

C - LA FINANZA PUBBLICA

Nell'area dell'euro l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è ulteriormente diminuito, dal 2,0 per cento del prodotto del 1998 all'1,2 del 1999, nonostante il rallentamento della crescita economica. La flessione è dovuta in pari misura alla riduzione della spesa per interessi e all'aumento dell'avanzo primario, su cui ha influito il forte incremento delle entrate. Tutti i paesi hanno migliorato il proprio saldo di bilancio, con l'eccezione di Irlanda e Lussemburgo, che già presentavano significativi avanzi. Austria, Francia, Italia e Portogallo hanno registrato ancora disavanzi prossimi al 2 per cento del PIL. Gli obiettivi indicati negli aggiornamenti dei programmi di stabilità delineano, per il complesso dell'area, un rallentamento nel processo di riduzione dell'indebitamento netto: quest'ultimo si stabilizzerebbe tra il 2000 e il 2001 intorno all'1 per cento del prodotto, per poi flettere allo 0,6 nel 2002 e allo 0,2 nel 2003. In molti paesi sono previste riduzioni del rapporto tra entrate e PIL nell'intento di favorire la crescita e l'occupazione.

In Italia la politica di bilancio per il 1999, analogamente a quella per l'anno precedente, mirava a conciliare il consolidamento dei risultati conseguiti nel 1997 con il sostegno alla crescita economica. Il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) dell'aprile del 1998 indicava come obiettivi la riduzione dell'indebitamento netto al 2,0 per cento del PIL e un avanzo primario costante sul livello allora stimato per il 1998 (5,5 per cento). Alla fine dell'anno veniva approvata una manovra di bilancio i cui effetti sul saldo primario erano valutati in 8.000 miliardi. Nel marzo del 1999 la *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) aggiornava le stime per i conti pubblici sulla base dei risultati del 1998 e dell'andamento della congiuntura, meno favorevoli rispetto alle valutazioni precedenti, nonché del notevole calo dei tassi d'interesse. La previsione per l'indebitamento netto era portata prudenzialmente al 2,4 per cento del PIL; quella per l'avanzo primario al 4,5.

A consuntivo, l'indebitamento netto è risultato pari all'1,9 per cento del PIL, inferiore di 0,9 punti rispetto al 1998. Il miglioramento del saldo non ha riflesso pienamente il notevole calo della spesa per interessi (dall'8,1 al 6,8 per cento del PIL); l'avanzo primario è infatti diminuito, dal 5,3 al 4,9

per cento. Il saldo primario corretto per gli effetti del ciclo (valutati tenendo conto delle modifiche nella composizione del prodotto e nella distribuzione del reddito) ha segnato un peggioramento lievemente più ampio, stimabile in 0,5 punti percentuali. L'incidenza delle spese al netto degli interessi sul PIL è aumentata di 0,7 punti, quella delle entrate di 0,3. La pressione fiscale è passata dal 43,0 al 43,3 per cento; si è registrato un forte aumento delle imposte dirette, dal 14,4 al 15,1 per cento del prodotto.

L'incidenza del debito delle Amministrazioni pubbliche sul PIL è scesa al 115,1 per cento; la riduzione, pari a 1,1 punti percentuali, è notevolmente inferiore a quella del 1998 (3,6 punti). Sul rallentamento hanno influito il calo del tasso di crescita nominale del PIL, il deprezzamento dell'euro e l'aumento delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia.

Per il 2000 la Rtc del marzo scorso stima un indebitamento netto pari all'1,5 per cento del PIL, in linea con l'obiettivo indicato nel DPEF del 1998 e confermato nei successivi documenti programmatici. L'avanzo primario salirebbe al 5,1 per cento, dopo il calo degli ultimi due anni; la spesa per interessi scenderebbe ulteriormente, al 6,6 per cento del PIL. La manovra di bilancio per l'anno in corso prevede una correzione del saldo per 2.400 miliardi, di cui 1.500 relativi alla spesa per interessi. Sono programmate diminuzioni delle spese primarie per quasi 7.500 miliardi e delle entrate per 6.500. A fronte di maggiori entrate dovute principalmente alla dismissione di beni immobiliari, sono previsti sgravi fiscali per 11.900 miliardi, volti soprattutto a compensare l'aumento tendenziale delle entrate tributarie manifestatosi nel 1999. Nelle valutazioni della Rtc, gli interventi dovrebbero consentire nel 2000 un calo dell'incidenza delle spese primarie sul PIL di 0,4 punti; quella delle entrate scenderebbe di 0,3 punti percentuali, riportandosi sul livello del 1998.

Il DPEF per gli anni 2001-04 è in corso di elaborazione. Il quadro programmatico delineato nell'aggiornamento del *Programma di stabilità* presentato lo scorso dicembre prevede una graduale riduzione del disavanzo complessivo, fino al raggiungimento di un sostanziale pareggio nel 2003. Il miglioramento del saldo rifletterebbe essenzialmente l'ulteriore calo della spesa per interessi, pari a 1,2 punti percentuali del PIL tra il 2000 e il 2003; l'avanzo primario in rapporto al prodotto salirebbe di 0,2 punti. L'incidenza delle spese primarie correnti e delle entrate sul PIL diminuirebbe, rispettivamente, di 1,1 e 1,2 punti. Nelle valutazioni ufficiali il saldo depurato dagli effetti del ciclo registrerebbe nel 2003 un lieve avanzo.

Un bilancio strutturale in pareggio o in avanzo consentirà di condurre adeguate politiche di stabilizzazione e accelererà il processo di riduzione del rapporto tra debito e PIL. Gli obiettivi fissati per il saldo complessivo vanno perseguiti, se necessario, anche con avanzi primari superiori a quelli indicati nei programmi.

LA POLITICA DI BILANCIO DEL 1999 E DEGLI ANNI NOVANTA

L'Italia nel 1999

I risultati. - L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 40.500 miliardi di lire (20.900 milioni di euro), inferiore di 17.800 miliardi al disavanzo del 1998; la sua incidenza sul PIL si è ridotta di quasi un punto percentuale, dal 2,8 all'1,9 per cento (tavv. C1 e aC1; fig. C1). Il miglioramento del saldo è dipeso dal calo della spesa per interessi, dall'8,1 al 6,8 per cento del PIL, connesso soprattutto con la diminuzione dei rendimenti registrata fino alla primavera del 1999. L'avanzo primario si è ridotto, dal 5,3 al 4,9 per cento, per effetto di una crescita delle spese superiore a quella delle entrate.

Tav. C1

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

Voci	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998	1999
Entrate	42,0	42,7	43,8	46,5	48,3	45,7	45,9	45,6	45,8	48,2	46,6	46,9
Spese	51,8	53,8	53,9	56,1	57,8	54,9	53,6	53,2	52,9	50,9	49,4	48,8
di cui: <i>interessi</i> ...	8,8	9,5	10,2	11,5	12,1	11,0	11,2	11,5	11,5	9,4	8,1	6,8
Disavanzo primario (avanzo:-)	1,1	1,7	-0,1	-1,9	-2,6	-1,8	-3,5	-3,9	-4,4	-6,7	-5,3	-4,9
Indebitamento netto	9,8	11,1	10,1	9,6	9,5	9,2	7,7	7,6	7,1	2,7	2,8	1,9
Fabbisogno complessivo	10,9	10,5	11,0	10,8	10,8	9,3	7,1	7,5	1,9	2,5	1,0	
Debito	95,4	97,2	100,6	107,7	118,1	123,8	123,2	122,1	119,8	116,2	115,1	

Fonte: per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati della *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.

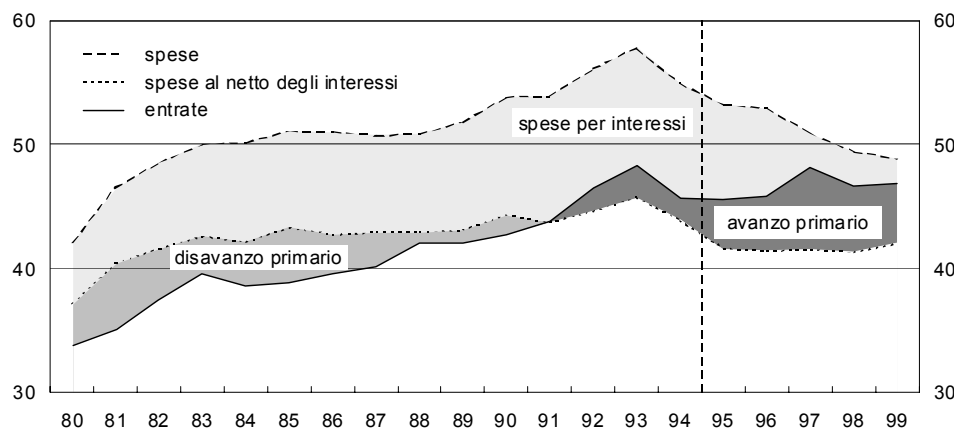
(1) Le serie relative al conto economico delle Amministrazioni pubbliche elaborate in base al SEC95 sono disponibili dal 1995. Per queste serie i rapporti con il PIL sono stati calcolati utilizzando il PIL espresso secondo il SEC79 fino al 1994 e secondo il SEC95 dal 1995. Per quest'ultimo anno si riportano, per memoria, anche i dati elaborati secondo il SEC79 (sul passaggio al SEC95 cfr. il capitolo: *La politica di bilancio del 1998* della sezione C della Relazione sull'anno 1998). La discontinuità è segnalata dalla doppia linea separatrice. Essa non si presenta per le serie del fabbisogno e del debito; queste ultime sono rapportate al PIL espresso secondo il SEC95 per tutto il periodo. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

L'incidenza delle spese primarie sul PIL è aumentata dal 41,3 al 42,0 per cento. L'incremento ha riguardato le uscite correnti per 0,5 punti percentuali; in particolare, le prestazioni sociali sono passate dal 17,0 al 17,4 per cento del PIL, in connessione con il venir meno del temporaneo contenimen-

to degli esborsi determinato nel 1998 dal passaggio dalla cadenza bimestrale a quella mensile del pagamento delle pensioni dell'INPS (cfr. il capitolo: *L'andamento delle entrate e delle spese*).

Fig. C1

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



Fonte: elaborazioni su dati della *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.
(1) A seguito del passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995, segnalata dalla linea verticale tratteggiata.

L'incidenza delle entrate sul PIL è salita dal 46,6 al 46,9 per cento. La pressione fiscale è cresciuta dal 43,0 al 43,3 per cento; l'aumento, che fa seguito al calo di 1,6 punti del 1998, è il risultato netto dell'incremento di 0,7 punti della pressione tributaria (salita al 30,4 per cento) e della riduzione dell'incidenza delle imposte in conto capitale (-0,3 punti) e dei contributi sociali (-0,1 punti) sul PIL.

La politica di bilancio. - Il DPEF dell'aprile del 1998 stabiliva come obiettivi per il 1999 un indebitamento netto pari al 2,0 per cento del PIL e un avanzo primario del 5,5. Si ipotizzavano una crescita del prodotto del 2,5 per cento in termini reali e un tasso d'interesse lordo sui BOT annuali del 4,5 per cento a fine anno. Obiettivi e ipotesi venivano sostanzialmente confermati nella *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) del settembre dello stesso anno.

La manovra di bilancio approvata alla fine del 1998 stabiliva interventi correttivi sul saldo primario per 8.000 miliardi, derivanti per 3.000 miliardi da un aumento delle entrate e per 5.000 da una riduzione delle spese (cfr. *Bollettino Economico*, n. 32, 1999).

Dagli interventi sulle entrate erano attesi maggiori introiti per 8.000 miliardi (di cui 5.300 relativi alla cessione dei crediti contributivi dell'INPS); a questi si contrappone-

vano sgravi fiscali per 5.000 miliardi, di cui 1.500 riguardavano incentivi alle imprese e 3.000 la restituzione del 60 per cento del contributo straordinario per l'Europa versato dalle persone fisiche nel 1997. I risparmi di spesa, compensati per 5.200 miliardi da maggiori erogazioni per interventi in campo sociale, erano valutati in 10.600 miliardi. Gran parte dei risparmi era dovuta a riduzioni degli stanziamenti indicati nel bilancio a legislazione vigente; 2.200 miliardi riguardavano il cosiddetto Patto di stabilità interno, che stabiliva per gli enti decentrati obiettivi di bilancio coerenti con quelli fissati per il complesso delle Amministrazioni pubbliche.

Il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali (SEC95), recepito nei documenti ufficiali a partire dal DPEF del giugno 1999, ha comportato l'applicazione del criterio della competenza economica nella contabilizzazione delle voci del conto delle Amministrazioni pubbliche; in precedenza si seguiva prevalentemente il criterio della cassa. Pertanto, gli introiti derivati dalla cessione dei crediti dell'INPS, riferendosi a contributi sociali di competenza di anni precedenti, non sono stati inclusi nel calcolo dell'indebitamento netto del 1999. Tenendo conto dei nuovi criteri contabili, la valutazione degli effetti della manovra sul saldo primario si riduce a circa 3.000 miliardi. Inoltre, i risparmi connessi con il Patto di stabilità interno sarebbero risultati inferiori alle attese.

Nel marzo del 1999 la *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) aggiornava il quadro previsivo dei conti pubblici sulla base dei risultati del 1998, meno favorevoli delle attese, e del notevole calo dei tassi d'interesse. La stima riguardante la crescita del prodotto nel 1999 veniva ridotta dal 2,5 all'1,9 per cento. L'indebitamento netto per l'anno era previsto nel 2,4 per cento del PIL; la riduzione attesa per la spesa per interessi non compensava il peggioramento dell'avanzo primario (dal 5,5 al 4,5 per cento del PIL). Il nuovo quadro previsivo era sostanzialmente confermato nel DPEF per gli anni 2000-03 e nella RPP per il 2000, presentati rispettivamente nel giugno e nel settembre del 1999.

Negli ultimi mesi dell'anno si rafforzavano le attese di un risultato delle entrate tributarie più favorevole rispetto alle previsioni. Si confermava la tendenza espansiva delle entrate rilevata nella *Nota di aggiornamento* del DPEF presentata nel mese di settembre. A dicembre, con l'aggiornamento del *Programma di stabilità*, il Governo rivedeva le stime sui conti pubblici: l'indebitamento netto veniva riportato al 2,0 per cento del PIL, per effetto della revisione al rialzo dell'avanzo primario (dal 4,5 al 4,9 per cento).

A consuntivo, l'indebitamento netto (1,9 per cento del PIL) si collocava lievemente al di sotto dell'obiettivo originario, nonostante la ricordata esclusione dal calcolo del saldo dei proventi della cessione dei crediti contributivi dell'INPS.

Rispetto al quadro previsivo contenuto nella RPP del settembre del 1998, l'effettivo andamento congiunturale, tenuto conto delle variazioni nella composizione del prodotto, dovrebbe avere esercitato un impatto lievemente positivo sull'avanzo primario delle Amministrazioni pubbliche, nonostante che l'aumento del PIL nominale sia risultato largamente inferiore alle attese (2,9 per cento, contro 4,6; cfr. il capitolo: *L'andamento delle entrate e delle spese*).

Hanno presentato dinamiche superiori alle previsioni alcune componenti della domanda e del reddito i cui effetti sulle entrate pubbliche sono particolarmente rilevanti e si manifestano rapidamente. Tra queste, le retribuzioni sono cresciute del 3,8 per cento, contro il previsto 3,1, e i consumi sono aumentati del 3,8, contro il 3,4. Inoltre, la maggiore crescita dell'occupazione (1,0 per cento, contro il previsto 0,6) dovrebbe aver lievemente ridotto le esigenze di spesa nel settore della sicurezza sociale.

Il fabbisogno e il debito. - Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 21.900 miliardi (1,0 per cento del PIL), inferiore di 29.300 miliardi rispetto all'anno precedente (tavv. C2 e aC2). Il calo è notevolmente superiore a quello registrato dall'indebitamento netto, soprattutto per effetto di alcuni fattori di natura temporanea.

Tav. C2

SALDI E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(miliardi di lire e milioni di euro)

Voci	1995	1996	1997	1998	1999	
	lire				euro	
Indebitamento netto	135.696	135.047	53.718	58.344	40.511	20.922
Fabbisogno complessivo ...	127.106	142.558	36.879	51.192	21.873	11.296
Debito	2.202.075	2.323.451	2.376.503	2.403.528	2.449.766	1.265.199

Fonte: per l'indebitamento netto, *Relazione generale sulla situazione economica del Paese.*

L'indebitamento netto e il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche possono differire per importi anche molto rilevanti. Il saldo delle partite finanziarie (riguardanti soprattutto partecipazioni e crediti) e altre operazioni aventi natura principalmente patrimoniale sono inclusi solo nel conto del fabbisogno. Inoltre, i due saldi differiscono per i diversi criteri contabili utilizzati nel loro calcolo. In particolare, per il fabbisogno la registrazione delle operazioni è basata sul criterio della cassa, per l'indebitamento netto si segue il criterio della competenza economica. L'utilizzo di quest'ultimo criterio richiede l'applicazione di correzioni ai dati di base, in genere formulati in termini di cassa. A tal fine sono ammesse procedure diverse; ciò può determinare disomogeneità tra le statistiche dei vari paesi.

La flessione del fabbisogno si riduce da 29.300 miliardi a 100 se si escludono, da un lato, le regolazioni debitorie (12.100 miliardi, contro 4.800 nel 1998) e, dall'altro, i proventi delle dismissioni patrimoniali (37.300 miliardi, contro 15.300 nel 1998), i dividendi straordinari e i ricavi derivanti dalla cessione dei crediti contributivi dell'INPS (rispettivamente 6.500 e 8.000 miliardi nel 1999, assenti nel 1998). Il fabbisogno corretto per i suindicati fattori è risultato pari a 61.600 miliardi nel 1999 (61.700 nel 1998); il divario rispetto all'indebitamento netto, che esclude per costruzione tali fattori, è passato da 3.400 miliardi del 1998 a 21.100 nel 1999. L'incremento del divario è attribuibile all'aumento del disavanzo delle partite finanziarie e alla riduzione dell'eccedenza della spesa per interessi di competenza rispetto a quella di cassa.

Il settore statale ha registrato un avanzo (circa 700 miliardi, contro un disavanzo di 48.000 nel 1998) per la prima volta dalla fine degli anni

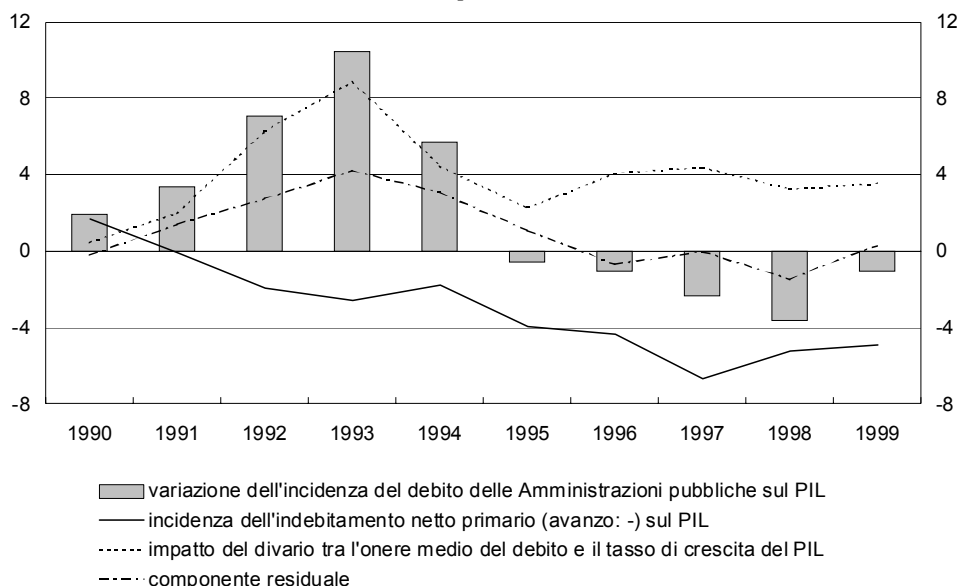
quaranta; il fabbisogno netto, che esclude le regolazioni debitorie, i proventi delle dismissioni e i dividendi straordinari, è sceso da 58.500 a 31.000 miliardi (tav. aC5).

Il fabbisogno delle Amministrazioni locali finanziato da soggetti esterni alle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 15.500 miliardi (nel 1998 si era registrato un avanzo di 1.000 miliardi); il finanziamento con titoli obbligazionari, sostanzialmente nullo prima del 1996, si è quasi quintuplicato tra il 1998 e il 1999, raggiungendo 7.900 miliardi (tav. aC2).

L'incidenza del debito delle Amministrazioni pubbliche sul PIL (tavv. aC3 e aC4) si è ridotta di 1,1 punti percentuali (al 115,1 per cento); la flessione è stata notevolmente inferiore a quella registrata nel 1998 (3,6 punti).

Fig. C2

**VARIAZIONE DELL'INCIDENZA DEL DEBITO PUBBLICO
SUL PIL E SUE DETERMINANTI (1)**
(valori percentuali)



(1) La variazione del rapporto tra il debito e il PIL (d) può essere scomposta in base alla seguente identità: $\Delta d = pr + (r - g) \frac{d_{t-1}}{(1+g_t)} + re$, dove pr è l'incidenza del saldo primario sul PIL; $(r - g) \frac{d_{t-1}}{(1+g_t)}$ rappresenta l'impatto della differenza tra onere medio del debito (r , definito come rapporto tra spesa per interessi dell'anno e consistenza del debito al termine dell'anno precedente) e tasso di crescita nominale del PIL (g); re è l'incidenza sul PIL del divario tra indebitamento netto e variazione del debito. I dati relativi a saldo primario e spesa per interessi per il periodo 1990-94 sono elaborati secondo la metodologia SEC79.

Il calo dell'indebitamento netto nel 1999 non è stato sufficiente a compensare gli effetti sul rapporto tra debito e PIL del rallentamento della crescita di quest'ultimo (dal 4,2 al 2,9 per cento, in termini nominali). Inoltre, i fattori non inclusi nell'indebitamento netto che incidono sulla dinamica del debito hanno determinato, nel complesso, un aumento delle passività (per circa 0,3 punti percentuali del PIL; essi ne avevano determinato una riduzione per 1,5 punti nel 1998). Hanno complessivamente comportato una riduzione del debito per quasi 19.000 miliardi (oltre 7.000 nel 1998) i fattori, già menzionati, che influiscono sul divario tra indebitamento netto e fabbisogno: dismissioni, dividendi straordinari, cessione dei crediti dell'INPS, regolazioni debitorie, nonché la componente residuale, attribuibile alle partite finanziarie minori e ai diversi criteri contabili utilizzati nel calcolo dei due saldi. In senso espansivo sul debito hanno operato i fattori che incidono sul divario tra fabbisogno

e variazione del debito: in particolare, l'aumento delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia (quasi 14.000 miliardi) e l'andamento del cambio dell'euro, che ha determinato un aumento del controvalore in lire delle passività denominate in dollari e in yen (13.500 miliardi). Nel 1998, invece, si era registrato un decumulo delle attività del Tesoro di quasi 16.000 miliardi e l'andamento del cambio aveva ridotto il controvalore del debito per 1.500 (fig. C2).

L'area dell'euro nel 1999

Nel 1999 il processo di riequilibrio dei conti pubblici dell'area dell'euro è proseguito nonostante il rallentamento della crescita del prodotto (dal 2,7 al 2,3 per cento, a prezzi costanti). L'indebitamento netto dell'area è stato pari all'1,2 per cento del PIL, contro il 2,0 dell'anno precedente e l'1,8 indicato nei programmi di stabilità presentati tra il dicembre del 1998 e il febbraio del 1999. Il miglioramento rispetto al 1998 è dovuto in pari misura alla riduzione della spesa per interessi e al miglioramento del saldo primario, salito dal 2,7 al 3,1 per cento. Su quest'ultimo ha influito il forte aumento delle entrate.

Tutti i paesi hanno migliorato il proprio saldo di bilancio, con l'eccezione dell'Irlanda e del Lussemburgo, che presentavano già nel 1998 significativi avanzi. Austria, Francia, Italia e Portogallo hanno registrato disavanzi prossimi al 2 per cento del PIL; Belgio, Germania e Spagna disavanzi prossimi all'1 per cento. Gli altri paesi hanno conseguito avanzi di bilancio.

In base ai dati resi noti dalla Commissione europea, le spese primarie sono aumentate di 0,2 punti in rapporto al PIL (al 44,1 per cento), soprattutto in connessione con la dinamica delle prestazioni sociali. L'incidenza delle entrate sul PIL è aumentata in tutti i principali paesi (dal 46,6 al 47,2 per cento nell'intera area). Tale andamento è dovuto soprattutto alle imposte dirette e indirette.

Sulle imposte dirette hanno influito la crescita dell'occupazione e il buon andamento dei profitti aziendali degli ultimi anni. I contributi sociali in rapporto al PIL sono rimasti costanti, nonostante la riduzione delle aliquote contributive in alcuni paesi. Le imposte indirette hanno beneficiato della dinamica dei consumi, più elevata di quella del PIL.

Il rapporto tra il debito e il PIL è sceso al 72,1 per cento, dal 73,0 del 1998. L'incidenza del debito sul PIL è diminuita in otto paesi; la flessione ha superato i 2 punti percentuali in Belgio, Irlanda e Paesi Bassi. Il rapporto è cresciuto in Austria, Germania e Portogallo. In sei paesi esso è ancora al di sopra del 60 per cento; Belgio e Italia presentano un valore superiore al 100 per cento.

Nel complesso dell'Unione europea l'indebitamento netto è diminuito dall'1,5 allo 0,6 per cento del PIL. L'avanzo primario è passato dal 3,1 per cento del 1998 al 3,5. Il rapporto tra il debito e il PIL è sceso dal 69,0 al 67,6 per cento.

I quattro paesi della UE che non hanno adottato la moneta unica (Danimarca, Grecia, Regno Unito e Svezia) hanno in media conseguito un avanzo di bilancio pari all'1,3 per cento del PIL, superiore di 0,9 punti al risultato del 1998 (in Grecia il disavanzo è passato dal 3,1 per cento all'1,6). In questi quattro paesi il rapporto tra il debito e il PIL è sceso in media dal 55,5 al 52,6 per cento; solo in Grecia, dove era pari al 105,4 per cento alla fine del 1998, esso si è ridotto in misura relativamente limitata (1 punto percentuale).

La finanza pubblica italiana negli anni novanta

Gli anni novanta si aprono con una situazione di grave squilibrio dei conti pubblici; nel 1989 l'indebitamento netto è pari al 9,8 per cento del PIL, superiore di circa 9 punti alla media degli altri paesi della UE; il debito è in forte espansione. Il decennio si chiude con un disavanzo dell'1,9 per cento, nettamente inferiore alla soglia del 3 per cento indicata nel Trattato di Maastricht; il divario rispetto alla media europea è sceso a 1,5 punti; l'incidenza del debito sul prodotto è in graduale flessione.

La riduzione del disavanzo è dovuta in larga parte all'aumento delle entrate (4,9 punti del prodotto) e al calo della spesa per interessi (2,0 punti). La spesa primaria è scesa solo di 1,1 punti, per effetto del calo della parte in conto capitale (1,2 punti); quella corrente è leggermente aumentata. La pressione fiscale è pari al 39,0 per cento del PIL nel 1989, inferiore a quella media degli altri paesi della UE di quasi 4 punti; nel 1999 raggiunge il 43,3 per cento, superiore di mezzo punto alla media europea. Nel medesimo periodo le spese primarie passano dal 43,1 per cento, valore analogo alla media europea, al 42,0, livello a essa inferiore di 1 punto (tavv. C1, C3 e C4; cfr. figg. C6 e C7 nel capitolo: *L'andamento delle entrate e delle spese*).

Tav. C3

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

Voci	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Imposte dirette	14,3	14,4	14,5	14,7	16,2	14,9	14,7	15,3	16,1	14,4	15,1
Imposte indirette	10,4	10,6	11,1	11,2	12,0	11,7	12,1	11,8	12,5	15,4	15,3
Entrate tributarie correnti .	24,7	25,1	25,6	25,9	28,2	26,7	26,8	27,1	28,5	29,8	30,4
Contributi sociali effettivi	12,6	12,9	13,1	13,3	13,7	13,0	13,0	14,6	15,0	12,5	12,4
Contributi sociali figurativi . . .	1,5	1,6	1,6	1,7	1,8	1,9	1,7	0,4	0,4	0,4	0,4
Entrate fiscali correnti	38,8	39,5	40,4	41,0	43,7	41,6	41,6	42,2	43,9	42,7	43,2
Imposte in c/capitale	0,2	0,1	0,2	2,0	0,7	0,1	0,6	0,3	0,7	0,4	0,1
Entrate fiscali	39,0	39,6	40,6	43,0	44,4	41,7	42,2	42,5	44,6	43,0	43,3

Fonte: elaborazioni su dati della *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.
(1) A seguito del passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995, segnalata dalla doppia linea separatrice. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

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

Voci	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Redditi da lavoro dipendente	11,9	12,7	12,7	12,7	12,5	12,0	11,2	11,5	11,6	10,7	10,7
Consumi intermedi	4,9	4,8	4,9	5,0	5,2	5,0	6,8	6,8	6,8	6,9	7,1
Prestazioni sociali	17,6	18,2	18,3	19,3	19,5	19,5	16,7	16,9	17,3	17,0	17,4
Interessi	8,8	9,5	10,2	11,5	12,1	11,0	11,5	11,5	9,4	8,1	6,8
Altre spese correnti	3,5	3,0	3,1	2,9	3,6	3,2	2,3	2,5	2,2	2,9	2,9
Investimenti fissi lordi ..	3,3	3,3	3,3	3,0	2,6	2,3	2,1	2,2	2,2	2,4	2,6
Altre spese in conto capitale	1,8	2,3	1,5	1,6	2,3	1,8	2,5	1,6	1,3	1,4	1,4
Totale . . .	51,8	53,8	53,9	56,1	57,8	54,9	53,2	52,9	50,9	49,4	48,8
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i> .	43,1	44,3	43,7	44,6	45,7	43,9	41,6	41,4	41,5	41,3	42,0

Fonte: elaborazioni su dati della *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*. Cfr. nell'Appendice la tav. aC1.
(1) A seguito del passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995, segnalata dalla doppia linea separatrice. Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Anni 1990-93. - Nel 1989 le Amministrazioni pubbliche registrano ancora un disavanzo primario (1,1 per cento del PIL), nonostante i miglioramenti conseguiti nella seconda parte degli anni ottanta (3,4 punti percentuali del prodotto), in una fase ciclica favorevole. L'incidenza del debito sul PIL, aumentata di circa 35 punti percentuali nel corso degli anni ottanta, è pari al 95,4 per cento.

L'azione di riequilibrio si intensifica nei primi anni novanta; vengono varate manovre correttive del saldo primario di dimensioni elevate (secondo le valutazioni ufficiali, quasi 11 punti del PIL per gli anni 1990-92). In alcuni casi, oltre alla manovra attuata con la legge finanziaria, si adottano misure integrative in corso d'anno per fronteggiare sconfinamenti imprevisi. L'elevata entità delle correzioni deriva dall'esigenza di compensare il forte aumento tendenziale delle spese, in particolare di quelle per interessi, e il venire meno degli effetti di provvedimenti di natura transitoria, a cui si fa un elevato ricorso (oltre 3 punti percentuali del PIL nel triennio).

Le valutazioni ufficiali ex ante dell'impatto delle manovre forniscono un'indicazione solo approssimativa dell'effettiva dimensione dell'azione di risanamento. I criteri seguiti nella formulazione dei bilanci di previsione e nella valutazione dei provvedimenti cambiano nel corso del decennio. Inoltre, non sempre gli interventi programmati sono attuati interamente.

Nel 1991 il saldo primario torna a registrare un avanzo; è la prima volta dagli anni sessanta. Nella seconda parte del 1992, sotto la spinta della

svalutazione della lira, il processo di risanamento subisce un'accelerazione: per il 1993 viene varata una manovra correttiva pari a quasi 6 punti percentuali del prodotto. Anche grazie alla successiva manovra integrativa, l'avanzo primario raggiunge il 2,6 per cento del prodotto. L'espansione della spesa per interessi, dovuta all'aumento del debito e del relativo onere medio, impedisce che analoghi miglioramenti si registrino nel saldo complessivo: l'indebitamento netto è ancora pari al 9,5 per cento del PIL.

Il rapporto tra debito e PIL aumenta di quasi 23 punti percentuali tra il 1989 e il 1993; larga parte dell'incremento avviene nell'ultimo biennio. Oltre al rallentamento della crescita nominale del PIL (dal 10,4 per cento del 1990 al 3,0 del 1993) e alla svalutazione della lira (che determina un aumento del controvalore in lire del debito in valuta pari a circa 1,5 punti del PIL), la dinamica del rapporto tra il debito e il prodotto risente dell'emissione di titoli per il primo finanziamento del conto "Disponibilità del Tesoro" presso la Banca d'Italia (quasi 2 punti del prodotto) e dell'assunzione a carico dello Stato di debiti delle ex aziende autonome (circa 1 punto). Le regolazioni di debiti pregressi hanno un impatto pari a 1,1 punti nel quadriennio; nel complesso degli anni novanta il loro effetto è pari a 3,1 punti (fig. C2).

Il miglioramento del saldo primario tra il 1989 e il 1993 è il risultato del considerevole aumento delle entrate (dal 42,0 al 48,3 per cento del PIL). La pressione fiscale cresce dal 39,0 al 44,4 per cento.

L'aumento della pressione fiscale deriva in misura significativa da interventi di natura strutturale: le revisioni degli scaglioni e delle detrazioni dell'Irpef; la limitazione del recupero del drenaggio fiscale; l'indeducibilità dell'Ilor dagli imponibili dell'Irpef e dell'Irpeg; le limitazioni al regime degli ammortamenti anticipati; gli aumenti delle aliquote dei contributi previdenziali e sanitari; le revisioni delle aliquote dell'IVA; l'introduzione dell'ICI e di un'imposta straordinaria sul patrimonio netto delle imprese, prorogata fino al 1997. Parte di questi interventi compensa nel corso del periodo il venir meno di manovre una tantum; in particolare, nel 1992 i provvedimenti di rivalutazione dei beni aziendali, i condoni, le imposte straordinarie sui fabbricati e sui depositi bancari e postali danno luogo a entrate per 1,8 punti percentuali del PIL. Nel 1993 questi provvedimenti comportano ancora introiti per 0,6 punti del prodotto, destinati a venir meno l'anno successivo. Alcune modifiche normative, dati i meccanismi di versamento delle imposte, determinano ulteriori aumenti temporanei di gettito. In particolare, l'Ilor sui fabbricati, abolita con l'introduzione dell'ICI, continua a produrre gettito; nel primo anno l'impatto delle revisioni delle imposte versate in autotassazione è di dimensioni circa doppie rispetto agli effetti a regime.

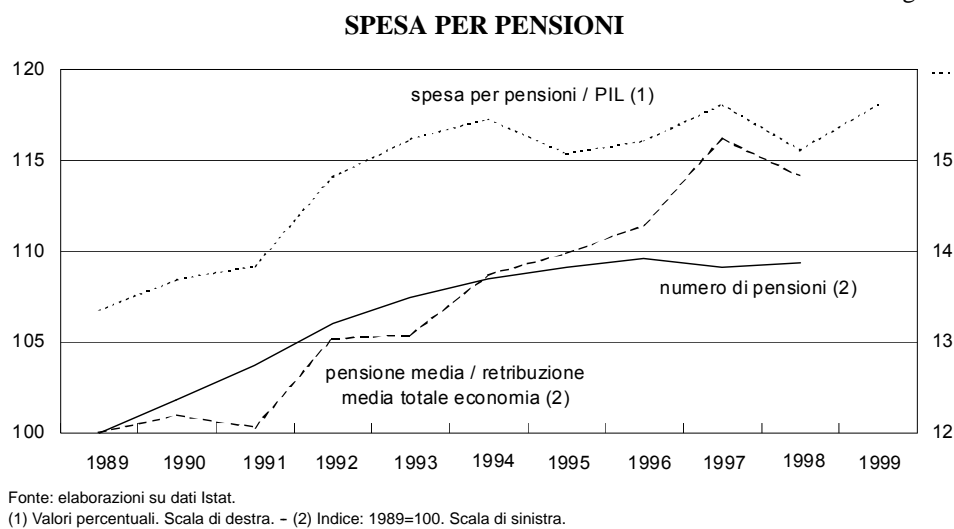
Nonostante le manovre correttive, le spese primarie salgono dal 43,1 per cento del PIL del 1989 al 45,7 del 1993. Tale dinamica è influenzata in misura significativa dalla recessione del 1993. L'incidenza delle prestazioni sociali sul PIL aumenta di 1,9 punti, quella delle erogazioni per il personale di 0,6; scende invece quella della spesa per investimenti (dal 3,3 al 2,6 per cento).

Il calo delle erogazioni in conto capitale riflette anche le conseguenze dell'emersione di diffusi comportamenti irregolari nella gestione degli appalti di opere pubbliche. La necessità di garantire l'efficiente utilizzo delle risorse destinate agli investimenti determina, nel biennio 1993-94, l'avvio di un processo di riforma, ancora in atto, volto a ridurre i margini per l'assunzione di comportamenti non corretti da parte di amministratori e imprenditori, a garantire un più elevato grado di concorrenza nelle gare di appalto, ad accrescere la capacità di programmazione e di valutazione delle amministrazioni.

Nel 1992 si definiscono provvedimenti di riforma per la sanità e per il sistema pensionistico. La spesa pubblica relativa a quest'ultimo comparto, salita dal 5,0 per cento del PIL nel 1960 al 14,8 nel 1992, presenta una dinamica non sostenibile nel lungo periodo.

Secondo le valutazioni ufficiali, in assenza di correzioni, la spesa per pensioni e rendite avrebbe raggiunto valori prossimi al 25 per cento del PIL intorno al 2030. La riforma del 1992, unitamente ad alcuni provvedimenti che sospendono temporaneamente l'indicizzazione delle pensioni, cancella oltre un quarto degli impegni futuri di spesa. Larga parte dei risparmi è ottenuta con il passaggio, nell'indicizzazione delle pensioni, dalla dinamica delle retribuzioni a quella dei prezzi e con il riferimento all'intera vita lavorativa per la determinazione delle nuove pensioni. La seconda riforma del sistema pensionistico, introdotta nel 1995, collega più strettamente contribuzioni e prestazioni, riordina gli effetti redistributivi del sistema e riduce i disincentivi all'offerta di lavoro; la dinamica della spesa non viene significativamente modificata. Sebbene ulteriori interventi siano disposti negli anni successivi, la spesa per pensioni raggiunge il 15,6 per cento del PIL nel 1999. Nell'arco del decennio, il rapporto fra la pensione media e la retribuzione media aumenta di circa il 15 per cento; il numero delle pensioni segna un incremento di circa il 10 per cento (fig. C3).

Fig. C3



Nel 1992 la spesa sanitaria pubblica è pari al 6,4 per cento del PIL. Negli anni precedenti essa ha superato sistematicamente i livelli programmati; il Servizio sanitario

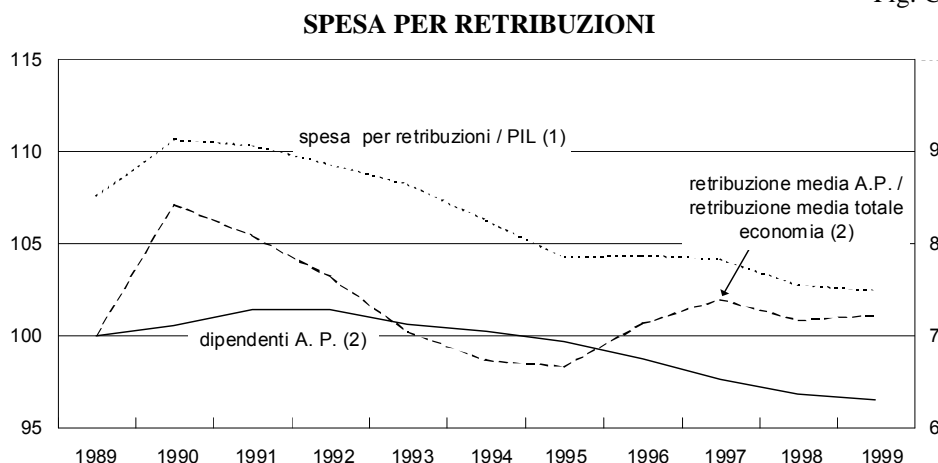
nazionale ha accumulato disavanzi pari a circa 6 punti percentuali del PIL. La riforma del 1992 mira al contenimento dei costi anche attraverso una maggiore autonomia gestionale a livello locale. Ulteriori interventi di contenimento della spesa, in particolare di quella farmaceutica, sono decisi negli anni successivi. Continuano a registrarsi sconfinamenti rispetto alle assegnazioni al Fondo sanitario nazionale; le dimensioni del fenomeno sono tuttavia più limitate rispetto al decennio precedente. Nel 1995 le erogazioni scendono al 5,2 per cento del PIL; successivamente esse riprendono a crescere; nel 1999 sono pari al 5,7 per cento.

Anni 1994-96. - L'azione correttiva prosegue nel triennio 1994-96; si definiscono manovre per quasi 8 punti percentuali del PIL. Si riduce il ricorso a misure con effetti di natura temporanea (pari a circa 1,5 punti nel triennio). Nel 1996 l'avanzo primario raggiunge il 4,4 per cento del prodotto; l'indebitamento netto scende al 7,1 per cento, beneficiando anche della lieve riduzione della spesa per interessi. Questa è il risultato netto della flessione dell'onere medio del debito (dal 10,8 per cento del 1993 al 9,7) e dell'aumento dell'incidenza del debito sul PIL (con un picco al 123,8 nel 1994).

L'arresto della crescita dell'incidenza del debito sul PIL è legato, oltre che all'aumento dell'avanzo primario, alla riduzione del divario tra onere medio del debito e crescita nominale del prodotto (quest'ultima è prossima al 7 per cento in media nel triennio). Inoltre, si azzerano gradualmente gli effetti esercitati dai fattori non inclusi nel disavanzo.

L'aumento dell'avanzo primario si accompagna a una flessione delle entrate (dal 48,3 al 45,8 per cento del PIL tra il 1993 e il 1996). La spesa primaria passa dal 45,7 al 41,4 per cento del prodotto; vi contribuiscono la dinamica relativamente favorevole del PIL nominale, le misure di temporaneo contenimento della spesa pensionistica prese nel 1995 e la riduzione del numero dei dipendenti pubblici.

Fig. C4



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Valori percentuali. Scala di destra. - (2) Dal numero dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche (e ai fini del calcolo delle retribuzioni medie) sono esclusi i militari di leva. Indice: 1989=100. Scala di sinistra.

L'occupazione nelle Amministrazioni pubbliche (escludendo i militari di leva) aumenta fino al 1991, rimane stabile nel 1992 per diminuire negli anni successivi, riflettendo la crescente efficacia dei limiti posti alle assunzioni. Nel 1999 essa è inferiore del 3,5 per cento rispetto al 1989, del 4,9 rispetto al picco del 1992. Dopo un forte aumento nel 1990, si riduce anche il rapporto tra la retribuzione media del comparto e quella dell'intera economia; nell'ultima parte del decennio esso si colloca su valori di poco superiori a quello registrato nel 1989. Negli anni novanta la spesa per retribuzioni scende di un punto percentuale del PIL, al 7,5 per cento (fig. C4).

Anni 1997-99. - Il processo di riequilibrio dei conti pubblici viene accelerato una seconda volta nel 1997 con l'obiettivo di partecipare all'Unione monetaria fin dal suo avvio. Cambia il saldo di riferimento per la politica di bilancio: si passa dal fabbisogno del settore statale all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in relazione al quale è definita nel Trattato di Maastricht la soglia del 3 per cento. Viene varata, in due fasi, una manovra i cui effetti sono valutati in circa 3 punti percentuali del PIL, prevalentemente riconducibili a interventi sulle entrate. È rilevante il ricorso a provvedimenti di natura temporanea (oltre 1,5 punti), che riguardano soprattutto le entrate tributarie (il contributo straordinario per l'Europa, anticipi e modifiche nelle modalità di versamento delle imposte). La pressione fiscale sale nel 1997 di 2,1 punti. Alcune revisioni contabili, apportate in conformità delle decisioni dell'Eurostat, determinano un'ulteriore diminuzione dell'indebitamento netto, valutata in 0,8 punti del PIL.

L'avanzo primario aumenta di 2,3 punti, al 6,7 per cento del PIL; la flessione dell'indebitamento netto è più ampia (4,4 punti) grazie al forte calo della spesa per interessi. Al contenimento delle erogazioni contribuiscono le restrizioni alle autorizzazioni di cassa nel bilancio dello Stato, agli accrediti di fondi dal bilancio ai conti di tesoreria degli enti decentrati, ai prelevamenti da tali conti. All'efficacia di questi interventi contribuisce la collaborazione delle Amministrazioni locali.

Nel corso del decennio l'incidenza delle spese delle Amministrazioni locali sul PIL scende dal 14,7 al 13,6 per cento; il calo riflette in misura equivalente la riduzione delle uscite correnti e di quelle in conto capitale. Dai primi anni novanta si è avviato un graduale passaggio da una finanza locale cosiddetta derivata, in cui la quasi totalità delle risorse proviene dallo Stato, in alcuni casi con destinazione vincolata, a una finanza caratterizzata da un grado di autonomia significativo, in cui le risorse provengono da tributi propri e da partecipazioni a quelli erariali. Nel 1993 viene istituita l'ICI, nel 1998 l'IRAP; il gettito delle due imposte è destinato, rispettivamente, ai Comuni e alle Regioni. Nel 1999, per conciliare lo sviluppo del decentramento fiscale con il rispetto delle regole di bilancio stabilite a livello europeo, viene introdotto il cosiddetto Patto di stabilità interno.

Il calo della spesa per interessi prosegue nel biennio 1998-99; esso consente di ridurre ulteriormente l'indebitamento netto, sebbene l'avanzo

primario scenda al 5,3 per cento del PIL nel 1998 e al 4,9 nel 1999. In questa fase la politica di bilancio mira a raggiungere gradualmente un saldo prossimo al pareggio in conformità delle indicazioni del Patto di stabilità e crescita. L'entità delle manovre correttive si riduce a 1,2 punti del PIL nel 1998 e a 0,4 nel 1999, anche per l'attenuarsi della crescita tendenziale dei disavanzi. In un quadro congiunturale non favorevole, la politica di bilancio si indirizza verso il rafforzamento delle politiche sociali e di sostegno allo sviluppo.

La discesa del rapporto fra debito e prodotto si consolida, ma resta limitata. Gli effetti esercitati dal miglioramento del saldo primario, dal calo dell'onere medio del debito (dal 9,7 per cento del 1996 al 6,0 del 1999) e dall'accelerazione del programma di dismissioni (il cui contributo ammonta nel triennio a 3,6 punti percentuali del prodotto, su un totale di 4,9 nell'intero decennio) sono parzialmente compensati dalla nuova riduzione della crescita nominale del PIL (dal 6,4 per cento del 1996 al 2,9 del 1999).

Tra il 1996 e il 1999 le spese primarie salgono dal 41,4 al 42,0 per cento del prodotto; tra queste, aumentano anche le spese per investimenti (dal 2,2 al 2,6 per cento). L'incidenza delle entrate complessive sul PIL cresce dal 45,8 al 46,9 per cento. La pressione fiscale sale dal 42,5 al 43,3; il forte incremento registrato nel 1997 viene riassorbito solo in parte nel biennio successivo. Rispetto alla flessione registrata tra il 1993 e il 1994, quella tra il 1997 e il 1998 risulta meno ampia: 1,6 contro 2,7 punti percentuali del PIL.

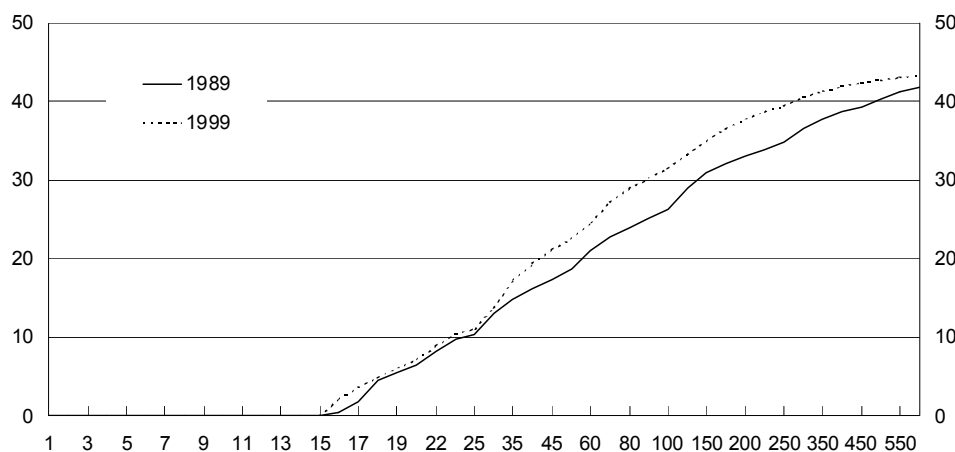
Nel corso degli anni novanta il sistema fiscale è oggetto di molteplici interventi, volti soprattutto ad accrescere il prelievo. Il gettito dell'Irpef sale dall'8,0 per cento del PIL del 1989 al 10,4 del 1999, in connessione anche con l'adeguamento solo parziale delle aliquote alla dinamica dei prezzi (fig. C5). Il gettito dell'IVA aumenta dal 5,2 al 6,9 per cento, anche per effetto delle revisioni delle aliquote. Fino al 1997 la struttura delle principali imposte non subisce modifiche importanti.

Nel 1998 viene introdotta un'estesa riforma del sistema tributario. Viene modificato il regime sostitutivo di tassazione dei redditi da attività finanziarie, viene istituita l'IRAP in luogo dei contributi sanitari e di alcune imposte (tra cui l'imposta straordinaria sul patrimonio delle imprese), viene introdotto un nuovo regime di imposizione sui redditi d'impresa (Dual Income Tax). Le riforme perseguono obiettivi di semplificazione e razionalizzazione; esse mirano a ridurre le distorsioni nelle decisioni d'impiego dei fattori produttivi e nelle scelte finanziarie delle imprese; ne sono avvantaggiate le aziende molto patrimonializzate e poco indebitate, quelle con un elevato rapporto tra utili e valore aggiunto e quelle che non godevano della fiscalizzazione dei contributi sanitari.

Nel corso del decennio vengono presi alcuni provvedimenti volti a incentivare gli investimenti attraverso sgravi fiscali: nei primi anni novanta questi ultimi vengono concessi a fronte dei cosiddetti investimenti innovativi; con la "legge Tremonti" e con la "legge Visco" vengono incentivati gli investimenti effettuati rispettivamente nei bienni 1994-95 e 1999-2000. Dal 1997 vengono erogati sussidi per l'acquisto di autovetture e motocicli. Nel biennio 1999-2000 si concedono sgravi a fronte delle spese sostenute per ristrutturazioni edilizie.

Fig. C5

ALIQUOTE MEDIE DELL'IRPEF NEL 1989 E NEL 1999 (1)
(lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico)



(1) Sull'asse orizzontale è riportato il reddito imponibile del 1999 (in milioni di lire); sull'asse verticale le aliquote medie. La curva delle aliquote medie del 1989 è rappresentata in corrispondenza dei relativi redditi imponibili rivalutati in base all'incremento del livello dei prezzi registrato nel decennio 1989-1999 (56,4 per cento).

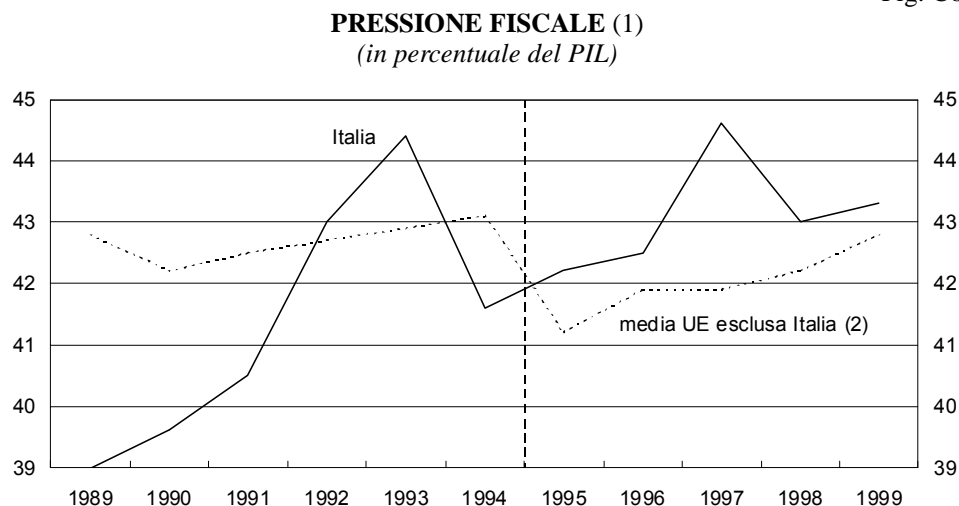
Con il successo dell'azione volta a realizzare le condizioni necessarie per l'accesso alla moneta unica, si è chiuso il lungo periodo in cui la politica di bilancio italiana ha avuto come obiettivo prioritario la riduzione degli squilibri finanziari. Il processo di risanamento dei conti pubblici, condizionato dall'entità del debito accumulato in precedenza, è stato caratterizzato dal susseguirsi delle azioni correttive e dai ripetuti interventi strutturali sui principali settori di spesa; in alcuni casi il processo di riforma non si è ancora concluso. Ciò può aver influito sulle aspettative degli operatori economici, con riflessi sfavorevoli sulla domanda e sui tassi d'interesse; questi ultimi sono scesi su livelli prossimi a quelli europei solo alla fine del 1997. Il ruolo predominante assegnato alle entrate nella correzione e la significativa riduzione degli investimenti pubblici possono aver influito negativamente sulla struttura produttiva e sullo sviluppo economico. In prospettiva, il conseguimento di saldi coerenti con le indicazioni del Patto di stabilità e crescita e la progressiva riduzione del debito accresceranno i margini per condurre politiche di stabilizzazione; maggiore potrà inoltre essere l'attenzione agli effetti che il settore pubblico, nelle sue funzioni allocative e redistributive, esercita sulla crescita e sull'occupazione.

L'ANDAMENTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE

Le entrate

Nel 1999 le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche italiane sono aumentate del 3,7 per cento, raggiungendo 998.500 miliardi (515.700 milioni di euro); in rapporto al PIL sono cresciute dal 46,6 per cento del 1998 al 46,9. La pressione fiscale è salita dal 43,0 al 43,3 per cento (tavv. C1, C3 e aC1; fig. C6).

Fig. C6



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) Sono inclusi i contributi sociali figurativi e le imposte in conto capitale. A seguito del passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995, segnalata dalla linea verticale tratteggiata. - (2) Media ponderata in base al PIL.

I dati sulle entrate delle Amministrazioni pubbliche, elaborati secondo il nuovo Sistema europeo dei conti nazionali (SEC95) in base al criterio della competenza economica (cfr. il capitolo: La politica di bilancio del 1998, nella sezione C della Relazione sull'anno 1998), sono ottenuti dalle rilevazioni degli accertamenti erariali opportunamente corrette e integrate. Il commento delle singole poste delle entrate tributarie riportato in questo capitolo è basato invece sugli incassi del bilancio dello Stato, che costituiscono la fonte d'informazione sulle entrate più regolare e tempestiva. Peraltro, nel 1999 essi hanno presentato una dinamica non significativamente discosta da quella degli accertamenti. La limitazione al solo comparto erariale deriva dalla indisponibilità d'informazioni sulle singole imposte delle Amministrazioni locali.

Effetti positivi sugli incassi sono derivati da azioni amministrative e da provvedimenti legislativi volti a ridurre l'evasione: il completamento degli

studi di settore e una loro prima parziale applicazione; il rafforzamento dell'attività di accertamento; l'introduzione del "modello unico" e le modifiche apportate alle modalità di dichiarazione dei redditi, che hanno scoraggiato la denuncia di imponibili palesemente incoerenti tra loro.

Le imposte dirette. - Le entrate derivanti da tributi diretti sono aumentate dell'8,3 per cento (dal 14,4 per cento del PIL del 1998 al 15,1), soprattutto per effetto del buon andamento dell'Irpef e dell'Irpeg. Entrambe le imposte hanno beneficiato degli ulteriori effetti dell'ampliamento delle basi imponibili connesso con l'abolizione di alcuni tributi e contributi precedentemente deducibili, avvenuta nel 1998 contestualmente all'introduzione dell'IRAP (cfr. il capitolo: *La politica di bilancio del 1998*, nella sezione C della Relazione sull'anno 1998).

Gli incassi dell'Irpef sono cresciuti del 10,8 per cento (tav. aC6), in connessione soprattutto con gli aumenti delle ritenute sui redditi da lavoro autonomo (12,6 per cento) e di quelle sui redditi da lavoro dipendente e assimilati (9,3 per cento). La dinamica di queste ultime ha riflesso la crescita della massa retributiva lorda (3,8 per cento) e delle pensioni (6,2 per cento). Il gettito dell'Irpeg, aumentato del 36,5 per cento, ha beneficiato anche del favorevole andamento dei profitti registrato negli ultimi anni. Gli incassi dell'imposta sostitutiva sui redditi da capitale e sulle plusvalenze sono aumentati del 12,7 per cento.

Un confronto omogeneo rispetto al 1998 sulle singole componenti di quest'imposta è reso complesso dal fatto che essa è stata oggetto di una profonda riforma entrata in vigore il 1° luglio del 1998. L'imposta sostitutiva sui titoli detenuti in regime di risparmio gestito, versata a febbraio e calcolata sul risultato netto di gestione del secondo semestre del 1998, è stata pari a 2.900 miliardi. Per i titoli detenuti in regime di risparmio amministrato, gli incassi dell'imposta sugli interessi sono risultati pari a oltre 6.700 miliardi, quelli relativi alle plusvalenze realizzate a circa 2.600. Il gettito dell'imposta sugli interessi dei depositi bancari è cresciuto da 3.100 a 5.300 miliardi.

Le imposte indirette. - I tributi indiretti hanno registrato un aumento del 2,6 per cento; la loro incidenza sul PIL si è ridotta dal 15,4 per cento del 1998 al 15,3. Il gettito dell'IRAP affluito presso la tesoreria dello Stato è diminuito del 6,9 per cento, risentendo della elevata misura dell'acconto versato nel 1998 (120 per cento).

Gli incassi dell'IVA, al netto delle regolazioni contabili con le regioni Sicilia e Sardegna e delle risorse devolute alla UE, sono aumentati dell'8,3 per cento, in connessione con le agevolazioni concesse ai fini dell'Irpef a fronte delle ristrutturazioni edilizie e con i rincari dei carburanti. Le altre imposte sugli affari sono cresciute del 4,8 per cento, soprattutto per effetto dell'aumento degli incassi relativi all'imposta di registro (17,6 per cento).

Questi ultimi hanno beneficiato anche di alcuni provvedimenti che hanno indirettamente accresciuto il numero delle transazioni soggette all'imposta. I proventi netti del lotto e delle lotterie sono aumentati di circa 3.300 miliardi: la forte crescita (16.100 miliardi) degli incassi di bilancio è stata in larga parte compensata dalle maggiori contabilizzazioni delle vincite. I proventi dei monopoli di Stato sono cresciuti del 5,6 per cento (650 miliardi), per effetto dell'aumento delle imposte sui tabacchi.

Le imposte in conto capitale. - Il gettito è diminuito di circa 5.800 miliardi, soprattutto per il venir meno del prelievo straordinario sugli accantonamenti al TFR a carico delle imprese, che nel 1998 aveva determinato incassi per 4.500 miliardi.

I contributi sociali. - I contributi sociali sono aumentati dell'1,6 per cento; se si escludono i contributi sanitari relativi al mese di dicembre del 1997, contabilizzati nel gennaio del 1998, l'aumento è pari al 2,7 per cento. Tale dinamica è inferiore alla crescita delle retribuzioni complessive (3,8 per cento), principale base imponibile di riferimento. Vi ha influito soprattutto l'abolizione dei contributi per la ex Gescal e per le prestazioni temporanee (con una riduzione dell'aliquota complessiva pari a 0,66 punti percentuali). È ulteriormente aumentato (circa 1.700 miliardi) il versamento aggiuntivo dello Stato a pareggio della gestione dell'INPDAP.

Le spese

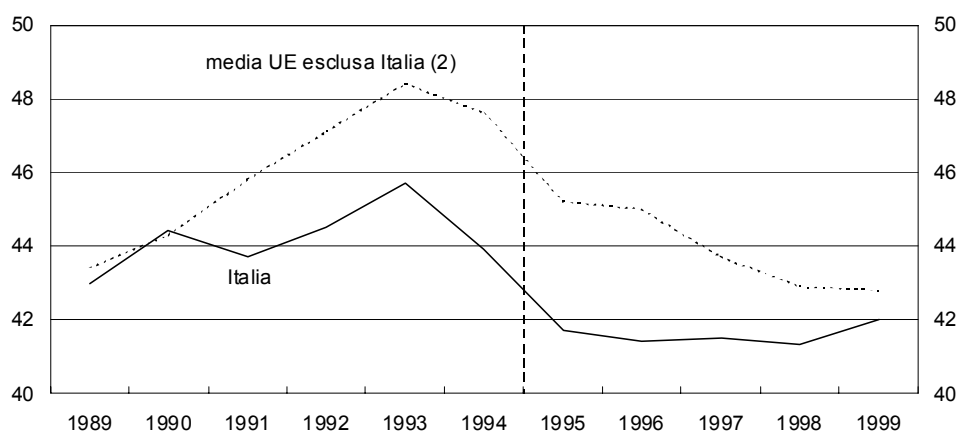
Le spese delle Amministrazioni pubbliche sono risultate pari a circa 1.039.000 miliardi (536.600 milioni di euro; tav. aC1), con un aumento dell'1,8 per cento rispetto al 1998. In rapporto al PIL sono scese dal 49,4 al 48,8 per cento (tav. C4). A fronte di una riduzione del 13,0 per cento degli oneri per interessi, le spese primarie sono cresciute del 4,7 per cento, passando dal 41,3 al 42,0 per cento del PIL (fig. C7). L'aumento riflette in larga misura quello delle uscite correnti, salite dal 37,5 al 38,0 per cento del prodotto. La dinamica delle erogazioni in conto capitale è risultata elevata per il secondo anno consecutivo (10,9 per cento nel 1998 e 7,4 nel 1999).

Gli interessi passivi. - La notevole diminuzione di questi oneri (-21.800 miliardi), superiore a quella del 1998, è dovuta soprattutto al processo di riduzione dei tassi protrattosi fino ai primi mesi del 1999. Tra il dicembre del 1995 e il gennaio del 1999 il rendimento lordo dei BTP decennali è diminuito dal 10,9 al 3,9 per cento; il tasso medio lordo sulle tre scadenze dei BOT ha continuato a ridursi fino al mese di maggio, raggiungendo il 2,6

per cento, contro il 10,5 della fine del 1995. Entrambi i tassi sono risaliti, rispettivamente, al 5,6 e al 3,5 per cento alla fine dello scorso anno. A tali andamenti ha fatto riscontro una riduzione dell'onere medio del debito (il rapporto tra spesa per interessi e consistenza media delle passività) dal 9,7 per cento del 1995 al 6,0 del 1999 (fig. C8). Nonostante il successivo aumento dei tassi (attualmente il tasso medio lordo sui BOT è pari al 4,5 per cento), la riduzione dovrebbe proseguire con il venire a scadenza di titoli con cedole relativamente più elevate.

Fig. C7

SPESE AL NETTO DEGLI INTERESSI (1)
(in percentuale del PIL)

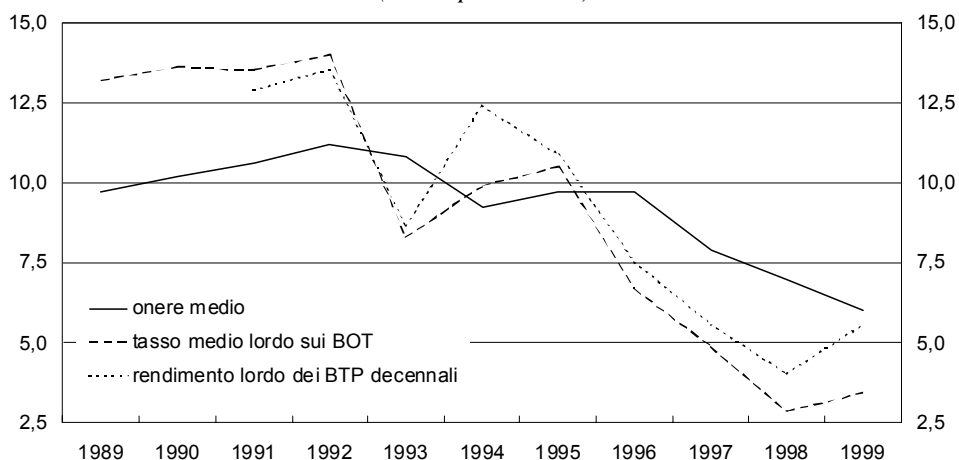


Fonte: elaborazioni su dati Istat e Commissione europea.

(1) A seguito del passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995, segnalata dalla linea verticale tratteggiata. - (2) Media ponderata in base al PIL.

Fig. C8

**ONERE MEDIO DEL DEBITO, TASSO MEDIO LORDO SUI BOT
E RENDIMENTO LORDO DEI BTP DECENNALI (1)**
(valori percentuali)



(1) A seguito del passaggio al SEC95, la serie relativa alla spesa per interessi utilizzata nel calcolo dell'onere medio presenta una discontinuità tra il 1994 e il 1995.

Nell'ipotesi di invarianza dei tassi e della struttura per scadenza del debito, si può stimare che l'onere medio si ridurrebbe complessivamente nel periodo 2000-03 di circa mezzo punto percentuale, per poi rimanere stabile. Una variazione di un punto percentuale dei tassi su tutte le tipologie di passività dall'inizio del 2001 avrebbe un impatto sull'onere medio di circa 0,3 punti percentuali nel 2001, 0,5 nel 2002 e 0,6 nel 2003.

Le prestazioni sociali. - La dinamica particolarmente sostenuta delle erogazioni (5,5 per cento, contro il 2,0 del 1998) riflette la forte crescita degli esborsi per le prestazioni previdenziali (5,6 per cento). Le spese per le prestazioni assistenziali, dopo essersi ridotte di circa l'1 per cento sia nel 1997, sia nel 1998, sono aumentate del 3,6 per cento. Sull'incremento hanno influito alcune misure in favore delle famiglie con redditi più bassi, disposte con la manovra di bilancio per il 1999. L'incidenza del complesso delle prestazioni sociali sul PIL è aumentata di 0,4 punti percentuali rispetto al 1998 e di 0,1 rispetto al 1997, raggiungendo il 17,4 per cento.

La dinamica della spesa per pensioni e rendite (6,2 per cento) è risultata notevolmente superiore a quella del 1998 (0,8 per cento), che aveva beneficiato degli effetti temporanei del passaggio dalla cadenza bimestrale a quella mensile del pagamento delle pensioni dell'INPS. L'incidenza della spesa sul PIL è salita dal 15,1 al 15,6 per cento, riportandosi sul livello del 1997.

La modifica nel pagamento delle pensioni dell'INPS ha comportato nel 1998 un risparmio una tantum dell'ordine di 8.000 miliardi, in parte compensato dalle minori ritenute contabilizzate tra le entrate. Senza questa modifica, la spesa per pensioni sarebbe aumentata del 3,5 per cento circa sia nel 1998, sia nel 1999; l'incidenza sul PIL sarebbe rimasta pressoché costante nell'ultimo triennio.

Nel 1999 l'adeguamento annuale delle pensioni alla dinamica dei prezzi è stato lievemente inferiore a quello effettuato nel 1998: all'incremento corrisposto sulla base dell'inflazione programmata, pari all'1,7 per cento in entrambi gli anni, si era aggiunto nel solo 1998 un conguaglio volto al recupero della differenza (0,1 punti percentuali) fra l'inflazione programmata e quella effettiva dell'anno precedente. Sull'aumento delle erogazioni pensionistiche hanno inoltre influito l'incremento del numero dei beneficiari e il ricambio di rendite la cui corresponsione era iniziata in anni lontani con nuovi trattamenti d'importo relativamente più elevato. La spesa per le pensioni assistenziali è aumentata dello 0,7 per cento, dopo il modesto calo del 1998. Nell'ambito di quest'ultima spesa, il notevole aumento delle erogazioni per le pensioni sociali (8,8 per cento), imputabile all'incremento degli importi mensili disposto dalla manovra di bilancio per il 1999, è stato quasi interamente compensato dalla riduzione dei trattamenti di guerra.

Le prestazioni sociali per la disoccupazione sono cresciute del 4,7 per cento. In particolare, proseguendo le tendenze degli ultimi anni, le indennità di disoccupazione e di mobilità sono aumentate (complessivamente del 6,1 per cento), mentre le erogazioni per le integrazioni salariali sono diminuite (-2,9 per cento). Le spese per gli assegni familiari sono cresciute del 5,7 per

cento (contro il 9,2 del 1998). Quelle per le indennità di fine rapporto dei dipendenti delle Amministrazioni pubbliche sono diminuite del 18,0 per cento, dopo la crescita particolarmente elevata del 1998 (40,2 per cento), dovuta allo slittamento dell'erogazione dei nuovi trattamenti stabilito con la manovra di bilancio per il 1997.

I redditi da lavoro dipendente. - La dinamica degli esborsi (2,6 per cento) è il risultato dell'aumento relativamente contenuto delle retribuzioni lorde (2,2 per cento) e dell'espansione più sostenuta degli oneri sociali a carico delle Amministrazioni pubbliche (3,5 per cento), soprattutto per effetto dell'aumento del versamento dello Stato a pareggio della gestione dell'INPDAP (da 12.900 a 14.600 miliardi). L'incidenza sul PIL è rimasta stabile al 10,7 per cento, dopo la riduzione di quasi un punto percentuale registrata nel 1998 anche in seguito all'abolizione dei contributi sanitari. L'aumento modesto delle retribuzioni lorde riflette l'ulteriore riduzione dell'occupazione (0,4 per cento, escludendo i militari di leva) e la crescita delle retribuzioni unitarie (pari a circa il 2,5 per cento), riconducibile sostanzialmente agli effetti dei contratti e alle risorse aggiuntive stanziare per la Scuola.

Altre voci della spesa corrente. - L'incidenza di queste componenti di spesa sul PIL è aumentata dal 9,8 al 10,0 per cento. I consumi intermedi hanno registrato un tasso di crescita relativamente elevato (6,3 per cento); l'aumento ha riguardato sia i consumi dello Stato, in connessione anche con le spese per gli interventi militari e umanitari nei Balcani, sia quelli delle Amministrazioni locali. È notevolmente cresciuta la spesa sanitaria (6,4 per cento), in particolare quella farmaceutica (11,2 per cento). Quest'ultima ha superato di circa 2.000 miliardi il tetto programmato, riflettendo l'aumento del numero delle ricette e quello del prezzo medio dei farmaci prescritti; inoltre, la manovra per il 1999 aveva previsto una minore partecipazione alla spesa da parte degli assistiti. I contributi alla produzione e le altre uscite correnti sono rimasti sostanzialmente stabili sui livelli del 1998 (rispettivamente l'1,3 e l'1,6 per cento del PIL).

Le spese in conto capitale. - L'aumento delle erogazioni (7,4 per cento) ha riguardato soprattutto i contributi agli investimenti (8,7 per cento), in larga misura destinati alle aree meno sviluppate, e gli investimenti (9,0 per cento). Quest'ultimo incremento riflette principalmente le operazioni delle Amministrazioni locali, anche in connessione con gli interventi per il Giubileo. L'incidenza degli investimenti sul PIL è lievemente aumentata (dal 2,4 al 2,6 per cento).

Le Amministrazioni locali

Il saldo delle Amministrazioni locali è peggiorato di 0,3 punti percentuali del PIL, passando da un avanzo di circa 2.500 miliardi a un disavanzo di 5.200 (tav. aC13). Tale andamento è in contrasto con i miglioramenti registrati negli altri comparti delle Amministrazioni pubbliche pari, rispettivamente, a 1,3 punti per le Amministrazioni centrali e a 0,1 per gli Enti di previdenza (tavv. aC11 e aC12).

Le entrate delle Amministrazioni locali sono cresciute dell'1,8 per cento, contro il 3,7 registrato per le Amministrazioni pubbliche. L'aumento dei trasferimenti pubblici correnti e in conto capitale alle Amministrazioni locali è stato pari, rispettivamente, al 3,6 e al 21,7 per cento; le entrate fiscali sono diminuite del 4,1 per cento.

L'incidenza delle entrate fiscali sul totale delle entrate (40,7 per cento), sebbene inferiore a quella del 1998, rimane significativamente superiore al livello osservato prima dell'introduzione dell'IRAP (circa il 20 nella media del periodo 1989-1997). Corrispondentemente, il rapporto fra i trasferimenti pubblici e il totale delle entrate (46,7 per cento) è notevolmente inferiore a quello osservato prima del 1998 (circa il 69 nella media del periodo 1989-1997).

L'aumento dei trasferimenti pubblici alle Amministrazioni locali ha riguardato le Regioni, principalmente in connessione con il finanziamento delle spesa sanitaria. Sono diminuiti i trasferimenti agli Enti locali. Per le Province, la riduzione riflette l'attribuzione a tale livello di governo dell'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile e dell'imposta di trascrizione dei veicoli al pubblico registro automobilistico, precedentemente di competenza erariale.

La crescita delle spese complessive è stata del 4,6 per cento, contro l'1,8 rilevato per le Amministrazioni pubbliche. La dinamica delle spese in conto capitale è stata elevata (11,1 per cento, 5.300 miliardi). In particolare, gli investimenti sono cresciuti dell'11,6 per cento (9,0 per le Amministrazioni pubbliche); anche in connessione con la realizzazione degli interventi per il Giubileo, è proseguita la ripresa avviata nel 1996, dopo la flessione dei primi anni novanta. Le spese correnti al netto degli interessi sono aumentate del 3,8 per cento (circa 8.300 miliardi), contro il 4,4 registrato dalle Amministrazioni pubbliche.

Il 1999 è stato il primo anno di applicazione del Patto di stabilità interno, che prevede il concorso delle Amministrazioni locali al conseguimento degli obiettivi fissati per il disavanzo e il debito delle Amministrazioni pubbliche.

I provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1999 hanno definito il saldo rilevante per l'applicazione del Patto come la differenza fra le entrate al netto dei trasferimenti dallo Stato e le spese primarie correnti. L'obiettivo fissato per il 1999 per il complesso delle

Amministrazioni locali era una riduzione di tale saldo nella misura dello 0,1 per cento del PIL (2.200 miliardi) rispetto al suo valore tendenziale. La legge finanziaria per il 2000 ha modificato la definizione del saldo di riferimento, escludendo, tra le altre, le poste di natura una tantum o straordinaria. Essa ha indicato anche per il 2000 un obiettivo di riduzione del saldo dello 0,1 per cento del PIL e ha stabilito che l'eventuale mancato conseguimento dell'obiettivo fissato per il 1999 debba trovare compensazione nel 2000. Per la valutazione della conformità dei risultati agli obiettivi, la legge finanziaria ha infine concesso alle Amministrazioni locali la facoltà di applicare retroattivamente la nuova definizione di saldo ai bilanci del 1999 e la possibilità di considerare cumulativamente i risultati ottenuti nel biennio 1999-2000. L'impatto complessivo di tali disposizioni sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2000 è ufficialmente valutato in circa 3.300 miliardi.

In attuazione della delega sul federalismo fiscale contenuta nella L. 13.5.1999, n. 133, il Governo ha stabilito l'abolizione, dal 2001, dell'attuale sistema dei trasferimenti erariali alle Regioni a statuto ordinario (RSO). La nuova normativa si inserisce nell'ambito della riforma della finanza regionale avviato nel 1998 con l'introduzione dell'IRAP.

Il provvedimento, oltre ad abolire i trasferimenti erariali alle RSO, introduce una compartecipazione al gettito dell'IVA riscosso a livello centrale e aumenta l'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef, riducendo in uguale misura le aliquote erariali, e la quota di competenza regionale dell'accisa sulla benzina (cfr. nell'Appendice il paragrafo della sezione Principali provvedimenti: Finanza decentrata).

L'attribuzione a ciascuna RSO della compartecipazione all'IVA avviene sulla base dei consumi regionali. L'assegnazione è poi corretta per tenere conto del peso relativo della popolazione residente, delle diversità nella capacità fiscale e nei fabbisogni pro capite di spesa sanitaria. L'eventuale differenza rispetto all'attribuzione basata sui soli consumi trova riscontro in trasferimenti, in entrata o in uscita, tra ciascuna RSO e un fondo perequativo nazionale. Si prevede una fase transitoria: fra il 2001 e il 2012 l'ammontare delle risorse destinato a ciascuna RSO sarà calcolato con riferimento sia ai trasferimenti soppressi, ossia al criterio della spesa storica, sia, in misura crescente, alla nuova metodologia. Per le risorse trasferite alle RSO non sarà più stabilita una quota vincolata al finanziamento della spesa sanitaria; verrà introdotto un sistema di controllo dei livelli di spesa e della qualità dei servizi erogati.

Il saldo delle Amministrazioni pubbliche corretto per il ciclo

Il saldo delle Amministrazioni pubbliche corretto per gli effetti del ciclo economico è un indicatore utilizzato nell'analisi di medio periodo delle politiche di bilancio. Esso fornisce una stima del saldo che si registrerebbe qualora il sistema economico si collocasse sul suo sentiero di crescita tendenziale, senza presentare fluttuazioni cicliche.

L'indicatore è un elemento importante per verificare la coerenza tra le politiche di bilancio e il Patto di stabilità e crescita, che impegna i paesi della

UE “a rispettare l’obiettivo di una situazione di bilancio a medio termine comportante un saldo prossimo al pareggio o in avanzo”. L’obiettivo di bilancio a medio termine può essere inteso come il saldo depurato dagli effetti del ciclo (cfr. il capitolo: *Le prospettive*).

L’esclusione degli effetti transitori derivanti dalla congiuntura permette in astratto una valutazione più corretta dei conti pubblici; tuttavia, le stime della componente ciclica del bilancio vanno considerate con cautela. Esse infatti si basano sulla valutazione del sentiero di crescita tendenziale del sistema economico, per la quale i margini d’incertezza sono significativi. I metodi disponibili per la stima del sentiero tendenziale conducono a risultati diversi e non c’è consenso sulla metodologia da utilizzare.

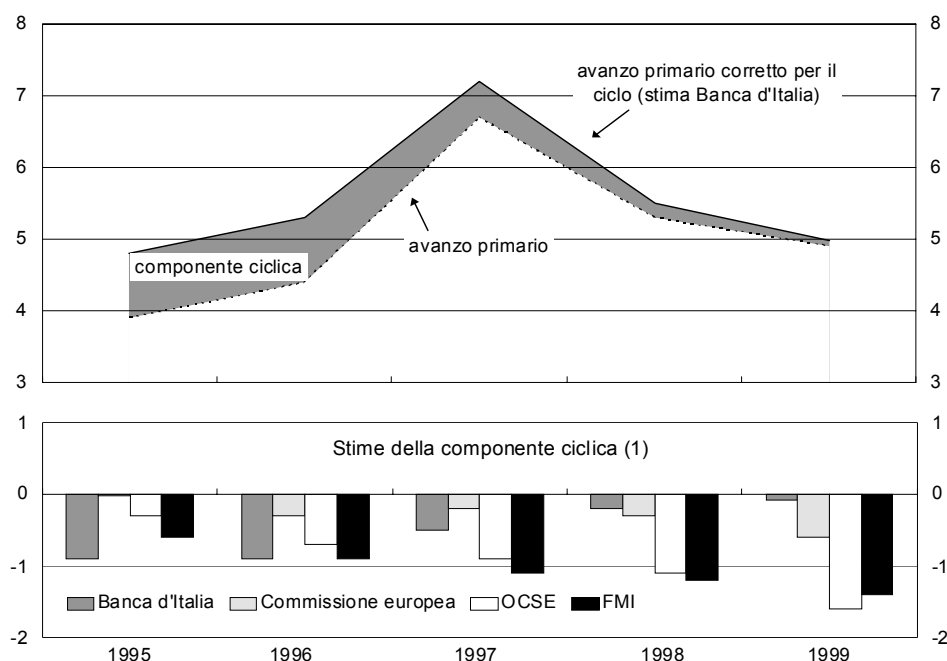
Nella metodologia qui adottata per l’Italia, l’analisi del ciclo è ricondotta a cinque variabili macroeconomiche i cui effetti sui conti pubblici sono particolarmente rilevanti e diretti (margine operativo lordo delle imprese, consumi privati, numero di disoccupati, retribuzioni unitarie e occupazione dipendente del settore privato). La stima della crescita tendenziale delle variabili viene effettuata sulla base di un approccio di tipo statistico (basato sul filtro di Hodrick e Prescott), analogo a quello attualmente adottato, con riferimento al PIL, dalla Commissione europea; prima di applicare il filtro, le serie storiche delle variabili sono allungate sulla base di esercizi previsivi condotti con il modello economico trimestrale della Banca d’Italia. L’OCSE e l’FMI stimano invece il prodotto potenziale utilizzando funzioni di produzione relative all’intera economia.

Le componenti cicliche del bilancio sono calcolate come prodotto di tre elementi: gli scostamenti delle variabili macroeconomiche dai loro valori tendenziali, le elasticità delle diverse componenti del bilancio delle Amministrazioni pubbliche rispetto a tali variabili, i livelli di queste componenti. Seguendo una prassi consolidata, l’analisi descritta si applica soprattutto alle entrate; per le spese, si ipotizza che la congiuntura influenzi soltanto le erogazioni legate alla disoccupazione; in particolare, si prescinde dall’eventuale effetto del ciclo sulla spesa per interessi.

Rispetto alle metodologie di calcolo del saldo strutturale adottate dall’OCSE, dall’FMI e dalla Commissione europea, che analizzano il ciclo sulla base del valore complessivo del PIL (e fanno quindi riferimento soltanto all’output gap, definito come la differenza tra il PIL tendenziale e quello effettivo), la considerazione delle suddette variabili macroeconomiche permette di tenere conto degli effetti sulla finanza pubblica derivanti da una crescita non bilanciata. Con riferimento agli anni recenti e all’Italia, tali effetti tendono, in particolare, a ridurre fortemente le conseguenze sul bilancio pubblico del recupero congiunturale del 1995 e della bassa crescita del 1999. Al notevole incremento del PIL nel 1995 hanno soprattutto contribuito le esportazioni e gli investimenti, componenti della domanda a cui non si applica l’IVA; la dinamica delle retribuzioni unitarie, per le quali le aliquote fiscali effettive sono relativamente elevate e i versamenti d’imposta non presentano significativi ritardi temporali, è risultata negativa in termini reali; l’occupazione ha segnato il livello più basso del decennio; il numero dei disoccupati è aumentato. Nel 1999, la modesta crescita del PIL è stata invece notevolmente inferiore alla dinamica delle retribuzioni e delle componenti interne della domanda; l’occupazione è aumentata significativamente; il numero dei disoccupati si è ridotto. Gli effetti di composizione appena descritti per gli anni 1995 e 1999 spiegano quasi interamente le differenze (pari nei due anni, rispettivamente, a 0,9 e 0,5 punti percentuali del PIL) tra le valutazioni dell’impatto ciclico qui presentate e quelle più recenti della Commissione europea; a effetti di composizione è inoltre attribuibile il diverso andamento nel periodo dell’impatto ciclico rispetto alle stime dell’OCSE e dell’FMI (fig. C9).

Fig. C9

**EFFETTI DEL CICLO SUL SALDO PRIMARIO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE IN ITALIA**
(in percentuale del PIL)



Fonti: Banca d'Italia, elaborazioni su dati Istat; Commissione europea, *Spring Forecast*, marzo 2000; OCSE, *Economic Outlook*, dicembre 1999; FMI, *World Economic Outlook*, maggio 2000.

(1) Valori negativi della componente ciclica del saldo primario indicano un effetto riduttivo sull'avanzo.

Si può stimare, tenendo conto della composizione del prodotto e della distribuzione del reddito, che sia nel 1995 sia nel 1996 la congiuntura in Italia abbia esercitato un effetto espansivo sul disavanzo di 0,9 punti percentuali del PIL. L'effetto si sarebbe gradualmente ridotto negli anni successivi, nonostante la contenuta crescita del prodotto, fino quasi ad annullarsi nel 1999 (0,1 punti). Su tale andamento hanno influito il recupero dell'occupazione (in particolare, il numero dei lavoratori dipendenti del settore privato ha raggiunto nel 1999 un livello superiore di quasi 6 punti percentuali a quello registrato nel 1995) e la dinamica relativamente più accentuata delle componenti della domanda e del reddito che contribuiscono maggiormente alle entrate fiscali. Nel 1999 l'avanzo primario corretto per il ciclo (5,0 per cento del PIL) sarebbe ritornato in prossimità del livello del 1995 (4,8 per cento). In base a valutazioni preliminari, l'impatto della congiuntura nell'anno in corso rimarrebbe sostanzialmente invariato.

LE PROSPETTIVE

La politica di bilancio in Italia

Dopo la forte accelerazione impressa nel 1997 al processo di riduzione dell'indebitamento netto, nell'ultimo biennio la politica di bilancio dell'Italia ha mirato a conciliare il consolidamento dei risultati ottenuti con il sostegno alla crescita economica. Questo duplice obiettivo è stato confermato dal DPEF per gli anni 2000-03 del giugno del 1999 e dall'aggiornamento del *Programma di stabilità*, presentato alla Commissione europea nel successivo dicembre.

Il DPEF programmava una graduale riduzione del disavanzo complessivo: all'1,5 per cento del PIL nel 2000, all'1,0 nel 2001, allo 0,6 nel 2002, fino a un sostanziale pareggio di bilancio nel 2003. Tale andamento rifletteva soprattutto il calo della spesa per interessi (dal 7,1 per cento del PIL previsto per il 1999 al 5,3 nel 2003). Gran parte della significativa riduzione attesa per l'avanzo primario del 1999 (dal 5,2 per cento del PIL del 1998 al 4,6) era attribuita alla congiuntura sfavorevole; già per il 2000 si programmava un avanzo primario pari al 5,0 per cento del prodotto, che nell'arco del triennio successivo sarebbe salito al 5,2.

L'andamento dell'avanzo primario nel quadriennio derivava dalla riduzione, in rapporto al PIL, delle spese correnti (1,7 punti percentuali, di cui 0,7 nel 2000), di quelle in conto capitale (0,4 punti, senza variazione nel 2000) e delle entrate (1,6 punti, di cui 0,3 nel 2000). Il DPEF prevedeva la possibilità di effettuare spese in conto capitale più elevate rispetto alle indicazioni di questo quadro programmatico (per un ammontare che giungeva a 0,6 punti percentuali del PIL nel 2003), subordinandola all'individuazione di misure compensative o al verificarsi di andamenti macroeconomici più favorevoli del previsto.

Gli obiettivi indicati venivano confermati lo scorso settembre dalla *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) per il 2000 e dalla *Nota di aggiornamento* del DPEF per gli anni 2000-03. In conseguenza del più favorevole andamento delle entrate registrato nel corso del 1999, veniva rivista al rialzo la previsione tendenziale degli incassi tributari per il quadriennio successivo (0,4 punti del PIL in ciascun anno); nei programmi, l'aumento veniva compensato dall'introduzione di sgravi fiscali.

Nell'aggiornamento del *Programma di stabilità*, che confermava sostanzialmente il quadro programmatico del DPEF, si stimava che il saldo complessivo depurato dagli effetti del ciclo economico sarebbe passato da un disavanzo dello 0,1 per cento del prodotto nel 2000 a un avanzo dello 0,3 per cento nel 2003. Applicando la stessa correzione al saldo primario si ottiene una riduzione dell'avanzo dal 6,4 al 5,6 per cento del PIL.

La manovra di bilancio per il 2000, predisposta dal Governo alla fine dello scorso anno, si prefiggeva di ridurre di circa 2.400 miliardi il valore tendenziale dell'indebitamento netto. L'esame parlamentare non ha comportato variazioni significative rispetto alla proposta governativa (cfr. *Bollettino Economico*, n. 33, 1999 e n. 34, 2000). Parte degli interventi di riduzione della spesa riguarda gli interessi passivi; la correzione programmata per il saldo primario ammonta a circa 1.000 miliardi.

Nel complesso, la manovra approvata prevede una diminuzione delle spese di quasi 9.000 miliardi e delle entrate di circa 6.500. A fronte di tagli di spesa per circa 11.500 miliardi sono previste maggiori erogazioni per circa 2.600 per politiche sociali e di sostegno allo sviluppo. Alla riduzione delle entrate tributarie e contributive (circa 11.900 miliardi, in connessione soprattutto con l'obiettivo di compensare l'aumento tendenziale delle entrate tributarie), si contrappongono maggiori entrate (5.400 miliardi) derivanti principalmente dalla dismissione di beni immobiliari (4.000 miliardi). Se si considera che alcuni interventi riguardanti la previdenza e il debito pubblico, i cui effetti sono inclusi tra le minori spese, determinano un incremento delle entrate extra tributarie delle Amministrazioni pubbliche, le riduzioni complessive delle spese e delle entrate scendono, rispettivamente, a 5.600 e 3.200 miliardi.

Con la *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) e con l'aggiornamento della RPP, presentati lo scorso aprile, sono state riviste le previsioni relative ai conti pubblici per l'anno 2000 sulla base dei dati di consuntivo del 1999: sono state lievemente aumentate, rispettivamente al 5,1 e al 6,6 per cento del PIL, le stime dell'avanzo primario e della spesa per interessi; è stato confermato l'obiettivo di un disavanzo pari all'1,5 per cento del prodotto.

Nel 1999 l'incidenza delle entrate sul PIL è risultata superiore alle attese. Le dimensioni del bilancio pubblico per il 2000 indicate nella Rtc sono maggiori rispetto a quelle programmate nel DPEF: il rapporto tra entrate e prodotto è pari al 46,6 per cento (contro il 46,2), l'incidenza delle spese primarie sul PIL al 41,5 per cento (contro il 41,2). La riduzione programmata per le entrate è rimasta invariata (0,3 per cento del PIL); il calo indicato per le spese primarie si è ridotto (dallo 0,7 allo 0,5 per cento del PIL).

Nel primo quadrimestre dell'anno in corso il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni debitorie e delle dismissioni, è risultato di 34.000 miliardi, inferiore di oltre 11.000 a quello registrato nello stesso periodo del 1999 e sostanzialmente in linea con l'obiettivo annuo indicato nella Rtc.

Gli obiettivi di medio termine. – Il Patto di stabilità e crescita del giugno del 1997 impegna i paesi della UE a raggiungere un bilancio prossimo al pareggio o in avanzo nel medio termine. Il Consiglio europeo ha stabilito che l'obiettivo deve essere conseguito entro il 2002. Inoltre, esso ha precisato che l'arco temporale in relazione al quale si definisce l'obiettivo è quello della durata del ciclo economico. Si prospetta pertanto una situazione in cui il saldo di bilancio oscilla nel corso del ciclo attorno all'obiettivo di medio termine, che può essere inteso come il saldo depurato dagli effetti della congiuntura (cfr. *Bollettino Economico*, n. 34, 2000).

Secondo il Consiglio, l'obiettivo deve innanzitutto essere tale da evitare che l'operare degli stabilizzatori automatici comporti disavanzi annuali superiori al 3 per cento del prodotto in presenza di normali fluttuazioni cicliche (intese come situazioni in cui il PIL non diminuisca di oltre il 2 per cento in termini reali nell'anno).

Sulla base di una valutazione delle dimensioni di eventuali future recessioni e dell'elasticità del bilancio rispetto al ciclo, la Commissione europea calcola per ciascun paese membro il valore massimo del saldo di bilancio depurato dagli effetti della congiuntura coerente con l'indicazione del Consiglio. L'Opinione del Consiglio sul Programma di stabilità dell'Italia, formulata nel febbraio scorso, si basa su una stima del disavanzo massimo pari all'1,2 per cento del PIL.

Nel valutare i margini necessari per l'attuazione di politiche di stabilizzazione è opportuno tenere conto di diversi elementi. Tra le considerazioni in favore dell'adozione di margini relativamente ampi, rilevano in particolare le seguenti: a) per i paesi membri dell'Unione monetaria il bilancio è il principale strumento di politica economica utilizzabile per contrastare gli effetti di eventi economici avversi che non colpiscano l'intera area; b) gli effetti di variazioni del saldo di bilancio si riducono al crescere del grado di integrazione economica. Nella direzione opposta, si può rilevare, ad esempio, che gli effetti espansivi degli stabilizzatori automatici non sono più necessariamente limitati da quelli di variazioni dei tassi di interesse.

Il Consiglio ha precisato, inoltre, che sono necessari adeguati margini di sicurezza per assorbire gli effetti di altri fattori di variabilità dei bilanci pubblici (ad esempio, l'andamento dei tassi di interesse), per attuare eventuali politiche anticicliche discrezionali, per assicurare un'adeguata riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto, per garantire la sostenibilità dei conti pubblici nel medio e nel lungo periodo (con particolare riferimento alle conseguenze dell'invecchiamento della popolazione).

La distribuzione temporale degli effetti delle variazioni dei tassi di mercato sulla spesa per interessi, e quindi sul saldo di bilancio, dipende dalla struttura per scadenza del debito. In Italia, nel corso degli anni novanta, è aumentata la quota del debito rappresentata da titoli a tasso fisso con vita media residua superiore all'anno; conseguentemente si è ridotto l'impatto immediato delle variazioni dei tassi. Attualmente si può stimare che un aumento di un punto percentuale dei tassi di mercato all'inizio dell'anno abbia un

effetto di poco superiore allo 0,3 per cento del PIL nei dodici mesi successivi; l'effetto sale a circa 0,5 punti nell'anno seguente (cfr. il capitolo: L'andamento delle entrate e delle spese).

Con riferimento alle politiche discrezionali, va rilevato che la loro efficacia può essere limitata da diversi fattori, quali le aspettative degli operatori e il ritardo tra la manifestazione del rallentamento congiunturale e l'esplicarsi degli effetti dell'intervento anticiclico.

I paesi dove il rapporto tra debito e prodotto è più elevato si sono impegnati a garantire un'adeguata riduzione. A tal fine essi dovranno fissare obiettivi di bilancio più ambiziosi rispetto agli altri paesi. Inoltre, posizioni di bilancio in disavanzo anche al netto degli effetti del ciclo possono non essere sufficienti a garantire la riduzione del rapporto tra debito e prodotto nelle fasi di rallentamento congiunturale.

Nell'ambito del quadro programmatico delineato nel DPEF, il Governo ha fissato come obiettivo per il 2003 il conseguimento di un sostanziale pareggio del saldo delle Amministrazioni pubbliche; nelle valutazioni ufficiali, il saldo depurato dagli effetti del ciclo registrerebbe un lieve avanzo. Nell'*Opinione* del Consiglio, i programmi del Governo italiano rispondono ai requisiti del Patto di stabilità e crescita.

Un bilancio depurato dagli effetti del ciclo in pareggio o in avanzo consentirà di condurre politiche di stabilizzazione senza incorrere in situazioni di disavanzo eccessivo; ridurrà il rischio che eventuali aumenti dei tassi di interesse o shock sfavorevoli di altra natura rendano necessarie politiche che ne aggravino gli effetti sull'attività produttiva; accelererà il processo di riduzione del rapporto fra debito e PIL. Gli obiettivi fissati vanno conseguiti, se necessario, anche con avanzi primari superiori a quelli programmati.

Il proseguimento della riduzione del rapporto tra debito e PIL ai ritmi attualmente programmati potrà determinare, in assenza di variazioni significative dei tassi di mercato, diminuzioni della spesa per interessi dell'ordine dello 0,2 per cento del PIL all'anno, anche dopo l'esaurirsi dell'effetto del calo dei tassi di mercato registrato nella seconda metà degli anni novanta. Si tratta di un contributo importante alla sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo, specie in considerazione delle pressioni che l'invecchiamento della popolazione e la progressiva integrazione delle economie europee eserciteranno sul bilancio pubblico.

Nonostante le riforme, l'incidenza della spesa per pensioni sul PIL è salita di oltre 2 punti nel corso degli anni novanta. Secondo le valutazioni della Ragioneria generale dello Stato, senza ulteriori interventi correttivi nei prossimi tre decenni la dinamica delle erogazioni supererà ancora quella del prodotto. Inoltre, appare probabile che l'invecchiamento della popolazione determini un aumento delle spese per la sanità e per l'assistenza agli anziani.

La crescente integrazione economica e la maggiore mobilità dei fattori della produzione facilitano lo spostamento delle basi imponibili verso i pae-

si con aliquote impositive inferiori. Questi fenomeni di degrado fiscale possono essere accentuati da politiche volte ad acquisire basi imponibili da altri paesi facendo leva su trattamenti fiscali di favore. Queste tendenze possono determinare una redistribuzione del prelievo tale da accentuare le distorsioni nell'allocazione delle risorse.

Un'azione di contenimento della spesa primaria che ne corregga le tendenze nei prossimi decenni e che determini una rapida riduzione del debito già nel decennio in corso potrà consentire di conciliare l'equilibrio dei conti pubblici con un significativo e durevole abbattimento della pressione fiscale.

La politica di bilancio nell'area dell'euro

Tra il mese di settembre del 1999 e il marzo scorso i paesi dell'area dell'euro hanno presentato i primi aggiornamenti dei programmi di stabilità, come previsto dalla Procedura per il controllo dei disavanzi eccessivi. Sulla base degli obiettivi indicati, il miglioramento dei saldi di bilancio proseguirebbe a ritmi meno rapidi rispetto a quelli registrati negli ultimi anni. In molti paesi tale processo si accompagna alla riduzione dell'incidenza delle entrate sul PIL nell'intento di favorire la crescita economica e l'aumento dell'occupazione.

Tav. C5

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

Voci	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Indebitamento netto						
Consuntivo e previsioni della Commissione europea	2,0	1,2	0,9	0,8	-	-
Obiettivi degli aggiornamenti dei programmi di stabilità (2)	-	1,4	1,1	1,0	0,6	0,2
Debito						
Consuntivo e previsioni della Commissione europea	73,0	72,1	70,3	68,0	-	-
Obiettivi degli aggiornamenti dei programmi di stabilità (2)	-	72,5	71,4	69,9	68,1	66,3

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea (*Spring Forecast*, marzo 2000) e degli aggiornamenti dei programmi di stabilità.
(1) Medie ponderate in base al PIL. - (2) Gli aggiornamenti riguardano gli anni 1999-2003. Per Irlanda e Paesi Bassi si limitano al periodo 1999-2002; per tali paesi, nel calcolo delle medie relative al 2003, si è mantenuto costante il valore degli obiettivi riferiti al 2002. Per i paesi che hanno presentato scenari basati su ipotesi di crescita alternative, è stato considerato uno scenario intermedio.

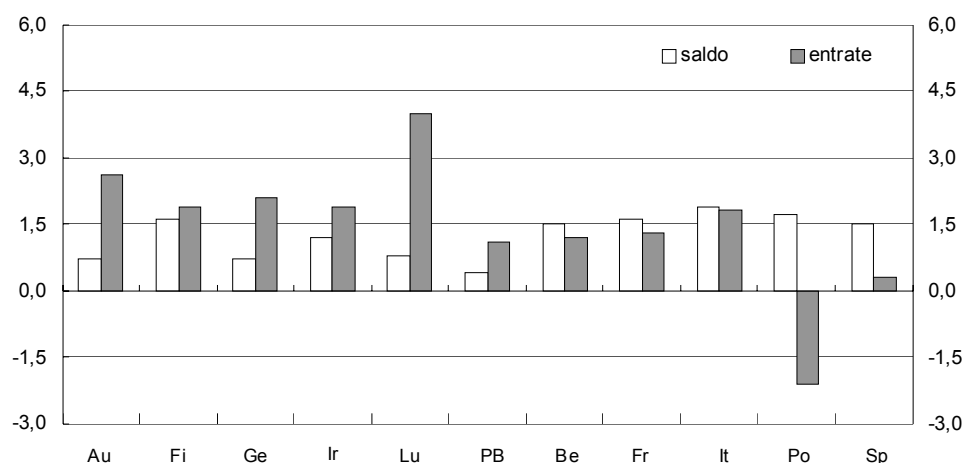
Secondo i programmi, il saldo delle Amministrazioni pubbliche nell'area dell'euro dovrebbe diminuire gradualmente dal disavanzo dell'1,4 per cento del prodotto del 1999 (1,2 nei dati di consuntivo) fino a raggiun-

gere un sostanziale pareggio nel 2003 (tav. C5). Fra il 1999 e il 2003 l'incidenza del debito sul prodotto si ridurrebbe di oltre 6 punti percentuali, al 66,3 per cento. Alla fine del periodo il rapporto fra debito e PIL supererebbe il 60 per cento solo in Belgio (101,2), in Italia (100,0) e in Austria (61,2).

In tutti i paesi dell'area, con l'eccezione del Portogallo, è previsto un calo dell'incidenza delle spese complessive sul PIL. Nelle previsioni della Commissione europea per il biennio 2000-01, diminuirebbe il contributo della spesa per interessi alla riduzione delle spese complessive. Fra il 1999 e il 2001 l'incidenza di queste ultime scenderebbe nell'area di 1,9 punti, al 46,5 per cento, mentre quella della spesa per interessi diminuirebbe di 0,4, al 3,9.

Fig. C10

**MIGLIORAMENTO DEL SALDO E RIDUZIONE DELLE ENTRATE
INDICATI NEGLI AGGIORNAMENTI DEI PROGRAMMI DI STABILITÀ:
ANNI 1999-2003 (1)
(in punti percentuali del PIL)**



Fonte: elaborazioni su dati degli aggiornamenti dei programmi di stabilità.

(1) I dati sulle entrate si riferiscono alla pressione fiscale per Francia e Germania e alle entrate totali per gli altri paesi. Per Irlanda e Paesi Bassi si fa riferimento al periodo 1999-2002. Per i Paesi Bassi i dati sono in parte stimati.

Nelle previsioni della Commissione l'incidenza delle entrate sul PIL per l'area passerebbe dal 47,2 per cento del 1999 al 45,7 del 2001. Tutti i paesi, con l'eccezione del Portogallo, programmano riduzioni delle entrate nel periodo 2000-03; tutti prevedono un miglioramento del saldo. Austria, Finlandia, Germania, Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi indicano un calo dell'incidenza delle entrate sul PIL superiore al miglioramento del saldo (fig. C10). Belgio, Francia, Italia e Spagna prevedono riduzioni dell'indebitamento netto superiori a quelle delle entrate; in Spagna, peraltro, l'incidenza delle entrate sul prodotto nel 1999 è stata inferiore di oltre 7 punti alla media dell'area.

Secondo le valutazioni rese note dal Consiglio europeo, i programmi sarebbero sostanzialmente coerenti con gli obiettivi fissati dal Patto di stabilità e crescita. È inoltre considerata positivamente la riduzione programmata per l'incidenza delle entrate sul PIL. Tuttavia, per alcuni paesi, fra i quali Francia, Germania e Italia, il Consiglio auspica che le risorse rese eventualmente disponibili da una crescita economica superiore alle previsioni o da altri eventi favorevoli siano utilizzate per conseguire risultati più ambiziosi per i saldi di bilancio.

L'evoluzione congiunturale attesa per i prossimi anni offre ai paesi dell'area l'occasione per anticipare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine di un saldo di bilancio prossimo al pareggio o in avanzo e per accelerare il processo di riduzione del debito. Le riforme fiscali attuate o programmate in vari paesi potranno avere effetti positivi sull'economia, riducendo le distorsioni nell'allocazione delle risorse e favorendo l'occupazione. Una decisa riduzione delle spese primarie potrà consentire di attuare tali riforme senza compromettere i risultati di bilancio programmati.