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

Attività conoscitiva per l'esame dei documenti di bilancio per il periodo 2003-2005

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Camera dei Deputati
11 ottobre 2002

Sommario

1. *Il quadro internazionale e l'economia italiana* 5

2. *La finanza pubblica nel 2001 e nel 2002* 8

   2.a Il consuntivo 2001 8

   2.b La definizione degli obiettivi per il 2002 9

   2.c I primi nove mesi del 2002 e stime per l'intero anno 10

3. *Gli obiettivi della finanza pubblica per il 2003* 12

   3.a Le entrate 13

   3.b Le spese 15

4. *Valutazione della manovra* 16

5. *Gli obiettivi della finanza pubblica per il triennio 2004-06* 19

1. Il quadro internazionale e l'economia italiana

L'economia mondiale, in rallentamento dalla seconda metà del 2000, ha risentito del clima di elevata incertezza conseguente agli attentati terroristici dell'11 settembre.

Negli Stati Uniti la politica monetaria e quella di bilancio hanno fornito un tempestivo e consistente sostegno all'attività produttiva; già nel quarto trimestre del 2001 il prodotto è aumentato del 2,7 per cento in ragione d'anno, in connessione con la forte espansione della spesa pubblica.

La politica monetaria, dopo gli eventi di settembre, ha potuto operare con decisione grazie all'elevata flessibilità dell'economia: la riduzione dei tassi ufficiali, avviata sin dai primi giorni del 2001, è proseguita nell'anno con dieci ulteriori provvedimenti; il tasso di riferimento nel dicembre scorso è disceso all'1,75 per cento.

Dati gli ampi avanzi di bilancio e il livello non elevato del debito, è stato possibile prendere un insieme di provvedimenti di aumento delle spese e di sgravio fiscale, con un impatto nell'anno in corso valutabile in 1,5 punti del prodotto nazionale. Risentendo anche dell'operare degli stabilizzatori automatici, la variazione del saldo del bilancio federale risulta pari a quasi tre punti del prodotto: da un avanzo pari a 1,3 punti percentuali nel 2001 si è passati a un disavanzo di 1,5 punti nel 2002.

Nel primo trimestre dell'anno in corso il prodotto ha accelerato al 5,0 per cento. I consumi sono aumentati a un ritmo superiore al 3 per cento, anche per effetto dei consistenti sgravi fiscali e dell'aumento dei trasferimenti pubblici. Un impulso determinante alla crescita è provenuto dal significativo ridimensionamento nel decumulo delle scorte.

Nel secondo trimestre, tuttavia, la crescita è diminuita bruscamente, all'1,3 per cento. I consumi hanno rallentato in misura significativa, all'1,8 per cento. Si è confermato il quadro di stabilizzazione degli investimenti privati; per i prodotti della tecnologia e dell'informazione si è registrato un netto aumento della domanda.

Grazie a una nuova accelerazione dei consumi privati in parte inattesa, la crescita nel terzo trimestre potrebbe aver superato il 3 per cento. Tuttavia, già dall'estate, hanno iniziato a incidere sull'attività produttiva gli effetti della caduta dei corsi azionari avviatasi la scorsa primavera e, più di recente, l'aumento dell'incertezza circa l'evoluzione della crisi politica internazionale. In agosto la produzione industriale è risultata in lieve flessione; in settembre l'occupazione dipendente, escludendo quella nell'agricoltura, è diminuita.

L'andamento da alcuni mesi declinante dei principali indicatori anticipatori prospetta una decelerazione del prodotto nell'ultimo trimestre, su ritmi intorno al 2 per cento. Non si possono escludere esiti più negativi, soprattutto se permarranno le attuali incertezze, con ripercussioni sul clima di fiducia di famiglie e imprese. Nella media dell'anno l'aumento del prodotto si dovrebbe collocare comunque su valori di poco superiori al 2 per cento. La decelerazione dell'attività produttiva dell'ultimo trimestre si rifletterà negativamente sulla crescita media dell'anno prossimo, che il Fondo monetario internazionale stima attualmente nel 2,6 per cento.

Segnali di indebolimento si sono manifestati anche nelle altre principali economie. In Giappone quest'anno l'attività produttiva potrebbe diminuire dello 0,5 per cento. Fra le economie emergenti, al buon andamento di quelle dell'Asia, in particolare della Cina, si contrappongono difficoltà in diversi paesi dell'America latina e in Turchia; le condizioni di accesso di questi paesi ai mercati finanziari internazionali sono divenute assai onerose.

Nell'area dell'euro nella seconda metà dello scorso anno la produzione ha registrato un brusco rallentamento, riflettendo la fase ciclica dell'economia americana e l'impatto sulla fiducia degli attacchi terroristici dell'11 settembre.

In questo contesto il Consiglio direttivo della Banca centrale europea ha deciso di ridurre in più riprese i tassi di riferimento.

Nei principali paesi dell'area disavanzi pubblici ancora elevati e la necessità di proseguire l'opera di risanamento non hanno consentito nell'anno in corso di prendere provvedimenti espansivi; il sostegno dell'economia è rimasto affidato all'operare degli stabilizzatori automatici; in presenza di sgravi fiscali decisi in anni precedenti, a cui non facevano riscontro azioni adeguate di contenimento della spesa pubblica, ne è derivato un aumento dei disavanzi.

Agli inizi di quest'anno l'attività produttiva ha segnato un'accelerazione, sospinta dal recupero del commercio internazionale. L'intensità della ripresa è risultata tuttavia tenue, decrescente nel corso dell'anno e nettamente inferiore alle attese. Nel complesso dell'area il prodotto è aumentato nel primo semestre dello 0,4 per cento; nel nostro Paese è rimasto quasi stazionario.

In Italia in luglio l'indice della produzione industriale è aumentato dello 0,6 per cento rispetto a giugno; sulla base di stime preliminari, nel bimestre agosto-settembre la produzione sarebbe rimasta pressoché invariata.

Lo sviluppo dell'attività nella prima metà dell'anno è stato sostenuto dalla ricostituzione delle scorte, in parte riconducibile all'iniziale miglioramento delle prospettive dell'economia nelle valutazioni delle imprese. Tra le componenti della domanda finale, al protrarsi della debolezza della spesa delle famiglie, in particolare di quella per beni durevoli, si è aggiunta la flessione dell'accumulazione di capitale, accentuata per gli acquisti di macchinari e attrezzature.

Un segnale positivo, benché ancora di difficile lettura, giunge dal clima di fiducia delle imprese che, dopo essersi stabilizzato in agosto, ha segnalato in settembre un recupero; sono aumentate anche, in luglio, per il secondo mese consecutivo, le vendite al dettaglio.

A differenza delle principali economie europee, quella italiana è stata frenata dal calo delle esportazioni di beni e servizi, che nella prima metà del 2002 sono diminuite di oltre un punto percentuale. Continuano a pesare la scarsa presenza dell'industria italiana nei settori ad alta tecnologia e l'insoddisfacente aumento della produttività. Nello stesso periodo, in Francia e in Germania le vendite all'estero hanno registrato un aumento di circa un punto percentuale.

Nella prima metà dell'anno l'inflazione al consumo, misurata dalla variazione sui dodici mesi dell'indice per l'intera collettività nazionale, si è collocata poco al di sotto del 2,5 per cento, in linea con i valori osservati alla fine del 2001; nell'estate essa è salita fino al 2,6 per cento, secondo i dati provvisori di settembre, in parte a causa dell'evoluzione delle componenti più erratiche dell'indice: beni alimentari freschi e prodotti energetici.

Dall'inizio dell'estate si è ampliato il divario tra l'inflazione percepita dai consumatori e quella misurata dagli indici ufficiali. Può avervi influito l'introduzione del nuovo segno

monetario, il cui impatto sui prezzi, pur nel complesso limitato, sarebbe stato più forte per i beni e i servizi di quotidiano consumo.

Le informazioni congiunturali più recenti rendono plausibile l'ipotesi che nel terzo trimestre il prodotto continui a svilupparsi sostanzialmente allo stesso ritmo del secondo.

Qualora la crisi politica internazionale non si aggravi, la ripresa dovrebbe prendere forza nel prossimo anno, sostenuta principalmente dall'accelerazione nel commercio mondiale, con riflessi rilevanti anche sulla domanda di beni di consumo e di investimento.

2. La finanza pubblica nel 2001 e nel 2002

2.a Il consuntivo 2001

L'indebitamento netto, cioè il disavanzo in termini di competenza economica e al netto delle partite finanziarie, delle Amministrazioni pubbliche nel 2001 è risultato di 26,8 miliardi di euro, pari al 2,2 per cento del prodotto, contro l'1,7 dell'anno precedente pari a 20,2 miliardi. L'aumento del disavanzo è derivato soprattutto dall'incremento della spesa al netto degli interessi e in particolare di quella sanitaria, sospinta dall'abolizione dei tickets. La riduzione della pressione fiscale è stata pari a soli 0,1 punti percentuali: gli sgravi decisi con la finanziaria per il 2001 hanno trovato in larga misura compensazione nel gettito, superiore alle attese, derivante da provvedimenti di natura transitoria, quale quello connesso con la rivalutazione dei cespiti aziendali.

Nello stesso anno 2001 il fabbisogno netto, cioè il disavanzo in termini di cassa calcolato escludendo le regolazioni e le dismissioni, delle Amministrazioni pubbliche ha raggiunto i 40,2 miliardi di euro, il 3,3 per cento del prodotto, superando di 2,5 miliardi la valutazione tendenziale contenuta nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del luglio del 2001.

Nonostante il contenimento delle spese attuato nella seconda metà dell'anno, l'indebitamento netto del 2001 ha significativamente superato la stima tendenziale più ottimistica contenuta nel DPEF, pari all'1,9 per cento del prodotto. Il risultato è stato inferiore alla valutazione più elevata presentata nello stesso Documento, pari al 2,7 per cento del prodotto, a causa, oltre che dell'azione restrittiva, del permanere di un significativo divario tra i dati di cassa e quelli di competenza. Il divario tra indebitamento netto e fabbisogno netto è diminuito tra il 2000 e il 2001 dall'1,4 per cento del prodotto all'1,1. Negli anni novanta esso è stato in media nullo; nel Documento la valutazione più elevata dell'indebitamento netto presupponeva il sostanziale riassorbimento del suddetto divario.

2.b La definizione degli obiettivi per il 2002

Il DPEF del luglio del 2001 indicava per il 2002, sulla base di una crescita economica del 3,1 per cento, un obiettivo di indebitamento netto dello 0,5 per cento del prodotto, valore inferiore al disavanzo programmato per il 2001, allora fissato nello 0,8 per cento. Veniva indicata una riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto di 3,8 punti percentuali.

Nel settembre del 2001, la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) per il 2002 ribadiva l'obiettivo per il disavanzo; portava la previsione di crescita economica al 2,3 per cento; innalzava la stima dell'indebitamento netto per il 2001 all'1,1 per cento. Indicava una flessione del rapporto tra il debito e il prodotto di 3,1 punti percentuali.

Le stime di settembre venivano confermate nell'aggiornamento del *Programma di stabilità* del novembre 2001.

Per conseguire l'obiettivo di indebitamento fissato per il 2002 veniva presentata dal Governo al Parlamento una manovra correttiva valutata nell'ordine dello 0,7 per cento del prodotto. La manovra veniva approvata con limitate modifiche. Essa comprendeva provvedimenti di accrescimento temporaneo delle entrate per circa un punto percentuale del prodotto, di cui 0,6 punti derivanti da dismissioni immobiliari, e misure di aumento di spese e riduzione delle entrate aventi in gran parte natura permanente.

La *Relazione trimestrale di cassa* dello scorso aprile confermava la previsione di crescita del prodotto e il valore dello 0,5 per cento posto come obiettivo per l'indebitamento netto del 2002.

La stima di preconsuntivo dell'indebitamento netto del 2001 nello scorso marzo era stata fissata dall'Istat nell'1,4 per cento del prodotto, più elevata di 0,3 punti percentuali rispetto alle valutazioni della RPP; veniva innalzata in giugno all'1,6 per cento, soprattutto per una revisione dei dati relativi al comparto sanitario. In luglio detta stima è stata portata al 2,2 per cento, in connessione con la decisione dell'Eurostat sul trattamento delle operazioni di cartolarizzazione.

La previsione del fabbisogno del settore statale del 2002, al netto delle dismissioni e delle regolazioni, con la Relazione trimestrale di questa primavera veniva portata a 26,3 miliardi. Il fabbisogno del settore pubblico era valutato in 30,1 miliardi, pari al 2,4 per cento del prodotto.

Il DPEF per gli anni 2003-06, presentato dal Governo all'inizio dello scorso luglio, prendeva atto del ritardo nell'avvio della ripresa economica e di andamenti delle entrate e delle spese meno favorevoli rispetto alle previsioni. L'obiettivo per l'indebitamento netto veniva portato all'1,1 per cento del prodotto; la crescita veniva abbassata all'1,3 per cento dal 2,3. La flessione del rapporto tra il debito e il prodotto veniva ridotta da 3,1 a 1,3 punti percentuali.

All'inizio di luglio, il Governo e le parti sociali, con l'eccezione della CGIL, raggiungevano un accordo, il "Patto per l'Italia", riguardante interventi sul sistema tributario, per il mercato del lavoro e per il Mezzogiorno.

2.c I primi nove mesi del 2002 e stime per l'intero anno

A fronte dei 26,3 miliardi di euro stimati in primavera per l'intero anno, nei primi nove mesi del 2002 il fabbisogno del settore statale, al netto di regolazioni debitorie e dismissioni, è stato pari a 41,3 miliardi, superiore di 11,3 al risultato del corrispondente periodo del 2001. Secondo le ultime valutazioni del Ministero dell'Economia, relative al

mese di ottobre, il fabbisogno netto dei primi dieci mesi raggiungerebbe i 49 miliardi; lo scarto rispetto al 2001 rimarrebbe sostanzialmente costante.

Nei primi otto mesi del 2002 il fabbisogno netto delle Amministrazioni pubbliche è stato pari a circa 34 miliardi, superiore di 13 al risultato del corrispondente periodo del 2001.

Pur assumendo la realizzazione delle cartolarizzazioni immobiliari programmate e il permanere di un ampio divario tra i dati di competenza e quelli di cassa, sulla base dei risultati conseguiti l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, in assenza di interventi, avrebbe potuto collocarsi su un valore nettamente superiore al 2,5 per cento del prodotto interno.

A fronte di ampi scostamenti del fabbisogno rispetto alle attese, il Governo ha attuato a partire dall'estate interventi di contenimento delle erogazioni e di aumento dell'imposizione, soprattutto sulle imprese. Il peggioramento del fabbisogno rifletteva il calo delle entrate tributarie erariali, a cui contribuivano il venir meno degli introiti straordinari del 2001 e la sfavorevole fase congiunturale.

Con il decreto legge dell'8 luglio il Governo ha bloccato, per la seconda metà dell'anno, la concessione dei crediti di imposta per le nuove assunzioni e per gli investimenti nelle aree svantaggiate.

Con il decreto legge approvato il 6 settembre scorso il Governo ha accelerato i tempi per la perenzione dei residui passivi e ha stabilito che, in presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi, il Ministro dell'Economia, sentito il Consiglio dei ministri, possa introdurre, per alcune categorie di spesa, limiti all'utilizzo delle dotazioni di bilancio. Le disposizioni potranno sostenere gli sforzi volti a dare piena applicazione al vincolo costituzionale di bilancio.

Con il decreto del 20 settembre scorso il Governo ha varato provvedimenti diretti ad aumentare il gettito erariale nel corso degli ultimi mesi del 2002 per circa 3,2 miliardi di euro. Di questi 2,7 sono a carico delle imprese e riguardano la riduzione dell'agevolazione connessa con la DIT, nonché interventi concernenti il trattamento fiscale delle minusvalenze sulle partecipazioni e degli accantonamenti a riserva delle assicurazioni. Ulteriori 0,5 miliardi, a carattere temporaneo, sono connessi con l'innalzamento della misura

dell'acconto versato a fine anno all'erario dai concessionari della riscossione per alcuni tributi. Per il 2003 e il 2004 il gettito è stimato rispettivamente pari a 3,6 e 2,7 miliardi, interamente a carico delle imprese.

Alla fine di settembre con la RPP per il 2003 e con la *Nota di aggiornamento* del DPEF è stata rivista ulteriormente al ribasso la previsione di crescita per l'anno in corso, portandola allo 0,6 per cento. La stima del fabbisogno del settore statale per il 2002 è stata elevata a 32,6 miliardi di euro, pari al 2,6 per cento del prodotto; quella dell'indebitamento netto al 2,1. È stata indicata una diminuzione del rapporto tra il debito e il prodotto di soli 0,4 punti percentuali.

Il conseguimento dell'obiettivo fissato per l'indebitamento netto presuppone la piena efficacia dei provvedimenti di aumento delle entrate e il successo dell'azione di controllo della spesa avviata con gli interventi dell'estate. Per portare al 2,1 per cento del prodotto l'indebitamento netto, le recenti misure debbono assicurare entro il 31 dicembre di quest'anno maggiori introiti e minori spese per oltre mezzo punto percentuale del prodotto.

Gli effetti dei provvedimenti di natura transitoria, includendo le operazioni di cartolarizzazione ancora da realizzare, sono valutabili in 1,3 punti percentuali del prodotto, circa il doppio rispetto al 2001.

Gli interventi fiscali decisi in settembre conterrebbero in circa mezzo punto percentuale la flessione della pressione fiscale.

Il forte divario tra la stima di crescita del prodotto interno ipotizzata al momento della stesura del Documento di programmazione del luglio del 2001 e quella attuale giustifica un aumento del disavanzo di circa un punto rispetto all'obiettivo iniziale dello 0,5 per cento del prodotto.

3. Gli obiettivi della finanza pubblica per il 2003

Con la RPP e con la *Nota di aggiornamento*, il Governo ha innalzato la stima dell'indebitamento netto tendenziale del 2003 al 2,5 per cento del prodotto, assumendo la

realizzazione delle cartolarizzazioni immobiliari previste dal DPEF, valutabili in circa mezzo punto percentuale. In base alle valutazioni ufficiali, in assenza degli interventi correttivi sulle entrate attuati lo scorso settembre, l'indebitamento netto tendenziale si sarebbe collocato sul 2,8 per cento del prodotto.

Il valore programmatico per l'indebitamento netto del 2003 è stato portato all'1,5 per cento. La manovra correttiva ridurrebbe l'indebitamento netto di un punto percentuale del prodotto, dal 2,5 tendenziale all'1,5 per cento.

Nel quadro programmatico della *Nota di aggiornamento* l'incidenza delle entrate complessive sul prodotto rimane costante, sul 45,9 per cento. Essa è pressoché immutata su tale livello dal 2000. La spesa per interessi rimarrebbe costante rispetto al 2002, intorno al 6,0 per cento del prodotto. Il miglioramento del saldo nel 2003 rifletterebbe essenzialmente il calo dell'incidenza delle spese primarie correnti, dal 38,1 al 37,6 per cento del prodotto, che tornerebbe sul livello registrato nel 2001.

La manovra include le misure concordate nell'ambito del "Patto per l'Italia", che ha previsto sgravi fiscali e aumenti di spese con oneri complessivi pari a 6,4 miliardi, 0,5 punti percentuali del prodotto; dispone inoltre interventi correttivi per circa 20 miliardi, pari a 1,5 punti.

Nelle valutazioni ufficiali le riduzioni nette di spesa ammontano a 9,9 miliardi; gli aumenti netti delle entrate a 3,7.

La riduzione delle spese è il risultato di aumenti delle erogazioni per 2,1 miliardi e di diminuzioni per 12, di cui circa 4 dovrebbero derivare da operazioni in via di definizione. Gli incrementi delle entrate riflettono inasprimenti per 8 miliardi e sgravi fiscali per 4,3.

3.a Le entrate

Dal lato delle entrate, sono previste riduzioni strutturali dell'imposizione sul reddito delle famiglie e delle imprese e altri interventi di natura straordinaria, indirizzati principalmente alle imprese, che comporteranno un aumento di gettito concentrato nell'anno 2003.

Viene dato avvio alla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, le cui linee guida sono indicate nel disegno di legge delega per la riforma fiscale. Le modifiche determineranno una riduzione del prelievo dell'ordine di 3,7 miliardi, pari allo 0,5 per cento dei consumi delle famiglie.

La riduzione del prelievo riguarderà principalmente i contribuenti con i redditi più bassi. Nel 2003 viene modificata la parte iniziale della curva delle aliquote e viene avviata la trasformazione delle detrazioni dall'imposta in deduzioni dall'imponibile. In particolare si introduce, per tutti i contribuenti, una deduzione modulata per tipologia di reddito la cui entità decresce fino ad annullarsi per i redditi superiori a livelli compresi tra 29.000 e 33.500 euro. Per i redditi elevati, la sostanziale assenza di risparmi determina un aggravio dell'imposizione in termini reali, in mancanza di una norma che consenta il recupero automatico del fiscal drag.

L'aliquota dell'Irpeg viene ridotta dal 36 al 34 per cento, valore inferiore di un punto a quello che sarebbe entrato in vigore nel 2003. Relativamente all'IRAP, si attua una prima, limitata riduzione della base imponibile.

Viene introdotto un concordato per gli anni pregressi riservato ai lavoratori autonomi e alle piccole imprese riguardante il periodo dal 1997 al 2000. Secondo le valutazioni ufficiali il gettito atteso è pari a 5,8 miliardi. Viene riproposta la sanatoria per il rimpatrio e la regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero in violazione della normativa sul monitoraggio fiscale; l'aliquota viene elevata dal 2,5 al 4 per cento; il gettito è stimato in 2,0 miliardi.

Infine, sono previste due sanatorie riguardanti le liti pendenti e l'adeguamento del valore delle scorte, che dovrebbero assicurare introiti per 0,2 miliardi. Viene istituito il cosiddetto concordato triennale preventivo, riservato ai lavoratori autonomi e alle piccole imprese.

Il contribuente ha facoltà di definire in via preventiva, per il triennio successivo, il reddito imponibile della propria attività economica sulla base degli studi di settore. L'adesione al concordato non comporta obblighi di versamento anticipato dell'imposta dovuta e rende esente da imposta l'eccedenza di reddito eventualmente conseguita.

Con il nuovo metodo viene rafforzato, con riferimento ad alcune categorie di contribuenti, il principio di tassazione in base al reddito presunto o normale, in luogo di quello effettivo.

3.b Le spese

Per la spesa in conto capitale sono attesi risparmi dalla sostituzione di parte dei contributi alle imprese con prestiti agevolati, 1,4 miliardi, dalla riduzione degli investimenti degli Enti locali, 0,5 miliardi, e dalla trasformazione dell'Anas in società per azioni avvenuta nell'agosto scorso, 0,2.

Nell'ambito della spesa corrente, gli interventi sulla sanità dovrebbero consentire un contenimento degli esborsi pari a 2,0 miliardi. I finanziamenti alle Regioni previsti con l'accordo dell'8 agosto 2001 vengono subordinati all'adozione di una serie di misure che assicurino la conformità a criteri di economicità nell'erogazione dei servizi. Viene confermato il ticket sulle prestazioni diagnostiche e specialistiche ed elevato quello per le cure termali. Per contenere la spesa farmaceutica si estende al 2003 la diminuzione del prezzo dei farmaci del 5 per cento.

La riduzione del 10 per cento dei consumi intermedi non aventi natura obbligatoria dei ministeri e degli enti previdenziali dovrebbe assicurare risparmi per 0,7 miliardi.

Il divieto a procedere ad assunzioni a tempo indeterminato per le Amministrazioni pubbliche, il ricorso alla mobilità e altri interventi sul pubblico impiego dovrebbero ridurre le spese di 0,4 miliardi.

Gli interventi sulla finanza locale dovrebbero consentire minori spese delle Amministrazioni pubbliche per 2,3 miliardi.

Nel 2003 le erogazioni per beni e servizi degli Enti locali non potranno superare il valore registrato nel 2001. Vengono sostanzialmente confermate le disposizioni emanate alla fine del 2001 relativamente al Patto di stabilità interno.

Gli aumenti delle addizionali comunali e regionali all'Irpef deliberati successivamente al 29 settembre scorso sono sospesi fino al raggiungimento di un

accordo tra Stato, Regioni ed Enti locali sui meccanismi di finanziamento. Viene istituita una compartecipazione all'Irpef, con aliquota pari all'1 per cento, per le Province; l'aliquota della compartecipazione dei Comuni viene elevata dal 4,5 al 6,5 per cento; i trasferimenti agli enti sono corrispondentemente ridotti.

Ulteriori risparmi per circa 4 miliardi sono attesi da interventi in corso di definizione che, secondo informazioni preliminari, riguarderebbero l'attività delle società Infrastrutture e Patrimonio spa.

Gli aumenti di spesa interessano il pubblico impiego per 0,8 miliardi, la finanza locale per 0,6, l'assistenza e la previdenza per 0,4 e le spese in conto capitale per 0,3 miliardi.

4. Valutazione della manovra

In un contesto congiunturale ancora sfavorevole, la manovra ha necessariamente dovuto conciliare l'esigenza di contenere il disavanzo con quella di sostenere l'attività economica.

A fronte di tagli di spesa di valenza potenzialmente strutturale, vengono concessi sgravi fiscali concentrati sui contribuenti con redditi medi e medio-bassi per sostenerne il reddito e la capacità di consumo.

I provvedimenti di aumento delle entrate dovrebbero consentire di ridurre il disavanzo senza incidere negativamente sull'attività economica. Il concordato fiscale permette di accrescere le entrate senza indurre i contribuenti a rivedere al ribasso la valutazione della propria ricchezza netta e quindi i consumi. Dalla vendita di immobili pubblici, attraverso la loro ristrutturazione o riconversione, può derivare uno stimolo all'attività edilizia.

I benefici del sostegno al consumo sono temporanei; uno sviluppo duraturo si fonda su incrementi di produttività e su un recupero di competitività di tutta l'economia che può essere conseguito solo con maggiori investimenti e con interventi strutturali.

Il periodico ricorso a forme di concordato fiscale può contribuire a far emergere base imponibile, ma rischia di incidere sulla credibilità dell'Amministrazione finanziaria.

Il rafforzamento dell'attività di investimento richiede una progressiva e durevole riduzione del prelievo. Pur prevedendone una diminuzione negli anni successivi, l'imposizione sulle imprese, secondo le stime ufficiali, è stata accresciuta rispetto al tendenziale per 3,4 miliardi nel 2003, come effetto netto dei provvedimenti dello scorso settembre e della manovra di bilancio.

La recente revisione a valere dall'anno in corso delle norme attinenti alle minusvalenze delle partecipazioni e ai crediti di imposta per le nuove assunzioni e per gli investimenti nelle aree svantaggiate, su cui le imprese avevano basato scelte non più modificabili, potrà scoraggiare l'assunzione di rischi nell'attività imprenditoriale. La revisione delle modalità di determinazione della DIT riduce significativamente la redditività degli investimenti finanziati con capitale proprio ed effettuati fino al congelamento dell'agevolazione, a valere dal mese di luglio dello scorso anno.

L'entità di parte dei provvedimenti di aumento delle entrate fiscali, per la loro natura, sfugge a una precisa valutazione, dipendendo dalla situazione e dai comportamenti dei contribuenti.

Il concordato per gli anni pregressi risulta molto simile a quello introdotto nel 1994 con il quale nel biennio 1994-95 sono stati introitati 8.700 miliardi di lire, a fronte di una stima iniziale di 11.500. La previsione dell'attuale provvedimento è equivalente, a prezzi costanti, a quella del 1994. Rispetto ad allora, l'ambito di applicazione è stato tuttavia ridotto in termini di numero dei potenziali beneficiari e di anni di imposta.

I tagli di spesa previsti mirano a conseguire un recupero di efficienza nella gestione dei servizi pubblici; il raggiungimento di questo obiettivo implica innovazioni nei meccanismi decisionali e nelle modalità organizzative. Sarà indispensabile un'azione di stimolo da parte del Governo. Occorre evitare il deterioramento dei servizi forniti; assicurare che i risparmi abbiano natura strutturale.

Nel contesto del rilancio delle grandi opere pubbliche già avviato nell'anno in corso, l'attività della Infrastrutture spa potrà determinare risparmi di spesa per le Amministrazioni

pubbliche se essa sarà indirizzata verso investimenti in grado di assicurare una ragionevole redditività. L'apporto dei capitali privati non deve tradursi in un finanziamento al settore pubblico; dovrà corrispondere a una effettiva assunzione di rischio da parte dei privati.

La realizzazione dei potenziali benefici del decentramento presuppone una legge quadro che dia tempestiva attuazione alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione varata un anno fa.

Va completata la definizione della normativa riguardante l'autonomia impositiva, i meccanismi perequativi, i vincoli di bilancio, il quadro contabile. Vanno definiti chiaramente i compiti di ciascun livello di governo. A quelli in materia di spesa devono corrispondere adeguate responsabilità di prelievo. Deve essere coerentemente definito il ruolo dei tributi pienamente attribuiti agli enti decentrati, delle addizionali, della compartecipazione ai tributi erariali, dei trasferimenti dal bilancio statale. I trasferimenti devono essere definiti ex ante.

Il Patto di stabilità interno, che mira a coinvolgere gli enti decentrati nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede europea, richiede ulteriori affinamenti. Esso dovrebbe essere attuato nel rispetto del principio del pareggio di bilancio di ciascun ente al netto della spesa per investimenti.

Negli anni successivi al 2003 si richiederanno interventi che compensino il venire meno degli effetti delle misure temporanee. Nel complesso, tenendo conto anche delle operazioni di cartolarizzazione incluse nelle stime tendenziali e degli effetti residui degli interventi decisi per il 2002, l'impatto di tali misure è valutabile in circa l'l,3 per cento del prodotto, pressoché stabile rispetto al 2002.

Mancano riforme strutturali che incidano, in prospettiva, sulla dinamica della spesa primaria. Il peso sul prodotto delle erogazioni primarie correnti nel 2003, nonostante la riduzione attesa nelle valutazioni programmatiche ufficiali, si colloca sui livelli registrati a partire dalla metà degli anni novanta.

5. Gli obiettivi della finanza pubblica per il triennio 2004-06

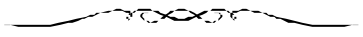
Rispetto al DPEF dello scorso luglio, la *Nota di aggiornamento* del DPEF ha differito di un anno il pareggio di bilancio. L'indebitamento netto scende dall'1,5 per cento del prodotto del 2003 allo 0,6 nel 2004 e allo 0,2 nel 2005; nel 2006 si raggiungerebbe un avanzo dello 0,1 per cento.

Nel triennio 2004-06 l'avanzo primario salirebbe dal 5,0 al 5,5 per cento. Si tratta di obiettivi leggermente meno ambiziosi di quelli indicati nel DPEF.

La definizione dei nuovi obiettivi della finanza pubblica si basa su un quadro macroeconomico che assume il consolidarsi della ripresa. Dal 2004 i tassi di crescita del prodotto in Italia sono ipotizzati prossimi al 3 per cento.

Una volta adottate misure correttive che compensino il venire meno degli effetti degli interventi di natura temporanea, pari a circa 1,3 punti percentuali del prodotto, il processo di riduzione del disavanzo nel triennio 2004-06 rifletterebbe l'evoluzione favorevole del ciclo economico e la dinamica della spesa per interessi.

La *Nota di aggiornamento* prevede che il rapporto tra il debito e il prodotto scenda sotto il 100 per cento nel 2005. La flessione dell'incidenza del debito sul prodotto sarebbe particolarmente accentuata nel biennio 2003-04, circa 5 punti l'anno. Per il 2003 la *Nota di aggiornamento* prevede una leggera flessione del debito pubblico nominale a fronte di un fabbisogno del settore statale pari a 36,0 miliardi.



La manovra di bilancio per il 2003 mira a riprendere il percorso di riequilibrio dei conti pubblici. La sua composizione risente del difficile contesto congiunturale. È elevato il peso degli interventi con effetti temporanei di accrescimento delle entrate. Per sostenere il

reddito delle famiglie meno abbienti sono stati decisi sgravi che avviano la programmata riforma fiscale. Ne potrà derivare un impulso ai consumi.

Il rafforzamento delle prospettive di crescita richiede recuperi di produttività e di competitività delle imprese italiane.

È necessario porre le condizioni per sostenere gli investimenti privati, accelerare la realizzazione delle infrastrutture pubbliche attraverso la pronta attuazione del piano governativo.

Strumento prioritario per stimolare l'attività produttiva è la progressiva e duratura riduzione del prelievo. Occorre dare certezza al quadro normativo fiscale. È essenziale avviare le riforme nei principali comparti del settore pubblico, secondo le linee indicate nel DPEF, per assicurare la correzione permanente della spesa.

Il decentramento territoriale e istituzionale costituisce, in un quadro di unitarietà, un'opportunità per accrescere l'efficienza dell'Amministrazione e per meglio rispondere alle esigenze dei cittadini. Condizioni necessarie per cogliere questi benefici sono la responsabilizzazione degli amministratori nelle decisioni di spesa e di prelievo e la possibilità per la collettività di controllarne adeguatamente l'operato.

Negli anni novanta l'economia italiana è cresciuta a ritmi modesti, inferiori a quelli dei principali paesi europei. Il riavvio del processo di sviluppo del Paese richiede una politica economica che affronti i nodi strutturali, rimuovendo i fattori che ostacolano il pieno utilizzo delle risorse umane e rallentano l'accumulazione di capitale.

La vicenda Fiat è parte delle difficoltà della nostra economia. Le soluzioni devono muovere da un piano industriale che, avendo presente competitività e collocazione del settore nel sistema economico, abbia respiro strategico. Avendo di mira l'occupazione, poteri pubblici e parti sociali, istituzioni, iniziativa privata, finanza devono convergere nell'offrire certezze e prospettive. Gli interessi dell'impresa, del settore, del territorio, dell'economia debbono essere strettamente raccordati con gli interessi generali del Paese.

Il Mezzogiorno resta questione centrale; può divenire una occasione di sviluppo.

Il progetto di legge finanziaria, per il quale sono state annunciate modifiche, può essere considerato soltanto un primo passo nella direzione di un più rapido e sostenuto sviluppo della nostra economia.

La legge persegue l'obiettivo di evitare il deterioramento dei conti pubblici, insito nella legislazione esistente e nella composizione della spesa, in relazione anche all'evoluzione demografica e alle incerte tendenze dell'economia.

La politica economica volta al risanamento definitivo del bilancio pubblico e a creare lo spazio per la riduzione del carico fiscale e per un consistente aumento degli investimenti, con la finalità di portare stabilmente il ritmo di espansione del reddito verso un tasso annuo del 3 per cento, è affidata a interventi strutturali che dovranno integrare i contenuti della legge finanziaria.

TAVOLE E GRAFICI

FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE (1)

Tav.1

(milioni di euro)

	Anno			*Primi 9 mesi*		
	1999	2000	2001	2000	2001	2002 (2)
Fabbisogno netto (escluse regolazioni debitorie dismissioni) (3)	**16.011**	**25.472**	**34.857**	**23.788**	**30.028**	**41.350**
Regolazioni debiti	6.259	4.599	10.290	3.576	7.163	3.360
- in titoli	*3.187*	*2.662*	*563*	*2.588*	*357*	*0*
-in contanti	*3.072*	*1.937*	*9.727*	*988*	*6.806*	*3.360*
Dismissioni (4)	-22.641	-15.450	-4.329	-115	-4.321	-178
Fabbisogno complessivo (3)	**-371**	**14.621**	**40.818**	**27.249**	**32.870**	**44.532**
COPERTURA						
Titoli a medio e a lungo termine	24.780	18.638	12.339	27.993	16.138	29.330
BOT e BTE	-18.131	-17.550	11.717	-6.500	21.180	18.204
Conti correnti presso la Banca d'Italia (5)	-7.255	9.708	-2.119	1.716	-11.423	-10.473
Altri debiti netti verso BI	27	-1.515	-1.929	-1.414	107	2.061
Raccolta dell'amministrazione postale	8.996	4.660	10.919	2.656	5.519	3.330
Impieghi delle istituzioni creditizie (6)	-4.166	-11.312	-5.286	-10.134	-4.215	-2.292
Altri debiti	578	1.942	7.426	835	728	-246
Debiti esteri (7)	-5.200	10.050	7.751	12.097	4.836	4.618

Per memoria Fabbisogno netto inclusi i rimborsi di crediti d'imposta effettuati attraverso le Poste (3)	16.012	25.472	37.960	23.788	32.179	42.488

(1) Si tiene conto della decisione Eurostat del 3 luglio 2002 riguardante il trattamento contabile degli incassi delle operazioni di cartolarizzazione.

(2) Dati provvisori.

(3) Il segno positivo indica un disavanzo, quello negativo un avanzo.

(4) Includono la parte dei proventi delle licenze UMTS incassati nel 2000 destinata alla riduzione del debito (10.709 milioni di euro). La parte rimanente (1.190 milioni di euro) è stata contabilizzata tra le entrate.

(5) Conto disponibilità del Tesoro e Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

(6) Includono rimborsi di mutui contratti dagli enti locali.

(7) Includono i "*commercial paper* "

FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)

Tav.2

(milioni di euro)

	Anno			*Primi 8 mesi*		
	1999	2000	2001	2000	2001	2002 (2)
Fabbisogno netto (escluse regolazioni debitorie dismissioni) (3)	**25.116**	**36.505**	**40.245**	**19.837**	**20.823**	**33.936**
Regolazioni debiti	6.259	4.599	10.290	3.530	6.662	1.919
- in titoli	*3.187*	*2.662*	*563*	*2.588*	*357*	*0*
-in contanti	*3.072*	*1.937*	*9.727*	*942*	*6.305*	*1.919*
Dismissioni (4)	-22.641	-15.450	-4.329	-77	-4.321	-178
Fabbisogno complessivo (3)	**8.734**	**25.654**	**46.206**	**23.290**	**23.164**	**35.677**
COPERTURA						
Titoli a medio e a lungo termine	25.736	18.847	13.900	30.406	16.206	30.277
BOT e BTE	-18.049	-17.467	11.293	-9.425	18.930	16.901
Conti correnti presso la Banca d'Italia (5)	-7.255	9.708	-2.119	-5.375	-19.622	-16.348
Altri debiti netti verso BI	27	-1.515	-1.929	-1.407	125	2.057
Raccolta dell'amministrazione postale	8.996	4.660	10.919	3.125	4.660	3.308
Impieghi delle istituzioni creditizie (6)	1.977	-2.799	-2.441	-6.323	-5.604	-3.917
Altri debiti	578	1.942	7.426	716	586	-139
Debiti esteri (7)	-3.276	12.278	9.157	11.573	7.883	3.538

Per memoria Fabbisogno netto inclusi i rimborsi di crediti d'imposta effettuati attraverso le Poste (3)	-8.728	-25.654	-43.103	-23.290	-21.022	-35.010

(1) Si tiene conto della decisione Eurostat del 3 luglio 2002 riguardante il trattamento contabile degli incassi delle operazioni di cartolarizzazione.

(2) Dati provvisori.

(3) Il segno positivo indica un disavanzo, quello negativo un avanzo.

(4) Includono la parte dei proventi delle licenze UMTS incassati nel 2000 destinata alla riduzione del debito (10.709 milioni di euro). La parte rimanente (1.190 milioni di euro) è stata contabilizzata tra le entrate.

(5) Conto disponibilità del Tesoro e Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

(6) Includono rimborsi di mutui contratti dagli enti locali.

(7) Includono i "*commercial paper* "

EFFETTI DEGLI INTERVENTI SUL CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)

(milioni di euro)

ENTRATE	
Maggiori entrate	**7.980**
Rientro capitali dall'estero	2.000
Concordato di massa	5.760
Sanatoria rimanenze di magazzino	130
Chiusura liti fiscali pendenti	90
Minori entrate	**-4.320**
Modifica struttura Irpef	-3.490
Effetti su addizionale Irpef	-210
Riduzione aliquota Irpeg	-190
Sgravi IRAP agricoltura	-330
Altri interventi	-100
VARIAZIONE NETTA ENTRATE	**3.660**
SPESE	
Minori Spese	**-12.040**
Conversione da contributi a prestiti agevolati	-1.400
Altre spese in conto capitale	-830
Sanità	-1.960
Minori oneri aumento pensioni minime	-520
Consumi intermedi e acquisti di beni e servizi	-720
Pubblico impiego	-360
Patto di stabilità interno	-2.250
Altro (2)	-4.000
Maggiori spese	**2.100**
Pubblico impiego	820
Finanza locale	560
Assistenza e previdenza	390
Spese in conto capitale e altro	330
VARIAZIONE NETTA SPESE	**-9.940**
RIDUZIONE COMPLESSIVA DELL'INDEBITAMENTO NETTO PRIMARIO	**13.600**

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali.

(2) Provvedimenti non inclusi nel disegno di legge finanziaria.

I QUADRI PROGRAMMATICI: DPEF 2002-06, DPEF 2003-06 E RELATIVA NOTA DI AGGIORNAMENTO

(in percentuale del PIL)

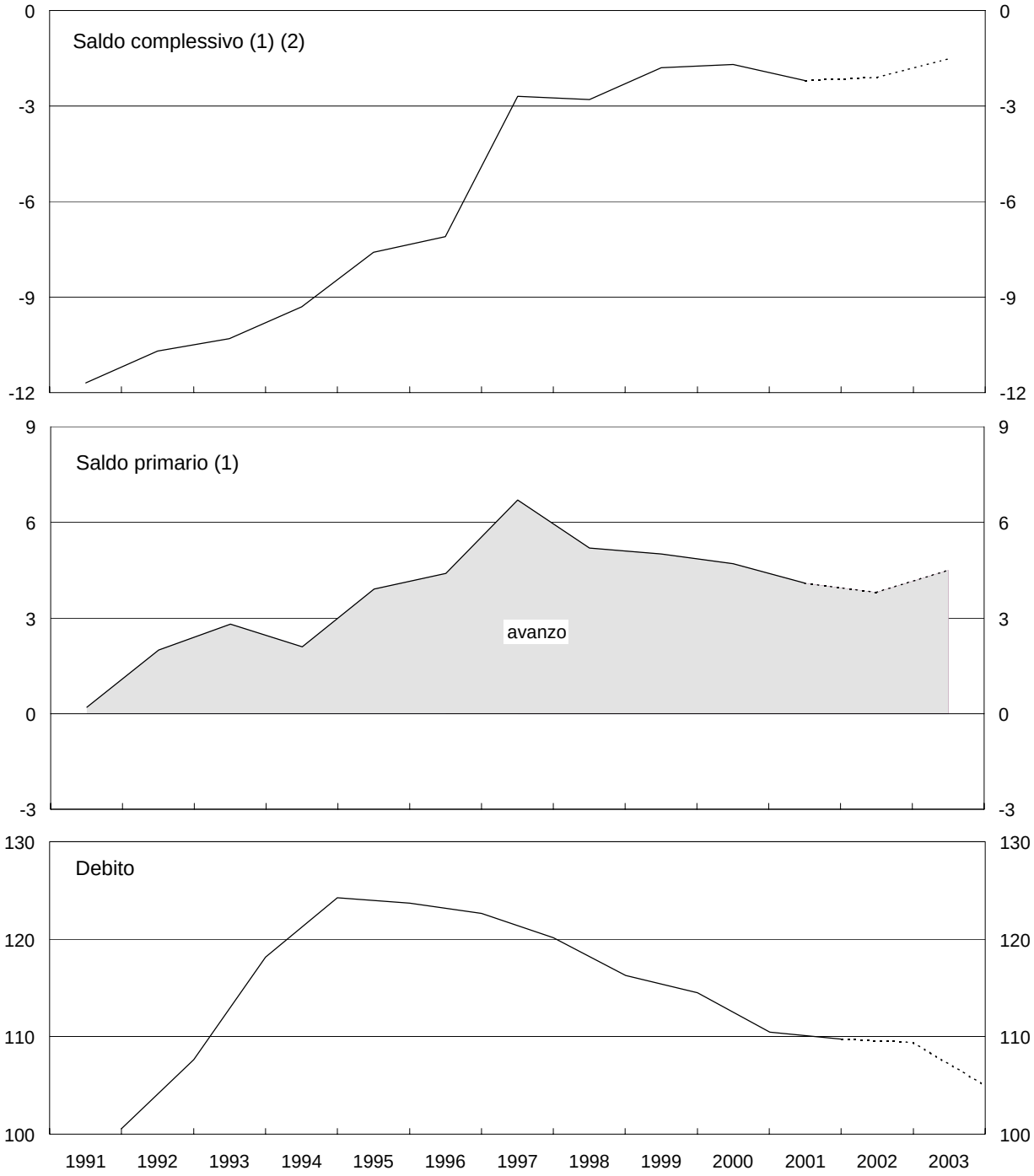
Voci	**2001** (1)	**2002**			**2003**			**2004**			**2005**			**2006**		
	consuntivo	DPEF 2002-06	DPEF 2003-06		DPEF 2002-06	DPEF 2003-06		DPEF 2002-06	DPEF 2003-06		DPEF 2002-06	DPEF 2003-06		DPEF 2002-06	DPEF 2003-06	
			luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)
Indebitamento netto	2,2	0,5	1,1	2,1	0,0	0,8	1,5	0,0	0,3	0,6	0,0	-0,1	0,2	0,0	-0,2	-0,1
di cui: corrente	*-1,6*	*-2,6*	*-1,7*	*-1,5*	*-3,5*	*-2,2*	*-1,4*	*-3,3*	*-2,7*	*n.d.*	*-3,3*	*-2,7*	*n.d.*	*-3,1*	*-3,1*	*n.d.*
in conto capitale	*3,8*	*3,1*	*2,8*	*3,6*	*3,5*	*3,0*	*2,9*	*3,3*	*3,0*	*n.d.*	*3,3*	*2,6*	*n.d.*	*3,1*	*2,9*	*n.d.*
Avanzo primario	4,1	5,5	4,7	3,8	5,8	5,1	4,5	5,8	5,5	5,0	5,6	5,8	5,3	5,4	5,7	5,5
Entrate totali	45,8	n.d.	46,2	45,9	n.d.	n.d.	45,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
di cui: pressione fiscale	*42,4*	*42,0*	*42,3*	*n.d.*	*41,5*	*41,9*	*n.d.*	*40,4*	*41,4*	*n.d.*	*39,3*	*40,4*	*n.d.*	*38,2*	*39,8*	*n.d.*
Spese primarie	41,6	n.d.	41,4	42,0	n.d.	n.d.	*41,4*	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
di cui: correnti	*37,6*	*n.d.*	*38,0*	*38,1*	*n.d.*	*n.d.*	*37,6*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*	*n.d.*
in conto capitale	*4,1*	*3,8*	*3,4*	*4,0*	*3,9*	*n.d.*	*3,9*	*3,9*	*n.d.*	*n.d.*	*3,9*	*n.d.*	*n.d.*	*3,7*	*n.d.*	*n.d.*
Spesa per interessi	6,3	6,0	5,9	6,0	5,8	5,9	6,0	5,8	5,8	5,6	5,6	5,7	5,5	5,4	5,5	5,4
Debito	109,8	103,2	108,5	109,4	100,6	104,5	105,0	97,9	99,8	100,4	95,5	97,1	98,4	92,8	94,4	96,4

(1) I dati tengono conto della revisione effettuata dall'Istat nello scorso mese di giugno e della decisione di Eurostat in merito alle cartolarizzazioni resa nota all'inizio del mese di luglio del 2002.

(2) *Nota di aggiornamento* del DPEF per gli anni 2003-06 presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 30 settembre del 2002.

Fig. 1

SALDO COMPLESSIVO, SALDO PRIMARIO
E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(in percentuale del PIL)

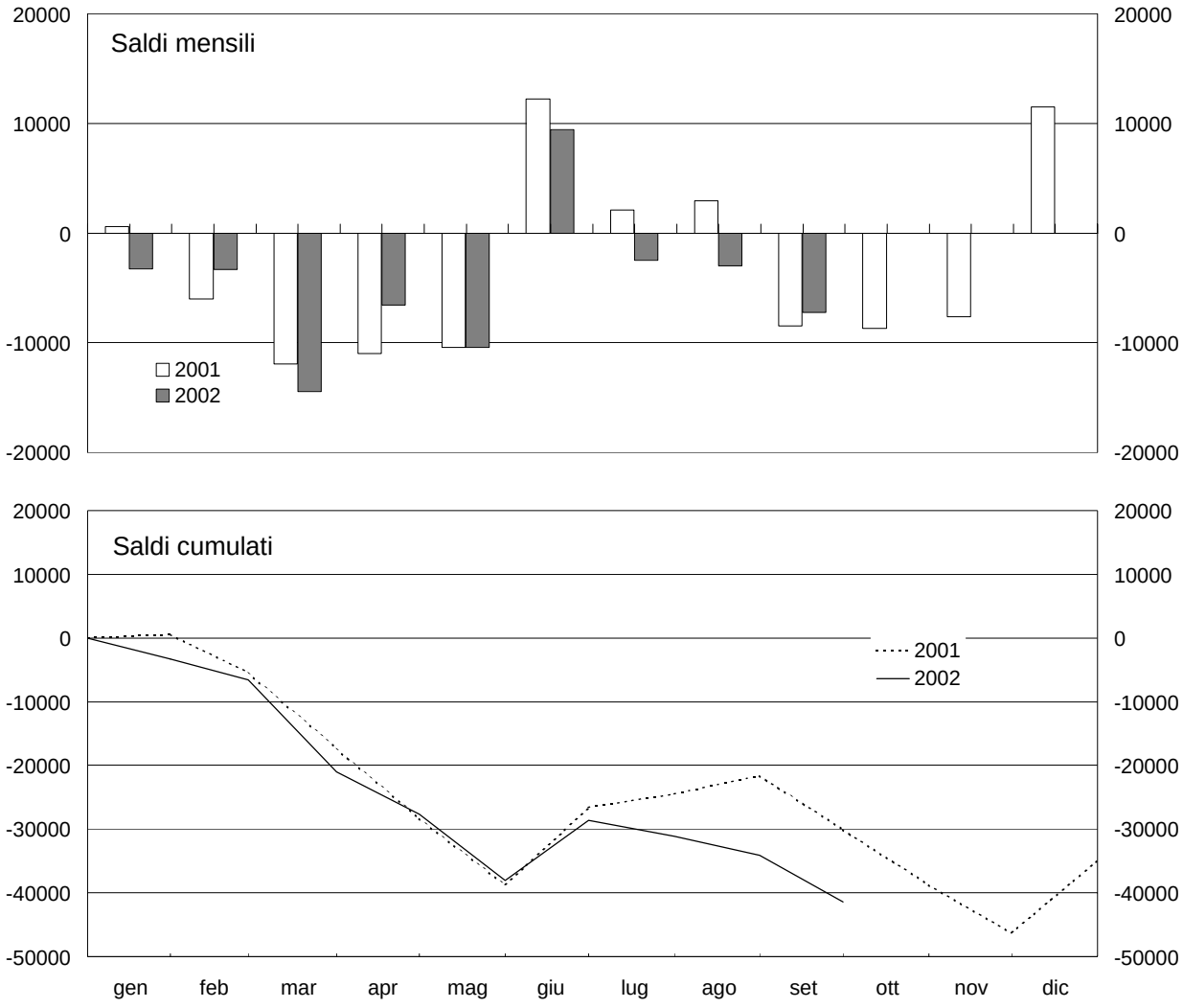


Fonte: elaborazioni su dati Istat e, per il debito, Banca d'Italia. Per il 2002 e il 2003, *Nota di aggiornamento* del DPEF per gli anni 2003-06.

(1) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS; tengono conto della revisione effettuata dall'Istat nello scorso mese di giugno e della decisione di Eurostat in merito alle cartolarizzazioni resa nota all'inizio del mese di luglio del 2002.
(2) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap.

IL PROFILO MENSILE DEL FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE NEL 2001 E NEL 2002 (1)

(milioni di euro)

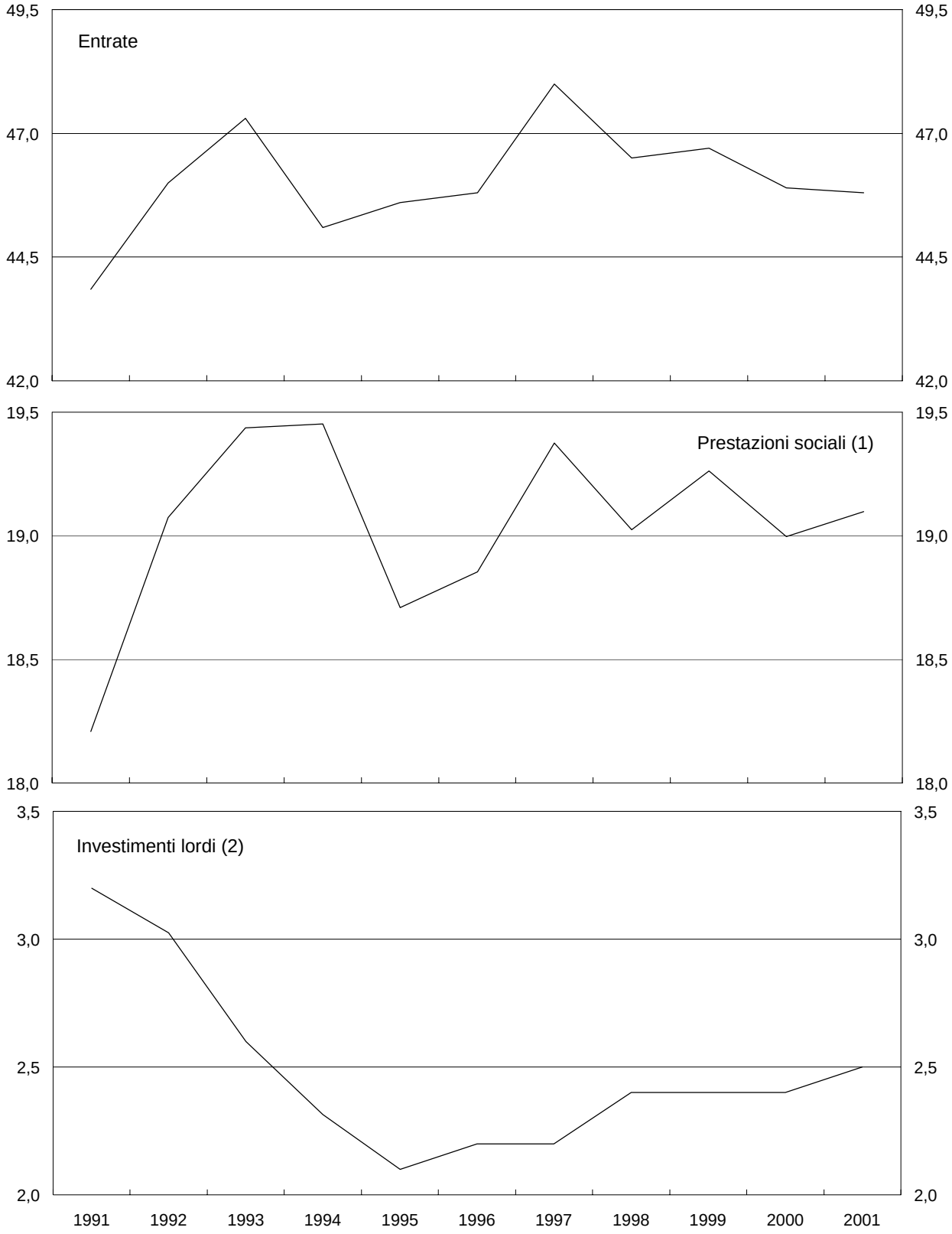


(1) Esclusi i proventi delle dismissioni e le regolazioni di debiti pregressi. Il segno positivo indica un avanzo, quello negativo un disavanzo.

Fig. 3

ENTRATE, PRESTAZIONI SOCIALI E INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Incluse le prestazioni sociali in denaro e quelle in natura.
(2) In seguito alla decisione di Eurostat del luglio del 2002, il dato del 2001 non include i proventi della cartolarizzazione degli immobili.