

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

---

**XIV LEGISLATURA**

---

***SERVIZIO DEL BILANCIO***

## **ELEMENTI DI DOCUMENTAZIONE**

***Documento di programmazione  
economico-finanziaria 2004-2007***

**N. 18**

**Luglio 2003**

## INDICE

<b>Premessa. La funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria nel sistema delle procedure di bilancio: note di sintesi ed aspetti istituzionali.....</b>	<b>pag. 1</b>
---	---------------

### **L'andamento della finanza pubblica**

1. I flussi di finanza pubblica per il 2003.....	pag. 9
2. Le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2004-2007.....	pag. 16
2.1 Scenario macroeconomico tendenziale e programmatico .....	pag. 16
2.2 Andamenti effettivi e strutturali di finanza pubblica .....	pag. 17
2.3 Quadro tendenziale 2004-2007 .....	pag. 21
2.4 Quadro programmatico 2004-2007 .....	pag. 26
2.5 Composizione delle previsioni di entrata e di spesa per il 2004 in base al quadro tendenziale .....	pag. 34

## PREMESSA

### **La funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria nel sistema delle procedure di bilancio: note di sintesi ed aspetti istituzionali.**

Preliminarmente all'analisi del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) relativo al quadriennio 2004-2007, è opportuno ribadire brevemente alcune sintetiche notazioni sulla funzione che questo strumento è venuto assumendo nel sistema delle procedure di bilancio, richiamando peraltro le principali modifiche introdotte al riguardo dalla legge n. 208 del 1999 nonché i risvolti relativi all'argomento del dibattito in corso in Parlamento.

L'andamento delle ultime sessioni di bilancio ha mostrato che le impostazioni di fondo delle manovre di bilancio, così come disegnate dal Governo con il DPEF (e i successivi aggiornamenti) e con i documenti contabili e i disegni di legge collegati che ne davano attuazione (per quest'ultimo aspetto fino alla sessione per il 1999), non sono risultate sostanzialmente modificate nel corso dell'esame parlamentare.

*A questo risultato si può dire abbia contribuito anche la cornice normativa e regolamentare, in materia di discussione e approvazione dei documenti contabili, posta in essere a partire dal 1978 (legge 5 agosto del 1978, n. 468) e modificata con la legge n. 362 del 1988, di prima revisione della legge n. 468. Un ulteriore contributo in tale senso è venuto dalla legge di riforma del bilancio dello Stato (n. 94 del 1997), che ha avuto, tra gli altri, il pregio di permettere una distinzione chiara tra quota consolidata delle grandezze finanziarie iscritte in bilancio e quota discrezionale. Una ulteriore conferma è venuta, a partire dalla sessione per il 2000, dalla già richiamata recente legge di riforma n. 208.*

La sessione di bilancio si caratterizza dunque sia per vincoli di carattere temporale, che garantiscono la concentrazione del processo decisionale, sia per vincoli all'ampiezza dei poteri di emendamento che l'iniziativa

governativa e parlamentare può esprimere nel corso della sessione, una volta approvata la risoluzione, al termine della discussione del DPEF. Questi vincoli, la cui fonte si rinviene nei commi 5 e 6 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata, e nelle disposizioni dei Regolamenti parlamentari che disciplinano la materia, attengono sia all'obbligo di garantire una copertura effettiva (tributaria, contributiva o per riduzione definitiva di precedenti autorizzazioni di spesa) ai maggiori oneri correnti, sia all'obbligo di rispettare il valore del SNF (entrate finali meno spese finali), nonché degli altri saldi-obiettivo, in base a quanto determinato nelle risoluzioni parlamentari per tutti gli anni considerati nel bilancio pluriennale.

*Può essere utile ricordare che la funzione del DPEF nel sistema delle procedure di bilancio può ricondursi, sulla base delle prassi consolidate, ai seguenti profili salienti, visti anche sotto l'aspetto storico-evolutivo:*

**a)** *a partire dal 1989, il parametro di riferimento intorno al quale si è costruito il vincolo finanziario, annuale e triennale, al cui interno devono collocarsi le decisioni legislative con effetti sul bilancio, annuale e triennale, dello Stato e sulla finanza pubblica allargata, è costituito in primo luogo dallo strumento di indirizzo politico (risoluzioni) che le due Camere, con procedura parallela, adottano a conclusione (e comunque non oltre un mese dalla sua presentazione) dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria, presentato dal Governo;*

**b)** *tale parametro di riferimento, che deve poi orientare la formazione da parte del Governo degli strumenti normativi che entrano a comporre la sessione di bilancio vera e propria, è stato fatto coincidere, nella prassi parlamentare, con l'indicazione, nelle risoluzioni che concludono l'esame del DPEF, dei "valori obiettivo", in termini di saldo netto da finanziare di competenza del bilancio statale e di fabbisogno del settore statale. Occorre tuttavia sottolineare che, mentre il saldo netto da finanziare è un valore di competenza giuridica che si rinviene formalmente nei documenti contabili ed è sottoposto ad una esplicita deliberazione legislativa (art. 1, commi 1 e 2 del disegno di legge finanziaria), il fabbisogno del settore statale costituisce invece il prolungamento della gestione per cassa del bilancio e tiene conto di tutte le operazioni di tesoreria le cui stime non sono direttamente riconducibili ad una previa deliberazione parlamentare.*

*Tale punto assume un rilievo del tutto particolare tenuto conto della circostanza che tutti gli obblighi di compensazione e di copertura delle proposte emendative, siano esse di fonte governativa che parlamentare, vanno anzitutto risolti, sulla base delle prassi consolidate nelle ultime sessioni di bilancio, in termini di competenza con riferimento agli effetti sul saldo netto da finanziare, su base annuale e triennale;*

**c)** *a partire dalla sessione di bilancio 1993-95, si è delineato un obbligo di compensare le proposte emendative all'interno dello stesso strumento normativo al quale si riferiscono con riferimento ad una*

*valutazione degli effetti triennali non solo sul saldo netto da finanziare ma anche, in via tendenziale, sul fabbisogno del settore statale; in particolare, con riferimento alle risoluzioni adottate al termine dell'esame dei precedenti DPEF a partire da quello riferito al triennio 1994-96, sono stati esplicitamente previsti i seguenti vincoli:*

*- **sul saldo netto da finanziare:** la risoluzione relativa al DPEF 1994-96 recava l'indicazione del limite massimo dei saldi che la proposta governativa avrebbe dovuto rispettare per ognuno degli anni del triennio. In particolare, per il secondo ed il terzo anno venivano indicati esplicitamente (secondo una innovazione già introdotta nella sessione di bilancio 1993-95) non solo i saldi programmatici da conseguire in ragione del dispiegarsi progressivo di tutte le manovre da mettere in atto nel triennio, ma anche i saldi da ottenere con la prima manovra. I saldi risultanti dalla proposta governativa, vincolati dai tetti resi espliciti nelle risoluzioni, non avrebbero comunque dovuto essere peggiorati in sede di esame parlamentare dei documenti di bilancio. Da queste prescrizioni è derivato per gli emendamenti un vincolo di compensatività dei rispettivi effetti sul saldo netto da finanziare per tutti gli anni considerati nel bilancio pluriennale, vincolo che si è aggiunto a quello sulla copertura degli oneri correnti, così come disciplinato dalla legge n. 468, modificata, e poi sempre richiamato nelle risoluzioni, proprio a significare che si tratta del criterio giuridico di base sul quale si innesta tutto il sistema di vincoli.*

*Le risoluzioni relative al DPEF 1995-97 e 1996-1998 non hanno determinato in valore assoluto i limiti del saldo netto da finanziare per il secondo ed il terzo anno del triennio, come era stato invece fatto nelle risoluzioni relative ai due precedenti DPEF: Governo e maggioranza hanno preferito determinare questi valori indirettamente, come un limite da mantenere comunque al di sotto dell'omologo valore fissato per il primo anno; probabilmente in questa scelta ha prevalso il criterio di definire la direzione di marcia del processo di riduzione del saldo netto, senza peraltro fornire valori numerici che sarebbero potuti essere soggetti ad elementi di aleatorietà;*

*La risoluzione relativa al DPEF 1997-1999 ha confermato tale tendenza facendo presente che per gli anni 1998 e 1999 sarebbero stati indicati i livelli massimi dei saldi, i quali comunque sarebbero dovuti risultare inferiori a quelli del 1997 ed essere tali da rappresentare tappe intermedie verso il conseguimento dei saldi programmatici per i medesimi anni 1998 e 1999. La stessa impostazione è stata mantenuta in occasione della risoluzione relativa al DPEF 1998-2000, la quale ha posto l'obiettivo, per il secondo e il terzo anno, di un saldo netto da finanziare "tendenzialmente pari al fabbisogno", e della risoluzione relativa al DPEF 1999-2001, la quale ha fissato un limite massimo di saldo per il 2000 e il 2001 in misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo comunque inferiore a quest'ultimo. Sostanzialmente analoga l'impostazione della risoluzione relativa al DPEF 2000-2003 (e di quella approvativa della Nota di aggiornamento), con l'indicazione quantitativa dei saldi netti da finanziare per il secondo e terzo anno da considerare come limiti insuperabili;*

*- **sul fabbisogno del settore statale:** il vincolo di compensatività è stato esteso dalle ultime risoluzioni agli effetti sul fabbisogno di cassa del settore statale in relazione agli obiettivi, indicati nelle stesse risoluzioni, da conseguirsi a tale livello. Questa indicazione ha quindi inteso attribuire anche agli effetti sul fabbisogno di cassa del settore statale il significato di un parametro da considerare come tendenzialmente vincolante nel ciclo della discussione dei documenti di bilancio;*

*- **sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione:** a partire dalla risoluzione relativa al DPEF 1998-2000 l'obiettivo aggiuntivo è stato quello dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione, con i relativi effetti sulla riduzione del debito pubblico. A tale obiettivo infatti fa riferimento il trattato di Maastricht nella definizione dei criteri per l'ammissione alla moneta unica. In tal modo, pertanto, anche l'obiettivo relativo all'indebitamento netto della P.A. ha acquistato significato ai fini dei parametri da assumere come tendenzialmente vincolanti nell'ambito della sessione di bilancio;*

*- **sulla tipologia (compensazione interna) degli emendamenti ammissibili nei provvedimenti "collegati":** le ultime risoluzioni antecedenti quelle per il triennio 2000-2003*

avevano introdotto in modo espresso il criterio in base al quale le modifiche ai provvedimenti "collegati" dovevano presentare una configurazione neutrale rispetto alla correzione complessiva che deriva da ognuno dei testi proposti dal Governo, rispetto agli andamenti a legislazione vigente; questa neutralità è stata ulteriormente specificata nel senso che le eventuali modifiche debbano trovare compensazione con connesse modifiche interne all'organizzazione normativa degli stessi "collegati"; in altri termini, operando sull'organizzazione delle norme presentate dal Governo in ogni collegato doveva essere possibile modificare effetti relativi agli interventi correttivi, a condizione tuttavia che il risultato complessivo risultasse invariato e che le modifiche si riferissero a disposizioni o gruppi di disposizioni organizzate nello stesso provvedimento collegato;

- **sul contenuto delle norme da organizzare nei "collegati"**: con la risoluzione con la quale si è approvato il DPEF 1999-2001 sono stati introdotti ulteriori elementi di novità rispetto alla tradizionale prescrizione di provvedimenti collegati caratterizzati dall'esclusivo contenuto in termini di maggiori entrate e riduzioni di spesa.

Infatti, il provvedimento collegato per il 1999 è stato caratterizzato, oltre che da disposizioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi fissati dalla risoluzione, pure da norme di tipo espansivo finalizzate alle azioni per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione individuate dalla risoluzione, anche a carattere oneroso, purché con effetti economici positivi.

Va poi ricordata la novità della sessione per il 2000, in connessione al varo della citata legge n. 208 del 25 giugno 1999, che ha profondamente modificato il quadro degli strumenti relativi alla sessione di bilancio. Per quanto concerne in particolare il DPEF, vanno rimarcati essenzialmente quattro punti.

Anzitutto, ne è stata spostata al **30 giugno la data di presentazione**, onde avere a disposizione un quadro macroeconomico tendenziale più aggiornato, con conseguente unificazione al 30 settembre della data di trasmissione al Parlamento dei disegni di legge che sostanziano la sessione (ddl di bilancio e ddl finanziaria).

In secondo luogo, è stato modificato il **parametro** per la costruzione dei quadri tendenziali, che ora fa riferimento al criterio della **legislazione vigente**, mentre in precedenza il criterio era quello cd. delle "politiche invariate". La modifica è stata essenzialmente dettata dall'esigenza di mettere più correttamente a fuoco gli andamenti tendenziali, evitando una loro costruzione che includesse già una parte di manovra, come poteva accadere nel caso delle "politiche invariate". Il DPEF è stato anche riferito ai grandi comparti che interessano la pubblica amministrazione, con particolare riguardo al flusso di risorse destinate al Mezzogiorno, con l'indicazione dei fondi nazionali e addizionali. Per la parte discrezionale della spesa, il criterio è quello dell'invarianza dei servizi offerti.

In terzo luogo, è stato modificato il **riferimento degli obiettivi del DPEF**, per abbandonare la nozione non più attuale di fabbisogno del settore pubblico allargato e fare invece riferimento a quella di indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

In quarto luogo, sono stati ridefiniti e meglio specificati, dal punto di vista del metodo, i **contenuti del DPEF**. Anzitutto, esso deve contenere l'articolazione degli interventi, e non solo più i relativi indirizzi, e in secondo luogo deve indicare i disegni di legge collegati, individuando le materie cui ciascuno di tali provvedimenti deve esser riferito. Merita in particolare una sottolineatura quest'ultima modifica, in quanto in tal modo dovrebbe essere possibile fissare i limiti di contenuto dei provvedimenti collegati ordinamentali, i quali dunque soggiacciono alla duplice condizione della relativa previa indicazione nel DPEF e della omogeneità di materia. Un naturale perfezionamento della questione è avvenuto poi nella sede delle modifiche ai Regolamenti parlamentari, varate per entrambe le Camere nel luglio 1999 e che, allineando i regimi procedurali dei documenti di bilancio e dei "collegati", hanno previsto anche per questi ultimi l'esame preliminare del contenuto (esteso al testo approvato dalle Commissioni parlamentari prima dell'esame in Assemblea) e un particolare regime di inammissibilità per gli emendamenti.

\* \* \*

In merito al DPEF in esame e in particolare alla sua estensione temporale, come già nel 2001, quando il riferimento fu all'intera legislatura (2002-2006)<sup>1</sup>, rimane l'impostazione ultratriennale, riferita ora al quadriennio 2004-2007.

Esso risulta poi costruito sulla base del criterio che fa riferimento alla legislazione vigente ed offre previsioni tendenziali riferite ai grandi comparti di entrata relativi in particolare al prelievo contributivo, alle imposte dirette e indirette, alle entrate in conto capitale e alla pressione fiscale. Per le spese, i comparti individuati sono, tra l'altro, i redditi da lavoro dipendente, la spesa pensionistica, quelle per prestazioni sociali e gli interessi. In particolare, sono state fornite indicazioni per la spesa sanitaria. Viene poi fornita la quota relativa alle spese in conto capitale nel complesso.

Sempre in materia di struttura del DPEF, si ricorda che esso, in base alla citata legge di contabilità, dovrebbe indicare gli obiettivi anche in tema di fabbisogno e di debito, nonché, tra l'altro, l'articolazione degli interventi anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo

---

<sup>1</sup> Esso era stato già dimensionato sul quadriennio a seguito di un ordine del giorno approvato in tal senso nella XIII legislatura sia dal Senato che dalla Camera dei deputati, per prevedere una coerenza con l'orizzonte di piano previsto dall'Unione Europea. Per la sua rilevanza va ricordato un altro ordine del giorno accettato nella XIII legislatura dal Governo presso la Camera dei deputati (Odg. n. 9/4354-quinquies-B/4, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 17 giugno 1999, allegato A, pagg. 6-10), che pone una serie di questioni e di compiti in relazione al DPEF. Merita un'attenzione particolare la distinzione tra il contenuto tradizionale del documento e il contenuto innovativo: nel primo caso, la novità più rilevante è rappresentata dalla richiesta di indicazione della quota di miglioramento del risparmio pubblico del bilancio dello Stato destinabile alla copertura dei nuovi oneri correnti, mentre nel secondo caso l'elemento di rilievo è costituito tra l'altro dalla richiesta di indicazione dei dati fondamentali circa lo stato di attuazione degli interventi decisi, dalla definizione del rapporto tra le politiche considerate strategiche e le linee che il Governo intende seguire nei rapporti con i soggetti implicati nei processi di concertazione europea, territoriale e sociale, nonché dalla definizione, per quanto riguarda la questione dello sviluppo del Mezzogiorno, di un quadro conoscitivo essenziale circa lo stato di attuazione degli interventi in corso, sulla base di uno schema informativo da utilizzare anche nelle relazioni trimestrali di cassa nonché negli altri documenti e relazioni presentati dal Governo, in modo da rendere possibile una reale attività di controllo da parte del Parlamento, anche mediante l'esame di una tabella allegata alla legge finanziaria, sì da poter verificare la situazione tendenziale e la proposta programmatica, disponendo di un quadro certo degli impegni.

compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi programmatici, nonché i provvedimenti collegati. A quest'ultimo riguardo si segnala che, come lo scorso anno, nel Documento in esame manca il relativo elenco (cfr. successiva nota 11).

\* \* \*

Va poi ricordato che è in corso in Parlamento un dibattito che affronta alcuni punti di riforma della legge di contabilità n. 468/78. Una prima parte di tale dibattito si è conclusa con l'approvazione da parte della 5<sup>a</sup> Commissione Bilancio del Senato - il 4 giugno 2002 - di una risoluzione uno dei cui punti ha riguardato la necessità di varare un progetto di riforma di iniziativa parlamentare volto – per quanto riguarda il DPEF – a valorizzarne la funzione di raccordo rispetto agli impegni annualmente assunti dall'Italia in sede comunitaria mediante il programma di stabilità e a strutturare il contenuto distinguendo andamenti programmatici e tendenziali e riportando un'articolazione degli obiettivi per categorie economiche e funzionali in base alle classificazioni di contabilità nazionale nonché un'adeguata esplicitazione delle politiche da perseguire, oltre ad una puntuale definizione di ciascun provvedimento collegato, con la specificazione della portata e degli effetti economico-finanziari di ciascuno di essi<sup>2</sup>.

A seguito di tale risoluzione sono stati poi presentati due disegni di legge presso questo ramo del Parlamento: l'A.S. n. 1492, a firma dei senatori Azzollini ed altri, e l'A.S. n. 1548, a firma dei senatori Morando ed altri, entrambi in tema di modifiche alla citata legge n. 468/78. Per quanto riguarda il tema in esame, il secondo dei due disegni di legge citati prevede, in sintesi, che il DPEF non deve limitarsi semplicemente ad elencare i provvedimenti

---

<sup>2</sup> Per il testo completo cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Doc. XXIV, n. 6.



collegati, ma ne deve presentare al suo interno i contenuti di massima ed il relativo impatto finanziario. Viene inoltre previsto, fra le informazioni contenute nel DPEF, che esse dovranno ricomprendere anche quelle relative all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

\* \* \*

Come negli anni precedenti, è da considerarsi infine acquisito il tradizionale impegno del Governo di aver, in ogni caso, particolare cura nel documentare gli effetti che le misure di correzione produrranno in termini di obiettivi quantitativi di finanza pubblica, nell'intesa, sulla base dei criteri di convergenza richiesti in sede comunitaria, che l'analisi si soffermerà in particolare sugli effetti riferiti all'aggregato indebitamento netto della Pubblica Amministrazione.

Come già segnalato negli annuali "Documenti di base" di questo Servizio dedicati alle sessioni, rimane essenziale l'adempimento puntuale di tale impegno, in quanto da ciò derivano conseguenze sul piano delle procedure della sessione, alla luce del problema del controllo degli effetti degli emendamenti sul conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Tra l'altro, poiché tale aggregato comprende sia le Amministrazioni centrali (Stato ed enti e gestioni dell'Amministrazione centrale, incluse le gestioni di Tesoreria) che le Amministrazioni locali (regioni, province, comuni, unità sanitarie locali, altri enti e gestioni dell'amministrazione locale) e gli Enti di previdenza (INPS, INAIL, INPDAP, altri enti), la questione dei comportamenti di soggetti pubblici dotati di crescente autonomia nelle decisioni di bilancio è destinata ad assumere maggior rilievo.

Data la rilevanza del problema, non sembra inutile ricordare peraltro che il conto delle amministrazioni pubbliche registra le transazioni nel

momento in cui esse si realizzano (cioè nel momento nel quale avviene il trasferimento dei beni o servizi coinvolti dall'operazione) indipendentemente dal momento dell'impegno o della regolazione per cassa della transazione; si tratta dunque di un criterio diverso sia da quello della competenza contabile del bilancio sia da quello della cassa utilizzato per il fabbisogno del settore statale. Un'altra differenza di rilievo è introdotta dal fatto che l'indebitamento netto esclude (a differenza del fabbisogno e del saldo netto da finanziarie) le operazioni finanziarie; di conseguenza, partite che possono essere molto rilevanti contribuiscono ad elevare il fabbisogno di cassa del settore statale ed il SNF del bilancio dello Stato, ma non hanno effetto sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Sotto il profilo delle procedure di esame dei documenti di bilancio è probabilmente da confermare l'opportunità di adottare convenzioni che semplifichino il riferimento ai tre diversi sistemi di contabilizzazione (bilancio di competenza dello Stato, conto di cassa del settore statale, conto delle amministrazioni pubbliche), proprio per evitare (altrimenti) di incorrere in ulteriori elementi di complicazione, in particolare sotto il profilo del controllo degli effetti degli emendamenti.

# L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

## 1. I flussi di finanza pubblica per il 2003

Con riferimento all'andamento tendenziale dei flussi di finanza pubblica, il Documento in esame fornisce le stime più aggiornate relative all'anno in corso: si ricorda che le previsioni contenute nel precedente DPEF 2003-2006 del luglio 2002 erano state modificate dalla Nota di aggiornamento presentata nel settembre 2002 e successivamente nella *Relazione trimestrale di cassa* dello scorso aprile. La Tabella n. 1 dà conto sinteticamente delle successive revisioni al ribasso delle stime di crescita del PIL per l'anno in corso, con il conseguente effetto sulla stima dell'indebitamento netto delle PA. La Tabella n. 2 fornisce invece le stime presentate in successione dal Governo circa l'andamento per l'anno in corso dei principali aggregati di finanza pubblica.

In particolare, all'obiettivo programmatico di un indebitamento netto delle P.A. pari a 19,6 mld di euro (corrispondenti all'1,5% in rapporto al PIL), indicato nella citata Nota di aggiornamento del settembre 2002, fa riscontro ora una nuova stima di tale aggregato nella misura di 30,36 mld (pari al 2,3% in rapporto al PIL). Sulla base di quanto si evince dalle tabelle riportate dal DPEF tale scostamento è riconducibile in larga misura a:

- a) un andamento delle entrate molto meno favorevole rispetto alle previsioni (si rileva infatti uno scostamento negativo di 10,2 mld di euro);
- b) un incremento quasi di pari importo (10,1 mld di euro) delle spese correnti al netto degli interessi, in parte controbilanciato da una forte flessione della spesa per interessi (che evidenzia uno scostamento

negativo di 8,9 mld di euro), mentre l'andamento della spesa in conto capitale non evidenzia scostamenti statisticamente significativi (-0,7 mld di euro).

Tutto ciò si traduce in un peggioramento dell'avanzo primario nella misura dell'1,5% rispetto al PIL, pari in valore assoluto a 19,7 mld di euro.

L'evidenziato scostamento delle entrate è ricondotto dal Governo sostanzialmente alla minore crescita dell'economia rispetto alle attese (come si desume dalla stessa Tab. 1), mentre le misure adottate con la legge finanziaria 2003 (in particolare, le sanatorie fiscali), producendo un gettito superiore alle attese, avrebbero in parte concorso a controbilanciare la dinamica sfavorevole del ciclo economico. In sostanza, il Governo riconduce per intero l'evoluzione negativa del deficit (circa otto decimi di punto sul PIL in più delle previsioni di ottobre) all'andamento negativo del ciclo (cioè alla minor crescita nell'ordine di 1,5 punti, sempre rispetto a settembre).

Al riguardo, si segnala l'opportunità che il Governo fornisca chiarimenti circa i criteri metodologici utilizzati per la stima della componente ciclica del saldo, sulla base di un'elasticità dell'indebitamento netto alla crescita dichiarata consistere nello 0,45<sup>3</sup>. Tali precisazioni appaiono utili in quanto, in primo luogo, come è noto, esistono diverse metodologie di calcolo dei saldi di bilancio aggiustati per il ciclo (Commissione europea, OCSE, FMI); in secondo luogo, il Governo non esplicita nel Documento in esame le stime dell'*output gap*, necessarie per effettuare tale calcolo<sup>4</sup>.

---

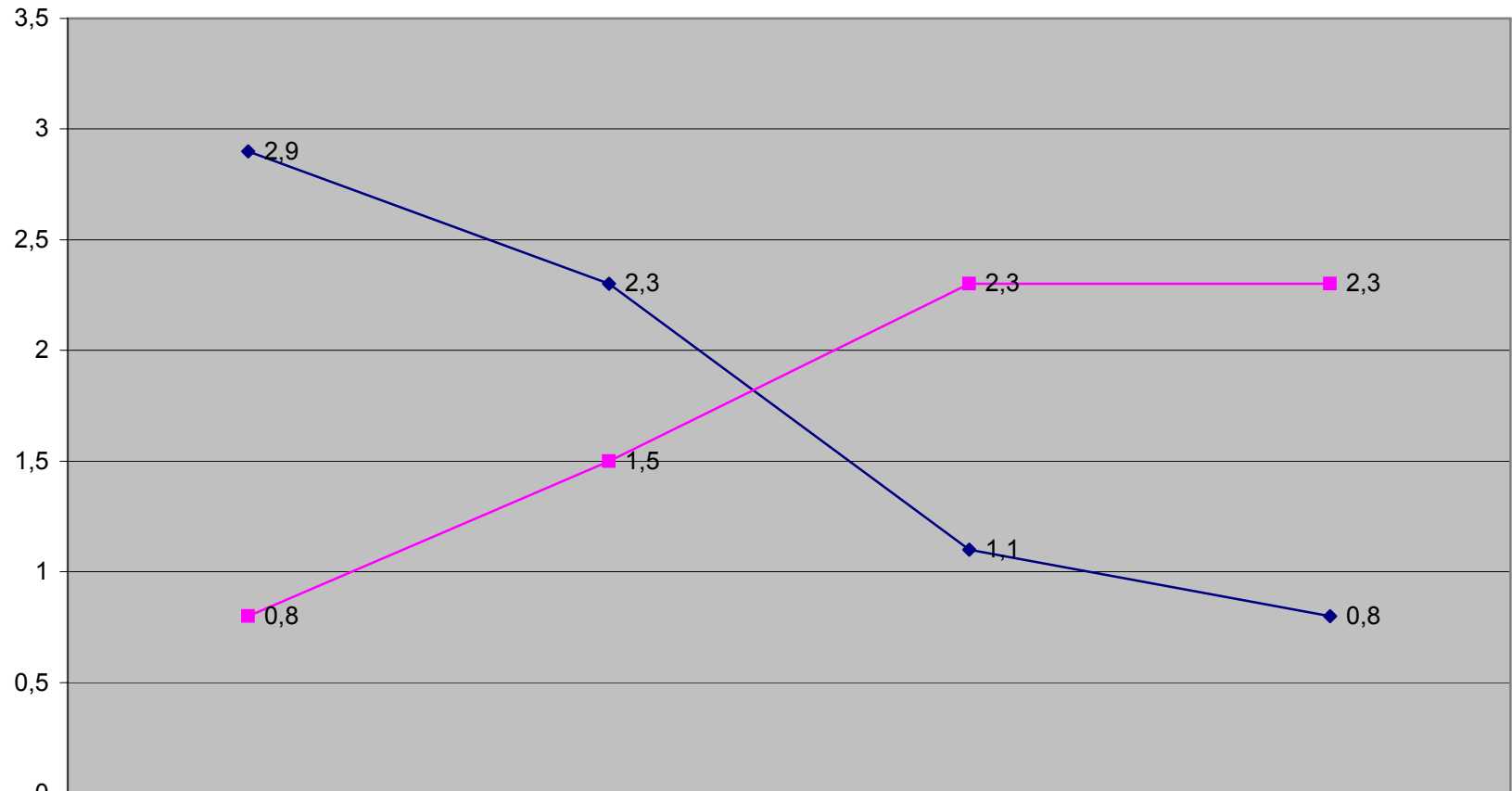
<sup>3</sup> Nel Programma di stabilità dello scorso novembre la componente ciclica del saldo viene stimata dal Governo come prodotto dell'*output gap* e dell'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica, pari per l'Italia, secondo le stime della Commissione Europea, allo 0,45.

<sup>4</sup> Nell'audizione del 22 luglio presso le Commissioni bilancio riunite, il ministro dell'Economia e delle finanze ha affermato tra l'altro: "la nostra ipotesi di crescita è del 2 per cento, corrispondente al potenziale di crescita assegnato al nostro Paese nella meccanica dei cosiddetti *output gap*". (Crf: SENATO DELLA REPUBBLICA, 5a Commissione permanente e V Commissione permanente della Camera dei deputati, 22 luglio 2003, 1° Resoconto stenografico, antimeridiana, pag. 8).

Un secondo punto riguarda il fatto che l'indicato succedersi di revisioni al ribasso delle stime di crescita relative al 2003 evidenzia un contesto caratterizzato da elementi di forte incertezza a livello internazionale con immediate ripercussioni sulla congiuntura, il che suggerisce l'adozione di stime prudentziali.

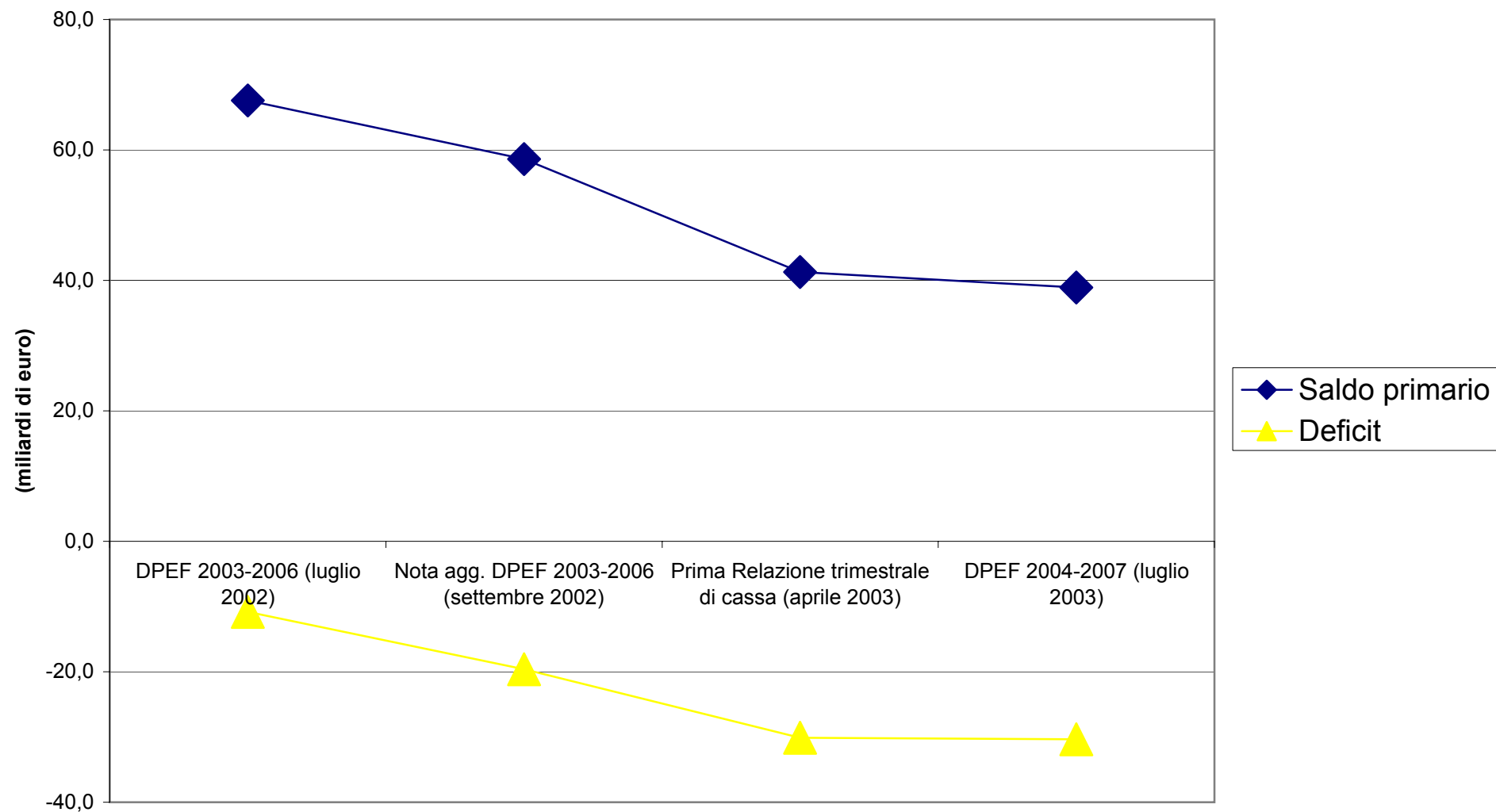
Tabella 1

Anno 2003 - Tasso di variazione del PIL e indebitamento netto



	DPEF 2003-2006	DPEF 2003-2006 - Nota di aggiornamento	Trimestrale di cassa al 31/12/02	DPEF 2004-2007
◆ Tasso var. PIL	2,9	2,3	1,1	0,8
■ Indebitam. netto/PIL	0,8	1,5	2,3	2,3

### Conto amministrazioni pubbliche - Confronto previsioni 2003 (valori assoluti)

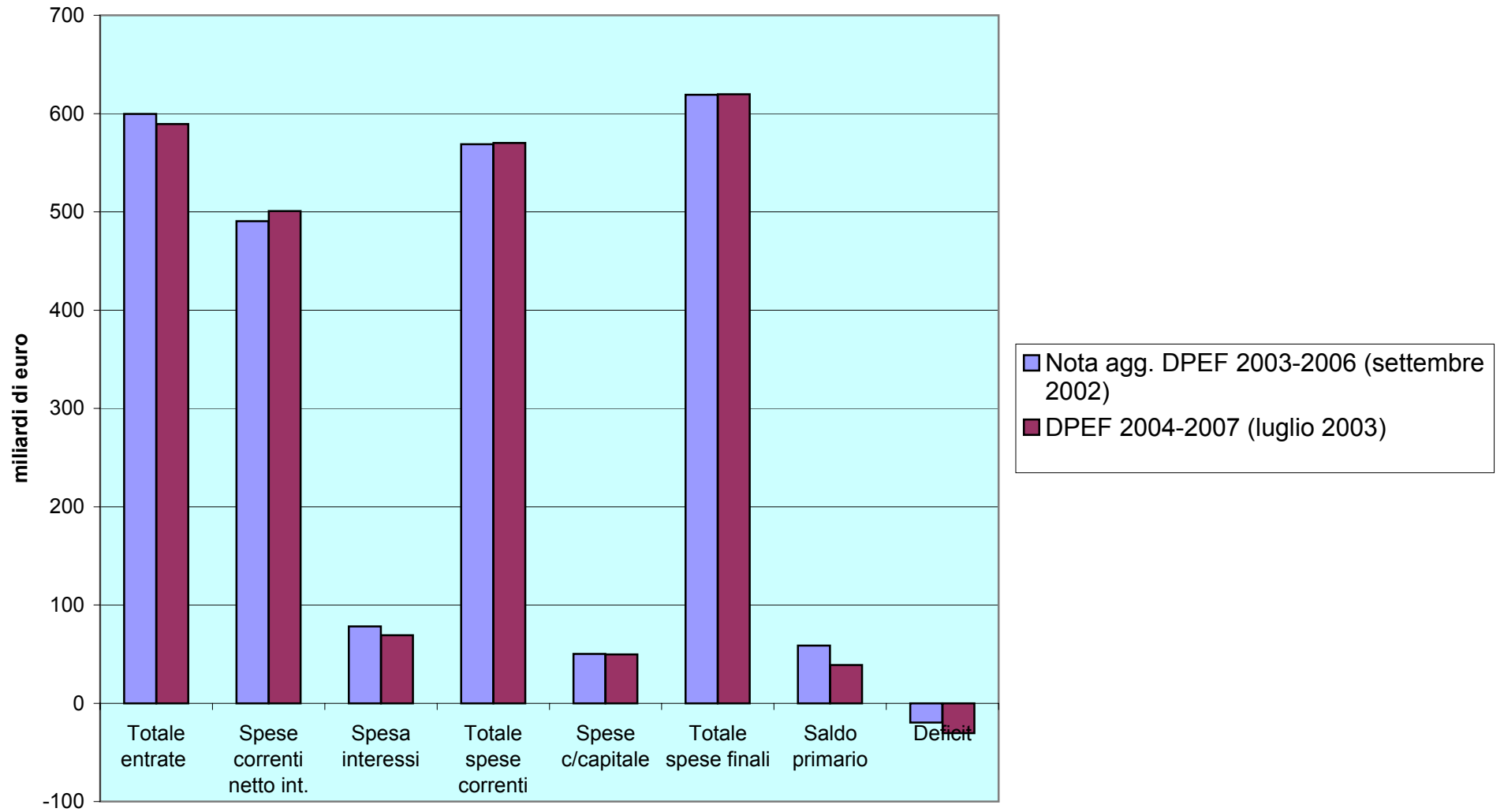


CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: <sup>Tabella 2</sup>scostamento previsioni 2003

<i>(dati in miliardi di euro)</i>	A	B	C=B-A	D	E=D-B	F	G=F-D	H=F-B
	DPEF 2003-2006 (luglio 2002) quadro programm.	Nota agg. DPEF 2003-2006 (settembre 2002)	SCOSTAMENTO	Prima Relazione trimestrale di cassa (aprile 2003)	SCOSTAMENTO	DPEF 2004-2007 (luglio 2003)	SCOSTAMENTO	SCOSTAMENTO tendenz. dpof 2004-2007 / Nota agg. Dpef 2003-2006
<b>Totale entrate</b>		599,5		590,3	-9,2	589,26	-1,0	<b>-10,2</b>
<i>in rapporto al PIL</i>		45,9%		45,2%	-0,8%	45,2%	0,0%	<b>-0,7%</b>
<b>Spese correnti netto interessi</b>		490,6		501,5	10,9	500,73	-0,8	<b>10,1</b>
<i>in rapporto al PIL</i>		37,6%		38,4%	0,8%	38,4%	0,0%	<b>0,8%</b>
<b>Spesa interessi</b>	78,4	78,2	-0,2	71,4	-6,8	69,29	-2,1	<b>-8,9</b>
<i>in rapporto al PIL</i>	5,9%	6,0%	0,1%	5,5%	-0,5%	5,3%	-0,1%	<b>-0,7%</b>
<b>Totale spese correnti</b>		568,8		572,9	4,1	570,02	-2,9	<b>1,2</b>
<i>in rapporto al PIL</i>		43,6%		43,8%	0,2%	43,7%	-0,1%	<b>0,1%</b>
<b>Spese c/capitale</b>		50,3		47,5	-2,8	49,6	2,1	<b>-0,7</b>
<i>in rapporto al PIL</i>		3,9%		3,6%	-0,2%	3,8%	0,2%	<b>0,0%</b>
<b>Totale spese finali</b>		619,1		620,4	1,3	619,62	-0,8	<b>0,5</b>
<i>in rapporto al PIL</i>		47,4%		47,5%	0,0%	47,5%	0,1%	<b>0,1%</b>
<b>Saldo primario</b>	67,6	58,6	-9,0	41,3	-17,3	38,9	-2,4	<b>-19,7</b>
<i>in rapporto al PIL</i>	5,1%	4,5%	-0,6%	3,2%	-1,3%	3,0%	-0,2%	<b>-1,5%</b>
<b>Deficit</b>	-10,8	-19,6	-8,8	-30,1	-10,5	-30,36	-0,3	<b>-10,8</b>
<i>in rapporto al PIL</i>	-0,8%	-1,5%	-0,7%	-2,3%	-0,8%	-2,3%	0,0%	<b>-0,8%</b>
<b>PIL</b>	1.325,4	1.305,0	-20,4	1.307,1	2,1	1.303,7	-3,4	<b>-1,3</b>



### Scostamento Nota agg. DPEF 2003 e DPEF 2004 sulle previsioni 2003



## **2. Le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2004-2007**

### **2.1 Scenario macroeconomico tendenziale e programmatico**

Il Documento in esame ripropone l'impostazione metodologica adottata nei due precedenti DPEF (2002-2006 e 2003-2006), relativamente alla presentazione di due versioni - tendenziale e programmatica - non solo degli andamenti di finanza pubblica, ma anche del quadro macroeconomico sottostante. In particolare, per quanto riguarda la crescita del PIL, come evidenziato nella Tabella n. 3, a una crescita tendenziale dell'1,8% nel 2004, il Documento contrappone una crescita programmatica del 2%, con uno scarto di due decimi di punto, da attribuire - secondo il Documento - all'azione del Governo. Tale entità del divario si ripropone nel 2005, per aumentare a tre decimi di punto nel 2006 e a mezzo punto percentuale nel 2007.

A fronte di tali indicazioni, il Documento non specifica nel dettaglio a quali interventi sia associato tale effetto sulla crescita economica, limitandosi nella parte introduttiva a segnalare "il fondamentale contributo degli investimenti, che beneficeranno delle politiche varate dal Governo, in particolare dell'avvio delle opere infrastrutturali, con finanziamento italiano e europeo, e dell'accelerazione degli investimenti pubblici del Mezzogiorno".

Sul punto sarebbe quindi opportuno un maggiore dettaglio da parte del Governo<sup>5</sup>, per verificare in quale misura l'indicato effetto espansivo sia da attribuire a misure che saranno adottate con la prossima manovra di finanza pubblica (che il Documento indica solo a grandi linee) ovvero ad altri provvedimenti ricompresi nell'azione del Governo stesso. In proposito, nel Documento (pag. 92) si asserisce che "la previsione sconta gli effetti delle riforme del mercato del lavoro, del fisco e della previdenza". La questione

---

<sup>5</sup> Nella citata audizione il Ministro dell'economia e delle finanze ha ribadito che l'effetto in questione sembra "abbastanza corretto" (cfr. nota 4, pag. 18).

assume rilevanza anche in quanto - sulla base della metodologia del doppio scenario macroeconomico (tendenziale e programmatico) - l'entità della manovra correttiva esplicitata nel Documento (16 mld di euro) copre solo una parte della differenza tra obiettivi di saldo tendenziali e programmatici (v. Tabella 5).

## **2.2 Andamenti effettivi e strutturali di finanza pubblica**

Occorre sottolineare che il Documento all'esame conferma la novità nell'impostazione del documento dello scorso anno rispetto ai precedenti DPEF, costituita dal fatto di indicare, riguardo all'indebitamento netto delle P.A. (sempre rispetto al PIL), obiettivi sia in termini effettivi (per il 2004 nella misura dell'1,8%), sia in termini strutturali (per lo stesso anno dell'1,3%), cioè del valore dell'indebitamento netto corretto per tenere conto degli effetti del ciclo. Coerentemente con tale impostazione, nel DPEF 2003-2006 il Governo forniva la stima della crescita del PIL per l'anno in corso (2002) e per tutto il periodo di riferimento del Documento non solo in termini effettivi, ma anche in termini potenziali, esplicitando conseguentemente la stima dell'*output gap* (nella misura dell'1,3 per cento). Tale indicazione manca invece nel Documento all'esame, nel quale occorre evidenziare peraltro un'enfasi minore sulla versione "strutturale" dell'indebitamento netto nella individuazione degli obiettivi programmatici.

Nella parte introduttiva del Documento, l'innalzamento del potenziale di crescita è ricondotto genericamente alle "riforme strutturali e il sostegno agli investimenti, in un contesto di equilibrio finanziario".

Al riguardo, appare opportuno che il Governo espliciti il tasso di crescita potenziale del PIL (nei due quadri: tendenziale e programmatico),

implicitamente sotteso alla stima dell'indebitamento netto strutturale. Si ricorda che il Governo ha fatto peraltro presente che l'ipotesi di crescita del 2% corrisponde al potenziale di crescita assegnato al nostro paese<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. dichiarazioni di cui alla precedente nota 4.

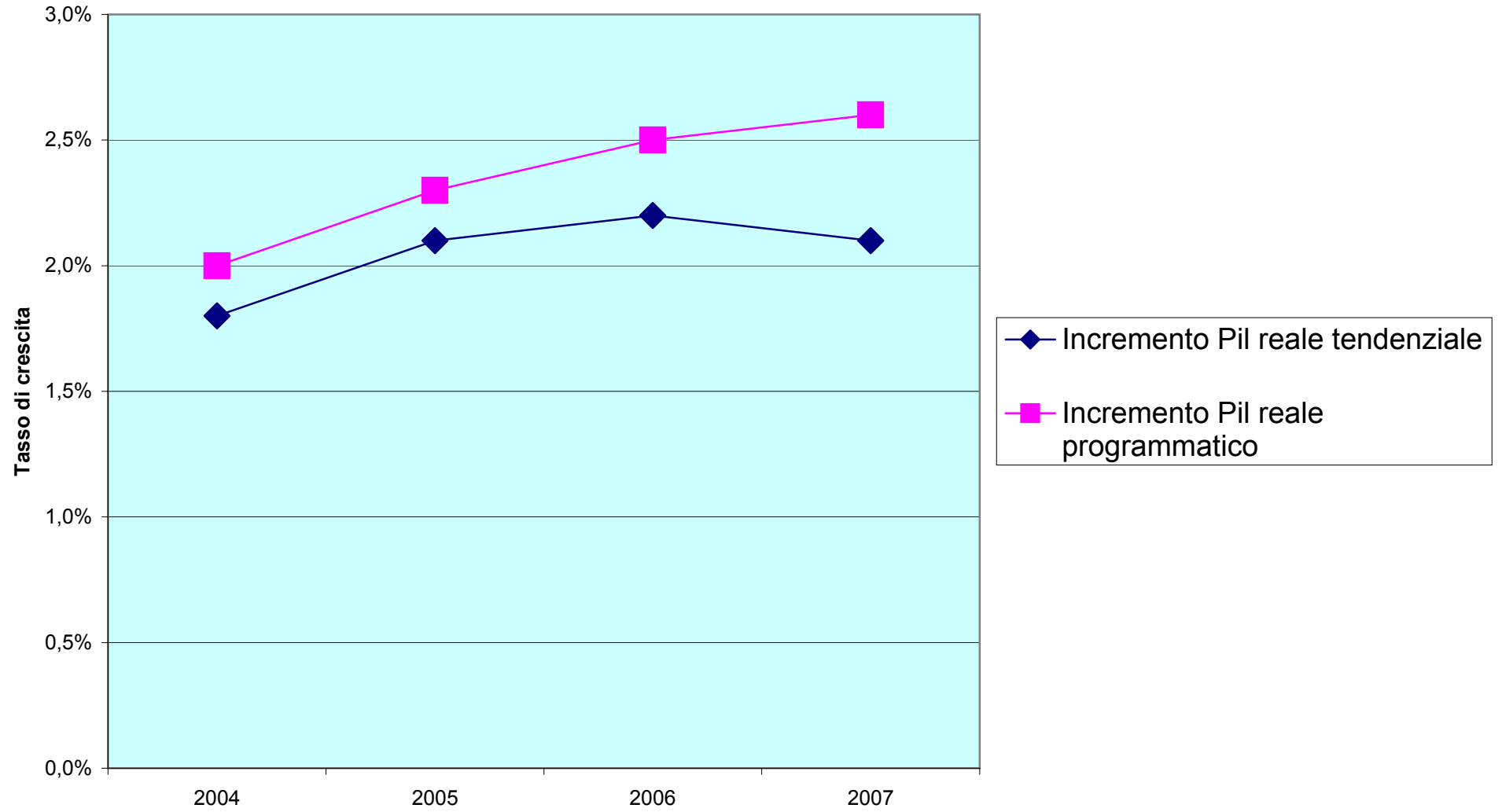
Tabella 3

Senato-Servizio del bilancio

DPEF 2004-2007 QUADRO MACRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO

	2004			2005			2006			2007		
	Tend	Progr	Scost	Tend	Progr	Scost	Tend	Progr	Scost	Tend	Progr	Scost
<b>Pil reale</b>	1,8%	2,0%	0,2%	2,1%	2,3%	0,2%	2,2%	2,5%	0,3%	2,1%	2,6%	0,5%
<b>Pil nominale</b>	3,7%	3,9%	0,2%	4,0%	4,3%	0,3%	4,1%	4,3%	0,2%	4,0%	4,3%	0,3%
<b>Tasso di inflazione</b>	1,9%	1,7%	-0,2%	1,7%	1,5%	-0,2%	1,6%	1,4%	-0,2%	1,6%	1,4%	-0,2%
<b>Indebitamento PA (%PIL)</b>	-3,1%	-1,8%	1,3%	-3,2%	-1,2%	2,0%	-2,8%	-0,5%	2,3%	-2,4%	0,1%	2,5%
<b>Indebitamento strutturale PA (%PIL)</b>	-2,7%	-1,3%	1,4%	-3,0%	-0,8%	2,2%	-2,7%	-0,3%	2,4%	-2,4%	0,1%	2,5%
<b>Avanzo primario (%PIL)</b>	1,9%	3,1%	1,2%	1,8%	3,8%	2,0%	2,2%	4,6%	2,4%	2,7%	5,2%	2,5%

dpef 2004-2007 INCREMENTO PIL tendenz. program.



### 2.3 Quadro tendenziale 2004-2007

Il quadro tendenziale, costruito in ossequio al principio della legislazione vigente, fornisce notoriamente, oltre all'aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso, lo scenario che si realizzerà in assenza di nuovi interventi, in riferimento alle principali voci del conto della P.A. per il 2004 e per gli esercizi successivi (fino al 2007) ricompresi nell'orizzonte temporale del Documento in esame.

Dal punto di vista della legge di contabilità, le indicazioni richieste dall'articolo 3, comma 2, della legge n. 468 del 1978, in riferimento, in particolare, alle previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa del settore statale, continuano ad essere riportate in termini di saldo (fabbisogno).

In sintesi, **l'indebitamento netto** tendenziale della pubblica amministrazione per il 2004 è stimato in 41,7 mld di euro, cioè il 3,1 per cento del PIL, a fronte di un obiettivo programmatico pari allo 0,6 del PIL previsto nella Nota di aggiornamento del DPEF dello scorso anno. Anche per gli anni successivi (2005-2007) si evidenziano scostamenti tra gli obiettivi programmatici di cui alla Nota e gli andamenti tendenziali del documento in esame. In particolare, senza interventi, l'obiettivo di "pareggio" non sarebbe raggiungibile neanche al termine del periodo preso in considerazione (2007), in cui l'indicato rapporto si situerebbe al 2,4 per cento.

Per ciò che concerne l'andamento tendenziale del **saldo primario** del 2004 (25,7 mld di euro, pari all' 1,9 per cento in rapporto al PIL), si ha uno scostamento di 3,1 punti percentuali rispetto al corrispondente precedente obiettivo programmatico (5,0 per cento in rapporto al PIL). Anche per gli anni successivi viene previsto un peggioramento (di 3,5 punti nel 2005 e 3,3 nel 2006) rispetto agli obiettivi del settembre 2002.

Sempre nel quadro tendenziale, l'andamento del **saldo corrente** manifesta un sensibile valore di minimo nell'anno in corso (0,6 mld di €), mentre è previsto un miglioramento (di oltre 1 mld di €) per il 2004; il saldo di parte corrente migliorerebbe poi ulteriormente nei successivi anni fino a superare l'1% del PIL nell'anno terminale (2007).

<i>Quadro tendenziale (DPEF 2004-2007)</i>	2003 <i>mld €</i>	2004 <i>mld €</i>
Entrate totali di cui:	589,2	595,5
- Entrate correnti	570,6	587,4
Spese totali di cui:	619,6	637,1
- Spese correnti	570	585,7
<b>Saldo di parte corrente</b>	<b>0,6</b>	<b>1,7</b>

Per quanto riguarda gli **andamenti di cassa**, sulla base del quadro tendenziale del DPEF si determinerebbe un valore del fabbisogno del settore statale del 2004 pari a 63.000 mln di €. Negli anni successivi il fabbisogno del settore statale peggiorerebbe fino a raggiungere un massimo pari a 70,2 mld di € nel 2006.<sup>7</sup> Il fabbisogno del settore statale per l'anno in corso viene invece rivisto al rialzo di 1 miliardo, passando dal dato di 42 miliardi di € previsto dalla *Relazione trimestrale di cassa* dell'aprile scorso (al netto dei debiti pregressi) a 43 miliardi di €.

---

<sup>7</sup> A titolo informativo si ricorda che i dati più recenti relativi all'andamento del fabbisogno, resi noti il 1 luglio 2003 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, mostrano che nel mese di giugno 2003 si è registrato un avanzo del settore statale di circa 11.000 milioni di euro a fronte di un avanzo di 9.439 milioni nel giugno 2002. Nel primo semestre del 2003 si è registrato complessivamente un fabbisogno di circa 25.900 milioni, mentre nell'analogo periodo 2002 si era avuto un fabbisogno pari a 28.295 milioni.



Sarebbe stato utile disporre nel Documento in esame di una indicazione circa l'andamento tendenziale dello *stock* di debito pubblico<sup>8</sup>, oltre che del fabbisogno relativo al complesso delle Amministrazioni pubbliche, valore che assume normalmente un valore più elevato del fabbisogno del solo settore statale. La mancanza di tali previsioni non consente, in particolare, di appurare né la dinamica relativa dei due aggregati di cassa né quella del fabbisogno complessivo rispetto all'indebitamento, la cui divaricazione ha presentato una marcata divergenza, in particolare con riferimento al biennio 2000-2001 (poi ridottasi nel 2002 e pari ad un punto di PIL per il 2003 assumendo il riportato fabbisogno tendenziale del settore statale).

Entrando poi nel dettaglio delle singole categorie di spese e di entrate, si segnala, per quanto riguarda le seconde, che nel Documento si chiarisce che il quadro tendenziale viene costruito scontando il venir meno delle misure *una tantum* e ricomprendendo, invece, la seconda rata dei provvedimenti di sanatoria fiscale, il cui gettito, con la relativa ripartizione negli esercizi, non viene peraltro partitamente reso noto.

Per quanto riguarda la spesa, si segnala l'asserita esclusione degli interventi di competenza di ANAS Spa, assunta come impresa esterna al comparto delle PP.AA..<sup>9</sup>

Più in generale, circa i criteri di costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica a legislazione vigente, come osservato in occasione dell'esame del precedente documento, sarebbe auspicabile che il Governo

---

<sup>8</sup> In proposito, nel corso della già citata audizione, il Ministro dell'economia e delle finanze ha chiarito che le stime dell'ammontare tendenziale del debito sono ancora in corso; il relativo dato sarà noto solo in dicembre. (Cfr. nota 4, pag. 21).

<sup>9</sup> Si rammenta che l'ANAS non è stata più inserita nel Conto consolidato di cassa degli altri enti pubblici contenuto nella citata *Relazione trimestrale di cassa* dell'aprile scorso. La circostanza è stata giustificata dal fatto che l'azienda è oggetto di una ristrutturazione gestionale che dovrebbe consentire di considerarla quale impresa esterna al comparto delle Amministrazioni pubbliche. La esclusione è stata poi

fornisse ulteriori dettagli, anche rispetto alla metodologia adottata partitamente per le singole componenti.

---

confermata nel corso della già citata audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze (cfr. nota 4, pag. 20).

**Tabella 4**

**CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**  
quadro tendenziale 2003-2007

(dati in miliardi di euro)

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Totale entrate</b>	589,3	595,5	615,2	639,0	661,1
<i>in rapporto al PIL</i>	45,2%	44,1%	43,8%	43,7%	43,5%
<b>Spese correnti netto interessi</b>	500,7	518,4	533,2	549,8	565,3
<i>in rapporto al PIL</i>	38,4%	38,4%	37,9%	37,6%	37,2%
<b>Spesa interessi</b>	69,3	67,3	71,3	73,9	77,9
<i>in rapporto al PIL</i>	5,3%	5,0%	5,1%	5,1%	5,1%
<b>Totale spese correnti</b>	570,0	585,7	604,5	623,7	643,2
<i>in rapporto al PIL</i>	43,7%	43,3%	43,0%	42,7%	42,3%
<b>Spese c/capitale</b>	49,6	51,4	56,4	56,3	54,5
<i>in rapporto al PIL</i>	3,8%	3,8%	4,0%	3,9%	3,6%
<b>Totale spese finali</b>	619,6	637,2	660,9	680,0	697,7
<i>in rapporto al PIL</i>	47,5%	47,1%	47,0%	46,5%	45,9%
<b>Saldo primario</b>	38,9	25,7	25,7	32,8	41,4
<i>in rapporto al PIL</i>	3,0%	1,9%	1,8%	2,2%	2,7%
<b>Indebitamento netto</b>	-30,4	-41,7	-45,6	-41,0	-36,6
<i>in rapporto al PIL</i>	-2,3%	-3,1%	-3,2%	-2,8%	-2,4%
<b>PIL</b>	1.303,7	1.351,6	1.405,5	1.461,5	1.520,6

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2007.

## 2.4 Quadro programmatico 2004-2007

Il quadro programmatico di finanza pubblica delineato nel Documento all'esame è sviluppato, in coerenza con l'impianto del Documento stesso, lungo l'arco del periodo 2004-2007 e prevede per il 2007 il raggiungimento di un sostanziale pareggio di bilancio.

La previsione sconta una crescita programmatica del PIL pari a due punti percentuali nel 2004, ancora più sostenuta negli anni successivi.

### Dpef 2004-2007 - Quadro macroeconomico programmatico - sintesi

	2004	2005	2006	2007
Pil reale	2,0%	2,3%	2,5%	2,6%
Inflazione programmata	1,7%	1,5%	1,4%	1,4%
Indebitamento netto PA	-1,8%	-1,2%	-0,5%	0,1%
Avanzo primario	3,1%	3,8%	4,6%	5,2%
Debito-Pil	104,2%	101,7%	99,4%	97,1%

Oltre ai valori-obiettivo dell'avanzo primario, dell'indebitamento netto della P.A. (anche nella versione del saldo strutturale) e degli interessi in percentuale del PIL, il Documento fornisce indicazioni relativamente all'andamento del PIL e agli obiettivi programmatici del rapporto debito/PIL.

Tenuto conto delle prescrizioni della legge di contabilità, si segnala la mancata specificazione dei fondi nazionali addizionali destinati allo sviluppo del Mezzogiorno (lett. a), co. 2, dell'articolo 3 della legge 468/78).<sup>10</sup>

Il documento non prevede poi una articolazione degli interventi collegati alla manovra di finanza pubblica.<sup>11</sup>

Come già evidenziato a proposito del precedente DPEF 2003-2006, manca invece l'indicazione - solo parzialmente desumibile dalla previsione programmatica del rapporto debito/PIL - degli obiettivi programmatici relativi al **fabbisogno** del settore statale e al fabbisogno complessivo<sup>12</sup>. E' stato invece prodotto il bilancio programmatico dello Stato 2004-2006. Va poi osservato - come lo scorso anno - il carattere più sintetico del quadro programmatico rispetto a quello tendenziale, il che permette il raffronto limitatamente ai saldi primario e complessivo e agli interessi. Manca peraltro, rispetto allo scorso anno, il saldo corrente programmatico della P.A.. Tutto ciò non consente di ricostruire con maggior dettaglio la composizione quantitativa della manovra correttiva necessaria per il 2004, tenuto conto delle due componenti delle entrate e delle spese.

Nella Tabella n. 5 si evidenziano quindi gli scostamenti tra i valori tendenziali e programmatici dei tre aggregati indicati (in percentuale del PIL), che possono fornire, indirettamente, una misura dell'entità degli interventi correttivi necessari.

La manovra finanziaria per il 2004 viene quantificata in un importo complessivo di circa 16 miliardi di euro (di cui viene evidenziata una componente relativa a misure strutturali per circa 5,5 miliardi di euro e a

---

<sup>10</sup> Il Documento precisa che il quadro finanziario unico sconta un "rifi naziamento adeguato in termini di PIL" (pag. 127), laddove nel DPEF 2003-2006 (pag. 133) si stabiliva di assicurare un livello di alimentazione delle risorse "almeno pari, in rapporto al PIL, a quello medio degli ultimi anni".

<sup>11</sup> In proposito, nel corso della citata audizione del 22 luglio u. s., il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha chiarito che non sono previsti interventi collegati alla manovra (cfr. nota 4, pag. 21).

<sup>12</sup> Indicazioni richieste dalle lettere c) e d) dell'articolo 3 della legge 468 del 1978.

misure “*one-off*” per circa 10 miliardi di euro). Anche per il 2005 si verifica una divergenza tra valori-obiettivo del *deficit* e andamenti tendenziali (2 punti percentuali): tale divergenza risulta quindi superiore a quella prevista per il 2004 e ulteriormente crescente per gli anni successivi (2,3 per cento nel 2006 e 2,5 nel 2007).

La correzione necessaria a ricondurre anche il **saldo primario** agli obiettivi programmatici fissati è pari, per il 2004, a 1,2 punti percentuali di PIL. Per gli anni successivi le correzioni necessarie sono pari a 2 punti nel 2005, 2,4 nel 2006 e 2,5 nell’anno terminale.

Il quadro programmatico evidenzia, rispetto al dato tendenziale, una ulteriore riduzione della **spesa per interessi** per l’intero arco triennale 2004-2006. In particolare, per il 2004, rispetto al dato tendenziale di 67,3 mld di € si prevede, nel quadro programmatico del conto delle PP.AA., una spesa pari al 4,9% del Pil (66,3 mld circa). Nel 2005, le corrispondenti cifre sono pari a 71,3 mld e al 5,0% del PIL (70,5 mld circa), nel 2006 a 73,8 mld e al 5,0% del PIL (73,6 mld circa). Nel bilancio programmatico dello Stato, invece, le corrispondenti cifre risultano pari a 78,1 mld, 80 e 82 mld, rispettivamente, per il 2004, il 2005 e il 2006. Sarebbe pertanto opportuno chiarire se la differenza sia dovuta alla sola diversità delle regole di formazione dei due conti (contabilità finanziaria per il bilancio ed economica per il conto della P.A.).

Il quadro programmatico mostra altresì un profilo di regolare discesa della dinamica del rapporto **debito pubblico/PIL**, che viene associato agli effetti degli interventi programmatici, sia strutturali che non strutturali; la segnalata mancanza di un quadro tendenziale dell’andamento del debito, oltre alla mancanza di elementi più specifici in ordine alle operazioni che dovranno essere effettuate, non consente peraltro di discernere l’entità di tali effetti. In proposito, il Documento attesta che la velocità di riduzione del rapporto

debito/PIL risulta rallentata rispetto all'ultima previsione riportata nella citata Nota di aggiornamento di settembre 2002. Le ragioni di tale dinamica vengono individuate nell'andamento della crescita economica.

**Tabella 5**

**CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**  
scostamento tra quadro programmatico e tendenziale 2003-2007

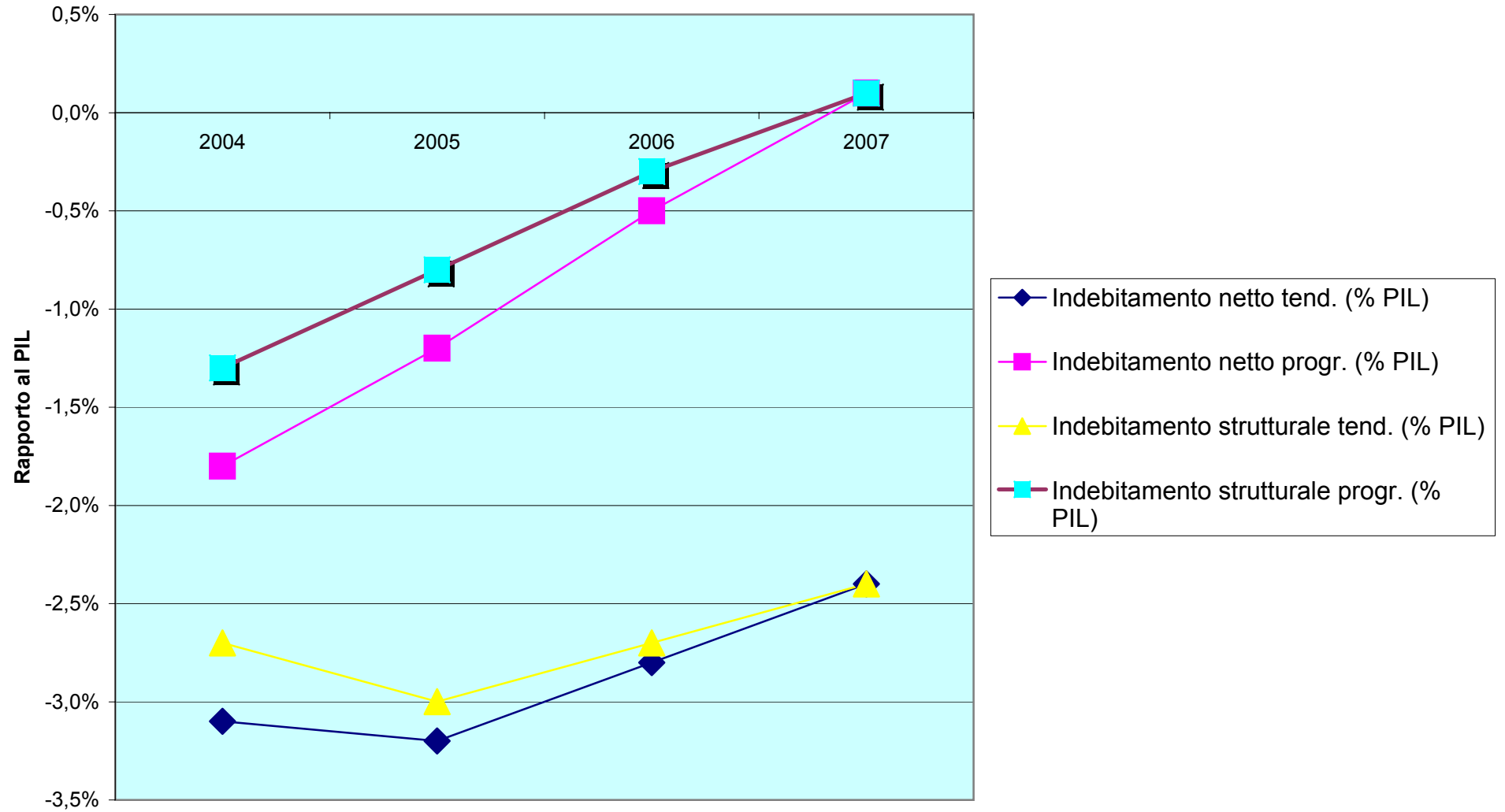
(dati in miliardi di euro)

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Saldo primario tendenziale</b>					
<i>in rapporto al PIL</i>	3,0%	1,9%	1,8%	2,2%	2,7%
<b>Saldo primario programmatico</b>					
<i>in rapporto al PIL</i>	3,0%	3,1%	3,8%	4,6%	5,2%
scostamento	<b>0,0%</b>	<b>1,2%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,4%</b>	<b>2,5%</b>
<b>Indebitamento netto tendenziale</b>					
<i>in rapporto al PIL</i>	-2,3%	-3,1%	-3,2%	-2,8%	-2,4%
<b>Indebitamento netto programmatico</b>					
<i>in rapporto al PIL</i>	-2,3%	-1,8%	-1,2%	-0,5%	0,1%
scostamento	<b>0,0%</b>	<b>1,3%</b>	<b>2,0%</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,5%</b>
<b>Interessi tendenziale</b>					
<i>in rapporto al PIL</i>	5,3%	5,0%	5,1%	5,0%	5,1%
<b>Interessi programmatico</b>					
<i>in rapporto al PIL</i>	5,3%	4,9%	5,0%	5,0%	5,1%
scostamento		<b>-0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
<b>PIL tendenziale</b>	1303,7	1351,6	1405,5	1462,5	1520,6
<b>PIL programmatico</b>	1303,7	1354,1	1411,8	1472,8	1535,5

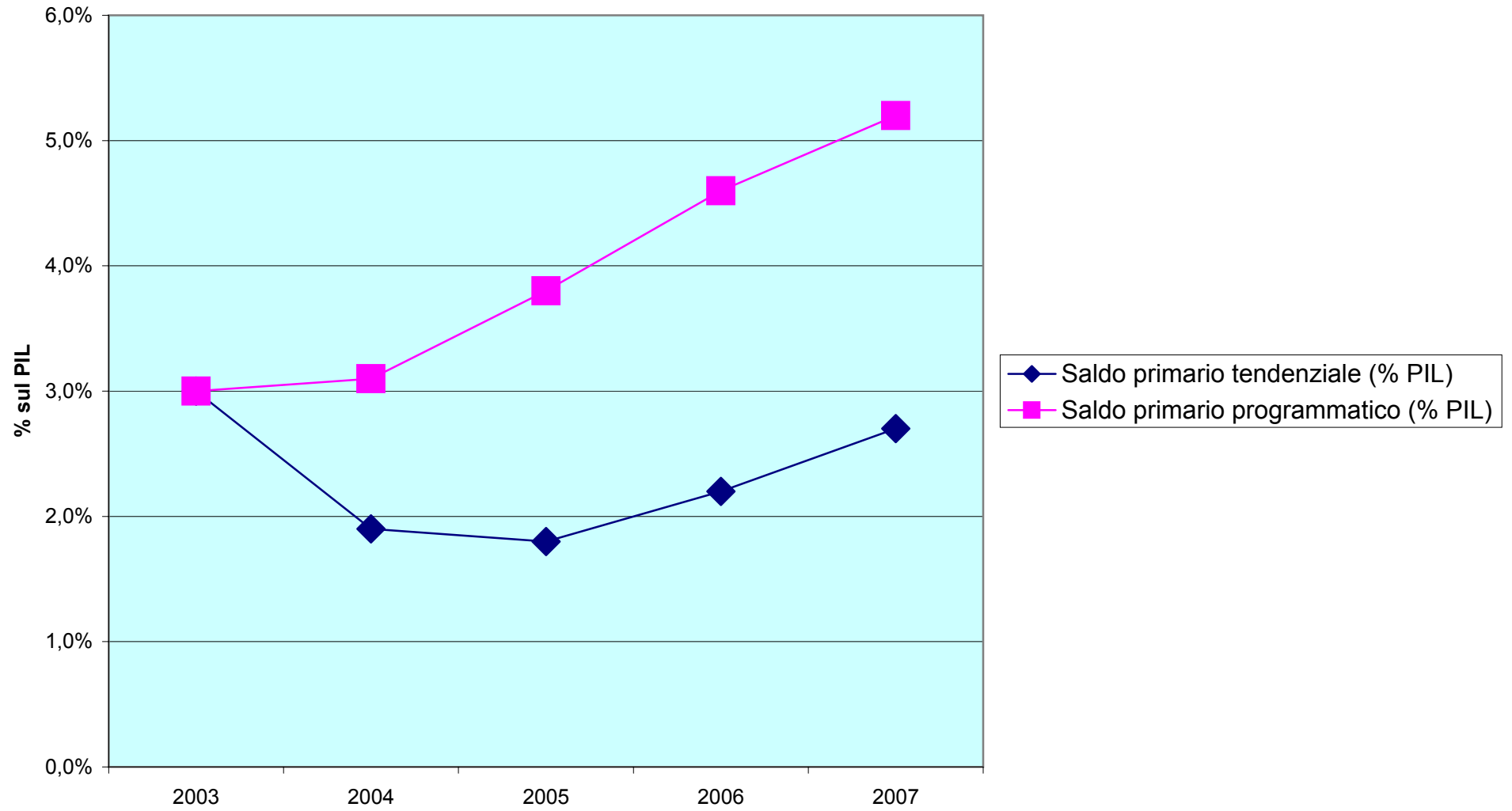
Fonte: DPEF 2004-2007



DPEF 2004-2007 Indebitamento P.A. tendenziale e programmatico



### DPEF 2004-2007 saldo primario tendenziale e programmatico % sul PIL



DPEF 2004-2007 Incidenza spesa interessi sul PIL tendenz. programmat.



## **2.5 Composizione delle previsioni di entrata e di spesa per il 2004 in base al quadro tendenziale.**

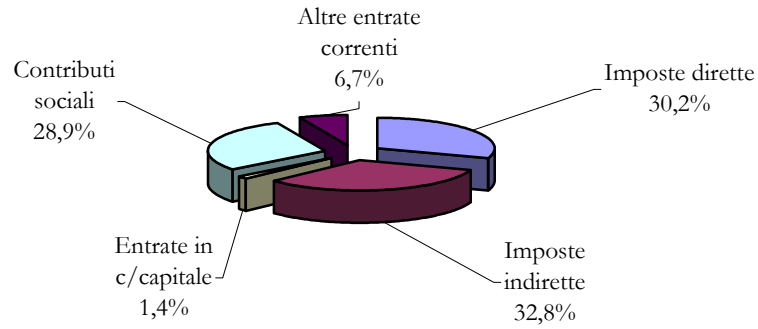
Risulta di un certo interesse, al di là dei valori assoluti, l'analisi della composizione qualitativa delle entrate e delle spese suddivise per voci principali, quale si può effettuare sulla base delle disaggregazioni fornite dal Governo in riferimento al "tendenziale" 2004. L'esercizio non è possibile per il quadro programmatico a causa della sua già evidenziata struttura sintetica.

Nel 2004 la componente più rilevante delle entrate sarebbe rappresentata dalle imposte dirette (30,2%), in calo di 1,5 punti percentuali rispetto al corrispondente dato del 2003. Esse garantirebbero dunque meno di un terzo del gettito complessivo. Quindi verrebbero le imposte indirette (32,8%), in crescita rispetto al dato del 2003, ed infine i contributi sociali, nella misura del 28,9%.

Per quanto concerne le spese, la spesa pensionistica continuerebbe a rappresentare la componente più rilevante, pari al 31%, segnando una crescita rispetto al corrispondente dato del 2003, seguita dai redditi di lavoro dipendente, per il 22%. I consumi intermedi dovrebbero rappresentare il 16% del totale, mentre gli oneri per il servizio del debito costituirebbero l'11% delle spese complessive. Le altre prestazioni sociali raggiungerebbero circa il 6%.

Di seguito vengono rappresentate, sotto forma di grafico, le composizioni percentuali delle previsioni tendenziali sia per le entrate che per le spese.

### Composizione percentuale delle previsioni tendenziali di entrata 2004



### Composizione percentuale delle previsioni tendenziali di spesa 2004

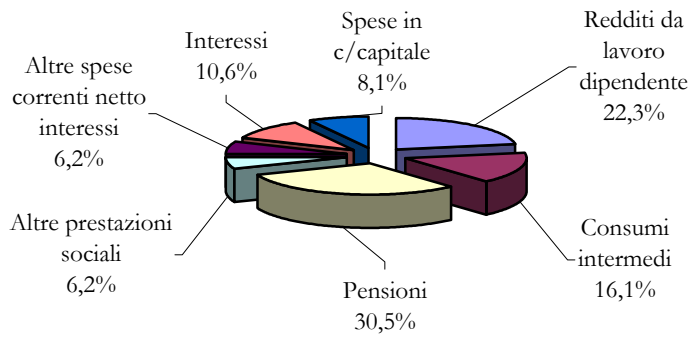


Tabella 6

<b>Andamento degli accertamenti con riferimento alle singole imposte</b>				
<b>Dati riferiti al periodo dal 1° gennaio al 31 maggio - Confronto anni 2002 e 2003</b>				
<b>(milioni di euro)</b>				
<b>Accertamenti</b>	<b>Gettito mag. 2002</b>	<b>Gettito mag. 2003</b>	<b>Var. ass. mag. 2002- 2003</b>	<b>Var. % mag. 2002- 2003</b>
<b>IMPOSTE DIRETTE</b>				
IRPEF	7.855	8.166	311	3,96
IRPEG	174	243	69	39,66
Sost. Redd.e ritenute su int.e redd. Cap.	416	931	515	123,80
Ritenuta utili	6	7	1	16,67
Ritenuta capitali	43	42	-1	-2,33
Sost. Redditi da cap. e plusvalenze	74	38	-36	-48,65
Imp. Sost. Rivalutaz. Beni	13	9	-4	-30,77
Altre	69	1.176	1.107	1.604,35
<b>Totale imposte dirette</b>	<b>8.650</b>	<b>10.612</b>	<b>1.962</b>	<b>22,68</b>
Di cui condono 2003	3	863	860	28.666,67
<b><i>Imposte dirette al netto dei condoni</i></b>	<b><i>8.647</i></b>	<b><i>9.749</i></b>	<b><i>1.102</i></b>	<b><i>12,74</i></b>
<b>IMPOSTE INDIRETTE</b>				
Registro	503	343	-160	-31,81
IVA	10.138	10.306	168	1,66
Bollo	435	319	-116	-26,67
Assicurazioni	228	219	-9	-3,95
Ipotecaria	159	113	-46	-28,93
Canoni di abbonamento	12	12	0	0,00
Concessioni governative	38	30	-8	-21,05
Tasse automobilistiche	1	2	1	100,00
INVIM	18	33	15	83,33
Successioni e donazioni	96	45	-51	-53,13
Diritti catastali e di scritturato	59	43	-16	-27,12
Imposta fabbricazione spiriti	43	44	1	2,33
Imposta fabbricazione olii minerali	1.543	1.662	119	7,71
Imposta fabbricaz. gas incondensabili	43	56	13	30,23
Imposta energia elettrica	90	121	31	34,44
Imposta consumo gas metano	284	346	62	21,83
Imp. Cons. olii lubrificanti	24	20	-4	-16,67
Tabacchi	663	662	-1	-0,15
Proventi lotto	592	580	-12	-2,03
Altre	226	464	238	105,31
<b>Totale imposte indirette</b>	<b>15.195</b>	<b>15.420</b>	<b>225</b>	<b>1,48</b>
Di cui condono 2003	1	213	212	21.200,00
<b><i>Imposte indirette netto condoni</i></b>	<b><i>15.194</i></b>	<b><i>15.207</i></b>	<b><i>13</i></b>	<b><i>0,09</i></b>
<b>Totale entrate</b>				
<b>Totale entrate</b>	<b>23.845</b>	<b>26.032</b>	<b>2.187</b>	<b>9,17</b>
Di cui condono 2003	1	213	212	21.200,00
<b><i>Totale entrate al netto dei condoni</i></b>	<b><i>23.844</i></b>	<b><i>25.819</i></b>	<b><i>1.975</i></b>	<b><i>8,28</i></b>

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, Bollettino entrate tributarie, gen.-mag. 2003

Tabella 7

<b>Andamento degli incassi con riferimento alle singole imposte</b>				
<b>Dati riferiti al periodo dal 1° gennaio al 31 maggio - Confronto anni 2002 e 2003</b>				
(milioni di euro)				
<b>Incassi</b>	<b>Gettito mag. 2002</b>	<b>Gettito mag. 2003</b>	<b>Var. ass. mag. 2002- 2003</b>	<b>Var. % mag. 2002- 2003</b>
<b>IMPOSTE DIRETTE</b>				
IRPEF	47.005	47.267	262	0,56
IRPEG	1.220	1.365	145	11,89
Sost. Redd.e ritenute su int.e redd. Cap.	3.137	2.856	-281	-8,96
Ritenuta utili	75	79	4	5,33
Ritenuta capitali	229	238	9	3,93
Sost. Redditi da cap. e plusvalenze	712	600	-112	-15,73
Imp. Sost. Rivalutaz. Beni	55	41	-14	-25,45
Altre	403	1.392	989	245,41
<b>Totale imposte dirette</b>	<b>52.836</b>	<b>53.838</b>	<b>1.002</b>	<b>1,90</b>
Di cui condono 2003	35	388	353	1.008,57
<b><i>Imposte dirette al netto dei condoni</i></b>	<b><i>52.801</i></b>	<b><i>53.450</i></b>	<b><i>649</i></b>	<b><i>1,23</i></b>
<b>IMPOSTE INDIRETTE</b>				
Registro	810	516	-294	-36,30
IVA	34.344	36.082	1.738	5,06
Bollo	1.033	867	-166	-16,07
Assicurazioni	691	230	-461	-66,71
Ipotecaria	238	137	-101	-42,44
Canoni di abbonamento	12	1.275	1.374	11450,00
Concessioni governative	518	733	215	41,51
Tasse automobilistiche	54	304	250	462,96
INVIM	38	37	-1	-2,63
Successioni e donazioni	158	39	-119	-75,32
Diritti catastali e di scritturato	128	81	-47	-36,72
Imposta fabbricazione spiriti	172	188	16	9,30
Imposta fabbricazione olii minerali	7.482	7.493	11	0,15
Imposta fabbricaz. gas incondensabili	271	247	-24	-8,86
Imposta energia elettrica	370	458	88	23,78
Imposta consumo gas metano	1.012	1.744	732	72,33
Imp. Cons. olii lubrificanti	115	116	1	0,87
Tabacchi	3.108	2.760	-348	-11,20
Proventi lotto				
Altre	507	691	184	36,29
<b>Totale imposte indirette</b>	<b>51.061</b>	<b>53.998</b>	<b>2.937</b>	<b>5,75</b>
Di cui condono 2003	54	367	313	579,63
<b><i>Imposte indirette netto condoni</i></b>	<b><i>51.007</i></b>	<b><i>53.631</i></b>	<b><i>2.624</i></b>	<b><i>5,14</i></b>
<b>Totale entrate</b>	<b>103.897</b>	<b>107.836</b>	<b>3.939</b>	<b>3,79</b>
Di cui condono 2003	89	755	666	748,31
<b><i>Totale entrate al netto dei condoni</i></b>	<b><i>103.808</i></b>	<b><i>107.081</i></b>	<b><i>3.273</i></b>	<b><i>3,15</i></b>

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze, Bollettino entrate tributarie, gen.-mag. 2003