

Commissioni riunite

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

**Attività conoscitiva preliminare
all'esame dei documenti di bilancio
per il periodo 2004-2006**

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Senato della Repubblica
10 ottobre 2003

Sommario

1. Il quadro internazionale e l'economia italiana.....	5
1.a La congiuntura internazionale.....	5
1.b L'economia dell'area dell'euro e dell'Italia.....	6
2. La finanza pubblica nel 2003.....	8
3. Gli obiettivi della finanza pubblica per il 2004.....	11
4. La manovra di bilancio per il 2004.....	12
4.a Le entrate.....	12
4.b Le spese.....	13
5. Valutazione della manovra di bilancio	14
6. Prospettive di medio termine. Conclusioni.....	16
ALLEGATO: L'esigenza di una riforma del settore pensionistico.....	19

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

1.a La congiuntura internazionale

L'economia mondiale sembra avere superato la fase di ristagno avviatasi nell'autunno del 2002 e proseguita fino alla scorsa primavera. Dopo la conclusione del conflitto in Iraq si sono gradualmente manifestati miglioramenti, dapprima degli indicatori finanziari, successivamente di quelli reali. Vi sono attese di un rafforzamento dell'attività produttiva nella restante parte dell'anno, seppure con intensità differenziata nelle varie aree del globo.

Negli Stati Uniti, dopo la bassa crescita registrata nell'ultimo trimestre del 2002 e nel primo di quest'anno, il prodotto è tornato a espandersi nel secondo trimestre a ritmi più sostenuti, del 3,3 per cento in ragione d'anno. Vi hanno contribuito l'eccezionale aumento della spesa militare, l'accelerazione dei consumi delle famiglie e una ripresa degli investimenti produttivi. L'attività economica si è ulteriormente rafforzata nel corso del terzo trimestre, a ritmi stimati in circa il 5 per cento in ragione d'anno. Nel mese di settembre si è interrotto l'andamento cedente dell'occupazione.

Secondo le recenti previsioni del Fondo monetario internazionale, la crescita del prodotto negli Stati Uniti sarebbe pari quest'anno al 2,6 per cento. Salirebbe al 3,9 nel 2004. La ripresa è il risultato del permanere di condizioni monetarie fortemente espansive e del dispiegarsi degli effetti delle misure di bilancio approvate lo scorso maggio; il mantenimento di tassi di crescita elevati dell'economia statunitense richiede la prosecuzione della tendenza al miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro. Destano preoccupazione il continuo peggioramento del saldo corrente con l'estero che sta avendo effetti rilevanti sulle quotazioni del dollaro e l'andamento dei conti pubblici. Secondo le stime più recenti del *Congressional Budget Office*, il disavanzo federale complessivo si

amplierebbe, dall'1,5 per cento del prodotto nell'anno fiscale 2002, al 3,7 per cento nel 2003. Dovrebbe aumentare al 4,3 per cento nel 2004.

In Giappone, nella prima metà del 2003 il prodotto è aumentato a ritmi superiori alle attese, sospinto dalla forte espansione delle esportazioni verso gli altri paesi dell'area asiatica e dall'accelerazione degli investimenti. Secondo le previsioni dell'FMI, l'aumento del prodotto sarebbe quest'anno del 2 per cento. La fase di crescita dovrebbe proseguire nel prossimo anno.

Nel primo semestre l'economia cinese è cresciuta di circa l'8 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente. In America latina l'attività produttiva tende a migliorare; in diversi paesi, in particolare in Brasile, le condizioni finanziarie e il clima di fiducia stanno ponendo le basi per un rafforzamento della produzione.

1.b L'economia dell'area dell'euro e dell'Italia

La debolezza ciclica che da circa un anno caratterizza le principali economie dell'area dell'euro si è accentuata nella prima metà dell'anno. In Francia, nel secondo trimestre il prodotto è calato al ritmo annuo dell'1,3 per cento, dopo essersi accresciuto dello 0,3 nei tre mesi precedenti. In Germania l'attività ha subito nel semestre una flessione dello 0,6 per cento su base annua. In Italia il prodotto è tornato a ristagnare nel primo semestre, dopo la temporanea ripresa nella seconda metà del 2002.

L'andamento dell'economia italiana ha risentito della flessione delle esportazioni, cadute di quasi il 12 per cento in ragione d'anno nella prima metà del 2003. La contrazione delle esportazioni è stata più pronunciata di quella registrata in Germania e Francia, rispettivamente del 2,7 e del 5,5 per cento. Si stima che il commercio mondiale sia cresciuto di circa un punto percentuale.

La perdita di quote sul mercato mondiale è stata per l'Italia assai più intensa che per il resto dell'area; un parziale recupero delle esportazioni si è avuto nel corso dell'estate. Nel complesso dei primi nove mesi è continuata la tendenza cedente delle quote avviate dalla metà dello scorso decennio. Rilevante è stata la perdita di competitività di prezzo delle

nostre produzioni nel corso dell'ultimo biennio, in connessione anche con l'apprezzamento dell'euro. Il modello di specializzazione rimane incentrato sulle produzioni più esposte alla concorrenza dei paesi emergenti.

Tra il quarto trimestre del 2000 e il quarto trimestre del 2002 la perdita di competitività di prezzo delle nostre esportazioni è stata pari al 7,5 per cento, contro il 5,5 in Germania e il 3,7 in Francia. La competitività di prezzo delle imprese italiane si è ulteriormente ridotta nel corso del primo semestre del 2003, di circa il 4 per cento.

Nella nostra economia, la domanda interna nel primo semestre è stata sostenuta soprattutto dall'accumulo di scorte, che ha sospinto la crescita complessiva del prodotto per quasi 2,5 punti percentuali in ragione d'anno.

Riflettendo il moderato andamento del potere di acquisto, la spesa delle famiglie ha rallentato rispetto alla seconda metà dello scorso anno, dal 2,5 all'1,8 per cento.

L'accumulazione di capitale si è contratta nel primo semestre del 7,7 per cento in ragione d'anno.

Attenendosi agli indici ufficiali elaborati dall'Istat, l'inflazione al consumo, su base armonizzata, è calata leggermente al 2,7 per cento in agosto, ma in settembre si sarebbe riportata al 2,9. Nell'area dell'euro l'inflazione ha oscillato intorno al 2 per cento dai mesi primaverili. La dinamica dei prezzi dei servizi risulta caratterizzata nel nostro Paese da un più elevato grado di vischiosità. Non si è ancora manifestata la graduale decelerazione che ha caratterizzato i prezzi dei servizi in altre grandi economie, dopo il temporaneo impulso scaturito lo scorso anno dal cambio del segno monetario.

Nel primo semestre del 2003, sulla base dei conti nazionali, il numero degli occupati è aumentato dello 0,9 per cento rispetto al semestre precedente, dell'1,3 rispetto allo stesso periodo del 2002. La rilevazione sulle forze di lavoro di luglio ha registrato tuttavia un arresto della crescita dell'occupazione, che si è assestata sui livelli della precedente rilevazione di aprile. Il tasso di disoccupazione, dopo una lunga fase di riduzione, si è stabilizzato all'8,7 per cento; in agosto era pari al 9,4 per cento in Germania e Francia, all'11,4 in Spagna.

Nel corso dei mesi estivi sono emersi segnali di miglioramento del quadro congiunturale, pur nel persistere di una diffusa incertezza circa i tempi e l'intensità della ripresa produttiva. In Italia l'indice del clima di fiducia delle imprese industriali nell'ultimo bimestre ha segnato un recupero. Vi si contrappone il persistere di un basso livello dell'indice relativo alle famiglie. Il dato di settembre indica un lieve miglioramento, confermato dal rimbalzo delle immatricolazioni di autoveicoli.

Nella media del terzo trimestre la produzione industriale crescerebbe di circa mezzo punto percentuale, interrompendo la tendenza negativa avviatasi nell'ultima parte del 2002.

Risulta plausibile l'ipotesi di un modesto aumento del prodotto italiano nel terzo trimestre, intorno allo 0,2 per cento rispetto al periodo precedente. In assenza di un significativo miglioramento nella parte finale dell'anno, nel 2003 la crescita del prodotto rimarrebbe inferiore al mezzo punto percentuale.

Il conseguimento di un'espansione pari all'1,9 per cento nel complesso del 2004 richiederebbe di realizzare, nel corso del prossimo anno, un tasso di crescita superiore al 3,0 per cento.

2. *La finanza pubblica nel 2003*

Il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del luglio del 2002 aveva indicato per il 2003 un obiettivo di indebitamento netto dello 0,8 per cento del prodotto. Per l'avanzo primario l'obiettivo era pari al 5,1. Era prevista una crescita economica del 2,9 per cento.

Nel settembre del 2002 la *Nota di aggiornamento* del DPEF, alla luce del deterioramento dei saldi di bilancio e della revisione al 2,3 per cento della crescita attesa, portava l'obiettivo dell'indebitamento netto all'1,5 per cento del prodotto. L'avanzo

primario programmatico veniva abbassato al 4,5 per cento. Si mirava a una riduzione del rapporto tra il debito e il prodotto di 4,4 punti.

Per il conseguimento degli obiettivi veniva varata una manovra correttiva dell'ordine di un punto percentuale del prodotto. Larga parte della correzione aveva natura temporanea.

Lo scorso aprile, la *Relazione trimestrale di cassa* (Rtc) e l'aggiornamento della *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) per il 2003 ridimensionavano fortemente la crescita attesa, all'1,1 per cento. La stima dell'indebitamento netto veniva portata al 2,3 per cento del prodotto, lo stesso valore rilevato a consuntivo per il 2002. Si prevedeva, tra i due anni, un consistente aumento del fabbisogno sia per il settore statale, dal 2,1 al 3,2 per cento del prodotto, sia per il settore pubblico, dal 3,2 al 3,6 per cento.

Il DPEF per gli anni 2004-2007 del luglio scorso confermava sostanzialmente le valutazioni sui conti pubblici. La crescita prevista per il 2003 veniva invece ulteriormente ridotta allo 0,8 per cento.

La *Nota di aggiornamento* del DPEF e la RPP dello scorso settembre hanno ancora ridotto la valutazione del tasso di crescita del prodotto, allo 0,5 per cento, e hanno innalzato ulteriormente l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il fabbisogno del settore statale, portandoli rispettivamente al 2,5 e al 3,5 per cento del prodotto. L'incidenza dell'avanzo primario delle Amministrazioni pubbliche diminuirebbe nell'anno in corso al 2,8 per cento; il rapporto tra il debito e il prodotto è indicato in riduzione di sette decimi di punto, dal 106,7 al 106,0 per cento.

Il valore attualmente indicato per l'indebitamento netto è superiore di un punto percentuale rispetto all'obiettivo fissato nell'autunno del 2002. L'avanzo primario è inferiore di 1,7 punti; il calo riflette in parte la diminuzione della crescita attesa per l'anno in corso.

Le spese primarie correnti segnerebbero un aumento del 4,4 per cento, contro il 2,9 indicato un anno fa; la loro incidenza sul prodotto aumenterebbe di tre decimi di punto rispetto al 2002, al 38,5 per cento.

Il gettito delle sanatorie fiscali è risultato largamente superiore alle stime iniziali. Nel disegno di legge di assestamento del bilancio dello Stato gli incassi di quest'anno sono indicati in quasi 13 miliardi; a questi si aggiungeranno gli introiti della rata da versare nel 2004, che saranno anch'essi contabilizzati nel 2003 ai fini dell'indebitamento netto. Nelle stime governative la pressione fiscale salirebbe di 0,6 punti percentuali; al netto dei condoni segnerebbe una riduzione di circa mezzo punto.

Le maggiori entrate delle sanatorie fiscali sono in parte compensate dal rinvio al 2004 delle previste operazioni di cartolarizzazione immobiliare.

L'impatto delle misure con effetti transitori, quali condoni e dismissioni immobiliari, ammonta nel complesso a circa 1,5 punti percentuali del prodotto. Si tratta di un valore analogo a quello del 2002 e pari a circa tre volte quello del 2001. Queste stime non considerano gli oneri transitori connessi con gli incentivi agli investimenti, di difficile valutazione.

Tenendo conto degli effetti negativi esercitati sul saldo dal ciclo economico e di quelli positivi derivanti dalle misure di natura transitoria, l'avanzo primario strutturale può essere valutato in poco meno del 2 per cento del prodotto.

Il fabbisogno netto delle Amministrazioni pubbliche nei primi otto mesi del 2003 è stato pari a circa 32 miliardi, inferiore di 2 miliardi al risultato del corrispondente periodo del 2002.

Nei primi nove mesi dell'anno il fabbisogno del settore statale, al netto di regolazioni debitorie e dismissioni, è stato di 44 miliardi, superiore di 3 miliardi al risultato del corrispondente periodo del 2002.

Torna ad ampliarsi il divario fra il fabbisogno e l'indebitamento netto.

La riduzione indicata per il rapporto tra il debito e il prodotto implica ulteriori significativi interventi.

3. *Gli obiettivi della finanza pubblica per il 2004*

Il DPEF dello scorso mese di luglio fissava per il 2004 un obiettivo di indebitamento netto dell'1,8 per cento del prodotto. Il disavanzo tendenziale era indicato nel 3,1 per cento. La crescita economica era prevista nel 2,0 per cento.

Per conseguire gli obiettivi, il DPEF prospettava una manovra correttiva dell'ordine di 16 miliardi, circa l'1,2 per cento del prodotto; di questi 5,5 avrebbero riguardato misure strutturali.

La *Nota di aggiornamento* del DPEF e la RPP per il 2004 hanno innalzato l'obiettivo per l'indebitamento netto al 2,2 per cento del prodotto. La previsione della spesa per interessi è stata portata al 5,1 per cento; l'avanzo primario è stato ridotto al 2,9 per cento. Vengono mantenute invece sostanzialmente inalterate le valutazioni relative alla crescita del prodotto e all'indebitamento netto tendenziale.

A seguito della revisione dell'obiettivo per l'indebitamento netto, al 2,2 per cento, l'entità della manovra correttiva è stata ridotta a 11 miliardi: alle misure di contenimento del disavanzo per 16 miliardi prefigurate nel DPEF di luglio, sono stati affiancati interventi a sostegno dello sviluppo per 5 miliardi.

Le previsioni scontano risparmi di spesa, valutati intorno a 2-3 miliardi, attribuiti all'esclusione dell'Anas dal comparto delle Amministrazioni pubbliche.

Il fabbisogno programmatico del settore statale è pari al 3,7 per cento del prodotto (3,4 nelle valutazioni del DPEF di luglio). Si amplierebbe ancora il divario rispetto all'indebitamento netto. Il rapporto tra il debito e il prodotto scenderebbe di un punto percentuale.

L'incidenza delle entrate sul prodotto diminuirebbe di circa un punto, riflettendo principalmente il venire meno delle entrate straordinarie delle sanatorie del 2003. Il rapporto tra le spese correnti primarie e il prodotto scenderebbe di due decimi di punto. Il calo dell'incidenza delle spese in conto capitale, dal 4,2 al 3,5 per cento, rifletterebbe le

dismissioni immobiliari programmate per il 2004 e la già rilevata espunzione del bilancio dell'Anas dai conti delle Amministrazioni pubbliche.

4. *La manovra di bilancio per il 2004*

La manovra di bilancio è definita dal disegno di legge finanziaria e dal decreto legge n. 269 che vi concorre funzionalmente; essa prevede una correzione dell'indebitamento netto di 11 miliardi, pari a circa 0,8 punti percentuali del prodotto.

Gli interventi in riduzione del saldo ammontano a 16 miliardi; di questi 14,3 derivano da maggiori entrate e 1,7 da minori spese.

Sono previsti interventi a sostegno dell'economia per circa 5 miliardi, derivanti per 2,8 miliardi da maggiori erogazioni e per 2,2 da minori entrate.

La componente transitoria della manovra, riguardante prevalentemente le entrate, ammonterebbe a circa 10 miliardi, valore inferiore a quello del 2003.

4.a Le entrate

Le misure di aumento del gettito, con effetti pari a 14,3 miliardi, hanno quasi tutte carattere transitorio; fanno eccezione gli introiti attesi dal provvedimento riguardante i contributi sociali dei soggetti che prestano collaborazione coordinata e continuativa e dalla revisione del regime fiscale applicabile ai videogiochi e alle scommesse.

Entrate per 7,6 miliardi sono attese da sanatorie. In particolare, si programmano un condono edilizio, un concordato preventivo per le imprese, relativamente alle imposte sui redditi del biennio 2003-04, e lo slittamento al 2004 della riapertura dei termini per le sanatorie fiscali introdotte con la legge finanziaria per il 2003.

Inoltre, sono programmate dismissioni immobiliari, da effettuare anche per il tramite di operazioni di cartolarizzazione, con proventi pari a 5 miliardi.

Le misure in riduzione delle entrate, per 2,2 miliardi, hanno natura transitoria. Quasi la metà di tale diminuzione non corrisponde a un effettivo sgravio, ma deriva da un anticipo al 2003 del versamento delle accise sugli oli minerali. Le altre misure sono costituite principalmente da proroghe di agevolazioni riguardanti l'imposizione indiretta.

Tra gli incentivi fiscali in favore delle imprese, è prevista, per un solo anno, l'esclusione dall'imponibile ai fini delle imposte sui redditi di una parte dei costi di ricerca e sviluppo e la riduzione al 20 per cento, per due anni, dell'aliquota dell'imposizione sui redditi per le società che avviano nel 2004 la quotazione in un mercato regolamentato dell'Unione europea. Questi provvedimenti non avranno un impatto significativo sul gettito del prossimo anno.

Nel 2004 le imprese saranno interessate anche dall'entrata in vigore delle norme riguardanti la nuova imposta sul reddito delle società, peraltro non incluse nella manovra di bilancio. Nell'ambito di queste disposizioni è indicata anche la riduzione dell'aliquota d'imposta al 33 per cento.

Nel complesso le maggiori entrate nette ammontano a 12,1 miliardi.

4.b Le spese

Gli interventi di riduzione delle erogazioni, 1,7 miliardi, riguardano principalmente il pubblico impiego e la trasformazione in società per azioni della Cassa DD.PP. e della SACE. La Cassa DD.PP. per una parte della sua attività verrebbe a configurarsi come ente creditizio. Come tale dovrà essere soggetta a tutte le disposizioni del Testo Unico Bancario. La mera trasformazione della natura giuridica della Cassa non ha implicazioni sulla posizione patrimoniale netta dell'operatore pubblico; l'impatto sul debito pubblico lordo dipenderà dalle scelte relative alla riattribuzione delle attività e delle passività della Cassa e ai suoi rapporti finanziari con lo Stato.

A seguito dell'espunzione della Cassa DD.PP. e della SACE dal settore delle Amministrazioni pubbliche le erogazioni si riducono di 0,9 miliardi. Dal blocco delle assunzioni e dalle limitazioni all'utilizzo di personale a tempo determinato sono attesi risparmi per 0,5 miliardi. Altri provvedimenti minori consentono risparmi di spesa corrente per circa 0,3 miliardi.

Gli aumenti di spesa, pari a 2,8 miliardi, riguardano principalmente i dipendenti pubblici, l'impiego di lavoratori socialmente utili e le agevolazioni per gli autotrasportatori.

Le maggiori erogazioni per il pubblico impiego ammontano a 1,1 miliardi. Esse comprendono stanziamenti per il finanziamento dei rinnovi contrattuali e oneri per il personale del settore sanitario per il biennio 2002-03. Le spese per l'impiego di lavoratori socialmente utili negli istituti scolastici sono valutate in 0,4 miliardi. Erogazioni per 0,3 miliardi sono connesse con il rinnovo delle agevolazioni in favore degli autotrasportatori. Aumenti di spesa per 0,3 miliardi riguardano il finanziamento delle missioni internazionali e le misure di sostegno alle famiglie che prevedono l'introduzione di un assegno per ogni figlio secondogenito o successivo. Altri provvedimenti minori comportano uscite correnti, per 0,5 miliardi, e in conto capitale, per 0,2.

Il complesso degli interventi determina maggiori spese nette per 1,1 miliardi.

5. Valutazione della manovra di bilancio

Il quadro del 2004 definito dal DPEF del luglio scorso presentava elementi di rischio. Nella *Nota di aggiornamento* di fine settembre la stima dell'indebitamento netto tendenziale è rimasta invariata pur in presenza di nuovi elementi informativi, quali la contabilizzazione nel 2003 delle rate dei condoni da versare nel 2004 e la revisione al rialzo della stima della spesa per interessi.

La manovra di bilancio è volta a conciliare il contenimento del disavanzo nel 2004 con il rafforzamento delle politiche di rilancio degli investimenti pubblici e privati e con il sostegno della domanda delle famiglie.

Il quadro programmatico indica la sostanziale invarianza, in rapporto al prodotto, della spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche (al netto delle dismissioni immobiliari e degli effetti della trasformazione dell'Anas in Spa). L'attività di Infrastrutture Spa, coinvolgendo il settore privato, è volta a consentire la realizzazione dell'ampio e articolato programma di opere pubbliche definito dal Governo.

Il rilancio degli investimenti privati è affidato a nuovi incentivi volti a favorire la spesa per ricerca e sviluppo. L'esperienza degli incentivi agli investimenti introdotti negli scorsi anni indica che essi sono efficaci in una fase di espansione dell'economia; non possono rimpiazzare, su base stabile, gli impulsi all'accumulazione derivanti da un favorevole contesto economico; possono influire sui tempi di realizzazione dei progetti. Per l'attività di ricerca e sviluppo un durevole rilancio della capacità innovativa delle imprese italiane richiede la definizione di un disegno organico diretto all'ammodernamento dell'assetto produttivo.

Il sostegno alla spesa delle famiglie riguarda principalmente le agevolazioni relative alle abitazioni e gli incentivi alla natalità. Con riferimento alle prime, va rilevato che si tratta di proroghe di provvedimenti già in vigore in anni precedenti, che hanno dato un impulso significativo all'attività produttiva. L'efficacia dei secondi trarrebbe vantaggio da una revisione dell'insieme delle prestazioni sociali e dei servizi rivolti alla famiglia.

Il contenimento del disavanzo è affidato soprattutto a interventi sulle entrate. Le misure riguardanti le spese determinano nel complesso un peggioramento del saldo. Come negli anni precedenti, gli aumenti di entrata hanno prevalentemente natura transitoria.

Il ricorso a misure temporanee consente di ridurre l'impatto negativo sulle decisioni degli operatori in una fase sfavorevole del ciclo economico. La concentrazione nel tempo di ingenti versamenti può tuttavia generare, nelle famiglie e nelle imprese, vincoli di liquidità.

Alcuni interventi possono comportare maggiori oneri o perdite di gettito negli esercizi futuri. Il reiterato ricorso a condoni determina incertezze sulla cogenza delle norme; possono sorgere problemi applicativi.

Il protrarsi dell'attesa da parte degli operatori economici di interventi volti a correggere in modo strutturale i conti pubblici può influire negativamente sugli investimenti e sulle prospettive di sviluppo.

È necessario intervenire sulla spesa primaria corrente, ponendo le condizioni per ricondurre stabilmente la finanza pubblica italiana verso un sostanziale equilibrio di bilancio.

La fase di rapida discesa del peso degli interessi sul prodotto si sta esaurendo. Le spese primarie correnti restano, in rapporto al prodotto, su livelli leggermente superiori a quelli registrati nella seconda metà degli anni novanta: solo un deciso contenimento della loro crescita può offrire margini per ridurre progressivamente la pressione fiscale; quest'ultima, al netto del gettito dei condoni, nel 2004 segnerebbe una lieve riduzione rispetto all'anno in corso.

6. *Prospettive di medio termine. Conclusioni*

Nei documenti programmatici il Governo ha indicato una politica economica volta a sostenere la crescita e l'occupazione e a ridurre progressivamente il disavanzo.

In un quadro di debolezza ciclica dell'economia, negli ultimi anni il rinvio del riequilibrio del saldo di bilancio ha condotto a un rallentamento della riduzione del peso del debito.

Nel DPEF dello scorso luglio il raggiungimento del pareggio del saldo di bilancio era previsto nel 2007, slittato di un anno rispetto a quanto indicato nel *Programma di stabilità* del novembre del 2002. La *Nota di aggiornamento* del DPEF dello scorso settembre, nonostante il maggiore indebitamento netto previsto per il 2003 e il 2004, ha sostanzialmente confermato l'obiettivo per il 2007, programmando un'azione correttiva più ambiziosa per il triennio 2005-07.

Il pareggio consentirà di abbattere rapidamente il peso del debito pubblico.

Poiché il saldo tendenziale è stato elaborato in base al criterio della legislazione vigente, che non include tra l'altro gli oneri per i rinnovi contrattuali e per i nuovi progetti di investimento, gli interventi correttivi dovranno essere di entità superiore alla mera differenza tra saldi tendenziali e saldi programmatici.

Negli ultimi anni si è registrata una progressiva diminuzione dell'avanzo primario. L'incidenza sul prodotto di tale saldo si è pressoché dimezzata: dal 6,7 per cento del 1997 al 3,4 del 2002. Nelle attuali valutazioni scenderebbe ancora nel 2003, al 2,8 per cento, restando sostanzialmente stabile il prossimo anno. L'avanzo si porterebbe nuovamente al di sopra del 5 per cento del prodotto nel 2007, coerentemente con gli impegni presi in occasione dell'avvio dell'Unione monetaria, come risultato del rafforzamento dell'azione programmata per il triennio 2005-07.

Assumendo l'assenza di nuove misure di natura transitoria e l'invarianza in rapporto al prodotto delle uscite in conto capitale e delle entrate, il conseguimento nel 2007 del pareggio del bilancio, data la previsione indicata per gli interessi, richiederebbe un contenimento della crescita della spesa primaria corrente tale da abbassarne l'incidenza sul prodotto di quasi 3,5 punti percentuali. Un più deciso contenimento consentirebbe il proseguimento della politica di riduzione del carico fiscale e il potenziamento dell'attività di investimento delle Amministrazioni pubbliche.

In prospettiva, l'equilibrio delle finanze pubbliche resta un presupposto fondamentale per creare un clima economico favorevole all'investimento e allo sviluppo.

La credibilità di una strategia volta al riequilibrio permanente delle finanze pubbliche si basa sull'individuazione di chiare linee di riforma nei principali comparti di spesa.

La disponibilità di un quadro analitico delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche faciliterà la definizione dei programmi e la valutazione degli effetti degli interventi. Un contributo significativo in questa direzione verrà dall'attività del Parlamento in materia di riforma della contabilità nazionale.

Vanno intensificati gli sforzi diretti ad accrescere la produttività nei servizi pubblici. La mancanza di una normativa che dia una chiara definizione ai rapporti finanziari tra i

diversi livelli di governo indebolisce gli incentivi all'uso efficiente delle risorse. È necessario volgere le riforme istituzionali alla riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche, al fine di meglio corrispondere alle esigenze dei cittadini.

Occorre proseguire nel rilancio degli investimenti pubblici in infrastrutture, individuare strategie per il sostegno alla ricerca e all'innovazione, invertire la tendenza alla perdita di competitività, recuperare il ritardo nella produzione di beni a più elevata tecnologia.

La capacità di convincere circa la volontà e l'effettiva possibilità di riequilibrare i conti pubblici e ridurre il carico fiscale troverà il consenso per le necessarie riforme, per una politica economica volta allo sviluppo e all'accrescimento dell'occupazione.

ALLEGATO: L'esigenza di una riforma del settore pensionistico

Per la materia previdenziale, oggetto di un emendamento al disegno di legge delega, non è stato ancora deciso il collegamento tecnico-parlamentare con i provvedimenti della sessione di bilancio.

L'esigenza di una riforma pensionistica che completi quelle introdotte negli anni novanta viene dal progressivo e accentuato invecchiamento della popolazione.

L'età media effettiva di pensionamento è attualmente attorno ai 60 anni. L'attesa di vita a tale età, pari a circa 17 anni per gli uomini e a 19 per le donne nel 1960, ha attualmente raggiunto, rispettivamente, i 20 e i 25 anni; salirà ulteriormente, a 24 e 29 anni, nel 2030. Tale miglioramento, combinandosi con il calo della natalità e con la conseguente diminuzione numerica delle schiere di cittadini in età da lavoro, conduce inesorabilmente a un innalzamento dell'incidenza degli anziani sulla popolazione in età attiva. Il rapporto di dipendenza, pari al 14 per cento nel 1960, è salito al 27 nel 2000; si porterà intorno al 46 per cento nel 2030.

Nel 2000 le principali gestioni previdenziali erogavano 88 pensioni per ogni 100 occupati. Nonostante le riforme già introdotte, la Ragioneria Generale dello Stato prevede l'erogazione di 94 pensioni per 100 lavoratori nel 2020 e di 110 pensioni nel 2030.

In questo contesto, solo un innalzamento, graduale ma tempestivo, dell'età di pensionamento può consentire di mantenere invariato il grado di copertura offerto ai lavoratori, ossia il rapporto fra la pensione e la retribuzione; sarà così possibile contemperare il contenimento della spesa con la salvaguardia del tenore di vita dei cittadini anziani.

Le tendenze demografiche e l'evoluzione delle strutture familiari esercitano pressioni sulla spesa anche in altri comparti, tra cui quello sanitario e quello dell'assistenza di lunga durata. Può inoltre essere necessario potenziare altre prestazioni sociali, come quelle per la disoccupazione e quelle per i cittadini in condizioni di povertà.

Una ridefinizione sistematica e globale della normativa darà certezza ai cittadini. Consentirà di salvaguardare, a beneficio anche delle generazioni future, una delle maggiori conquiste sociali del ventesimo secolo.

Le innovazioni normative in materia previdenziale, delle quali potrà compiersi un'attenta disamina non appena sarà stato attivato l'iter parlamentare e ne saranno pienamente definiti i contenuti, possono costituire un passo nella giusta direzione per la riforma del settore pensionistico.

TAVOLE E GRAFICI

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

	Anno			Primi 8 mesi		
	2000	2001	2002	2001	2002	2003 ⁽²⁾
Fabbisogno netto (escluse regolazioni debitorie dismissioni) ⁽¹⁾	29.766	34.814	27.418	20.729	32.688	32.597
Regolazioni debiti	4.601	10.291	5.929	6.661	1.832	4.883
- <i>in titoli</i>	2.665	563	1	357	1	573
- <i>in contanti</i>	1.937	9.728	5.928	6.304	1.831	4.310
Dismissioni ⁽³⁾	-15.450	-4.329	-2.031	-4.321	-178	-1
Fabbisogno complessivo ⁽¹⁾	18.917	40.775	31.317	23.069	34.343	37.479
COPERTURA						
Titoli a medio e lungo termine	18.691	12.049	21.468	15.451	30.623	19.461
Titoli a breve termine	-17.550	11.717	-70	18.986	16.826	22.855
Conti correnti presso la Banca d'Italia	9.708	-2.119	212	-19.621	-16.348	-19.259
Altri debiti verso Banca d'Italia	-1.515	-1.930	2.045	125	2.051	105
Raccolta dell'amministrazione postale	4.660	10.919	7.287	4.659	3.226	4.717
Impieghi bancari ⁽⁴⁾	-6.434	-2.375	-1.819	-3.323	-3.788	-1.919
Altri debiti	1.308	4.761	-480	-390	-373	1.759
Debiti emessi all'estero ⁽⁵⁾	10.050	7.751	2.671	7.181	2.126	9.760
<i>Per memoria</i>						
Fabbisogno netto del Settore Statale ⁽¹⁾	27.386	33.547	26.040	20.898	33.808	33.400

⁽¹⁾ Il segno positivo indica un disavanzo, quello negativo un avanzo.⁽²⁾ Dati provvisori.⁽³⁾ Includono la parte dei proventi delle licenze UMTS destinata alla riduzione del debito (10.709 milioni di euro). La parte rimanente (1.190 milioni di euro) di tali proventi incassati nel 2000 è stata contabilizzata tra le entrate.⁽⁴⁾ Includono rimborsi di mutui contratti dagli enti locali.⁽⁵⁾ Includono i "commercial paper".

FABBISOGNO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE*(milioni di euro)*

	Anno			Primi 8 mesi		
	2000	2001	2002	2001	2002	2003 ⁽²⁾
Fabbisogno netto (escluse regolazioni debitorie dismissioni) ⁽¹⁾	35.959	37.314	33.442	19.603	34.090	31.964
Regolazioni debiti	4.601	10.291	5.929	6.661	1.832	4.883
- <i>in titoli</i>	2.665	563	1	357	1	573
- <i>in contanti</i>	1.937	9.728	5.928	6.304	1.831	4.310
Dismissioni ⁽³⁾	-15.450	-4.329	-2.031	-4.321	-178	-1
Fabbisogno complessivo ⁽¹⁾	25.110	43.275	37.341	21.942	35.744	36.846
COPERTURA						
Titoli a medio e lungo termine	18.873	13.592	22.114	15.943	30.332	18.700
Titoli a breve termine	-17.466	11.293	274	18.930	17.023	22.865
Conti correnti presso la Banca d'Italia	9.708	-2.119	212	-19.621	-16.348	-19.259
Altri debiti verso Banca d'Italia	-1.515	-1.930	2.045	125	2.051	105
Raccolta dell'amministrazione postale	4.660	10.919	7.287	4.659	3.226	4.717
Impieghi bancari ⁽⁴⁾	-2.799	-2.442	-1.806	-5.604	-3.780	-2.740
Altri debiti	1.308	4.761	-480	-390	-373	1.759
Debiti emessi all'estero ⁽⁵⁾	12.342	9.199	7.692	7.901	3.614	10.700

⁽¹⁾ Il segno positivo indica un disavanzo, quello negativo un avanzo.⁽²⁾ Dati provvisori.⁽³⁾ Includono la parte dei proventi delle licenze UMTS destinata alla riduzione del debito (10.709 milioni di euro). La parte rimanente (1.190 milioni di euro) di tali proventi incassati nel 2000 è stata contabilizzata tra le entrate.⁽⁴⁾ Includono rimborsi di mutui contratti dagli enti locali.⁽⁵⁾ Includono i "commercial paper".

**EFFETTI DELLA MANOVRA DI BILANCIO SUL CONTO ECONOMICO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**

(milioni di euro)

ENTRATE	
Maggiori entrate	14.310
Dismissioni patrimonio immobiliare (2)	5.000
Concordato fiscale preventivo (2)	3.580
Condono edilizio (2)	3.090
Indennità occupazione pregressa aree demaniali (2)	460
Videogiochi e scommesse (2)	670
Contributi previdenziali (2)	630
Differimento riapertura termini sanatorie fiscali (2) (3)	500
Altro (2)	380
Minori entrate	-2.180
Riduzione gettito per anticipo versamento accise al 2003 (2)	-980
Proroga sgravi fiscali settore agricolo (4)	-750
Proroga regime parziale detraibilità IVA su auto aziendali (4)	-160
Proroga al 2004 sgravi in materia di accise (2)	-140
Altro (2) (4)	-150
VARIAZIONE NETTA ENTRATE	12.130
SPESE	
Minori Spese	-1.680
Trasformazione Cassa DD.PP. e SACE (2)	-890
Pubblico impiego (4)	-500
Previdenza (2)	-100
Altre spese correnti (2) (4)	-190
Maggiori spese	2.770
Pubblico impiego (4)	1.120
Proroga utilizzo lavoratori socialmente utili nelle istituzioni scolastiche (4)	350
Proroga al 2003 agevolazioni autotrasportatori (2)	320
Missioni internazionali (4)	200
Assegno per il secondo figlio e successivi e politiche sociali (2)	130
Altre spese correnti (2) (4)	500
Investimenti (4)	150
VARIAZIONE NETTA SPESE	1.090
RIDUZIONE COMPLESSIVA DELL'INDEBITAMENTO NETTO PRIMARIO	11.040

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali.

(2) Misure contenute nel decreto legge 30 settembre 2003, n. 269.

(3) L'importo indicato riguarda i versamenti che la Relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento prevede siano effettuati nel 2004. La Relazione tecnica prevede ulteriori versamenti per 370 milioni nel 2005.

(4) Misure contenute nel disegno di legge finanziaria.

I QUADRI PROGRAMMATICI: DPEF 2002-06, DPEF 2003-06 E RELATIVA NOTA DI AGGIORNAMENTO (1)
(in percentuale del PIL)

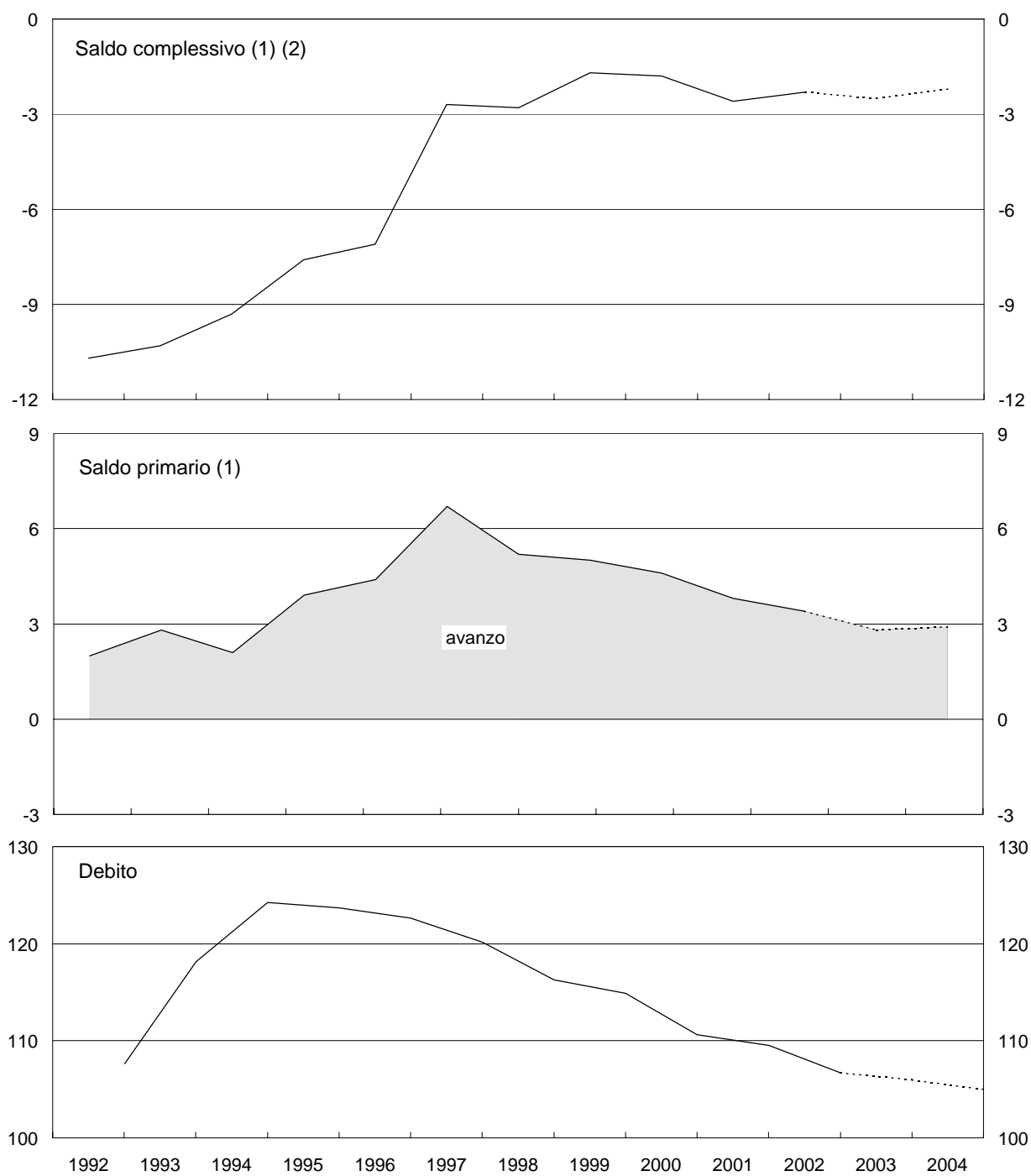
Voci	2002	2003			2004			2005			2006			2007	
	consuntivo	DPEF 2003-06	DPEF 2004-07		DPEF 2003-06	DPEF 2004-07		DPEF 2003-06	DPEF 2004-07		DPEF 2003-06	DPEF 2004-07		DPEF 2004-07	
			luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)		luglio	sett. (2)	luglio	sett. (2)
Indebitamento netto	2,3	0,8	2,3	2,5	0,3	1,8	2,2	-0,1	1,2	1,5	-0,2	0,5	0,7	-0,1	0,0
<i>di cui: corrente</i>	-0,7	-2,2	<i>n.d.</i>	0,1	-2,7	<i>n.d.</i>	-0,5	-2,7	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	-3,1	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
<i>in conto capitale</i>	3,0	3,0	<i>n.d.</i>	2,4	3,0	<i>n.d.</i>	2,8	2,6	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	2,9	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Avanzo primario	3,4	5,1	3,0	2,8	5,5	3,1	2,9	5,8	3,8	3,5	5,7	4,6	4,4	5,2	5,1
Entrate totali	44,9	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	45,6	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	44,7	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
<i>di cui: pressione fiscale</i>	41,6	41,9	<i>n.d.</i>	42,2	41,4	<i>n.d.</i>	41,1	40,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	39,8	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Spese primarie	41,6	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	42,8	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	41,8	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
<i>di cui: correnti</i>	38,2	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	38,5	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	38,3	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
<i>in conto capitale</i>	3,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	4,2	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	3,5	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Spesa per interessi	5,7	5,9	5,3	5,3	5,8	4,9	5,1	5,7	5,0	5,0	5,5	5,0	5,1	5,1	5,1
Debito	106,7	104,5	105,6	106,0	99,8	104,2	105,0	97,1	101,7	103,0	94,4	99,4	100,9	97,1	98,6

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

(2) *Nota di aggiornamento* del DPEF per gli anni 2004-07 presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 30 settembre del 2003 e, per la pressione fiscale, *Relazione previsionale e programmatica* per il 2004 presentata dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 29 settembre del 2003.

Fig. 1

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

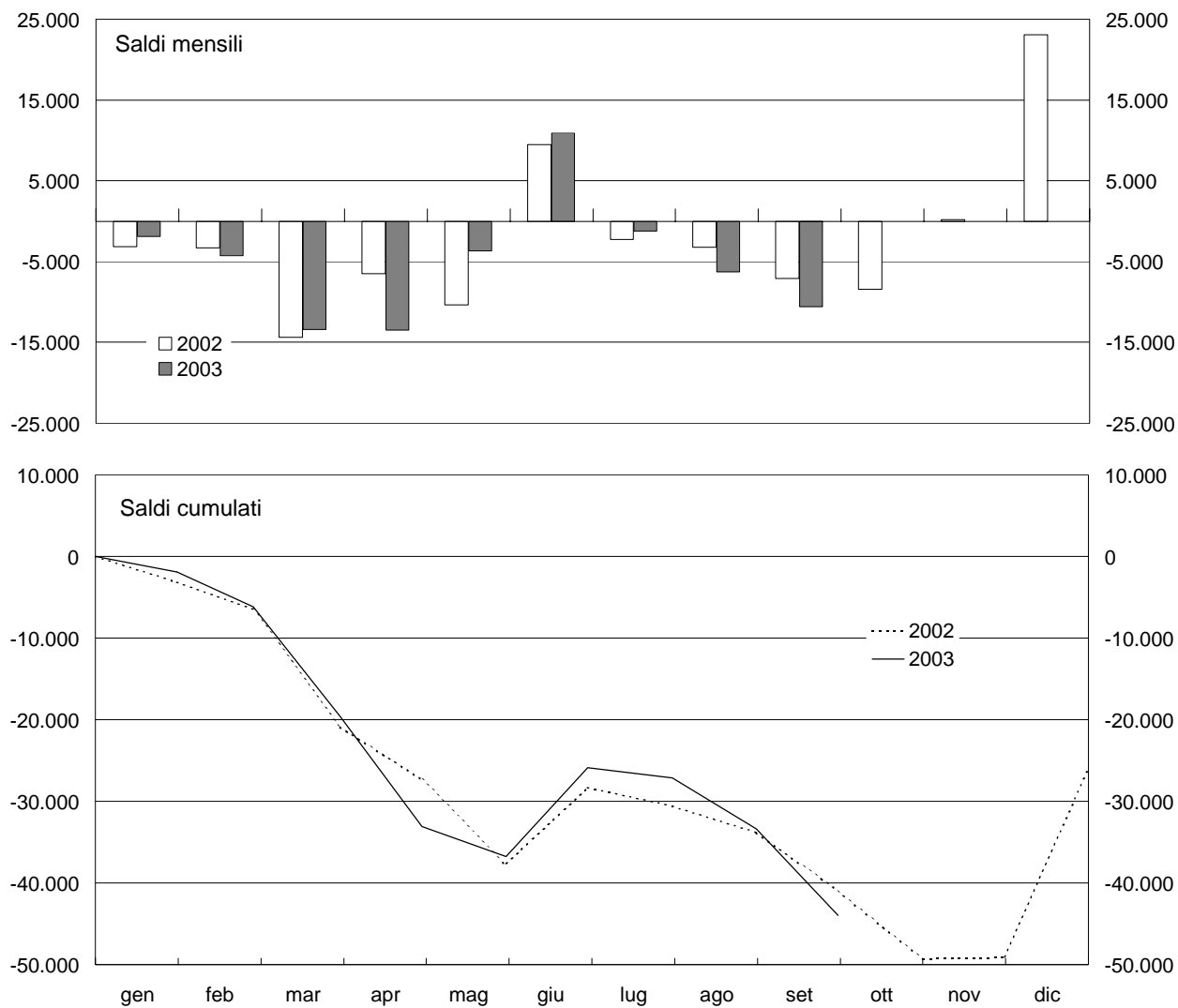


Fonte: elaborazioni su dati Istat e, per il debito, Banca d'Italia. Per il 2003 e il 2004, *Nota di aggiornamento del DPEF per gli anni 2004-07*.

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

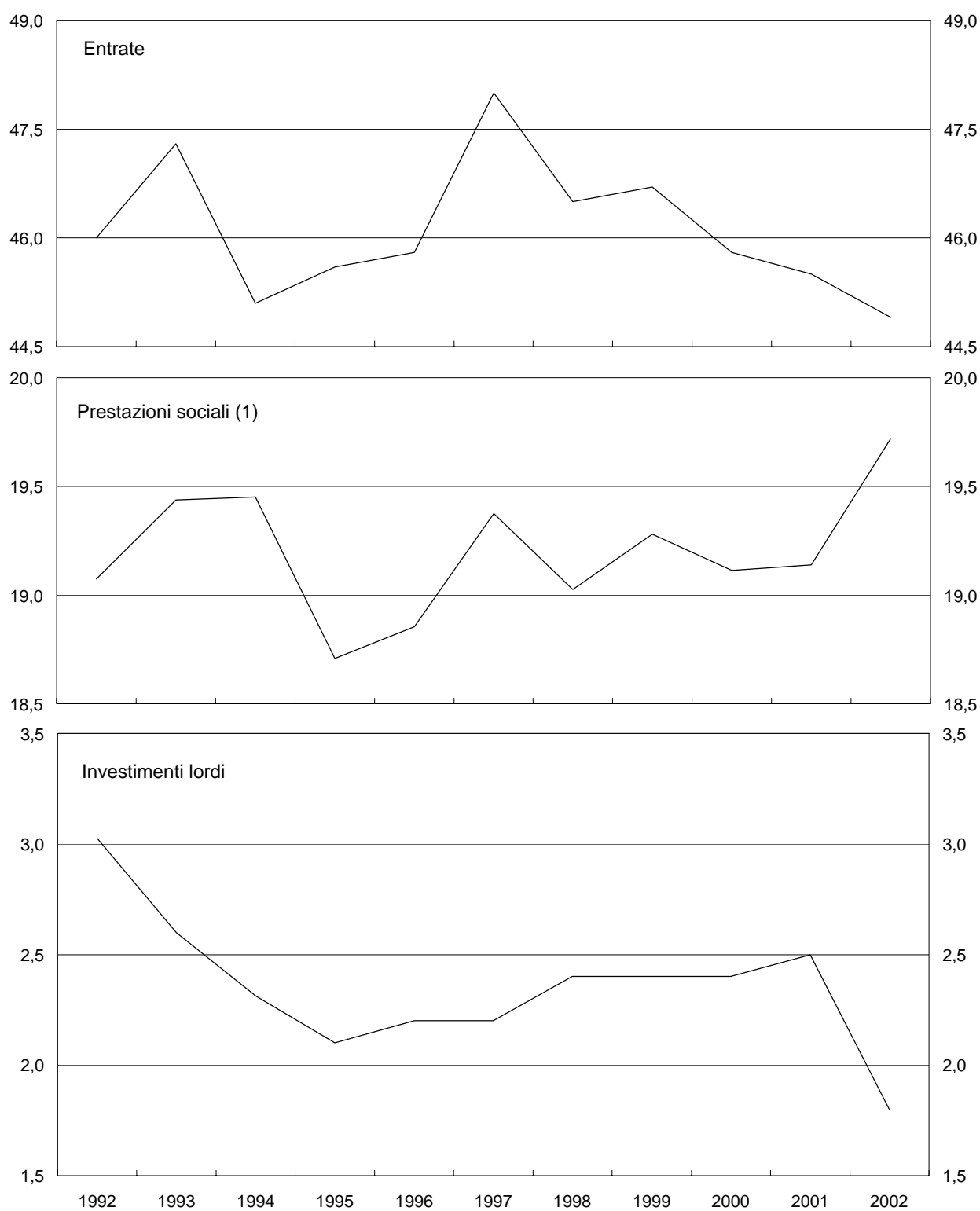
(2) I dati includono gli effetti delle operazioni di swap e di *forward rate agreement*.

**IL PROFILO MENSILE DEL FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE
NEL 2002 E NEL 2003 (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.

**ENTRATE, PRESTAZIONI SOCIALI E INVESTIMENTI
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Inclusive le prestazioni sociali in denaro e quelle in natura.