

Commissioni riunite

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

**Attività conoscitiva preliminare all'esame
del Documento di programmazione economico-finanziaria
per gli anni 2000-2003**

Audizione del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Senato della Repubblica
8 luglio 1999

Sommario

	<i>pag.</i>
1. <i>L'economia italiana nel contesto europeo</i>	5
2. <i>L'assetto produttivo in Italia: alcune notazioni</i>	8
3. <i>La manovra di riequilibrio dei conti pubblici</i>	10
4. <i>L'andamento dell'economia nel 1999</i>	13
5. <i>Il Documento di programmazione economico-finanziaria per il quadriennio 2000-03</i>	14
6. <i>Una politica economica per lo sviluppo</i>	17

1. *L'economia italiana nel contesto europeo*

Il prodotto interno lordo dell'area dell'euro è cresciuto, nel decennio in corso, a un ritmo medio annuo del 2,0 per cento, a fronte del 3,4 negli anni settanta e del 2,3 negli anni ottanta. L'abbassamento del tasso di crescita è in parte da ricondurre all'attuazione di politiche economiche volte al perseguimento di condizioni di fondo più equilibrate, per dar vita all'Unione monetaria.

Il rispetto dei parametri di convergenza definiti nell'ambito degli accordi di Maastricht, per la partecipazione alla terza fase dell'Unione, ha richiesto azioni di bilancio restrittive; le politiche monetarie sono state dirette a un più stretto controllo dell'inflazione; l'aumento dei salari è stato moderato.

La riallocazione delle risorse rese libere dal ridimensionamento dei disavanzi pubblici è stata ostacolata dai fattori di rigidità che caratterizzano l'economia europea.

Il rallentamento dell'economia italiana è stato accentuato. La difficoltà a tenere il passo degli altri paesi è stata maggiore negli ultimi tre anni: in tale periodo la crescita media annua del prodotto interno è risultata pari all'1,2 per cento, contro il 2,4 degli altri paesi dell'area dell'euro.

L'andamento si spiega non solo con l'intensità dello sforzo compiuto per il rispetto dei parametri di convergenza, ma anche con la composizione delle manovre di finanza pubblica, con i numerosi fattori di rigidità e con le debolezze di natura strutturale, più rilevanti per il nostro Paese.

All'inizio degli anni novanta l'Italia era caratterizzata da tassi di inflazione, da saggi di interesse, da disavanzi pubblici assai più elevati rispetto agli altri paesi

europei; il persistere di squilibri nella bilancia dei pagamenti correnti aveva portato alla fine del 1992 a una posizione debitoria netta nei confronti con l'estero pari all'11 per cento del prodotto. Conseguentemente più intensa ha dovuto essere l'azione delle politiche di bilancio, monetarie e dei redditi per riequilibrare le condizioni di fondo dell'economia.

La riduzione del disavanzo si è concentrata nel triennio 1995-97. L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche dei conti nazionali è passato gradualmente dall'11,1 per cento del prodotto nel 1990 al 9,2 nel 1994, per poi scendere rapidamente al 7,7 nel 1995, al 6,6 nel 1996 e al 2,7 nel 1997 e nel 1998.

La debole crescita dell'economia italiana negli ultimi anni è da ricondurre al modesto aumento della domanda interna per consumi e per investimenti. Dalla metà del 1997 l'attività produttiva ha risentito della brusca decelerazione del commercio mondiale e della svalutazione delle monete di alcuni paesi asiatici.

La crescita della domanda interna, se si esclude la variazione delle scorte, è stata dell'1,0 per cento nel 1996, dell'1,7 nel 1997 e del 2,0 per cento nel 1998. Nel 1997 i consumi hanno beneficiato per circa un punto percentuale degli incentivi agli acquisti di auto.

L'inasprimento fiscale e il contenimento della spesa pubblica hanno moderato i consumi di vaste categorie di cittadini. La riduzione degli investimenti pubblici è stata elemento determinante del ristagno dell'attività nel settore delle costruzioni. La sospensione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno ha concorso alla stasi dell'economia di quell'area e, indirettamente, al rallentamento della produzione nel resto del Paese. In questo contesto, dopo il forte aumento del 1995, l'espansione degli investimenti è stata del 2,2 per cento l'anno. La flessione del tasso di sviluppo ha influito negativamente sull'occupazione, rendendo ancor più caute le decisioni di consumo.

Nel breve periodo, in assenza di aggiustamenti strutturali, la riduzione del disavanzo pubblico si riflette inevitabilmente sul tasso di crescita dell'economia. Gli inasprimenti fiscali e i tagli delle spese determinano una diminuzione della domanda che tende a prevalere sugli effetti positivi indotti dal calo dei tassi di interesse, a sua volta reso possibile dal minor disavanzo.

La politica monetaria negli ultimi anni è intervenuta con decisione per ricondurre gradualmente l'inflazione attesa ed effettiva verso il livello prevalente negli altri principali paesi europei. Il rialzo del tasso di sconto dell'agosto 1994 e quelli del febbraio e del maggio 1995 sono stati decisi in momenti nei quali si rischiava di perdere il controllo dell'inflazione e si ampliavano i differenziali con gli altri principali paesi europei; la credibilità riacquisita sui mercati interni e internazionali ha permesso di conseguire, attraverso l'abbassamento delle aspettative di inflazione, la riduzione dei tassi a medio e a lungo termine.

Avviata la discesa dell'inflazione, le condizioni monetarie sono state gradualmente rese più distese. La cautela seguita nell'abbassare i tassi ufficiali verso i livelli dei più importanti partner ha consentito di superare le tensioni interne e le crisi dei mercati internazionali senza conseguenze negative sul livello del cambio, particolarmente pericolose nell'imminenza dell'avvio della terza fase dell'Unione monetaria; ha contrastato la crescita eccessiva degli aggregati monetari; ha accelerato la riduzione del divario di inflazione rispetto ai principali paesi dell'area dell'euro.

Dopo la restrizione, negli ultimi due anni la graduale diminuzione dei tassi di interesse reali e nominali, sia a breve sia a lungo termine, ha sostenuto l'attività produttiva; i suoi effetti non si sono ancora esauriti.

L'innalzamento del prelievo fiscale ha prodotto, a fronte degli effetti positivi derivanti dalla riduzione del disavanzo, un contenimento della domanda e riflessi negativi sulla competitività e sull'attitudine a lavorare e a investire.

Gli interventi sulle erogazioni, data la difficoltà a ridurre il livello dei servizi da assicurare alla collettività, hanno finito per incidere sugli investimenti pubblici. Ne ha risentito anche la qualità dei servizi. La riforma dell'assetto organizzativo del settore pubblico non ha pienamente prodotto gli effetti desiderati.

Le riforme avviate nei principali comparti di spesa non appaiono in grado di assicurare un duraturo equilibrio dei conti pubblici; ne derivano anche incertezze sul reddito permanente atteso, che inducono i consumatori a comportamenti di spesa prudenti.

L'utilizzo pieno delle risorse rese disponibili dalla riduzione dei disavanzi pubblici è stato ostacolato dall'assetto produttivo nel quale prevalgono settori a basso contenuto tecnologico e piccole imprese, non sempre in condizioni di cogliere le nuove opportunità; dalle forti rigidità che ancora permangono nel mercato del lavoro; dall'elevato livello della pressione fiscale.

2. *L'assetto produttivo in Italia: alcune notazioni*

L'introduzione di radicali innovazioni di processo e di prodotto richiede risorse ingenti, capacità e strutture di ricerca rilevanti. Il sistema industriale italiano è incentrato sulle imprese di piccola dimensione; è specializzato nelle produzioni a basso valore aggiunto. I distretti industriali compensano in parte questa debolezza.

Secondo indagini dell'OCSE, l'Italia è l'unico paese industriale in cui dall'inizio degli anni settanta il peso dei settori a basso valore aggiunto è aumentato e quello dei comparti a tecnologia avanzata e ad alti salari si è ridotto. In Germania, in Francia e nel Regno Unito nello stesso arco temporale si è accentuata la specializzazione in produzioni ad alto e medio valore aggiunto.

I prodotti dei settori maturi, a ridotto contenuto tecnologico, sono più esposti alla concorrenza di prezzo, soprattutto da parte dei paesi con basso costo unitario del lavoro e con minore grado di tutela sociale e ambientale.

In base ai dati del censimento del 1996, il 94 per cento delle aziende italiane ha meno di 10 addetti; all'elevato peso delle piccole unità produttive si associa l'ampia diffusione del lavoro autonomo. Sono poco numerose le grandi imprese.

La presenza limitata di imprese medie, naturale sviluppo di quelle piccole, è il risultato dell'esistenza di fattori di natura fiscale, normativa e finanziaria che frenano la crescita dimensionale.

I distretti industriali riescono a contenere gli svantaggi della piccola dimensione. In questo modello organizzativo, la produzione non è concentrata verticalmente, ma ripartita fra numerose piccole unità. I distretti sono caratterizzati dalla specializzazione di ciascuna impresa nelle singole fasi di lavorazione, da flessibilità nell'utilizzo dei fattori produttivi, dalla presenza di specifiche economie esterne.

La rilevanza delle piccole imprese è una conseguenza della ricerca di assetti organizzativi più favorevoli da parte del mercato. Queste unità produttive, proprio per la loro adattabilità e creatività, hanno contribuito al superamento delle fasi più difficili nell'economia italiana; sono un importante elemento di tenuta della competitività; tuttavia non possono cogliere pienamente le grandi opportunità di crescita dischiuse dalla globalizzazione dei mercati e i benefici delle economie di scala.

Anche la struttura dell'occupazione sembra esprimere scelte organizzative subottimali. Sono necessari maggiori investimenti nell'istruzione e nella formazione professionale; nel 1995 solo il 35 per cento della popolazione tra i 25 e i 64 anni possedeva un diploma o una laurea, circa la metà rispetto a quasi tutti gli altri principali paesi industriali.

È indispensabile che l'economia italiana riesca a realizzare le condizioni di competitività esistenti negli altri paesi avanzati: capacità innovativa, solida organizzazione dei mercati, assetti efficienti dell'offerta di servizi pubblici, disciplina più flessibile per le imprese.

3. *La manovra di riequilibrio dei conti pubblici*

Tra il 1993 e il 1998 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso dal 9,5 al 2,7 per cento del prodotto, a seguito soprattutto del calo, per 4,6 punti percentuali, dell'incidenza degli oneri per interessi. L'aumento dell'avanzo primario è risultato di 2,3 punti.

L'azione di riequilibrio dei conti pubblici nel lungo termine, cui è necessario far riferimento per valutarne i riflessi sull'attività produttiva, risulta essersi incentrata soprattutto sull'inasprimento delle imposte. Tra il 1989 e il 1998, a fronte di una riduzione del disavanzo di 7,1 punti percentuali del prodotto, l'aumento dell'incidenza delle entrate è stato di ben cinque punti. La diminuzione della quota delle spese primarie, cioè quelle complessive al netto degli interessi, è stata di 0,9 punti percentuali: alla crescita del peso dei pagamenti correnti, pari a 0,4 punti percentuali, si è contrapposta la riduzione, di 1,3 punti, delle erogazioni in conto capitale.

In rapporto al prodotto, le spese primarie hanno registrato un aumento di 1,5 punti percentuali fra il 1989 e il 1992; di oltre un punto nel solo 1993, soprattutto per la caduta del prodotto interno; sono scese di oltre tre punti nel biennio 1994-95; successivamente sono rimaste pressoché invariate.

Nel 1998 le spese primarie sono cresciute di 0,2 punti rispetto al prodotto; l'aumento sarebbe risultato di 0,6 punti in assenza della mensilizzazione delle

pensioni erogate dall'INPS, che ha rinviato all'anno successivo pagamenti per circa 8.000 miliardi.

L'analisi indicata per le entrate complessive rimane pressoché invariata se ci si limita a esaminare la pressione tributaria e contributiva.

Da un punto di vista congiunturale l'inasprimento della pressione fiscale produce effetti analoghi a una equivalente riduzione della spesa per trasferimenti. I risultati sono identici se l'aumento delle entrate riguarda le imposte dirette; differiscono solo di poco se si tratta di incrementi delle imposte indirette o dei contributi sociali.

Sotto il profilo strutturale l'aumento delle entrate genera una contrazione dell'attività produttiva assai maggiore rispetto ai tagli della spesa per trasferimenti, per due ordini di fattori. In primo luogo, perché gli inasprimenti delle imposte nel lungo periodo finiscono per essere traslati, anche se in misura diversa per le varie categorie, sui prezzi di vendita dei prodotti, determinando, a parità di tasso di cambio, un peggioramento della competitività. In secondo luogo, perché livelli più elevati della pressione tributaria e contributiva limitano l'espansione dell'offerta.

Il livello attuale della pressione fiscale è in linea con quello medio dell'area dell'euro. Esso è calcolato come rapporto tra il gettito percepito dall'Amministrazione e il prodotto interno, che in Italia ingloba l'attività di un ampio comparto sommerso. L'onere a carico dei cittadini italiani che adempiono compiutamente i loro obblighi tributari è elevato.

Il continuo innalzamento della pressione fiscale ha contribuito all'ampliamento del settore irregolare.

La realizzazione delle opere pubbliche ha un impatto sull'attività produttiva pari alla spesa sostenuta; determina successivamente un effetto aggiuntivo in relazione all'aumento del reddito disponibile che ne deriva. La ricordata riduzione degli investimenti pubblici ha prodotto, anche nel breve-medio periodo, effetti

restrittivi maggiori di quelli causati dalla diminuzione della spesa corrente per trasferimenti.

I trasferimenti pubblici accrescono direttamente il reddito disponibile e si ripercuotono sulla produzione attraverso l'aumento dei consumi; effetti espansivi, analoghi a quelli che si ottengono con gli investimenti, sono successivamente indotti dalla conseguente crescita del reddito disponibile.

Nel modello econometrico della Banca d'Italia il moltiplicatore degli investimenti pubblici assume gradualmente, dopo cinque anni, un valore di 1,5; quello dei trasferimenti pubblici è pari a 1,1. Nel breve periodo il vantaggio a favore degli investimenti è maggiore. Una manovra di riduzione dei trasferimenti di 5.000 miliardi e di aumento della spesa di investimento della stessa entità darebbe luogo, nel primo anno, a una espansione del prodotto di 4.000 miliardi; di 4.500 in quello successivo.

La disponibilità di infrastrutture pubbliche determina, nel lungo periodo, una crescita della produttività, con riflessi positivi sulla competitività.

È necessario che le manovre di correzione dei disavanzi forniscano certezze agli operatori, sia sull'adeguatezza a raggiungere i risultati programmati per i vari anni, sia riguardo alla capacità di contenere l'evoluzione tendenziale della spesa entro limiti compatibili con un duraturo equilibrio dei conti pubblici.

Permangono incertezze sulla capacità della riforma pensionistica del 1995 di assicurare una evoluzione della spesa coerente con il pareggio del bilancio richiesto dal Patto di stabilità e crescita.

4. *L'andamento dell'economia nel 1999*

Nella seconda metà del 1998 l'attività produttiva dei paesi dell'area dell'euro ha registrato un netto rallentamento, in conseguenza della decelerazione, iniziata nell'anno precedente, nel commercio mondiale. L'Italia e la Germania ne hanno risentito in misura maggiore.

In Italia nel quarto trimestre il prodotto interno lordo è diminuito rispetto al terzo; intensa è risultata la flessione dell'attività industriale. Benché quest'ultima abbia subito una ulteriore riduzione nel primo trimestre dell'anno in corso, il prodotto lordo ha registrato una espansione dello 0,2 per cento, per effetto di aumenti nei settori dei servizi e delle costruzioni e, soprattutto, nell'agricoltura.

In un contesto di stabilità dei prezzi, il forte rallentamento dell'attività produttiva ha indotto l'Eurosistema a ridurre, in aprile, di 0,5 punti percentuali i tassi di riferimento della politica monetaria.

In aprile e in maggio la produzione industriale italiana ha ristagnato; ha registrato un rialzo in giugno; gli indicatori che anticipano l'evoluzione della congiuntura segnalano da alcuni mesi una ripresa nella seconda metà dell'anno. Informazioni simili emergono dall'andamento del clima di fiducia delle imprese anche in Germania e in Francia. Per l'area dell'euro il punto di minimo del ciclo sembra superato.

In Italia una crescita del prodotto interno lordo di entità analoga a quella degli ultimi anni richiede un rapido rafforzamento dell'attività economica: in particolare uno sviluppo del 3 per cento in ragione d'anno nel secondo semestre. Permarrà un notevole divario rispetto all'aumento attualmente previsto per il 1999 nei principali paesi dell'euro.

La persistenza di cospicui avanzi della bilancia dei pagamenti correnti rivela la presenza di risorse che, non trovando all'interno proficue opportunità di

investimento, defluiscono all'estero sotto forma di investimenti sia diretti sia di portafoglio. Una parte di essi si ritrova nella voce "Errori e Omissioni", che in ampia misura dovrebbe rappresentare disponibilità costituite all'estero con i proventi delle esportazioni.

5. *Il Documento di programmazione economico-finanziaria per il quadriennio 2000-03*

Il Documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 2000-03 presentato dal Governo stabilisce per l'incidenza dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche sul prodotto interno lordo i seguenti obiettivi: 1,5 nel 2000, 1,0 nel 2001, 0,6 nel 2002 e 0,1 nel 2003. Per il 1999 si conferma la previsione del 2,4 per cento indicata nella *Relazione trimestrale di cassa* del mese di marzo.

Lo scenario macroeconomico programmatico presuppone un graduale rafforzamento della crescita dell'economia: dal 2,2 per cento nel 2000, al 2,6 nel 2001, al 2,8 nel 2002, al 2,9 nel 2003. Il Documento stima una elevata dinamica del prodotto in termini nominali, che sottende una forte divaricazione tra l'andamento dei prezzi delle importazioni e quello dei prezzi delle esportazioni.

Sotto queste ipotesi, il pareggio del bilancio verrebbe sostanzialmente raggiunto alla fine del periodo, che è stato esteso a un quadriennio.

L'incidenza della spesa per interessi sul prodotto scenderebbe dal 7,1 per cento stimato per l'anno in corso al 5,3 nel 2003, anche con un aumento dei tassi di interesse dei Bot a 12 mesi. L'avanzo primario dovrebbe innalzarsi dal 4,6 per cento del 1999 al 5,2 del 2003.

Come nel precedente Documento è prevista una graduale accelerazione della riduzione del rapporto fra debito e prodotto interno lordo: 2,8 punti percentuali nel 2000, 3,8 nel 2001, 4,5 nel 2002 e 4,6 nel 2003. Nell'arco del quadriennio, il peso del debito sul prodotto scenderebbe di oltre quindici punti: dal 115,7 per cento del 1999 al 100,0 del 2003.

Vengono confermati gli obiettivi per l'indebitamento netto degli anni 2000 e 2001 stabiliti nel Documento dell'aprile 1998, recepito nel Programma di stabilità presentato in sede europea nello scorso mese di dicembre. Tuttavia, come già indicato nell'ultima *Relazione trimestrale di cassa*, il valore previsto per l'indebitamento netto dell'anno in corso è più elevato rispetto al 2,0 per cento indicato nel precedente Documento.

Un peggioramento registra anche l'avanzo primario, allora fissato al 5,5 per cento del prodotto, corrispondente a quasi il 6 per cento, secondo lo schema di contabilità SEC95 utilizzato per la redazione del nuovo programma. La flessione del rapporto fra debito e prodotto risulta lievemente meno accentuata, principalmente a causa della minore crescita dell'attività economica.

Il Governo mira a modificare la struttura della spesa pubblica spostando risorse dalla spesa corrente a quella in conto capitale e a ridurre gradualmente la pressione tributaria e contributiva.

Nel quadriennio 2000-03 l'incidenza delle spese correnti al netto degli interessi sul prodotto dovrebbe ridursi di 1,7 punti percentuali: da 37,9 del 1999 a 36,2 del 2003. Nello stesso periodo il peso delle spese in conto capitale dovrebbe aumentare di 0,2 punti, dal 4,0 per cento del 1999. Gli andamenti riflettono anche l'accentuata dinamica del prodotto interno in termini nominali.

Per l'anno 2000 il Documento prevede una manovra di bilancio di 11.500 miliardi; alle misure dirette alla riduzione del disavanzo, per 11.500 miliardi riguardanti minori spese correnti e per 3.500 maggiori entrate, si contrappongono

interventi volti a sostenere lo sviluppo economico e l'occupazione per 3.500 miliardi.

Questi ultimi riguardano nuovi investimenti per 1.500 miliardi, sgravi fiscali per 1.000 e impegni aggiuntivi di natura corrente per altri 1.000. In base alle indicazioni contenute nel Documento, l'importo di 3.500 miliardi sopra riportato è l'ammontare minimo che il Governo intende destinare allo sviluppo.

Ogni ulteriore risparmio derivante da misure aggiuntive riguardanti la razionalizzazione e la riqualificazione della spesa sociale dovrebbe essere destinato al finanziamento di nuovi interventi, ivi inclusi quelli intesi a sostenere la fascia della popolazione con redditi più bassi.

L'entità della manovra di riduzione del disavanzo è superiore a quella indicata nel precedente Documento, dovendo compensare il più elevato indebitamento netto previsto per l'anno in corso.

Alle politiche di sviluppo, oltre ai 3.500 miliardi per l'anno 2000, sono destinati fondi per 7.500 miliardi nel 2001 e 12.000 in ciascuno dei due anni successivi.

Con interventi aggiuntivi rispetto a quelli indicati si intende reperire ulteriori risorse dal 2001 per accrescere la spesa in conto capitale, assicurando il conseguimento degli obiettivi programmati. In assenza di queste misure addizionali l'incidenza della spesa in conto capitale si ridurrebbe dal 4,0 per cento del prodotto nel 1999 al 3,6 nel 2003.

L'azione correttiva, in base alle indicazioni contenute nel Documento, si concentra sulla spesa corrente; gli interventi da definire dovrebbero riguardare: le assunzioni nell'Amministrazione pubblica; la finanza locale attraverso il rafforzamento del Patto di stabilità interno; il controllo degli acquisti di beni e servizi; il concorso dei privati nella fornitura dei servizi pubblici; la valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici; la razionalizzazione

delle istituzioni preposte all'erogazione di trattamenti previdenziali e assistenziali; il rafforzamento della previdenza complementare.

Nell'ambito delle spese in conto capitale, gli aumenti previsti riguarderebbero in misura rilevante il Mezzogiorno.

Secondo il quadro programmatico, il rapporto fra entrate complessive e prodotto dovrebbe ridursi nell'arco del quadriennio dal 46,5 per cento del 1999 al 44,9 del 2003. La diminuzione, riconducibile principalmente alla dinamica dei contributi sociali, non differisce sostanzialmente da quella che risulta dal quadro tendenziale. Gli interventi finalizzati alla riduzione della pressione fiscale sono compresi nell'ambito dei fondi per le politiche di sviluppo; essi ammontano a 1.000 miliardi nell'anno 2000 e a 2.000 miliardi in ciascuno dei tre anni successivi.

6. *Una politica economica per lo sviluppo*

Il riequilibrio dei conti pubblici appare in gran parte basato su un andamento favorevole della spesa per interessi. Nel corso del tempo gli obiettivi stabiliti per l'avanzo primario sono stati gradualmente ridimensionati. È così anche nel Documento di programmazione 2000-03.

L'azione correttiva prevista per il 2000 risulta più ampia rispetto a quella ipotizzata l'anno precedente, in connessione con il maggior disavanzo previsto per il 1999.

Il pareggio del bilancio è previsto per il 2003; sarebbe stato opportuno anticipare questo obiettivo almeno all'anno precedente. È in ogni caso

indispensabile assicurarne il conseguimento, con l' incisività dell' azione correttiva e con la realizzazione di una sostenuta crescita dell' economia.

La riduzione del disavanzo è affidata, correttamente, soprattutto a tagli delle spese correnti. Non è ancora noto l' esatto contenuto delle misure programmate. È necessario che l' azione si incentri su interventi di natura strutturale, in grado di garantire un abbassamento del tasso di crescita tendenziale della spesa. Gli interventi devono interessare i comparti in cui la dinamica dei pagamenti è più sostenuta.

Nel settore previdenziale un' azione intrapresa con congruo anticipo può prevenire le difficoltà che si presenteranno dalla metà del prossimo decennio; occorre programmare per allora una riduzione dell' incidenza della spesa sul prodotto interno. Vanno avviate ora le misure necessarie a modificare le attuali tendenze di questo rapporto; le innovazioni dovranno darsi carico di non mortificare le attese dei lavoratori prossimi al pensionamento e di evitare differenze sostanziali di trattamento tra generazioni contigue di pensionati; va incoraggiato il concreto avvio di forme di previdenza complementare per integrare le prestazioni del sistema pubblico.

In una ottica di medio periodo e nel contesto del processo di riforma in corso, revisioni, socialmente accettabili, dei diritti di accesso alle prestazioni sanitarie potranno assicurare un contenimento della spesa; un contributo potrà derivare dallo sviluppo di forme assicurative private.

La diminuzione della pressione fiscale di 0,4 punti percentuali all' anno provverà solo in misura limitata da un abbassamento delle aliquote. Questo deriverà dall' applicazione della Dual Income Tax e da provvedimenti diretti ad accelerarne gli effetti. Sono previste inoltre modifiche di alcuni aspetti della struttura dell' Irpef, la cui attuazione è subordinata ai risultati dell' azione di recupero dell' evasione.

Le risorse per le politiche di sviluppo inglobano, per una quota che raggiunge il 40 per cento alla fine del periodo, finanziamenti di spese correnti riguardanti

principalmente i rinnovi contrattuali del pubblico impiego. Occorre anticipare il reperimento delle risorse aggiuntive da destinare agli investimenti che il programma indica per gli anni 2001-03.

La riforma del comparto previdenziale è la premessa per assicurare una riduzione del carico fiscale più rapida e incisiva su imprese e famiglie e un ampliamento delle spese di investimento. L'obiettivo del ritorno a più elevati tassi di crescita dovrebbe fondarsi su un abbassamento della pressione tributaria e contributiva dell'ordine di un punto per ciascuno degli anni del quadriennio. Nel contempo è indispensabile procedere all'armonizzazione fiscale in ambito comunitario. La prospettiva, certa, di una consistente riduzione del carico fiscale, progressiva nel tempo, insieme con la rimozione delle rigidità strutturali e con l'attuazione di importanti programmi di infrastrutture, potrà consentire il ritorno a tassi di crescita del prodotto sufficientemente elevati.

Una minore pressione tributaria e contributiva influenza positivamente, sotto vari aspetti, l'attività produttiva; rafforza la fiducia e la propensione a investire e a lavorare; riduce il lavoro irregolare e l'economia sommersa. La realizzazione di opere pubbliche in grado di accrescere la produttività del sistema economico può, da un lato, spingere la domanda, dall'altro influire positivamente sulle aspettative.

L'economia italiana può tornare a crescere a ritmi più elevati. Lo permettono le risorse, non solo di risparmio, ma anche di capacità tecniche, manageriali e di lavoro di cui il Paese dispone.

Il rafforzamento della crescita contribuirà in misura consistente al riequilibrio dei conti pubblici.

Una prima importante verifica delle caratteristiche della manovra e delle prospettive della nostra economia sarà possibile in autunno, con la definizione dei provvedimenti nella legge finanziaria.

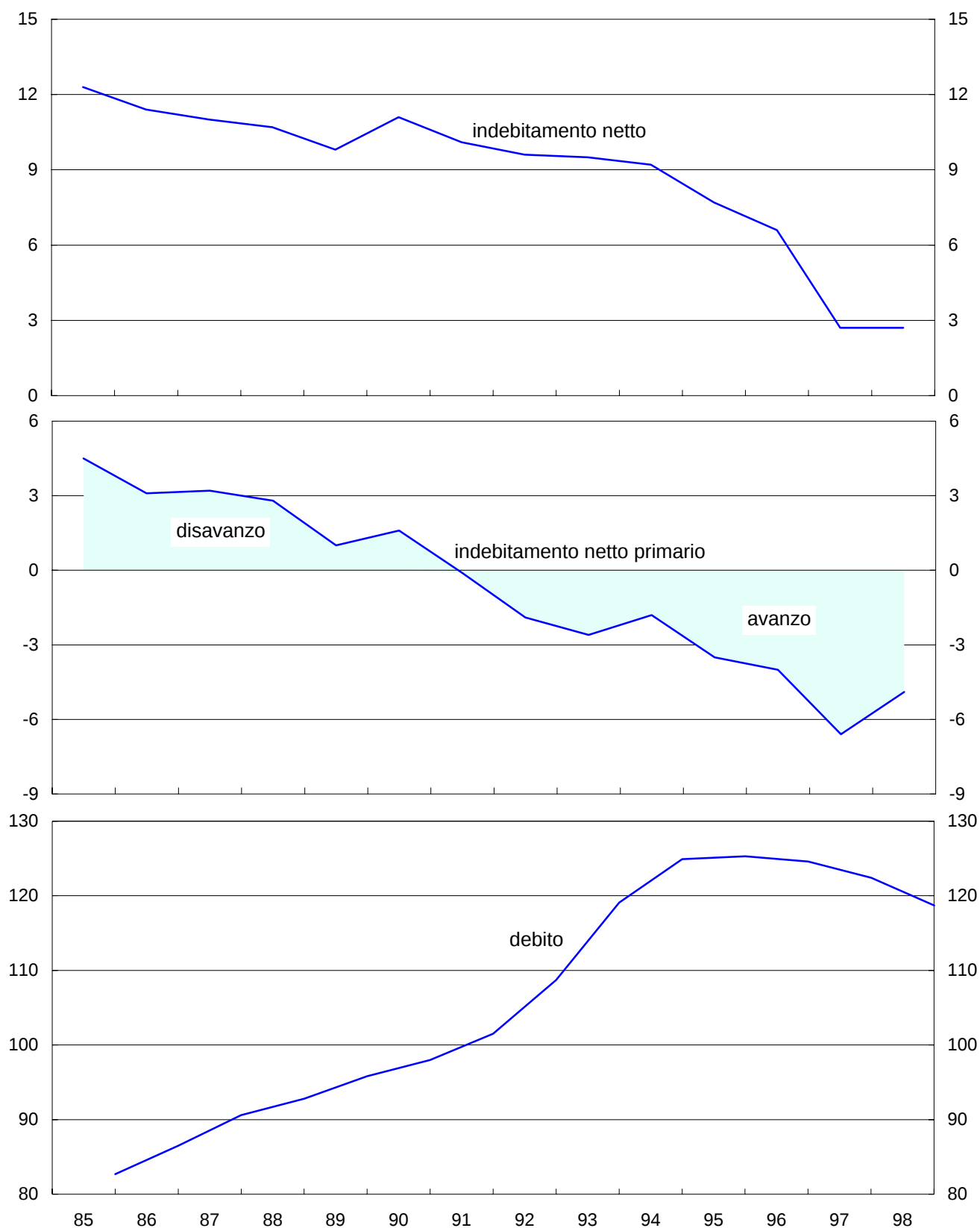
Una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei fattori di produzione, una più stretta correlazione tra salari, da un lato, e produttività e risultati aziendali, dall'altro, sono necessarie per sospendere l'occupazione. Un incremento di quest'ultima ottenuto unicamente attraverso forme di flessibilità finirebbe per aumentare la precarietà dei rapporti di lavoro.

Le opportunità dischiuse dalla partecipazione all'Unione monetaria vanno colte con una politica economica che ponga in essere condizioni idonee a una proficua attività di investimento, elimini i fattori di natura normativa, fiscale e finanziaria che ostacolano l'attività imprenditoriale, favorisca la crescita dimensionale delle aziende.

Un'espansione dell'occupazione vigorosa, apportatrice di nuovo benessere, deve fondarsi sul ritorno dell'economia a elevati tassi di sviluppo.

Fig. 1

**INDEBITAMENTO NETTO, INDEBITAMENTO PRIMARIO
E DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e, per il debito, Banca d'Italia. Dati in base alla metodologia SEC79.

(1) In seguito alla revisione effettuata dall'Istat nel 1999, le serie dei dati presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995. Il segno (-) indica un avanzo.

Fig. 2

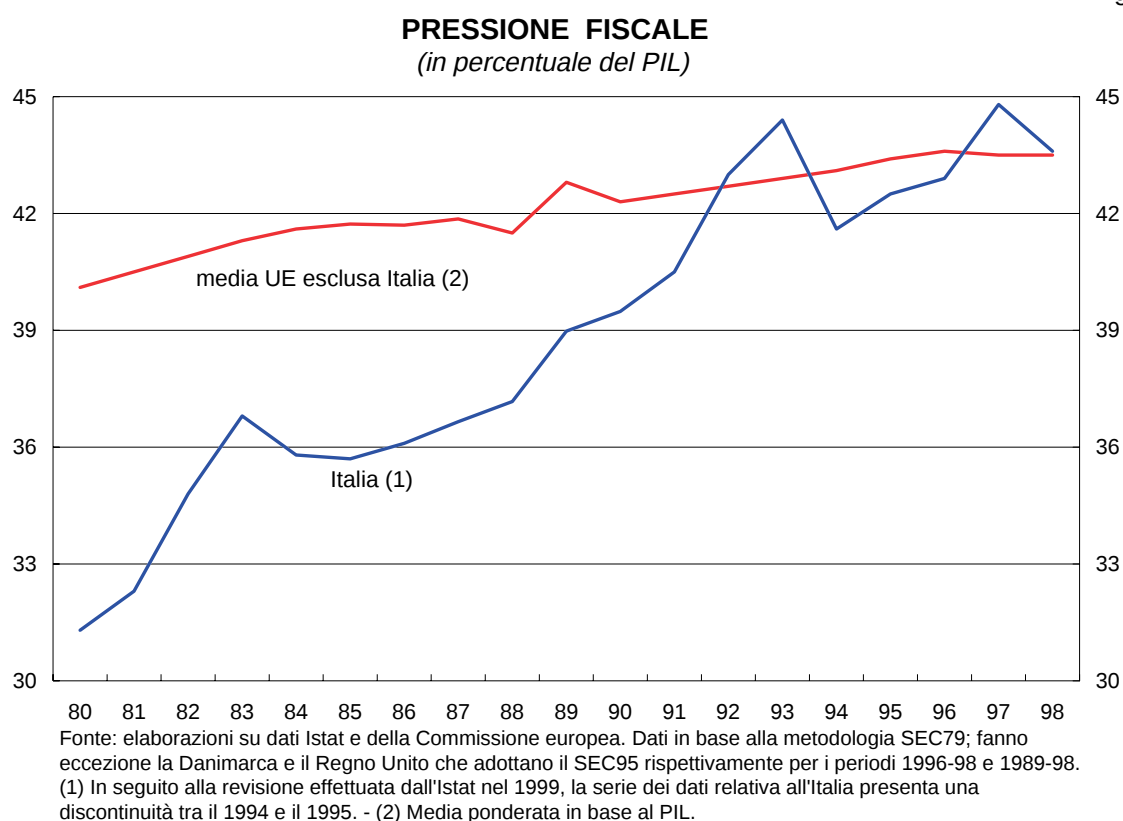


Fig. 3

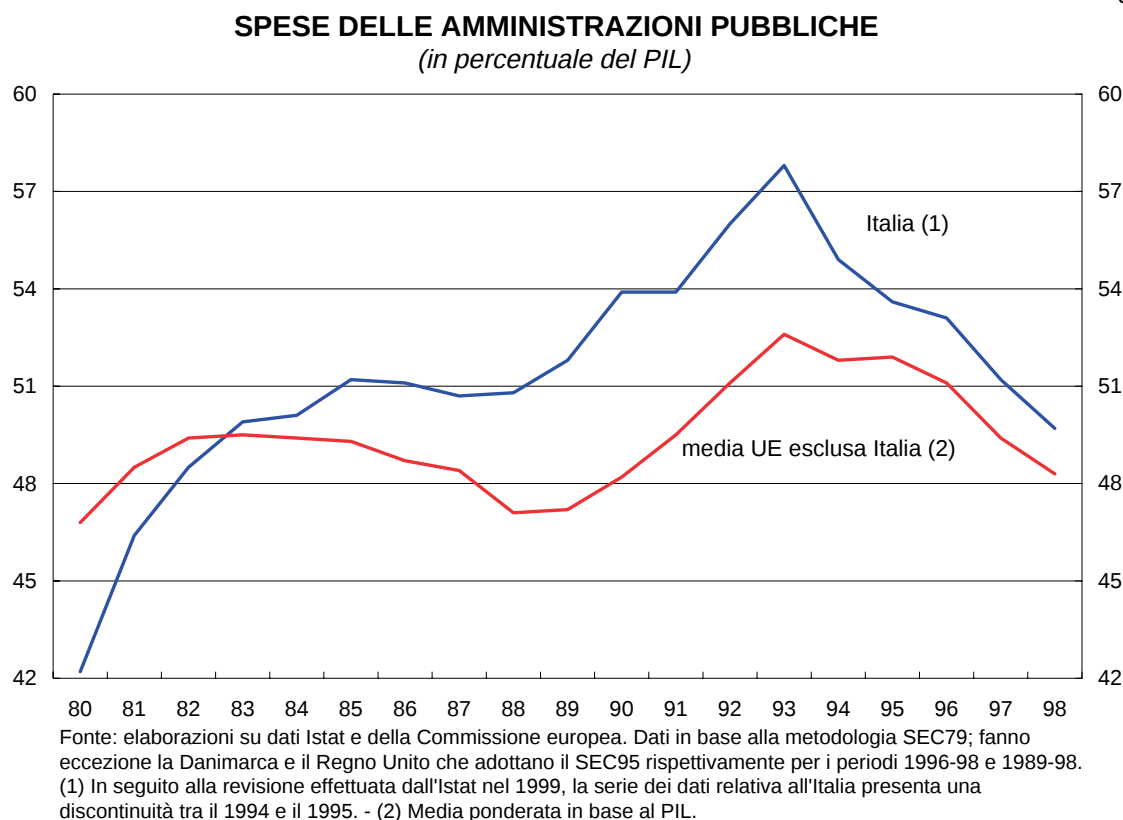
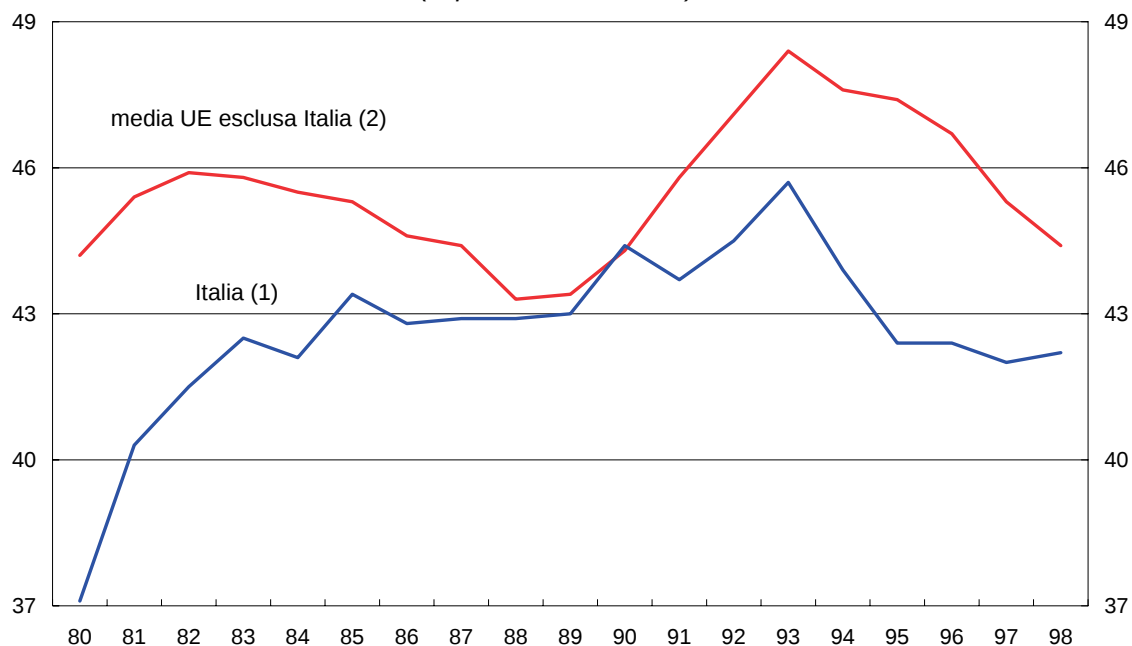


Fig. 4

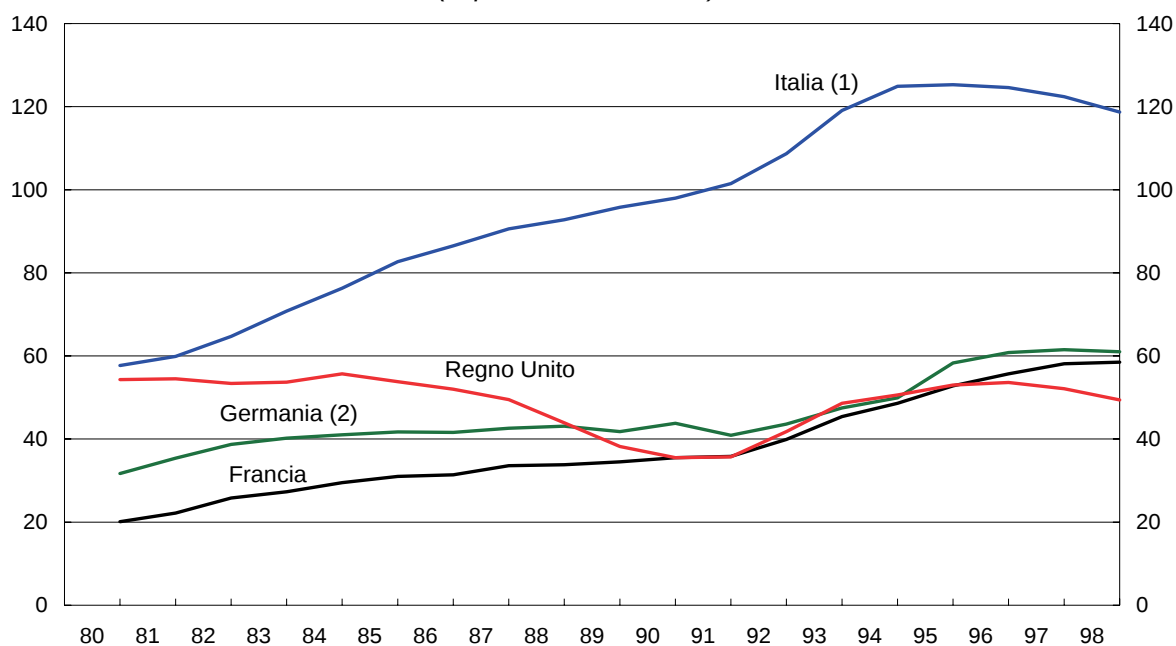
SPESE AL NETTO DEGLI INTERESSI (in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat e della Commissione europea. Dati in base alla metodologia SEC79; fanno eccezione la Danimarca e il Regno Unito che adottano il SEC95 rispettivamente per i periodi 1996-98 e 1989-98. (1) In seguito alla revisione effettuata dall'Istat nel 1999, la serie dei dati relativa all'Italia presenta una discontinuità tra il 1994 e il 1995. - (2) Media ponderata in base al PIL.

Fig. 5

DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (in percentuale del PIL)

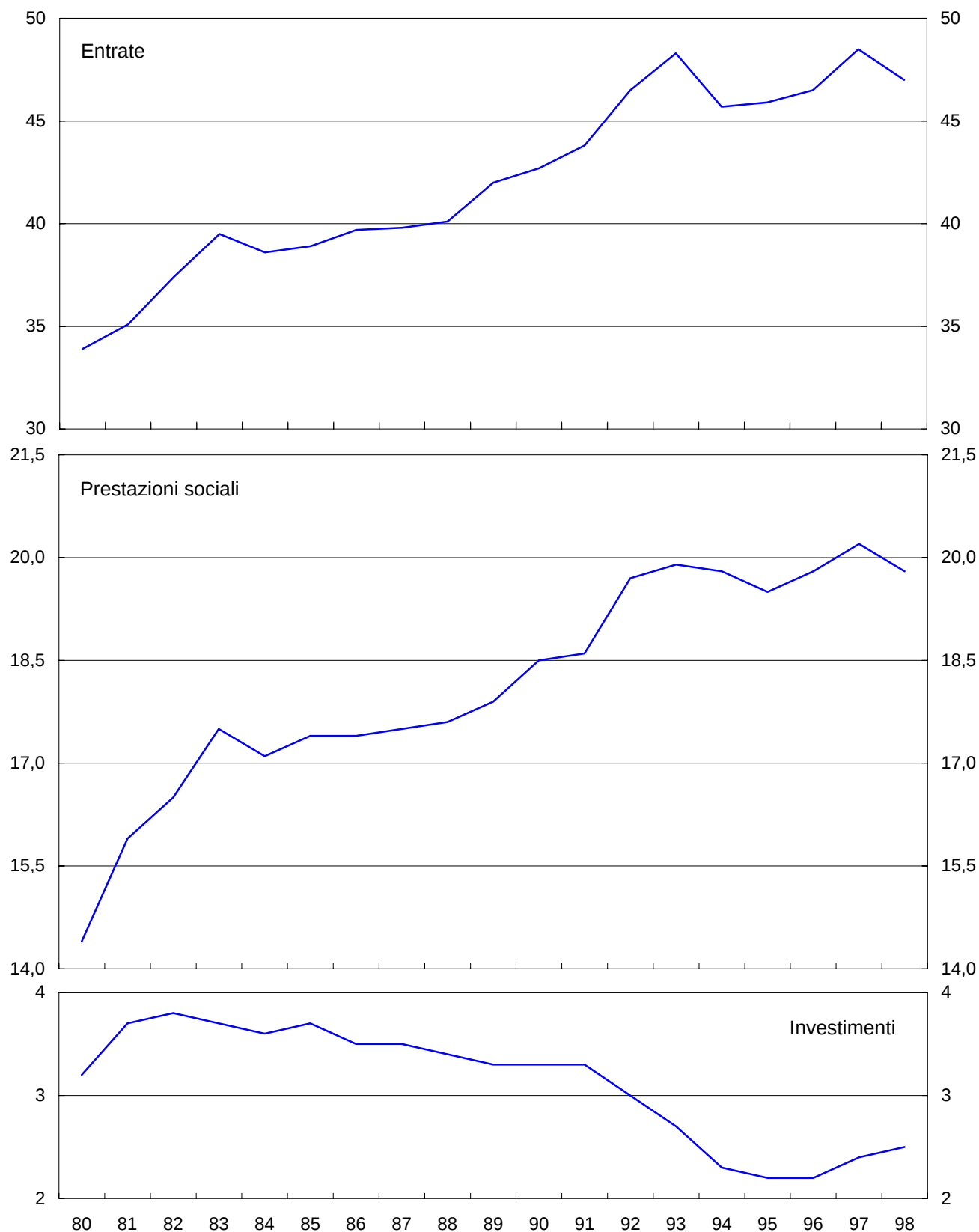


Fonte: elaborazioni Banca d'Italia e Commissione europea. Dati in base alla metodologia SEC79.

(1) In seguito alla revisione effettuata dall'Istat nel 1999, la serie dei dati relativa all'Italia presenta una discontinuità tra il 1994 e il 1995. - (2) Per la Germania, fino al 1990, regioni occidentali.

Fig. 6

**ENTRATE, PRESTAZIONI SOCIALI E INVESTIMENTI
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**
(in percentuale del PIL)

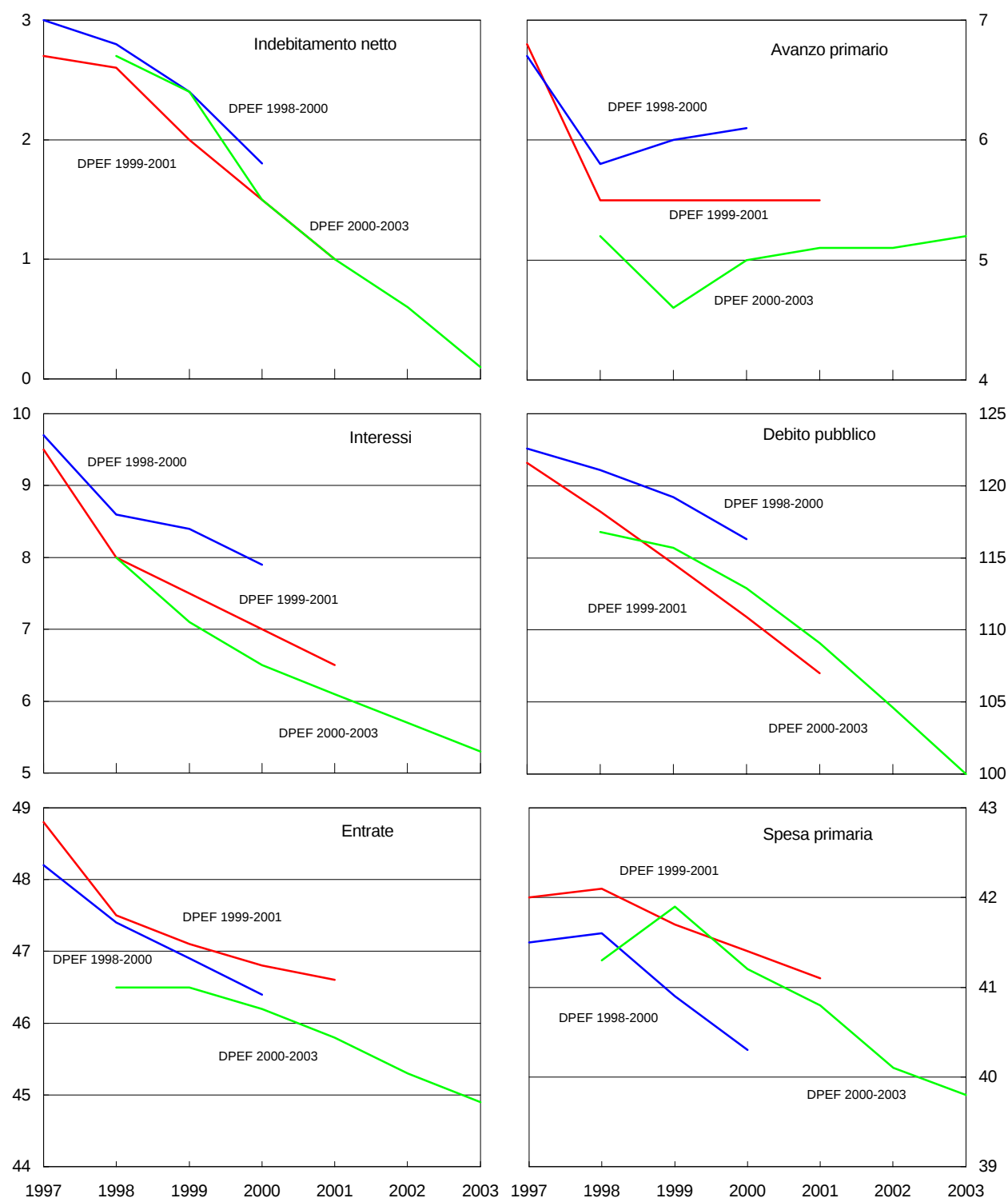


Fonte: elaborazioni su dati Istat. Dati in base alla metodologia SEC79.

(1) In seguito alla revisione effettuata dall'Istat nel 1999, le serie dei dati presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995.

Fig. 7

CONFRONTO TRA IL DPEF 1998-2000, IL DPEF 1999-2001 E IL DPEF 2000-2003 (1)
(incidenza percentuale sul PIL)



(1) I dati del DPEF 1998-2000 e del DPEF 1999-2001 sono espressi in base alla metodologia SEC79. Le entrate e la spesa primaria sono al netto dei rimborsi di crediti d'imposta in titoli; tali dati nel DPEF 1998-2000 sono stati integrati con quelli del Piano di convergenza. I dati del DPEF 2000-2003 sono espressi in base alla metodologia SEC95.

INDEBITAMENTO NETTO (+) O ACCREDITAMENTO NETTO (-)
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(in percentuale del PIL)

Tav. 1

P a e s i	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Italia (1)	8,3	12,3	11,1	10,1	9,6	9,5	9,2	7,7	6,6	2,7	2,7
Francia	0,0	2,9	1,6	2,1	3,9	5,8	5,8	4,9	4,1	3,0	2,9
Germania (2)	2,9	1,2	2,1	3,3	2,8	3,5	2,6	3,3	3,4	2,7	2,1
Regno Unito	3,4	2,9	1,6	2,8	6,6	8,1	6,9	5,7	4,4	1,9	-0,6
Spagna	2,6	6,4	4,2	4,4	4,0	6,8	6,2	7,1	4,5	2,6	1,8
Belgio	8,7	9,1	5,4	6,3	7,1	7,3	4,9	4,0	3,1	1,9	1,3
Danimarca	3,2	2,0	1,1	2,5	2,3	2,9	2,7	2,4	0,9	-0,4	-0,8
Grecia	2,6	11,7	16,1	11,5	12,8	13,8	10,0	10,3	7,5	3,9	2,4
Irlanda	12,1	10,6	2,2	2,3	2,4	2,3	1,5	2,1	0,3	-1,1	-2,3
Lussemburgo	0,5	-6,5	-4,8	-1,9	-0,7	-1,6	-2,7	-1,8	-2,8	-2,9	-2,1
Paesi Bassi	4,2	3,6	5,1	2,9	3,9	3,2	3,8	4,0	2,0	0,9	0,9
Portogallo	8,7	10,5	5,1	6,0	3,0	6,1	6,0	5,7	3,3	2,5	2,3
Austria	1,7	2,4	2,4	3,0	2,0	4,2	5,0	5,1	3,7	1,9	2,1
Finlandia	-3,4	-2,9	-5,5	1,1	5,7	7,3	6,0	4,6	3,1	1,2	-1,0
Svezia	4,0	3,8	-4,2	1,1	7,7	12,2	10,3	6,9	3,5	0,7	-2,0
oooooooo											
MEDIE ponderate (3)											
media UE inclusa Italia	3,4	4,5	3,6	4,3	5,2	6,2	5,5	5,0	4,1	2,3	1,5
media UE esclusa Italia	2,6	3,1	2,1	3,1	4,3	5,6	4,9	4,6	3,7	2,3	1,3
media Fr, Ger, R.U.	2,1	2,2	1,8	2,8	4,1	5,3	4,6	4,3	3,8	2,6	1,6

Fonte: per l'Italia, elaborazioni su dati Istat e per gli altri paesi, Commissione della UE. Dati in base alla metodologia SEC79.

(1) In seguito alla revisione effettuata dall'Istat nel 1999, la serie dei dati presenta una discontinuità tra il 1994 e il 1995.

(2) Fino al 1990, regioni occidentali.

(3) Calcolate utilizzando come pesi le quote del PIL a prezzi correnti, valutato in ECU.

INDEBITAMENTO NETTO (+) O ACCREDITAMENTO NETTO (-)
ESCLUSI INTERESSI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(in percentuale del PIL)

Tav. 2

P a e s i	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Italia (1)	3,2	4,5	1,6	-0,1	-1,9	-2,6	-1,8	-3,5	-4,0	-6,6	-4,9
Francia	-1,5	0,0	-1,3	-0,8	0,6	2,4	2,2	1,2	0,3	-0,6	-0,6
Germania (2)	1,0	-1,8	-0,5	0,7	-0,4	0,2	-0,7	-0,5	-0,3	-1,0	-1,5
Regno Unito	-1,3	-2,1	-2,2	-0,5	3,5	4,9	3,4	2,2	0,7	-1,6	-3,7
Spagna	1,9	4,4	0,3	0,6	-0,3	1,7	1,5	1,7	-0,4	-1,8	-2,1
Belgio	2,7	-1,4	-5,1	-3,8	-3,7	-3,6	-5,3	-5,0	-5,5	-6,0	-6,2
Danimarca	-0,7	-7,6	-6,4	-5,0	-4,6	-4,6	-4,2	-4,2	-5,1	-6,1	-6,2
Grecia	0,6	6,8	5,9	2,1	1,1	1,0	-4,1	-2,6	-4,5	-5,7	-6,7
Irlanda	5,9	0,9	-5,3	-5,0	-4,3	-4,0	-4,0	-2,8	-3,9	-5,0	-5,4
Lussemburgo	-0,7	-7,5	-5,3	-2,3	-1,0	-2,0	-3,0	-2,1	-3,1	-3,2	-2,5
Paesi Bassi	0,3	-2,8	-0,9	-3,3	-2,4	-3,0	-2,1	-2,0	-3,6	-4,3	-3,9
Portogallo	6,0	2,8	-3,0	-1,9	-4,2	-0,1	-0,2	-0,6	-1,5	-1,8	-1,1
Austria	-0,7	-1,1	-1,7	-1,2	-2,3	-0,1	0,9	0,7	-0,7	-2,1	-1,9
Finlandia	-4,4	-4,7	-7,0	-0,9	3,1	2,7	1,0	-0,6	-2,5	-4,1	-6,4
Svezia	-0,1	-4,6	-9,2	-4,0	2,3	6,0	3,5	0,5	-3,7	-5,6	-9,0
oooooooo											
MEDIE ponderate (3)											
media UE inclusa Italia	0,4	-0,3	-1,2	-0,6	-0,1	0,7	0,2	-0,4	-1,2	-2,6	-3,0
media UE esclusa Italia	-0,1	-1,2	-1,8	-0,7	0,2	1,3	0,5	0,1	-0,8	-1,9	-2,7
media Fr, Ger, R.U.	-0,5	-1,3	-1,2	-0,1	0,8	2,0	1,1	0,6	0,1	-1,1	-1,9

Fonte: per l'Italia, elaborazioni su dati Istat e per gli altri paesi, Commissione della UE. Dati in base alla metodologia SEC79.

(1) In seguito alla revisione effettuata dall'Istat nel 1999, la serie dei dati presenta una discontinuità tra il 1994 e il 1995.

(2) Fino al 1990, regioni occidentali.

(3) Calcolate utilizzando come pesi le quote del PIL a prezzi correnti, valutato in ECU.

INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(in percentuale del PIL)

Tav. 3

P a e s i	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Italia (1)	3,2	3,7	3,3	3,3	3,0	2,7	2,3	2,2	2,2	2,4	2,5
Francia	3,4	3,2	3,6	3,5	3,5	3,2	3,2	3,2	2,9	2,9	2,8
Germania (2)	3,6	2,4	2,3	2,6	2,8	2,7	2,6	2,4	2,2	1,9	1,8
Regno Unito	2,5	2,1	2,6	2,4	2,3	2,1	2,0	2,0	1,5	1,3	1,3
Spagna	1,9	3,7	4,9	4,8	4,0	4,2	4,0	3,7	3,1	3,1	3,3
Belgio	4,4	2,6	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,4	1,1	1,4	1,4
Danimarca	3,3	2,1	1,6	1,5	2,0	1,9	1,8	1,9	2,0	1,9	1,8
Grecia	2,1	3,7	2,8	3,1	3,5	3,3	3,1	3,3	3,4	3,4	3,7
Irlanda	5,6	3,8	2,0	2,1	2,0	2,1	2,3	2,3	2,2	2,4	2,5
Lussemburgo	6,7	4,2	4,5	4,7	5,2	5,2	4,3	4,6	4,6	4,5	4,4
Paesi Bassi	3,3	2,3	2,0	2,2	2,1	2,1	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9
Portogallo	4,3	3,3	3,3	3,4	3,8	4,0	3,6	3,7	4,1	4,3	4,2
Austria	4,3	3,6	3,2	3,3	3,3	3,3	3,3	2,8	2,8	2,0	2,0
Finlandia	3,8	3,7	4,0	4,1	3,8	3,1	3,2	3,0	3,0	3,2	3,0
Svezia	4,2	3,1	2,4	2,2	2,7	1,1	3,0	2,9	2,1	2,4	1,5
oooooooo											
MEDIE ponderate (3)											
media UE inclusa Italia	3,3	2,9	3,0	3,0	2,9	2,7	2,6	2,6	2,3	2,2	2,2
media UE esclusa Italia	3,3	2,7	2,9	2,9	2,9	2,7	2,7	2,6	2,3	2,2	2,1
media Fr, Ger, R.U.	3,2	2,6	2,8	2,8	2,9	2,7	2,6	2,5	2,3	2,0	1,9

Fonte: per l'Italia, elaborazioni su dati Istat e per gli altri paesi, Commissione della UE. Dati in base alla metodologia SEC79; fanno eccezione la Danimarca e il Regno Unito che adottano il SEC95 rispettivamente per i periodi 1996-98 e 1989-98.

(1) In seguito alla revisione effettuata dall'Istat nel 1999, la serie dei dati presenta una discontinuità tra il 1994 e il 1995.

(2) Fino al 1990, regioni occidentali.

(3) Calcolate utilizzando come pesi le quote del PIL a prezzi correnti, valutato in ECU.

ENTRATE TRIBUTARIE E CONTRIBUTIVE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(in percentuale del PIL)

V o c i	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Imposte dirette	13,4	14,3	14,4	14,5	14,7	16,2	14,9	14,8	15,3	16,0	14,5
Imposte indirette	10,0	10,4	10,6	11,1	11,2	12,0	11,7	12,2	12,2	12,6	15,4
Contributi sociali	13,7	14,1	14,4	14,7	15,1	15,5	14,9	14,9	15,2	15,5	13,4
Entrate trib. e contrib. correnti	37,1	38,8	39,5	40,4	41,0	43,7	41,6	41,9	42,6	44,1	43,2
Imposte in c/capitale	0,1	0,2	0,1	0,2	2,0	0,7	0,1	0,6	0,3	0,7	0,4
Entrate trib. e contrib. complessive	37,2	39,0	39,6	40,6	43,0	44,4	41,7	42,5	42,9	44,8	43,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat. Dati in base alla metodologia SEC79. In seguito alla revisione effettuata dall'Istat nel 1999, le serie dei dati presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995.

SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
(in percentuale del PIL)

V o c i	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Redditi da lavoro dipendente	12,1	11,9	12,7	12,7	12,7	12,5	12,0	11,5	11,7	11,8	11,2
Consumi intermedi	5,0	4,9	4,8	4,9	5,0	5,2	5,0	5,0	5,0	4,8	4,9
Prestazioni sociali	17,3	17,6	18,2	18,3	19,3	19,5	19,5	19,2	19,4	19,9	19,6
Interessi	7,9	8,8	9,5	10,2	11,5	12,1	11,0	11,2	10,6	9,2	7,5
Altre spese correnti	3,2	3,5	3,0	3,1	2,9	3,6	3,2	2,2	2,4	1,9	2,7
Totale spese correnti	45,6	46,7	48,2	49,2	51,4	52,8	50,8	49,1	49,1	47,6	45,9
di cui: <i>spese corr. al netto degli interessi</i>	<i>37,7</i>	<i>38,0</i>	<i>38,8</i>	<i>39,1</i>	<i>39,9</i>	<i>40,7</i>	<i>39,8</i>	<i>37,9</i>	<i>38,5</i>	<i>38,4</i>	<i>38,4</i>
Investimenti	3,4	3,3	3,3	3,3	3,0	2,7	2,3	2,2	2,2	2,4	2,5
Altre spese in conto capitale	1,9	1,8	2,3	1,5	1,6	2,3	1,8	2,5	1,7	1,1	1,3
Totale generale spese	50,8	51,8	53,8	53,9	56,1	57,8	54,9	53,6	53,1	51,2	49,7
di cui: <i>spese al netto degli interessi</i>	<i>42,9</i>	<i>43,1</i>	<i>44,3</i>	<i>43,7</i>	<i>44,6</i>	<i>45,7</i>	<i>43,9</i>	<i>42,4</i>	<i>42,4</i>	<i>42,0</i>	<i>42,2</i>

Fonte: elaborazioni su dati Istat. Dati in base alla metodologia SEC79. In seguito alla revisione effettuata dall'Istat nel 1999, le serie dei dati presentano una discontinuità tra il 1994 e il 1995.

I quadri programmatici nel DPEF 2000-2003 e in quello precedente⁽¹⁾

	1998		1999		2000		2001		2002	2003
	CONSUNTIVO		DPEF 1999-2001 ⁽²⁾	DPEF 2000-2003	DPEF 1999-2001 ⁽²⁾	DPEF 2000-2003	DPEF 1999-2001 ⁽²⁾	DPEF 2000-2003	DPEF 2000-2003	DPEF 2000-2003
	SEC79	SEC95								
Entrate totali	47,0	46,5	47,1	46,5	46,8	46,2	46,6	45,8	45,3	44,9
Spese primarie	42,2	41,3	41,7	41,9	41,4	41,2	41,1	40,8	40,1	39,8
<i>di cui: correnti</i>	38,4	37,6	37,9	37,9	37,4	37,2	37,0	36,9	36,5	36,2
<i>in c. capitale</i>	3,8	3,7	3,8	4,0	4,0	4,0	4,1	3,9	3,6	3,6
Avanzo primario	4,9	5,2	5,5	4,6	5,5	5,0	5,5	5,1	5,1	5,2
Spese per interessi	7,5	8,0	7,5	7,1	7,0	6,5	6,5	6,1	5,7	5,3
Indebitamento netto	-2,7	-2,7	-2,0	-2,4	-1,5	-1,5	-1,0	-1,0	-0,6	-0,1
Debito	118,7	116,8	114,6	115,7	110,9	112,9	107,0	109,1	104,6	100,0

(1) I dati del DPEF 1999-2001 sono espressi in base alla metodologia SEC79, quelli del DPEF 2000-2003 in base alla metodologia SEC95.

(2) Le entrate e le spese primarie sono al netto dei rimborsi di crediti d'imposta in titoli.

Correzioni programmate nel quadriennio 2000-2003⁽¹⁾

		1999	2000	2001	2002	2003
Entrate totali <i>(in % del PIL)</i>	DPEF 2000-2003	-	0,1	-0,1	-0,1	0,0
	DPEF 1999-2001	0,1	0,0	0,0	-	-
Spese primarie <i>(in % del PIL)</i>	DPEF 2000-2003	-	-0,4	0,1	0,2	0,0
	DPEF 1999-2001	-0,3	0,0	0,1		
Avanzo primario	DPEF 2000-2003	-	11.500	-4.000	-8.000	0,0
	<i>in % del PIL</i>	-	0,5	-0,2	-0,3	0,0
	DPEF 1999-2001	8.000	0	0	-	-
	<i>in % del PIL</i>	0,4	0,0	0,0	-	-

(1) Calcolate in base alla differenza tra obiettivi programmatici e valori tendenziali e ipotizzando che le misure prese in ciascun anno abbiano effetti di natura permanente. I dati del DPEF 1999-2001 sono al netto dei rimborsi di crediti d'imposta in titoli. La definizione del quadro tendenziale del DPEF 2000-2003 è "a legislazione vigente"; quella del DPEF 1999-2001 è "a politiche invariate". In particolare, nel nuovo DPEF, le manovre includono anche le spese per i rinnovi contrattuali.