

Programma di Stabilità dell'Italia

Aggiornamento novembre 2001

PREMESSA

Il *Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2002-2006*, predisposto dal governo durante l'estate del 2001, traccia un ambizioso programma di riforme volto, in un quadro di compatibilità macroeconomiche, a restituire competitività all'economia italiana e ad accelerare il processo di crescita.

Il *Disegno di Legge Finanziaria 2002*, presentata dal governo a fine settembre in un contesto economico fortemente deteriorato rispetto all'estate, ribadisce gli obiettivi di rispetto degli impegni europei, di sostegno alla crescita e di equità sociale.

A tale legge faranno seguito già nel 2001 una serie di provvedimenti diretti ad attuare il programma di riforme strutturali del governo in settori chiave quali il fisco, la previdenza, il mercato del lavoro e più in generale il *welfare*. Perno dell'opera di riforma sarà anche l'accelerazione delle privatizzazioni e delle liberalizzazioni, al fine di rafforzare la concorrenzialità e l'efficienza del sistema economico.

Nel loro complesso, tutte le misure strutturali sono volte a conseguire un aumento sostenuto del tasso di crescita potenziale dell'economia.

1. INTRODUZIONE

L'aggiornamento del Programma di Stabilità dell'Italia è stato adottato in attuazione dell'art.4 del Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n.1466/97 del 7 luglio 1997. Il Regolamento prevede la presentazione annuale al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione Europea di un aggiornamento del Programma di Stabilità da parte di ciascuno Stato membro dell'Unione.

Il Programma aggiornato si basa sul *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2002-2006 (DPEF 2002-2006)*, approvato dal Parlamento il 1 agosto 2001, sulla *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2002 (RPP 2002)*, presentata al Parlamento dal Ministro dell'Economia il 27 settembre 2001, sul *Disegno di Legge Finanziaria per il 2002* presentato al Parlamento il 29 settembre 2001, e sulla *Nota di Aggiornamento del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2002-2006*, presentata al Parlamento alla fine di ottobre 2001.

Nell'aggiornamento del Programma vengono descritti il quadro macroeconomico e di finanza pubblica del 2001 e gli obiettivi fissati dal governo per i prossimi quattro anni.

Le prospettive di crescita dell'economia italiana di breve periodo si sono deteriorate rispetto al quadro presentato nello scorso aggiornamento al Programma di Stabilità. Il peggioramento ha due cause principali: il rallentamento dell'economia internazionale, che si è ulteriormente accentuato a partire dall'estate del 2001, e l'incertezza di carattere politico ed economico conseguente agli attacchi terroristici agli Stati Uniti dello scorso settembre.

Per questi motivi la crescita del PIL è stata rivista verso il basso di quasi un punto percentuale per il 2001 e 2002 rispetto a quanto previsto dal precedente Programma. Per tali anni, quindi, la crescita dovrebbe attestarsi su livelli significativamente inferiori rispetto al potenziale dell'economia italiana. Nondimeno, anche le nuove previsioni di crescita, rimangono soggette a forti margini di incertezza e potrebbero essere riviste alla luce di nuove informazioni sulla congiuntura economica.

Successivamente, superata l'attuale crisi internazionale, si stima che l'Italia possa raggiungere l'obiettivo di una crescita sostenuta, pari a circa il 3 per cento annuo, grazie al programma di riforma strutturale del fisco e della previdenza, al maggiore

utilizzo delle risorse presenti nelle aree meno sviluppate del Paese, e alla prosecuzione dei processi di liberalizzazione nel mercato del lavoro e dei prodotti.

Pur nelle condizioni meno favorevoli previste dal presente Programma, la strategia di finanza pubblica mantiene l'obiettivo del raggiungimento di un pareggio di bilancio nel 2003 e un profilo decrescente del debito pubblico. Un tale obiettivo implica un miglioramento del saldo strutturale rispetto a quanto previsto nel Programma di stabilità dello scorso anno. Nel loro complesso, le scelte di politica economica dell'Italia sono mirate a creare le condizioni per una crescita economica sostenuta in un contesto di sostanziale stabilità dei prezzi, attraverso l'attuazione di riforme strutturali, la riduzione della pressione fiscale e un progressivo miglioramento dei conti pubblici. La manovra di finanza pubblica per il 2002, presentata dal governo, rappresenta un primo importante passo di questa strategia. Tale manovra è finalizzata a coniugare stabilità, equità sociale e sostegno all'economia, nel pieno rispetto degli obiettivi finanziari fissati nel Patto di Stabilità e Crescita.

2. IL QUADRO MACROECONOMICO

Nel 2001 l'economia italiana, a riflesso del progressivo peggioramento del quadro internazionale (si veda l'Appendice 1), mostra un rallentamento della crescita; nella media dell'anno il PIL dovrebbe aumentare del 2 per cento, quasi un punto percentuale in meno rispetto alle stime del Programma di Stabilità presentato nel dicembre 2000. In particolare, si stima un contributo della domanda interna alla crescita pari all'1,7 per cento, quello delle esportazioni nette vicino allo zero.

Per quanto riguarda gli investimenti, si registra una netta decelerazione rispetto al 2000 connessa al rallentamento della crescita e al deteriorarsi delle aspettative. Per i beni strumentali si stima una crescita del 2,5 per cento, per quelli in costruzioni del 2,7 per cento.

Più contenuta rispetto alle previsioni dovrebbe risultare l'andamento dei consumi privati, in presenza di un orientamento più cauto delle famiglie, la dinamica più contenuta del reddito disponibile e l'erosione indotta dall'inflazione. A compensare in parte tali effetti hanno contribuito le agevolazioni fiscali e il continuo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro. La spesa delle famiglie dovrebbe crescere dell'1,6 per cento.

Sul mercato del lavoro, anche scontando un rallentamento nella seconda metà del 2001, la crescita dell'occupazione dovrebbe essere pari all'1,5 per cento, confermando la tendenza positiva di questi ultimi anni. Il tasso di disoccupazione registrerebbe, quindi, un'ulteriore riduzione, attestandosi al 9,6 per cento sostanzialmente in linea con quanto previsto nel Programma di stabilità presentato nel dicembre del 2000, nonostante la minore crescita dell'economia. Tale andamento riflette in larga misura il miglior funzionamento del mercato del lavoro. Permangono nondimeno forti squilibri territoriali, per genere e per età che saranno oggetto di azioni appropriate.

La perdurante debolezza dell'euro e la significativa accelerazione dei costi unitari del lavoro, compensate solo in parte dalla riduzione del costo delle materie prime e dalla sostanziale stabilità dei margini di profitto delle imprese, si traducono in un tasso di inflazione pari al 2,8 per cento in media d'anno, ma in progressivo calo durante il 2001. Il tasso tendenziale a fine anno dovrebbe collocarsi al 2,2 per cento.

Nel 2002 la crescita dell'economia italiana è stimata al 2,3 per cento, lo 0,6 in meno rispetto alla previsione contenuta nel Programma di Stabilità del dicembre 2000.

Tale previsione, che sta alla base del *Disegno di Legge Finanziaria 2002*, deriva dall'ipotesi che il forte deterioramento del quadro economico internazionale registrato negli ultimi mesi si esaurisca gradualmente nel corso del 2002 e che la domanda interna riprenda vigore anche in virtù delle azioni di politica economica, come lo sgravio degli utili reinvestiti e il rilancio degli investimenti in opere pubbliche, intraprese già a partire dalla seconda metà del 2001.

Con riferimento alle componenti della domanda, la spesa per consumo delle famiglie dovrebbe crescere ad un tasso del 2,5 per cento, beneficiando delle recenti misure di sostegno al reddito, del favorevole andamento del mercato del lavoro, del calo dell'inflazione e del recupero del clima di fiducia.

Il miglioramento delle aspettative e il pieno dispiegarsi degli effetti degli interventi di stimolo all'economia dovrebbero influenzare anche il tasso di incremento degli investimenti fissi lordi stimato raggiungere il 4,8 per cento annuo. In particolare, gli investimenti in costruzioni dovrebbero registrare una crescita del 3,5 per cento mentre quelli in beni strumentali del 5,7 per cento. Il settore pubblico contribuirà alla crescita degli investimenti attraverso l'accelerazione dei lavori pregressi grazie alla revisione del processo autorizzativo per le opere pubbliche di carattere strategico e all'utilizzo di risorse finanziarie pubbliche e private.

L'andamento delle esportazioni, data la dinamica della domanda mondiale, dovrebbe subire un lieve rallentamento, passando dal 5,6 per cento nel 2001 al 5,3 previsto per il 2002. Al contrario, le importazioni, stimolate dal recupero della domanda interna, in particolare degli investimenti, si prevedono in accelerazione (dal 5,5 per cento nel 2001 al 7,6 nel 2002).

L'espansione dell'attività produttiva dovrebbe dar luogo ad una crescita occupazionale del 2,8 per cento nei servizi privati e del 2,7 per cento nelle costruzioni; nell'industria in senso stretto si assisterà ad una lieve riduzione dei livelli occupazionali. Nel complesso, si stima quindi che le unità di lavoro aumentino dell'1,2 per cento, con un lieve rallentamento rispetto al 2001. Il tasso di disoccupazione dovrebbe attestarsi al 9,2 per cento.

Per il 2002 si prevede una riduzione delle pressioni sui prezzi. Da un lato ci si attende il recupero del valore dell'euro, mentre sul fronte interno è previsto un

rallentamento della dinamica dei costi unitari del lavoro. In media d'anno il tasso di inflazione dovrebbe attestarsi all'1,7 per cento.

Nel medio periodo, per gli anni successivi al 2002, le prospettive di crescita per l'economia mondiale, superata l'attuale crisi internazionale, dovrebbero divenire nuovamente favorevoli. In tale contesto si può ipotizzare un tasso di crescita per l'economia italiana di medio periodo intorno al 3 per cento.

Il raggiungimento di un tale obiettivo di crescita sarà reso possibile da una serie di fattori, tra i quali la prosecuzione del processo di riforma del mercato del lavoro che permetterà di mantenere elevati tassi di crescita dell'occupazione; le riforme strutturali nel mercato dei beni che favoriranno aumenti di produttività; le riforme fiscali e del *welfare* che stimoleranno la domanda di lavoro, l'accumulazione di capitale e gli investimenti in ricerca e sviluppo; il completamento del processo di risanamento dei conti pubblici, che contribuirà ad un aumento del risparmio nazionale e ad una crescita sostenuta degli investimenti. Le previsioni di crescita per i prossimi anni sono coerenti con un maggiore utilizzo delle risorse presenti soprattutto nelle aree meno sviluppate del Paese. A questo fine il governo intende adottare misure volte a rafforzare i risultati ottenuti negli ultimi anni, durante i quali il tasso di incremento del PIL del Mezzogiorno è risultato superiore a quello del Centro-Nord.

Dal lato della domanda, la crescita del PIL di medio periodo sarà sostenuta, oltre che dalla ripresa degli investimenti, che dovrebbero aumentare nel triennio 2003-2005 a un ritmo del 5,7 per cento medio annuo, dalla crescita dei consumi delle famiglie e dall'evoluzione positiva delle esportazioni.

Il consolidamento dello sviluppo darà luogo alla creazione di nuovi posti di lavoro a un tasso di circa l'1,5 per cento annuo, riducendo i livelli di disoccupazione. Alla fine del periodo, nel 2005, il tasso di disoccupazione sarebbe pari al 7,5 per cento. Il tasso di occupazione, in linea con gli obiettivi indicati dall'Italia in sede europea, raggiungerebbe il 58,5 per cento.

Una dinamica salariale in linea con la crescita della produttività dovrebbero, nell'ipotesi di assenza di impulsi inflazionistici esterni, consentire un calo graduale ma continuo dell'inflazione che si attesterebbe a partire dal 2004 all'1,0 per cento.

Tavola 1 - Quadro macroeconomico						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	2,9	2,0	2,3	3,0	3,0	3,1
PIL a prezzi correnti (livello, mld. euro)	1165,68	1224,39	1281,79	1344,17	1404,49	1469,12
Tasso di crescita del deflatore del PIL	2,2	3,0	2,4	1,8	1,5	1,4
Tasso di inflazione ¹	2,5	2,8	1,7	1,3	1,0	1,0
Tasso di crescita dell'occupazione ²	1,5	1,5	1,2	1,5	1,6	1,5
Tasso di crescita della produttività del lavoro ³	1,4	0,6	1,2	1,5	1,4	1,6
Componenti della crescita del PIL: variazioni % a prezzi costanti						
Spesa delle famiglie	2,9	1,6	2,5	3,0	3,0	2,8
Spesa delle P.A. e I.S.P. ⁴	1,7	1,1	0,3	0,2	0,3	0,3
Investimenti fissi lordi	6,1	2,6	4,8	6,2	5,4	5,6
Variazione delle scorte e oggetti di valore ⁵	-1,0	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1
Esportazioni di beni e servizi	10,2	5,6	5,3	7,2	7,3	7,4
Importazioni di beni e servizi	4,1	5,5	7,6	8,6	8,0	7,4
Contributi alla crescita del PIL						
Domanda interna	3,3	1,7	2,6	3,2	3,1	3,0
Variazione delle scorte e oggetti di valore	-1,0	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1
Esportazioni nette	0,6	0,1	-0,6	-0,4	-0,2	0,0
<p>1 Variazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP). 2 Definizione di contabilità nazionale. 3 Crescita del PIL a prezzi costanti per persona occupata. 4 P.A = Pubblica Amministrazione; I.S.P. = Istituti Sociali Privati. 5 Contributo alla crescita del PIL.</p>						

3. INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO PUBBLICO

La politica finanziaria del governo per l'anno 2001 è stata innanzitutto finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione fissati nel Programma di Stabilità dello scorso anno e confermati nel *DPEF 2002-2006*. Gli interventi introdotti hanno il duplice obiettivo di sostenere la crescita, in un contesto in cui il livello del PIL si colloca al di sotto di quello potenziale, e di migliorare ulteriormente i saldi di finanza pubblica.

A tale scopo, sono state assunte misure specifiche nei settori di spesa che hanno mostrato maggiori criticità nella prima metà dell'anno. L'azione di contenimento delle spese tramite la riduzione degli stanziamenti di bilancio per l'anno in corso, l'attento monitoraggio della spesa degli enti decentrati, la maggiore responsabilizzazione delle Regioni per il controllo della spesa sanitaria, e l'avvio di un deciso programma di valorizzazione del patrimonio pubblico (in particolare di quello immobiliare) hanno consentito di ricondurre i saldi di finanza pubblica previsti entro il percorso di risanamento finanziario indicato nei precedenti Programmi di Stabilità.

Tavola 2. Variazioni rispetto al precedente Programma di Stabilità					
	2000	2001	2002	2003	2004
Tasso di crescita del PIL					
Programma di Stabilità 2000	2,8	2,9	3,1	3,1	3,1
Programma di Stabilità 2001	2,9	2,0	2,3	3,0	3,0
Differenza	0,1	-0,9	-0,8	-0,1	-0,1
Indebitamento netto (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2000	-1,3	-0,8	-0,5	0,0	0,3
Programma di Stabilità 2001	-1,5	-1,1	-0,5	0,0	0,0
Differenza	-0,2	-0,3	0,0	0,0	-0,3
Debito pubblico (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2000	112,1	106,6	103,5	99,6	94,9
Programma di Stabilità 2001	110,5	107,5	104,3	101,0	98,0
Differenza	-1,6	0,9	0,8	1,4	3,1

Nella *RPP 2002* presentata nel settembre scorso, sulla base di una crescita dell'economia inferiore di 0,9 punti percentuali rispetto a quella prevista nel precedente Programma, la stima del disavanzo della Pubblica Amministrazione è

stata rivista all'1,1 per cento del PIL per il 2001 (Tavola 2), solo 0,3 punti percentuali superiore a quella indicata nel Programma di Stabilità dello scorso anno.

Il risultato previsto consente di mantenere un profilo decrescente rispetto al 2000 sia per il livello di indebitamento netto sia per il saldo strutturale, ambedue in rapporto al PIL¹.

La Tavola 3 mostra l'evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni Pubbliche nel periodo 2000-2005. Le stime includono solo gli effetti finanziari attesi, dal *Disegno di Legge Finanziaria 2002*.² Non vengono considerati quindi né gli effetti delle riforme del fisco e della previdenza, ancora in fase di definizione, né quelli delle Leggi Finanziarie dei prossimi anni.

Il risultato dell'indebitamento dell'anno 2001 deriva da un'evoluzione della spesa pubblica complessiva che si colloca al 47,2 per cento del PIL, in linea con quanto indicato nel Programma di Stabilità dello scorso anno. Il mantenimento di tale rapporto è stato consentito dall'attenta gestione cui è stata sottoposta, nella seconda metà dell'anno, la spesa nel suo complesso. La politica di emissione di titoli pubblici ha consentito di contenere la spesa per interessi passivi al 6,2 per cento del PIL con uno scostamento di un solo decimo di punto rispetto a quanto indicato in precedenza.

Le entrate complessive sono attese collocarsi al 46,1 per cento del PIL, tre decimi di punto percentuale in meno di quanto indicato nel precedente Programma.

L'avanzo primario, come esposto nella Tavola 3, è previsto al 4,9 per cento del PIL. Tale rapporto non è direttamente comparabile con quello indicato nel precedente Programma in quanto, secondo i criteri richiesti dal nuovo Codice di condotta per la predisposizione dei Programmi di Stabilità, è calcolato sulla base della spesa per interessi passivi al netto di quelli attivi. L'avanzo primario, calcolato ai fini di un raffronto omogeneo, si collocherebbe al 5,1 per cento del PIL, ovvero 0,2 punti percentuali in meno rispetto al precedente aggiornamento.

Il rapporto debito/PIL, a causa anche del rallentamento nella realizzazione del programma di privatizzazioni in relazione all'instabilità dei mercati azionari, è previsto collocarsi al 107,5 per cento, superiore per circa un punto percentuale a quello indicato nel precedente Programma di Stabilità.

¹ Si veda la Sezione 3.1 per un'analisi dei saldi di bilancio corretti per il ciclo.

² Gli effetti di tale legge si estendono agli anni successivi.

Per il 2002 il governo, sulla base delle misure assunte fin dall'anno in corso e dei provvedimenti contenuti nella manovra finanziaria, ha ribadito l'obiettivo d'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche allo 0,5 per cento del PIL, in linea con il precedente Programma.

Tavola 3. Evoluzione dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche⁵						
In percentuale del PIL ⁴	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
Amministrazioni pubbliche	-1,5	-1,1	-0,5	0,0	0,0	0,2
Interventi futuri ¹				0,3	0,1	-0,4
Amministrazioni centrali	-2,2	-2,3	-1,4	-1,1	-1,0	-0,3
Amministrazioni locali	0,1	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Enti previdenziali	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4
Amministrazioni pubbliche						
Totale entrate	45,8	46,1	46,5	45,7	45,1	44,8
Totale spese	47,3	47,2	47,0	46,0	45,2	44,2
Interventi futuri ¹				0,3	0,1	-0,4
Indebitamento netto	-1,5	-1,1	-0,5	0,0	0,0	0,2
Spesa per interessi netta ²	6,3	6,0	5,7	5,5	5,2	5,1
Avanzo primario ³	4,8	4,9	5,2	5,5	5,2	5,3
Componenti del lato delle entrate						
Totale entrate tributarie	29,6	29,5	29,4			
Contributi sociali	12,7	12,7	12,4			
Interessi attivi	0,2	0,2	0,2			
Altre entrate	3,2	3,8	4,4			
Totale entrate	45,8	46,1	46,5			
Componenti dal lato della spesa						
Consumi collettivi	7,1	7,3	7,1			
Trasferimenti sociali in natura	10,8	10,6	10,4			
Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	16,7	16,6	16,9			
Interessi passivi	6,5	6,2	5,8			
Contributi alla produzione	1,2	1,1	1,1			
Investimenti fissi lordi	2,4	2,5	2,5			
Altre spese	2,6	2,9	3,1			
Totale spese	47,3	47,2	47,0			
1 Interventi da adottare con Leggi finanziarie dei prossimi anni.						
Il segno positivo (negativo) indica una manovra di aumento (riduzione) del saldo primario.						
2 Interessi passivi al netto degli interessi attivi.						
3 Indebitamento netto meno spesa per interessi netta.						
4 Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare la mancata quadratura verticale.						
5 Non include l'effetto delle riforme strutturali del fisco e della previdenza.						

Per gli anni successivi al 2002, la politica di bilancio del governo continuerà a fare perno sul rispetto del percorso di risanamento finanziario concordato in sede europea. Una politica fiscale improntata al rigore di bilancio genera benefici anche, ma non solo, sotto forma di minori interessi di particolare rilievo per un Paese come l'Italia gravato dall'eredità di un debito elevato. A partire dal 2003 il governo intende conseguire anche una significativa riduzione della pressione fiscale, volta a favorire contestualmente la crescita dell'economia e una maggiore equità sociale. Tenuto conto delle condizioni di incertezza che caratterizzano l'economia mondiale il governo si propone, in sintonia con la lettera e lo spirito del Patto di Stabilità e Crescita, di restituire alla politica fiscale la sua funzione anti-ciclica, conseguendo un avanzo di bilancio e consentendo quindi un operare efficace degli stabilizzatori automatici in risposta a fluttuazioni della congiuntura economica rispetto al prodotto potenziale.

In sintesi, per il 2003 il governo conferma il raggiungimento del pareggio di bilancio, indicato nel precedente Programma di Stabilità. Identico obiettivo viene fissato anche per il 2004. Allo stesso tempo, il governo, in presenza di una consistente riduzione della pressione fiscale, si impegna a porre in atto le misure necessarie per conseguire un saldo netto lievemente positivo dei conti della Pubblica Amministrazione a decorrere dal 2005, anticipando ulteriormente questa data, qualora le condizioni di finanza pubblica dovessero consentirlo.

Ad agevolare il conseguimento di tali obiettivi valgono l'impegno ad un deciso contenimento della spesa corrente primaria ⁴, la revisione dell'evoluzione dei tassi di interesse e, quindi, una previsione della dinamica del fabbisogno del settore statale più contenuta.

Il rapporto debito/PIL, grazie al mantenimento di un elevato avanzo primario rispetto al PIL e alla ripresa del piano di privatizzazioni, continuerà a ridursi progressivamente, raggiungendo nel 2005 il 95,4 per cento del PIL.

⁴ La riduzione della spesa fiscale e il contenimento della spesa primaria non sono riflessi nella tavola 3 che, a partire dal 2003, si limita a registrare gli andamenti tendenziali di finanza pubblica.

3.1 Saldo di bilancio corretto per il ciclo

Nella Tavola 4 sono illustrati i saldi di finanza pubblica corretti per il ciclo. Per il computo di tali saldi sono state utilizzate due diverse metodologie, coerenti con quelle adottate dall'OCSE e dalla Commissione Europea⁵.

Si è ipotizzato in prima approssimazione che l'aumento del tasso di crescita previsto a partire dal 2003 abbia carattere puramente ciclico, legato alla ripresa dell'economia mondiale e ad una più piena utilizzazione dei fattori produttivi. Anche sotto tale ipotesi, entrambi i due metodi di stima prevedono nel periodo 2001-2003 un *output gap* ancora negativo, che diventa positivo solo a partire dal 2004. Nel 2001, il saldo di bilancio corretto per il ciclo⁶, calcolato con il metodo utilizzato dalla Commissione Europea, è pari a -0,9 punti percentuali; secondo l'approccio seguito dall'OCSE, esso è pari a -0,5 punti percentuali. Le due stime evidenziano, quindi, un miglioramento del saldo strutturale pari allo 0,5 per cento rispetto all'anno precedente.

Nel 2002, il bilancio corretto per il ciclo tocca il pareggio e nel 2003 presenta un lieve avanzo, proseguendo così il suo trend crescente. Nel biennio 2004-2005 il pareggio e l'avanzo di bilancio prospettato dagli obiettivi di finanza pubblica si traducono in un saldo strutturale pressoché in pareggio.

Il miglioramento previsto del saldo di bilancio strutturale nel periodo 2001-2003 è accompagnato da un profilo crescente dell'avanzo primario corretto per il ciclo. Negli anni successivi l'avanzo primario corretto per il ciclo presenta un profilo decrescente.

⁵ In particolare l'approccio utilizzato dall'OCSE per la stima dell'*output gap* è più strettamente legato a un modello economico di riferimento ("metodo della funzione di produzione"), mentre la Commissione Europea adotta per la stima dell'*output gap* un metodo statistico ("metodo Hodrick-Prescott").

⁶ La componente ciclica dei saldi di bilancio è calcolata utilizzando la stima dell'elasticità deficit/PIL della commissione Europea (*Public Finances in EMU 2000*)

Tavola 4. Evoluzione della finanza pubblica corretta per il ciclo (in percentuale rispetto al PIL)						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	2,9	2,0	2,3	3,0	3,0	3,1
Indebitamento netto	-1,5	-1,1	-0,5	0,0	0,0	0,2
Interessi passivi	6,5	6,2	5,8	5,6	5,4	5,2
Output gap						
Metodo OCSE scenario (a) ¹	-1,2	-1,4	-1,3	-0,6	0,2	1,1
Metodo OCSE scenario (b) ²	-1,2	-1,4	-1,3	-0,8	-0,5	-0,3
Metodo Commissione	-0,3	-0,6	-0,7	-0,2	0,3	0,8
Componente ciclica del saldo di bilancio						
Metodo OCSE scenario (a) ¹	-0,5	-0,6	-0,5	-0,2	0,1	0,4
Metodo OCSE scenario (b) ²	-0,5	-0,6	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1
Metodo Commissione	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1	0,1	0,3
Saldo di bilancio corretto per il ciclo						
Metodo OCSE scenario (a) ¹	-1,0	-0,5	0,0	0,2	-0,0	-0,2
Metodo OCSE scenario (b) ²	-1,0	-0,5	0,0	0,3	0,2	0,3
Metodo Commissione	-1,4	-0,9	-0,2	0,1	-0,1	-0,1
Avanzo primario corretto per il ciclo						
Metodo OCSE scenario (a) ¹	5,5	5,7	5,8	5,8	5,3	5,0
Metodo OCSE scenario (b) ²	5,5	5,7	5,8	5,9	5,6	5,5
Metodo Commissione	5,1	5,3	5,6	5,7	5,3	5,1

(1) Lo scenario (a) recepisce le ultime previsioni OCSE sul tasso di crescita del prodotto potenziale (circa 2,2 per cento).

(2) Lo scenario (b) assume un tasso di crescita del prodotto potenziale che aumenta in media di 0,2 punti percentuali annui nel periodo 2003-2005.

L'ipotesi che la ripresa economica dopo il 2003 abbia carattere meramente ciclico è restrittiva. Le riforme strutturali della previdenza, del sistema fiscale, del mercato del lavoro e di quello dei prodotti si propongono, infatti, di incidere in maniera permanente sul potenziale dell'economia. Si è quindi ipotizzato che la crescita economica a partire dal 2003 rifletta anche una componente strutturale, crescente nel tempo, legata all'esplicarsi progressivo degli effetti dei processi di riforma. Sotto tale ipotesi, l'*output gap* risulta negativo durante l'intero periodo di stima. Il saldo di bilancio corretto per il ciclo registra un avanzo nell'intero periodo 2003-2005.

4. ANALISI DI SENSITIVITA'

4.1 Sensibilità del rapporto disavanzo/PIL alla crescita economica

Per valutare compiutamente gli effetti dell'*output gap* e degli stabilizzatori automatici, in questa sezione si presentano due esercizi sulla sensibilità del rapporto indebitamento netto e PIL alle diverse ipotesi di crescita economica. Per entrambi gli esercizi l'impatto della crescita economica sull'avanzo primario in rapporto al PIL è calcolato utilizzando la stima dell'elasticità del saldo di bilancio alla crescita fornita dalla Commissione Europea (*Public Finances in EMU 2000*). Si ipotizza inoltre che il costo medio del debito non dipenda dal tasso di crescita del PIL reale.

Il primo esercizio illustra l'effetto di diverse ipotesi di crescita nel periodo 2003-2005 sul rapporto disavanzo/PIL. L'esercizio ipotizza una crescita del PIL minore o maggiore di mezzo punto percentuale in ciascun anno del periodo 2003-2005 rispetto alle previsioni presentate nelle sezioni precedenti, con effetti cumulati quindi sul livello del PIL e di riflesso su quello delle entrate tributarie.

Come illustrato nella Tavola 5, nel 2005 la minore crescita si riflette in un maggior disavanzo che si attesta allo 0,5 per cento del PIL, a fronte di un leggero avanzo previsto dallo scenario di base. La sensibilità del disavanzo in rapporto al PIL è la stessa ottenuta nel precedente aggiornamento. Ciò significa che l'attuale sentiero di riduzione del debito pubblico e il livello dell'avanzo primario sono tali da non alterare la sensibilità del disavanzo in rapporto al PIL alle diverse ipotesi di crescita garantendo così la prosecuzione del processo di aggiustamento della finanza pubblica.

Il secondo esercizio, circoscritto al 2002, prevede un peggioramento del tasso di crescita in tale anno di 1,1 punti percentuali⁷. La minore crescita economica si tradurrebbe in un disavanzo di circa un punto percentuale nel 2002. Di conseguenza, anche uno scenario di forte rallentamento per il 2002 non comprometterebbe la riduzione del saldo di bilancio, in rapporto al PIL, in termini sia strutturali sia effettivi.

⁷ Tale scenario corrisponde a quello più pessimistico attualmente previsto dalle organizzazioni internazionali.

	Tasso medio di crescita del PIL periodo 2003-2005	Indebitamento netto/PIL 2005
Ipotesi di base	3,0	0,2
Ipotesi di minore crescita	2,5	-0,5
Ipotesi di maggiore crescita	3,5	0,9

4.2 Sensibilità ai tassi di interesse

Rispetto all'aggiornamento del Programma di Stabilità dello scorso anno, la politica di gestione del debito pubblico italiano è orientata ad una linea di sempre maggiore efficienza, combinando una maggiore flessibilità nell'utilizzo degli strumenti a breve termine con la regolarità e continuità nell'offerta dell'intera gamma di titoli a medio e lungo termine.

A settembre 2001, la struttura del debito era caratterizzata da una quota di titoli a tasso fisso pari a circa il 70 per cento del totale e da una vita media pari a circa 5,8 anni. Di conseguenza, nell'ipotesi di una variazione di un punto percentuale di tutta la curva dei rendimenti rispetto allo scenario centrale a partire da gennaio 2002, l'impatto sulla spesa per interessi in rapporto al PIL sarebbe pari allo 0,18 per cento nello stesso anno, allo 0,38 per cento nel 2003, allo 0,49 per cento nel 2004 ed allo 0,54 per cento nel 2005⁸.

⁸ E' opportuno sottolineare che il presente esercizio ha come oggetto di analisi la spesa per interessi al lordo delle ritenute d'imposta. In particolare, non si considerano gli effetti della variazione dei tassi né sull'attività economica né sulle entrate tributarie relative ai redditi da capitale (imposte sui rendimenti dei titoli a reddito fisso e sui depositi bancari che sono positivamente correlate con il rialzo dei tassi di interesse). Pertanto dai risultati presentati non è possibile desumere automaticamente la sensibilità del complessivo saldo di bilancio alla variazione dei tassi di interesse.

5. QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Le scelte di politica economica operate dal governo sono state orientate a creare le condizioni per consentire una crescita economica sostenuta in un contesto di sostanziale stabilità dei prezzi, attraverso l'attuazione di riforme strutturali, il pieno risanamento dei conti pubblici, il calo della pressione fiscale e la riduzione del debito pubblico. Tali misure sono volte ad incidere in maniera permanente sul tasso di crescita potenziale dell'economia.

I primi interventi di politica economica sono stati formulati nell'ambito di un disegno di legge sul rilancio dell'economia varato dal governo nel giugno 2001, pochi giorni dopo il suo insediamento e approvato nello scorso mese di ottobre. La politica di bilancio per il 2002 ha trovato poi piena formulazione nel *Disegno di Legge Finanziaria 2002*. Nel loro insieme, tali provvedimenti riservano particolare attenzione alla qualità delle misure: stabilità, crescita ed equità sono i tre pilastri su cui è stata costruita l'intera manovra, i cui effetti finanziari sono illustrati nella Tavola 6.

All'obiettivo della stabilità economico-finanziaria sono ascrivibili le misure che consentono il mantenimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso:

- il contenimento della spesa pubblica mediante il rafforzamento del controllo dei pagamenti sia dell'amministrazione centrale sia degli enti decentrati, un'attenta pianificazione delle assunzioni nel pubblico impiego e una razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti di beni e servizi;
- la trasformazione e la razionalizzazione di una serie di enti pubblici;
- la valorizzazione e la privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso una semplificazione e accelerazione delle modalità di vendita degli immobili rese più snelle e trasparenti;
- la facoltà per le imprese di rivalutare partecipazioni e terreni nei propri bilanci, favorendo così anche i processi di ristrutturazione proprietaria;
- la sottoscrizione di un nuovo patto di stabilità interno con le Regioni, per un più incisivo controllo della spesa sanitaria;
- l'emersione dell'economia sommersa attraverso l'utilizzo di incentivi fiscali e contributivi, con effetti positivi sia sui conti pubblici sia sull'efficienza del sistema economico.

Al sostegno dell'economia sono destinate misure di sgravio fiscale che in alcuni casi mirano anche a sbloccare il sistema economico e restituire efficienza alla pubblica amministrazione. Tali misure riguardano:

- la detassazione degli utili reinvestiti in beni strumentali, volta a favorire la ripresa degli investimenti produttivi;
- la ristrutturazione dei servizi pubblici locali di rilevanza imprenditoriale, che consente ai Comuni di separare infrastruttura e gestione del servizio, valorizzando la rete in capo alle Amministrazioni e aprendo la gestione del servizio al settore privato;
- la realizzazione in tempi accelerati di un vasto programma di opere pubbliche di unificazione del territorio attraverso la revisione del processo decisionale e autorizzativo, l'utilizzo di risorse finanziarie pubbliche e private per pari importo e il coinvolgimento della Cassa Depositi e Prestiti;
- l'agevolazione della nascita di nuove imprese e della loro crescita, attraverso una semplificazione degli adempimenti amministrativi.

All'obiettivo dell'equità ma anche al sostegno dell'economia appartengono le misure che prevedono:

- l'innalzamento delle pensioni minime;
- l'aumento delle detrazioni per le famiglie appartenenti alle fasce di reddito medio-basse;
- gli stanziamenti dovuti per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego.

Le misure adottate con la manovra finanziaria permettono una riduzione delle spese totali nel 2002 di ulteriori due decimi di punto (Tavola 3). Le entrate complessive si attestano in rapporto al PIL al 46,5 per cento.

Queste misure hanno un'efficacia immediata per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica mantenendo, allo stesso tempo, un sostegno adeguato all'economia. Il loro effetto si esplica anche nel medio termine sul tasso di crescita, in particolare per quanto riguarda le misure sugli investimenti pubblici e sulla riforma della Pubblica Amministrazione.

Un rilancio duraturo del processo di crescita impone di varare un programma ambizioso di riforme strutturali, fondato su tre passaggi principali: la riforma fiscale, quella previdenziale, quella del mercato del lavoro. La riforma fiscale è volta a consentire una riduzione significativa delle aliquote tributarie e contributive. Le misure rivolte alla tassazione del reddito di impresa prevedono un allineamento del

sistema alle migliori pratiche europee con obiettivi di competitività, trasparenza e neutralità.

La riforma della previdenza, oltre a mirare a un controllo della spesa pensionistica nel lungo periodo, poggia sulla promozione della componente integrativa, nella convinzione che non si possa ridurre la spesa pensionistica pubblica senza introdurre un ampio sistema di integrazione delle prestazioni private.

La riforma per un mercato del lavoro più efficiente, sulla linea di quelle già introdotte con successo negli anni passati, prosegue nell'obiettivo di innalzare il tasso di occupazione.

Le riforme strutturali, da attuarsi in modo graduale e simmetrico con l'esercizio delle deleghe parlamentari, ottengono l'obiettivo di innalzare la crescita effettiva e potenziale attraverso una riduzione della pressione fiscale e contributiva, la diminuzione della spesa corrente primaria e un miglior funzionamento dei mercati.

Ad accelerare il processo di crescita valgono, inoltre, le ulteriori riforme del mercato del lavoro -compiutamente descritte nel Libro Bianco del governo e già avviate con il recepimento della direttiva europea sul contratto a tempo determinato-, l'intensificazione dello sforzo di liberalizzazione del mercato dei beni, e l'apertura del sistema della proprietà delle imprese legata al completamento del processo di privatizzazione (si veda l'Appendice 2).

Tavola 6. Gli interventi di politica economica per il triennio 2002-2004
(in milioni di euro)

	2002	2003	2004
<i>Interventi per il sostegno e la crescita</i>	2.780	3.783	5.512
-soppressione INVIM ed altre imposte	472	100	107
-interventi per l'occupazione	1.170	1.289	1.542
-prosecuzione interventi aree Mezzogiorno	754	1.632	2.660
-proroga agevolazione per l'edilizia	278	357	253
-altri interventi in conto capitale	106	405	950
<i>Interventi tesi all'equità sociale</i>	6.748	10.368	10.523
-innalzamento pensioni minime	2.169	2.169	2.169
-aumento detrazioni per le famiglie di reddito medio-basso	1.085	1.841	1.601
-rinnovi contrattuali del pubblico impiego (scuola e forze di polizia)	3.159	5.906	6.015
-contributo per libri scolastici	103	103	103
-politiche sociali (Paesi in via di sviluppo)	232	349	635
<i>Misure per la stabilità economico-finanziaria</i>	17.145	17.891	11.557
-valorizzazione e privatizzazione del patrimonio immobiliare	7.747	7.230	1.549
-trasformazione e razionalizzazione di enti pubblici	362	516	671
-emersione dell'economia sommersa	1.033	2.066	0
-rivalutazione volontaria di assets	2.434	636	525
-rientro dei capitali	981	826	516
-patto di stabilità interno	1.549	2.582	3.977
-potenziamento settore giochi	516	516	516
-razionalizzazione consumi intermedi	207	516	620
-pianificazione assunzioni	411	876	1.303
-ulteriori riduzioni di spese	1.074	1.590	2.107
-altre entrate ed effetti indotti	831	537	-227
<i>Effetto complessivo delle misure</i>	7.617	3.740	-4.478

6. SOSTENIBILITÀ DELLA FINANZA PUBBLICA NEL MEDIO PERIODO

Nei prossimi decenni, la quota di anziani sul totale della popolazione è attesa aumentare in modo significativo nella maggioranza dei Paesi industrializzati. Per l'Italia, recenti proiezioni demografiche di EUROSTAT⁹ mostrano che l'indice di dipendenza degli anziani¹⁰ dovrebbe aumentare da circa il 29 per cento nel 2000 a poco meno del 67 per cento nel 2050.

Un aumento così marcato della popolazione più anziana può avere delle implicazioni rilevanti sulla finanza pubblica, in particolare sulla spesa pensionistica e sanitaria. La Tavola 7 illustra la proiezione di medio-lungo periodo di queste due componenti di spesa utilizzando lo scenario demografico e macroeconomico *baseline* UE concordato all'EPC-WGA¹¹. Rispetto alla proiezione *baseline* UE pubblicata nell'aggiornamento del Piano di Stabilità dello scorso anno, la presente previsione tiene conto dei provvedimenti in materia pensionistica contenuti nella *Legge Finanziaria per il 2001* e nel *Disegno di Legge Finanziaria per il 2002*, nonché dell'aggiornamento dei dati relativi al PIL e alla spesa pensionistica per l'anno 2000. In particolare, viene inclusa la maggiore spesa di circa 2,2 miliardi di euro annui (circa 0,2 punti percentuali di PIL nell'anno 2002) derivante dall'incremento delle pensioni minime previsto dal *Disegno di Legge Finanziaria 2002*. Questa proiezione e quelle illustrate successivamente non includono gli effetti della riforma della previdenza.

La proiezione della Tavola 7 è stata ottenuta utilizzando lo scenario demografico di EUROSTAT ricordato precedentemente. Inoltre, le ipotesi macroeconomiche assumono che il tasso di partecipazione alla forza lavoro totale cresca da poco più del 63 per cento nel 2000 a circa il 75 per cento nel 2050 grazie soprattutto all'aumento del tasso di partecipazione della popolazione femminile. Il tasso di disoccupazione è previsto ridursi da 10,6 per cento nel 2000 a 7 per cento nel 2050. Il tasso di crescita della produttività è ipotizzato aumentare fino al 2,1 per cento nel 2005 e quindi

⁹ Le proiezioni sono state presentate al Gruppo di lavoro sugli effetti dell'invecchiamento della popolazione del Comitato di politica economica (EPC-WGA) presso l'Unione Europea. Si veda *Report on the impact of ageing populations on public pension systems* discusso da ECOFIN il 7 novembre 2000 e *Budgetary challenges posed by ageing populations* discusso da ECOFIN il 6 novembre 2001.

¹⁰ Misurato come rapporto tra la popolazione con età superiore ai 65 anni e popolazione con età compresa tra i 20 e i 64 anni.

¹¹ Le proiezioni sono state curate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

discendere a un valore medio dell'1,8 per cento nei decenni successivi. Come conseguenza di questi andamenti, il tasso di crescita del PIL reale si attesta mediamente attorno all'1,5 per cento con livelli significativamente più elevati nella prima parte del periodo di previsione e più contenuti nella seconda parte.

Utilizzando questo scenario per le variabili demografiche e macroeconomiche, la spesa pensionistica in rapporto al PIL è attesa aumentare, in assenza di ulteriori riforme, dal 13,8 per cento del 2000 al 16 per cento nel 2033. Il rapporto dovrebbe quindi diminuire negli anni successivi per raggiungere un valore del 14,2 per cento nel 2050. Queste stime non differiscono in misura significativa da quelle presentate nel Programma di Stabilità dello scorso anno. La spesa sanitaria in rapporto al PIL dovrebbe aumentare da 5,5 per cento nel 2000 fino a 7,5 per cento nel 2050¹².

Adottando lo scenario demografico e macroeconomico indicato come "tendenziale" nel *DPEF 2002-2006*¹³, l'andamento della spesa pensionistica e sanitaria non cambia in maniera significativa. Il rapporto fra spesa pensionistica, comprensiva del predetto stanziamento per le pensioni minime, e PIL raggiunge il valore massimo di 15,9 punti percentuali attorno al 2030 per poi attestarsi a 13,5 alla fine del periodo di previsione. La spesa sanitaria in rapporto al PIL passa dal 5,5 per cento del 2000 al 7,2 del 2050.

Qualora si adottino, per il periodo 2002-2006, le ipotesi di crescita economica indicate nello scenario pubblicato nella *RPP 2002* e recepito dal presente aggiornamento, il rapporto spesa pensionistica/PIL resterebbe sostanzialmente invariato alla fine del periodo di previsione mentre presenterebbe una riduzione di circa 0,4 punti percentuali attorno al 2030 (da 15,9 a 15,5 punti percentuali) rispetto allo scenario tendenziale. L'evoluzione della spesa sanitaria in rapporto al PIL resterebbe sostanzialmente invariata.

Questi andamenti non dovrebbero pregiudicare la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche, anche perché nel caso dell'Italia l'aumento delle spese

¹² Si noti che le previsioni di spesa sanitaria, come concordato in sede EPC-WGA, sono state ottenute ipotizzando che la spesa pro capite in ogni fascia di età aumenti in futuro allo stesso tasso di crescita del PIL pro capite.

¹³ Lo scenario demografico utilizza le recenti proiezioni dell'ISTAT a base 2000. Secondo tali proiezioni, il tasso di dipendenza degli anziani dovrebbe aumentare fino a circa il 69 per cento nel 2050. Relativamente al quadro macroeconomico, si assume: produttività gradualmente crescente fino al 2 per cento nel 2026, livello che viene mantenuto costante nella seconda parte del periodo di previsione; tasso di disoccupazione che raggiunge il 4,5 per cento nel 2050; tasso di partecipazione medio nella fascia di età 20-64 che cresce fino al 72 per cento alla fine del periodo di previsione. Come conseguenza di queste ipotesi, il tasso di crescita reale del PIL si attesta mediamente attorno all'1,5 per cento nel periodo di previsione, con valori più elevati della media fino al 2010.

legate al processo di invecchiamento è relativamente contenuto e si manifesta in maniera assai graduale. Alla luce di queste previsioni, la strategia per mantenere la sostenibilità della finanza pubblica anche nel medio periodo si realizzerà su tre direttrici. In primo luogo, come illustrato nella Sezione 3, la politica di riduzione del debito pubblico verrà mantenuta durante l'intero periodo di riferimento. In secondo luogo, le riforme nel mercato del lavoro e nel mercato dei prodotti saranno rafforzate in modo da aumentare sia il tasso di occupazione sia il tasso di crescita della produttività.

Infine, nel *DPEF 2002-2006*, viene indicata l'intenzione da parte del governo di verificare il ruolo e il peso della spesa previdenziale all'interno del più ampio sistema di spesa sociale. La "Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n.335/95 e successivi provvedimenti" ha recentemente individuato quattro obiettivi per il sistema previdenziale¹⁴: 1) la stabilità finanziaria e il rispetto del vincolo di bilancio intertemporale; 2) l'equità tra ed entro le generazioni; 3) la neutralità degli assetti previdenziali rispetto alle scelte di lavoro; 4) la diversificazione del risparmio previdenziale.

Per quanto riguarda il sistema sanitario, con l'Accordo dell'8 agosto 2001 lo Stato e le Regioni hanno concordato che tendenzialmente il rapporto tra finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e PIL debba attestarsi "entro un arco temporale ragionevole" al 6 per cento.

¹⁴ Si veda *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*, Settembre 2001.

Tavola 7. Sostenibilità a lungo termine della finanza pubblica
Scenario EPC-WGA baseline UE

In percentuale del PIL	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Spesa pensionistica ²	13,8	14,0	14,1	14,9	15,8	14,2
Spesa sanitaria ¹	5,5	5,8	6,0	6,4	6,9	7,5
Ipotesi						
Tasso di crescita della produttività del lavoro	1,0	2,1	1,9	1,8	1,8	1,8
Tasso di crescita del PIL reale	2,9	2,6	1,9	1,4	0,8	1,2
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	77,7	80,2	81,0	80,8	79,4	79,8
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	49,0	52,1	53,6	55,8	58,4	70,1
Tasso di partecipazione totale (20-64)	63,3	66,2	67,4	68,4	69,1	75,1
Tasso di disoccupazione	10,6	9,6	9,2	8,7	8,2	7,0

1 Includendo anche la spesa per assistenza agli anziani.
2 Non include gli effetti di future riforme previdenziali.

APPENDICE 1 - IL QUADRO INTERNAZIONALE

Nel corso dell'anno 2001, il quadro economico internazionale si è andato progressivamente deteriorando. L'andamento della crescita e, di conseguenza, del commercio mondiale, sono inferiori ai livelli previsti nel precedente aggiornamento del Programma di Stabilità.

Il rallentamento dell'economia ha avuto origine negli Stati Uniti nella seconda metà del 2000 e si ascrive a una serie di fattori: il manifestarsi degli effetti degli aumenti dei tassi di interesse operati dalla FED fin dal 1999, l'aumento delle quotazioni del prezzo del petrolio, la marcata riduzione dei corsi azionari (in particolare dei titoli tecnologici). Tale rallentamento si è progressivamente esteso sia all'economia del Giappone (Paese peraltro già gravato da problemi strutturali e finanziari), sia all'Europa ed alle altre aree.

Il *DPEF 2002-2006*, pubblicato nel mese di luglio, recepisce tale andamento ma scontava una ripresa del ciclo economico internazionale già dalla seconda metà del 2001. Tuttavia, nel corso dei mesi estivi si è manifestato un ulteriore deterioramento dello scenario economico mondiale. La *RPP 2002*, sulle cui assunzioni è basato il presente aggiornamento al Programma di Stabilità, ha rivisto le proiezioni del *DPEF 2002-2006*. Per il 2001 si prospetta un tasso di crescita per l'economia americana pari all'1,2 per cento, per l'economia europea pari all'1,8 per cento.

L'effetto sulle economie europee del rallentamento americano si è dimostrato maggiore di quello inizialmente previsto; in particolare, la crescita della domanda interna non ha compensato l'impatto negativo proveniente dall'estero. Il mercato del

lavoro per la prima volta dopo diversi anni non ha registrato miglioramenti di rilievo. Infine, il rallentamento delle maggiori aree economiche è risultato molto più sincronizzato che in precedenti episodi; a tale scenario si è aggiunta l'incertezza sulle conseguenze politiche ed economiche dell'attacco terroristico agli Stati Uniti dell'11 settembre, di difficile valutazione. In molti Paesi si è verificato un impatto negativo sulla fiducia dei consumatori. Si è ulteriormente accresciuta l'incertezza che circonda le attuali proiezioni economiche e soprattutto le prospettive sull'andamento dell'economia per l'anno 2002.

Il quadro attuale assume un miglioramento del ciclo economico internazionale a partire dal 2002; anno nel quale il PIL degli Stati Uniti e dell'Unione Europea è previsto crescere del 2,1 per cento. Si stima che il tasso di crescita del commercio mondiale aumenti dal 4,3 per cento del 2001 al 6 per cento. Ad agevolare la ripresa negli Stati Uniti e in Europa dovrebbe contribuire innanzitutto la politica fiscale, per via degli stabilizzatori automatici e delle misure discrezionali varate dall'amministrazione statunitense. Contribuirà anche il graduale dispiegarsi degli effetti della politica monetaria che, grazie al venire meno delle tensioni inflazionistiche, negli ultimi mesi ha assunto, anche in Europa, un orientamento espansivo. Le prospettive d'inflazione rimangono favorevoli anche alla luce dell'assenza di tensioni sui mercati petroliferi. La stabilizzazione dei prezzi del petrolio e più in generale il miglioramento delle ragioni di scambio dovrebbero a loro volta stimolare la crescita della domanda di consumi e dell'economia nel suo complesso, nonché contribuire a migliorare la fiducia degli operatori economici. La solidità dei fondamenti dell'economia americana e la sua elevata competitività, ed il continuo miglioramento di quella europea grazie alle politiche strutturali e di risanamento finanziario, contribuiranno alla stabilità della situazione economica complessiva e favoriranno un migliore andamento dell'economia nel medio termine. A partire dal 2003 si stima un tasso di crescita medio annuo del 3 per cento sia negli Stati Uniti sia nell'Unione Europea.

Tavola 8. Ipotesi sulle variabili economiche internazionali

	2001	2002	2003	2004	2005
Tasso di interesse a breve termine Area Euro (media annua)	3,5	3,8	4,4	4,9	5,3
Tasso di interesse a lungo termine Area Euro (media annua)	5,3	5,6	5,9	6,1	6,3
Tasso di interesse a breve termine USA (3 mesi, mercato monetario)	2,8	4,1	5,2	5,6	5,9
Tasso di interesse a lungo termine USA (10 anni, titoli pubblici)	5,6	6,0	6,3	6,6	6,6
Tasso di cambio dollaro/euro	0,90	0,96	0,99	1,00	1,00
Tasso di crescita dell'economia mondiale esclusa Unione Europea	2,2	2,4	3,0	3,3	3,2
Tasso di crescita del PIL- USA	1,2	2,1	3,0	3,2	3,2
Tasso di crescita del PIL-Giappone	-0,5	0,2	1,8	2,3	2,5
Tasso di crescita del PIL- UE	1,8	2,1	2,9	3,0	3,1
Tasso di variazione volume delle importazioni (escluso UE)	4,0	5,9	7,6	7,5	7,5
Tasso di variazione dei prezzi dei manufatti (in dollari)	0,7	1,3	1,5	1,5	1,5
Prezzi dei prodotti energetici (Brent US\$/barile)	26,5	25,0	24,5	24,5	24,5
Tasso di variazione prezzi delle altre materie prime (in dollari)	-2,2	2,6	2,5	2,5	2,5

APPENDICE 2 - PIANO DI PRIVATIZZAZIONI 2002 - 2006

A1. Premessa

Il governo, dall'avvio del programma di privatizzazioni (1992) fino ad oggi ha realizzato 26 operazioni di cessione di dismissione, relative a 15 società direttamente controllate, per un controvalore lordo di circa 65 miliardi di euro.

A tali operazioni vanno aggiunte quelle realizzate dal Gruppo IRI per circa 42 miliardi di euro e quelle del Gruppo ENI, relative al periodo 1992-1998, pari a circa 5 miliardi di euro.

Complessivamente il programma realizzato ha generato proventi lordi pari a circa 112 miliardi di euro.

Con le somme affluite al Fondo per l'Ammortamento dei Titoli di Stato¹⁵ sono stati riacquistati e rimborsati titoli di Stato per complessivi 75 miliardi di euro nel periodo dal 1995 al 2001, contribuendo all'abbattimento del rapporto debito/PIL e, tramite la riduzione della spesa per interessi, anche del rapporto deficit/PIL, passati nel periodo di riferimento, rispettivamente dal 123,8 al 107,5 per cento e dal 7,6 a poco più dell'1 per cento.

¹⁵ Al Fondo sono affluiti gli incassi netti delle privatizzazioni, il 90 per cento dei proventi relativi al rilascio delle licenze UMTS, gli acconti di liquidazione corrisposti dall'IRI e altre assegnazioni straordinarie.

A2. Gli obiettivi raggiunti

Diversi obiettivi dichiarati all'avvio della prima fase del programma di privatizzazioni possono dirsi conseguiti. Tra questi si segnalano:

- **Generazione di proventi:** l'Italia è terza nella classifica mondiale delle privatizzazioni per proventi conseguiti e sesta per proventi espressi in percentuale del PIL. I ricavi lordi cumulati nell'arco del periodo di riferimento - opportunamente corretti per l'inflazione - rappresentano circa il 9 per cento del PIL italiano del 2000.
- **Stabilizzazione del debito:** il gettito da privatizzazioni ha rappresentato un elemento importante per il risanamento del bilancio pubblico, contribuendo significativamente, come detto, alla riduzione del rapporto debito/PIL nell'arco del periodo di riferimento.
- **Sviluppo del mercato finanziario:** le operazioni di privatizzazione condotte attraverso collocamenti di Borsa hanno contribuito ad aumentare lo spessore e la liquidità del mercato finanziario italiano. Nel periodo di riferimento la capitalizzazione di mercato in rapporto al PIL e la liquidità (misurata dal rapporto fra valore degli scambi e capitalizzazione) sono passati, rispettivamente, dall'11 al 56 per cento e dal 19 all'82 per cento.
- **Maggiore contendibilità delle imprese quotate:** sia nel settore bancario/assicurativo, che nel settore delle telecomunicazioni, le privatizzazioni hanno favorito una maggiore contendibilità del controllo societario e incentivato l'attività di fusioni e acquisizioni.

A3. Le questioni aperte

Il programma di privatizzazioni realizzato ha peraltro lasciato aperte talune questioni, la cui soluzione è condizione per il proseguimento del programma stesso. Si segnalano, in particolare:

- **Trasferimento dei diritti di proprietà:** lo Stato fino ad oggi ha realizzato un trasferimento della proprietà azionaria soltanto parziale, conservando, a diversi livelli e in diversi settori, partecipazioni talora in forma indiretta in società privatizzate, anche in settori non ritenuti strategici; ha poi mantenuto quote rilevanti, se non partecipazioni totalitarie, anche in settori non ritenuti strategici.

- **Trasferimento dei diritti di controllo:** lo Stato in alcune aziende, pur avendo ceduto importanti quote di proprietà, ha conservato il ruolo di azionista di controllo.
- **Cultura dell'investimento azionario:** all'aumento della capitalizzazione di Borsa è seguito uno sviluppo insufficiente della cultura dell'investimento azionario, che andrebbe perseguito anche mediante politiche a sostegno della trasparenza del mercato finanziario e del miglioramento del governo delle imprese.
- **Obiettivi di politica industriale:** se da un lato le privatizzazioni hanno senz'altro contribuito a migliorare l'efficienza operativa e gestionale delle imprese, favorendo anche una politica di alleanze, dall'altro il processo non è stato accompagnato da una piena liberalizzazione dei settori strategici e da un aumento della competitività del Sistema Italia.

A4. I presupposti del piano di privatizzazioni 2002-2006

Il nuovo programma di privatizzazioni viene impostato capitalizzando sulle esperienze accumulate nel corso degli ultimi anni, tenendo peraltro conto dei nuovi vincoli finanziari e delle nuove opportunità che emergono nel contesto economico prevalente. Dal lato dei vincoli, il principale è dato dalla congiuntura negativa che si riscontra sui mercati finanziari e reali in Italia e all'estero. Dal lato delle opportunità, le riforme nell'ambito del diritto societario hanno mosso l'Italia verso le legislazioni dei Paesi a capitalismo più evoluto, aprendo nuove opportunità per attività di fusioni ed acquisizioni, funzionali ad una piena valorizzazione del patrimonio esistente.

Ad oggi il Ministero dell'Economia e delle Finanze detiene ancora direttamente partecipazioni rilevanti e/o di controllo in circa 20 società o gruppi industriali, oltre a quote residue minori in aziende bancarie. Il valore complessivo di tali partecipazioni è stimabile in circa 80 miliardi di euro¹⁶. Lo Stato e gli Enti Pubblici detengono altresì cespiti diversi e patrimonio immobiliare alienabile a breve termine, quest'ultimo stimabile in un intervallo compreso tra 23 e 30 miliardi di euro. A ciò si aggiungono le partecipazioni detenute da altri Enti della Pubblica Amministrazione come le Aziende Municipalizzate. Un discorso a parte

¹⁶ Per le società quotate è stata utilizzata la media dei corsi di Borsa degli ultimi sei mesi, mentre per le non quotate è stato preso a riferimento il valore del patrimonio netto consolidato al 31 dicembre 2000, rettificato da eventuali dividendi/acconti di liquidazione distribuiti dalle Capogruppo nel 2001.

meriterebbero, infine, le Fondazioni Bancarie, entità a cavallo tra *no profit*, mercato e Enti Locali.

A5. Gli obiettivi strategici

Il piano di privatizzazioni 2002-2006 intende favorire l'ulteriore ritiro dello Stato dal sistema economico, e costruire le basi per rimuovere le criticità emerse nel processo di privatizzazioni realizzato. Gli obiettivi che si ritengono prioritari nella programmazione della seconda fase di privatizzazione sono i seguenti:

- **Ridurre il debito**, ossia perseguire una politica di generazione di proventi da privatizzazioni ai fini di stabilizzazione fiscale, che consenta di:
 - consolidare il risanamento del bilancio pubblico, nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita;
 - guadagnare efficienza ed equità nella politica fiscale: nel contesto della finanza pubblica, una politica di massimizzazione dei proventi è efficiente, in quanto i maggiori ricavi affluiscono al Tesoro e quindi al contribuente in termini di minor tassazione futura. Una politica di privatizzazione condotta con sconti di prezzo può invece risultare distorsiva, in quanto avvantaggia principalmente gli azionisti delle aziende privatizzate. Essa può anche generare effetti regressivi, data la maggiore propensione a detenere azioni da parte di individui con reddito più elevato.

Un programma di privatizzazioni nell'ordine di 60 miliardi di euro nel periodo 2002-2006 ha un impatto significativo sulla riduzione del debito che, a fine periodo, dovrebbe assestarsi ad un livello di circa il 94 per cento del PIL. Le privatizzazioni possono quindi fornire un contributo diretto alla riduzione della spesa per interessi e, in tale modo, al conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio.

- **Cedere la proprietà e il controllo**. Obiettivo prioritario del governo è:
 - cedere le partecipazioni non ritenute strategiche;
 - ridurre significativamente la partecipazione nelle altre imprese;
 - contribuire alla valorizzazione delle imprese in corso di ristrutturazione, ai fini di una loro privatizzazione nel medio periodo.

In alcuni casi il governo può anche riservarsi una partecipazione di carattere esclusivamente finanziario che può costituire una valida alternativa alla

privatizzazione, soprattutto in fasi negative di mercato. Per questa scelta, risultano fondamentali l'orizzonte temporale di riferimento e l'avversione al rischio dello Stato venditore.

- **Stimolare lo sviluppo degli investitori istituzionali e la tutela degli azionisti di minoranza.** Uno degli elementi critici della prima fase del processo di privatizzazione è stata la parziale distonia tra l'obiettivo dello sviluppo dell'azionariato diffuso e gli esiti delle vendite. Mentre le modalità scelte lasciavano presupporre un'intenzione di diffondere la proprietà azionaria, gli effetti di tali politiche si sono concretizzati solo in parte. L'elevata concentrazione proprietaria – tipica delle imprese italiane – si è quindi replicata anche negli assetti societari delle privatizzate.

Il nuovo processo di privatizzazione considera questi vincoli, e punta a:

- potenziare il ruolo degli investitori istituzionali - soprattutto fondi pensione - come soggetti idonei a svolgere un ruolo positivo nella *corporate governance* delle imprese;
 - migliorare la tutela degli azionisti di minoranza;
 - aumentare la trasparenza del mercato finanziario.
- **Liberalizzare, promuovere la competitività del Sistema Italia,** anche al fine di dare un solido assetto industriale al paese. Molte delle imprese potenzialmente cedibili operano attualmente in regimi non competitivi o fortemente regolamentati. Obiettivo primario del nuovo programma di privatizzazioni è quello di promuovere un piano di riforme strutturali volte alla liberalizzazione dei mercati, definendo *ex ante* un quadro regolamentare certo, sia a livello centrale che locale. Privatizzazioni e liberalizzazioni sono, dunque, le fondamenta della politica industriale.
 - **Trasformare gradualmente in società per azioni** elementi della struttura burocratica dello Stato che operano a ridosso del mercato, riducendo così il perimetro di presenza pubblica e aumentando il grado di efficienza del sistema.

A6. Le modalità

Per favorire la realizzazione del programma previsto, il governo farà ricorso alle tradizionali modalità di dismissione previste dalla normativa vigente e fino ad oggi utilizzate, quali l'offerta globale sui mercati e la vendita diretta e, nonché ai nuovi strumenti finanziari introdotti con il Decreto 351/2001 quali, ad esempio, l'emissione

di titoli pubblici rimborsabili in azioni di società possedute dallo Stato già quotate in Borsa e la cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri Enti Pubblici.

In termini di interventi finalizzati a suscitare il massimo interesse degli investitori, il governo promuoverà le azioni funzionali alla riorganizzazione dei Gruppi industriali partecipati, nell'ottica di una loro concentrazione sui propri *core business*, anche mediante scorporo/enucleazione e cessione di attività non strumentali. Ciò anche allo scopo di consentire, in particolare per le società quotate, l'emersione del reale valore dei Gruppi non sempre pienamente espresso dalle quotazioni attuali di Borsa.

Obiettivo del governo è la prosecuzione e anzi l'approfondimento del processo di privatizzazione attraverso anche l'ingresso sul mercato di nuovi soggetti: fondi pensione, fondazioni riorientate, minoranze tutelate.

A7. Le operazioni previste

Tra le operazioni di dismissione di partecipazioni possedute direttamente dallo Stato che il governo intende realizzare nel corso della legislatura, si segnala per cominciare la cessione dell'intera partecipazione detenuta in ETI pari al 100 per cento del capitale sociale.

E' intenzione del governo dismettere in tempi brevi la partecipazione residua detenuta in Telecom Italia. Tale operazione, dato l'andamento negativo dei mercati soprattutto nel settore delle telecomunicazioni, potrà essere inserita in calendario una volta rese operative e valorizzate dal mercato le linee guida della strategia del nuovo gruppo di controllo.

La cessione di ulteriori e significative quote di ENEL avverrà in parallelo con l'emersione del valore non pienamente espresso dalle quotazioni di Borsa, anche in relazione all'implementazione delle strategie che verranno approvate dagli azionisti di controllo.

Riguardo all'Acquedotto Pugliese sono in corso approfondimenti da parte del governo dell'intero contesto giuridico e istituzionale nel quale si inserisce la vendita della società, volti ad individuare, tenuto anche conto delle realtà locali, le modalità più opportune per la sua completa dismissione in maniera da realizzare al meglio il progetto Acqua nel Sud.

Sempre nel settore dell'energia, compatibilmente con le condizioni dei mercati, è ipotizzabile la cessione della quota residua di proprietà dello Stato in ENI, o almeno di parte di essa, salvaguardando prioritariamente il posizionamento strategico del paese.

Con l'approvazione del bilancio 2003 si completerà il progetto di liquidazione dell'IRI con lo smobilizzo delle attività in portafoglio a partire da Fincantieri e Tirrenia. Sono in fase di approfondimento le modalità più opportune per gestire eventuali rischi ed oneri che residuassero dalla liquidazione.

Si segnala, infine, la dismissione, nel corso del quinquennio, delle partecipazioni residue detenute dallo Stato nel settore bancario¹⁷; a tali operazioni si provvederà mediante ricorso alla trattativa diretta, ad eccezione della quota residua detenuta nella Banca Nazionale del Lavoro, attualmente in corso di alienazione mediante vendita diretta sul mercato per il tramite di un intermediario finanziario.

In merito alle operazioni relative a società indirettamente controllate dallo Stato, nel corso della legislatura proseguirà il processo di dismissione di capacità produttiva da parte di ENEL; la cessione della seconda delle tre Gencos, avviata durante il mese di agosto, è previsto si concluda nei primi mesi dell'anno 2002, per poi proseguire con la terza società di generazione di energia. E', inoltre, prevista la cessione di Wind, con una conseguente riduzione della partecipazione nel settore della telefonia. E' tuttora allo studio il riassetto della struttura proprietaria delle rete elettrica.

Sempre nel settore dell'energia, è prevista la quotazione in Borsa da parte di ENI di Snam Rete Gas la cui conclusione prelude ad un graduale disimpegno di ENI dalle attività fortemente regolamentate.

Per ciò che riguarda le Società Municipalizzate, Il *Disegno di Legge Finanziaria per il 2002* prevede la separazione tra reti e servizi e rende possibile la gestione privata di questi ultimi, riservando in tal modo ai Comuni la proprietà delle infrastrutture.

In un contesto di razionalizzazione delle proprie attività, Finmeccanica proseguirà la ricerca e l'intensificazione di accordi industriali con partner internazionali del settore aerospazio e difesa, procederà alla cessione di Ansaldo Energia e Ansaldo

¹⁷ Le partecipazioni residue sono relative a Cariverona (0,01 per cento), Coopercredito (14,42 per cento), Mediocredito dell'Umbria (6,86 per cento), Mediocredito Fondiario Centroitalia (3,39 per cento), Mediocredito Friuli V.G. (34,01 per cento), Mediocredito Toscano (6,51 per cento) e Mediovenzie Banca (0,21 per cento).

Trasporti, e continuerà a valutare la propria partecipazione nella STMicroelectronics nell'ambito della propria strategia generale di concentrazione nel *core business*.

Riguardo ad altre partecipate non privatizzabili in tempi brevi, nel corso della legislatura il governo proseguirà le operazioni di riassetto e valorizzazione di tali società:

Poste Italiane, trasformata in S.p.A. nel febbraio 1998, è oramai in fase di consolidamento del processo di risanamento finanziario e di rilancio, basato su una riorganizzazione complessiva del servizio postale e sullo sviluppo di nuovi servizi in campo finanziario. Una sua quotazione in Borsa è collocabile a partire dal 2003.

Ferrovie dello Stato, completato il processo di riorganizzazione del Gruppo con la costituzione di una *holding* che detiene, tra le altre, le partecipazioni totalitarie in Trenitalia e Rete Ferroviaria Italiana, prosegue nel consolidamento della nuova struttura societaria. In questo ambito è allo studio la cessione di Trenitalia.

Una volta rafforzato tale processo sarà possibile nel corso della legislatura prevedere una ipotesi di collocamento sul mercato della società di trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza.

Per Alitalia, gli interventi del governo, oltre che di natura finanziaria, saranno mirati ad un consistente e stabile risanamento dell'azienda, anche mediante il rafforzamento delle alleanze internazionali.

Nel corso della legislatura, come ricordato, il governo è intenzionato a completare il processo di dismissione di immobili di proprietà dello Stato e di altri soggetti della pubblica amministrazione.

Per raggiungere questo obiettivo il governo si è dotato negli ultimi mesi di strumenti appropriati, prevedendo in particolare la possibilità di fare ricorso alla cartolarizzazione dei proventi derivanti dalle dismissioni, ridisegnando la normativa relativa ai fondi immobiliari, resi più efficienti e convenienti anche sotto il profilo fiscale, e semplificando il processo di valorizzazione e alienazione del patrimonio immobiliare.

Nel corso del biennio 2002-2003, compatibilmente con le condizioni dei mercati, il governo è intenzionato a realizzare operazioni che generino proventi per un controvalore complessivo nell'ordine di 20-25 miliardi di euro, in aggiunta alle dismissioni immobiliari.