

Commissioni congiunte

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

Attività conoscitiva per l'esame dei documenti di bilancio 2002

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

Senato della Repubblica
12 ottobre 2001

Sommario

	<i>pag.</i>
1. <i>La congiuntura</i>	5
2. <i>La finanza pubblica nel 2001</i>	8
3. <i>Gli interventi per il rilancio dell'attività produttiva</i>	11
4. <i>La manovra di bilancio per il 2002</i>	14
5. <i>Gli obiettivi della finanza pubblica per il quadriennio 2003-06</i>	18
6. <i>Le riforme strutturali</i>	19

1. La congiuntura

Nell'anno in corso il rallentamento dell'attività produttiva iniziato negli Stati Uniti nella seconda metà del 2000 si è esteso a tutte le aree del globo. Negli Stati Uniti le attese di ripresa della produzione, inizialmente collocate nel secondo semestre dell'anno, si sono progressivamente spostate nel tempo.

I tragici eventi dell'11 settembre avranno riflessi negativi sulla congiuntura, anche per effetto di significative ripercussioni sui comportamenti dei consumatori. Si è accresciuta l'incertezza circa l'andamento dell'attività produttiva nei prossimi mesi.

Negli Stati Uniti le Autorità hanno reagito prontamente con ulteriori riduzioni dei tassi di interesse, discesi al livello minimo degli ultimi quaranta anni, e con imponenti misure di sostegno della domanda interna, che si sommano agli sgravi fiscali già decisi e in corso di attuazione. Le misure straordinarie di bilancio, approvate dal Congresso per 80 miliardi di dollari, sono per la gran parte destinate ad accrescere le spese per la difesa e per la sicurezza e al sostegno delle famiglie delle vittime. È stato successivamente presentato al Congresso un piano di ulteriori interventi per un ammontare compreso tra 60 e 75 miliardi di dollari, riguardanti sussidi di disoccupazione e nuovi sgravi fiscali.

La ripresa economica potrebbe concretizzarsi nella prima metà del prossimo anno.

In Italia, secondo i dati della contabilità nazionale relativi al primo semestre, il prodotto interno lordo è cresciuto dell'1,3 per cento rispetto alla seconda metà del 2000, cinque decimi in più della media dei paesi dell'area dell'euro. La crescita, ancora sostenuta nel primo trimestre, pari allo 0,8 per cento rispetto al periodo precedente, si è

arrestata in primavera, in sintonia con la decelerazione delle economie dei principali paesi dell'area dell'euro e, in particolare, della Germania.

L'evoluzione del prodotto è stata sostenuta dalla domanda nazionale, soprattutto dall'accumulo di scorte e dai consumi delle famiglie.

Dopo la stazionarietà registrata nel primo trimestre, la spesa delle famiglie è aumentata nel secondo di circa il 2 per cento in ragione d'anno, grazie al positivo andamento del reddito disponibile, all'incremento dell'occupazione, alle misure fiscali introdotte con la legge finanziaria per il 2001, al venire meno delle tensioni inflazionistiche. Gli investimenti, dopo il consistente incremento del primo trimestre, interamente attribuibile alle costruzioni, hanno registrato un leggero calo nel secondo, influenzato anche dalle attese riguardanti l'introduzione di nuove agevolazioni.

La negativa fase ciclica internazionale e la crescita ancora debole della domanda interna hanno determinato un rallentamento delle esportazioni e delle importazioni. Nei primi sette mesi del 2001 l'avanzo commerciale è migliorato di quasi 9.000 miliardi rispetto allo stesso periodo dello scorso anno, soprattutto a causa della diminuzione dei prezzi in lire del petrolio.

L'occupazione ha mantenuto un profilo crescente nel corso dell'anno: lo scorso luglio, al netto dei fattori stagionali, il numero di occupati era superiore di 127 mila persone e dello 0,6 per cento rispetto ad aprile, grazie agli aumenti dell'1,2 nel settore dei servizi e dell'1,1 in quello delle costruzioni; nell'industria si è registrato un nuovo calo, dello 0,9 per cento.

L'aumento degli occupati nei dodici mesi ha riguardato quasi esclusivamente i lavoratori dipendenti. Per oltre quattro quinti si riferisce a posizioni permanenti: sono cresciute di 278 mila quelle a tempo pieno, di 36 mila quelle a tempo parziale. Sulla diffusione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato hanno influito gli incentivi fiscali previsti dalla legge finanziaria per il 2001.

Il tasso di disoccupazione ha continuato a ridursi, scendendo in luglio al 9,4 per cento rispetto al 10,4 di un anno prima. Nel Mezzogiorno è diminuito al 19,1 per cento, nel Settentrione al 3,9.

L'accelerazione dei prezzi al consumo nell'area dell'euro, in atto dal 1999, si è arrestata agli inizi della scorsa estate; in Italia la crescita dei prezzi misurata sui dodici mesi è scesa al 2,8 per cento in agosto e, sulla base delle indicazioni preliminari relative alle principali città, è ulteriormente diminuita al 2,6 in settembre. L'impatto delle tensioni di origine esterna sui prezzi al consumo è stato contenuto dalla moderazione delle componenti interne di costo. Nella media dell'anno l'aumento dell'indice dei prezzi al consumo dovrebbe situarsi intorno al 2,8 per cento.

Nell'estate gli indicatori congiunturali hanno segnalato il persistere della fase di debolezza dell'attività: nel terzo trimestre la produzione industriale, al netto delle componenti stagionali, è risultata invariata. Sono emerse, per contro, indicazioni di una ripresa delle aspettative di domanda da parte delle imprese. Le tendenze e le aspettative vanno ora verificate alla luce dei nuovi scenari internazionali. Ipotizzando nella seconda parte dell'anno una invarianza del prodotto rispetto al livello raggiunto nel secondo trimestre, l'economia italiana crescerebbe quest'anno dell'1,8 per cento; è possibile conseguire un tasso di crescita prossimo al 2 per cento.

La politica monetaria anche in Europa e negli altri grandi paesi è progressivamente divenuta più espansiva. La struttura per scadenza dei tassi di interesse si colloca ovunque su livelli particolarmente bassi nell'esperienza storica. Nei giorni immediatamente successivi agli attacchi terroristici negli Stati Uniti gli indici di borsa hanno registrato un forte calo, in seguito sostanzialmente riassorbito.

2. *La finanza pubblica nel 2001*

2.a Definizione degli obiettivi

Il *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) del giugno del 2000 aveva indicato un obiettivo di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche nel 2001 dell'1,0 per cento del prodotto.

Nel settembre del 2000, con la *Nota di aggiornamento* del DPEF e con la *Relazione previsionale e programmatica* (RPP) per il 2001, le stime tendenziali delle entrate tributarie venivano innalzate. Il maggiore gettito, attribuito a fattori strutturali, veniva destinato pressoché interamente alla concessione di ulteriori sgravi fiscali.

Secondo le valutazioni ufficiali, la manovra di bilancio approvata dal Parlamento alla fine del 2000 avrebbe dovuto contenere l'indebitamento netto entro lo 0,8 per cento del prodotto. Il nuovo obiettivo era recepito nell'aggiornamento del *Programma di stabilità* sottoposto alla Commissione europea nel mese di dicembre.

2.b Il primo semestre del 2001

Nei primi mesi di quest'anno, l'andamento del fabbisogno è risultato particolarmente sfavorevole. Nella *Relazione trimestrale di cassa* di marzo la stima dell'indebitamento netto per il 2001 veniva riportata all'1,0 per cento del prodotto. Veniva contemporaneamente rivista al rialzo la stima del fabbisogno del settore pubblico, un aggregato di enti prossimo a quello delle Amministrazioni pubbliche; tale saldo, al netto delle dismissioni e delle regolazioni di debiti pregressi, veniva portato a 57.800 miliardi, il 2,4 per cento del prodotto interno lordo.

Il DPEF per gli anni 2002-06, presentato dal Governo lo scorso luglio, rivedeva ulteriormente in senso peggiorativo le stime dei valori tendenziali dei saldi per il 2001. L'indebitamento netto veniva innalzato all'1,9 per cento e il fabbisogno netto del settore pubblico a 71.000 miliardi, cioè al 3,0 per cento del prodotto.

Permaneva nelle stime per l'anno in corso il forte divario registrato nel 2000 tra i dati di cassa e quelli di competenza definiti secondo il SEC95. Tenendo conto della difficoltà di valutare le poste che concorrono a determinare questo divario, il *Documento* avanzava prudenzialmente una seconda valutazione per l'indebitamento netto tendenziale, ponendolo al 2,7 per cento del prodotto interno.

Nonostante il peggioramento delle stime, il *Documento* confermava, per l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, l'obiettivo dello 0,8 per cento del prodotto indicato nell'aggiornamento del *Programma di stabilità*. Si sottolineava tuttavia che il suo raggiungimento appariva difficoltoso alla luce degli andamenti tendenziali, aggiornati, dei conti pubblici, dell'indebolimento della congiuntura e del limitato tempo a disposizione per realizzare interventi correttivi.

2.c Gli ultimi mesi

Nel corso dell'estate il Governo ha contenuto le erogazioni, in particolare nel settore degli acquisti di beni e servizi, e ha definito interventi finalizzati al rilancio dell'attività produttiva. Ha stabilito, inoltre, al fine di ridurre il disavanzo, la cessione "a blocchi" di una parte del patrimonio immobiliare di proprietà delle Amministrazioni pubbliche e ha raggiunto un nuovo accordo con le Regioni in materia di spesa sanitaria.

L'accordo per il settore sanitario si basa sul riconoscimento dell'inadeguatezza delle risorse assegnate al settore rispetto agli effettivi livelli di spesa. L'adeguamento di tali risorse porterà a un ridimensionamento della formazione di disavanzi sommersi. L'accordo prevede, in particolare, il parziale concorso dello Stato alla copertura del disavanzo del 2000 e un aumento di 7.000 miliardi dei fondi statali

destinati alla sanità per il 2001. Per usufruire di quest'ultimo incremento, le Regioni dovranno effettuare una verifica dell'andamento della spesa nel corso dell'anno; aderire alle convenzioni in materia di acquisto di beni e servizi; mantenere l'erogazione delle prestazioni entro i livelli essenziali di spesa. Il Governo, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dovrà adottare, entro il 30 novembre prossimo, un provvedimento per la definizione di livelli essenziali di assistenza coerenti con le risorse assegnate. Tale provvedimento dovrebbe consentire l'applicazione del principio, confermato nell'accordo, dell'attribuzione della responsabilità della copertura di eventuali sconfinamenti della spesa al livello di governo che li ha determinati.

Dai mesi estivi l'andamento del fabbisogno ha mostrato segni di miglioramento; esso è stato positivamente influenzato soprattutto dalle entrate dell'imposta sostitutiva sulle rivalutazioni dei cespiti delle imprese, risultate pari a 9.600 miliardi, a fronte di una previsione di 1.900; a questi introiti, tuttavia, corrisponderanno perdite di gettito negli anni futuri.

Alla fine di settembre la RPP per il 2002, tenendo conto degli effetti dei provvedimenti governativi, ha valutato l'indebitamento netto per l'anno in corso nell'1,1 per cento del prodotto.

Per quanto riguarda i dati consuntivi, nei primi nove mesi del 2001 il fabbisogno del settore statale, al netto delle dismissioni e delle regolazioni di debiti pregressi, è ammontato a 57.500 miliardi, contro 46.600 nello stesso periodo del 2000. L'eccedenza, di 11.000 miliardi, dovrebbe ridursi nell'ultimo bimestre.

Il fabbisogno del complesso delle Amministrazioni pubbliche nei primi otto mesi dell'anno è risultato di 38.600 miliardi, 800 in meno rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

I saldi indicati per il 2001 sono stati calcolati escludendo i rimborsi di imposta effettuati attraverso il canale postale, pari a oltre 4.000 miliardi.

Il conseguimento del valore stimato per l'indebitamento netto nella RPP è possibile soltanto con un deciso contenimento delle erogazioni negli ultimi tre mesi dell'anno, con il realizzarsi di significativi introiti dalle operazioni di cessione di immobili, in corso di definizione, e soprattutto con il permanere del forte scostamento dei dati di competenza da quelli di cassa. Questi ultimi, calcolati dalla Banca d'Italia sulla base delle emissioni di titoli da parte dello Stato e degli altri enti pubblici, dei crediti loro erogati dalle banche e del risparmio postale, segnalano con precisione i debiti accumulati in ogni periodo dagli stessi enti pubblici.

L'entità del divario tra fabbisogno e indebitamento netto, come già rilevato nel corso dell'audizione sul DPEF, non è in linea con l'esperienza della seconda metà degli anni novanta; riflette l'incompletezza delle informazioni disponibili; non può permanere a lungo, essendo l'andamento dei dati di cassa necessariamente connesso con quello delle poste di competenza.

3. *Gli interventi per il rilancio dell'attività produttiva*

Il provvedimento "Primi interventi per il rilancio dell'economia", appena approvato dal Parlamento, include incentivi agli investimenti e misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare. Il Governo ha inoltre approvato un decreto legge volto a promuovere il rientro dei capitali e la regolarizzazione delle attività detenute all'estero.

3.a *Incentivi agli investimenti*

Per promuovere nuovi investimenti viene concessa un'agevolazione fiscale temporanea valida fino al 2002, analoga a quella in vigore tra il 1994 e il 1996. Come allora, dalla base imponibile delle imposte dirette viene detratto il 50 per cento del costo

degli investimenti effettuati in eccedenza rispetto alla media dei cinque anni precedenti. Il campo di applicazione viene esteso alle spese sostenute per la formazione del personale e, con riferimento ai beneficiari, ai lavoratori autonomi, alle banche, alle assicurazioni.

L'agevolazione in vigore tra il 1994 e il 1996 fu ampiamente utilizzata dalle imprese; l'attività di investimento ne ricevette un notevole impulso. Per valutare gli effetti economici dell'attuale provvedimento va tenuto presente il contesto congiunturale in cui esso si inserisce. Nel 1994 si usciva da un ciclo negativo degli investimenti e in precedenza non erano stati introdotti incentivi fiscali all'accumulazione di capitale. Nell'ultimo triennio le imprese hanno fruito di specifiche agevolazioni; gli investimenti fissi lordi sono aumentati a tassi elevati in termini reali, ma si profila un rallentamento.

La relazione tecnica ipotizza che nel primo biennio le perdite di gettito derivanti dalle agevolazioni siano più che compensate, oltre che dall'abolizione di sgravi preesistenti, dagli aumenti di entrate connessi con la crescita economica indotta dalle stesse norme. La relazione stima maggiori entrate per 1.900 miliardi nel 2001 e per 5.500 nel 2002; seguirebbe una perdita di gettito di 2.200 miliardi nel 2003.

In merito a queste valutazioni va rilevato che le maggiori entrate per le imposte dirette e per l'IRAP andrebbero calcolate con riferimento agli investimenti aggiuntivi rispetto a quelli che sarebbero stati comunque effettuati e non rispetto alla media del quinquennio precedente. Una parte della domanda dei nuovi beni strumentali potrebbe inoltre rivolgersi all'estero, disperdendo gli effetti sull'attività produttiva al di fuori del nostro Paese. Tra gli effetti indiretti esercitati sulle entrate dal provvedimento sono considerati anche quelli legati ai consumi, generalmente trascurati in questo tipo di valutazioni.

L'incentivo sospingerà l'attività di investimento e contribuirà al superamento dell'attuale fase congiunturale. Data anche la particolare incertezza sull'andamento dell'attività nei prossimi mesi, è difficile valutarne gli effetti con strumenti econometrici. Ai fini della sua efficacia, il provvedimento di incentivazione deve, in prospettiva, inserirsi in un contesto di riforme strutturali che favoriscano una crescita più sostenuta.

3.b Emersione del lavoro irregolare

La regolarizzazione dei rapporti di lavoro svolti in violazione delle norme fiscali e contributive viene incentivata attraverso la previsione di un concordato tributario e previdenziale relativamente agli anni pregressi, integrato da un regime agevolato da applicarsi nel 2001 e nei due anni successivi. Viene anche predisposto un piano straordinario di controllo a fini fiscali e previdenziali, fondato sull'utilizzo incrociato dei dati disponibili presso i gestori di servizi pubblici, le anagrafi tributaria e previdenziale, i registri dei beni immobili e dei beni mobili.

La relazione tecnica allegata al provvedimento prevede un maggior gettito in termini di cassa pari a 7.900 miliardi nel 2001 e a 10.600 nel 2002. Solo un quinto del gettito previsto per il 2002 viene conteggiato nella manovra di bilancio.

Le stime della relazione ipotizzano l'emersione di un quarto dei rapporti di lavoro irregolari. La regolarizzazione presuppone un accordo fra impresa e lavoratore che potrebbe rivelarsi problematico.

L'obiettivo della riduzione dell'ampiezza del lavoro irregolare ha una valenza sociale ed economica di grande rilievo. Il conseguimento di risultati significativi e duraturi richiede che al termine del periodo di agevolazione il trattamento tributario e contributivo e la regolamentazione del mercato del lavoro risultino idonei a garantire la continuazione di regolari rapporti di impiego.

3.c Rientro dei capitali e regolarizzazione delle attività detenute all'estero

Nel mese di settembre il Governo ha approvato un decreto legge recante disposizioni che consentono l'emersione di attività detenute all'estero da persone fisiche in violazione delle norme sul monitoraggio fiscale. Il provvedimento consente il rientro in Italia ovvero la regolarizzazione di tali attività, attraverso il pagamento di una somma pari al 2,5 per cento dell'importo dichiarato o, in alternativa, l'investimento in appositi titoli di

Stato di ammontare pari al 12 per cento delle attività dichiarate. Nei limiti degli imponibili costituiti da queste ultime, l'emersione preclude ogni attività di accertamento e rende inapplicabili le sanzioni amministrative, tributarie e previdenziali, e non punibili i reati fiscali diversi dalla frode.

L'emersione, che avviene attraverso la presentazione agli intermediari di una dichiarazione riservata, si realizza con l'effettivo rimpatrio dei fondi oppure attraverso la regolarizzazione delle attività detenute all'estero. Solo in quest'ultimo caso l'emersione dà luogo a una segnalazione nominativa all'Amministrazione finanziaria, come previsto dalle norme sul monitoraggio fiscale. In entrambi i casi gli intermediari non debbono comunicare all'Amministrazione finanziaria le informazioni contenute nella dichiarazione; permangono, invece, gli obblighi di rilevazione delle operazioni e di comunicazione dei dati in caso di richiesta dell'Autorità giudiziaria penale e quelli previsti in materia di antiriciclaggio.

4. La manovra di bilancio per il 2002

Il DPEF presentato dal Governo nel luglio scorso aveva indicato un valore tendenziale dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche per l'anno 2002 di 42.200 miliardi di lire, pari all'1,7 per cento del prodotto interno lordo.

In occasione della presentazione del disegno di legge finanziaria, il Governo ha rivisto al ribasso, per circa 12.000 miliardi, l'indebitamento netto tendenziale, stimandolo in 30.000 miliardi, l'1,2 per cento del prodotto. Ha confermato l'obiettivo dello 0,5 per cento del prodotto, 12.600 miliardi, indicato nell'aggiornamento del *Programma di stabilità*. La manovra correttiva risulta di 17.600 miliardi, pari allo 0,7 per cento del prodotto.

4.a Entrate

Secondo le valutazioni ufficiali, la manovra programmata determina maggiori entrate nette per 21.300 miliardi.

Le misure di aumento del gettito e quindi di contenimento dell'indebitamento netto, pari a oltre 26.000 miliardi, hanno tutte carattere transitorio. Gli interventi strutturali verranno approntati attraverso i provvedimenti collegati che, secondo le dichiarazioni del Governo, saranno presentati al Parlamento in novembre.

La parte più cospicua dell'incremento delle entrate programmato per il 2002 deriva dalla dismissione di beni immobili, da cui sono attesi introiti per 15.000 miliardi. La cessione avrà come controparti società private, le quali acquisteranno gli immobili finanziandosi sul mercato, sia interno sia estero, con l'emissione di titoli.

Il rimanente incremento di gettito, quasi 11.000 miliardi, è connesso prevalentemente con provvedimenti di carattere straordinario: la ricordata sanatoria per il lavoro irregolare, con introiti previsti di 2.000 miliardi; l'incentivo all'emersione delle attività detenute all'estero, con entrate di 1.900 miliardi; la rivalutazione delle partecipazioni e delle immobilizzazioni delle imprese e, con riferimento alle persone fisiche, la rivalutazione dei terreni edificabili, con introiti stimati in 4.700 miliardi. L'aumento residuo delle entrate, pari a 2.600 miliardi, deriva dall'abrogazione degli sgravi disposti nella precedente legge finanziaria e da altri interventi minori.

Le riduzioni di entrate ammontano a 5.000 miliardi e hanno, in parte rilevante, natura permanente. I provvedimenti principali riguardano la revisione della struttura delle detrazioni per i figli a carico per oltre 2.000 miliardi e alcuni interventi per l'occupazione per 1.400 miliardi. Inoltre, prosegue il processo di eliminazione di alcuni tributi minori e vengono prorogate di sei mesi le agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie in scadenza alla fine del 2001.

4.b Spese

L'aumento netto delle spese è valutato in 3.700 miliardi.

Gli interventi di riduzione degli esborsi ammontano a oltre 7.000 miliardi.

I limiti all'incremento delle spese correnti degli Enti locali, disposti nell'ambito del Patto di stabilità interno, dovrebbero assicurare risparmi per oltre 2.000 miliardi. La programmazione delle assunzioni nel pubblico impiego dovrebbe ridurre le spese per quasi 2.000 miliardi; risparmi per 1.000 miliardi sono attesi da interventi di razionalizzazione della spesa per beni e servizi. Riduzioni delle erogazioni per 2.000 miliardi deriverebbero dalla revisione di stanziamenti di bilancio.

Gli aumenti di spesa, previsti in 10.800 miliardi, hanno in larga misura natura permanente. Essi riguardano, principalmente, i rinnovi contrattuali nel settore del pubblico impiego, per 3.400 miliardi al netto degli effetti indotti sulle entrate, e l'innalzamento delle pensioni più basse, per 4.200 miliardi.

4.c Valutazione della manovra

Nel DPEF è stata delineata una politica economica che, nell'orizzonte temporale di un quinquennio, mira a coniugare il risanamento dei conti pubblici con il rafforzamento delle prospettive di crescita. Punti qualificanti dell'azione sono: la riduzione della pressione fiscale, il contenimento della dinamica della spesa corrente, la realizzazione di importanti infrastrutture. È previsto un ammodernamento della normativa che regola lo svolgimento dell'attività produttiva e il mercato del lavoro.

La manovra di bilancio per l'anno 2002 si compone di misure dirette a: favorire l'attività produttiva e sostenere il reddito di alcune fasce della popolazione; meglio coordinare l'azione dei vari livelli di governo e razionalizzare le spese per beni e servizi;

accelerare le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico non funzionale alle attività delle Amministrazioni.

Secondo le valutazioni ufficiali verranno rispettati gli obiettivi fissati nell'aggiornamento del *Programma di stabilità*. L'ampio ricorso a misure di carattere temporaneo attenua l'impatto restrittivo sul reddito disponibile in una fase congiunturale caratterizzata da sintomi di rallentamento, ma rinvia l'aggiustamento strutturale, con effetti negativi sulle aspettative.

L'efficacia di alcuni provvedimenti dipenderà dalle modalità di attuazione e dalla risposta del mercato. È il caso, già richiamato, delle agevolazioni fiscali per i nuovi investimenti e degli incentivi all'emersione del lavoro irregolare. Nel ricorso alle aste telematiche e ai produttori privati per servizi attualmente prodotti all'interno delle Amministrazioni è essenziale l'azione degli amministratori. Per l'efficacia delle nuove norme sulla finanza decentrata cruciale è la collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Va predisposto un costante controllo, nel corso dell'anno, delle fasi di attuazione dei provvedimenti e dei loro effetti, in modo da adottare prontamente le correzioni necessarie.

L'incidenza della spesa corrente sul prodotto, al netto di quella per interessi, è stata pari al 37,1 per cento nel 2000; nelle stime ufficiali aumenterà lievemente, al 37,2 per cento nel 2001 e al 37,3 nel 2002.

L'assenza di progressi nel contenimento della spesa corrente e la necessità di riassorbire il disavanzo impediscono, nel 2002, interventi significativi di riduzione del complesso delle imposte. L'incidenza delle entrate fiscali sul prodotto scende solo marginalmente nel 2002, dal 42,2 per cento previsto per il 2001 al 41,9.

L'azione avviata con i provvedimenti della legge finanziaria deve essere consolidata attraverso interventi di contenimento della spesa che modifichino le tendenze di medio periodo.

Al fine di permettere un rapido abbassamento della pressione fiscale e di compensare il venir meno degli effetti dei provvedimenti di natura transitoria, nei prossimi anni la riduzione della spesa totale in rapporto al prodotto dovrà risultare dell'ordine di un punto percentuale ogni anno.

5. *Gli obiettivi della finanza pubblica per il quadriennio 2003-06*

Il DPEF del luglio scorso ha confermato l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2003, indicato nel precedente *Documento* e nell'aggiornamento del *Programma di stabilità* dello scorso dicembre. Il saldo rimarrebbe stabile nei tre anni successivi. È un obiettivo fondamentale, il cui conseguimento, associato a un ridimensionamento del settore pubblico, è necessario per rafforzare le prospettive di crescita del Paese.

In occasione della presentazione della manovra di bilancio per il 2002, il Governo ha rivisto anche gli andamenti tendenziali per gli anni 2003 e 2004; il miglioramento apportato alle stime del saldo primario è pari a 13.000 miliardi nel 2003 e a 23.000 nel 2004. La revisione è soprattutto attribuita al migliore quadro macroeconomico, per 7.500 miliardi nel 2003 e per 18.000 nel 2004. Le valutazioni precedenti si basavano su un tasso di crescita tendenziale dell'economia stimato nel 2,2 per cento per il 2003 e nel 2,1 per il 2004. Quelle attuali appaiono fondate sui tassi di crescita programmatici dell'economia indicati nella RPP, pari al 3,0 per cento sia nel 2003 sia nel 2004.

Per il conseguimento dell'obiettivo del pareggio stabilito per il 2003 è prevista, in quell'anno, una manovra correttiva dell'ordine di 9.000 miliardi.

Il DPEF programma una riduzione della pressione fiscale di circa 4 punti percentuali del prodotto tra il 2002 e il 2006; essa è possibile solo con l'azione di contenimento delle spese.

È necessario che le riforme strutturali vengano attuate entro il 2002.

Il miglioramento realizzato nei saldi dei conti pubblici ha permesso al nostro Paese di partecipare all'Unione monetaria europea fin dal suo avvio. Ne sono derivati vantaggi in termini di spesa per interessi; nonostante l'aumento del debito in valore assoluto, questa spesa è diminuita dai quasi 220.000 miliardi del 1996 ai circa 150.000 attesi per l'anno in corso; in rapporto al prodotto interno è scesa dal 13,0 per cento del 1993 al 6,2 previsto per il 2001.

L'accelerazione del processo di riduzione del debito pubblico garantirà ulteriori diminuzioni dell'incidenza della spesa per interessi. Il riequilibrio del bilancio consentirà di riacquisire l'impiego dello stesso ai fini di stabilizzazione dell'economia.

6. *Le riforme strutturali*

L'invecchiamento della popolazione tende ad accrescere gradualmente la spesa pubblica; l'integrazione dei mercati aumenta la mobilità delle basi imponibili, determinando potenziali perdite di gettito. Questi problemi assumono un peso importante in Italia, dove il calo delle nascite è stato particolarmente accentuato e il lavoro irregolare ha dimensioni relativamente elevate, così che il prelievo si concentra solo su una parte delle attività economiche. Occorre ricercare soluzioni che rendano il conseguimento dei tradizionali obiettivi redistributivi della politica sociale e la fornitura dei servizi pubblici fondamentali compatibili con livelli di prelievo non eccessivi.

6.a *Sistema pensionistico*

È necessaria una revisione di alcuni aspetti del sistema pensionistico.

Il rapporto tra la spesa per le pensioni e il prodotto interno lordo deve gradualmente diminuire al fine di permettere l'abbassamento della pressione fiscale e di

creare lo spazio per maggiori investimenti pubblici. L'introduzione dei nuovi criteri deve essere graduale e attenta alle implicazioni redistributive.

Le prospettive del sistema sono state oggetto di un'ampia analisi svolta dalla Commissione costituita nell'ambito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Secondo le indicazioni del rapporto, l'incidenza sul prodotto della spesa delle principali gestioni pensionistiche aumenterebbe progressivamente nel decennio in corso e in quelli successivi. Nello scenario di riferimento elaborato dalla Commissione la spesa si innalzerebbe al 14,5 per cento del prodotto interno nel 2010 e a quasi il 16 nel 2030.

La quota di prodotto destinata alla spesa per pensioni graverà in modo crescente sul monte salari. L'aliquota di equilibrio, definita come il rapporto tra spesa per pensioni e redditi da lavoro, salirebbe per il complesso delle gestioni dal 42 per cento del 2000 a quasi il 47 nel 2030; per i lavoratori dipendenti del settore privato supererebbe il 48 per cento, a fronte dell'attuale aliquota legale pari al 32,7. Le tendenze implicherebbero un ulteriore incremento delle aliquote contributive, già superiori a quelle vigenti negli altri principali paesi, ovvero un maggiore ricorso alla fiscalità generale. Entrambe le soluzioni sono in contrasto con l'esigenza di accrescere la competitività del sistema economico.

L'attuale assetto presenta vari punti critici. La fase transitoria della riforma del 1995 è lenta; solo dal 2030 le nuove pensioni verranno erogate quasi interamente con il sistema contributivo. L'età media effettiva di pensionamento rimane relativamente bassa. L'evoluzione della spesa riflette una forte riduzione del rapporto tra la pensione media e la retribuzione media e un considerevole aumento del numero dei pensionati. Lo sviluppo dei fondi pensione è frenato dalla mancanza di adeguati incentivi fiscali, dal limitato utilizzo dei versamenti per il trattamento di fine rapporto e dall'elevato carico contributivo imposto dalla previdenza pubblica.

Al fine di non influire negativamente sul tenore di vita dei futuri pensionati, è necessario che il contenimento della spesa faccia leva prevalentemente sull'aumento dell'età media effettiva di pensionamento. Occorre rallentare la crescita del numero delle

pensioni in rapporto agli occupati; i tassi di occupazione delle coorti tra i 50 e i 65 anni sono significativamente inferiori a quelli prevalenti negli altri paesi europei.

Il sistema pensionistico pubblico dovrà continuare a garantire a tutti i cittadini anziani un reddito adeguato. Occorre, in parallelo, dare impulso allo sviluppo della previdenza integrativa a capitalizzazione. Ciò consentirà di avviare una graduale riduzione delle aliquote contributive delle gestioni previdenziali pubbliche. Un sistema pensionistico misto basato su criteri di ripartizione e su principi di capitalizzazione consente di differenziare i rischi assunti dai lavoratori. La previdenza integrativa contribuisce allo sviluppo del mercato dei capitali; può accrescere la flessibilità del sistema e la sua rispondenza alle esigenze dei lavoratori. I fondi pensione devono operare in condizioni di concorrenza. Ai lavoratori va garantita la massima libertà di scelta.

6.b Sanità

Nel settore sanitario occorre proseguire negli sforzi volti a elevare l'efficienza nella fornitura dei servizi. È essenziale definire le responsabilità gestionali e finanziarie di ciascun ente.

Una prospettiva di riforma deve poggiare sulla garanzia di livelli di assistenza adeguati ai bisogni e di prestazioni di qualità. Occorre evitare il formarsi di code di attesa per la fruizione dei servizi, che di fatto danno luogo a una forma di razionamento a svantaggio delle categorie più deboli. La produzione dei servizi deve rispondere a criteri di efficienza che contengano il volume di spesa a carico del settore pubblico.

L'accordo dell'8 agosto pone le basi per una definizione dei criteri di attribuzione della responsabilità di eventuali debordi rispetto agli stanziamenti. Vengono definite le modalità del processo di previsione e di monitoraggio della spesa. L'accordo poggia sull'attribuzione allo Stato di rilevanti oneri aggiuntivi e sulla definizione di livelli essenziali di assistenza coerenti con la nuova quantificazione delle risorse disponibili. L'avere condizionato la fruizione dei nuovi

finanziamenti statali all'adempimento di alcuni obblighi rafforza l'incentivo alla cooperazione. L'attuazione dell'accordo è complessa; in passato iniziative analoghe hanno conseguito risultati inferiori a quelli attesi. Il Governo dovrà verificarne con attenzione la corretta realizzazione. L'accordo si presenta come un provvedimento-ponte in vista di un riassetto dell'intero settore.

6.c Efficienza della Amministrazione pubblica

L'efficienza dell'Amministrazione pubblica costituisce uno dei fattori più importanti per la competitività dei sistemi economici nazionali.

Proseguendo le azioni avviate negli ultimi anni, il DPEF ha delineato un programma di riordino organizzativo dell'Amministrazione diretto allo snellimento delle strutture. Vanno ricercate soluzioni gestionali che assicurino una efficiente allocazione delle risorse. Alcune funzioni possono essere decentrate; la fornitura di alcuni servizi può essere affidata al settore privato.

A una graduale riduzione dell'occupazione in alcuni comparti del settore pubblico devono associarsi maggiori investimenti in capitale umano, per accrescere le capacità gestionali e operative.

6.d Decentramento

È essenziale che il processo di decentramento sia basato sul fermo rispetto dei vincoli di bilancio a tutti i livelli di governo.

Senza un collegamento fra le responsabilità di spesa e quelle di copertura verrebbero meno gli stessi benefici allocativi attesi dal decentramento. L'assenza di regole

di bilancio stringenti nella finanza decentrata rende difficile il controllo dei conti pubblici a livello nazionale.

Diviene cruciale, nell'attuale contesto, un sistema di rendicontazione in grado di assicurare una tempestiva e puntuale documentazione dei saldi di bilancio e delle risorse destinate alle diverse funzioni.

* * *

La manovra di bilancio per il 2002 intende iscriversi in un'azione volta a imprimere un'accelerazione allo sviluppo del Paese.

Gli effetti di contenimento del disavanzo derivanti dalle norme della legge finanziaria sono in parte temporanei. Va evitato il rischio dell'ampliarsi di nuovo, negli anni futuri, degli squilibri di bilancio.

I provvedimenti di rilancio dell'economia e la legge finanziaria agiranno positivamente sulla domanda nel breve periodo.

Il disegno di politica economica si completa solo con gli interventi strutturali che verranno definiti con i provvedimenti collegati.

Per riprendere la via dello sviluppo occorre un rafforzamento della competitività del sistema economico che si fondi su un ridimensionamento della spesa pubblica corrente in rapporto al prodotto, su una connessa, graduale ma significativa, riduzione della pressione fiscale, sulla flessibilità del mercato del lavoro. Il "libro bianco" del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si muove nella direzione corretta. All'azione nel settore previdenziale deve affiancarsi un piano di riforma del sistema sanitario nazionale.

È necessario aumentare la dotazione di infrastrutture. Gli interventi diretti ad accrescere gli investimenti pubblici vanno attuati con prontezza e determinazione.

A fini di equità distributiva sono opportuni i provvedimenti volti a tutelare le fasce della popolazione in condizioni economiche disagiate.

Anche in una fase ciclica non favorevole dobbiamo mantenere la consapevolezza dei benefici di un durevole riequilibrio dei conti pubblici.

Le difficoltà congiunturali e le incertezze circa il quadro internazionale devono essere di sprone allo sforzo innovatore. Esse rendono impellenti riforme in grado di migliorare le aspettative, assicurare elevati livelli occupazionali, accelerare lo sviluppo.

Commissioni congiunte

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

Attività conoscitiva per l'esame dei documenti di bilancio 2002

Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia
Antonio Fazio

TAVOLE E GRAFICI

Senato della Repubblica
12 ottobre 2001

FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE
(miliardi di lire)

Tav. 1

Voci	Anno			Primi 9 mesi		
	1998	1999	2000	1999	2000	2001 (2)
Fabbisogno netto (escluse regolazioni debitorie e dismissioni) (1)	58.503	30.994	49.150	45.545	46.634	57.496
Regolazioni di debiti pregressi	4.770	12.118	8.904	9.573	6.924	12.673
- in titoli	-1.631	6.171	5.154	5.169	5.012	0
- in contanti	6.401	5.947	3.750	4.404	1.912	12.673
Dismissioni (3)	-15.277	-43.839	-29.951	-786	-259	-8.367
Fabbisogno complessivo (1)	47.996	-727	28.103	54.332	53.299	61.802
COPERTURA						
Titoli a medio e a lungo termine	79.662	47.981	36.644	85.590	54.228	30.227
BOT e BTE	-35.483	-35.107	-33.982	-15.794	-12.586	41.008
Conti correnti presso la Banca d'Italia	15.578	-14.048	18.797	-14.660	3.323	-22.119
Altri debiti verso la Banca d'Italia	384	46	-2.938	118	-2.736	245
Raccolta dell'amministrazione postale	6.400	17.418	9.023	12.690	5.143	9.391
Impieghi delle istituzioni creditizie (4)	-6.727	-7.047	-21.916	-6.497	-19.414	-7.652
Altri debiti	405	98	3.015	61	1.919	1.271
Debiti esteri (5)	-12.223	-10.068	19.460	-7.176	23.422	9.431
Per memoria:						
Fabbisogno netto inclusi i rimborsi di crediti d'imposta effettuati attraverso le Poste (1)	58.503	30.994	49.150	45.545	46.634	61.659

(1) Il segno positivo indica un disavanzo, quello negativo un avanzo.

(2) Dati provvisori.

(3) Includono la parte dei proventi delle licenze UMTS destinata alla riduzione del debito (20.736 miliardi di lire).

La parte rimanente (2.304 miliardi) di tali proventi incassati nel 2000 è stata contabilizzata tra le entrate.

(4) Includono rimborsi di mutui contratti dagli Enti locali.

(5) Includono i "commercial paper".

**EFFETTI DEGLI INTERVENTI SUL CONTO ECONOMICO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1)**
(miliardi di lire e milioni di euro)

ENTRATE		
	lire	euro (2)
Maggiori entrate	26.200	13.530
Dismissione patrimonio immobiliare	15.000	7.740
Emersione lavoro irregolare	2.000	1.030
Rientro capitali dall'estero	1.900	980
Lotterie e altri giochi	1.000	520
Rivalutazione volontaria azioni, quote societarie e altri beni immobili	4.700	2.430
Modifiche aliquote Irpef	1.600	830
Minori entrate	-4.900	-2.530
Aumento detrazioni per figli a carico	-2.100	-1.090
Soppressione Invim	-500	-260
Soppressione imposta insegne	-200	-100
Proroga agevolazioni per ristrutturaz. edilizie	-500	-260
Proroga disposizioni in materia di IVA	-200	-100
Sgravi contributivi	-1.400	-720
VARIAZIONE NETTA ENTRATE	21.300	11.000
SPESE		
	lire	euro (2)
Minori Spese	-7.100	-3.670
Patto di stabilità interno	-2.300	-1.190
Risparmi di spesa su oneri del personale	-1.700	-880
Trasformazione enti pubblici e risparmi sui consumi intermedi	-1.100	-570
Revisione tabelle legge finanziaria 2002	-2.000	-1.030
Maggiori spese	10.800	5.570
Rinnovo contratti	3.400	1.750
Aumento pensioni minime	4.200	2.170
Interventi per il Mezzogiorno, infrastrutture e imprese	2.300	1.190
Trasferimenti a famiglie e Paesi in via di sviluppo	700	360
Altri interventi	200	100
VARIAZIONE NETTA SPESE	3.700	1.900
RIDUZIONE COMPLESSIVA DELL'INDEBITAMENTO NETTO PRIMARIO	17.600	9.100

(1) Elaborazioni su valutazioni ufficiali.

(2) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento effettuato dopo la conversione in euro.

LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: CONSUNTIVI E OBIETTIVI PROGRAMMATICI
(miliardi di lire e valori percentuali)

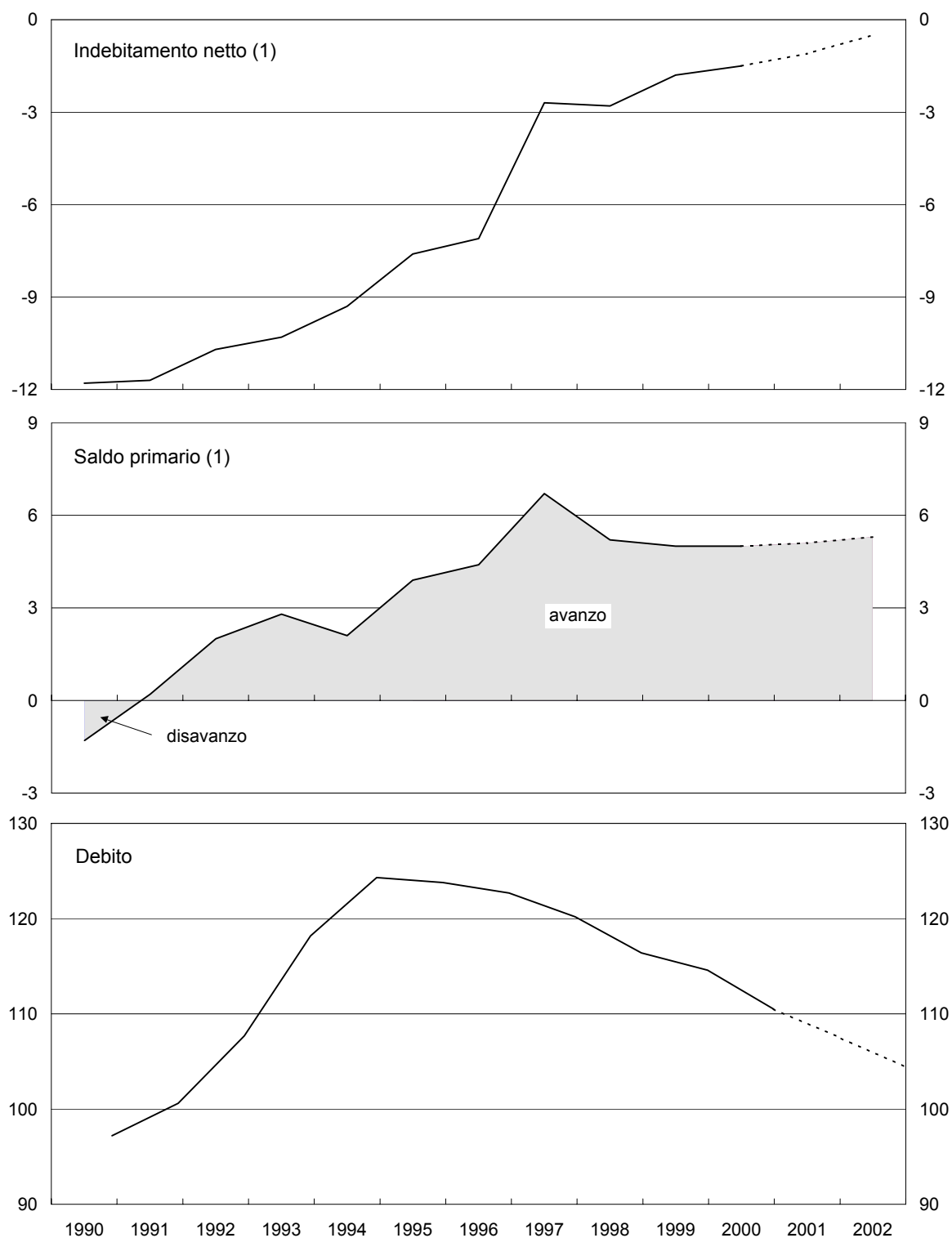
	1998	1999	2000 (1)	2001	2002	1998	1999	2000 (1)	2001	2002
	(miliardi di lire)					(in percentuale del PIL)				
Indebitamento netto	58.745	37.724	34.310	26.700	12.600	2,8	1,8	1,5	1,1	0,5
Interessi	166.757	144.781	146.126	146.800	144.500	8,0	6,7	6,5	6,2	5,8
Avanzo primario	108.012	107.057	111.816	120.100	131.900	5,2	4,9	5,0	5,1	5,3

Fonte: ISTAT e, per il 2001 e il 2002, *Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2002*.

(1) Non sono inclusi i proventi delle licenze UMTS che ammontano a 26.750 miliardi di lire.

Fig. 1

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

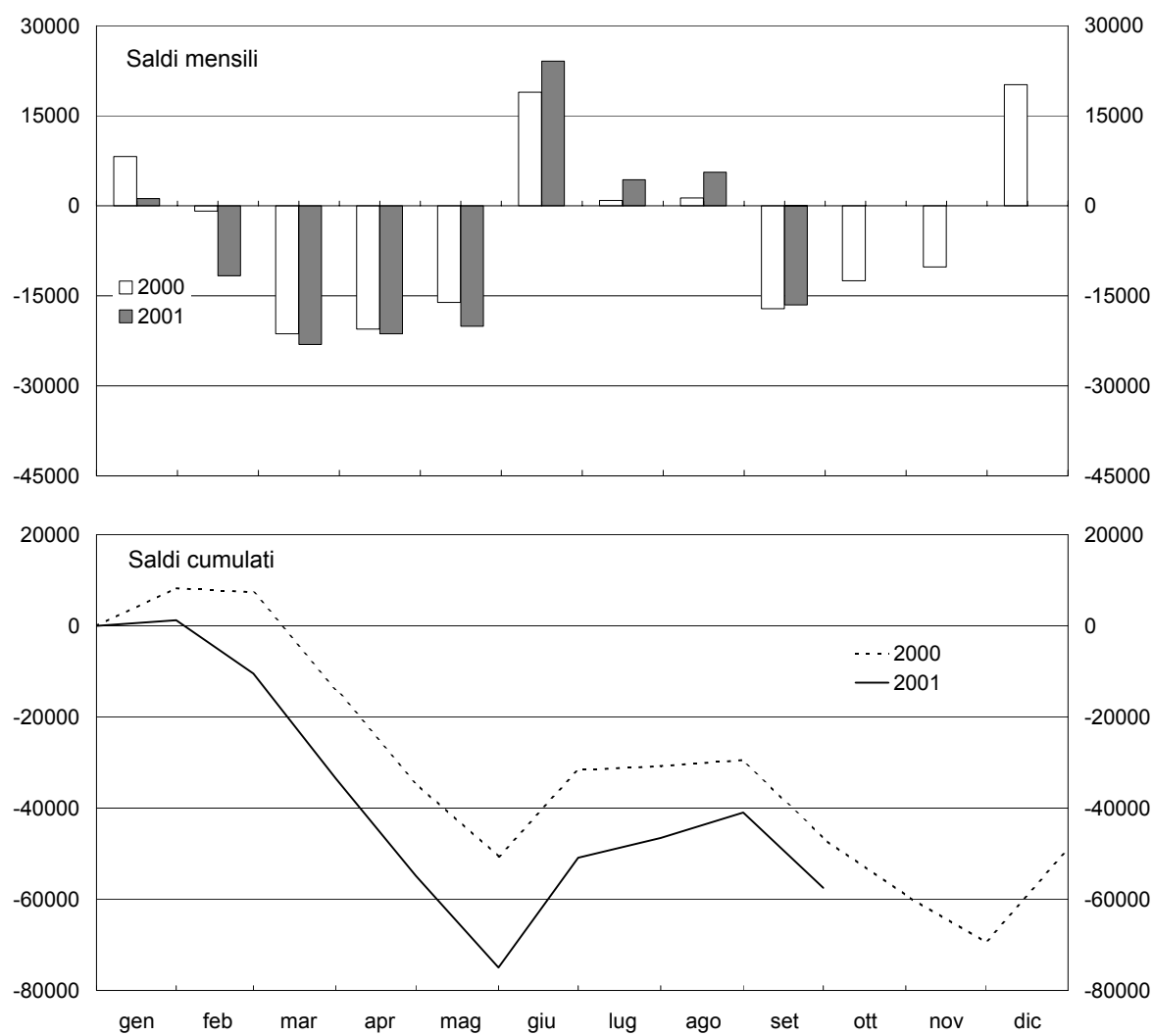


Fonte: elaborazioni su dati Istat e, per il debito, Banca d'Italia. Per il 2001 e il 2002, previsioni della *Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2002*.

(1) I dati non includono i proventi delle licenze UMTS (nel 2000, 26.750 miliardi, pari a 1,2 punti percentuali del PIL).

Fig. 2

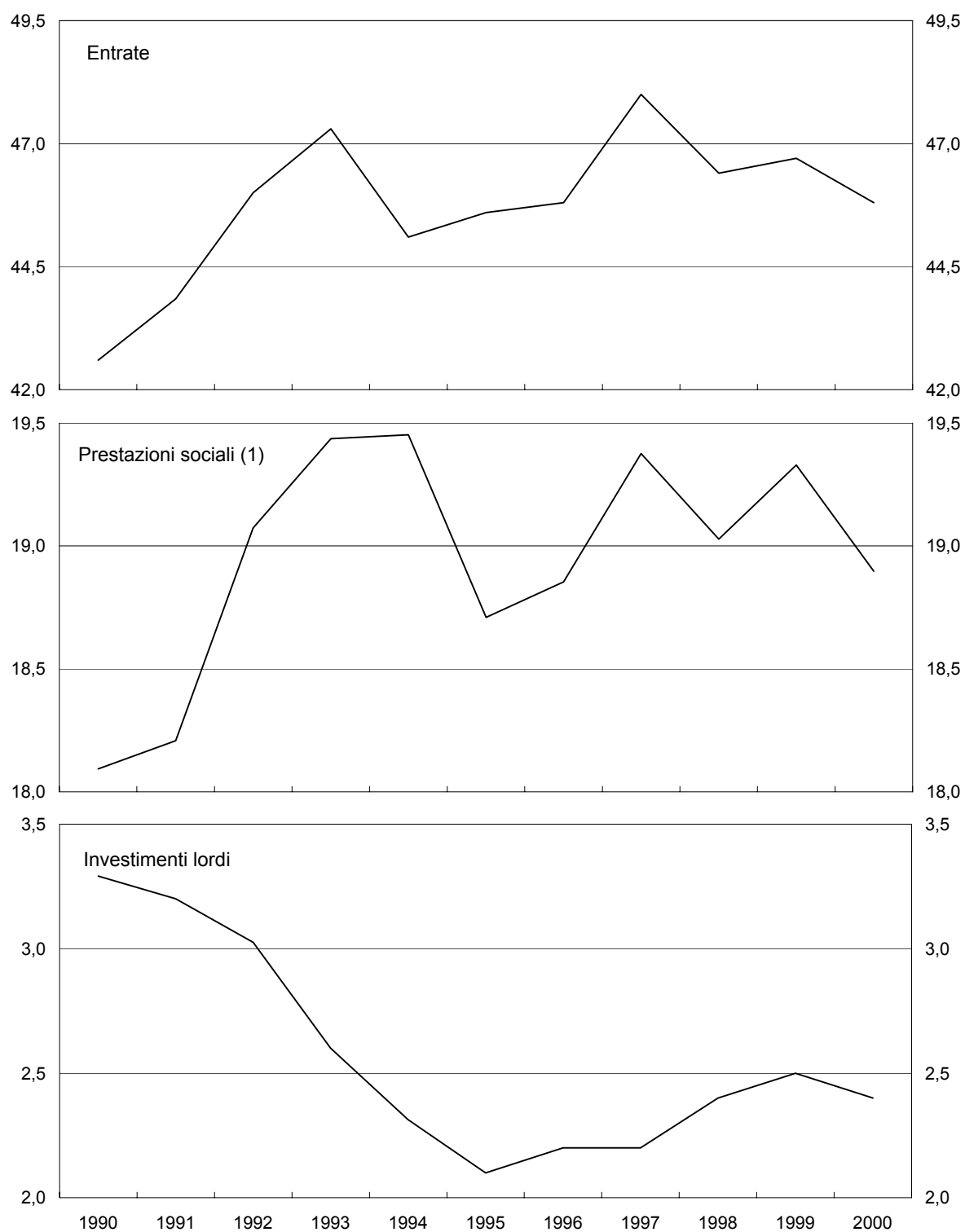
**IL PROFILO MENSILE DEL FABBISOGNO DEL SETTORE STATALE
NEL 2000 E NEL 2001 (1)**
(miliardi di lire)



(1) Esclusi i proventi delle dismissioni e le regolazioni di debiti pregressi. Il segno positivo indica un avanzo, quello negativo un disavanzo.

Fig. 3

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



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

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

Le cifre riportate nel presente intervento recepiscono lievi rettifiche in base ai dati resi disponibili successivamente alla data della testimonianza.