

Commissioni riunite
V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)

**Attività conoscitiva
per l'esame dei documenti di bilancio 2001**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Sommario

	<i>pag.</i>
<i>1. Il quadro macroeconomico</i>	<i>5</i>
<i>2. La finanza pubblica nel 2000</i>	<i>6</i>
<i>3. Gli obiettivi della finanza pubblica per il quadriennio 2001-04</i>	<i>9</i>
<i>4. La manovra di bilancio per il 2001</i>	<i>11</i>
<i>5. Valutazione della manovra</i>	<i>14</i>
<i>6. Le regole di bilancio per il processo di decentramento</i>	<i>17</i>
<i>7. Conclusioni</i>	<i>18</i>

1. Il quadro macroeconomico

Nel corso dell'estate la ripresa ciclica in atto da circa un anno nell'area dell'euro ha mostrato alcuni segni di rallentamento, soprattutto per effetto della decelerazione della domanda interna.

Il forte incremento del prezzo del petrolio e la contestuale debolezza dell'euro influiscono sulla fiducia di consumatori e imprese. Il peggioramento delle ragioni di scambio potrebbe rendere più lenta la dinamica dei consumi rispetto alle previsioni prevalenti fino all'inizio dell'estate scorsa. Gli investimenti potranno risentire delle più contenute prospettive di aumento della domanda.

Nel nostro Paese la produzione manifatturiera ha continuato a crescere fino al maggio scorso. Successivamente, l'indice ha subito due cali consecutivi, in giugno e luglio, parzialmente recuperati in agosto. Nel corso dell'estate lo sviluppo della produzione industriale è stato inferiore a quello stimabile per gli altri paesi dell'area dell'euro. Le più recenti indicazioni congiunturali suggeriscono una prosecuzione della crescita negli ultimi mesi del 2000, con un ritmo inferiore a quello registrato nella prima parte dell'anno.

Nelle previsioni del Governo il prodotto interno lordo aumenta del 2,8 per cento in termini reali rispetto al 1999. La realizzazione di tale risultato richiede, nel secondo semestre, un tasso di crescita dell'1,3 per cento, solo in lieve riduzione rispetto al semestre precedente. Nei primi sei mesi dell'anno il prodotto è aumentato dell'1,5 per cento, contro l'1,8 registrato in media nell'area dell'euro.

Il contributo principale all'espansione del prodotto proverrebbe dalla domanda nazionale. Gli investimenti fissi lordi aumenterebbero del 7 per cento, sostenuti dall'evoluzione della domanda e dagli incentivi fiscali; il settore delle costruzioni segnerebbe una significativa ripresa. L'incremento previsto per i consumi, 2,1 per cento,

è in linea con l'evoluzione registrata nella prima metà dell'anno; la dinamica risente degli effetti dell'aumento del prezzo del petrolio sull'inflazione e, quindi, sul potere d'acquisto delle famiglie.

Nelle previsioni del Governo l'apporto della domanda estera netta risulta positivo per quattro decimi di punto percentuale: il forte impulso del commercio mondiale e il deprezzamento dell'euro sospingono le esportazioni, che registrano un incremento del 9,5 per cento, superiore a quello, pure elevato, delle importazioni, pari all'8,5 per cento. Il brusco peggioramento delle ragioni di scambio, dovuto all'aumento del prezzo del petrolio, determina un forte deterioramento del saldo corrente della bilancia dei pagamenti che, per la prima volta dopo sette anni, risulterebbe negativo per circa 3.000 miliardi.

La crescita dell'economia favorirebbe l'ulteriore aumento dell'occupazione, grazie anche alla moderata dinamica salariale. Il tasso di disoccupazione, in calo dall'anno scorso, si confermerebbe sotto l'11 per cento nella media dell'anno.

2. *La finanza pubblica nel 2000*

I programmi governativi prevedono la graduale riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche fino al raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2003. Nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* del giugno 1999 e nella *Relazione previsionale e programmatica* del successivo mese di settembre si indicavano, per il 2000, un indebitamento netto dell'1,5 per cento del prodotto, un avanzo primario pari al 5,0 per cento e una spesa per interessi del 6,5. Si ipotizzavano una crescita del prodotto del 2,2 per cento in termini reali e un tasso di interesse sui BOT annuali pari al 3,7 per cento alla fine dell'anno. Veniva varata una manovra di bilancio con effetti di riduzione dell'indebitamento netto valutati in circa 2.400 miliardi. Gli

interventi includevano sgravi fiscali per quasi 12.000 miliardi, volti a compensare l'aumento tendenziale delle entrate, superiore alle attese.

L'obiettivo dell'1,5 per cento per l'indebitamento netto veniva confermato nel *Programma di stabilità* del dicembre del 1999 e nella *Relazione trimestrale di cassa* del successivo aprile.

Nello scorso giugno, il *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004* stimava che nel 2000 l'indebitamento netto sarebbe sceso all'1,3 per cento del prodotto. La modifica rifletteva un miglioramento dell'avanzo primario previsto, al 5,2 per cento, connesso con la revisione al rialzo della crescita del prodotto, al 2,8 per cento. Il Documento segnalava la possibilità che le entrate tributarie risultassero superiori al valore coerente con la nuova stima dell'indebitamento netto.

Nello scorso mese di settembre, la *Nota di aggiornamento* e la *Relazione previsionale e programmatica* hanno confermato il favorevole andamento delle entrate dell'anno in corso. Per evitare un aumento della pressione fiscale è stata disposta con decreto legge la concessione di sgravi, i cui effetti, concentrati nell'ultimo bimestre dell'anno, sono valutati ufficialmente in circa 13.000 miliardi.

Il fabbisogno del settore statale, al netto di regolazioni debitorie e dismissioni, diminuisce, nelle previsioni del Governo, da 31.000 miliardi nel 1999 a 26.400 nel 2000.

Nei primi nove mesi dell'anno il fabbisogno è stato pari a 47.200 miliardi, superiore di circa 1.500 al risultato del corrispondente periodo del 1999. Secondo le ultime valutazioni del Ministero del Tesoro, relative al mese di ottobre, il fabbisogno dei primi dieci mesi risulterebbe invece inferiore di circa 2.000 miliardi rispetto a quello dello stesso periodo del 1999.

La dinamica delle entrate del settore statale nei primi nove mesi si conferma superiore a quella implicita nelle previsioni ufficiali formulate nello scorso mese di aprile.

Nella *Nota di aggiornamento* tale andamento è attribuito, in larga parte, all'emersione di basi imponibili e, in misura minore, all'aumento del prezzo dei prodotti petroliferi, che incrementa il gettito dell'IVA.

Nei primi nove mesi del 2000 il gettito tributario del settore statale è cresciuto del 5,2 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, più rapidamente del prodotto nominale. L'aumento delle imposte dirette è da porre in connessione principalmente con l'andamento dell'imposta sugli interessi e sulle plusvalenze dei titoli posseduti in regime di risparmio gestito, passata da 2.900 miliardi nel 1999 a oltre 15.000 miliardi. La crescita del gettito dell'IVA è risultata nettamente superiore alla dinamica del prodotto.

Le maggiori entrate non si sono tradotte in un miglioramento del fabbisogno del settore statale a causa dell'andamento di alcune poste che incidono sul fabbisogno di tale settore, ma non sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in ragione dei diversi criteri contabili utilizzati nel calcolo dei due saldi. Si tratta, in particolare, delle operazioni con la UE e dei prelievi dalla Tesoreria effettuati dalle Regioni per regolare debiti pregressi del settore sanitario.

Nei primi sei mesi del 2000 le spese del settore pubblico sono aumentate del 4,8 per cento rispetto allo stesso periodo del 1999; quelle primarie sono cresciute del 7,3 per cento. Si può stimare che anche la dinamica delle spese primarie delle Amministrazioni pubbliche della contabilità nazionale sia risultata superiore a quella del prodotto. Nel Documento di programmazione si prevedeva una leggera flessione dell'incidenza della spesa primaria sul prodotto.

La tendenza alla riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche rispetto al livello del 1999, a cui contribuisce la flessione della spesa per interessi, trova conferma nell'andamento del fabbisogno dello stesso settore nei primi otto mesi dell'anno. In tale periodo il fabbisogno è ammontato a 34.000 miliardi, circa 6.500 miliardi in meno del risultato relativo allo stesso periodo del 1999. In particolare, i prestiti

bancari alle Amministrazioni locali, cresciuti di 2.300 miliardi nei primi otto mesi del 1999, sono diminuiti di 7.300 nello stesso periodo del 2000.

Il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo, secondo le valutazioni ufficiali, dovrebbe scendere di 3 punti percentuali rispetto al 1999, al 112,1 per cento. Tale previsione tiene conto dei proventi straordinari connessi con la concessione delle licenze UMTS e con operazioni di dismissione, stimati complessivamente in 65.000 miliardi per il biennio 2000-01. Gli andamenti sin qui riscontrati appaiono coerenti con la flessione del peso del debito programmata per l'anno in corso. Va considerato che la crescita nominale del prodotto potrebbe risultare più elevata rispetto al 4,2 per cento ipotizzato nel Documento di programmazione.

3. *Gli obiettivi della finanza pubblica per il quadriennio 2001-04*

Il Documento di programmazione per gli anni 2001-04 presentava un quadro degli andamenti "a legislazione vigente" che non richiedeva significative manovre correttive. L'indebitamento netto scendeva all'1,0 per cento del prodotto nel 2001 e allo 0,7 nel 2002, per poi tradursi in un avanzo pari allo 0,2 per cento nel 2003 e all'1,3 nel 2004. L'avanzo primario aumentava progressivamente dal 5,2 per cento del prodotto del 2001, al 5,3 del 2002, al 5,8 del 2003, fino al 6,5 per cento del 2004. La spesa per interessi, pur scontando un incremento dei tassi, proseguiva la propria discesa, passando dal 6,2 per cento del prodotto del 2001 al 5,2 del 2004.

Va peraltro rilevato che la definizione di andamenti tendenziali "a legislazione vigente", piuttosto che "a politiche invariate", esclude gli effetti di provvedimenti da proporre ogni anno attraverso le leggi finanziarie, quali i rinnovi contrattuali per i dipendenti pubblici e gli stanziamenti per le spese di investimento.

Il Documento indicava un disavanzo programmatico per il 2001 pari al disavanzo tendenziale: un'eventuale manovra si sarebbe limitata ad attuare una ricomposizione tra le singole poste di spesa e di entrata. Per il 2002 erano indicati interventi di riduzione del disavanzo per 0,2 punti del prodotto. Nel 2003 e nel 2004 si prevedevano manovre di segno espansivo, rispettivamente per 0,2 e 1,0 punti percentuali del prodotto, in parte riguardanti spese per rinnovi contrattuali e nuovi programmi di investimento. L'avanzo primario programmatico era pari al 5,2 per cento del prodotto nel biennio 2000-01 e si attestava intorno al 5,5 per cento nel triennio successivo. Il rapporto tra debito pubblico e prodotto scendeva al 95,0 per cento nel 2004.

A differenza di quanto avveniva nei Documenti di programmazione presentati negli anni precedenti, nel Documento dello scorso giugno mancava un quadro programmatico delle spese e delle entrate. La pressione fiscale tendenziale restava sostanzialmente costante tra il 1999 e il 2000, pari rispettivamente al 43,3 e al 43,2 per cento del prodotto; scendeva al 42,4 per cento nel 2001. La riduzione complessiva tra il 2000 e il 2004 era di 2,1 punti, al 41,1 per cento alla fine del periodo.

Le tendenze osservate nella prima parte di quest'anno portavano a ritenere che potessero risultare superiori alle attese sia la dinamica di talune categorie di spesa, sia quella del gettito tributario. La quantificazione degli scostamenti e la formulazione di eventuali interventi correttivi erano rimandate alla *Nota di aggiornamento*, da presentare alla fine di settembre.

La Nota non ha indicato modificazioni delle previsioni riguardanti la spesa primaria. Ha ridotto da 146.000 a 144.000 miliardi la spesa per interessi prevista per il 2001. Nella tavola allegata alla Nota, le maggiori entrate attese nel quadriennio, attribuite principalmente all'emersione di basi imponibili, sono quantificate in 26.400 miliardi per il 2001, 35.100 nel 2002, 38.200 nel 2003 e 42.000 nel 2004.

Nell'ambito della manovra per il 2001 sono previsti sgravi fiscali volti a compensare l'aumento delle entrate. La Nota ha pertanto confermato il profilo della

pressione fiscale e i saldi programmatici indicati nel Documento di giugno, riducendo solo l'obiettivo di indebitamento per il prossimo anno dall'1,0 allo 0,8 per cento del prodotto.

4. La manovra di bilancio per il 2001

Gli effetti dei provvedimenti di riduzione delle entrate risultano pari a 30.700 miliardi, di cui 28.500 relativi a tributi e 2.200 a oneri sociali. Tali effetti sono in parte compensati da aumenti di imposte per 8.700 miliardi. Ulteriori incassi, circa 800 miliardi, sono attesi da dismissioni immobiliari. La riduzione complessiva delle entrate ammonta pertanto a 21.200 miliardi.

Sono previste maggiori spese per 10.200 miliardi, di cui 6.400 correnti e 3.800 in conto capitale. Ad esse si contrappongono misure di riduzione delle erogazioni correnti per 7.200 miliardi. L'insieme dei provvedimenti determina un aumento della spesa di circa 3.000 miliardi.

Nel complesso, la manovra di riduzione dell'avanzo primario tendenziale risulta pari a 24.200 miliardi.

Nella Nota di aggiornamento gli interventi vengono aggregati diversamente. Si indicano riduzioni delle entrate fiscali per 22.000 miliardi, maggiori spese correnti e in conto capitale rispettivamente per 6.400 e 3.800 miliardi e una manovra correttiva di 8.000 miliardi. Quest'ultima dovrebbe includere le minori spese correnti (7.200 miliardi) e le entrate rivenienti dalle dismissioni patrimoniali (800 miliardi). Queste entrate, non avendo natura fiscale, sono escluse dal calcolo della riduzione del gettito indicata nella Nota..

Per quanto riguarda le entrate, le riduzioni, per complessivi 30.700 miliardi, derivano: per circa 15.200 miliardi, dalla revisione dell'Irpef; per 3.700, dalla diminuzione dell'aliquota e della misura dell'acconto dell'Irpeg; per 3.300, principalmente da una riduzione dell'IRAP dovuta dalle piccole imprese; per 2.200, da riduzioni degli oneri

sociali; per 1.900, da incentivi, in particolare per il Meridione, per le assunzioni e per gli investimenti; per 3.100, da riduzioni delle imposte sui prodotti petroliferi e sui consumi di energia elettrica; per 1.300, dalla proroga del regime di agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie e da altri provvedimenti minori.

Gli aumenti delle entrate, per complessivi 9.500 miliardi, derivano: per 2.100 miliardi, dalla privatizzazione di lotterie nazionali e dall'introduzione di nuovi giochi; per 2.500, dalla riduzione dei rimborsi d'imposta connessa con la proroga del limite alle compensazioni tra i diversi tributi versati in regime di delega unica; per 1.300, dalla prosecuzione del processo di dismissione dei beni immobili dello Stato e degli enti pubblici e da altri provvedimenti minori. Inoltre, le misure volte ad anticipare al 2000 parte degli sgravi concessi alle imprese producono nel 2001 effetti finanziari di segno opposto per oltre 3.600 miliardi.

Gli sgravi fiscali concessi alle famiglie riguardano soprattutto l'Irpef. Viene alzata la soglia del primo scaglione da 15 a 20 milioni, ampliando la quota di reddito soggetta all'aliquota più bassa; sono aumentate le detrazioni per il lavoro dipendente e per il lavoro autonomo, con il conseguente innalzamento della soglia di esenzione dall'imposta; si prevede un piano di graduale riduzione delle aliquote dal 2001 al 2003; vengono aumentate la detrazione per familiari a carico e quella per canoni di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale; è prevista l'esenzione dall'imposta per le abitazioni principali, in luogo della deduzione massima di 1.800.000 lire attualmente in vigore. Viene prorogato al 2001 il regime agevolativo per gli interventi di ristrutturazione edilizia.

Sono previste alcune misure di carattere permanente di riduzione dell'imposizione sulle imprese, che eserciteranno i propri effetti sui conti pubblici soprattutto negli anni successivi al 2001. L'aliquota ordinaria dell'Irpeg viene portata dal 37 al 36 per cento nel 2001, al 35 nel 2003. Viene eliminata la soglia minima del 27 per cento posta all'aliquota media risultante dall'applicazione della Dual Income Tax. L'imposizione proporzionale del reddito d'impresa viene estesa, in via facoltativa, alle imprese individuali e alle società di persone, sinora tassate in base al regime dell'Irpef. Sono introdotte agevolazioni in favore di specifiche categorie di imprenditori, per le nuove iniziative produttive e per le cosiddette attività marginali. La

finanziaria prevede anche la riduzione, fino a un massimo di 10 milioni, delle basi imponibili dell'IRAP non superiori a 350 milioni.

È previsto uno stanziamento di 2.000 miliardi per finanziare la proroga, fino al 30 giugno del 2001, della riduzione di 50 lire al litro per i carburanti per autotrazione, di 100 lire al litro per gasolio e gpl per riscaldamento, di 34 lire al metro cubo per il metano per riscaldamento e delle ulteriori riduzioni per le zone montane. Inoltre, 1.100 miliardi sono destinati alla riduzione del carico fiscale sull'energia elettrica per gli usi commerciali e industriali.

Per quanto riguarda le spese, gli aumenti, previsti in 10.200 miliardi, derivano: per 1.700 miliardi, dall'effetto netto del rinnovo dei contratti del pubblico impiego sul saldo dei conti pubblici; per 2.100, dall'aumento delle pensioni minime e da altri interventi minori; per 2.600, da maggiori stanziamenti di parte corrente previsti nel disegno di legge finanziaria; per 3.800, da maggiori erogazioni in conto capitale.

Le riduzioni di spesa, per 7.200 miliardi, si concentrano sui consumi intermedi e riguardano sia le Amministrazioni centrali, sia quelle locali.

In materia di previdenza è accresciuto il grado di indicizzazione delle pensioni all'inflazione (430 miliardi). È previsto un aumento della maggiorazione sociale delle pensioni minime (870 miliardi). Viene predisposto un apposito fondo per garantire la continuità della copertura assicurativa nel caso di lavori discontinui (70 miliardi).

Per quanto riguarda i consumi intermedi, la spesa relativa ai beni comuni a tutte le amministrazioni verrebbe razionalizzata grazie a un sistema di aste centralizzato. Per i beni di consumo specifici di alcune amministrazioni viene incentivata la costituzione di consorzi di acquisto. Inoltre, per le Amministrazioni locali sono previsti limiti all'incremento della spesa primaria corrente, controlli sui flussi di cassa della Tesoreria e, per le sole Regioni, l'obbligo di finanziare eventuali disavanzi del settore sanitario ricorrendo alla propria autonomia impositiva.

5. *Valutazione della manovra*

Nelle stime del Governo la favorevole evoluzione tendenziale dei conti pubblici nel 2001 consente di programmare una riduzione del disavanzo pur concedendo sgravi fiscali dell'ordine di un punto percentuale del prodotto. Anche negli anni successivi, al progressivo miglioramento dei saldi programmatici di finanza pubblica si associa una graduale diminuzione della pressione fiscale.

La flessione del disavanzo delle Amministrazioni pubbliche, fino al pareggio dei conti nel 2003, e il conseguimento di un lieve avanzo nel 2004 rispondono alle indicazioni del Patto di stabilità e crescita, che impegna i paesi della UE a raggiungere un saldo di bilancio prossimo al pareggio o in avanzo nel medio termine.

Un saldo di bilancio che, depurato dagli effetti del ciclo, risulti in pareggio o in avanzo consente di condurre adeguate politiche di stabilizzazione congiunturale; riduce il rischio che shock sfavorevoli rendano necessarie politiche che ne aggravano gli effetti sull'attività produttiva; accelera il processo di riduzione del rapporto fra debito e prodotto.

L'abbattimento del debito fornisce un contributo alla sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo, specie in considerazione delle pressioni esercitate sul bilancio dall'invecchiamento della popolazione e dalla crescente mobilità territoriale delle basi imponibili, connessa con la progressiva integrazione delle economie europee.

Nel quadro programmatico della *Nota di aggiornamento*, fra il 2000 e il 2004 l'avanzo primario aumenta di 0,3 punti percentuali. Larga parte del miglioramento del saldo delle Amministrazioni pubbliche deriva dalla riduzione attesa nella spesa per interessi, che nel periodo considerato scenderebbe ancora di 1,3 punti. Tenendo conto delle attuali attese dei mercati sull'andamento dei tassi, le previsioni riguardanti la spesa per interessi potrebbero rivelarsi ottimistiche per la fase finale del periodo.

Gli obiettivi fissati per l'indebitamento netto vanno perseguiti, se necessario, anche con avanzi primari superiori a quelli programmati.

È indispensabile assicurare la piena efficacia degli interventi adottati sul saldo primario. Nel 2001 appare fondamentale la realizzazione completa dei tagli programmati per i consumi intermedi, 7.200 miliardi, e delle dismissioni immobiliari. Queste ultime includono, oltre agli 800 miliardi indicati nella manovra per il 2001, larga parte degli 8.000 programmati in quella precedente, di cui 4.000 erano previsti già per il 2000.

La decisione di disporre sgravi, allo scopo di evitare un aumento della pressione fiscale, è opportuna.

La manovra presuppone che l'andamento della spesa sia in linea con i programmi. L'interpretazione delle cause sottostanti la favorevole dinamica del gettito nell'anno in corso presenta margini di incertezza. Una pronta azione correttiva si imporrebbe qualora l'incremento del prelievo risultasse in parte ascrivibile a fattori di natura non strutturale o qualora la crescita della spesa fosse più accentuata del previsto.

Il gettito d'imposta derivante da basi imponibili potenzialmente soggette ad ampie fluttuazioni, quali i guadagni in conto capitale, va valutato con estrema prudenza ai fini del raggiungimento degli obiettivi fissati per l'indebitamento netto.

L'azione di bilancio per il 2001 include alcune misure che determinano aumenti temporanei delle entrate.

Una valutazione tempestiva degli andamenti delle entrate e delle spese richiede un ulteriore affinamento delle basi informative e degli strumenti di analisi congiunturale. La disponibilità di informazioni dettagliate rende più trasparenti le previsioni e riduce l'incertezza degli operatori, favorendo l'efficacia delle politiche di bilancio e il rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita. Questo sviluppo è reso urgente dalla necessità

di coordinare l'azione di più livelli di governo, in un contesto in cui aumentano le responsabilità fiscali assegnate agli enti decentrati.

In linea generale, il recupero di basi imponibili e la contestuale restituzione del gettito aggiuntivo attraverso diminuzioni delle aliquote costituiscono uno sviluppo positivo. Essi consentono di ridurre le distorsioni indotte dal prelievo fiscale nell'allocazione delle risorse e possono facilitare un'ulteriore diminuzione delle aree di evasione ed elusione fiscale.

La riduzione dell'aliquota dell'Irpeg e la rimozione del vincolo alla piena operatività del meccanismo della Dual Income Tax, seppure di efficacia non immediata, completano il disegno di riforma avviato nel 1997. Muovono nella stessa direzione seguita dagli altri principali paesi europei. Potranno influire positivamente sugli investimenti e sulla posizione competitiva delle imprese italiane.

La diminuzione delle aliquote dell'Irpef accresce il potere d'acquisto delle famiglie. Una parte degli sgravi compensa il tendenziale incremento del prelievo derivante dal drenaggio fiscale.

Per effetto della manovra di bilancio, secondo la *Nota di aggiornamento*, la pressione fiscale scenderebbe dal 43,3 al 42,4 per cento tra il 1999 e il 2001. La successiva evoluzione tendenziale ne comporterebbe una riduzione analoga nel biennio seguente.

La flessione appare ancora limitata. Il valore indicato per il 2003, pari al 41,4 per cento, risulta di 1,1 punti inferiore al livello medio della pressione fiscale negli anni novanta.

Fra il 1995 e il 1999 l'incidenza della spesa primaria sul prodotto è rimasta pressoché invariata. Anche per l'anno in corso non sono previste variazioni significative.

Gli interventi di riduzione della spesa disposti nell'ambito della manovra di bilancio per il 2001 riguardano i consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche. Si tratta di

opportuni interventi di razionalizzazione. L'incremento delle pensioni di importo minore e l'attenuazione degli effetti erosivi dell'inflazione sul potere d'acquisto delle pensioni di importo medio-alto rispondono a fondate esigenze equitative.

L'azione di bilancio per il 2001 non comprende significativi interventi di natura strutturale capaci di ridurre l'incidenza della spesa primaria sul prodotto in un'ottica pluriennale.

6. *Le regole di bilancio per il processo di decentramento*

In Italia la definizione delle funzioni e delle responsabilità dei vari livelli di governo è in rapida evoluzione. Nell'arco degli anni novanta sono stati compiuti passi significativi nel decentramento delle responsabilità di spesa e nel rafforzamento dell'autonomia impositiva.

Si dibatte ora su un assetto istituzionale maggiormente decentrato, che interessa soprattutto le Regioni; in tale contesto esse diverrebbero responsabili di una parte importante delle funzioni e dei servizi pubblici. È un processo che trova ampi consensi nel nostro Paese.

La teoria economica fornisce argomenti in favore di una struttura di governo decentrata. I vantaggi in termini di efficienza nell'utilizzazione delle risorse possono essere rilevanti nel caso italiano, data la considerevole differenziazione delle condizioni regionali. Sono necessari meccanismi trasparenti e regole per trasferire risorse dalle aree più sviluppate a quelle economicamente meno dotate, al fine di garantire a tutti i cittadini i servizi fondamentali. La fruizione dei vantaggi del decentramento richiede livelli adeguati di efficienza di tutte le Amministrazioni locali.

È essenziale che il processo di decentramento sia basato sul fermo rispetto di vincoli di bilancio a tutti i livelli di governo.

Senza un collegamento fra responsabilità di spesa e responsabilità di copertura verrebbero meno gli stessi benefici allocativi attesi dal decentramento. L'assenza di regole di bilancio stringenti nella finanza decentrata rende inoltre difficile il controllo dei conti pubblici a livello nazionale.

Il Patto di stabilità interno, introdotto con la manovra di bilancio per il 1999 e modificato nell'ambito di quella per il 2000, costituisce un primo passo verso la soluzione di questo problema. Ulteriori misure sono proposte nel disegno di legge finanziaria per il 2001. Appare necessario un rafforzamento della normativa.

Può rivelarsi opportuna l'introduzione di un vincolo al pareggio del bilancio per ciascun ente decentrato, affiancato da regole che consentano il finanziamento degli investimenti e affrontino il problema dell'assorbimento degli effetti del ciclo sui bilanci degli enti.

7. Conclusioni

Esistono le condizioni macroeconomiche per una politica di bilancio che azzeri il disavanzo, ridimensioni il peso del debito, riduca progressivamente la pressione fiscale.

Occorre assicurare il puntuale conseguimento degli obiettivi indicati per il saldo complessivo. Qualora la spesa per interessi risulti più elevata del previsto, l'avanzo primario dovrà superare i livelli attualmente programmati.

È necessario assicurare la piena attuazione e l'efficacia delle misure di contenimento dell'indebitamento netto incluse nella manovra per il 2001.

I provvedimenti con effetti di natura temporanea devono essere rimpiazzati negli anni successivi con interventi che determinino una durevole riduzione della spesa. Occorre individuare tempestivamente eventuali sconfinamenti rispetto agli obiettivi fissati per le erogazioni e per il gettito fiscale.

In sede di valutazione del Documento di programmazione avevo rilevato la necessità di un riesame dei compiti svolti dal settore pubblico, di una revisione di alcuni parametri del sistema pensionistico e delle modalità di gestione delle risorse assegnate agli enti pubblici.

L'urgenza di azioni incisive e durature è accresciuta dalle pressioni che le tendenze demografiche esercitano sul bilancio pubblico; dalle implicazioni dell'integrazione economica sulla mobilità delle basi imponibili; dall'esigenza, sottolineata dal Consiglio europeo di Lisbona, di indirizzare la spesa pubblica maggiormente in favore dell'accumulazione di capitale fisico e umano e delle attività di ricerca e sviluppo.

Il controllo della spesa deve costituire il cardine della politica di bilancio. Esauriti i benefici della flessione dei tassi di interesse sul debito pubblico, solo il contenimento delle erogazioni primarie in rapporto al prodotto può consentire una riduzione del peso del prelievo fiscale.

Nel contesto attuale diviene essenziale ridurre le distorsioni indotte dalle imposte nell'allocazione delle risorse e dare una prospettiva certa di abbattimento del prelievo negli anni a venire.

Il recupero di basi imponibili e la restituzione del gettito aggiuntivo attraverso riduzioni delle aliquote costituiscono uno sviluppo positivo.

Ma occorre conseguire, mediante una decisa azione di contenimento della spesa, un calo della pressione fiscale, di entità crescente nel tempo, maggiore di quello indicato nel Documento di programmazione.

La certezza di un calo progressivo del prelievo riduce i disincentivi all'offerta di lavoro, favorisce gli investimenti, migliora la competitività delle aziende italiane. Ne vengono rafforzate le prospettive di crescita dell'economia e di aumento stabile dell'occupazione.

Commissioni riunite
V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)

Attività conoscitiva per l'esame dei documenti di bilancio 2001

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

TAVOLE E GRAFICI

Camera dei Deputati
17 ottobre 2000

Fabbisogno del Settore Statale ⁽¹⁾

(miliardi di lire e valori percentuali)

V O C I	anni			primi 9 mesi	
	1997	1998	1999	1999	2000 ⁽²⁾
Avanzo primario	124.647	92.139	105.110		
<i>in rapporto al PIL</i>	6,3	4,5	4,9		
Fabbisogno escluse regolazioni debitorie e dismissioni	52.670	58.513	31.044	45.563	47.239
<i>in rapporto al PIL</i>	2,7	2,8	1,5		
Regolazioni di debiti pregressi ⁽³⁾	-409	4.770	12.118	9.573	6.885
Dismissioni ⁽⁴⁾	-21.179	-15.277	-43.839	-786	-259
Fabbisogno complessivo	31.081	48.005	-677	54.349	53.865
<i>in rapporto al PIL</i>	1,6	2,3	0,0		
Copertura					
Titoli a medio e a lungo termine	99.009	79.662	47.981	85.590	54.190
BOT e BTE	-82.310	-35.483	-35.106	-15.793	-12.586
Conti correnti presso la Banca d'Italia	-3.020	15.578	-14.048	-14.660	3.323
Altri debiti v/ BI- UIC	435	384	95	144	-2.770
Raccolta dell'Amministrazione postale	11.641	6.400	17.496	12.767	4.938
<i>di cui: c/c postali</i>	-1.062	-6.104	0	0	0
Impieghi delle istituzioni creditizie ⁽⁶⁾	1.074	-6.718	-7.125	-6.584	-18.533
Altri debiti interni	194	405	98	61	1.880
Debiti esteri ⁽⁷⁾	4.059	-12.223	-10.068	-7.176	23.422

(1) Secondo la metodologia che tiene conto di quanto concordato per le Amministrazioni pubbliche in sede Eurostat.

(2) Dati provvisori.

(3) Inclusi i debiti delle USL e il rimborso anticipato di un mutuo obbligazionario concesso all'IRI dalla Cassa DD.PP..

(4) Inclusive quote di acquisizione della Stet con il fondo di ammortamento del debito pubblico, pari a: 3.000 miliardi nel 1996, 13.500 miliardi nel 1997 e 8.166 miliardi nel 1998.

(5) Dati stimati.

(6) Dal 1999 sono inclusi anche rimborsi relativi a mutui contratti dagli Enti locali.

(7) Dal 1999 includono i "commercial papers".

**Effetti complessivi degli interventi sul conto economico
delle Amministrazioni pubbliche (1)**
(miliardi di lire)

ENTRATE	
Maggiori entrate	9.500
<i>Maggiori entrate correnti</i>	<i>8.700</i>
Lotterie e altri giochi (*)	2.100
Limite compensazione nei versamenti unificati	2.500
Riduzione acconto Irpeg e IRAP nel 2000 (*)	3.600
Altri provvedimenti tributari	500
<i>Dismissioni patrimonio immobiliare</i>	<i>800</i>
Minori entrate	-30.700
<i>Entrate tributarie</i>	<i>-28.500</i>
Modifiche struttura Irpef (2)	-15.200
Modifica aliquota e acconto Irpeg 2001	-3.700
Crediti d'imposta per le imprese	-1.900
Imposte regionali (IRAP e add. Irpef)	-3.300
Riduzione imposte energia elettrica imprese	-1.100
Riduzione accisa prodotti petroliferi	-2.000
Modifiche in materia di IVA	-1.300
<i>Contributi sociali</i>	<i>-2.200</i>
Riduzioni contributi per assegni familiari	-2.200
VARIAZIONE NETTA ENTRATE	-21.200
VARIAZIONE NETTA ENTRATE FISCALI	-22.000
SPESE	
Minori Spese	7.200
Consumi intermedi	7.200
Maggiori Spese	-10.200
<i>Maggiori spese correnti</i>	<i>-6.400</i>
Rinnovo contratti	-1.700
Pensioni	-1.400
di cui: Maggiorazione indicizzazione	-430
Aumento pensioni sociali	-870
Politiche sociali e altri provvedimenti minori	-700
di cui: Fondo nazionale politiche sociali	-200
Assistenza portatori di handicap	-250
Maggiori stanziamenti di parte corrente	-2.600
Maggiori spese in conto capitale	-3.800
VARIAZIONE NETTA SPESE	-3.000
TOTALE MANOVRA SULL'INDEBITAMENTO NETTO	-24.200

(*) Valutazione degli effetti del decreto legge del 30 settembre.

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali.

(2) Include 2.600 miliardi di sgravi varati con il decreto legge.

Le Amministrazioni pubbliche: consuntivo e obiettivi programmatici
(miliardi di lire e valori percentuali)

	1999 ⁽¹⁾	2000	2001	2002	2003	2004	1999 ⁽¹⁾	2000	2001	2002	2003	2004
	<i>(miliardi di lire)</i>						<i>(incidenza sul PIL)</i>					
Amministrazione pubblica												
Indebitamento netto	40.511	29.600	19.500	12.500	-800	-7.500	1,9	1,3	0,8	0,5	0,0	-0,3
Interessi	145.726	144.400	144.000	146.000	143.400	140.300	6,8	6,5	6,1	6,0	5,6	5,2
Avanzo primario	105.215	114.800	124.500	133.500	144.200	147.800	4,9	5,2	5,3	5,5	5,6	5,5

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia su dati "Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004" e "Nota di aggiornamento" al DPEF per gli anni 2001-04.

⁽¹⁾ Consuntivo.

Figura 1

Indebitamento netto, saldo primario e debito delle Amministrazioni pubbliche (1)

(in percentuale del PIL)

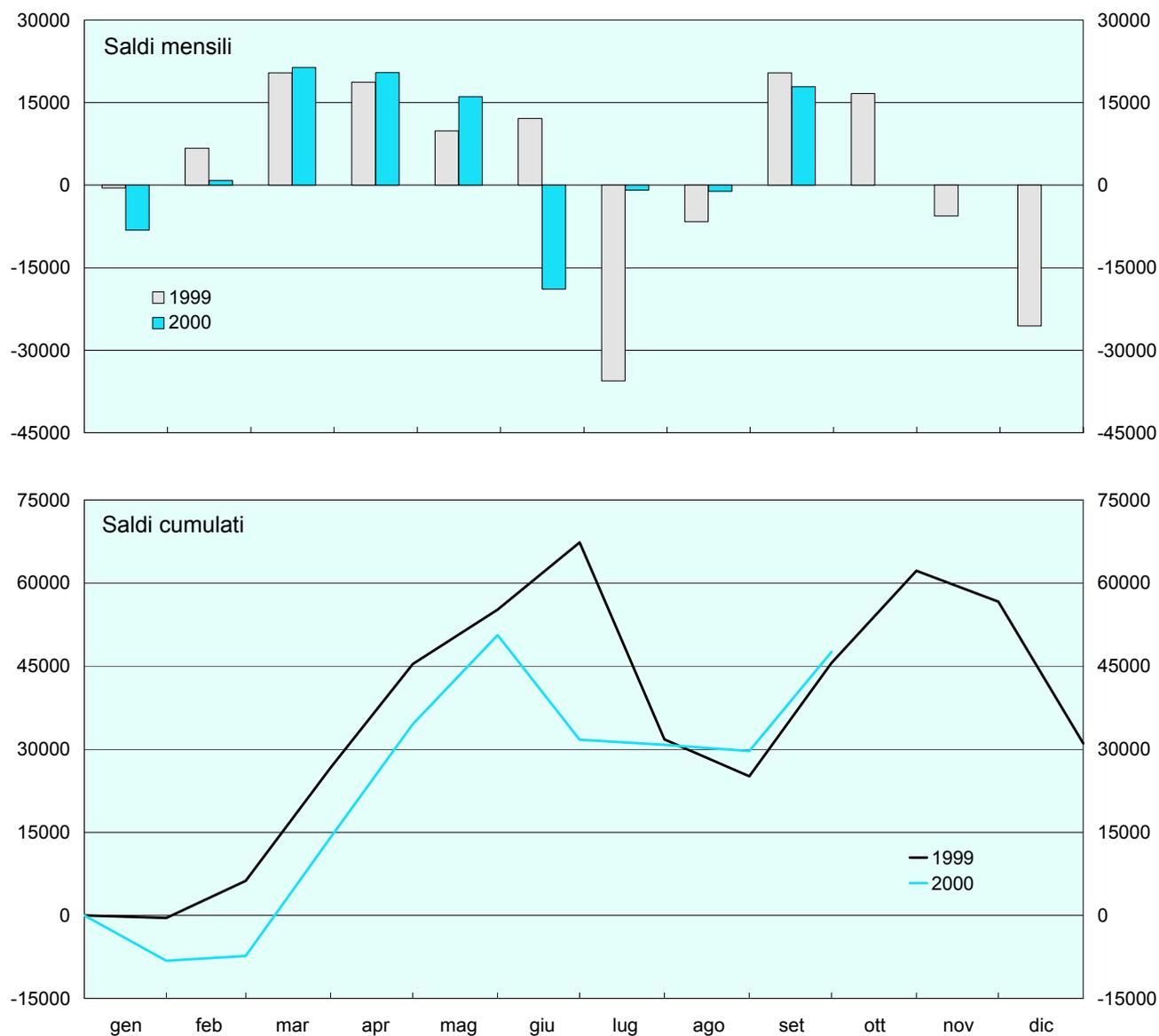


Fonte: elaborazioni su dati Istat e, per il debito, Banca d'Italia. Per il 2000 e il 2001, previsioni tratte dalla Relazione previsionale e programmatica (settembre 2000).

(1) A seguito del passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995, segnalata dalla linea verticale tratteggiata. Tale discontinuità non si presenta per la serie del debito. Il segno (-) indica un avanzo.

Figura 2

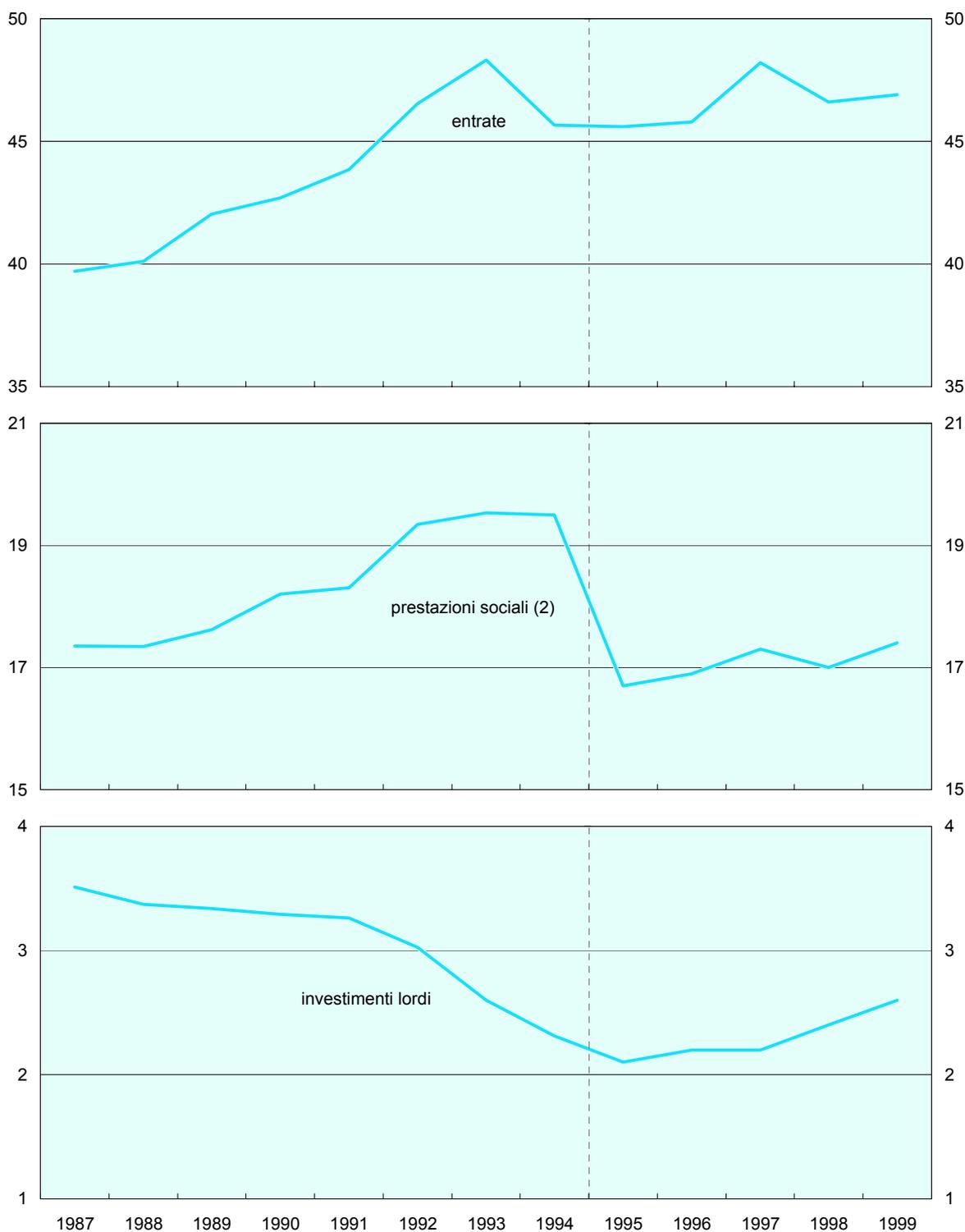
Il profilo mensile del fabbisogno del settore statale nel 1999 e nel 2000 (1)
(miliardi di lire)



(1) Esclusi i proventi delle dismissioni e le regolazioni di debiti pregressi.

Figura 3

Entrate, prestazioni sociali e investimenti delle Amministrazioni pubbliche (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) A seguito del passaggio al SEC95, le serie presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995, segnalata dalla linea verticale tratteggiata.

(2) Secondo il SEC95, le prestazioni sociali in natura sono riclassificate fra i consumi intermedi.