla dinamica del debito influirà la recente decisione dell'Eurostat concernente i finanziamenti per lo sviluppo delle linee ferroviarie ad alta velocità.

Le prospettive per il medio periodo. – Per gli anni successivi al 2005 il DPEF del luglio del 2004 programmava una riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di mezzo punto percentuale all'anno, dal 2,7 per cento del PIL allora stimato per il 2005, all'1,2 nel 2008. L'avanzo primario sarebbe progressivamente aumentato, dal 2,4 al 4,8 per cento. Il rapporto tra il debito e il prodotto, dal 104,1 stimato per il 2005, sarebbe sceso al 98,1 nel 2008.

La *Nota di aggiornamento* del DPEF dello scorso mese di settembre accentuava leggermente il miglioramento dei saldi nel biennio 2006-07; in particolare, per il 2006 l'obiettivo di indebitamento netto era ridotto dal 2,2 al 2,0 per cento. Nel 2008 l'obiettivo era portato allo 0,9 per cento del PIL. La flessione programmata del rapporto tra il debito e il prodotto rimaneva invece sostanzialmente invariata. A novembre l'aggiornamento del *Programma di stabilità* confermava questo quadro programmatico.

La correzione necessaria nei prossimi anni per realizzare gli obiettivi indicati appare considerevole. Nel *Programma di stabilità*, che teneva conto della manovra per il 2005, il divario tra andamenti tendenziali e programmatici è pari all'1,3 per cento del PIL nel 2006, all'1,6 nel 2007 e all'1,9 nel 2008. L'entità degli interventi da attuarsi nel triennio è tuttavia superiore per un insieme di fattori. In primo luogo, vi è la necessità di finanziare gli oneri per i rinnovi contrattuali e per i nuovi progetti d'investimento che sono esclusi dalla previsione del saldo ten-

denziale, elaborata in base al criterio della legislazione vigente. Inoltre, le nuove stime per l'indebitamento netto e per la crescita economica del 2005 contenute nella Rtc dovrebbero comportare una revisione al rialzo del disavanzo tendenziale di medio termine. Infine, ulteriori misure correttive dovrebbero finanziare la riduzione delle imposte prevista nei piani governativi.

Con riferimento al 2006, nell'aprile del 2005 la Commissione europea ha stimato nel 4,6 per cento del PIL l'indebitamento netto tendenziale. In base a questa valutazione, che peraltro non incorpora ulteriori interventi di riduzione della pressione fiscale, la correzione necessaria per conseguire il livello programmato per l'indebitamento netto sarebbe pari a 2,6 punti percentuali del prodotto.

L'abbattimento dell'alto livello del debito rappresenta il problema principale della finanza pubblica italiana. Un debito elevato rende il bilancio pubblico più vulnerabile a shock sui tassi d'interesse e più difficile da utilizzare ai fini della stabilizzazione congiunturale; vincola risorse, destinandole al pagamento degli interessi, e accresce in prospettiva i problemi posti dall'invecchiamento della popolazione. Nel *Programma di stabilità* il Governo si poneva l'obiettivo di ridurre l'incidenza del debito sul prodotto di 6,1 punti nel triennio 2006-08. Questo risultato richiede il conseguimento dei livelli programmatici di indebitamento netto e ulteriori interventi di natura finanziaria di entità considerevole. Al riguardo, il *Programma di stabilità* indicava introiti da privatizzazioni nel triennio pari, rispettivamente, al 2,0, all'1,9 e allo 0,6 per cento del PIL.

L'incidenza sul prodotto dell'avanzo primario è scesa nel 2004 all'1,8 per cento del PIL; al netto delle misure temporanee, il saldo si è quasi annullato. Negli ultimi anni la flessione dell'avanzo primario, connessa in parte con la congiuntura sfavorevole, ha determinato un rallentamento della discesa dell'incidenza del debito sul prodotto. Ciò è avvenuto nonostante il calo della spesa per interessi e l'attuazione di rilevanti operazioni di ristrutturazione delle attività e passività. In assenza di queste ultime, l'incidenza del debito sul prodotto sarebbe rimasta sostanzialmente invariata. Solo un significativo aumento dell'avanzo primario potrà garantire, nel medio periodo, la prosecuzione del processo di riduzione del debito.

Il puntuale rispetto del sentiero di riequilibrio dei conti pubblici delineato nei programmi del Governo è condizione necessaria per migliorare le aspettative degli operatori economici, influenzando positivamente sugli investimenti e sulla crescita. La prosecuzione del processo di riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto permetterà di mantenere sui contenuti livelli attuali il premio al rischio sui titoli pubblici.

I risparmi sulla spesa per interessi potranno avere nei prossimi anni dimensioni limitate, legate quasi interamente alla riduzione del peso del debito. Per evitare gli effetti negativi sulla crescita dell'economia derivanti da aumenti della pressione fiscale o da un livello insufficiente di investimenti pubblici, la flessione dei disavanzi deve fondarsi sul contenimento delle spese primarie correnti. Le dimensioni della correzione necessaria richiedono che i vincoli alla crescita degli esborsi introdotti con la legge finanziaria siano affiancati da riforme strutturali nei principali comparti di spesa. Oltre a un attento riesame delle attività svolte dal settore pubblico, appare necessario potenziare gli incentivi all'accrescimento dell'efficienza nelle pubbliche amministrazioni e le regole di bilancio volte a coinvolgere tutti i livelli di governo nell'azione di riequilibrio.