

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Programma di Stabilità dell'Italia

Aggiornamento Novembre 2002

INDICE

1. INTRODUZIONE

2. IL QUADRO MACROECONOMICO

3. L'INDEBITAMENTO NETTO E IL DEBITO PUBBLICO

- 3.1 L'indebitamento netto
- 3.2 Il saldo di bilancio corretto per il ciclo
- 3.3 Il debito pubblico

4. LA MANOVRA DI BILANCIO

- 4.1 La spesa
- 4.2 Le entrate

5. ANALISI DI SENSITIVITA'

- 5.1 Sensitività alla crescita economica
- 5.2 Sensitività ai tassi d'interesse

6. LA QUALITA' DELLE FINANZE PUBBLICHE

- 6.1 Riduzione delle imposte e offerta di lavoro
- 6.2 Il Patto per l'Italia

7. LA SOSTENIBILITA' DELLA FINANZA PUBBLICA

- 7.1 La spesa pensionistica e sanitaria (2001-2050)
- 7.2 Sensitività all'avanzo primario

APPENDICE

IL QUADRO INTERNAZIONALE

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.

Il presente Aggiornamento si basa in larga parte sulla *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2003 (RPP)*, sul *Disegno di Legge Finanziaria per il 2003*, e sulla *Nota di Aggiornamento del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2003–2006 (DPEF)*, presentati al Parlamento il 30 settembre 2002.

Nell'Aggiornamento del Programma vengono descritti il quadro macroeconomico del 2002 e dei successivi quattro anni e gli obiettivi di finanza pubblica fissati dal Governo per gli anni 2003–2006. Viene descritta la manovra di bilancio del 2003 e gli effetti sul processo di correzione del disavanzo e di riduzione del debito pubblico in rapporto al Prodotto.

Dopo la presentazione in Parlamento dei documenti di cui sopra, le incertezze del quadro internazionale sono aumentate, con effetti negativi sulle prospettive macroeconomiche. Le previsioni di crescita più recenti sono state riviste al ribasso dai principali organismi internazionali. Il documento mostra come il modificarsi di alcune ipotesi sottostanti il quadro macroeconomico di riferimento incide sugli obiettivi di finanza pubblica dei prossimi anni.

Il documento mostra inoltre come gli interventi di bilancio si integrano in un più ampio programma di riforme strutturali, miranti a migliorare la qualità dell'intervento pubblico e a stimolare la crescita economica, rendendo così più sostenibile la finanza pubblica nel medio periodo.

2. IL QUADRO MACROECONOMICO

Dopo il forte rallentamento registrato nel 2001, l'economia mondiale ha ripreso a crescere a un ritmo inferiore al previsto. Gli organismi internazionali hanno più volte rivisto al ribasso le previsioni di crescita.

Le incertezze sul quadro internazionale si sono riflesse sull'economia italiana. In base alle informazioni disponibili alla fine di settembre 2002, quando è stata presentata la *Relazione Previsionale e Programmatica (RPP)*, il Prodotto lordo italiano è stimato crescere nel 2002 dello 0,6 per cento, un tasso inferiore di oltre mezzo punto percentuale a quello previsto dai principali organismi internazionali prima dell'estate e incorporato nel *DPEF* di luglio (1,3 per cento).

Un contributo significativo al rallentamento dell'attività economica è venuto dal calo degli investimenti (1,4 per cento), coerentemente con le tendenze in atto negli altri paesi europei (Tavola 1). Particolarmente intensa è stata la flessione nel comparto dei beni strumentali (2,7 per cento).

I consumi privati sono cresciuti a un ritmo molto debole (0,3 per cento, rispetto all'1,1 nel 2001). Gli effetti di stimolo prodotti dalle agevolazioni fiscali varate nel 2001 e il persistere di condizioni favorevoli sul mercato del lavoro italiano sono stati in parte contrastati dall'erosione del potere di acquisto derivante da un'inflazione al consumo che, seppure in calo rispetto allo scorso anno, rimane superiore al 2 per cento. Il clima di fiducia dei consumatori è peggiorato. Vi ha influito la percezione che l'aumento dei prezzi al consumo, connesso al *changeover* all'euro, fosse maggiore di quanto registrato dalle statistiche ufficiali. In media, le remunerazioni sono previste aumentare del 2,9 per cento, 0,3 punti in più del tasso d'inflazione. Per il secondo anno consecutivo, è calata la propensione al consumo delle famiglie.

A fronte di una crescita contenuta del commercio mondiale (2,3 per cento), il volume delle esportazioni è previsto rimanere costante. Le importazioni registrerebbero una lieve flessione (0,1 per cento), per effetto del rallentamento della domanda interna, in parte contrastato dal forte accumulo di scorte. Il contributo delle esportazioni nette risulterebbe pertanto leggermente positivo, per un decimo di punto percentuale.

Tavola 1 IL QUADRO MACROECONOMICO

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,8	0,6	2,3	2,9	3,0	3,0
PIL a prezzi correnti (mld. euro)	1217	1253	1305	1366	1431	1501
Tasso di crescita del deflatore del PIL	2,6	2,4	1,8	1,8	1,8	1,8
Tasso di inflazione ⁽¹⁾	2,7	2,6	1,9	1,3	1,2	1,2
Tasso di crescita dell'occupazione ⁽²⁾	1,6	0,9	1,3	1,6	1,6	1,6
Tasso di disoccupazione	9,5	9,1	8,7	8,0	7,5	6,9
Tasso di crescita della produttività del lavoro ⁽³⁾	0,2	-0,3	0,9	1,3	1,3	1,4
Componenti della crescita del PIL (variazioni percentuali)						
Spesa delle famiglie	1,1	0,3	2,5	2,8	3,0	3,1
Spesa delle P.A. e I.S.P. ⁽⁴⁾	2,3	1,5	0,5	0,4	0,3	0,6
Investimenti fissi lordi	2,4	-1,4	2,3	4,8	5,1	5,2
Esportazioni di beni e servizi	0,8	0,1	7,0	7,7	7,7	7,6
Importazioni di beni e servizi	0,2	-0,1	7,1	8,1	8,1	8,0
Contributi alla crescita del PIL (in percentuale del PIL)						
Domanda interna	1,6	0,1	2,0	2,8	2,9	2,9
Variazione delle scorte	0,0	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1
Esportazioni nette	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0

(1) Variazione percentuale dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP).

(2) Definizione di contabilità nazionale.

(3) Crescita del PIL a prezzi costanti per unità di lavoro.

(4) P.A. = Pubblica Amministrazione; I.S.P. = Istituzioni Sociali Private.

Il rallentamento della crescita si è riflesso solo in parte sulla dinamica occupazionale. Il numero degli occupati, misurato in termini di unità di lavoro standard, dovrebbe aumentare nel 2002 dello 0,9 per cento, un ritmo superiore a quello del Prodotto. Ciò riflette gli effetti delle riforme introdotte nel mercato del lavoro e degli incentivi fiscali concessi alle imprese per le assunzioni a tempo indeterminato. Il tasso di disoccupazione continua a ridursi, attestandosi al 9,1 per cento nella media del 2002, rispetto al 9,5 del 2001.

Il tasso di inflazione è previsto calare al 2,6 per cento in media d'anno, dal 2,7 del 2001. A tale risultato contribuiscono la moderazione salariale, il contenimento dei margini di profitto, la riduzione del costo delle materie prime (non petrolifere) e l'apprezzamento del tasso di cambio dell'euro.

Nel 2003 l'economia italiana, come quella degli altri paesi europei, è prevista in ripresa, su ritmi di crescita prossimi al potenziale. Il PIL è atteso aumentare del 2,3 per cento, sostanzialmente in linea con le previsioni dei principali organismi internazionali disponibili a fine settembre 2002. La crescita dovrebbe accelerare nella seconda parte dell'anno sospinta dalla ripresa internazionale, oltre che dalle misure di stimolo adottate dal Governo con la *Legge Finanziaria 2003*.

Il principale contributo alla ripresa dovrebbe provenire dai consumi delle famiglie, in aumento del 2,5 per cento, in ragione del continuo miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro e dell'aumento del potere d'acquisto legato al previsto calo dell'inflazione. Gli investimenti riprenderebbero a crescere a un ritmo del 2,3 per cento con un incremento stimato al 2,5 per cento nel comparto dei beni strumentali. Un forte impulso agli investimenti dovrebbe giungere dalle opere pubbliche, la cui realizzazione viene agevolata dalla nuova società Infrastrutture S.p.A.

Con l'accelerazione del commercio internazionale, stimata all'8 per cento, le esportazioni dovrebbero riprendere ad aumentare nel 2003 (7 per cento), dopo la stasi registrata nel 2002. Il recupero della domanda interna dovrebbe indurre un'accelerazione anche delle importazioni, a un ritmo simile a quello delle esportazioni.

La crescita dell'occupazione è prevista continuare nel 2003, a un tasso dell'1,3 per cento, con incrementi soprattutto nei settori dei servizi privati e delle costruzioni. Il tasso di disoccupazione continuerebbe così a ridursi, attestandosi in media d'anno all'8,7 per cento. Alla fine del prossimo anno, la disoccupazione sarebbe pari all'8,5 per cento, avvicinandosi così alla media dell'area dell'euro (8,3 per cento).

Il livello dei prezzi, misurato con l'indice armonizzato europeo, dovrebbe aumentare dell'1,9 per cento nel 2003.

Non si prevedono impulsi inflazionistici provenienti dal settore estero. Se il tasso di cambio dell'euro si mantenesse immutato sul livello raggiunto nel settembre 2002, si registrerebbe un apprezzamento del 4,8 per cento tra la media del 2003 e quella del

2002. Il rafforzamento del valore esterno dell'euro dovrebbe compensare un eventuale rialzo dei prezzi in dollari delle materie prime. Sul fronte interno, la dinamica dei costi unitari del lavoro è prevista in rallentamento, per effetto di un recupero di produttività e del perdurare di aumenti salariali moderati.

Nel triennio 2004–2006, il Prodotto lordo italiano dovrebbe crescere a un ritmo superiore al potenziale, intorno al 3 per cento annuo, tale da chiudere a fine periodo l'*output gap* accumulato nel 2001–2002.

La ripresa degli investimenti, prevista a ritmi intorno al 5 per cento annuo (analoghi a quelli registrati alla fine degli anni novanta), dovrebbe contribuire a sostenere l'espansione dell'attività economica, assieme all'evoluzione positiva dei consumi privati e delle esportazioni (circa 3 e 8 per cento, rispettivamente). Il contributo della domanda estera netta alla crescita dovrebbe rimanere nullo durante tutto l'arco previsivo.

L'occupazione dovrebbe continuare ad aumentare (1,6 per cento all'anno), portando il tasso al 59,6 per cento nel 2006. Il tasso di disoccupazione dovrebbe ridursi al 6,9 per cento. In assenza di *shock* esogeni, la maggiore concorrenza indotta dall'operare delle riforme nei mercati dei beni e dei servizi e la prosecuzione di comportamenti salariali coerenti con la dinamica della produttività dovrebbero consentire una stabilizzazione del tasso di inflazione su valori leggermente superiori all'1 per cento.

Nell'arco del periodo di previsione, il tasso di crescita del Prodotto potenziale viene ipotizzato sostanzialmente costante. Questa ipotesi incorpora la valutazione che il rallentamento dell'attività economica registrato nel periodo 2001–2002 sia di natura transitoria e non abbia effetti sulla capacità produttiva del paese. Non tiene peraltro conto degli effetti delle riforme messe in atto, in particolare del mercato del lavoro, sul potenziale di crescita dell'economia italiana (Capitolo 6).

In base ai dati disponibili nel settembre 2002, l'*output gap*, cioè la differenza percentuale tra il livello del Prodotto effettivo e quello potenziale, raggiungerebbe nel 2003 un valore negativo, pari al 2 per cento, per effetto della crescita inferiore al potenziale nel biennio 2001–2002, e ridursi negli anni successivi fino ad annullarsi nel

2006. Questo andamento è assai simile a quello risultante qualora si utilizzino i profili del PIL potenziale dei principali organismi internazionali (Riquadro).

Lo scenario descritto sopra presenta elementi di rischio. Dal lato esterno, il principale fattore di incertezza riguarda l'evolversi della situazione geopolitica. Un aggravamento delle tensioni internazionali potrebbe comportare un brusco rialzo del prezzo del petrolio, con ripercussioni negative sul commercio mondiale, sull'inflazione e, più in generale, sulle aspettative degli operatori. Un altro elemento di rischio è rappresentato dall'andamento dei corsi azionari, il cui calo potrebbe deprimere il potere d'acquisto delle famiglie e la propensione a investire delle imprese. Qualora questi rischi si realizzassero, potrebbero minare ulteriormente la fiducia delle famiglie e delle imprese, riducendo l'efficacia degli interventi del Governo, volti in particolare a sostenere i redditi delle famiglie meno abbienti e a stimolare gli investimenti.

Gli effetti di questi rischi sulla finanza pubblica sono analizzati nel capitolo 5.

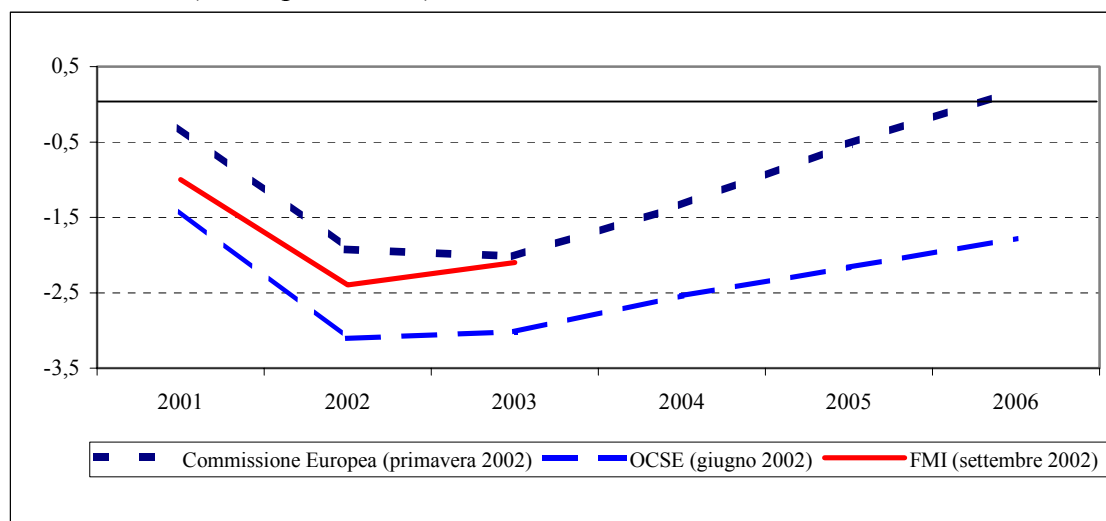
RIQUADRO: STIME DEL PRODOTTO POTENZIALE E DELL'OUTPUT GAP

Stime del prodotto potenziale e dell'output gap vengono prodotte dai principali organismi internazionali (Commissione Europea, FMI e OCSE). Queste stime differiscono lievemente tra di loro. Ad esempio, il tasso di crescita del prodotto potenziale dell'Italia del 2001 è pari al 2,3 per cento per la Commissione Europea, al 2,4 per l'OCSE e all'1,8 per il FMI.

Anche la stima dell'output gap, che è la differenza percentuale tra il livello del prodotto effettivo e quello potenziale, differisce. Secondo la Commissione Europea, l'output gap dell'Italia nel 2001 era di -0,3 per cento, mentre secondo l'OCSE era di -1,4 e secondo il FMI -1,0.

Nonostante le differenze di livello, l'output gap misurato dai tre organismi mostra comunque un andamento analogo, con un deterioramento nel 2001-02 e un progressivo recupero a partire dal 2004 (Figura 1).

Figura 1 **OUTPUT GAP ***
(valori percentuali)



* Calcolato utilizzando i diversi metodi di stima del prodotto potenziale e le previsioni di crescita del PIL effettivo contenute nella RPP.

Tutte e tre le metodologie di calcolo del prodotto potenziale utilizzano l'informazione statistica ed economica disponibile nel momento in cui si effettua la stima. La variazione dell'informazione statistica tra un quadro previsivo e l'altro può modificare la stima del prodotto potenziale su tutto il campione, inclusi gli anni precedenti l'arco di previsione.

I diversi risultati sono spiegabili dalla diversa metodologia adottata dai tre organismi.

Il punto di partenza comune è l'ipotesi che il prodotto interno lordo di un paese sia rappresentabile con una funzione di produzione a rendimenti di scala costanti nel capitale e nel lavoro, quale la Cobb-Douglas. In termini analitici, la funzione di produzione viene così rappresentata:

$$(1) Y = L^\alpha \cdot (K \cdot U_k)^{1-\alpha} \cdot f(TFP)$$

dove Y è il Prodotto lordo, L il lavoro, K il capitale, U_k la capacità di utilizzazione e α è l'elasticità del prodotto al lavoro. Il fattore $f(TFP)$ rappresenta il contributo del progresso tecnologico (o Produttività Totale dei Fattori) alla crescita economica.

Il prodotto potenziale di una economia si ottiene sostituendo nell'equazione (1) i valori effettivi dei fattori produttivi con la stima dei valori corrispondenti al loro pieno impiego o al potenziale. Per il fattore capitale ciò significa assumere una capacità di utilizzazione pari all'unità.

I tre organismi internazionali impiegano funzioni di produzione che si differenziano per alcune ipotesi. In particolare:

- 1. Elasticità del prodotto al fattore lavoro. La Commissione Europea utilizza per l'Italia, come per ogni altro Stato membro, il valore medio osservato nell'Unione Europea (0,65). L'OCSE e il FMI utilizzano invece per l'Italia il valore medio osservato nel Paese (0,693 per l'OCSE e 0,7 per il FMI).*
- 2. Fattore Capitale. La metodologia del FMI prevede l'impiego nella equazione (1) di un indicatore della capacità di utilizzazione del capitale. Gli altri due organismi ipotizzano invece che il capitale sia pienamente impiegato.*
- 3. Settore economico di riferimento. L'OCSE stima il prodotto potenziale solo del settore privato. La Commissione Europea e il FMI applicano la metodologia all'intera economia.*
- 4. Formulazione della TFP. L'OCSE ipotizza che il contributo del progresso tecnologico alla crescita economica dipenda dall'elasticità del prodotto al fattore lavoro, ovvero:*

$$(1a) f(TFP) = TFP^\alpha$$

Invece per il FMI e la Commissione Europea, la formulazione accolta per la TFP è la seguente:

$$(1b) f(TFP) = TFP$$

Nel primo caso (1a) si assume che il progresso tecnologico si propaghi attraverso miglioramenti qualitativi del fattore lavoro; nel secondo caso (1b) si adotta invece una visione neutrale rispetto al ruolo dei due fattori produttivi del progresso tecnologico. A parità di metodi di stima, la diversa formulazione della TFP non produce effetti significativi sul livello del prodotto potenziale quanto sulla sua volatilità.

Le metodologie delle tre organizzazioni differiscono anche per quel che riguarda la stima dello stock di capitale, del lavoro potenziale e della componente di lungo periodo della TFP.

- *Lavoro Potenziale. La stima del fattore lavoro potenziale è ottenuta moltiplicando la componente di trend del tasso di partecipazione per la popolazione in età lavorativa e per il complemento all'unità del tasso di disoccupazione di lungo periodo. Quest'ultima variabile è identificata con il concetto di tasso NAWRU (Non Accelerating Wage Rate of Unemployment), ossia il tasso di disoccupazione in coincidenza del quale nel sistema economico non si osservano spinte inflazionistiche sui salari. La Commissione Europea e l'OCSE stimano il tasso NAWRU applicando il filtro di Kalman alla curva di Phillips. Le due stime si differenziano per il tipo di algoritmo utilizzato, per alcune ipotesi tecniche (quale la varianza della serie stimata) e per la specificazione adottata della curva di Phillips. Il FMI stima invece il tasso NAWRU attraverso la stima preliminare di una semplice curva di Phillips. Inoltre, il FMI utilizza per la stima del fattore lavoro l'informazione sulle ore effettivamente lavorate.*
- *Stock di capitale. La stima dello stock di capitale deriva, dato un profilo degli investimenti produttivi e un profilo sul tasso di deprezzamento, dall'equazione di accumulazione. Il metodo OCSE considera come produttivi soltanto gli investimenti privati non residenziali; gli altri due metodi considerano gli investimenti fissi lordi dell'intera economia. I metodi differiscono anche per il distinto profilo del tasso di deprezzamento del capitale.*
- *Componente di lungo periodo della TFP. La stima della componente di lungo periodo della TFP è ottenuta applicando un filtro statistico alla serie grezza. Quest'ultima coincide con il residuo ottenuto sostituendo nell'equazione (1) il valore osservato del PIL, il valore osservato del lavoro e il valore stimato per lo stock di capitale. La Commissione Europea e il FMI applicano il filtro statistico alla serie grezza della TFP, allungata estrapolando la dinamica osservata della serie grezza. L'OCSE, invece, si limita ad applicare il filtro statistico alla serie grezza esistente.*

3. L'INDEBITAMENTO NETTO E IL DEBITO PUBBLICO

3.1 L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione

Il deterioramento del quadro macroeconomico e le crescenti incertezze sulle prospettive di ripresa dell'economia mondiale nel 2002 si sono riflessi sulla finanza pubblica italiana.

Con il *DPEF 2003–2006* del luglio scorso, il Governo ha rivisto le proiezioni dell'andamento tendenziale dell'indebitamento netto dell'anno in corso per tener conto della debolezza della ripresa economica e della revisione dei dati di consuntivo del 2000 e del 2001 operata dall'ISTAT. L'obiettivo di indebitamento programmatico per il 2002 è stato rivisto, dall'iniziale 0,5 per cento del PIL, all'1,1 per cento. La revisione è in linea con quanto era stato indicato nell'analisi di sensitività contenuta nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dello scorso anno, nel quale si evidenziava che, nel caso in cui nel 2002 la crescita fosse stata inferiore al previsto di 1 punto percentuale, il disavanzo sarebbe stato più elevato, di circa mezzo punto percentuale rispetto al PIL.

Nel settembre 2002, la *RPP* ha incorporato le ulteriori revisioni al quadro macroeconomico intervenute nei mesi estivi e i conseguenti riflessi sulla finanza pubblica. Sono state inoltre incorporate le nuove stime sulle entrate tributarie, alla luce del gettito ottenuto con l'autoliquidazione della seconda metà di luglio. La stima dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione per il 2002 è stata rivista al 2,1 per cento del PIL (Tavola 2). Rispetto all'obiettivo indicato nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità dello scorso anno, la differenza è dovuta: per circa un punto percentuale, alla minore crescita economica; per circa 0,2 punti, al minor gettito tributario rispetto a quanto previsto; e per il rimanente alla revisione al rialzo della spesa, in particolare di quella sanitaria, evidenziatasi nella revisione del disavanzo del 2001 operata dall'ISTAT.

Le revisioni degli obiettivi sono state accompagnate da una serie di misure, adottate sotto forma di decretazione di urgenza e intese a conseguire un controllo più stringente dei conti pubblici. In particolare, con i DD.LL. 63/2002 e 138/2002 sono state introdotte norme per il contenimento della spesa, soprattutto nel settore della sanità.

Successivamente, con il D.L.194/2002 sono state adottate modifiche alle procedure di spesa per rafforzare il divieto di erogare risorse che non abbiano adeguata copertura finanziaria: ogni autorizzazione di spesa derivante da provvedimenti aventi forza di legge deve avere come limite invalicabile l'onere previsto nel bilancio; eventuali variazioni all'onere iniziale, anche se previsti nella norma, devono trovare nuova copertura finanziaria. Lo stesso decreto, inoltre, riduce il periodo di conservazione in bilancio dei residui di stanziamento, allineando così la pratica a quella degli altri paesi europei.

Infine, con il D.L.209/2002, sono stati corretti alcuni fattori distorsivi del sistema di tassazione delle imprese introdotti nella precedente legislatura, con un impatto positivo sul gettito atteso.

Tavola 2 DIFFERENZE RISPETTO AL PRECEDENTE PROGRAMMA DI STABILITA'

	2001	2002	2003	2004	2005
Tasso di crescita del PIL					
Programma di Stabilità 2001	2,0	2,3	3,0	3,0	3,1
Programma di Stabilità 2002	1,8	0,6	2,3	2,9	3,0
Differenza	-0,2	-1,7	-0,7	-0,1	-0,1
Indebitamento netto (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2001	-1,1	-0,5	0,0	0,0	0,2
Programma di Stabilità 2002	-2,2	-2,1	-1,5	-0,6	-0,2
Differenza	-1,1	-1,6	-1,5	-0,6	-0,4
Debito pubblico (in % del PIL)					
Programma di Stabilità 2001	107,5	104,3	101,0	98,0	95,4
Programma di Stabilità 2002	109,9	109,4	105,0	100,4	98,4
Differenza	2,4	5,1	4,0	2,4	3,0

Nel 2002 l'incidenza delle entrate complessive sul PIL è prevista rimanere su livelli analoghi a quelli del 2001. Il gettito tributario è previsto ridursi, di due decimi di punto in rapporto al PIL.

Dal lato della spesa, l'incidenza sul PIL rimane invariata: il lieve aumento delle spese primarie è compensato dalla riduzione dell'onere del servizio del debito. La

riduzione degli investimenti riflette l'attuazione del programma di dismissioni del patrimonio immobiliare. Rispetto al Prodotto potenziale, la spesa primaria corrente cala di 0,2 punti percentuali, dopo anni di invarianza.

Per il 2003, l'obiettivo d'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato rivisto all'1,5 per cento del PIL, dallo 0,8 contenuto nel *DPEF 2003–2006*. Questa revisione riflette la minor crescita prevista nel 2002–2003.

Per gli anni 2004–2006, gli obiettivi di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione sono stati fissati secondo un profilo decrescente, in linea con l'andamento della crescita economica e la progressiva riduzione dell'*output gap*. Il saldo dovrebbe raggiungere una posizione attiva nel 2006.

Le stime sono elaborate secondo le norme di contabilità pubblica che affidano al DPEF l'indicazione degli obiettivi finanziari e delle politiche per il conseguimento degli stessi, demandando anno per anno l'articolazione puntuale della manovra alle successive Leggi Finanziarie. Il conseguimento degli obiettivi finanziari per gli anni successivi al 2003 verrà quindi assicurato dagli interventi da assumere con le Leggi Finanziarie dei prossimi anni, per le quali non si dispone di altrettanto dettaglio (Tavola 3).

Come indicato in precedenza, questo documento presenta gli obiettivi di bilancio sottoposti dal Governo al Parlamento nel settembre 2002. Questi obiettivi sono basati sulle ipotesi macroeconomiche disponibili a quella data. Vi sono indicazioni che da settembre 2002 in poi lo scenario macroeconomico si sia ulteriormente deteriorato, inducendo i principali organismi a rivedere al ribasso le loro previsioni, soprattutto per il 2003. Nel capitolo 5 si mostra come diversi profili di crescita incidono sugli obiettivi di bilancio dei prossimi anni.

Tavola 3 PRINCIPALI AGGREGATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(in percentuale del PIL) ⁽¹⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Indebitamento netto secondo i settori della Pubblica Amministrazione						
Amministrazioni pubbliche	-2,2	-2,1	-1,5	-0,6	-0,2	0,1
interventi futuri				1,6	1,4	0,8
Amministrazioni centrali	-3,0	-3,5	-2,9	-3,1	-2,4	-1,5
Amministrazioni locali	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
Enti previdenziali	0,4	0,9	1,0	0,4	0,3	0,3
Amministrazioni pubbliche						
Totale entrate	45,9	46,0	46,1	44,9	44,8	44,6
Totale spese	48,1	48,1	47,6	47,1	46,3	45,4
interventi futuri				1,6	1,4	0,8
Indebitamento netto	-2,2	-2,1	-1,5	-0,6	-0,2	0,1
Spesa per interessi netta	6,2	5,8	5,8	5,5	5,4	5,3
Avanzo primario (2)	4,0	3,6	4,3	4,9	5,2	5,3
Componenti del lato delle entrate						
Totale entrate tributarie	29,7	29,5	29,1	28,6	28,7	28,7
Contributi sociali	12,7	12,8	12,8	12,7	12,5	12,4
Interessi attivi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate	3,3	3,5	4,0	3,4	3,3	3,3
Totale entrate	45,9	46,0	46,1	44,9	44,8	44,6
Componenti dal lato della Spesa						
Consumi collettivi	6,9	6,8	6,7	6,7	6,7	6,6
Trasferimenti sociali in natura	11,5	11,7	11,6	11,3	11,0	10,7
Prestazioni sociali non in natura	16,7	17,2	17,2	17,0	16,6	16,4
Interessi passivi	6,3	6,0	6,0	5,6	5,5	5,4
Contributi alla produzione	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Investimenti fissi lordi	2,5	2,1	1,9	2,5	2,7	2,6
Altre spese	2,9	3,3	3,1	2,9	2,7	2,6
Totale spese	48,1	48,1	47,6	47,1	46,3	45,4

(1) Gli arrotondamenti alla prima cifra decimale possono causare la mancata quadratura verticale.

(2) Indebitamento netto meno spesa per interessi netta.

3.2 Il saldo di bilancio corretto per il ciclo

Per valutare in modo adeguato i risultati e gli obiettivi di finanza pubblica contenuti nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità, è necessario tener conto degli effetti del ciclo economico. Questa impostazione è coerente con il recente pronunciamento dell'Eurogruppo in merito all'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita, secondo cui i paesi che non hanno ancora raggiunto una posizione di bilancio prossima al pareggio o in attivo debbano mettere in atto una riduzione del disavanzo corretto per il ciclo di almeno 0,5 punti percentuali all'anno.

Il saldo di bilancio corretto per il ciclo misura la posizione dei conti pubblici al netto degli effetti derivanti dalle fluttuazioni congiunturali dell'economia. La componente ciclica del saldo viene stimata come il prodotto tra l'*output gap* e l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica.¹ Per l'Italia, l'elasticità del saldo di bilancio alla crescita economica viene stimata dalla Commissione Europea pari a 0,45. Pertanto, un aumento dell'*output gap* di un punto percentuale del PIL determina un aumento della componente ciclica del disavanzo pari a 0,45 punti percentuali.

Sulla base del profilo del PIL potenziale implicito nelle previsioni della Commissione Europea disponibili a settembre 2002 e utilizzato nel presente Programma di Stabilità, il disavanzo corretto per il ciclo dal 2002 è pari all'1,2 per cento del PIL. La differenza con il saldo effettivo (2,1 per cento) corrisponde alla componente ciclica del saldo di bilancio, pari allo 0,9 per cento del PIL, dato il livello dell'*output gap* di -1,9 punti percentuali. Rispetto al 2001, il disavanzo corretto per il ciclo si riduce di circa 0,9 punti percentuali.

Nel 2003, il disavanzo corretto per il ciclo è previsto ridursi ulteriormente di 0,7 punti percentuali, raggiungendo lo 0,5 per cento del PIL. Nel 2004, il saldo corretto per il ciclo raggiunge il pareggio e rimane su quel valore negli anni successivi.

In sintesi, nel periodo di riferimento il disavanzo corretto per il ciclo è previsto ridursi di 0,9 punti percentuali nel 2002, di 0,7 punti nel 2003 e di 0,5 punti nel 2004, in linea con l'accordo raggiunto dall'Eurogruppo per i paesi che non hanno ancora conseguito il pareggio di bilancio.

Utilizzando i profili del Prodotto potenziale di altri organismi internazionali, quali l'OCSE e il FMI, il saldo di bilancio corretto per il ciclo registra nel periodo di riferimento un'evoluzione analoga (Tavola 4).

Tavola 4 LA FINANZA PUBBLICA CORRETTA PER IL CICLO ⁽¹⁾
(in percentuale del PIL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasso di crescita del PIL a prezzi costanti	1,8	0,6	2,3	2,9	3,0	3,0
Indebitamento netto	-2,2	-2,1	-1,5	-0,6	-0,2	0,1
Interessi passivi	6,3	6,0	6,0	5,6	5,5	5,4
Tasso di crescita del PIL potenziale						
Metodo Commissione ⁽²⁾	2,3	2,3	2,4	2,2	2,2	2,3
Metodo OCSE ⁽³⁾	2,4	2,4	2,2	2,4	2,6	2,6
Metodo FMI ⁽⁴⁾	1,8	2,0	2,0	nd	nd	nd
Output gap						
Metodo Commissione ⁽²⁾	-0,3	-1,9	-2,0	-1,3	-0,5	0,2
Metodo OCSE ⁽³⁾	-1,4	-3,1	-3,0	-2,5	-2,2	-1,8
Metodo FMI ⁽⁴⁾	-1,0	-2,4	-2,1	nd	nd	nd
Componente ciclica del saldo di bilancio						
Metodo Commissione ⁽²⁾	-0,1	-0,9	-0,9	-0,6	-0,2	0,1
Metodo OCSE ⁽³⁾	-0,6	-1,4	-1,4	-1,1	-1,0	-0,8
Metodo FMI ⁽⁴⁾	-0,5	-1,1	-0,9	nd	nd	nd
Saldo di bilancio corretto per il ciclo						
Metodo Commissione ⁽²⁾	-2,1	-1,2	-0,5	0,0	0,0	0,0
Metodo OCSE ⁽³⁾	-1,6	-0,7	-0,1	0,5	0,7	0,9
Metodo FMI ⁽⁴⁾	-1,8	-1,0	-0,6	nd	nd	nd
Avanzo primario corretto per il ciclo						
Metodo Commissione ⁽²⁾	4,3	4,7	5,4	5,6	5,5	5,4
Metodo OCSE ⁽³⁾	4,8	5,2	5,9	6,1	6,3	6,3
Metodo FMI ⁽⁴⁾	4,6	4,9	5,4	nd	nd	nd

(1) L'arrotondamento alla prima cifra decimale può causare la mancata quadratura verticale.

(2) Tale scenario recepisce le ipotesi sul tasso di crescita annuo del prodotto potenziale implicite nelle Previsioni di Primavera 2002 della Commissione Europea.

(3) In questo scenario le previsioni sulla crescita potenziale coincidono con previsioni OCSE (MTB 2002 e Economic Outlook giugno 2002).

(4) In questo scenario le previsioni sulla crescita potenziale corrispondono alle ipotesi implicite nelle ultime previsioni del FMI (WEO settembre 2002).

3.3 Il debito pubblico

Nel 2002 il debito pubblico italiano è stimato collocarsi al 109,4 per cento del prodotto, in lieve riduzione rispetto al 2001.

Lo scostamento rispetto all'obiettivo indicato nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità precedente è da imputarsi, in particolare:

- al maggior debito del 2001 (per 2,4 punti percentuali), determinato dal maggior indebitamento netto (per 1,1 punti percentuali), da una minore realizzazione del programma di privatizzazione (per 0,8 punti percentuali) e dalle revisioni contabili decise da Eurostat (per 0,5 punti percentuali);
- al rallentamento della crescita del PIL nel 2002;
- al rallentamento nella realizzazione delle privatizzazioni nel 2002.

Nel 2003, e negli anni successivi, il rapporto debito/PIL è previsto in costante riduzione (Tavola 5), sebbene a un ritmo più lento rispetto a quanto indicato nel precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità, sia in relazione alla minor crescita prevista sia alla revisione del calendario delle operazioni di privatizzazione. Questa revisione è determinata dalle difficoltà di effettuare tali operazioni in un contesto di mercato caratterizzato da una significativa flessione degli indici azionari (nei primi otto mesi del 2002 l'indice della borsa di Milano ha perso circa il 27 per cento) e dall'estrema volatilità delle quotazioni (la volatilità dell'indice della borsa di Milano è passata dal 14,4 per cento nel gennaio 2001 al 33 per cento nel settembre 2002).

I minori introiti dalle privatizzazioni verranno in parte compensati da operazioni finanziarie, per un ammontare complessivo pari a circa l'1,7 per cento del Prodotto, tese a riportare il valore nominale del debito in linea con quello di mercato. Tali operazioni non erano state prese in conto nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità presentato lo scorso anno.

Il rapporto debito/PIL dovrebbe raggiungere un valore pari a 96,4 per cento nel 2006.

Tavola 5 RAPPORTO DEBITO/PIL

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Debito pubblico						
Livello	109,9	109,4	105	100,4	98,4	96,4
Variazioni	-0,7	-0,5	-4,4	-4,6	-2,0	-2,0
Fattori che determinano le variazioni del debito pubblico (in percentuale del PIL)						
Avanzo primario	-4,4	-3,8	-4,5	-5,0	-5,3	-5,5
Interessi	6,3	6,0	6,0	5,6	5,5	5,4
Tasso di crescita nominale del PIL	4,4	3,0	4,1	4,7	4,8	4,8
Altri fattori che influenzano il rapporto debito/PIL dei quali: introiti da privatizzazioni	1,8 -1,1	0,3 -0,4	-1,8 -1,7	-0,5 -1,7	2,6 0,0	2,9 0,0
<i>tasso di interesse implicito sul debito</i>	5,73	5,48	5,71	5,58	5,59	5,60

4. LA MANOVRA DI BILANCIO 2003

Questo capitolo si concentra sulla manovra di bilancio del 2003. Come ricordato precedentemente, l'ordinamento italiano prevede che il dettaglio dell'azione messa in atto dal Governo per raggiungere gli obiettivi prefissati venga specificato anno per anno nella Legge Finanziaria.

La manovra finanziaria per il 2003 ha come obiettivo di ridurre il disavanzo, in termini sia nominali sia strutturali e, al contempo, di creare le condizioni per un'accelerazione della crescita economica, attraverso l'attuazione di riforme strutturali nel campo della spesa pubblica e del sistema fiscale. La manovra mira quindi a coniugare il rigore nella gestione della finanza pubblica con l'esigenza di liberare risorse finanziarie per l'attuazione del programma di riduzione della pressione fiscale per le famiglie e le imprese. Data la fase di congiuntura sfavorevole, la manovra si avvale anche di misure straordinarie, i cui effetti sono limitati nel tempo, contribuendo in misura significativa al perseguimento degli obiettivi finanziari per il 2003 senza influire al margine sulla produzione del reddito e sui consumi.

4.1 La spesa

L'azione di contenimento della spesa corrente si concentra sui settori che negli anni recenti hanno evidenziato tendenze espansive. Nel complesso, le misure consentono risparmi pari a circa 8 miliardi di euro nel 2003, 9,8 nel 2004 e 6,2 nel 2005 (Tavola 6).

Nel settore del pubblico impiego, vengono prese misure destinate a rideterminare le dotazioni organiche in funzione del piano di riforma della Pubblica Amministrazione, a trasferire competenze alle Regioni e agli enti locali, a proseguire i processi di razionalizzazione e di *outsourcing*. Vengono inoltre adottati interventi in materia di assunzioni volti al contenimento della spesa.

Nel comparto dei consumi intermedi, le misure di razionalizzazione sono finalizzate al rafforzamento del ruolo della Consip come centrale di acquisto e alla definizione di uno standard di consumo per categoria merceologica e tipologia dell'ente. Si stima che la centralizzazione e il potenziamento dei meccanismi di acquisto, tramite

gare d'asta su scala nazionale, produrranno effetti sostanziali e progressivi di risparmio, efficienza e trasparenza.

Il complesso delle misure sul fronte delle amministrazioni pubbliche è previsto assicurare un risparmio di circa 2 miliardi di euro (Tavola 6).

Nel settore della sanità, vengono adottate misure che: modificano il sistema di partecipazione alla spesa per le prestazioni specialistiche, della diagnostica strumentale e delle cure termali; rivedono le quote di sconto a carico delle farmacie; e che ridefiniscono il prontuario farmaceutico con un impatto complessivo sull'indebitamento netto stimato pari a circa 2 miliardi di euro.

Per quanto riguarda la finanza decentrata, le disposizioni di attuazione del "Patto di stabilità interno" finalizzate a rendere coerenti i flussi di spesa degli enti territoriali con gli obiettivi di finanza pubblica consentiranno un risparmio di 2,2 miliardi di euro.

Specifiche disposizioni prevedono un riordino nell'utilizzo dei fondi rotativi per la progettualità, le opere pubbliche e le imprese, realizzando un minor impatto sull'indebitamento netto di circa 1,6 miliardi di euro. La trasformazione in prestiti degli aiuti a fondo perduto a favore delle imprese è finalizzata a incentivare gli investimenti nei settori più produttivi e a potenziare la natura rotativa del fondo per favorirne il riutilizzo nel tempo.

Ulteriori interventi attengono alla trasformazione in società per azioni dell'Anas. Unitamente a quelli di razionalizzazione dei finanziamenti alle società pubbliche, Poste e Ferrovie, l'impatto sull'indebitamento netto è di circa 3,8 miliardi di euro.

Le iniziative a sostegno dello sviluppo prevedono l'avvio dell'operare della nuova società, Infrastrutture S.p.A. che agisce come intermediario finanziario, favorendo la realizzazione in tempi più rapidi di infrastrutture di qualità, grazie a più rigorose procedure di valutazione e con una funzione di complementarità e di stimolo dell'intervento privato. Con l'immissione di nuove risorse, tramite l'ingresso dei privati nel finanziamento e nella gestione delle opere infrastrutturali, è possibile ampliare la tipologia delle opere cui applicare schemi di *project financing*, incentivando un approccio di mercato in specifiche aree di investimento fino ad oggi appannaggio esclusivo del settore pubblico. Dall'azione della società scaturiranno nel medio-lungo

termine benefici sul bilancio pubblico che, prudenzialmente, non sono scontati nella manovra per l'anno 2003.

A complemento degli interventi a sostegno dello sviluppo e dell'occupazione e in attuazione del "Patto per l'Italia", si avvia la revisione degli istituti del sistema degli ammortizzatori sociali, nella prospettiva di coniugare le politiche di flessibilità del mercato del lavoro con strumenti di maggiore protezione sociale (Capitolo 6). In particolare, si prevede un nuovo profilo temporale dell'indennità di disoccupazione ordinaria che garantisca l'estensione della durata e l'innalzamento dell'importo e che rafforzi gli incentivi alla ricerca di un nuovo lavoro.

4.2 Le entrate

Sul fronte delle entrate, la componente essenziale del programma di riforme strutturali è la riforma fiscale che si inserisce nel quadro degli impegni assunti dal Governo con le parti sociali nel "Patto per l'Italia", finalizzati ad avviare contestualmente gli interventi per il Mezzogiorno, la riforma del sistema scolastico la ridefinizione in senso pro-attivo delle politiche del lavoro.

Il processo di diminuzione della pressione fiscale viene avviato nel 2003 con un primo modulo che prevede misure di riduzione dell'IRPEF a favore dei redditi medio bassi, il taglio dell'aliquota IRPEG di un punto percentuale e il contenimento della base imponibile IRAP relativa al costo del lavoro, con un minor gettito complessivo pari a circa 4,4 miliardi di euro. La più bassa imposizione assume una duplice rilevanza in quanto incoraggia l'offerta e la domanda di lavoro e parimenti favorisce l'emersione dalle attività irregolari (Capitolo 6).

Nel quadro della riforma fiscale, il Governo è impegnato a contrastare i comportamenti elusivi ed evasivi, avvalendosi anche della riduzione delle aliquote fiscali, con l'intento di perseguire una maggiore equità del sistema e ripartire in modo più equilibrato la pressione tributaria. A tale scopo viene attivata una procedura (concordato fiscale di massa) finalizzata a far emergere base imponibile e regolarizzare le singole posizioni fiscali attraverso: 1) la determinazione preventiva delle basi imponibili dei contribuenti titolari di reddito d'impresa e di lavoro autonomo, con l'applicazione delle metodologie uniformi di monitoraggio delle categorie; 2) la

definizione automatica dei redditi e delle imposte relative ad annualità precedenti al 31 dicembre 2001; 3) la chiusura delle liti fiscali pendenti. L'insieme delle misure comporta, nell'immediato, un recupero di gettito pari a 5,8 miliardi di euro. L'esperienza del precedente concordato del 1994 mostra che questo può dar luogo, in prospettiva, a un allargamento della base imponibile e a una maggior efficienza ed efficacia dell'azione di controllo.

In tale orientamento, è prevista anche la riapertura dei termini e l'aumento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva, dal 2,5 al 4 per cento, da applicarsi ai capitali che rientrano dall'estero. Da tale misura, in considerazione di una stima prudenziale di afflusso di capitali pari a 50 miliardi di euro, sono attesi proventi per 2 miliardi di euro.

La manovra non tiene conto degli effetti derivanti dall'operare della Patrimonio S.p.A., costituita nel 2002, cui è affidata la missione di valorizzare il patrimonio dello Stato, superando il connotato di episodicità che ha caratterizzato nel passato la gestione dei beni dello Stato e rendendo più trasparente ed efficiente la gestione del patrimonio stesso.

Tavola 6 LA MANOVRA DI BILANCIO DEL 2003
(in milioni di euro)

	2003	2004	2005
Spese			
Risparmi	12.479	14.248	15.094
Riduzione organico delle amministrazioni pubbliche	712	929	1.221
Razionalizzazione dei consumi intermedi	1.300	1.300	1.300
Patto di stabilità interno	2.200	2.550	3.060
Previdenza	516	516	516
Sanità	1.957	3.093	3.093
Minori trasferimenti a società pubbliche	1.316	1.307	1.307
Razionalizzazione utilizzo fondi rotativi	1.550	1.500	1.500
Spese di conto capitale	650	700	700
Altre	2.278	2.353	2.397
Maggiori spese	4.441	4.407	8.861
Oneri per il personale pubblico	1.700	1.800	2.165
Assistenza e previdenza	390	377	379
Disposizioni per enti decentrati	465	446	300
Investimenti	136	184	4.017
Altri	1.750	1.600	2.000
effetto sulla spesa	8.038	9.841	6.233
Entrate			
Maggiori entrate	8.855	2.936	1.362
Concordato fiscale	5.759	1.865	
Rientro attività detenute all'estero	2.000		
Altre ed effetti indotti	1.096	1.071	1.362
Minori entrate	4.468	7.554	5.709
Modifica struttura IRPEF	3.490	3.548	3.800
Riduzione aliquota IRPEG	194	2.603	607
Altri sgravi fiscali	637	1.103	802
Effetti indotti	147	300	500
effetto sulle entrate	4.387	-4.618	-4.347
effetto netto di riduzione dell'indebitamento netto	12.425	5.223	1.886
in % PIL	1,0	0,4	0,1

5. ANALISI DI SENSITIVITA'

Gli obiettivi di finanza pubblica descritti nel capitolo precedente sono stati elaborati in base al quadro macroeconomico contenuto nella *Relazione Previsionale e Programmatica (RPP)* presentata nel settembre 2002 e recepito dal presente Aggiornamento. Come indicato nel secondo capitolo, queste proiezioni sono soggette a rischi, il cui realizzarsi inciderebbe sulla dinamica della finanza pubblica. Per valutare gli effetti di scenari macroeconomici alternativi, sono stati effettuati alcuni esercizi di simulazione che prendono in considerazione ipotesi alternative riguardo il tasso di crescita del PIL (sezione 5.1) e i tassi di interesse (sezione 5.2).

5.1 Sensitività alla crescita economica

Si considerano due scenari alternativi a quello di base, rappresentato dal quadro macroeconomico illustrato in precedenza. Si ipotizza che durante tutto il periodo 2003–2006, la crescita del PIL sia alternativamente inferiore o superiore, di 0,5 punti percentuali all'anno, rispetto ai valori previsti nello scenario di base.

Si ipotizza inoltre che, in entrambi gli scenari, il tasso di crescita potenziale rimanga lo stesso dello scenario di base. Questo implica che l'eventuale minore o maggiore crescita del prodotto sia dovuta a effetti transitori, riflettendosi, dunque, interamente sull'*output gap*.

Viene infine assunto che le variazioni della crescita del PIL si riflettano sul bilancio pubblico in funzione dell'elasticità dell'indebitamento netto alla crescita, pari a 0,45 (Capitolo 3). Pertanto, per ogni punto percentuale di minore (o maggior) crescita, il saldo di bilancio peggiora (o migliora) dello 0,45 per cento del PIL. L'avanzo primario corretto per il ciclo è uguale in tutti e tre gli scenari.

Nello scenario di minore crescita economica, di 0,5 punti percentuali all'anno, il saldo di bilancio peggiora di circa 0,23 punti di PIL all'anno (Tavola 7). Questo significa che se nel 2003 la crescita del Prodotto lordo fosse dell'1,8 per cento, invece del 2,3 previsto nella RPP, il disavanzo risulterebbe pari all'1,7 per cento del PIL, invece dell'1,5 indicato nello scenario di base. Nel 2006, si registrerebbe un disavanzo dell'1 per cento del PIL, invece di un lieve attivo. In questo scenario alternativo di

minor crescita, il processo di consolidamento delle finanze pubbliche proseguirebbe dunque per tutto il periodo in considerazione, anche se a un ritmo inferiore rispetto allo scenario di base (Figura 2).

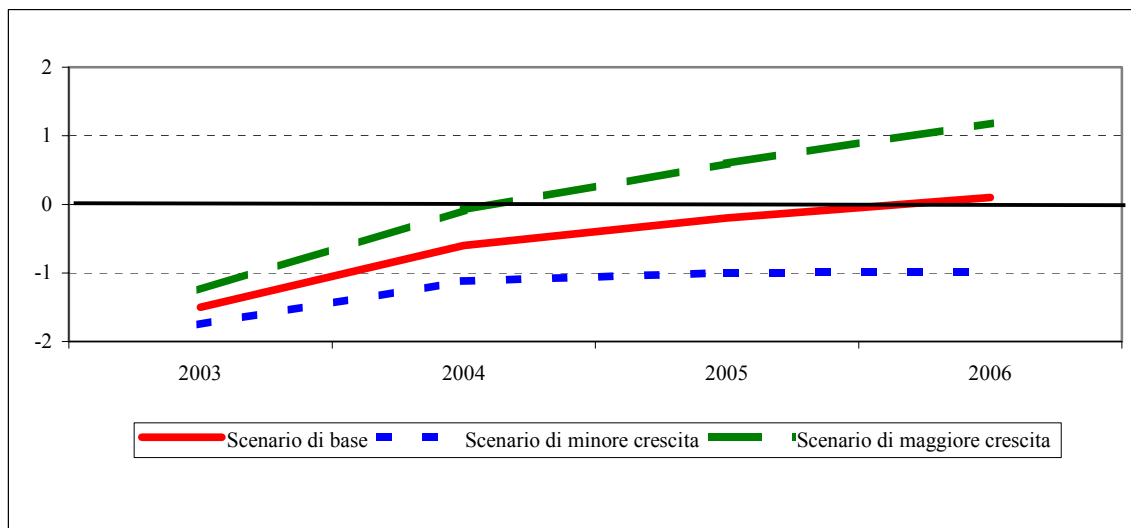
Tavola 7 SENSITIVITA' ALLA CRESCITA ⁽¹⁾
(valori percentuali)

		2002	2003	2004	2005	2006
Tasso di crescita del PIL	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	0,6	2,8	3,4	3,5	3,5
	Scenario di base	0,6	2,3	2,9	3,0	3,0
	<i>Scenario di minore crescita</i>	0,6	1,8	2,4	2,5	2,5
Output gap	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-1,9	-1,5	-0,4	0,9	2,2
	Scenario di base	-1,9	-2,0	-1,3	-0,5	0,2
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-1,9	-2,5	-2,3	-2,0	-1,7
Indebitamento netto⁽²⁾	<i>Scenario di maggiore crescita</i>	-2,1	-1,2	-0,1	0,6	1,2
	Scenario di base	-2,1	-1,5	-0,6	-0,2	0,1
	<i>Scenario di minore crescita</i>	-2,1	-1,7	-1,1	-1,0	-1,0

(1) L'arrotondamento alla prima cifra decimale può causare la mancata quadratura verticale.

(2) In percentuale del PIL.

**Figura 2 SENSITIVITA' DELL'INDEBITAMENTO NETTO ALLA
CRESCITA**
(in percentuale del PIL)



Se il rallentamento fosse ancor maggiore, ad esempio se il tasso di crescita nei prossimi due anni fosse inferiore allo scenario di base di 1 punto percentuale all'anno (1,3 per cento nel 2003, invece del 2,3 previsto nella RPP e 1,9 nel 2004, invece del 2,9), il disavanzo scenderebbe al 2,0 per cento del Prodotto nel 2003 e all'1,6 nel 2004. L'indebitamento netto corretto per il ciclo rimarrebbe sostanzialmente simile a quello dello scenario di base, registrando pertanto una correzione annua superiore a 0,5 punti percentuali del PIL.

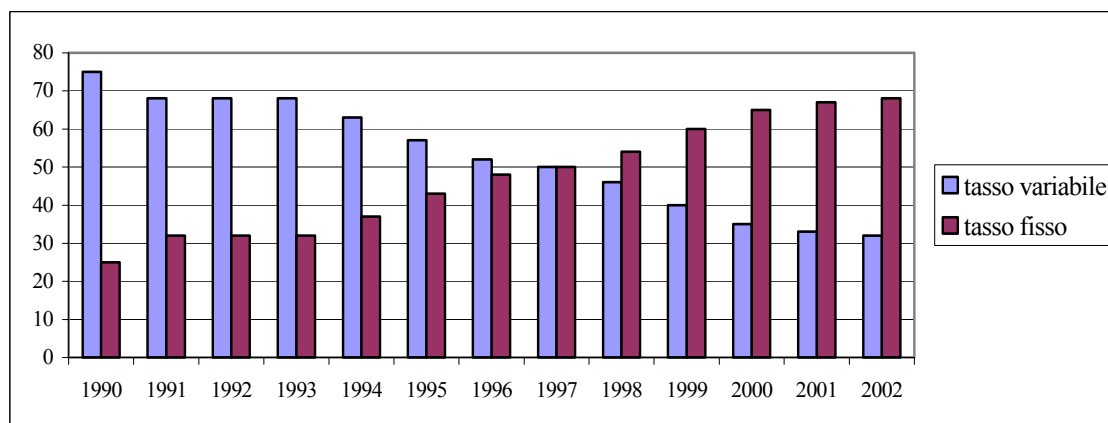
5.2. Sensitività ai tassi d'interesse

In questa sezione si esamina l'effetto di uno scenario alternativo riguardo l'evoluzione dei tassi d'interesse.

Essenziali per l'esercizio di simulazione sono la struttura per scadenza del debito pubblico e la sua durata media. A fine settembre 2002, la struttura del debito pubblico italiano è caratterizzata da una quota di titoli a tasso fisso pari a circa il 69 per cento

(Figura 3) e una vita media pari a circa 5,94 anni. La *duration* è di circa 3,6 anni, sostanzialmente immutata rispetto al 2001.

Figura 3 **COMPOSIZIONE DEL DEBITO PUBBLICO ITALIANO**
(valori percentuali)



Si ipotizza una politica di emissione volta a mantenere la quota del debito a tasso variabile tra il 25 e il 30 per cento. La *duration* è prevista costante fino al 2006.

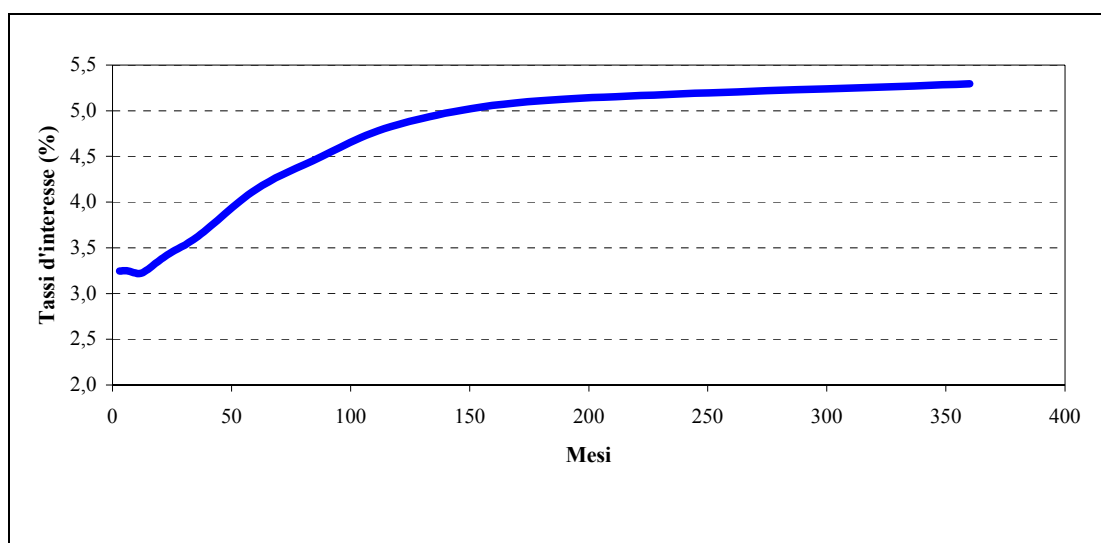
Le stime relative alla spesa per interessi contenute in questo documento incorporano le previsioni sui tassi implicite nella curva dei rendimenti dei titoli governativi italiani di metà settembre (Figura 4).

Nell'ipotesi di una variazione di un punto percentuale di tutta la curva dei rendimenti rispetto allo scenario centrale, l'impatto sulla spesa per interessi in rapporto al PIL sarebbe pari a 0,22 punti percentuali nel primo anno, 0,41 punti nel secondo, 0,49 nel terzo e 0,56 nel quarto.¹ L'incremento dei tassi si trasferisce interamente sul costo del debito dopo circa 5,28 anni.²

¹ 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.

² Tale periodo non coincide con la vita media del debito per la natura dei titoli CCT a tasso variabile, con cedola semestrale.

Figura 4 **CURVA DEI RENDIMENTI**
(al 12 settembre 2002)



Rispetto al Programma di Stabilità dello scorso anno, si registra un lieve incremento della sensibilità, salvo che per il terzo anno in cui rimane inalterata. Questo è dovuto prevalentemente alla revisione al ribasso delle ipotesi sulla crescita del PIL nominale nel periodo di riferimento.

6. LA QUALITA' DELLE FINANZE PUBBLICHE

Il processo di riduzione del carico fiscale avviato con la *Legge Finanziaria per il 2003* costituisce il perno del programma di riforme strutturali mirante a rilanciare l'economia italiana e ad aumentarne il potenziale di crescita, in linea con gli obiettivi stabiliti dal Consiglio Europeo di Lisbona del Marzo 2000. L'azione di alleggerimento fiscale è complementare a quelle mirate a espandere la base imponibile e far emergere l'economia sommersa, a favorire l'offerta di lavoro e a rendere più flessibili i mercati.

Insieme alle misure comprese nel concordato di massa per regolarizzare le posizioni contributive e alla riapertura dei termini per il rientro dei capitali (Capitolo 4), la riduzione delle imposte è un elemento determinante per favorire l'emersione, in via permanente, di importanti fasce di attività economica.

La riduzione del carico fiscale sulle fasce di reddito più basse contribuisce inoltre a stimolare l'offerta di lavoro e l'occupazione, in linea con gli obiettivi fissati a livello europeo (Sezione 6.1).

Infine, la diminuzione delle imposte è parte integrante di un accordo più ampio con le parti sociali, rappresentato dal Patto per l'Italia, che mira ad ammodernare e a rendere più efficienti i mercati dei beni e del lavoro (Sezione 6.2).

6.1 Riduzione delle imposte e offerta di lavoro

Al di là dei recenti progressi, l'Italia rimane caratterizzata da un livello di partecipazione al mercato del lavoro particolarmente basso, soprattutto tra la popolazione femminile. Tra le coppie in cui il coniuge non capofamiglia ha tra 25 e 54 anni d'età, nel 2002 solo nel 53 per cento dei casi entrambi i coniugi risultano occupati (Tavola 8).³

L'accrescimento dell'offerta di lavoro è un obiettivo essenziale della riforma del mercato del lavoro e si concentra su tre aspetti critici: il Mezzogiorno, ove l'occupazione regolare è su livelli endemicamente bassi; le fasce di età più elevata, che nonostante i più recenti progressi rimangono caratterizzate da una uscita troppo precoce

³ In un quinto dei casi il coniuge non capofamiglia lavora *part time*.

dal mercato del lavoro; i gruppi socio-demografici, in primo luogo la popolazione femminile, strutturalmente caratterizzati da una bassa partecipazione.

Un ruolo importante di stimolo all'offerta di lavoro viene svolto dalla riduzione delle imposte sul reddito personale inserita nella *Legge Finanziaria per il 2003*, i cui benefici sono concentrati sulle fasce più basse. In particolare, la riduzione dell'aliquota implicita d'imposta è significativa per quei coniugi che, iniziando a lavorare, percepiscono un reddito lordo annuo intorno ai 10 mila euro (Figura 5).

Tavola 8 LIVELLI OCCUPAZIONALI DEI 25-54ENNI PER CONDIZIONE FAMILIARE

Soggetto Analizzato	Occupati (in migliaia)		Tasso occupazione (valori %)		Incidenza part time (valori %)	
	aprile-95	aprile-02	aprile-95	aprile-02	aprile-95	aprile-02
Single	1573	2279	73,8	79,6	5,7	7,4
Capo Famiglia						
Coniuge Occupato	3360	3757	91,7	92,8	1,8	3,3
Coniuge non occupato	3906	3299	87,2	88,1	2,0	2,6
Coniuge						
Capofam. occupato	3515	3953	46,1	53,0	14,2	19,1
Capofam. non occupato	462	500	33,0	38,1	11,9	16,8
Figli e altri	2937	4042	61,9	66,3	6,5	7,6
Totale	15752	17831	65,5	69,9	6,2	8,6

Fonte: elaborazione su dati Istat

Per i soggetti che già partecipano al mercato del lavoro, la riduzione del peso fiscale induce un effetto di sostituzione e un effetto di reddito. Il primo favorisce l'aumento dell'offerta di lavoro in quanto una riduzione dell'aliquota marginale aumenta il costo opportunità delle attività non lavorative. Il secondo opera nel senso di una riduzione dell'offerta di lavoro in quanto le minori imposte consentono di ottenere lo stesso reddito netto con un minor impegno lavorativo. Per questa tipologia di soggetti, l'effetto netto è perciò ambiguo a priori.

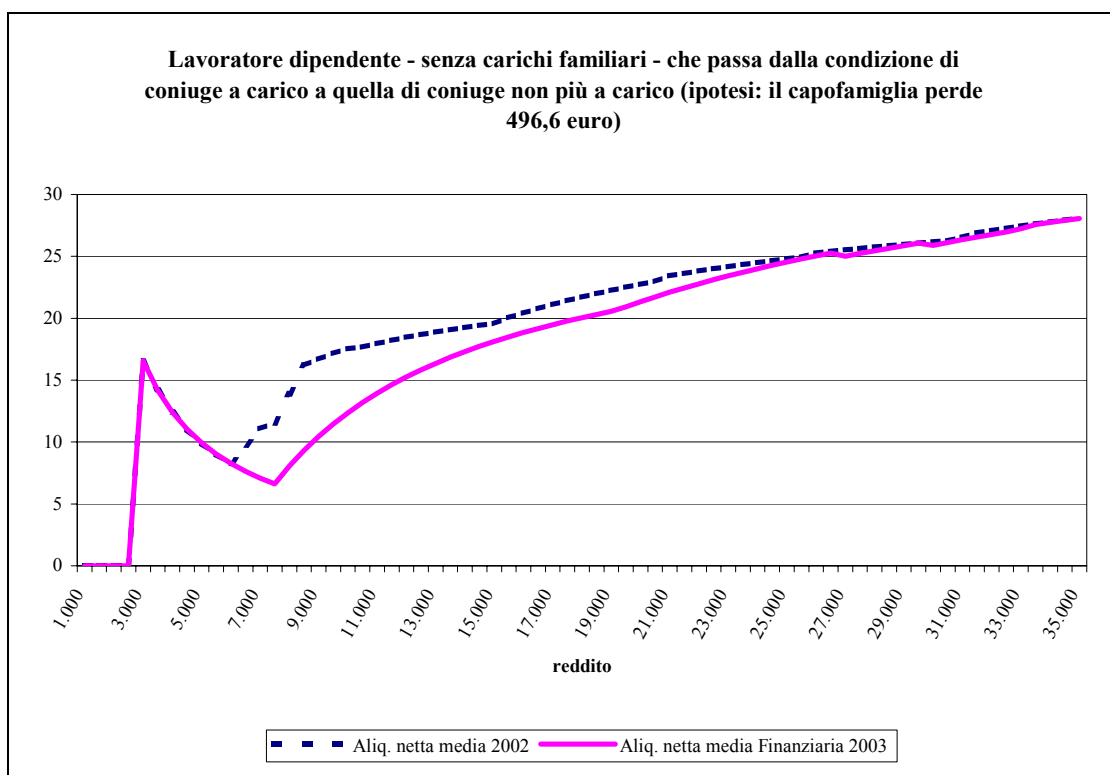
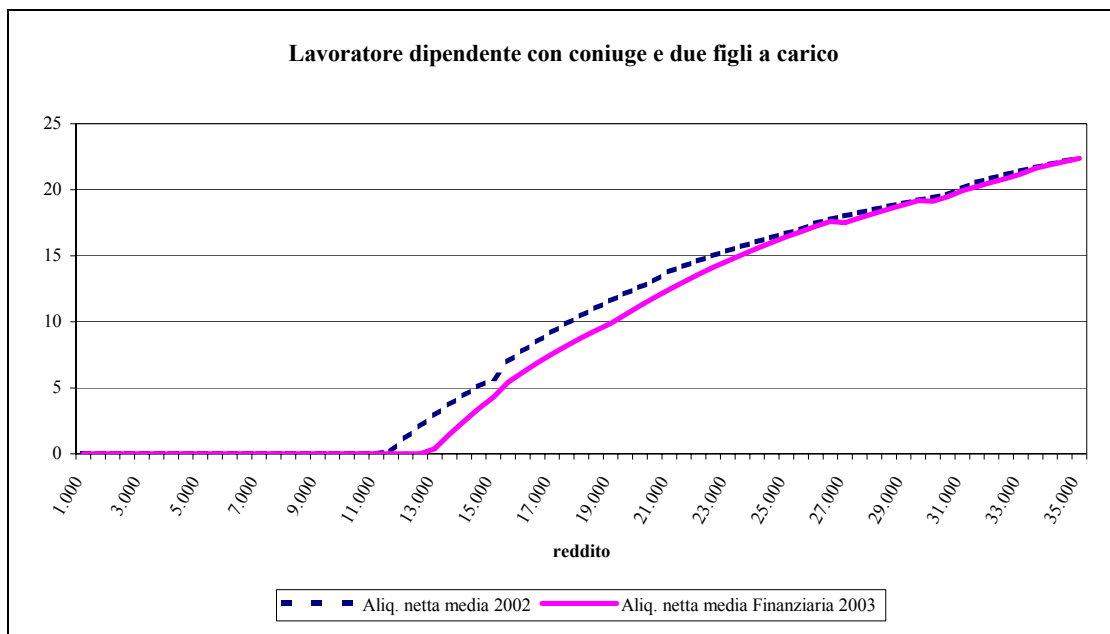
Per i soggetti che inizialmente si collocano fuori della forza lavoro, ipotizzando l'assenza di redditi diversi da quelli da lavoro (e tralasciando la presenza di un aumento del reddito netto del coniuge ove questi già lavori), la riduzione delle imposte determina un effetto di sostituzione, sì da implicare un aumento della probabilità di partecipare al mercato del lavoro.

L'analisi empirica mostra che per gli individui che già partecipano al mercato del lavoro, l'effetto di reddito e l'effetto di sostituzione sono molto piccoli e tendono ad elidersi a vicenda. Viceversa, per le donne coniugate che non partecipano al mercato del lavoro, l'elasticità di offerta al salario appare molto più alta.⁴ Le stime indicano che l'elasticità dell'offerta di lavoro femminile è superiore a quella maschile, situandosi la prima intorno a 0,7, la seconda a un massimo di 0,5. L'elasticità, inoltre, aumenta per le fasce di reddito più basse, raggiungendo valori di oltre il 3 per le donne a basso reddito familiare, contro valori inferiori all'1 per le donne a reddito medio e prossimi allo 0 per le donne in famiglie a reddito elevato.

In base alle stime disponibili, la manovra fiscale avviata con la *Legge Finanziaria per il 2003* dovrebbe indurre, nel medio periodo, una maggior crescita dell'offerta di lavoro con effetti positivi sull'*output* potenziale.

⁴ Anche se le stime dell'elasticità dell'offerta dipendono dai dettagli analitici del modello utilizzato, gli studi più attendibili sembrano essere quelli che prendono esplicitamente in considerazione i vincoli esistenti in termini di salario e ore lavorate, la situazione del mercato locale del lavoro, la natura congiunta delle decisioni in tema di lavoro e fertilità dei due coniugi.

Figura 5 ALIQUOTA MEDIA FISCALE PER DIVERSI LIVELLI DI REDDITO
(in percentuale)



6.2 Il Patto per l'Italia

Gli effetti della riforma fiscale descritti nella sezione precedente si aggiungono a quelli connessi alle altre politiche concordate nel Patto per l'Italia, che il Governo ha sottoscritto con le parti sociali nello scorso mese di luglio. Le riforme contenute nel Patto sono indirizzate ad accrescere i consumi, a migliorare la flessibilità del mercato del lavoro, garantendo al contempo una maggiore e più efficace rete di tutele, congruenti con gli obiettivi di flessibilità, nonché a potenziare le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno. Tale strategia si articola attraverso la riforma fiscale descritta sopra ed i disegni di legge delega all'esame del Parlamento.

La riforma del mercato del lavoro prevede la modernizzazione del sistema di collocamento – con una maggiore compresenza e sinergia di strutture pubbliche e private – il rafforzamento del principio del *welfare-to-work* negli strumenti di sostegno al reddito e di incentivazione dell'occupazione, l'arricchimento delle fattispecie contrattuali flessibili e degli spazi di sviluppo del part time, la sperimentazione di misure atte a favorire l'occupazione regolare e la crescita dimensionale delle piccole imprese.

Al fine di migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, il Patto prevede interventi di semplificazione e di riordino in senso pro-attivo dei servizi pubblici per l'impiego, maggiori spazi d'azione per gli operatori privati che potranno estendere la gamma dei servizi offerti, maggiori sinergie da ottenere anche tramite la creazione d'un sistema informatico di "Rete dei Servizi al lavoro".

Per quel che riguarda gli strumenti di sostegno al reddito, il nuovo sistema delle "tutele attive" si fonda sulla compresenza di più pilastri, uno tendenzialmente universale di base e l'altro affidato alle determinazioni e al finanziamento delle parti sociali nei diversi comparti. Quanto al primo, si prevede un'indennità di disoccupazione ordinaria al tempo stesso più elevata – al fine di rafforzare le tutele ai lavoratori in un mercato del lavoro che si vuole rendere più flessibile e dinamico – e più rigorosa nell'incentivare la ricerca d'un nuovo lavoro. E' previsto che l'indennità sia erogata attraverso un profilo temporale decrescente (60, 40 e 30 per cento dell'ultima retribuzione) e fino a una durata massima di dodici mesi, con una stretta correlazione tra erogazione dei sussidi e diritti/doveri del disoccupato in tema di disponibilità e adesione ad attività di

formazione o occasioni di lavoro, prevedendo la perdita dei benefici in assenza di queste condizioni. Si prevede il riordino dei meccanismi d'incentivazione finanziaria all'occupazione, focalizzandone l'azione sui soggetti più a rischio ed evitando che risorse debbano essere adoperate a compensazione di rigidità normative.

Seguendo gli indirizzi già avviati negli anni passati, in special modo con il "Pacchetto Treu" del 1997, si intende ampliare e riordinare la gamma delle fattispecie contrattuali flessibili. Particolare rilievo assumono in proposito il part time – di cui si intende favorire l'utilizzo come strumento contrattuale flessibile, in primo luogo quanto alle prestazioni orarie, con benefici occupazionali per le donne, i giovani e i più anziani – e le forme contrattuali di transizione tra mondo della scuola e del lavoro.

Sono previste, inoltre, misure sperimentali e temporanee volte a promuovere nuova occupazione regolare e a incoraggiare la crescita dimensionale delle piccole imprese. Le misure saranno monitorate e la sperimentazione si concluderà con una verifica congiunta del Governo e delle parti sociali sugli effetti prodotti in termini di maggiore occupazione e di crescita dimensionale delle imprese.

Il Patto, infine, definisce l'impegno del Governo a potenziare la dotazione infrastrutturale del Mezzogiorno attraverso investimenti pubblici di qualità, una contestuale razionalizzazione del sistema di incentivi e di interventi finalizzati ad attrarre investimenti privati che accrescano la competitività dell'area. Si conferma l'obiettivo programmatico di portare nel medio periodo le risorse destinate al Mezzogiorno a un livello medio pari al 45 per cento del totale della spesa in conto capitale. Coerentemente con l'intento di migliorarne la qualità, è previsto un perfezionamento del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici.

7. LA SOSTENIBILITA' DELLA FINANZA PUBBLICA

7.1 La spesa pensionistica e sanitaria (2001–2050)

In Italia, come negli altri paesi europei, il processo d'invecchiamento della popolazione è particolarmente pronunciato ed è destinato ad avere effetti rilevanti sugli equilibri di finanza pubblica. Questo capitolo esamina l'impatto di questi andamenti nel medio e lungo termine, con particolare attenzione alla dinamica della spesa pensionistica e sanitaria fino al 2050.

Le proiezioni della spesa pensionistica e sanitaria sono state effettuate seguendo la metodologia e le ipotesi concordate in seno al Gruppo di Lavoro sull'Invecchiamento del Comitato di Politica Economica dell'UE (CPE-GLI). Le principali ipotesi di base dell'esercizio, concordate a livello europeo, riguardano il tasso di partecipazione, il tasso di occupazione e il tasso di crescita della produttività (Tavola 9).⁵

Il tasso di partecipazione è ipotizzato crescere di circa dieci punti percentuali, dal 64,2 per cento nel 2001 al 74 nel 2050, grazie soprattutto al contributo della componente femminile che aumenterebbe di circa diciotto punti percentuali. Contestualmente, il tasso di disoccupazione calerebbe dal 9,5 per cento nel 2001 all'8,9 per cento nel 2010 e al 7 nel 2050.⁶ Dal 2005 in poi la produttività del lavoro è ipotizzata crescere a un ritmo lievemente inferiore al 2 per cento all'anno. A prezzi costanti, il PIL crescerebbe a un ritmo di circa il 2 per cento annuo nella prima parte del periodo previsivo, per poi attestarsi gradualmente su tassi di crescita più contenuti.

⁵ Le proiezioni sono state curate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato. Per una descrizione dettagliata dello scenario di base CPE-GLI aggiornato al 2002 si veda il documento *Year-2002 update of the Italian Pension and Health care projections based on the EPC-WGA scenarios – an explanation of the differences from previous projections* consegnato al CPE-GLI e dove sono descritte anche le ipotesi relative al cosiddetto scenario di Lisbona.

⁶ Un'ipotesi conservativa se confrontata con lo scenario macroeconomico presentato nel capitolo 2 dove, ad esempio, il tasso di disoccupazione scende sotto il 9 per cento già nel 2003 anziché nel 2010.

Tavola 9 SOSTENIBILITA' A LUNGO TERMINE DELLA FINANZA PUBBLICA
(valori percentuali)

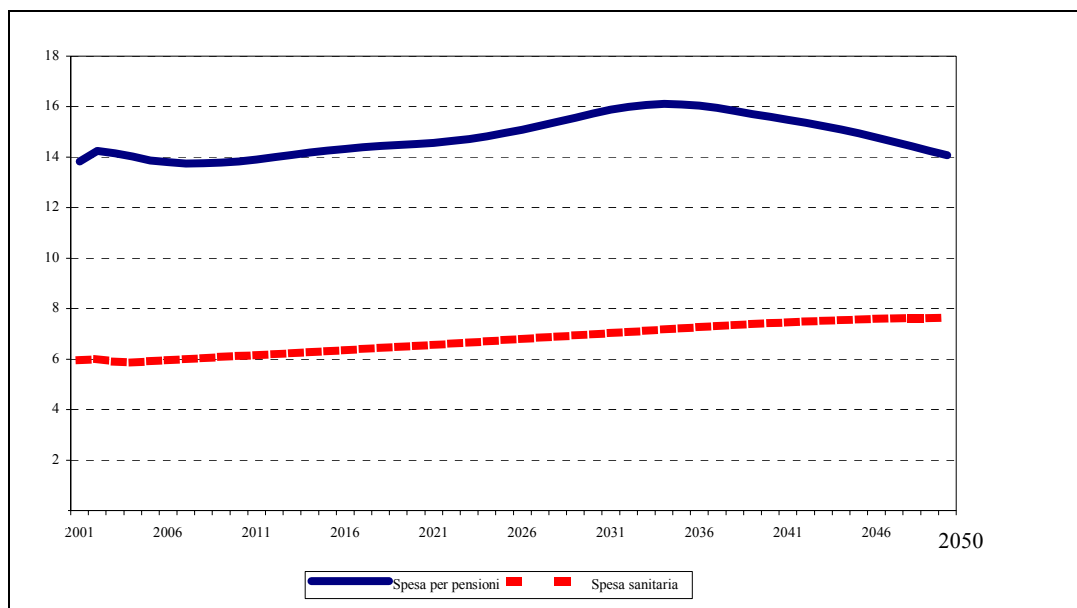
	2001	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Spesa pensionistica ¹	13,8	13,9	13,8	14,5	15,7	15,6	14,1
Spesa sanitaria ^{1,2}	6,0	5,9	6,1	6,5	7,0	7,4	7,6
Ipotesi							
Tasso di crescita della produttività del lavoro	-0,3	1,9	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Tasso di crescita del PIL reale	1,8	2,4	1,9	1,4	0,7	1,0	1,2
Tasso di partecipazione maschile (20-64)	78,5	80,0	80,9	80,9	79,3	79,0	79,0
Tasso di partecipazione femminile (20-64)	50,0	53,7	55,0	56,4	59,7	65,8	68,7
Tasso di partecipazione totale (20-64)	64,2	66,9	68,0	68,8	69,7	72,6	74,0
Tasso di disoccupazione	9,5	9,3	8,9	8,4	7,9	7,3	7,0

(1) In percentuale del PIL.

(2) Inclusiva della spesa sanitaria pubblica per assistenza agli anziani.

In base alle ipotesi di cui sopra, la spesa pensionistica italiana in rapporto al PIL crescerebbe gradualmente, dal 13,8 per cento nel 2001 al 15,7 nel 2030, raggiungendo un massimo pari a 16,1 nel 2034 per poi scendere al 14,1 nel 2050 (Figura 6). La spesa sanitaria in rapporto al PIL aumenterebbe dal 6 per cento nel 2001 al 7,6 nel 2050.

Figura 6 SPESA PER PENSIONI E SANITA'
(in percentuale del PIL)



Confrontando queste proiezioni con quelle presentate nel precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità,⁷ si nota un leggero calo del peso della spesa per pensioni sul PIL, riconducibile in larga parte alla revisione delle posizioni dei cosiddetti “silenti” nelle banche dati INPS.⁸ Questo effetto più che compensa: l’impatto del provvedimento sulle pensioni minime inserito nella *Legge Finanziaria per il 2002* e delle misure contenute nel *Disegno di Legge Finanziaria 2003*; i più bassi tassi di crescita del PIL per gli anni 2001 e 2002; la revisione dell’ipotesi sulla crescita della produttività. I risparmi sono più marcati nei primi anni per poi ridursi alla fine del periodo. Si registra, pertanto, un innalzamento di un decimo di punto percentuale del picco della curva della spesa pensionistica.

La spesa sanitaria è più elevata rispetto ai risultati presentati nel precedente Aggiornamento del Programma di Stabilità,⁹ a causa della revisione dei valori iniziali. Nel *Disegno di Legge Finanziaria 2003* sono previsti provvedimenti atti a contenere la crescita della spesa negli anni successivi con risparmi di oltre lo 0,2 per cento del PIL ogni anno (Capitolo 3). Le misure riguardano il ripristino dei contributi del paziente sulle visite specialistiche e sulla diagnostica, il restringimento del numero dei fruitori dell’assistenza termale con oneri a carico del servizio sanitario nazionale, l’aumento delle quote di sconto a carico delle farmacie e la ristrutturazione del prontuario farmaceutico.

⁷ Rispetto alle proiezioni pubblicate nell’Aggiornamento del Programma di Stabilità 2001, quelle qui presentate sono state riviste per incorporare gli effetti dei provvedimenti contenuti nella *Legge Finanziaria per il 2002* e nel *Disegno di Legge Finanziaria per il 2003*, nonché per tenere conto dell’aggiornamento dei dati relativi al PIL, alla spesa pensionistica e a quella sanitaria per l’anno 2001. Per quanto concerne la spesa pensionistica, si è incorporato l’effetto della revisione delle banche dati dell’INPS portata a termine all’inizio del 2002. Le nuove proiezioni tengono conto, inoltre, della revisione per la spesa sanitaria del 2001 che risente dei dati aggiornati forniti dalle Regioni e pubblicati da ISTAT a inizio anno. Infine, le previsioni per il PIL del 2002 sono state aggiornate alla luce delle indicazioni contenute nella *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2003*.

⁸ Nel 2001 l’INPS ha incrociato le sue banche dati per individuare i cosiddetti “silenti”, operando, cioè, la ricongiunzione di posizioni aperte presso gestioni previdenziali diverse in modo da evitare di considerare pensionati soggetti che, in realtà, continuano a contribuire sotto altre gestioni. Tale aggiornamento delle banche dati ha portato a una riduzione di circa cinquecentomila posizioni concentrata prevalentemente nel primo decennio del periodo previsivo. Per maggiori dettagli cfr. Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico obbligatorio: le previsioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato aggiornate a maggio 2002 utilizzando le nuove basi assicurative dell’INPS*.

⁹ Cfr. nota 6.

Si è effettuato anche un esercizio previsivo basato sullo scenario indicato nella *Relazione Previsionale e Programmatica 2003*. Rispetto allo scenario precedente, le ipotesi scontano: un leggero peggioramento dell'indice di dipendenza degli anziani negli ultimi decenni; un leggero calo del tasso di partecipazione nella parte finale del periodo previsivo; un andamento decisamente migliore del tasso di disoccupazione; una dinamica più contenuta della produttività nei primi decenni. Da questo esercizio emerge una dinamica della spesa pensionistica analoga a quella prevista dallo scenario di base CPE-GLI nella prima parte del periodo, una riduzione del picco della spesa sul PIL di 0,4 punti percentuali e una riduzione di 0,7 punti percentuali nel 2050. Il profilo della spesa sanitaria mostra una leggera diminuzione rispetto a quello dell'esercizio precedente.

Nel complesso, i risultati delle simulazioni mostrano che, anche a legislazione corrente, il processo di invecchiamento della popolazione non mette a rischio la sostenibilità delle finanze pubbliche italiane. Il finanziamento del sistema non richiede significative risorse aggiuntive nel lungo periodo (Sezione 7.2).

Sebbene sostanzialmente stabili nel tempo, le risorse necessarie per finanziare la spesa pensionistica sono attualmente tra le più elevate in Europa. Esse costituiscono quindi un vincolo alla possibilità di proseguire nel tempo il processo di riduzione del carico fiscale delle famiglie e delle imprese.

La riduzione della spesa pensionistica in rapporto al PIL può essere ottenuta attraverso l'aumento dei livelli occupazionali e la riqualificazione della spesa sociale. Misure in questo senso sono previste nelle riforme fiscali e previdenziale, volte ad accrescere gli incentivi all'offerta di lavoro e a ridurre il carico fiscale e contributivo, nonché negli strumenti per garantire maggiore flessibilità e tutele nel mercato del lavoro. In tale prospettiva, il Governo intende, lungo le linee tracciate nel recente *Rapporto di Strategia Nazionale sulle Pensioni*, stimolare la domanda di lavoro attraverso sgravi contributivi, favorire l'emersione e il prolungamento dell'età lavorativa e sviluppare la previdenza complementare. Per garantire un controllo efficace della spesa sanitaria, il Governo intende dare piena attuazione all'Accordo tra Stato e Regioni che prevede una stabilizzazione del rapporto spesa su PIL entro il tetto del 6 per

cento. Provvedimenti in questo senso sono stati presentati nel *Disegno di Legge Finanziaria 2003*.

7.2 Sensitività all'avanzo primario

In questa sezione si valuta l'effetto dell'atteso aumento della spesa pensionistica e sanitaria sul processo di risanamento della finanza pubblica e sulla riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL. A questo fine, sono state effettuate due simulazioni (Figure 7 e 8).

Nella simulazione di base, l'avanzo primario viene ipotizzato costante nel periodo 2007–2050, al valore previsto per il 2006 (5,5 punti percentuali del PIL). Si ipotizza pertanto che l'aumento complessivo dell'incidenza della spesa pensionistica e sanitaria sul PIL, pari a circa 3 punti percentuali nel corso dei prossimi 30 anni, venga accompagnato da misure di pari entità, dal lato della spesa o dal lato delle entrate, che ne compensino l'effetto sul saldo primario e lo mantengano così immutato.

Nella simulazione alternativa, si assume invece che l'avanzo primario si riduca nel tempo, in linea con l'incremento atteso della spesa pensionistica e sanitaria. Questa simulazione ipotizza pertanto, diversamente da quella di base, che non vengano prese misure, dal lato delle entrate o della spesa, per contrastare l'effetto dell'incremento della spesa sanitaria e pensionistica sull'avanzo primario.

Le ipotesi sottostanti all'esercizio corrispondono a quelle elaborate nello scenario demografico e macroeconomico di base concordato in seno al CPE-GLI e descritto in precedenza (Tavola 9).¹⁰ Inoltre, in entrambe le simulazioni il tasso di interesse nominale viene ipotizzato pari al tasso di crescita del PIL nominale più due punti percentuali.

Nella simulazione di base, con un avanzo primario costante al 5,5 per cento del PIL, il saldo di bilancio migliora costantemente, registrando un attivo crescente. Il rapporto debito/PIL scende sotto il 60 per cento nel 2016.

¹⁰ Com'è stato sottolineato nel precedente paragrafo tali proiezioni incorporano gli effetti dei provvedimenti contenuti nella *Legge Finanziaria per il 2002* e nel *Disegno di Legge Finanziaria per il 2003*.

Figura 7 **INDEBITAMENTO NETTO**
(in percentuale del PIL)

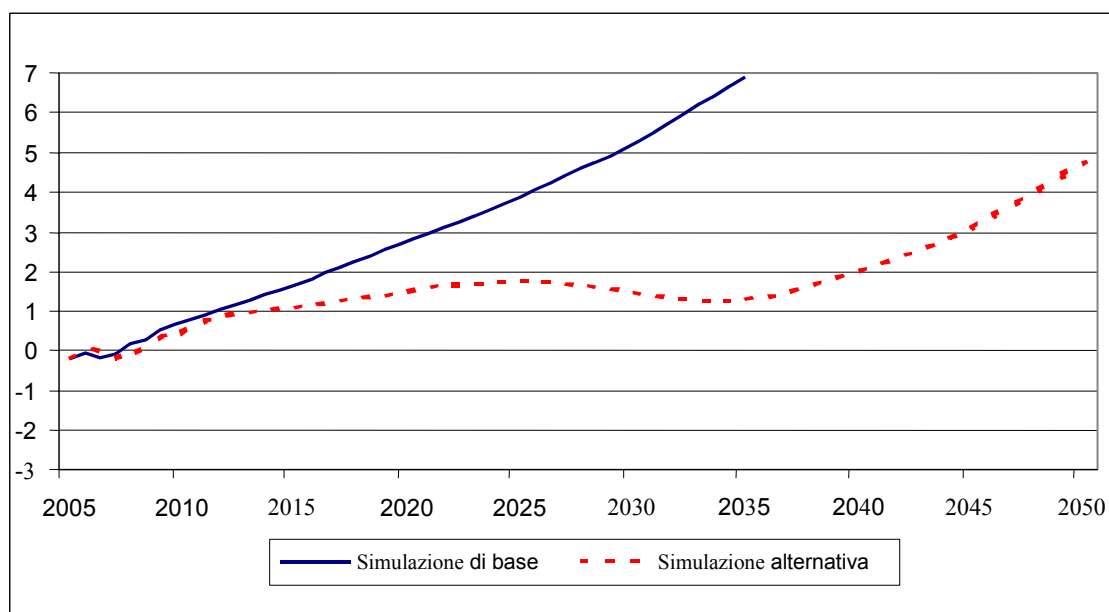
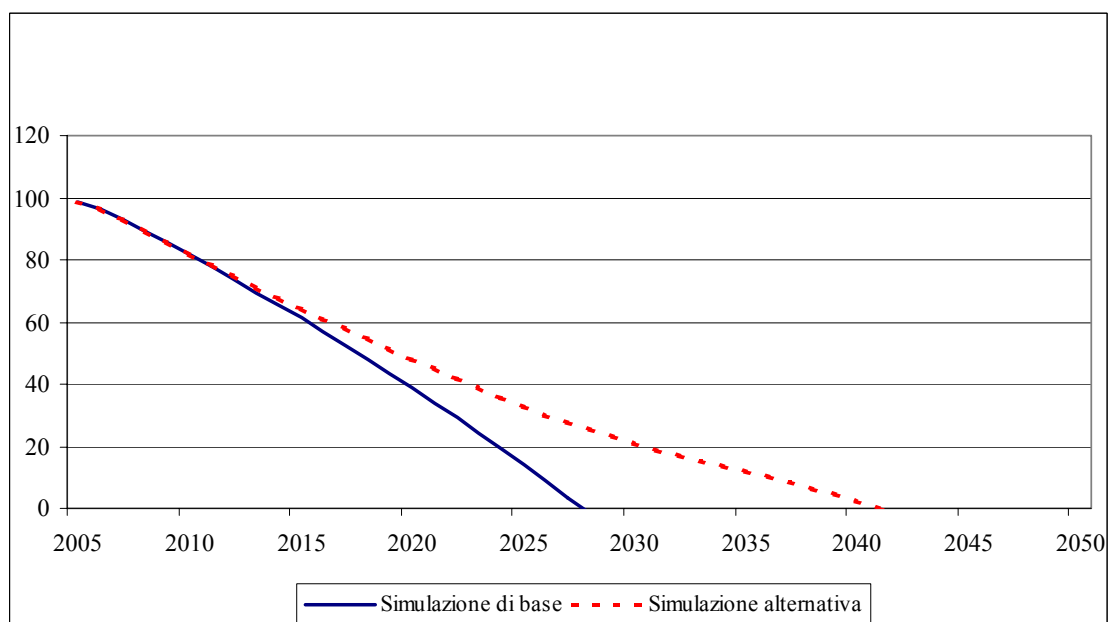


Figura 8 **DEBITO PUBBLICO**
(in percentuale del PIL)



Nella simulazione alternativa, il saldo di bilancio migliora, ma il surplus è ben inferiore a quello dello scenario di base. Il debito raggiunge il 60 per cento del PIL nel 2017, un anno dopo la simulazione di base, e continua a ridursi negli anni successivi.

Si sono effettuati alcuni esercizi aggiuntivi per verificare la sensitività dei risultati ottenuti nella simulazione alternativa rispetto ad alcune ipotesi. Innanzitutto, si è modificata l'ipotesi sul livello del tasso d'interesse, riducendo il divario rispetto al tasso di crescita dell'economia da due a un punto percentuale. In questo caso, il rapporto debito/PIL scende sotto il 60 per cento nel 2015, due anni prima rispetto allo scenario alternativo.

In secondo luogo, si sono modificate le ipotesi sul livello dell'avanzo primario previsto dal 2007 in poi (Tavola 10). I risultati mostrano che in presenza di un avanzo primario inferiore di 0,6 punti percentuali del PIL all'anno, nel periodo 2007-2050 (ovvero 4,9 per cento nel 2007, invece del 5,5), il debito raggiunge il 60 per cento del PIL nel 2020, invece che nel 2017.

Nel complesso, gli esercizi mostrano che, anche se la maggior spesa pensionistica e sanitaria derivante dall'invecchiamento della popolazione venisse finanziata attraverso l'indebitamento netto, la traiettoria di riduzione del debito pubblico verso il livello di riferimento del 60 per cento non verrebbe compromessa.

Tavola 10 SENSITIVITA' ALL'AVANZO PRIMARIO – SCENARIO ALTERNATIVO
(valori in percentuale del PIL)

Avanzo primario nel 2007		2010	2015	2020	2030	2040	2050
5,5	Indebitamento netto	0,5	1,1	1,5	1,5	2,0	4,8
	Debito pubblico	81,9	64,5	48,1	20,8	2,3	-28,3
5,3	Indebitamento netto	0,2	0,8	1,2	1,0	1,4	3,9
	Debito pubblico	82,7	66,4	51,3	26,8	11,8	-14,6
5,1	Indebitamento netto	0,0	0,5	0,8	0,6	0,7	3,0
	Debito pubblico	83,5	68,3	54,5	32,8	21,3	-0,9
4,9	Indebitamento netto	-0,2	0,3	0,4	0,1	0,1	2,2
	Debito pubblico	84,4	70,3	57,7	38,9	30,8	12,8
4,7	Indebitamento netto	-0,5	0,0	0,1	-0,4	-0,5	1,3
	Debito pubblico	85,2	72,2	60,8	44,9	40,3	26,5
4,5	Indebitamento netto	-0,7	-0,3	-0,3	-0,8	-1,2	0,4
	Debito pubblico	86,0	74,2	64,0	50,9	49,8	40,2

APPENDICE

IL QUADRO INTERNAZIONALE

Dopo il rallentamento che ha caratterizzato la seconda metà dello scorso anno, il 2002 si è aperto con incoraggianti segnali di ripresa delle economie dei paesi industrializzati. A partire dal secondo trimestre si è invece assistito a una nuova fase di decelerazione dell'attività economica mondiale derivante dalla concomitanza di più fattori: turbativa dei mercati finanziari in conseguenza di gravi scandali contabili, calo della fiducia degli operatori, rialzo delle quotazioni petrolifere connesso al rischio di nuovi eventi bellici in Medio Oriente.

Il presente Aggiornamento del Programma di Stabilità fa riferimento alla *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2003* pubblicata a fine settembre. Di conseguenza, esso non recepisce il sopravvenuto ulteriore peggioramento delle prospettive di crescita.

In base ai dati disponibili a fine settembre l'economia mondiale dovrebbe crescere, nel 2002, a un tasso del 2,8 per cento, a fronte di una stima del 3,5 per cento formulata nell'autunno del 2001; la stima del tasso di crescita del commercio mondiale nello stesso arco di tempo è passata dal 6 al 2,3 per cento.

L'economia statunitense crescerebbe nell'anno in corso a un tasso del 2,2 per cento e l'Unione Europea (UE) dell'1,1.

Per il 2003 si prospetta una ripresa del ciclo internazionale, benché in toni più modesti rispetto alle aspettative prevalenti un anno fa. In linea con le previsioni disponibili a fine settembre, la crescita del PIL mondiale si attesterebbe al 3,7 per cento, con un progressivo rafforzamento nella seconda parte dell'anno.

La domanda dovrebbe tornare a espandersi, in conseguenza sia del contenimento dell'inflazione, sia degli effetti delle politiche economiche realizzate nei principali paesi industrializzati, e in concomitanza con il miglioramento della fiducia degli operatori. Alla evoluzione favorevole delle prospettive congiunturali dovrebbero affiancarsi gli effetti positivi di una serie di fattori strutturali, quali la flessibilità dell'economia statunitense, e la solidità dei fondamentali in Europa. Per il prossimo anno ci si attende quindi una accelerazione del PIL delle economie avanzate al 2,5 per cento. Negli Stati

Uniti la ripresa sarà soprattutto sostenuta dagli incrementi di produttività, dalla crescita dei profitti e dal recupero degli investimenti; nell'Unione Europea, essa dovrebbe essere anche favorita dall'esaurirsi delle pressioni inflazionistiche manifestatesi all'inizio dell'anno in corso.

Tavola 11 IPOTESI SULLE VARIABILI ECONOMICHE INTERNAZIONALI*
(valori percentuali ove non altrimenti specificato)

	2002	2003	2004	2005	2006
Tasso di interesse a breve termine Area Euro	3,2	3,5	3,9	4,7	4,8
Tasso di interesse a lungo termine Area Euro	4,8	5,0	5,3	5,4	5,5
Tasso di interesse a breve termine Stati Uniti (3 m., mercato monetario)	1,6	1,9	2,7	3,4	3,9
Tasso di interesse a lungo termine Stati Uniti (10 anni, titoli pubblici)	4,7	4,4	4,8	5,1	5,4
Tasso di cambio dollaro/euro	0,95	0,99	0,99	0,99	0,99
Tasso di crescita del PIL mondiale	2,8	3,7	4,4	4,3	4,3
Tasso di crescita del PIL – Paesi Industrializzati	1,7	2,5	3,2	3,1	3,1
Tasso di crescita dell'economia mondiale esclusa UE	2,6	3,2	3,8	3,7	3,7
Tasso di crescita del PIL – Stati Uniti	2,2	2,6	3,8	3,5	3,5
Tasso di crescita del PIL – Giappone	-0,5	1,1	1,7	1,7	1,8
Tasso di crescita del PIL – UE	1,1	2,3	2,8	2,7	2,7
Tasso di crescita dei mercati esteri rilevanti per l'Italia	1,2	7,3	7,6	7,8	7,8
Tasso di crescita delle importazioni in volume (esclusa UE)	6,0	7,5	8,8	8,6	8,6
Tasso di crescita dei prezzi all'importazione dei beni (in dollari)	3,0	4,8	1,0	1,0	1,0
Prezzo del petrolio (Brent US\$/barile)	23,9	24,4	23,0	23,0	23,0
Tasso di crescita dei prezzi delle altre materie prime (in dollari)	-0,9	4,5	2,5	2,5	2,5

* Le ipotesi relative alle variabili internazionali (extra-UE) non sono significativamente differenti rispetto alle ultime previsioni della Commissione Europea disponibili alla fine di settembre scorso (*Spring Forecasts*).

I tassi di crescita del PIL negli Stati Uniti e nella UE sarebbero rispettivamente pari al 2,6 e 2,3 per cento. Il Giappone sperimenterebbe una ripresa della crescita, intorno all'1 per cento, superiore alle attese di primavera.

A fronte di questi andamenti, il commercio mondiale registrerebbe una accentuata ripresa, aumentando del 7,9 per cento.

Per il medio periodo, è previsto un più deciso miglioramento delle prospettive macroeconomiche a livello internazionale. In particolare, sia negli Stati Uniti sia nella UE la crescita dovrebbe assestarsi su valori prossimi al potenziale, già a partire dal 2004. L'*output gap* potrebbe iniziare a chiudersi a partire dal 2004 per annullarsi a fine periodo.

Il quadro internazionale descritto è soggetto ad alcuni fattori di rischio, in particolare quelli legati alla situazione geopolitica in Medio Oriente. La previsione ipotizza una stabilità sostanziale del prezzo del petrolio Brent intorno ai 23 dollari per barile. L'aggravarsi della situazione potrebbe però rappresentare uno *shock* negativo di offerta per l'economia mondiale, spingendola in una fase di ristagno economico e inflazione crescente. Una valutazione quantitativa di questi effetti è oltremodo difficile: l'incertezza riguarda infatti sia il livello cui i prezzi delle materie energetiche potrebbero spingersi, sia la durata dell'eventuale crisi.