

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
per il periodo 2005-2007**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Camera dei Deputati

13 ottobre 2004

Sommario

<i>Il quadro internazionale.....</i>	<i>5</i>
<i>La congiuntura nell'area dell'euro e in Italia.....</i>	<i>6</i>
<i>Le difficoltà nel controllo dei conti pubblici negli ultimi anni.....</i>	<i>8</i>
<i>Gli obiettivi di finanza pubblica per il 2005 e gli anni successivi</i>	<i>10</i>
<i>La manovra di bilancio per il 2005.....</i>	<i>12</i>
<i>a) Le entrate tributarie.....</i>	<i>12</i>
<i>b) Le spese</i>	<i>13</i>
<i>c) La finanza decentrata.....</i>	<i>14</i>
<i>Valutazione della manovra di bilancio.....</i>	<i>15</i>
<i>Conclusioni</i>	<i>17</i>

Il quadro internazionale

La ripresa ciclica internazionale, rafforzatasi negli Stati Uniti dalla primavera del 2003 e sostenuta dalla crescita delle economie dell'Asia, si è diffusa nel 2004 in più aree del globo. L'attività economica mondiale ha proseguito a espandersi a ritmi sostenuti nel primo trimestre; nel secondo il tasso di crescita è diminuito, anche per effetto del rialzo dei prezzi del petrolio.

Negli Stati Uniti il tasso di incremento del prodotto tra il primo e il secondo trimestre è sceso dal 4,5 al 3,3 per cento in ragione d'anno. Il rincaro energetico ha inciso sulla spesa delle famiglie, nettamente decelerata dal 4,1 all'1,6 per cento. Si è però notevolmente rafforzata, nel secondo trimestre, l'attività di investimento, cresciuta di quasi il 14 per cento.

Negli Stati Uniti l'aumento dell'occupazione dipendente, contenuto in giugno e in luglio, è stato di 128 mila unità in agosto e di 96 mila in settembre. La dinamica dei consumi privati dovrebbe risalire attorno al 4 per cento nel terzo trimestre. L'andamento dei principali indicatori anticipatori negli ultimi mesi fa comunque emergere incertezze sull'intensità, non sul persistere, della ripresa nella parte finale dell'anno.

I rincari dei prodotti energetici non hanno finora avuto effetti sull'inflazione di fondo e sulle aspettative. La Riserva federale riporterà gradualmente il tasso di interesse sui *Federal Funds* verso livelli ritenuti di equilibrio.

Il Fondo monetario internazionale stima la crescita del prodotto negli Stati Uniti per quest'anno al 4,3 per cento, dal 3 del 2003. Sarebbe ancora del 3,5 per cento nel 2005, un valore in linea con l'espansione del potenziale produttivo. Il proseguimento della ripresa trarrà sostegno dalle buone condizioni reddituali e patrimoniali delle imprese e del sistema bancario e dalle favorevoli condizioni di finanziamento. Dato il venir meno dell'impulso fiscale, l'evoluzione del mercato del lavoro sarà cruciale per la dinamica dei consumi.

Secondo le valutazioni più recenti del *Congressional Budget Office*, il disavanzo federale complessivo nell'anno fiscale 2004 sarebbe pari al 3,6 per cento del prodotto, un risultato di circa mezzo punto percentuale migliore di quanto stimato la scorsa primavera, ascrivibile all'andamento più favorevole della congiuntura. Anche tenendo conto dei

provvedimenti di sgravio fiscale approvati in questo mese il disavanzo scenderebbe al 3,0 per cento circa del prodotto nel 2005.

In Giappone nel secondo trimestre l'attività produttiva ha decelerato, in parte per effetto della caduta degli investimenti pubblici. Il rallentamento è temporaneo; nel terzo trimestre il prodotto tende di nuovo ad accelerare. Secondo il Fondo monetario internazionale nella media del 2004 la crescita sarebbe del 4,4 per cento; scenderebbe però al 2,3 nel prossimo anno.

Il prodotto nei paesi emergenti dell'Asia continua a svilupparsi a tassi dell'ordine del 7 per cento sia nel 2004 sia nel 2005.

In America latina, dopo un triennio di stagnazione dell'attività produttiva, tutte le economie dei principali paesi stanno tornando a espandersi a un ritmo elevato; il Fondo monetario stima una crescita del 4,6 per cento nel 2004 e del 3,6 nel 2005.

L'acuirsi delle tensioni internazionali e il forte aumento dei prezzi del petrolio gettano un'ombra sull'andamento della ripresa internazionale. Le valutazioni dei maggiori centri e istituzioni internazionali continuano tuttavia a essere improntate a un ottimismo di fondo. L'economia mondiale nel 2004 crescerà del 5 per cento, il tasso più elevato nell'ultimo quarto di secolo; nel 2005 l'aumento del prodotto è ancora previsto superiore al 4 per cento.

La congiuntura nell'area dell'euro e in Italia

Nel primo semestre del 2004 la crescita del prodotto nell'area dell'euro è stata pari al 2,2 per cento in ragione d'anno. La ripresa si è confermata debole in confronto al ciclo mondiale. Tra i principali paesi, il ritmo di sviluppo è stato più elevato in Francia.

Nelle economie dell'area, con l'eccezione di quella tedesca, la crescita del prodotto ha tratto sostegno principalmente dai consumi; l'accumulazione di capitale è proseguita a un ritmo modesto, pari a mezzo punto percentuale in ragione d'anno. In Germania la crescita del prodotto interno lordo è stata sospinta dalle esportazioni; la domanda finale interna è diminuita, proseguendo la tendenza avviata nella seconda metà del 2001.

Con il consolidarsi della ripresa del commercio mondiale, nel primo semestre del 2004 le esportazioni dell'area sono aumentate del 7 per cento in ragione d'anno, il valore più elevato dalla fine del 2000. Nonostante un significativo incremento delle importazioni, il contributo all'aumento del prodotto derivante dall'interscambio con l'estero è risultato positivo, pari a 0,7 punti percentuali.

In Italia nel primo semestre l'attività economica ha segnato una lieve accelerazione; il tasso di crescita è tuttavia rimasto nettamente al di sotto di quello del resto dell'area.

L'andamento della nostra economia ha continuato a risentire della debolezza delle esportazioni. Queste sono ancora diminuite in quantità nel primo semestre pur in presenza della ripresa a livello mondiale e nell'area dell'euro; nel secondo trimestre si è tuttavia registrato un aumento che lascia sperare in un migliore andamento nella seconda metà dell'anno. Nel primo semestre le importazioni sono invece cresciute. Nel complesso ne è derivato un contributo negativo all'espansione del prodotto per 0,5 punti percentuali, 0,9 punti in ragione d'anno.

Si è fatta più intensa dal 2002 la più volte ricordata perdita di quote sul mercato mondiale.

Misurata sulla base dei costi unitari del lavoro, la competitività di prezzo è diminuita nel corso del biennio 2002-03 del 16 per cento, valore superiore di 13 e 8 punti a quanto rilevato per le esportazioni rispettivamente tedesche e francesi. Il divario riflette principalmente l'andamento della produttività, risultata in calo nel nostro Paese.

La domanda interna, grazie al basso livello dei tassi di interesse e alla disponibilità di credito, è stata sostenuta dalla ripresa del processo di accumulazione. L'incremento della spesa delle famiglie è stato in linea con l'evoluzione registrata in media per gli altri paesi europei.

Nell'area dell'euro, l'inflazione al consumo è salita nel secondo trimestre al 2,3 per cento, sospinta dalle tensioni sui mercati dei prodotti energetici. In Italia la dinamica dei prezzi al consumo armonizzati si è collocata dal secondo trimestre su un livello analogo a quello medio degli altri paesi.

Secondo le rilevazioni di *Consensus Forecasts*, in settembre gli operatori professionali hanno previsto che l'inflazione media nel 2004 si attesti al 2,3 per cento in Italia e al 2,1 nel complesso dell'area dell'euro.

Nel comparto dei servizi l'incremento nel primo semestre del costo del lavoro per unità di prodotto è risultato superiore di oltre due punti percentuali a quello medio dei

maggiori paesi dell'area. Nell'industria in senso stretto, il divario ha superato su base annuale i quattro punti, ancora in connessione con un andamento meno favorevole della produttività.

Nella prima metà dell'anno l'occupazione, dopo il sostanziale ristagno nel secondo semestre del 2003, ha mostrato una ripresa; essa è stata più intensa rispetto agli altri paesi dell'area. Il tasso di disoccupazione, calcolato sulla base della nuova indagine sulle forze di lavoro, ha continuato a diminuire; nel secondo trimestre del 2004, al netto dei fattori stagionali, si è portato all'8,1 per cento; negli altri paesi dell'area è rimasto stabile.

Con l'acuirsi delle tensioni sui mercati petroliferi, non sono ancora emersi in Italia segnali di un'accelerazione del prodotto nella seconda metà dell'anno.

Nel complesso del 2004 l'aumento del prodotto dovrebbe portarsi all'1,2 per cento, contro il 2 per l'area dell'euro. La ripresa produttiva dovrebbe rafforzarsi nel prossimo anno. Interventi di politica economica sono necessari per portare la crescita dell'economia in Italia intorno al 2 per cento, in linea con quella prevista in media per gli altri paesi dell'area.

Le difficoltà nel controllo dei conti pubblici negli ultimi anni

Nell'ultimo triennio il ripetuto ricorso a misure di carattere temporaneo ha consentito di contenere i disavanzi e ha evitato effetti restrittivi sull'attività economica. Esso ha tuttavia differito alcuni oneri a esercizi futuri; i condoni e le altre misure a carattere temporaneo hanno distolto l'attenzione dall'andamento di fondo dei conti pubblici; è stata rinviata la correzione strutturale dei disavanzi e delle spese.

Nell'ultimo quinquennio la spesa primaria corrente è cresciuta in media del 5,0 per cento l'anno; la sua incidenza sul prodotto, dal 37,4 nel 1998 è salita al 37,9 per cento nel 2001 e al 39,4 nel 2003. Con l'ulteriore aumento atteso per l'anno in corso, l'incidenza torna in prossimità dei livelli dei primi anni novanta, inferiore solo al picco del 1993.

Un riequilibrio duraturo dei conti pubblici richiede riforme strutturali della spesa, interventi di razionalizzazione, adeguati vincoli di bilancio per gli enti decentrati.

Tra il 1998 e il 2003 la pressione fiscale, includendo anche il gettito dei condoni, è rimasta sostanzialmente invariata, poco al di sotto del 43 per cento.

L'avanzo primario è progressivamente diminuito, dal 5,2 per cento del prodotto nel 1998 al 3,9 nel 2001, al 2,9 nel 2003. Nell'ultimo anno, se si escludono le misure di carattere temporaneo, si colloca al di sotto dell'1 per cento del prodotto, livello nettamente inferiore a quello necessario per assicurare la riduzione significativa del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Nello scorso biennio la flessione del rapporto è stata affidata a entrate di natura temporanea, a operazioni finanziarie e a vendite di cespiti patrimoniali.

Un contributo al contenimento del disavanzo è derivato dalla riduzione della spesa per interessi, dall'8,0 per cento del prodotto nel 1998 al 5,3 nel 2003. Sul miglioramento ha influito la diminuzione del costo del denaro su scala internazionale.

Va infine ricordato che tra il 1999 e il 2003 il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche al netto delle dismissioni è risultato in media superiore all'indebitamento netto di circa 1,6 punti percentuali del prodotto, valore non in linea con l'esperienza degli anni precedenti. L'elevato fabbisogno si è riflesso sulla dinamica del debito.

Le difficoltà nel controllo dei disavanzi sono divenute evidenti nel corso di quest'anno.

Il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del luglio del 2003 aveva indicato, per il 2004, un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dell'1,8 per cento del prodotto. Era prevista una crescita economica del 2,0 per cento.

L'obiettivo è stato più volte rivisto.

Nella primavera di quest'anno si sono palesati rischi di un superamento della soglia del 3 per cento del prodotto. La *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) fissava ancora l'indebitamento netto al 2,9 per cento; il conseguimento dell'obiettivo era condizionato al verificarsi di una serie di eventi caratterizzati da margini di incertezza.

In maggio il Governo riconosceva, in sede europea, il rischio di sconfinamenti oltre la soglia del 3 per cento e prospettava la possibilità di adottare ulteriori misure per mantenere il disavanzo del 2004 al di sotto della soglia.

Lo scorso 31 maggio indicammo come probabile uno sconfinamento del disavanzo fino al 3,5 per cento in assenza di immediati interventi di contenimento.

Il 5 luglio il Consiglio europeo prendeva atto dell'impegno del Governo ad attuare i necessari interventi correttivi; rilevava la necessità di un attento monitoraggio dei nostri conti pubblici nei mesi successivi. Venivano quindi approvate misure di riduzione del disavanzo del 2004 stimate ufficialmente in 7,6 miliardi, lo 0,6 per cento del prodotto.

Il DPEF di fine luglio ha fatto emergere l'effettiva situazione dei conti pubblici, caratterizzati da un forte squilibrio anche per l'anno 2005. Tenendo conto degli interventi appena definiti, è stata confermata al 2,9 per cento del prodotto la stima dell'indebitamento netto del 2004.

L'avanzo primario è stato valutato pari al 2,4 per cento del prodotto, in flessione di mezzo punto rispetto all'anno precedente a causa dei minori introiti dei condoni. Nelle stime, la pressione fiscale si riduce di un punto percentuale, al 41,8 per cento; le spese primarie correnti crescono in rapporto al prodotto di tre decimi di punto, al 39,7 per cento.

Per l'anno in corso l'impatto sul saldo primario del complesso delle misure con effetti transitori può essere stimato nell'ordine di un punto percentuale del prodotto, circa la metà degli effetti registrati nel 2003.

Per il solo settore statale, nei primi nove mesi dell'anno il fabbisogno, al netto di regolazioni debitorie e dismissioni, è stato di 51,1 miliardi, superiore di oltre 7 miliardi a quello del corrispondente periodo del 2003. L'espansione del fabbisogno sarebbe stata superiore in assenza dei provvedimenti adottati in luglio.

Il DPEF indica per il 2004 una riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto di 0,2 punti percentuali, al 106,0 per cento. L'apporto delle dismissioni mobiliari è valutato in 19,5 miliardi, pari all'1,4 per cento del prodotto.

Gli obiettivi di finanza pubblica per il 2005 e gli anni successivi

In assenza di correzioni l'indebitamento, secondo quanto indicato nel DPEF, si porterebbe nel 2005 al 4,4 per cento del prodotto, valore nettamente più alto di quelli indicati nei documenti precedenti. Per gli anni successivi si prevede un leggero

miglioramento dei saldi; come di consueto, tuttavia, la previsione è basata sul criterio della legislazione vigente, che non include gli oneri per i rinnovi contrattuali e per i nuovi progetti di investimento.

Nel quadro tendenziale il fabbisogno, di cassa, del settore statale del 2005 viene valutato in quasi 6 punti percentuali del prodotto; ne deriverebbe l'arresto del processo di riduzione del peso del debito pubblico.

È apparso necessario un ripensamento dell'azione di finanza pubblica.

La manovra correttiva per il 2005 è stata stabilita in 24 miliardi, 1,7 punti percentuali del prodotto, di cui 17 miliardi riconducibili a misure a carattere permanente.

L'obiettivo di indebitamento netto per il 2005, in precedenza fissato all'1,5 per cento, è stato portato al 2,7 per cento del prodotto; l'avanzo primario è stato indicato nel 2,6 per cento.

Al fine di contenere l'espansione del debito è stato stabilito in 100 miliardi l'importo degli introiti da ottenere nel quadriennio 2005-08 attraverso operazioni di privatizzazione, cessione di crediti e dismissioni immobiliari.

In settembre la *Nota di aggiornamento* del DPEF e la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) hanno confermato l'obiettivo di indebitamento netto per il 2005 e ridotto al 2,4 per cento quello per l'avanzo primario. L'incidenza del debito sul prodotto dovrebbe scendere dal 106,0 per cento atteso per il 2004 al 104,1, beneficiando già nel 2005 della realizzazione di consistenti dismissioni patrimoniali.

Nel triennio successivo l'indebitamento netto scenderebbe gradualmente sino allo 0,9 per cento del prodotto nel 2008.

In occasione della presentazione della manovra di bilancio sono stati annunciati anche i valori programmatici delle entrate e delle spese complessive per l'anno 2005. Includendo gli effetti della legge finanziaria, che non contiene gli sgravi fiscali connessi con il proseguimento della riforma tributaria, demandati a un apposito provvedimento, il totale delle entrate crescerebbe del 2,8 per cento in termini nominali. I tributi aumenterebbero del 3,5 per cento a fronte dell'incremento dell'1,6 per cento implicito nel quadro tendenziale indicato nel DPEF. La spesa primaria corrente salirebbe del 2,6 per cento, contro il 3,7 tendenziale. La spesa in conto capitale, senza contabilizzare i proventi delle dismissioni immobiliari, crescerebbe del 2,7 per cento.

La manovra di bilancio per il 2005

La manovra di bilancio presentata lo scorso 29 settembre mira a una correzione dell'indebitamento netto del 2005 pari a 24 miliardi. In base alla relazione tecnica, gli effetti derivanti dal disegno di legge finanziaria ammontano a 22,6 miliardi; l'ulteriore correzione del saldo deriverebbe da modifiche disposte con le tabelle di rimodulazione degli stanziamenti allegate al disegno di legge.

Sono previsti aumenti netti di entrate tributarie per 5,6 miliardi, risparmi di spesa per circa 8,4 e proventi per operazioni sugli attivi patrimoniali per 7,1; questi ultimi derivano da operazioni di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, per 4,1 miliardi, e dal trasferimento di parte della rete stradale a società sotto il controllo dello Stato, per 3,0 miliardi. Risparmi per 1,5 miliardi deriverebbero da misure che incidono sulla spesa per interessi.

Il Governo ha annunciato la presentazione di provvedimenti per rafforzare lo sviluppo, a integrazione della manovra di bilancio per il 2005. Tali interventi dovrebbero includere riduzioni dell'IRAP e delle imposte sul reddito delle famiglie e incentivi per l'innovazione e la competitività. Come indicato nel DPEF dello scorso luglio, il finanziamento di questi interventi richiede il reperimento di risorse aggiuntive rispetto a quelle previste dal disegno di legge finanziaria.

a) Le entrate tributarie

La manovra di 5,6 miliardi sulle entrate tributarie è composta da aumenti del gettito per 7,1 e da minori entrate per 1,5.

Il programmato aumento del gettito è riconducibile per 5,1 miliardi a un complesso di norme volte ad accrescere le basi imponibili.

Verranno introdotte norme dirette a modificare la disciplina degli studi di settore e a potenziarne l'utilizzo ai fini di accertamento; sono attesi proventi per 3,8 miliardi.

In particolare, si prevedono una revisione quadriennale degli studi di settore, da effettuare d'intesa con le associazioni professionali e di categoria, e il loro aggiornamento annuale e automatico sulla base degli andamenti degli aggregati di

contabilità nazionale. Verrà introdotta in via definitiva la possibilità di adeguare, senza sanzioni e oneri, le dichiarazioni alle risultanze degli studi.

Le risultanze degli studi di settore saranno alla base del concordato preventivo triennale, che troverà applicazione, progressivamente, dal prossimo anno; a questa norma non è associato alcun effetto di gettito nel 2005.

Ulteriori 1,3 miliardi deriveranno principalmente da disposizioni volte ad ampliare le basi imponibili relative agli immobili e alle società cooperative e da provvedimenti riguardanti l'IVA per specifici settori.

Un insieme di altre norme dovrebbe assicurare ulteriori 2 miliardi di entrate: gli aumenti della tassazione nel settore dei tabacchi e in quello del lotto, le disposizioni sull'enalotto e sui videogiochi dovrebbero garantire maggiori entrate per circa 1 miliardo; sono previsti altri interventi, in gran parte a carattere transitorio, per un ammontare complessivo di circa 1 miliardo.

Minori entrate per 1,5 miliardi discendono dalla proroga di alcune agevolazioni settoriali nel campo dell'imposizione indiretta.

b) Le spese

I risparmi netti rispetto all'espansione tendenziale della spesa sono valutati in 8,4 miliardi.

Essi sono connessi principalmente con la fissazione di un limite programmatico del 2 per cento all'incremento nominale della spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai valori di preconsuntivo per l'anno in corso. Da tale limitazione sono escluse le spese per le prestazioni sociali in denaro, le contribuzioni al bilancio comunitario e le spese per gli Organi costituzionali; per le prime il tasso di crescita previsto dal Governo è pari al 3,9 per cento. Per il complesso delle spese primarie il DPEF indica un accrescimento tendenziale per il 2005 dell'ordine del 5 per cento.

In base alle valutazioni ufficiali, il vincolo alla crescita delle spese consentirebbe una riduzione delle erogazioni delle Amministrazioni centrali pari a 3,3 miliardi; sono inclusi in tale ammontare 2,1 miliardi relativi alle spese in conto capitale. Con riferimento alle Amministrazioni locali i minori esborsi ammonterebbero a 1,3 miliardi.

Risparmi per circa 4,3 miliardi sono attesi dal comparto sanitario. Il disegno di legge finanziaria fissa il livello delle spese del Servizio sanitario nazionale per il 2005 a 88,3 miliardi a fronte di un valore tendenziale pari a 92,5 indicato nel DPEF del luglio scorso. Il tetto di spesa fissato per il 2005 risulta inferiore di 1,4 miliardi all'ammontare indicato per il 2004 nello stesso documento.

Sono infine previsti incrementi di spesa, per 0,9 miliardi, riguardanti l'istruzione, il pubblico impiego e altre voci correnti e in conto capitale.

c) La finanza decentrata

Per il complesso degli enti territoriali il rispetto del limite del 2 per cento all'incremento nominale della spesa viene perseguito attraverso la revisione del Patto di stabilità interno. Per gli Enti locali il vincolo alla crescita del saldo viene sostituito con un tetto sulla dinamica della spesa, omogeneo a quello previsto per le Regioni.

Secondo il disegno di legge finanziaria le spese per investimenti possono eccedere il limite previsto solo a fronte di maggiori entrate derivanti da aumenti di aliquote e tariffe. Dal 2005 gli enti decentrati potranno nuovamente accrescere le addizionali all'Irpef e le maggiorazioni all'IRAP.

Con riferimento al singolo ente, la regola implica che le spese di cassa correnti e in conto capitale non crescano in misura superiore al 4,8 per cento rispetto al livello dello scorso anno, il 2003. La regola si applica a un aggregato che esclude le spese per il personale, quelle derivanti da operazioni finanziarie e quelle in favore di altre Amministrazioni pubbliche; per le Regioni viene inoltre esclusa la spesa sanitaria, sottoposta a specifiche restrizioni.

Riassumendo, l'incremento delle entrate tributarie, stimato in 5,6 miliardi, è in misura preponderante riconducibile a una serie di interventi volti ad ampliare in maniera permanente le basi imponibili; tra questi, la revisione degli studi di settore rappresenta l'intervento principale a cui è associato un aumento del gettito pari a 3,8 miliardi.

I risparmi netti di spesa, pari a 8,4 miliardi, derivano in gran parte dalla concreta possibilità di applicare il limite del 2 per cento alla crescita delle erogazioni. Se si esclude il comparto della sanità, la nuova regola di programmazione delle spese genera risparmi per

circa 4,6 miliardi. A questi si aggiungono i risparmi previsti nel comparto della sanità per 4,3 miliardi. Un insieme di altri interventi comporta maggiori spese nette per 0,5 miliardi.

Risparmi per 1,5 miliardi derivano da minori interessi netti. Ulteriori riduzioni di spesa, pari a 1,4 miliardi, dovrebbero risultare dalla rimodulazione degli stanziamenti di bilancio realizzata con le tabelle allegate al disegno di legge finanziaria.

Infine, sono previste operazioni sul patrimonio per 7,1 miliardi.

Valutazione della manovra di bilancio

La politica economica del Governo è volta a coniugare il contenimento del disavanzo e del debito con il rilancio della competitività e la tutela del potere d'acquisto delle famiglie.

Con i provvedimenti varati alla fine di settembre sono stati delineati solo gli interventi correttivi che mirano a contenere il disavanzo del 2005 sotto la soglia del 3 per cento.

Gli interventi per il rilancio dell'economia, che includono l'abbattimento del carico fiscale, sono rimandati ad appositi provvedimenti ancora da definire e da approvare entro l'anno.

L'introduzione di un limite alla crescita della spesa costituisce un punto di riferimento per la politica di bilancio; può diventare uno strumento efficace nel perseguimento del riequilibrio della finanza pubblica. Il limite del 2 per cento equivale a mantenere invariata in termini reali l'entità complessiva dei servizi e dei trasferimenti forniti ai cittadini.

Ma è necessario assicurare, ai fini dell'efficacia, sotto il profilo normativo e procedurale, le condizioni perché il limite sia applicato a tutti i capitoli di spesa interessati. È indispensabile un riesame delle necessità di spesa, con riferimento ai singoli capitoli di bilancio; in più casi dovrà essere modificata la legislazione vigente.

L'applicazione del limite al complesso delle spese primarie, senza eccezioni, nell'arco di un quadriennio realizzerebbe nel quadro macroeconomico delineato nella *Nota di aggiornamento* del DPEF una riduzione della loro incidenza sul prodotto di 3,9 punti percentuali.

Nel medio termine, affinché il vincolo non interferisca con un efficiente utilizzo delle

risorse pubbliche, è necessario che le varie componenti del bilancio crescano a tassi diversi, in relazione alle priorità dell'azione pubblica.

Particolare attenzione va rivolta alla spesa per investimenti, anche per i riflessi sull'attività produttiva.

Con riferimento alla finanza decentrata, in un'ottica di responsabilizzazione degli enti nella gestione delle risorse di loro competenza, l'imposizione di limiti alla crescita della spesa dovrebbe essere gradualmente sostituita da regole che riguardino il saldo di bilancio. L'attribuzione di adeguati margini di autonomia fiscale e la definizione dei trasferimenti dal bilancio statale devono accompagnarsi all'obbligo di compensare gli incrementi di spesa con maggiori entrate, evitando l'accumulo di passività che il bilancio statale debba sanare a posteriori.

Circa i due terzi dei risparmi attinenti le spese primarie correnti riguardano il settore sanitario. Occorre evitare la creazione di nuovi debiti sommersi. Solo interventi volti ad accrescere l'efficienza nella gestione dei servizi e a razionalizzare le prestazioni offerte conducono a risparmi di spesa che possano trovare conferma negli anni successivi.

Gli interventi riguardanti il prelievo mirano a ridurre le aree di evasione ed elusione degli obblighi fiscali e a una sua più equa distribuzione. Un'azione graduale e continua in questa direzione oltre che auspicabile è necessaria per garantire la cogenza delle norme tributarie. La reiterazione dei condoni fiscali incide sugli incassi futuri; può minare il rispetto delle norme.

La stima degli effetti delle misure delineate in materia fiscale è inevitabilmente caratterizzata da margini di incertezza. L'efficacia delle norme relative agli studi di settore, da cui si attende un contributo rilevante in termini di gettito già nel 2005, richiede una rapida realizzazione della revisione e dell'aggiornamento degli stessi e, pertanto, una piena e fattiva collaborazione tra l'Amministrazione finanziaria e le organizzazioni coinvolte. Va evitato un aumento del contenzioso.

In assenza di nuovi sgravi, la pressione fiscale, includendo le entrate connesse con i condoni, scenderebbe lievemente nel 2005. La flessione potrebbe annullarsi qualora gli enti decentrati aumentassero le entrate proprie.

Negli ultimi anni si è fatto un significativo ricorso alle dismissioni immobiliari che hanno riguardato beni utilizzati da soggetti privati. Queste cessioni trovano giustificazione in base a considerazioni di efficienza allocativa.

È differente il caso della vendita di immobili necessari per il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, in corso di definizione per mezzo del Fondo Immobili Pubblici, e del prospettato trasferimento di parte delle strade statali a un soggetto esterno alle Amministrazioni pubbliche, ancorché sotto il controllo dello Stato. In entrambi i casi lo Stato si impegna a pagare un canone di utilizzo. Queste operazioni determinano oneri per i bilanci futuri.

I necessari provvedimenti di rilancio dell'economia richiedono il reperimento, su base durevole, di risorse aggiuntive rispetto a quelle previste dal disegno di legge finanziaria.

Conclusioni

La situazione dei conti pubblici italiani emersa a metà dell'anno in corso è grave.

In assenza di correzioni, nei prossimi anni il fabbisogno del settore statale raggiungerebbe 6 punti percentuali del prodotto; il saldo primario risulterebbe negativo. Il peso del debito crescerebbe.

Il *Documento di programmazione economico-finanziaria* dello scorso luglio ha fatto chiarezza riguardo alla situazione dei conti. Per il 2005 ha indicato un indebitamento netto tendenziale pari a 4,4 punti percentuali del prodotto.

È stato delineato un piano di rientro impegnativo e necessariamente, data la dimensione dello sforzo richiesto, graduale.

Nel medio termine il risanamento dei conti pubblici è cruciale per la crescita; favorisce l'attività di investimento; crea spazio per la dotazione di infrastrutture.

L'azione programmata per il contenimento della spesa è volta a interrompere la tendenza al continuo aumento in atto da più anni. Il recupero di basi imponibili potrà consentire, in prospettiva, una riduzione delle aliquote.

Il divario fra fabbisogno e indebitamento netto resta ampio; andrà ulteriormente analizzato.

Restano aree di incertezza e rischi che vanno dissipati per non compromettere i risultati attesi per il saldo di bilancio. Alcuni interventi possono finire con il pesare sugli esercizi futuri.

Nel medio termine, la tenuta dei limiti alla spesa richiede riforme strutturali nei principali comparti del settore pubblico. Ogni intervento di riduzione del prelievo non fondato sul rallentamento dell'espansione delle erogazioni non è sostenibile.

In una più ampia prospettiva, il riequilibrio della finanza pubblica dovrà confrontarsi con il processo in atto di decentramento territoriale di funzioni e compiti; avendo presente l'esigenza di non accrescere i costi amministrativi, il riequilibrio deve corrispondere a principi di coesione e solidarietà.

Il Ministero dell'Economia, le Amministrazioni locali e la Banca d'Italia stanno realizzando il sistema informativo (SIOPE) per la rilevazione, per via telematica, in tempo reale dei dati di contabilità di tutti gli enti pubblici attraverso i tesoriери; esso consentirà di migliorare l'accuratezza e la tempestività delle evidenze contabili dei singoli enti. Piena è la collaborazione del sistema bancario al progetto.

L'andamento dei conti pubblici e il rispetto del limite del 2 per cento andranno sottoposti, per una efficace attuazione delle misure adottate, a un monitoraggio, preferibilmente con periodicità mensile, che potrebbe essere affidato a un'alta Commissione o, comunque, a un adeguato livello istituzionale.

Il conseguimento dell'obiettivo di crescita economica richiede l'avvio immediato di interventi in grado di accrescere la produttività e la competitività.

TAVOLE E GRAFICI

FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI NON CONSOLIDATO*(milioni di euro)*

	Anno			Primi 8 mesi		
	2001	2002	2003	2002	2003	2004 (1)
Fabbisogno netto (escluse regolazioni debitorie e dismissioni)	43.385	31.473	18.894	31.240	33.098	48.360
Regolazioni debiti	9.310	5.328	8.537	1.262	4.437	211
- in titoli	563	1	575	1	573	2
- in contanti	8.747	5.326	7.961	1.260	3.865	209
Dismissioni	-4.603	-1.929	-16.855	-178	-1	-15
Fabbisogno complessivo	48.092	34.871	10.575	32.324	37.535	48.556
COPERTURA						
Titoli a medio e a lungo termine	11.931	21.350	13.656	30.526	19.481	35.721
Titoli a breve termine	11.691	-97	6.083	16.761	22.924	24.389
Conti correnti presso la Banca d'Italia	-2.119	212	8.013	-16.348	-19.259	-34.553
Altri debiti verso Banca d'Italia	42	111	136	95	48	-99
Raccolta dell'amministrazione postale	16.410	11.496	-64.806	3.226	5.122	298
Prestiti di IFM	-2.375	-1.419	-3.002	-3.788	-2.311	-157
Altri debiti	4.761	-280	46.316	-273	1.779	17.347
Debiti emessi all'estero (2)	7.750	3.499	4.179	2.126	9.751	5.611
<i>Per memoria</i>						
Fabbisogno netto del Settore Statale (3)	40.017	30.849	42.681	34.378	33.188	42.533

(1) Dati provvisori.

(2) Includono i *commercial paper*.

(3) Fonte: Relazione Trimestrale di Cassa e comunicati stampa del Ministero dell' Economia e delle finanze.

FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE*(milioni di euro)*

	Anno			Primi 8 mesi		
	2001	2002	2003	2002	2003	2004 (1)
Fabbisogno netto (escluse regolazioni debitorie e dismissioni)	45.621	37.046	44.712	33.453	34.676	51.785
Regolazioni debiti	9.310	5.328	8.537	1.262	4.437	211
- in titoli	563	1	575	1	573	2
- in contanti	8.747	5.326	7.961	1.260	3.865	209
Dismissioni	-4.603	-1.929	-16.855	-178	-1	-15
Fabbisogno complessivo	50.328	40.445	36.393	34.537	39.113	51.981
COPERTURA						
Titoli a medio e a lungo termine	12.984	22.729	15.063	31.079	18.835	36.088
Titoli a breve termine	11.573	-40	6.057	16.813	22.970	24.315
Conti correnti presso la Banca d'Italia	-2.119	212	8.013	-16.348	-19.259	-34.553
Altri debiti verso Banca d'Italia	42	111	136	95	48	-99
Raccolta dell'amministrazione postale	16.410	11.496	-64.806	3.226	5.122	298
Prestiti di IFM	-2.442	-1.406	-4.066	-3.780	-3.140	1.829
Altri debiti	4.761	-397	68.757	-273	3.686	18.274
Debiti emessi all'estero (2)	9.116	7.739	7.241	3.726	10.851	5.829

(1) Dati provvisori.

(2) Includono i *commercial paper*.

**EFFETTI DEGLI INTERVENTI SUL CONTO ECONOMICO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**
(milioni di euro)

Tav. 3

ENTRATE	
Maggiori entrate	14.190
Dismissione attivi patrimoniali	7.000
Dismissione beni o diritti demaniali	100
Interventi su basi imponibili	5.060
<i>Potenziamento studi di settore</i>	3.810
<i>Imposizione sul reddito delle società cooperative</i>	470
<i>Imposizione redditi immobiliari diversi dall'abitazione principale</i>	310
<i>Revisione estimi catastali</i>	120
<i>Misure di contrasto all'evasione in materia di IVA</i>	190
<i>Tassa sui rifiuti solidi urbani</i>	160
Aumento aliquota base tabacchi	500
Videogiochi, lotto e enalotto	480
Imposta sostitutiva per l'affrancamento riserve in sospensione d'imposta	270
Altre entrate	780
Minori entrate	-1.460
Proroga sgravi fiscali settore agricolo	-740
Proroga regime parziale detraibilità IVA su auto aziendali	-180
Proroga al 2005 sgravi in materia di accise	-240
Proroga al 2004 agevolazioni trasportatori	-120
Altre entrate	-180
VARIAZIONE NETTA ENTRATE	12.730
SPESE	
Minori Spese	-9.230
Spese correnti delle Amministrazioni centrali (limite 2%)	-1.200
Spese in conto capitale delle Amministrazioni centrali (limite 2%)	-2.060
Sanità	-4.250
Altre spese delle Amministrazioni locali (limite 4,8%)	-1.270
Altre spese	-450
Maggiori spese	900
Istruzione	110
Pubblico impiego	80
Altre spese correnti	610
Altre spese in conto capitale	100
VARIAZIONE NETTA SPESE	-8.330
RIDUZIONE COMPLESSIVA SALDO PRIMARIO	21.060
Interessi	-1.520
RIDUZIONE COMPLESSIVA INDEBITAMENTO NETTO (1)	22.580

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali.

La tavola non include gli effetti derivanti dalle modifiche disposte con le tabelle allegate al disegno di legge finanziaria.

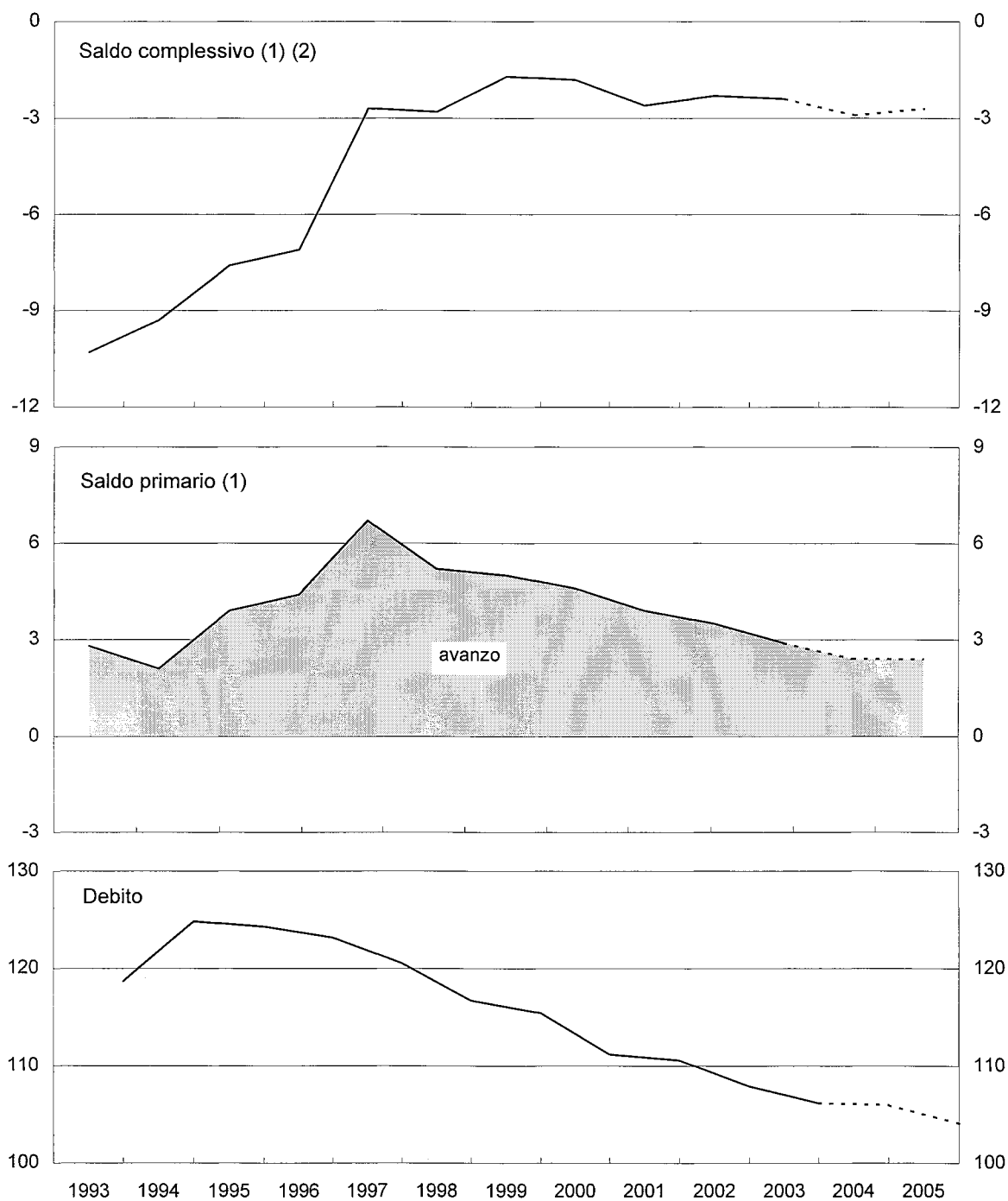
I QUADRI PROGRAMMATICI: DPEF 2004-07, DPEF 2005-08 E RELATIVE NOTE DI AGGIORNAMENTO (1)
(in percentuale del PIL)

Voci	2003	2004				2005			2006			2007			2008	
	consuntivo	DPEF 2004-07		DPEF 2005-08		DPEF 2004-07	DPEF 2005-08		DPEF 2004-07	DPEF 2005-08		DPEF 2004-07	DPEF 2005-08		DPEF 2005-08	
		luglio	sett. (2)	luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)	luglio	sett. (2)
Indebitamento netto	2,4	1,8	2,2	2,9	n.d.	1,2	2,7	2,7	0,5	2,2	2,0	-0,1	1,7	1,4	1,2	0,9
<i>di cui: corrente</i>	0,2	n.d.	-0,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>in conto capitale</i>	2,2	n.d.	2,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Avanzo primario	2,9	3,1	2,9	2,4	n.d.	3,8	2,6	2,4	4,6	3,3	3,3	5,2	4,0	4,0	4,8	4,7
Entrate totali	46,3	n.d.	44,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>di cui: pressione fiscale</i>	42,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Spese primarie	43,5	n.d.	41,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>di cui: correnti</i>	39,4	n.d.	38,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>in conto capitale</i>	4,1	n.d.	3,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Spesa per interessi	5,3	4,9	5,1	5,3	n.d.	5,0	5,3	5,1	5,0	5,5	5,3	5,1	5,7	5,4	6,0	5,6
Debito	106,2	104,2	105,0	106,0	n.d.	101,7	104,1	104,1	99,4	101,9	101,9	97,1	99,3	99,2	98,1	98,0

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

(2) Note di aggiornamento del DPEF per gli anni 2004-07 e 2005-08 presentate dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Economia e delle finanze rispettivamente il 30 settembre del 2003 e del 2004.

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

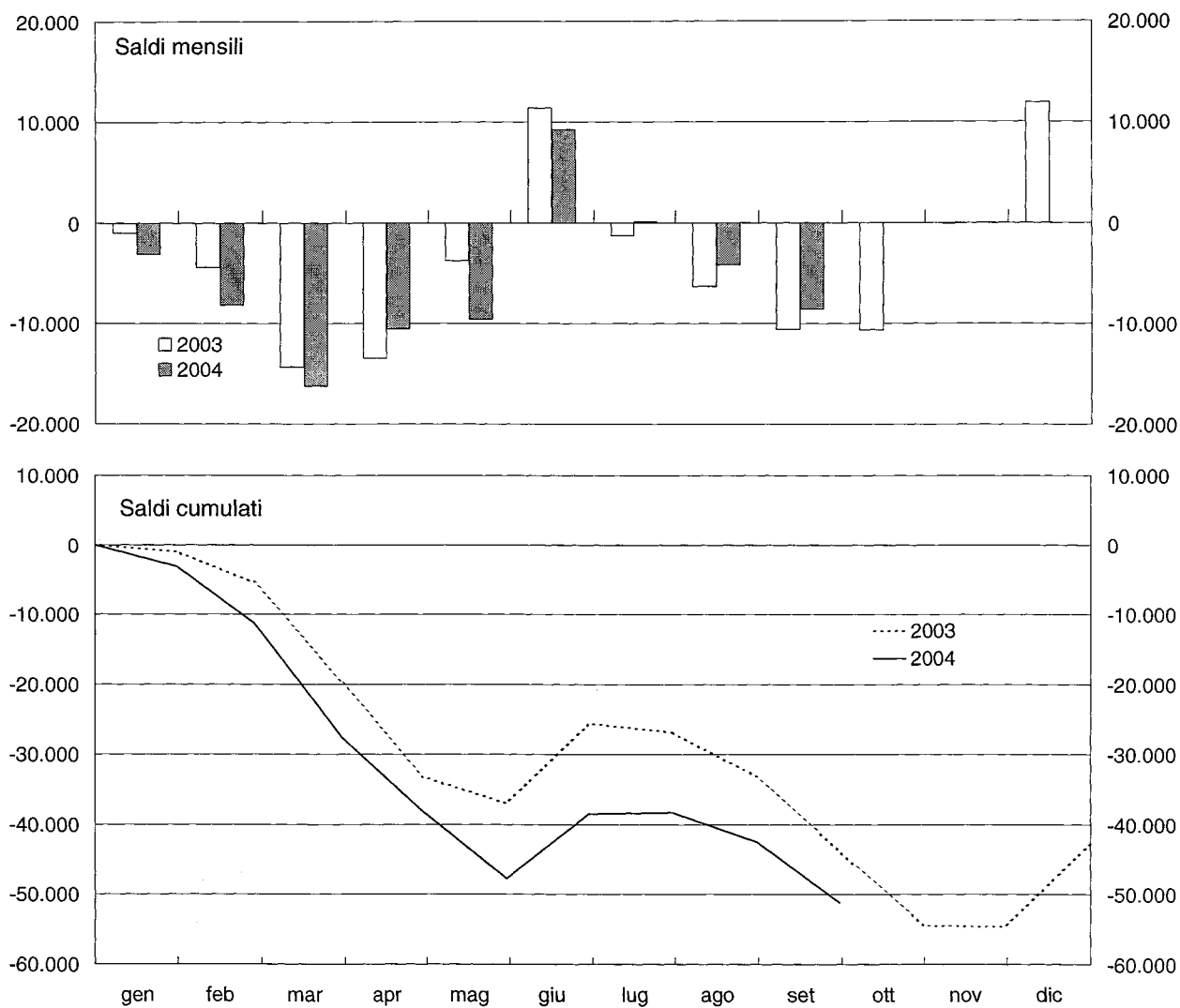


Fonte: elaborazioni su dati Istat e, per il debito, Banca d'Italia. Per il 2004 e il 2005, *Nota di aggiornamento del DPEF per gli anni 2005-08*.

(1) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS.

(2) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di *forward rate agreement*.

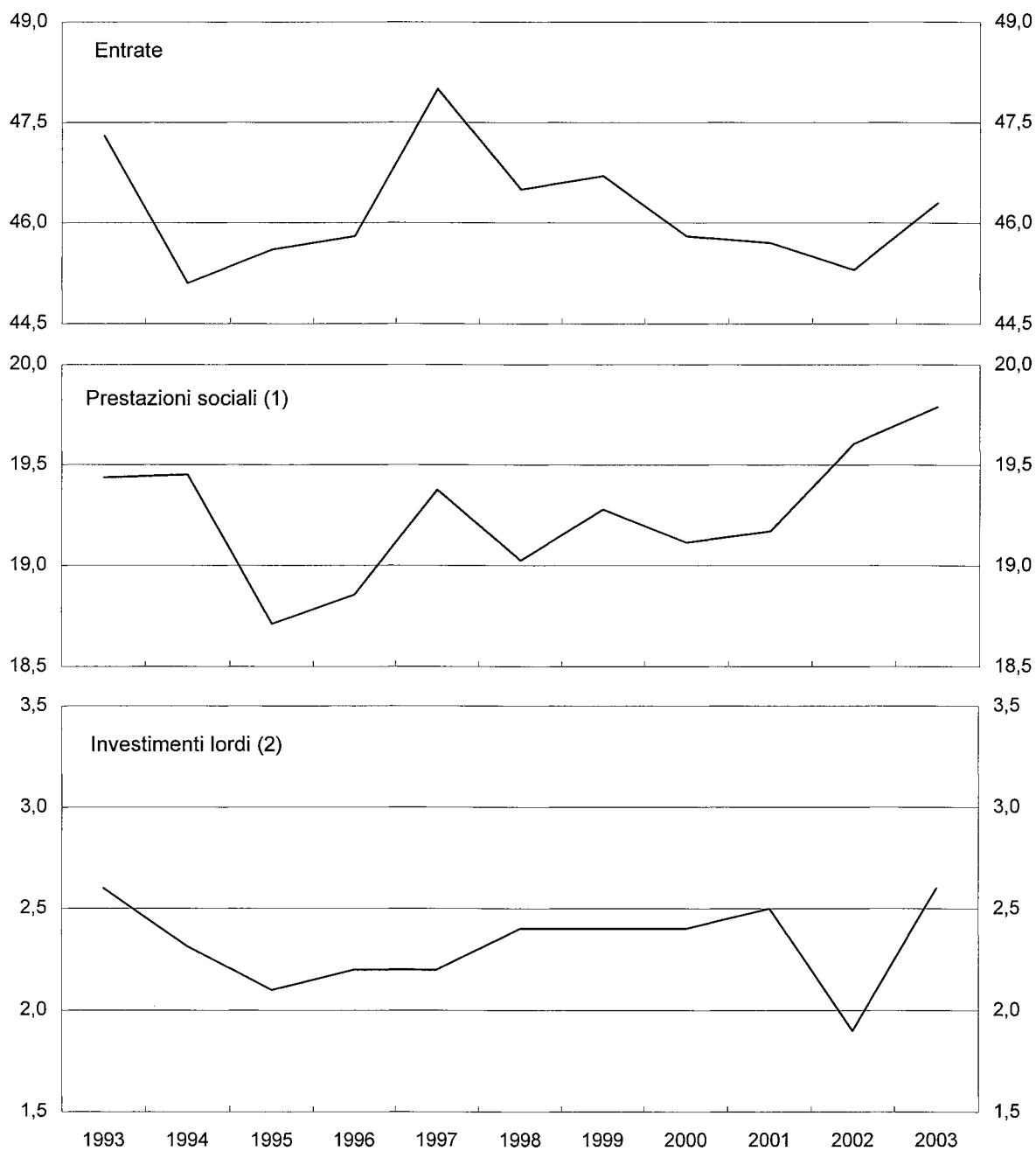
**IL PROFILO MENSILE DEL FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE
NEL 2003 E NEL 2004 (1)**
(milioni di euro)



Fonte: Relazione Trimestrale di Cassa e comunicati stampa del Ministero dell'Economia e delle finanze.

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

**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 questa voce sono registrati, con segno negativo, i proventi della cessione di beni del patrimonio pubblico.