



ISTITUTODISTUDIEANALISIECONOMICA

**CAMERA DEI DEPUTATI e SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONI BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE
Audizione della Professoressa Fiorella Kostoris Padoa Schioppa
Presidente dell'ISAE**

Lunedì, 23 luglio 2001

su

DPEF 2002 - 2006

1. Economia internazionale: la previsione dell'ISAE per il biennio 2001-2002.

Il rallentamento dell'economia mondiale nel primo semestre del 2001 è stato superiore alle aspettative. Ciò è avvenuto perché la frenata degli Stati Uniti è stata più brusca del previsto; perché il Giappone è tornato, dopo timidi segnali di recupero, a registrare flessioni nell'attività economica; perché l'Europa ha perso repentinamente velocità, in misura più accentuata di quanto ci si sarebbe potuto attendere considerando i soli legami commerciali con gli Stati Uniti. Sull'insoddisfacente andamento dell'economia europea ha inciso l'aumento dell'inflazione che ha eroso, nella prima parte dell'anno, i redditi reali dei consumatori europei, vincolato le scelte della BCE, intaccato la fiducia delle famiglie.

Con alle spalle un semestre peggiore del previsto, la valutazione dell'ISAE è che la congiuntura internazionale possa gradualmente migliorare nel corso della seconda metà dell'anno. Questa valutazione, che si può definire di prudente ottimismo, si basa, per quanto riguarda gli Stati Uniti, sulla pronta risposta della politica fiscale, decisamente espansiva a partire dalla fine dell'estate del 2001, e di quella della politica monetaria, con un taglio dei tassi ufficiali da parte della Banca centrale americana senza precedenti, per intensità. Per quanto riguarda i paesi europei, il miglioramento congiunturale dovrebbe venire dal graduale rientro delle tensioni inflazionistiche nella seconda metà dell'anno, principalmente a seguito del superamento degli *shock* d'offerta (petrolio e BSE) che hanno sospinto al rialzo i prezzi a inizio 2001. La diminuzione dell'inflazione favorirebbe, da un lato, il recupero del potere d'acquisto dei consumatori europei, e, dall'altro, consentirebbe alla BCE di operare con successo un allentamento della politica monetaria.

Tenuto conto di queste assunzioni, lo scenario internazionale a base della previsione macroeconomica dell'ISAE per il biennio 2001-2002 sconta un graduale recupero della crescita internazionale, a riflesso della ripresa dell'economia americana e del rafforzamento della congiuntura europea. In particolare, nell'ipotesi di un lento miglioramento nella seconda metà del 2001, l'aumento del PIL degli Stati Uniti si collocherebbe nella media di quest'anno all'1,7%. Nel 2002, il consolidamento della ripresa porterebbe il tasso di crescita dell'economia americana al 2,7%.

Il recupero degli Stati Uniti dovrebbe produrre effetti benefici sulle altre principali economie. Unica rilevante eccezione è costituita dal Giappone, dove le politiche di riforma

strutturale adottate dal nuovo Governo potranno manifestare effetti positivi solo nel medio periodo. Nelle nostre ipotesi, il PIL del Giappone rimane praticamente stagnante quest'anno, per poi aumentare dell'1,2% nel 2002.

Nell'area dell'euro, grazie all'atteso recupero della domanda interna nella seconda metà dell'anno, la crescita del 2001 dovrebbe attestarsi al 2,2%. Nel 2002, il PIL della zona euro dovrebbe aumentare del 2,7%, come quello degli Stati Uniti.

Complessivamente, a riflesso di questi andamenti, l'area industrializzata crescerebbe quest'anno dell'1,7%, per portarsi nel 2002 a un tasso di sviluppo del 2,4%. Il ritmo d'incremento del PIL mondiale si attesterebbe al 3% nel 2001 e al 3,7% nel 2002.

Per quanto concerne i prezzi internazionali, la situazione di sostanziale equilibrio che caratterizza il mercato petrolifero e l'efficacia della politica di controllo dell'offerta operata dall'OPEC dovrebbero favorire la stabilizzazione della quotazione del greggio nel *range* di riferimento assunto dall'OPEC (22-28 dollari a barile): nella previsione dell'ISAE, il prezzo del petrolio (qualità Brent) si collocherebbe a 26,6 e a 26,3 dollari a barile, rispettivamente nel 2001 e 2002.

Quanto al mercato dei cambi, la nostra ipotesi sconta un graduale recupero della quotazione dell'euro rispetto al dollaro nel corso del secondo semestre, in considerazione dell'inversione di segno del differenziale dei tassi d'interesse tra le due sponde dell'Atlantico e delle esigenze di correzione dell'ampio disavanzo esterno americano (pari al 4% del PIL). Nella direzione di un apprezzamento dell'euro potrebbe agire anche il *changeover* all'inizio del 2002, con il superamento dell'incertezza connessa a quella data e il rientro di fondi che, per motivi prudenziali, sono stati spostati all'estero. Nello scenario ISAE, il tasso di cambio dell'euro si collocherebbe nella media di quest'anno a 0,89 dollari. L'apprezzamento si confermerebbe nel 2002, senza però raggiungere la parità col dollaro: nella media del prossimo anno la quotazione dell'euro risulterebbe di 0,93 dollari.

2. Economia italiana: la previsione dell'ISAE per il biennio 2001-2002.

Nei primi tre mesi del 2001, l'economia italiana sembra avere retto l'urto del rallentamento internazionale relativamente meglio degli altri paesi europei. La dinamica congiunturale del PIL, in linea con quella dei precedenti tre mesi, è risultata superiore agli andamenti delle principali economie europee. L'evoluzione delle esportazioni è rimasta positiva, in presenza di una stasi della domanda mondiale e di flessioni delle vendite all'estero dei partner europei: un andamento in controtendenza che implica un significativo recupero di quote di mercato.

Ulteriori elementi che differenziano favorevolmente l'economia italiana rispetto ai *partner* europei, a inizio 2001, si riscontrano negli indicatori di clima di opinione degli operatori, rilevati dall'ISAE.

La fiducia dei consumatori, in sensibile rialzo da marzo, ha raggiunto a giugno – al netto di stagionalità e movimenti erratici - un massimo storico; nello stesso periodo, il clima di opinione delle famiglie europee è andato, invece, diminuendo. La fiducia delle imprese italiane, dopo aver evidenziato qualche sintomo di stabilizzazione in marzo-aprile, ha ripreso a calare in maggio e giugno; la diminuzione, però, ha riflesso principalmente valutazioni sfavorevoli sulla situazione corrente, mentre le attese a breve continuano a essere relativamente favorevoli. Le aspettative delle imprese europee si mantengono invece orientate in senso negativo.

I motivi di questa diversità, in parte sorprendente, della congiuntura italiana nei primi mesi del 2001, rispetto ai *partner* europei, vanno ricercati, da un lato, in un probabile recupero di competitività delle esportazioni italiane, che ha cominciato a evidenziarsi nella seconda metà dello scorso anno con un aumento di quote sui mercati internazionali; dall'altro, in una sorta di "ciclo politico" determinato sia dalle misure di sostegno della domanda interna adottate dal precedente Governo nei suoi ultimi mesi, sia dagli annunci degli ulteriori interventi del nuovo esecutivo, che hanno influito sul clima generale di fiducia degli operatori. La stessa maggiore rigidità che identifica l'Italia rispetto agli altri paesi europei consente il riavvicinamento o il superamento del nostro Paese rispetto all'area dell'euro quando, in questa, la *performance* non è buona e, al contrario, un allontanamento dell'Italia nelle fasi più positive del ciclo europeo.

La relativa tenuta dell'economia italiana a inizio anno si inserisce, comunque, in un contesto di rallentamento che dovrebbe manifestarsi, in misura piuttosto marcata, nel secondo trimestre del 2001.

La forte frenata del sistema produttivo nel periodo aprile-giugno è "segnalata" dal calo della produzione industriale, al netto della stagionalità, cui si aggiunge l'effetto negativo di un minore numero di giorni lavorativi rispetto ai precedenti tre mesi; dalla flessione del fatturato e degli ordinativi; dalla prospettiva di un ridimensionamento dei magazzini, dopo il forte rialzo delle scorte registrato nei primi tre mesi dell'anno; dal ripiegamento dell'*export* che, come negli altri paesi europei, risentirebbe soprattutto nel secondo trimestre del rallentamento internazionale. Queste tendenze negative dovrebbero più che compensare un probabile rimbalzo dei consumi privati, che, dopo la stagnazione degli ultimi mesi, potrebbero recuperare nel secondo trimestre, anche a riflesso di un miglioramento del reddito disponibile, evidenziato dalle risposte delle famiglie alle inchieste ISAE.

Le aspettative per la seconda metà dell'anno sono orientate nel senso di un lento miglioramento della congiuntura italiana, in conseguenza del recupero dell'economia internazionale e delle misure di sostegno (nuove e vecchie) della domanda interna. Questa prospettiva sembra avvalorata dagli indicatori anticipatori disponibili che segnalano un terzo trimestre, migliore del secondo e un quarto trimestre di crescita più robusta.

In particolare, le inchieste congiunturali e la previsione a breve sulla produzione industriale, elaborata dall'ISAE, mostrano un andamento non più negativo nel periodo luglio-settembre; le indicazioni sull'attività industriale, per quanto ancora incerte, migliorano nel quarto trimestre. Questo andamento è sostanzialmente confermato dall'indicatore anticipatore del ciclo dell'economia italiana, elaborato dall'ISAE, che evidenzia una possibile accelerazione dell'attività economica nell'ultima parte del 2001.

Sulla base di queste indicazioni, l'ISAE conferma sostanzialmente la previsione per il 2001 effettuata a gennaio – e ribadita nell'aggiornamento dell'esercizio previsionale di maggio – di una crescita del PIL pari al 2,3% (tab. 1). La leggera limatura rispetto alla precedente stima (che era del 2,4%) tiene conto della non favorevole composizione della domanda aggregata nel primo trimestre, quale risulta dai dati ISTAT: stasi dei consumi delle famiglie

e forte accumulo di scorte. Nel 2001, dunque, l'economia italiana crescerebbe marginalmente più dell'area euro (il cui PIL, come detto, dovrebbe aumentare del 2,2%, del 2,1% prendendo a riferimento l'euro-11). Non succedeva dal 1995, anno in cui, però, l'Italia risultò avvantaggiata, rispetto ai *partner* europei, dal forte deprezzamento della lira. Nel 2002, la ripresa dell'economia italiana si consoliderebbe, con un aumento del PIL del 2,7%, in linea con lo sviluppo medio della zona euro; a fine 2002, la crescita dell'economia italiana potrebbe attestarsi al 3%.

Sul recupero dell'economia italiana influiranno positivamente i provvedimenti di rilancio della domanda interna adottati dal Governo. Nelle nostre valutazioni, tali misure potranno avere un impatto solo marginale sulla crescita del PIL di quest'anno (quantificabile in un decimo di punto di maggiore aumento); esse, invece, eserciteranno un impatto più consistente nel 2002, innalzando il tasso di crescita dell'Italia di tre decimi di punto (tab. 2).

Queste valutazioni si basano essenzialmente sulla quantificazione degli effetti di due provvedimenti suscettibili di incidere nel breve periodo sulla domanda di investimenti: la cosiddetta legge Tremonti, di agevolazione degli acquisti di beni strumentali, e la legge "Obiettivo", che mira a sbloccare e ad accelerare la realizzazione delle opere pubbliche.

Per la stima dell'impatto della legge Tremonti abbiamo fatto riferimento alla precedente esperienza di incentivazione della domanda di investimento che si ebbe nel 1994-95. Anche in quella occasione la legge intervenne a metà anno e assunse, analogamente all'attuale provvedimento, il quinquennio precedente (1989-93) come periodo di riferimento per valutare il carattere aggiuntivo degli investimenti. Le principali differenze rispetto a quell'esperienza riguardano: il ciclo degli investimenti del quinquennio di riferimento 1996-2000, molto diverso da quello del quinquennio 1989-93; il più esteso ambito di applicazione della legge nella sua nuova versione; il forte effetto annuncio che ha accompagnato il nuovo provvedimento.

Per quanto riguarda il ciclo degli investimenti, le nuove misure di incentivazione intervengono al culmine di una fase espansiva del processo di accumulazione. Al contrario, nel 1994 la legge Tremonti veniva adottata al termine di una prolungata fase di debolezza degli investimenti e, in generale, di recessione dell'economia. Questa differenza non è di poco conto, perché potrebbe in parte attenuare l'efficacia del nuovo provvedimento nel sostenere la domanda di investimenti.

Nella nostra stima, le agevolazioni della Tremonti del 1994-95 agirono nel senso di accelerare la dinamica dell'attività d'investimento, rispetto all'andamento tendenziale, in una misura di circa 3,5 punti percentuali; l'effetto della maggiore crescita degli investimenti si concentrò soprattutto nel 1995. Rispetto a quella esperienza l'ISAE stima che la nuova legge di incentivazione degli investimenti possa avere un impatto più contenuto e meglio distribuito nel tempo. La maggiore crescita degli investimenti in beni strumentali, in particolare, sarebbe, nell'arco del biennio 2001-2002, pari a 2,8 punti percentuali. Il minore impatto rispetto al 1994-95 deriva dal fatto che, come accennato, l'agevolazione interviene al termine di un ciclo alto degli investimenti e si inserisce, peraltro, in un quadro già operativo di incentivi al processo di accumulazione, di cui gli investitori hanno tenuto conto nei loro piani di spesa per l'anno corrente. La presenza di un forte effetto annuncio potrebbe, invece, favorire una più rapida reazione (rispetto al 1994) da parte degli investitori, talché alcune conseguenze positive sugli acquisti di beni strumentali si materializzerebbero già da quest'anno.

Nelle stime dell'ISAE, quindi, si avrebbe una maggiore crescita, rispetto all'andamento tendenziale, degli investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto dello 0,6% quest'anno e del 2,2% nel 2002. A seguito dello stimolo, il tasso di incremento di questa componente di spesa si collocherebbe al 3,6% nel 2001 e al 9,1% nel 2002. Il contributo degli investimenti in beni strumentali alla maggiore crescita del PIL risulterebbe pari a un decimo di punto e a tre decimi di punto percentuale rispettivamente nei due anni.

Per la legge "Obiettivo", la valutazione è soggetta a maggiori incertezze, non avendo punti di riferimento "storici" rispetto a cui confrontarsi e dovendo fondamentalmente affidarsi all'efficacia annunciata di questa legge nel razionalizzare e velocizzare le realizzazioni delle grandi opere. La legge "Obiettivo" va a influire sugli investimenti in costruzioni che dovrebbero risentire positivamente anche degli effetti indiretti della legge Tremonti e dei provvedimenti di liberalizzazione per le ristrutturazioni nell'edilizia residenziale. Tenuto conto di ciò, l'ISAE stima che la legge "Obiettivo" e le altre misure abbiano un impatto nullo quest'anno e producano invece effetti più rilevanti nel 2002, innalzando di 1,5 punti percentuali la crescita degli investimenti in costruzioni. L'aumento di questa tipologia di investimenti si attesterebbe in media d'anno al 2,9% nel 2001 e al 4,4% nel 2002. Il

contributo della più forte dinamica degli investimenti in costruzioni alla crescita del PIL sarebbe di un decimo di punto nel 2002.

Complessivamente, dunque, le misure di stimolo agli investimenti (in beni strumentali e in costruzioni) “aggiungerebbero” alla crescita italiana 0,1 e 0,4 punti percentuali rispettivamente quest’anno e nel 2002. Tuttavia, non tutta la maggiore domanda interna si riverserà sulle produzioni nazionali. Essa andrà ad alimentare anche produzioni estere, dando una spinta aggiuntiva alle importazioni. Un maggiore ricorso agli acquisti dall’estero si dovrebbe verificare, inoltre, in considerazione dell’elevato grado di utilizzo degli impianti che caratterizza il settore produttore di beni di investimento già a inizio 2001. Nella stima dell’ISAE, la dinamica delle importazioni di beni e servizi dovrebbe accelerare, a seguito dei provvedimenti di stimolo della domanda interna, di circa mezzo punto nel 2002, sottraendo un decimo di punto all’aumento del PIL che si sarebbe avuto in quell’anno.

Tenuto conto dell’insieme di questi effetti, si giunge alla stima, ricordata in precedenza, di un impatto complessivo dei provvedimenti sulla crescita del PIL pari a un decimo di punto nel 2001 e a tre decimi di punto nel 2002.

Quanto alle altre componenti della domanda, la spesa delle famiglie residenti, dopo la stasi dei primi tre mesi, dovrebbe recuperare più vivaci ritmi di crescita a partire dal secondo trimestre. Spingono nella direzione di un’accelerazione dei consumi, il marcato miglioramento del clima di opinione delle famiglie, l’attesa di un ridimensionamento delle tensioni inflazionistiche nella seconda metà dell’anno, le buone prospettive del reddito disponibile. La dinamica di quest’ultimo dovrebbe, in particolare, risentire positivamente della riduzione della pressione fiscale, della situazione ancora favorevole del mercato del lavoro e di incrementi delle retribuzioni “di fatto” superiori, in media d’anno, all’inflazione. Nella previsione dell’ISAE, la spesa per consumi aumenterebbe nel 2001 del 2,1%, in netta decelerazione (di otto decimi di punto) rispetto al risultato molto positivo del 2000; la ripresa dei consumi si evidenzerebbe soprattutto nel 2002, con un tasso di crescita che si porterebbe, in media d’anno, al 2,6%.

Con riferimento alla domanda estera, le esportazioni, dopo la positiva *performance* dei primi tre mesi, dovrebbero avere registrato una battuta d’arresto nel secondo trimestre. Nella stima ISAE, le esportazioni di beni e servizi aumentano del 6,1% quest’anno,

sostanzialmente in linea con l'allargamento del mercato mondiale. Nel 2002, le vendite all'estero dell'Italia registrerebbero un'accelerazione (+6,4%), mantenendosi però al di sotto della dinamica della domanda mondiale. In particolare, le esportazioni del nostro Paese potrebbero risultare frenate il prossimo anno da un'evoluzione dei mercati di sbocco meno favorevole ai prodotti italiani e dalla perdita di competitività nei paesi di destinazione extra-europei, dovuta al previsto rafforzamento del cambio dell'euro.

Dal lato delle importazioni, la dinamica degli acquisti dall'estero dovrebbe rimanere nella media del 2001 (+5,8%) marginalmente inferiore a quella delle esportazioni. Nel 2002, le importazioni potrebbero accelerare in misura significativa (+8,8%), a riflesso della ripresa della domanda interna e del *leakage*, a favore delle produzioni estere, dei provvedimenti di stimolo degli investimenti in beni strumentali.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, l'elasticità dell'occupazione al PIL nel biennio 2001-02 sarebbe pari a 0,6, rimanendo in linea con il valore registrato in media nel triennio precedente e confermando, quindi, il livello molto elevato rispetto agli *standard* storici che hanno contraddistinto la nostra economia. In termini di persone, l'aumento delle unità standard si tradurrebbe in circa 600.000 occupati in più nell'arco del biennio 2001-2002. Il tasso di disoccupazione continuerebbe il processo di graduale discesa, portandosi al 9,9% nella media del 2001 e al 9,2% nel 2002.

La dinamica retributiva si dovrebbe attestare al 3,5% nel 2001, a riflesso di incrementi del 3,7% nei servizi (+4,2% nel settore pubblico) e del 3% nell'industria. Nel 2002, le retribuzioni tornerebbero a decelerare, portandosi su un ritmo di crescita, per l'intera economia, pari al 2,7%. Tenuto conto delle misure di decontribuzione degli oneri sanitari, stabilite nell'ultima legge Finanziaria, e della dinamica della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto dell'economia italiana dovrebbe registrare un maggiore aumento quest'anno (+2,2%), per poi riportarsi nel 2002 su una dinamica più contenuta (+1,1).

Quanto all'inflazione, l'attenuazione delle spinte esogene sui prezzi provenienti dalle materie prime e dal cambio si è già riflessa da qualche mese in un ripiegamento dei prezzi ex-fabrica, che si sta trasmettendo a livello di inflazione al consumo. La sostanziale moderazione salariale contribuisce a favorire il graduale rientro delle tensioni nei prezzi nel corso della seconda metà del 2001. In questo quadro, è prevedibile che l'inflazione scenda, dall'attuale 3%, al 2,5 a fine 2001, per poi diminuire sotto il 2% nel secondo

trimestre del 2002 e stabilizzarsi all'1,7% nel resto dell'anno. Tale profilo comporterebbe un aumento dei prezzi al consumo del 2,8% nella media di quest'anno e dell'1,9% nella media del 2002.

L'ISAE ha elaborato anche un'articolazione territoriale (a livello delle regioni amministrative) della previsione macroeconomica nazionale. Il quadro ISAE fornisce indicazioni abbastanza positive per il mercato del lavoro: prosegue infatti, nello scenario di previsione, la discesa del tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno in misura più rapida che al Centro-Nord; in particolare esso si porterebbe dal 21% del 2000 al 19,2% del 2002. L'occupazione dovrebbe, inoltre, aumentare nel meridione più che nel Centro-Nord (+1,9% nel 2001 e +1,2% nel 2002, contro tassi d'incremento nel Centro-Nord dell'1,3% e 1,2% rispettivamente nei due anni). Il piano di emersione dell'economia sommersa, definito nell'ambito della manovra dei cento giorni, potrebbe influire in misura positiva sulla prosecuzione di queste tendenze.

Segnali meno favorevoli vengono invece dalle previsioni di crescita. Il recupero dello sviluppo del Sud rispetto al Centro-Nord, che aveva caratterizzato gli ultimi anni, si interrompe nella previsione dell'ISAE: l'aumento del PIL nel Mezzogiorno dovrebbe attestarsi al 2,2% nel 2001 e al 2,5% nel 2002, contro incrementi del 2,3% e del 2,8%, rispettivamente nei due anni, nel Centro-Nord. In termini di PIL pro-capite, il divario del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord rimarrebbe "congelato" ai livelli dell'ultimo anno, a riflesso di un peggioramento relativo della produttività del lavoro meridionale, compensato da un aumento, sempre rispetto al Centro-Nord, del tasso di occupazione.

3. Rischi per lo scenario previsivo

I rischi che gravano su questo scenario dell'economia italiana sono soprattutto di origine esterna ed essenzialmente al ribasso. Un primo punto interrogativo riguarda l'evoluzione della congiuntura americana. Nonostante i recenti dati congiunturali positivi, il crinale che separa questo Paese da una nuova fase di peggioramento congiunturale non si è allontanato a sufficienza.

Gli Stati Uniti continuano a essere un'economia altamente indebitata, finanziata da ingenti afflussi di capitali esteri, dove il dollaro è sopravvalutato, la produttività in netta frenata, i profitti aziendali in ripiegamento, la capacità produttiva in eccesso, a seguito degli ingenti investimenti nell'*information technology*. La situazione macroeconomica rimane, dunque, esposta a rischi involutivi, rispetto a cui l'azione della *Federal Reserve* si è dimostrata, finora, efficace, anche grazie, in una certa misura, alla forza del dollaro. Se si dovessero combinare in futuro una fuga dalla valuta statunitense con un ulteriore deterioramento della produttività, i margini di intervento per l'autorità monetaria americana risulterebbero a quel punto drasticamente limitati dal pericolo di un rialzo delle tensioni inflazionistiche.

Un ulteriore elemento di rischio nello scenario internazionale riguarda la condizione di fragilità di alcune importanti economie emergenti. Ci si riferisce, soprattutto, all'Argentina il cui piano di risanamento incontra forti resistenze interne e stenta a convincere gli operatori internazionali.

L'esperienza delle crisi finanziarie del 1997-98 evidenzia che, in situazioni di incertezza, le turbolenze si trasmettono rapidamente tra mercati e paesi anche molto distanti. L'esplosione di un nuovo focolaio di instabilità in America Latina, con i connessi effetti di contagio, influirebbe negativamente sulle possibilità della ripresa internazionale.

In Italia e in Europa, questi sviluppi avrebbero ovvi effetti negativi. Nel recente periodo, in ogni occasione di deterioramento della congiuntura internazionale (in corrispondenza tanto della crisi asiatica, come della frenata statunitense) si è ripetuto che l'economia europea (come quella italiana) poteva restarne in gran parte indenne, perché relativamente poco esposta tenuto conto degli scambi commerciali con l'area extra-europea. In realtà, come l'esperienza ha mostrato, i *link* commerciali sottostimano grandemente il grado di esposizione dell'Europa a shock di origine esterna. Sono, infatti, ugualmente importanti i collegamenti che passano attraverso i mercati finanziari e, soprattutto, attraverso la fiducia di operatori che sono sempre più internazionalizzati, non solo perché possiedono nei loro portafogli investimenti esteri, ma più semplicemente perché sono informati dei "fatti del mondo", di cui tengono conto nelle loro scelte di risparmio o consumo.

4. Le differenze dello scenario dell'ISAE rispetto a quello del DPEF relativamente al 2002

La crescita del PIL italiano nel 2002 è nella previsione programmatica del DPEF (3,1%) più elevata di quella dello scenario dell'ISAE (2,7%). Tale differenza è essenzialmente dovuta a un tasso di aumento più alto dei consumi privati e (presumibilmente, poiché non è evidenziato) a un accumulo di scorte più forte nella previsione del DPEF rispetto all'ISAE. Per quanto riguarda gli investimenti, lo scenario del DPEF – pur scontando un impatto delle misure di sostegno maggiore che nelle stime dell'ISAE – suppone una dinamica meno elevata rispetto alla previsione dell'ISAE.

I motivi di queste divergenze tra le due previsioni sono rintracciabili, oltre che in una differente stima circa l'effetto delle misure del Governo, in scenari tendenziali (in assenza cioè di interventi) alquanto diversi. Si notano, in particolare, i seguenti punti.

1. Uno scenario tendenziale del DPEF più depresso di quello dell'ISAE. In assenza di interventi, il PIL aumenterebbe nel 2002, secondo il DPEF, del 2,2%; secondo l'ISAE, del 2,4%.

La più bassa crescita tendenziale nel DPEF è essenzialmente dovuta a un'evoluzione degli investimenti in macchinari-attrezzature e in costruzioni molto più contenuta (rispettivamente +3,4 e +2%) di quella supposta dall'ISAE (+6,8% per gli investimenti e +2,9% per le costruzioni); anche i consumi privati risultano marginalmente meno dinamici nel tendenziale del DPEF rispetto a quello sottostante alla previsione dell'ISAE.

2. Una stima dell'impatto complessivo della manovra programmata dal Governo (che nel DPEF include sia i provvedimenti dei cento giorni, sia gli effetti sul 2002 del programma per l'intera legislatura) molto più elevata rispetto a quella dell'ISAE (che prende in considerazione solo i provvedimenti di sostegno degli investimenti contenuti nei cento giorni). Nello scenario programmatico del DPEF la dinamica del PIL aumenta di nove decimi di punto rispetto a quella tendenziale (attestandosi al 3,1%); nello scenario dell'ISAE, inclusivo degli interventi dei cento giorni, il PIL

crece di tre decimi di punto rispetto all'andamento in assenza di interventi (attestandosi al 2,7%).

3. Una differenza di impatto, tra i due scenari, si rileva per gli investimenti.

L'evoluzione di quelli in macchinari-attrezzature (su cui influisce essenzialmente la legge Tremonti) è nel 2002, secondo il DPEF, di 2,5 punti più elevata rispetto al tendenziale; secondo l'ISAE, l'effetto è invece, come ricordato, di una maggiore crescita di 2,2 punti. Più forte è la differenza di stima riguardo agli investimenti in costruzioni (su cui influisce essenzialmente la legge Obiettivo): secondo il DPEF, il tasso di incremento di questa tipologia di investimenti aumenterebbe di 2,5 punti rispetto all'andamento tendenziale; secondo l'ISAE, di 1,5 punti.

4. Un divario ancora maggiore – e decisivo nel differenziare lo scenario programmatico del DPEF da quello dell'ISAE – si nota per i consumi delle famiglie.

Nella previsione ISAE, la dinamica dei consumi il prossimo anno è solo in misura molto marginale più elevata rispetto all'andamento tendenziale (attestandosi al 2,6%). Nello scenario programmatico del DPEF, il tasso di crescita della spesa per consumi delle famiglie aumenta di sette decimi di punto rispetto all'andamento tendenziale (portandosi al 3,1%). Su tale forte effetto stimato dal DPEF incidono la realizzazione a partire dal 2002 del programma di riduzione della pressione fiscale (un punto all'anno), altre misure indirette di sostegno come l'adeguamento delle pensioni più basse, un maggiore aumento di reddito a seguito della più elevata crescita e di una più forte dinamica occupazionale, un probabile effetto di miglioramento della fiducia che influisce sulla propensione a spendere.

Nel complesso, prescindendo dai rischi internazionali, la realizzazione della previsione programmatica del DPEF implica sia la possibilità di adottare "da subito" (cioè sin dal 2002) il programma di rilancio dello sviluppo previsto per la legislatura, sia effetti alquanto rapidi di tali misure sui consumi delle famiglie e sugli investimenti, soprattutto quelli in costruzioni. Sulla possibilità di immediata applicazione del programma di legislatura, occorrerà però verificare, come si sottolinea nello stesso DPEF, tempi e coerenze rispetto all'esigenza di rispettare gli impegni europei per il disavanzo pubblico (saldo zero nel

2003). Una maggiore gradualità o un ritardo nell'implementazione del programma, derivante da vincoli di bilancio pubblico, si rifletterebbe – nei primi anni del quinquennio 2002-2006 – in un minore tasso di sviluppo rispetto a quello ipotizzato nello scenario programmatico del DPEF.

Un'ultima considerazione riguarda l'inflazione. L'ipotesi contenuta nello scenario programmatico del DPEF (1,7% nel 2002) è inferiore alla previsione dell'ISAE (pari all'1,9%).

Il profilo sottostante alla stima ISAE implica la discesa del tasso d'inflazione (3% nel primo semestre del 2001) al 2,5% alla fine di quest'anno, al 2,3% nel primo trimestre del 2002 e all'1,7% nella seconda metà del prossimo anno. Il profilo sottostante alla previsione programmatica del DPEF sembra coerente con un calo del tasso d'incremento dei prezzi al consumo leggermente più marcato nel corso del 2002 e tale da portare il tasso d'inflazione all'1,5% nella seconda metà dell'anno. Un percorso realistico che richiederebbe, rispetto all'ipotesi ISAE di 1,9% (o di 1,8% come nel tendenziale del DPEF), un andamento solo leggermente più contenuto della dinamica congiunturale dei prezzi al consumo all'inizio del 2002.

5. Differenze di valutazione tra DPEF e Relazione tecnica al D.D.L. concernente i “primi interventi per il rilancio dell'economia” relativamente all'andamento degli investimenti nel 2001

Nello scenario tendenziale del DPEF, si stima che gli investimenti in macchine-attrezzature crescano nel 2001 del 3,3% in termini reali, sia nello scenario tendenziale che nel programmatico. Questa valutazione è diversa da quella, contenuta nella Relazione tecnica al D.D.L. concernente le misure di rilancio dell'economia, che ipotizza investimenti reali stazionari nell'anno in corso, in assenza di interventi, ma in crescita (nominale) di 37.060 miliardi a seguito della manovra. La stima del DPEF è, a giudizio dell'ISAE, più realistica.

Nella previsione dell'ISAE, gli investimenti in macchine-attrezzature aumentano nel 2001 del 3%, in termini reali, in assenza di misure; del 3,6%, tenendo conto della legge

Tremonti. In termini nominali, il maggiore ammontare di investimenti che si realizza nel 2001, a seguito del provvedimento, è di circa 1.700 miliardi di lire.

La valutazione della Relazione tecnica presenta peraltro alcune incongruenze (che hanno rilevanza ai fini della determinazione della variazione di gettito a seguito delle agevolazioni agli investimenti) su cui si richiama di seguito l'attenzione.

Nella Relazione tecnica si stima che gli investimenti aggiuntivi, ai fini della detassazione del reddito reinvestito, ammontano nel 2001 complessivamente a 37.060 miliardi di lire (investimenti in beni strumentali, esclusi quelli in formazione). Si afferma, inoltre, che questi investimenti possono essere considerati aggiuntivi anche rispetto al valore che si verificherebbe nel 2001 in assenza del provvedimento: senza quest'ultimo, si avrebbe infatti quest'anno una stazionarietà degli investimenti, "con una invarianza del tasso d'incremento reale". Da queste affermazioni sembra evincersi che i 37.060 miliardi di investimenti in più del 2001 sono al tempo stesso aggiuntivi rispetto alla media dei cinque anni precedenti (in quanto sono eleggibili per l'agevolazione) e rispetto al 2000 (altrimenti, in assenza del provvedimento, ci sarebbe invarianza degli investimenti nel 2001 sui livelli del 2000); implicitamente si dice, dunque, che la media del valore degli investimenti del quinquennio 1996-2000 e il valore degli investimenti del 2000 coincidono. Riguardo a ciò si osserva quanto segue.

- a) La coincidenza tra valore degli investimenti del 2000 e del quinquennio 1996-2000 non sembra compatibile con l'evidenza della Contabilità Nazionale che mostra investimenti crescenti nell'arco del quinquennio 1996-2000: il valore degli investimenti (escluse le costruzioni) del 2000 (pari a 262.672 miliardi) supera il valore medio degli investimenti del quinquennio 1996-2000 (pari a 223.745 miliardi) di 38.927 miliardi di lire.
- b) Quindi i 37.060 miliardi o sono aggiuntivi rispetto al valore medio del quinquennio 1996-2000 (come suggerirebbe la corretta interpretazione del provvedimento, dato che usufruiscono delle agevolazioni) o sono aggiuntivi rispetto al 2000 (il che implicherebbe una crescita abnorme in media d'anno, pari al 14,1%, rispetto agli investimenti in valore del 2000, corrispondente a una crescita in termini reali di circa il 12%).
- c) Considerandoli come aggiuntivi rispetto al quinquennio, se al valore medio degli investimenti (escluse le costruzioni) del periodo 1996-2000 (223.745 miliardi di lire)

si somma l'investimento aggiuntivo stimato dalla Relazione tecnica pari a 37.060 miliardi, si ottiene un valore, per il 2001, di 260.805 miliardi di lire, inferiore al valore del 2000 (262.672 miliardi) di uno 0,7%.

- d) Questo valore potrebbe essere considerato aggiuntivo rispetto a quello che si sarebbe verificato nel 2001 in assenza del provvedimento, solo se l'andamento tendenziale del valore degli investimenti fosse in calo rispetto all'anno precedente per una percentuale superiore allo 0,7%.
- e) L'ipotesi di un calo degli investimenti in valore per una percentuale superiore allo 0,7% nel 2001, in assenza del provvedimento, non sembra, però, realistica: il valore "storico" degli investimenti (escluse le costruzioni) si colloca già nel primo trimestre del 2001 a un livello superiore del 2,3% rispetto al valore medio dell'anno precedente; ciò significa che, dato il primo trimestre, per registrare un calo nella media del 2001 rispetto al 2000 superiore allo 0,7%, si dovrebbe immaginare, in assenza del provvedimento, una caduta lineare degli investimenti in valore superiore al 6% tra il primo e il quarto trimestre del 2001. Un'ipotesi scarsamente realistica di cui sembra prendere atto il DPEF.

6. Le previsioni di finanza pubblica per il biennio 2001-2002

Nel 2001, sulla base delle tendenze in atto, si interrompe, sebbene momentaneamente, il percorso di riduzione del rapporto *deficit*/PIL. L'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche, in assenza di interventi, dovrebbe infatti collocarsi, secondo l'ISAE, a 40.000 miliardi, pari all'1,7% del prodotto, dopo l'1,5% registrato nello scorso anno. La discesa del disavanzo tendenziale dovrebbe, tuttavia, riprendere nel prossimo anno comportando un saldo negativo di 29.000 miliardi, pari all'1,2% del PIL.

Per l'anno in corso, senza considerare l'impatto delle misure sinora predisposte dal Governo (tramite il decreto legge su accise e farmaci, il disegno di legge di assestamento del bilancio e i disegni di legge della "manovra dei cento giorni"), lo scostamento rispetto a quanto riportato nella Relazione trimestrale di cassa di aprile sarebbe di 15.500 miliardi; rispetto all'obiettivo del Programma di stabilità il peggioramento raggiungerebbe, invece, i 20.500 miliardi. Quest'ultimo sconfinamento è in parte spiegato dal rallentamento atteso nella crescita economica rispetto alle ottimistiche previsioni ufficiali di fine 2000. Altri

fattori, tuttavia, da noi messi in luce proprio in un'Audizione Parlamentare dell'ottobre 2000, incidono sul "deborso" del disavanzo pubblico. In primo luogo, la non piena efficacia della manovra relativa al contenimento degli acquisti di beni e servizi, specie a livello decentrato, e la forte espansione della spesa farmaceutica, connessa in larga misura agli effetti dell'abolizione dei *ticket*, inoltre, la notevole contrazione dell'imposta sul risparmio gestito e la non completa realizzazione del piano di dismissione degli immobili del patrimonio pubblico.

Il non favorevole andamento dei conti pubblici ha trovato conferma nell'evoluzione riscontrata nei primi sei mesi dell'anno dal saldo del Settore Statale. Il fabbisogno del primo semestre è risultato pari a circa 51.000 miliardi a fronte dei 31.653 registrati nello stesso periodo dell'anno precedente. Sebbene sia difficile trarre indicazioni precise, circa la previsione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche, dall'evoluzione del fabbisogno del Settore Statale, a causa delle differenze che caratterizzano i due conti – in termini di amministrazioni di riferimento, momenti di registrazione delle operazioni e loro natura economica o finanziaria-, le tendenze degli aggregati di finanza pubblica non appaiono in linea con quanto previsto dal precedente Governo. E, inoltre, preoccupano per le ripercussioni sul debito pubblico. Proprio le difficoltà di raccordo tra i conti hanno indotto il Governo a indicare un'ampia "forchetta" per la stima del disavanzo delle Amministrazioni Pubbliche.

Le valutazioni dell'ISAE differiscono da quelle riportate nel DPEF, che indicano per il biennio, *deficit* pari all'1,9 e all'1,7% del PIL, rispettivamente 45.000 e 42.200 miliardi in valore. La maggiore divergenza, dunque, si riscontra relativamente alle tendenze del prossimo anno. Rispetto a quanto previsto dall'ISAE, il DPEF evidenzia, nei suoi conti tendenziali, differenze al rialzo sia sul versante delle entrate sia su quello delle uscite.

Da una parte, si riscontrano maggiori entrate per 11.000 miliardi nel 2001 e 10.400 nel 2002, dall'altra, più elevate spese per 16.000 miliardi nel 2001 e 23.600 nel 2002.

Queste indicazioni vanno parzialmente corrette a causa della differente contabilizzazione degli introiti derivanti da dismissioni immobiliari, inseriti a riduzione degli investimenti dall'ISAE (come disposto dalla contabilità nazionale), ma collocati come maggiori entrate in conto capitale di natura non tributaria nel DPEF.

Le più consistenti entrate del DPEF riguardano, in particolare, le imposte dirette e le altre entrate correnti, sia nel 2001 che nel 2002. Le maggiori uscite si riscontrano, soprattutto, per le spese in conto capitale, gli interessi passivi, i consumi intermedi e, nel prossimo anno, per le prestazioni sociali in denaro e le altre spese correnti al netto degli interessi (con aumenti quasi inspiegabili di queste ultime, dal momento che il quadro tendenziale del DPEF dovrebbe scontare, come esplicitamente riportato, un miglioramento della situazione economica di Poste e Ferrovie, con una minore necessità, quindi, di trasferimenti a loro favore).

Sul versante delle entrate, evidentemente, il Governo dispone di informazioni molto positive circa gli incassi del mese di luglio, che dovrebbero, tuttavia, riflettersi in un miglioramento del fabbisogno del Settore Statale dei primi sette mesi dell'anno.

Sul versante delle spese, il DPEF prevede l'intensificarsi delle difficoltà di razionalizzazione nella spesa per acquisti di beni e servizi e la non adozione di politiche di risparmio da parte delle Regioni riguardo alla spesa sanitaria. L'ISAE, invece, considera che, nel tempo, la centralizzazione degli acquisti permetta risparmi aggiuntivi, non limitati solo alle Amministrazioni Centrali ma maggiormente diffusi anche tra gli Enti decentrati. Riguardo alle spese in conto capitale, come ricordato, l'ISAE include in esse i proventi da dismissioni immobiliari, prevedendo una migliore realizzazione, rispetto al passato, del programma di vendita, diversamente da quanto scontato nel DPEF che rinvia il processo di realizzazione agli finali del periodo esaminato (cioè al 2005-2006).

Il Governo, nonostante questi andamenti tendenziali, tiene fermi gli obiettivi indicati nell'ultimo aggiornamento del Programma di stabilità del dicembre scorso (rapporto deficit/PIL allo 0,8%, poi allo 0,5% e pareggio nel 2003), riservandosi una nuova analisi in autunno, in una Nota di aggiornamento del DPEF. In attesa di ulteriori informazioni, e per la rimanente parte dell'anno, il Governo si impegna ad uno sforzo per avvicinarsi quanto più possibile allo 0,8%. A tal fine cercherà per il 2001 una maggiore responsabilizzazione delle Regioni per la spesa sanitaria, attuerà misure di contenimento della spesa di carattere amministrativo, un migliore utilizzo delle disponibilità di Tesoreria, una più articolata politica del debito, un'accelerazione del programma di dismissioni immobiliari.

Nel DPEF, tuttavia, non è fatto alcun cenno circa le possibili entrate derivanti dal piano sul sommerso.

Secondo il nostro Istituto, gli interventi già predisposti dal nuovo Governo consentirebbero, grazie agli effetti correttivi operanti fin dal 2001, di ridurre il *deficit* tendenziale delle Amministrazioni Pubbliche all'1,4% del PIL nell'anno in corso e allo 0,8% nel prossimo, in termini programmatici. In valore, i disavanzi, dopo aver tenuto conto della manovra, ammonterebbero, rispettivamente, a 32.700 e 20.000 miliardi. Per centrare l'obiettivo dello 0,5% indicato nell'aggiornamento del Programma di stabilità dello scorso dicembre, sarebbe necessario ampliare la manovra sin qui disposta di circa ulteriori 6.000 miliardi. Queste valutazioni scontano i maggiori introiti derivanti, per il biennio in esame, dal concordato tributario e previdenziale, così come riportati nella Relazione tecnica del disegno di legge in cui è inserita la norma. Qualora, anziché distribuirle su quattro anni, tali entrate si dovessero concentrare tutte nel 2001, come potrebbe derivare da una contabilizzazione non inaccettabile all'Eurostat, l'anno in corso beneficerebbe di un maggior gettito di circa 6.000 miliardi, con conseguenti minori incassi per oltre 3.300 miliardi nel 2002 e minori entrate anche negli anni successivi. In tal modo, i disavanzi si attesterebbero all'1,1% del PIL nel 2001 e allo 0,9% nel prossimo anno. In ogni caso, pur con un sentiero diverso da quello tracciato nell'ultimo aggiornamento del Programma, il Patto di stabilità verrebbe rispettato in quanto non risulterebbe compromessa la possibilità di ottenere un pareggio di bilancio nel 2003.

Altri paesi, a causa anche del rallentamento dell'attività economica e delle misure di riduzione della pressione fiscale adottate, sperimenteranno scostamenti da quanto indicato negli aggiornamenti dei Programmi di stabilità. Secondo le ultime previsioni della Commissione Europea, infatti, oltre all'Italia, anche Francia, Germania e Portogallo mostrano per il 2001 e il 2002 disavanzi più elevati di quelli riportati nei Programmi. Inoltre, in base a valutazioni più recenti, Istituti di previsione nazionali, sia francesi che tedeschi, stimano peggioramenti dei saldi più consistenti di quelli evidenziati dalla Commissione.

In presenza di una diminuzione della quota sul prodotto delle entrate complessive, provocata dai consistenti sgravi fiscali concessi, l'avanzo primario in rapporto al PIL cala di un solo decimo, dal 5% registrato nello scorso anno al 4,9%, grazie agli effetti della "manovra dei cento giorni", per poi tornare a crescere rispetto al PIL di due decimi di punto

nel 2002. Continua, nel biennio, la discesa del peso degli oneri per interessi sul PIL, che passa dal 6,5% al 6,3% (ma aumenta nel 2001 di oltre tremila miliardi in valore assoluto) e successivamente al 5,9%, con sottostante un andamento al ribasso del tasso medio sui BOT a 12 mesi, che dovrebbe ridursi dal 4,7% registrato nel 2000 al 4,3% nell'anno per stabilizzarsi su tale livello nel 2002.

Secondo l'ISAE, la pressione fiscale nel 2001 cala di mezzo punto attestandosi al 41,9% (2,6 punti di PIL in meno rispetto al picco raggiunto nel 1997), in conseguenza dei notevoli sgravi tributari, che hanno riguardato in special modo le imposte dirette; nel 2002 il peso del fisco scende ancora e si colloca al 41,5% del prodotto.

Nel biennio, nelle previsioni dell'ISAE, il debito pubblico si contrae di circa 7 punti percentuali di PIL, calando dal 110,5% dello scorso anno al 107,2% e successivamente al 103,8% per cento, grazie ai notevoli introiti da privatizzazioni ipotizzati (35.000 e 30.000 miliardi nei due anni).

Per quanto riguarda le principali componenti delle uscite correnti al netto degli interessi, la spesa per consumi finali, pur riducendosi in rapporto al PIL, mostra una accelerazione del ritmo di crescita nell'anno in corso e un deciso rallentamento nel prossimo. Tale andamento riflette, in particolare, la dinamica dei redditi da lavoro dei dipendenti pubblici, che scontano nel 2001 una forte concentrazione del costo dei rinnovi contrattuali del periodo 1998-2001. I consumi intermedi ancora rispecchiano le difficoltà di attuazione della razionalizzazione negli acquisti di beni servizi a livello decentrato di governo. Gli incrementi, tuttavia, scontano le correzioni operate nell'ultimo disegno di assestamento del bilancio. Nel 2001, inoltre, molto sostenuto risulta il tasso di crescita delle prestazioni sociali in natura, a causa dell'evoluzione della spesa sanitaria, legata in larga misura agli effetti dell'abolizione dei *ticket*.

Le erogazioni per prestazioni sociali in denaro evidenziano ancora decrementi dell'incidenza sul PIL nei due anni.

L'evoluzione delle spese in conto capitale risente della classificazione, nella voce relativa agli investimenti, dei proventi per dismissioni patrimoniali, così come richiesto dalle regole europee di contabilità. Nella previsione ISAE si sconta una realizzazione inferiore alle

attese nel 2001. Per questo anno, a fronte dell'obiettivo di 7.500 miliardi indicato nella Relazione di cassa dello scorso aprile, viene ipotizzato un introito di 3.500 miliardi; i rimanenti 4.000 miliardi verranno incassati nel prossimo.

Sul versante delle entrate, la previsione è di una accelerazione della crescita nell'anno in corso (con un + 4,5% dopo il 3,2% del 2000) e di un, successivo, lieve contenimento (+4%). Tale dinamica risente degli effetti derivanti dalla cosiddetta "manovra dei cento giorni" inserita nei disegni di legge recentemente presentati al Parlamento. Il complesso delle norme su emersione del lavoro irregolare, detassazione degli utili reinvestiti, lotto e lotterie, imposte di successione e donazione dovrebbero garantire, secondo l'ISAE, introiti aggiuntivi per circa 7.000 miliardi nell'anno in corso e oltre 8.000 nel 2002. Tale valutazione sconta la realizzazione di quanto previsto dai provvedimenti con una diversa stima, tuttavia, degli effetti della cosiddetta "Tremonti-bis", che comporteranno riduzioni, e non incrementi, di gettito nei due anni in esame, come invece indicato nella Relazione tecnica al provvedimento. Ovviamente, qualora l'operazione di uscita dal sommerso dovesse riscontrare adesioni inferiori a quanto indicato dal nuovo Governo o ritardi di applicazione, gli effetti sul *deficit* sarebbero immediati.

Le imposte dirette, nonostante gli sgravi concessi, la forte caduta degli incassi derivanti dalla tassazione sui *capital gain* e il mancato gettito dovuto alla nuova agevolazione sugli investimenti (che peserà soprattutto nel 2002), mostrano tassi di crescita superiori al 3% in entrambi gli anni. Nell'anno in corso, contribuiscono a tale risultato il favorevole andamento dell'IRPEG, dovuto all'evoluzione dei profitti, e delle imposte sostitutive introdotte tramite il collegato ordinamentale alla finanziaria per il 2000.

Nel 2002 si scontano i rilevanti incrementi di gettito connessi al piano triennale di emersione.

Le imposte indirette evolvono in linea con l'andamento delle basi imponibili; nell'anno in corso, tuttavia, oltre agli sgravi sull'IRAP e agli effetti dei provvedimenti, da poco prorogati, di contenimento delle accise, le entrate risentono del forte decremento del gettito relativo al lotto e lotterie, dovuto anche al ritardo di implementazione del nuovo gioco del BINGO che, insieme alle recenti disposizioni sulla gestione di giochi e scommesse, andrà a beneficio degli incassi del prossimo anno.

La dinamica dei contributi sociali riflette l'evoluzione delle basi imponibili - corroborate dal buon andamento dell'occupazione – e gli effetti di gettito derivanti dal programma di riduzione del sommerso, valutati in 2.400 miliardi nell'anno in corso e in 3.000 miliardi nel 2002.

La fortissima espansione delle entrate in conto capitale del 2001 è dovuta alla contabilizzazione degli introiti ascrivibili al concordato tributario e previdenziale per gli anni pregressi, di cui beneficerà, seppure in maniera minore, anche il prossimo anno in cui peserà l'abolizione dell'imposta sulle successioni e donazioni.

7. I cinque deficit delle Amministrazioni Pubbliche nel 2001 (pari a 19.500, 24.500, 34.500, 45.000 e 62/65.000 miliardi) e il raccordo tra i saldi (fabbisogno di cassa e indebitamento netto di competenza) dei diversi operatori pubblici (Settore Pubblico, Settore Statale, Amministrazioni Pubbliche)

Dalla fine dello scorso anno le previsioni ufficiali relative all'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche sono state più volte riviste al rialzo. Nell'aggiornamento del Programma di stabilità del dicembre 2000 era indicato dal precedente Governo un disavanzo delle Amministrazioni Pubbliche di 19.500 miliardi, pari allo 0,8% del PIL; successivamente, nella Relazione trimestrale di cassa dei primi di aprile, sulla base dei dati di consuntivo del 2000 e in ragione di una revisione verso il basso della crescita attesa per l'anno in corso, il *deficit* era rialzato a 24.500 miliardi, l'1% del PIL. Più recentemente, agli inizi di giugno, il Ragioniere generale dello Stato prospettava, in un "Pro-memoria" rivolto al Ministro Visco, la possibilità di un ulteriore "deborso dell'ordine di 10.000 miliardi", tale da portare il disavanzo intorno ai 34.500 miliardi, l'1,5% del PIL (indicato nella Relazione trimestrale e pari a 2.378.000 miliardi).

Il nuovo Governo, dopo una ricognizione sullo stato dei conti pubblici, ha annunciato che l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche dovrebbe in realtà raggiungere, in assenza di interventi, i 44.500 miliardi, non escludendo la possibilità di un *deficit* pari a 62.000/65.000 miliardi.

La “forchetta” indicata dal nuovo Esecutivo deriva dall’analisi delle informazioni disponibili, relative non all’indebitamento netto della Pubblica Amministrazione, ma al fabbisogno del Settore Statale e a quello del Settore Pubblico, e dalla difficoltà di quantificare il possibile raccordo tra conti di cassa, cioè quelli del Settore Statale e del Settore Pubblico, e conti di competenza, riferiti alle Amministrazioni Pubbliche. Infatti, i raccordi tra i saldi del Settore Pubblico, del Settore Statale e delle Amministrazioni Pubbliche dipendono essenzialmente da tre fattori: le amministrazioni di riferimento, la natura delle operazioni (economiche o finanziarie) e il momento di registrazione delle operazioni (cioè dall’adozione della contabilità di competenza o di cassa).

L’analisi elaborata nel DPEF parte da una revisione delle stime del fabbisogno del Settore Pubblico riportate nella Relazione trimestrale di cassa dello scorso aprile. La stima evidenziata ad aprile di 74.762 miliardi viene “aggiornata” a 93.000 miliardi, tenendo conto degli andamenti in atto, che indicano, come ricordato, un fabbisogno del Settore Statale per il primo semestre del 2001 pari a circa 51.000, a fronte dei 31.653 registrati nello stesso periodo dello scorso anno.

L’ulteriore peggioramento, prima illustrato, sino a 62.000 miliardi e successivamente aumentato a 65.000 nella versione del DPEF presentato al Parlamento, incorpora l’ipotesi che la differenza (il raccordo) tra il fabbisogno del Settore Pubblico e l’indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche ritorni su un livello simile a quello registrato nello scorso anno (30.892 miliardi), anziché attestarsi intorno al valore più elevato indicato nella Relazione trimestrale di cassa di aprile, mantenendo invariato il livello del fabbisogno del Settore pubblico a 93.000 miliardi. La valutazione dei 62.000/65.000 miliardi di *deficit* viene anche ritenuta “prudenziale” nel DPEF, in quanto i raccordi anteriori al 2000 erano di entità ancora minore.

L’ipotesi di un simile deterioramento dei conti pubblici appare poco realistica perché la stima operata dall’ISAE direttamente sui conti delle Amministrazioni Pubbliche non indica scostamenti di tal genere.

E' evidente, tuttavia, la necessità di poter disporre, per un miglior monitoraggio della finanza pubblica, di indicatori infrannuali relativi al conto delle Amministrazioni Pubbliche, alle sue voci di entrata e di spesa.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è, infatti, il saldo rilevante ai fini delle procedure europee di sorveglianza delle finanze pubbliche. Tale saldo viene valutato dall'ISTAT e reso noto, insieme al dettaglio delle entrate e delle uscite da cui è derivato, il primo di marzo dell'anno successivo a quello considerato. In corso d'anno, non esistono dati sull'andamento delle Amministrazioni Pubbliche – solamente nelle Relazioni trimestrali di cassa, da qualche tempo, viene esposta una sommaria stima del raccordo tra saldi del Settore Pubblico e delle Amministrazioni Pubbliche – mentre maggiori informazioni sono disponibili, tempestivamente dal lato della copertura (attraverso i mercati e gli intermediari finanziari) e con ritardi di qualche mese da quello della formazione (per cui sono necessari i bilanci dei singoli enti), circa il Settore Statale e il Settore Pubblico. L'evoluzione di questi ultimi, tuttavia, costituisce un indicatore molto parziale dell'andamento dei conti relativi all'aggregato rilevante a livello europeo. Notevoli sono, infatti, le differenze tra i saldi di questi diversi operatori e può forse risultare utile ricordarne le principali determinanti.

Osservando l'illustrazione riportata, si possono facilmente ricostruire le varie definizioni di operatore pubblico (fig. 1).

Partendo dallo Stato (sia gestione di bilancio che gestione di Tesoreria), considerando la Cassa Depositi e Prestiti e, sino al 1993 (anno della sua soppressione), l'Agenzia per il Mezzogiorno si giunge alla definizione di SETTORE STATALE adottata recentemente dal Tesoro. Sommando al Settore Statale altri Enti dell'Amministrazione Centrale (ad esempio CNEL, Enti di ricerca ecc.), le Amministrazioni Locali e gli Enti Previdenziali, si arriva al SETTORE PUBBLICO. Come si vede, infine, le AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE sembrano coincidere con il SETTORE PUBBLICO del Tesoro; in realtà, rispetto a questo ultimo, vanno aggiunti ANAS e Foreste demaniali (ex-aziende autonome dell'Amministrazione Centrale), e, in particolare, vanno considerati solo gli Enti Pubblici che non producono beni e servizi per il mercato. Le Amministrazioni Pubbliche sono, inoltre, suddivise in Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Locali ed Enti di Previdenza.

Il conto delle Amministrazioni Pubbliche è coerente con la suddivisione degli operatori economici attuata dalla contabilità nazionale, in base alle regole del SEC95¹, che è la più recente versione del sistema europeo dei conti, e permette i confronti internazionali, perché la metodologia di costruzione è stabilita a livello internazionale.

I raccordi tra i saldi dei Settori Pubblico e Statale e delle Amministrazioni Pubbliche, come ricordato, dipendono, oltre che dalle amministrazioni di riferimento sopra citate, dalla natura delle operazioni e dal momento di registrazione delle stesse.

Quanto alla natura delle operazioni, si distinguono operazioni di tipo finanziario (quali concessioni di crediti, partecipazioni azionarie e conferimenti, variazioni di depositi bancari), che non comportano una variazione del patrimonio pubblico ma solo un cambiamento della sua composizione, e operazioni di carattere economico, cioè quelle finali, che incidono sulla domanda aggregata. Solo queste ultime si registrano nel conto delle Amministrazioni Pubbliche, mentre gli altri Settori riportano anche le operazioni di natura finanziaria.

Quanto al momento della registrazione, cioè al criterio di registrazione contabile utilizzato, si distingue tra cassa e competenza economica. I conti del Settori Pubblico e Statale sono costruiti in termini di cassa, quelli delle Amministrazioni Pubbliche in termini di competenza economica.

Secondo il SEC95, il sistema dei conti deve registrare i flussi in base al principio della competenza, ossia allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti e obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti.

Pertanto, ad esempio, la produzione è registrata nel momento in cui è prodotta, e non quando è pagata da un acquirente, e la vendita di un'attività è registrata nel momento in

¹ Il SEC95 individua i SETTORI ISTITUZIONALI in: società non finanziarie, società finanziarie, famiglie, Amministrazioni Pubbliche, e istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie (quelle le cui risorse principali provengono da contributi volontari in denaro o in natura versati dalle famiglie). Il settore delle Amministrazioni Pubbliche comprende tutte le unità istituzionali che producono beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata ai consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori; comprende anche altre unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese. Le unità che producono beni e servizi non destinabili alla vendita sono quelle la cui produzione è offerta in prevalenza gratuitamente o a prezzi economicamente non significativi, cioè per cui le vendite non coprono più del 50% dei costi di produzione. I produttori pubblici le cui

cui l'attività passa da un proprietario all'altro e non quando viene effettuato il relativo pagamento; gli interessi sono registrati nel periodo contabile in cui maturano a prescindere dal fatto che essi vengono effettivamente corrisposti in tale periodo o meno. In alcuni casi, per quanto riguarda il momento di registrazione, è necessaria tuttavia una certa flessibilità. Nella contabilità nazionale si effettuano le stime a partire, generalmente, dai dati del bilancio di cassa degli Enti pubblici, cercando di rettificarli.

Si deve distinguere, tuttavia, il concetto di competenza economica da quello di competenza giuridica, proprio della contabilità pubblica, secondo il quale si individua l'impegno assunto dall'Amministrazione a pagare (o il diritto a ricevere) una certa somma nel corso di un esercizio, indipendentemente dal fatto che la transazione abbia luogo nel medesimo esercizio².

Per un confronto tra i diversi operatori pubblici, nella tabella 3 sono riportati i saldi, per il periodo 1997-2000, dei vari operatori. Per il 2001 vengono indicati i valori tendenziali relativi al Settore Pubblico e alle Amministrazioni Pubbliche, come riportati dalle "Sintesi e conclusioni" del DPEF, apparse sul sito del Tesoro prima della presentazione del DPEF al Parlamento.

Le differenze tra i saldi denunciano una forte discontinuità nel 2000; in particolare, preoccupa la discrepanza tra il fabbisogno delle Amministrazioni Pubbliche, valutato dalla Banca d'Italia dal lato della copertura (81.560 miliardi), e il fabbisogno del Settore Pubblico, calcolato dal Tesoro dal lato della formazione (65.202 miliardi), attraverso anche informazioni derivanti da rilevazioni sui conti degli Enti decentrati, che potrebbero non essere sempre esaurienti o tempestive. I due saldi, infatti, non dovrebbero divergere in modo così consistente, essendo i due operatori molto simili. Ciò indurrebbe a pensare alla possibilità di dover correggere conti di competenza relativi al passato.

vendite coprono più del 50% dei costi di produzione sono classificati tra le società e non tra le Amministrazioni Pubbliche.

² Un esempio, per chiarire la differenza tra competenza giuridica, competenza economica e cassa, può far riferimento agli investimenti pubblici. Nel processo di attuazione della spesa pubblica, nella fase della competenza giuridica, e quindi con l'assunzione degli impegni, l'amministrazione si assume l'obbligo all'attuazione della spesa nei confronti di terzi e ciò implica l'appropriazione di somme stanziare per determinati impieghi, somme che, quindi, sono rese indisponibili per usi diversi. In tale fase si ha l'impatto con l'attività produttiva del sistema economico. La competenza economica dovrebbe registrare, invece, la spesa nel momento in cui il bene di investimento è prodotto. La cassa, infine, registra la spesa per il pagamento di tale produzione, che può avvenire anche dopo diversi anni.

Nella tabella 4, inoltre, rielaborando i dati delle “Sintesi e conclusioni” del DPEF, sono evidenziati i valori delle correzioni per passare dal saldo di cassa del Settore Pubblico a quello di competenza economica delle Amministrazioni Pubbliche, relativamente alle partite finanziarie e alla contabilizzazione competenza-cassa (sia in entrata che in uscita). Le correzioni per la diversa definizione degli operatori pubblici sono “implicite”.

E' da sottolineare il valore “anomalo” del 2000 rispetto al 1999 di talune voci. In particolare, quello della correzione di competenza-cassa riferita alle entrate. Questi scostamenti tra il conto finanziario di cassa del Settore Pubblico e il conto economico di competenza delle Amministrazioni Pubbliche, da una parte, indicano il rischio del formarsi di un sempre crescente ammontare di residui attivi e, probabilmente, la sottostima di talune uscite di competenza (ad esempio relative alla spesa sanitaria); dall'altra, i rilevanti ammontari del raccordo preoccupano in relazione al loro riflettersi sul livello del debito pubblico. Infatti, il *deficit* di competenza delle Amministrazioni Pubbliche migliora, ma la crescita del fabbisogno di cassa delle stesse Amministrazioni si scarica sul debito, con una esigenza sempre più impellente di privatizzazioni.

Tuttavia, se lo scostamento competenza-cassa può derivare da accelerazioni nei pagamenti o rallentamenti degli incassi (con una sostanziale equivalenza, nel tempo, tra gli ammontari complessivi delle due contabilizzazioni), restano da comprendere appieno le cause sottostanti ai valori anomali.

8. La manovra

Le indicazioni di politica economica del DPEF 2002-2006 sono decisamente rivolte, più che ad obiettivi di rientro del *deficit*, allo stimolo della crescita economica, vista peraltro anche come uno strumento utile al riequilibrio dei conti, sia per gli effetti sul gettito, sia perché i *target* di finanza pubblica sono espressi in termini di rapporti sul PIL.

I provvedimenti per i "cento giorni", in particolare, rappresentano un anticipo della manovra per lo sviluppo. Quanto alla normativa sui contratti a tempo determinato, essa recepisce la direttiva comunitaria, relativa all'accordo quadro stipulato dalle organizzazioni di categoria UNICE, CEEP e CE. Nella direttiva si precisa che il rapporto di lavoro *standard* permane la forma “comune” dei rapporti di lavoro, ma che il contratto a tempo determinato, basato su

ragioni oggettive, rappresenta una caratteristica dell'impiego in alcuni settori, occupazioni e attività.

La vecchia disciplina si basava sul principio generale di divieto di apporre un termine al contratto di lavoro, contemplando la possibilità di eccezioni tassative, previste nella normativa legislativa e contrattuale. Si è peraltro assistito ad una progressiva estensione di tali "eccezioni", che ha consentito una certa diffusione di questa tipologia contrattuale. Nel 2000, nel nostro paese, l'incidenza dei rapporti di lavoro a tempo determinato sull'occupazione totale è stata pari al 7,3% (nel 1999 era del 6,8%). Tale quota è più bassa di circa quattro punti rispetto alla media UE (pari all'11,3%), e, in particolare, inferiore a quella di Germania e Francia (rispettivamente dell'11,3% e del 12,8%).

Il provvedimento attualmente in esame appare coerente con la Strategia Europea dell'occupazione, avviata con il Consiglio Europeo di Lussemburgo. In tale ambito si prevede, tra l'altro, "l'incoraggiamento della capacità d'adattamento delle imprese e dei loro lavoratori" (terzo pilastro). L'introduzione di elementi di flessibilità ha, tra l'altro, lo scopo di favorire l'ulteriore sviluppo del settore dei servizi. Coerentemente con la direttiva, è mantenuto il principio del contratto a tempo indeterminato come rapporto di lavoro "standard". L'apposizione del termine si giustifica, infatti, quando esistano "ragioni di carattere tecnico, produttivo organizzativo o sostitutivo". Queste ultime vanno indicate per iscritto nel contratto di lavoro, pena la nullità del termine (art.1).

Il disegno di legge per il rilancio dell'economia (atto S n. 373) comprende le norme volte a incentivare l'emersione dell'economia sommersa e la cosiddetta "Tremonti bis": Quest'ultima è una misura di agevolazione agli investimenti che si distingue da quelle adottate dal precedente Governo, poiché mira non tanto a sanare aspetti distorsivi del prelievo sulle imprese, quanto a stimolare il sistema produttivo, attraverso il riconoscimento di agevolazioni per gli investimenti (si veda l'appendice per un confronto tra i diversi strumenti agevolativi).

Per quanto riguarda gli effetti complessivi sul gettito, si stima che l'utilizzo della cosiddetta "Tremonti-bis" comporti perdite in ciascuno dei due anni in esame. In prima approssimazione, si possono valutare minori entrate pari a circa 1.000 miliardi nel 2001 e intorno ai 4.000 miliardi nel 2002. Tali stime considerano i meccanismi di saldo/acconto

dell'autotassazione e tengono conto della presenza di precedenti sistemi incentivanti (cosiddetta legge Visco e regime della DIT). La differenza rispetto a quanto riportato nella Relazione tecnica (che stima, invece, maggiori incassi di 1.915 e 5.129 miliardi rispettivamente nell'anno in corso e nel prossimo) dipende dalla diversa stima circa il valore complessivo degli investimenti ricadenti nell'ambito di applicazione della nuova legge e di quelli tendenziali. Gli effetti sul gettito stimati nella Relazione tecnica per maggiore IVA, IRPEF, IRPEG e IRAP, in conseguenza dei più alti investimenti in beni strumentali rispetto al loro normale *trend* di sviluppo, nelle stime dell'ISAE erano già scontati in notevole misura nel tendenziale delle entrate. I maggiori introiti, dovuti al provvedimento, si limitano agli effetti derivanti dalla tassazione sugli investimenti aggiuntivi, ben più limitati, stimati dall'ISAE rispetto al tendenziale.

La legge Tremonti, stando al DPEF, si inserisce in un disegno più vasto di riforma del sistema impositivo, che dovrebbe portare ad una riduzione della pressione fiscale di un punto ogni anno per un quinquennio, attraverso l'azzeramento dell'IRAP, la fissazione di un'aliquota IRPEG al 33%, l'attribuzione alle regioni di una partecipazione al gettito di quest'ultima imposta, la fissazione di due sole aliquote - pari al 23% e al 33% - per l'IRPEF, e l'esenzione totale fino a 22 milioni di reddito in funzione della composizione del nucleo familiare, che sembra sarà ottenuta attraverso deduzioni di reddito imponibile per ogni componente. La portata di un simile intervento appare molto ampia, non solo in termini di effetti sulle entrate, ma anche di impostazione generale del sistema fiscale. Infatti, in primo luogo viene rimesso in discussione il meccanismo di finanziamento degli enti decentrati, e in secondo luogo viene proposto un sistema di tassazione delle persone fisiche basato, almeno in parte, sulla famiglia piuttosto che sull'individuo. Entrambe le innovazioni richiedono una definizione molto attenta delle nuove regole, perché la prima implica conseguenze in termini di distribuzione dell'imponibile, e dunque delle risorse, tra le regioni, e la seconda richiede la considerazione di scale di equivalenza e l'adozione di sistemi di accertamento più raffinati.

Con riguardo al problema del tipo di imposta da utilizzare per l'attuazione del decentramento si veda la tabella 5, che presenta la quota di IRPEG e IRAP proveniente da ogni Regione. I dati dell'IRPEG sono distribuiti secondo il domicilio fiscale del contribuente, quelli dell'IRAP (che non comprendono la parte pubblica) secondo la Regione destinataria del versamento; poiché i dati del 2000 nel caso di imprese

multiimpianto sono riferiti alla sede dell'azienda capofila, si riportano anche i dati IRAP del 1998. La ripartizione percentuale del gettito evidenzia, nel passaggio dall'IRAP all'IRPEG, un consistente incremento della quota delle grandi Regioni settentrionali (Piemonte e Lombardia) e del Lazio, e un calo di quasi tutte le altre.

Tra i provvedimenti dei 100 giorni, va ricordato che è stato riproposto alla Camera dei Deputati il provvedimento di delega al Governo per la riforma del diritto societario (atto C 1137), già all'esame del Parlamento nel corso della precedente legislatura. Il DPEF attribuisce grande importanza alla cosiddetta "legge Mirone", nonché alla necessità di dare maggiore incisività ed efficienza al funzionamento della giustizia. Si tratta di obiettivi importanti, che rientrano nel processo di modernizzazione dell'economia e della società italiana, processo che costituisce un aspetto qualificante del programma del Governo.

Contrastante con questa prospettiva appare la decisione delle Commissioni Giustizia e Finanza di eliminare l'articolo 11 del D.D.L. Mirone-Castelli, articolo che prevedeva le sezioni di giustizia specializzate in materia societaria. L'articolo 11 era particolarmente importante per due motivi. In primo luogo in quanto la Mirone liberalizza, e quindi rinvia agli accordi tra privati, le modalità di costituzione delle società e, in definitiva, il contenuto dei rapporti del dare e avere tra i soci. Perché questa contrattualizzazione funzioni in modo 'virtuoso', l'*enforcement* deve essere rapido e deve essere amministrato da magistrati con particolare competenza in tutto ciò che si connette a questa particolare materia (quindi anche gestione di impresa, bilanci, quantificazione del valore di beni immateriali ecc.).

In secondo luogo si può ricordare che, nel Rapporto ISAE di aprile 2001, è stata presentata una analisi econometrica, svolta utilizzando microdati relativi a tutti gli uffici giudiziari italiani, la quale mostra che l'ampiezza della dimensione e la specializzazione dei Tribunali hanno un ruolo determinante per la produttività dei magistrati. L'articolo 11 della Mirone innovava positivamente l'attuale organizzazione giudiziaria sotto entrambi questi aspetti: per la specializzazione, ciò è evidente; per la dimensione, perché queste sezioni erano previste solo nei tribunali sedi di corti di appello (circa una per regione), rompendo l'ormai inefficiente tradizione di capillarità del servizio giudiziario.

La decisione delle Commissioni cancella dunque in un colpo solo il risultato di un lungo e faticoso processo legislativo, riguardante un aspetto chiave per il successo di una riforma fondamentale per il rilancio della nostra economia e dell'efficienza dell'apparato giudiziario.

Interventi di riforma sono previsti nel DPEF anche dal lato delle spese pubbliche. Con riguardo alle pensioni, il Documento ribadisce l'impegno, assunto in fase preelettorale dalle forze che sostengono il Governo, di innalzare a un milione le pensioni più basse, iniziando con i soggetti "più anziani e più deboli". L'argomento è affrontato in un paragrafo dal titolo "pensioni sociali", e pertanto non è chiaro se il provvedimento si riferisca solamente a questo tipo di pensioni, di natura sostanzialmente assistenziale, o a tutte quelle di importo contenuto. Si stima che, se l'incremento ad un milione fosse applicato al caso dei percettori ultrasettantacinquenni di pensioni sociali, il costo della misura toccherebbe i 1.700 miliardi, mentre se fosse esteso alle pensioni minime andrebbero considerati ulteriori 7.700 miliardi circa. Se l'incremento dell'importo fosse assicurato solamente a coloro che non dispongono di redditi familiari diversi dalla pensione, a parte quello imputabile alla prima casa, l'onere potrebbe essere valutato in circa 300-400 miliardi per le pensioni sociali e in 1500-1600 miliardi aggiuntivi per quelle minime. Poiché il provvedimento entrerebbe in vigore gradualmente, si deve ritenere che la maggiore spesa si verificherebbe solo in parte nei primi anni di attuazione.

E' stato osservato che la misura di adeguamento delle pensioni minime potrebbe porre problemi di equilibrio distributivo, che andranno attentamente valutati. Infatti, un incremento dei trattamenti a carattere assistenziale (come le pensioni sociali) o parzialmente assistenziale (come le pensioni minime) apparirebbe iniquo se non fosse accompagnato dall'aumento delle pensioni di natura contributiva inferiori al milione. Inoltre, diverrebbe più acuta la contraddizione tra chi ottiene una prestazione grazie allo sforzo di contribuzione sostenuto durante un'intera carriera lavorativa e chi invece ne riceve una di importo simile perché gli viene offerto un sostegno pubblico, ma sempre nell'ambito del sistema previdenziale. Infine, un ulteriore problema di equità si evidenzerebbe nel confronto tra i soggetti anziani in condizioni di disagio economico, che già godono di prestazioni pensionistiche specifiche, e quelli privi di mezzi, ma di età inferiore, che non ottengono nemmeno un minimo vitale, a meno che non risiedano in uno dei comuni in cui si svolge la sperimentazione del RMI (reddito minimo di inserimento). Se gli interventi in

favore dei soggetti meno benestanti fossero fatti rientrare nell'ambito dell'assistenza, e fossero definiti in un quadro più ampio di sostegno alle famiglie in condizioni di difficoltà economica, sarebbe possibile avvicinarsi maggiormente agli obiettivi distributivi ed assicurare una maggiore trasparenza nell'utilizzo delle risorse.

Il DPEF afferma inoltre che il Governo intende "verificare il ruolo e il peso delle pensioni, che è pari ad oltre 4 punti percentuali di PIL in più rispetto alla media europea".

Per il settore della sanità, il DPEF prevede un maggiore decentramento delle responsabilità ed uno sforzo di contenimento degli esborsi, soprattutto quelli per acquisto di beni e servizi e per la farmaceutica, per la quale è prevista la reintroduzione di tetti massimi.

Come mostrano le previsioni dell'ISAE, il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Programma di stabilità per il 2002 (indebitamento allo 0,5% del PIL) e dal Patto di stabilità per il 2003 (pareggio di bilancio) può essere perseguito, nel rispetto degli impegni europei. I "paletti" che condizionano, però, una loro efficace e durevole realizzazione sono fondamentalmente due: la necessità di misure che agiscano sul fronte delle uscite correnti; l'esigenza di adottare interventi coerenti con la sostenibilità del bilancio pubblico nel lungo periodo, tenuto conto cioè degli effetti dell'invecchiamento della popolazione.

La considerazione di queste due condizioni porta a individuare nella spesa sanitaria e soprattutto in quella previdenziale le due grandi voci di uscita su cui è possibile intervenire. Gli spazi di riduzione della prima appaiono, in verità, limitati. I livelli di spesa pubblica per la sanità non sono particolarmente elevati in Europa (fig. 2), e il nostro Paese, a sua volta (cfr. tabella 6), presenta una quota sul PIL inferiore alla media europea. Da questi dati non si evidenzia una spesa sanitaria fuori controllo. Esiste piuttosto un problema di composizione delle erogazioni, come mostra la tabella 7, che indica le percentuali sul PIL e sul totale delle diverse voci funzionali delle prestazioni sociali nei paesi europei. L'Italia ha la più elevata percentuale sul PIL per pensioni (ottenuta sommando le voci invalidità, vecchiaia e superstiti), ma la meno elevata per quasi tutte le altre voci. Per la salute, spendiamo il 5,7% del PIL, contro il 7,1% della media europea. Questa situazione appare in contrasto con la priorità attribuita dall'Unione Europea agli investimenti in capitale umano, che non consistono soltanto nell'impegno di risorse nell'informatica e nella new

economy, ma in migliori sistemi educativi e sanitari, perché la formazione e lo stato di salute possano rappresentare un elemento di accrescimento dei livelli competitivi di un paese, un "fattore produttivo", che aiuta a rafforzare la stabilità economica e politica, l'efficienza e la flessibilità.

Se la spesa sanitaria italiana non è fuori controllo, bisogna allora riconoscere che c'è un problema – peraltro ampiamente sottolineato nel dibattito sull'argomento - di sottofinanziamento della sanità. Da ciò derivano i *deficit* regionali, che vengono in larga misura coperti dallo Stato *ex post*, e questo meccanismo fornisce a sua volta incentivi perversi alle Regioni.

Va d'altro canto osservato che, dal punto di vista delle disposizioni per garantire il controllo degli esborsi, al momento di avvio del processo di decentramento, la legge Finanziaria per il 2001 offre regole piuttosto rigorose: in caso di formazione di un disavanzo, il Ministero della Sanità accerta i deficit in Conferenza Stato-Regioni, individua le basi imponibili dei tributi regionali e determina gli incrementi di aliquota necessari a coprirli. In caso di mancata delibera regionale di aumento delle aliquote - o di reintroduzione dei ticket, almeno per la parte di disavanzo imputabile alla responsabilità regionale - è previsto l'intervento sostitutivo del Governo. La difficoltà a valutare e monitorare la spesa, e a individuare le cause degli sforamenti, collocandone l'origine nell'ambito delle decisioni di competenza delle Regioni o del Governo centrale rappresenta tuttavia un serio limite all'applicazione delle disposizioni sopra ricordate. Si ritiene, pertanto, che una misura essenziale per garantire un migliore controllo della spesa debba consistere in uno sforzo straordinario per rendere il sistema informativo più affidabile, attraverso il rafforzamento delle strutture di contabilizzazione e valutazione e attraverso un impegno a favore della trasparenza.

Quanto all'ipotesi di aumento o reintroduzione dei *ticket*, può essere opportuno fornire qualche quantificazione.

L'abolizione della compartecipazione alla spesa farmaceutica nel 2001 è stimata in 1700 miliardi, a prescindere dal probabile effetto indotto di incremento dei consumi, che può essere stimato in circa 350 miliardi. Si osservi, però, che uno dei motivi che hanno portato all'abolizione del *ticket* erano le caratteristiche di scarsa equità nella distribuzione di

questo onere tra i cittadini, a causa dei requisiti richiesti per l'esenzione, basati sull'età piuttosto che sulla condizione economica. La realizzazione di meccanismi di selezione degli esenti del tipo "sanitometro" o "riccometro" consentirebbe di rendere socialmente sopportabili le compartecipazioni. Naturalmente, i limiti e i rischi della reintroduzione delle compartecipazioni e dell'adozione del sanitometro sono legati ai costi amministrativi ed alla difficoltà di gestione pratica dello strumento. Tuttavia, alcuni passi avanti nella realizzazione dell'ISEE (Indicatore di situazione economica equivalente) sono stati compiuti, e l'INPS dovrebbe essere pronto a gestire i dati e le dichiarazioni che fanno riferimento al riccometro entro il prossimo ottobre, secondo un comunicato dello stesso Istituto riportato dalla stampa. Sull'archivio INPS i Comuni si baseranno per la concessione di alcune agevolazioni da gestire a livello locale: allo stesso modo, in tempi ragionevoli, si potrebbe pensare di sfruttare anche a livello regionale l'esperienza e gli strumenti tecnici costruiti sino a questo momento.

Nel caso in cui si volesse procedere all'introduzione di un *ticket* sul ricovero ospedaliero, nell'ipotesi che tale *ticket* fosse pari a 10.000 lire per i ricoveri brevi, 50.000 lire per quelli di durata media e 100.000 lire per le degenze prolungate, l'introito sarebbe pari a 300 miliardi circa, con esclusione degli esenti.

Si deve tuttavia osservare che, dal lato della specialistica e diagnostica, la compartecipazione alla spesa attualmente prevista appare molto elevata (copertura totale del costo della prestazione fino ad un massimale di 70mila lire). Sarebbe dunque in ogni caso opportuno non sopprimere la riduzione del massimale prevista dalla legge Finanziaria dell'autunno scorso con riferimento al 2002 (che lo portava a 23mila lire), o almeno realizzarla in parte, anche per riequilibrare il costo con quello dell'eventuale *ticket* ospedaliero, onde ovviare al rischio che si determini un incentivo al ricovero nel caso in cui si debbano affrontare analisi costose. L'onere previsto dalla Relazione tecnica al provvedimento di soppressione dei *ticket* era pari a 2.100 miliardi. Naturalmente, il ricorso a meccanismi di selezione basati sul reddito renderebbe comunque meno drammatico il problema del costo delle prestazioni diagnostiche.

Necessità di riequilibrio della spesa sociale e sostenibilità dei conti pubblici nel lungo periodo indicano nella spesa pensionistica l'area principale di intervento per l'azione di governo. Infatti, le pensioni di vecchiaia e anzianità, pur dopo le tre riforme degli anni

novanta, implicano ancora un larghissimo e crescente livello di uscite pubbliche in percentuale del PIL, perfino ancora nel 2045 una loro ampia quota non sarà coperta dai contributi. In assenza di interventi, le uscite per pensioni si attesteranno nel 2045 al 16% del PIL e il debito pubblico aggiuntivo accumulato dalla sola Sicurezza Sociale, da oggi fino a quel momento, sarà di circa 1.000 miliardi di euro, pari approssimativamente al PIL italiano di un intero anno.

Nel 2001 si presenta la possibilità di adottare misure di un certo rilievo sul settore previdenziale, perché la riforma del 1995 prevede espressamente una verifica dei risparmi ottenuti.

Essa in realtà disponeva (art. 1, comma 5) che tra il 1996 e il 1998, qualora non fossero stati realizzati gli obiettivi quantitativi di contenimento della spesa previdenziale, il Governo avrebbe dovuto modificare i parametri dell'ordinamento previdenziale per ripristinare il rispetto degli obiettivi finanziari. Le modifiche dei parametri avrebbero dovuto riguardare i singoli comparti nei quali si fossero verificati gli scostamenti. Aumenti delle entrate avrebbero potuto essere adottati solo per il limitato periodo necessario alla realizzazione degli effetti della revisione dei parametri e nel comparto in cui si fosse verificato lo scostamento.

A decorrere dal 1998, si sarebbero dovute analizzare nel DPEF le proiezioni per il successivo decennio della spesa previdenziale e, in caso di allontanamento dagli obiettivi quantitativi previsti o di peggioramento degli equilibri patrimoniali e finanziari dei singoli fondi, indicare i provvedimenti da adottare. Il DPEF del 2000 contiene una breve descrizione degli andamenti tendenziali di medio-lungo periodo della spesa pensionistica (fino al 2050) in rapporto al PIL, presentata proprio in adempimento al dettato della legge Dini.

In considerazione del fatto che la piena mise à niveau delle norme della riforma avrebbe richiesto tempo, e per salvaguardare i diritti acquisiti e le attese di chi era prossimo al pensionamento, le parti hanno stabilito nel 1996 di procedere alla verifica dei risultati conseguiti dopo cinque anni, appunto nel 2001. La scadenza del 2001 è dunque frutto del dibattito parlamentare e di un accordo tra le parti sociali.

Si deve inoltre ricordare che il comma 11 dell'art. 1 della stessa legge 335/95 stabilisce che il Ministro del lavoro e della Previdenza Sociale, di concerto con il Ministro del Tesoro, e sentito il Nucleo di valutazione, e anche le Commissioni parlamentari competenti e le parti sociali, ridetermini ogni dieci anni il coefficiente di trasformazione, sulla base delle rilevazioni demografiche e dell'andamento del tasso di crescita effettivo del PIL di lungo periodo rispetto alle dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziale, come rilevati dall'ISTAT.

Le linee di un intervento che abbia efficacia sono note da tempo. Esse implicano: l'innalzamento dell'età pensionabile degli italiani al livello medio europeo (fissando approssimativamente il minimo di un eventuale arco flessibile a sessantacinque anni per i lavoratori di entrambi i sessi); l'eliminazione delle pensioni di anzianità (fatta eccezione per alcuni lavori particolarmente usuranti), che frutterebbe già dal primo anno 3.500 miliardi di lire; l'abbassamento del tasso di rimpiazzo (cioè il rapporto pensione/salario); lo sviluppo gli altri due pilastri del sistema pensionistico, ricorrendo maggiormente ai fondi complementari e mobilitando il TFR.

Di seguito si presentano le stime degli effetti di alcuni interventi, cominciando con l'innalzamento dei requisiti per il pensionamento a partire dal 2002. Attualmente, l'accesso al pensionamento di vecchiaia è consentito a 65 anni per gli uomini e a 60 anni per le donne, con un requisito minimo di 20 anni di anzianità contributiva. Prima di raggiungere tali limiti di età è possibile andare in pensione, nel 2002, se si hanno almeno 57 anni di età (55 se dipendenti pubblici, 58 se autonomi) e 35 anni di anzianità contributiva o, in alternativa, 37 (40 se autonomi) anni di anzianità. Qualora sia eliminata la facoltà di pensionarsi anticipatamente rispetto ai 65 anni di età (60 se donne), con anzianità inferiori ai 40 anni, si otterrebbero riduzioni di spesa pari a circa 3.500 miliardi. Per quanto concerne la possibilità di introdurre, parallelamente all'innalzamento dei requisiti, la modifica delle modalità di calcolo delle prestazioni secondo principi di equità attuariale, va osservato che tale misura, se rimanesse opzionale, non darebbe origine a risparmi né offrirebbe maggiore flessibilità rispetto all'attuale normativa. Infatti, già oggi è prevista la possibilità di optare per la liquidazione della pensione sulla base del sistema contributivo (l'ultima legge finanziaria ha, tuttavia, rinviato al 2003 il termine previsto per l'inizio della facoltà di opzione) ed è presumibile che tale scelta venga fatta dai lavoratori per i quali il nuovo sistema risulti più vantaggioso.

L'estensione pro-rata del metodo contributivo a partire dal 2002 originerebbe risparmi iniziali modesti, dato che la quota contributiva peserebbe nei primi anni in misura minima, ma crescenti nel tempo e risponderebbe a ragioni di equità, tendendo ad omogeneizzare le regole applicate ad assicurati che presentano un diverso momento di inizio della contribuzione. Si stima che nel primo anno si verificherebbero effetti pari a poco più di 100 miliardi, che aumenterebbero nel tempo fino ad arrivare ad un massimo nel 2015 (circa 8.000 miliardi). Va notato che, in questo caso, ritardare l'intervento anche solo di un anno implica una forte riduzione dei risparmi potenziali.

Come è noto, uno schema a ripartizione è particolarmente sensibile ai trend demografici. Da questo punto di vista, il fatto che l'Italia sia in Europa al penultimo posto nel tasso di natalità e in seconda posizione nell'aspettativa di vita, è un fenomeno particolarmente preoccupante. Tali trend suggeriscono che andrebbe sviluppato un sistema pensionistico complementare a capitalizzazione, al fine di integrare quello pubblico.

Fino ad ora, la trasformazione da un sistema basato su un unico pilastro pubblico ad uno misto a più pilastri non si è realizzata in Italia. La dimensione molto modesta dei nostri fondi pensione in rapporto al PIL è documentata dai confronti internazionali sui Paesi europei e su quelli dell'OCSE.

Il DPEF afferma che bisogna rivedere il peso relativo dei contributi alla previdenza di base e a quella complementare, e lasciare ai lavoratori la scelta sull'eventuale uso del TFR ai fini della seconda.

Un aumento delle agevolazioni fiscali, sia a favore del datore sia del lavoratore, potrebbe essere opportuno per incentivare l'utilizzo del flusso del TFR a finanziamento di un fondo pensione.

In particolare, se con riferimento ai soli neo occupati (stimati pari a circa 350.000), si innalzasse la percentuale del TFR devoluto al fondo, che il datore di lavoro può accantonare in sospensione di imposta, dal 3 al 50%, e si riducesse l'aliquota impositiva sui rendimenti ottenuti dal fondo pensione dall'11 al 6%, si potrebbero aprire spazi contrattuali più ampi per gli accordi tra datore e lavoratore, con un onere, in termini di minori entrate, stimabile in circa 105 miliardi annui in media nei primi anni.

Tab. 1 PREVISIONI PER L'ECONOMIA ITALIANA: QUADRO RIASSUNTIVO
(variazioni percentuali salvo diversa indicazione)

| | 2000 | 2001* | 2002* |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Prodotto interno lordo | 2,9 | 2,3 | 2,7 |
| Importazioni di beni e servizi | 8,3 | 5,8 | 8,8 |
| Esportazioni di beni e servizi | 10,2 | 6,1 | 6,4 |
| Spese per consumi delle famiglie residenti | 2,9 | 2,1 | 2,6 |
| Investimenti fissi lordi | 6,1 | 3,3 | 7,2 |
| Contributo alla crescita del PIL | | | |
| - domanda interna (al netto della var. scorte) | 3,2 | 2,2 | 3,2 |
| - variazioni delle scorte ed oggetti di valore | -1,0 | 0,0 | 0,1 |
| - esportazioni nette | 0,6 | 0,2 | -0,6 |
| Saldo estero merci (fob-fob) (1) | 1,5 | 1,7 | 1,4 |
| Saldo conto corrente e conto capitale (1) | -0,3 | 0,0 | -0,2 |
| Tasso di cambio dollaro-euro (livello) | 0,924 | 0,894 | 0,935 |
| Tasso di cambio lira-dollaro (livello) | 2.100 | 2.170 | 2.070 |
| Prezzi materie prime in dollari | 16,3 | -5,5 | 2,0 |
| - energetiche | 50,9 | -5,4 | 0,3 |
| - non energetiche | -3,6 | -5,7 | 2,9 |
| Domanda mondiale | 12,3 | 6,3 | 7,8 |
| Prezzi al consumo | 2,5 | 2,8 | 1,9 |
| Prezzi alla produzione | 6,0 | 2,9 | 0,3 |
| Propensione al consumo (livello %) | 88,4 | 89,2 | 89,7 |
| Retribuzione pro-capite nell'economia | 3,1 | 3,5 | 2,7 |
| Occupazione totale (2) | 1,5 | 1,6 | 1,3 |
| Tasso di disoccupazione | 10,6 | 9,9 | 9,2 |
| Indebitamento netto delle A.P. (1) | -1,5 | -1,4 | -0,8 |
| Avanzo primario delle A.P. (1) | 5,0 | 4,9 | 5,1 |
| Pressione fiscale delle A.P. (1) | 42,4 | 42,0 | 41,5 |
| Debito delle A.P. (in % del PIL) (1) | 110,5 | 107,2 | 103,8 |
| p.m. PIL nominale (3) | 2.257.066 | 2.382.407 | 2.504.364 |

Fonte: ISTAT.

* Previsioni ISAE.

(1) In percentuale del PIL nominale.

(2) In unità di lavoro *standard*.

(3) Miliardi di lire.

TAB. 2 EFFETTO DELLE MISURE DI SOSTEGNO AGLI INVESTIMENTI CONTENUE NELLA MANOVRA DEI CENTO GIORNI (scostamenti percentuali rispetto allo scenario di base e contributi alla crescita del PIL)

| | 2001 | | 2002 | |
|---------------------------------------|------------------|-----------------------------|------------------|-----------------------------|
| | Scostamento % | Contributo alla crescita | Scostamento % | Contributo alla crescita |
| Investimenti (escluse le costruzioni) | 0,6 | 0,1 | 2,2 | 0,3 |
| Investimenti in costruzioni | 0,0 | 0,0 | 1,5 | 0,1 |
| Importazioni | 0,1 | 0,0 | 0,5 | -0,1 |
| PIL | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 0,3 |

Fonte: stime ISAE

Tab. 3

SALDI OPERATORE PUBBLICO (miliardi di lire)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001* |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 1) INDEBITAMENTO NETTO AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (ISTAT) | 53.679 | 58.745 | 37.724 | 34.310 | 44.587 |
| 2) FABBISOGNO AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (al lordo delle regolazioni di debiti pregressi) (Banca d'Italia) | 59.636 | 68.078 | 59.581 | 81.560 | |
| 2bis) Gennaio - Aprile (al lordo delle regolazioni di debiti pregressi) | 46.877 | 44.719 | 49.660 | 47.948 | 63.083 |
| 3) FABBISOGNO SETTORE PUBBLICO (al lordo delle regolazioni di debiti pregressi) (Tesoro) | 64.351 | 70.578 | 50.817 | 65.202 | 93.000 |
| 4) FABBISOGNO SETTORE STATALE (al lordo delle regolazioni di debiti pregressi) (al netto delle regolazioni di debiti pregressi) (Tesoro) | 57.193 52.602 | 68.221 58.453 | 43.118 31.000 | 57.897 49.132 | |
| 4bis) Gennaio - Giugno (al lordo delle regolazioni di debiti pregressi) (al netto delle regolazioni di debiti pregressi) | 25.683 25.232 | 52.659 48.134 | 71.898 67.379 | 38.286 31.653 | 60.800 51.000 |

**DIFFERENZE RISPETTO ALL'INDEBITAMENTO
DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (miliardi di lire)**

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001* |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 5) = 2 - 1 | 5.957 | 9.333 | 21.857 | 47.250 | |
| 6) = 3 - 1 | 10.672 | 11.833 | 13.093 | 30.892 | 48.413 |
| 7) = 4 - 1 | 3.514 | 9.476 | 5.394 | 23.587 | |

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese (2000),
Relazione Trimestrale di Cassa (2000-2001), Relazione Annuale Banca d'Italia (2000),
Supplemento al Bollettino Statistico, Banca d'Italia (2001).

(*) Revisioni stime DPEF 2002-2006.

Tab. 4

**RACCORDO SETTORE PUBBLICO -
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1) (miliardi di lire)**

| | 1999 | 2000 | 2001(*) |
|---|---------|---------|-----------------|
| 1) FABBISOGNO SETTORE PUBBLICO | 50.817 | 65.202 | 93.000 |
| 2) CORREZIONE PARTITE FINANZIARIE | -15.502 | -10.822 | -18.917 |
| 3) CORREZIONI COMPETENZA - CASSA IN ENTRATA | -6.365 | -22.773 | -19.362 |
| 4) CORREZIONI COMPETENZA - CASSA IN USCITA | +8.774 | +2.703 | +2.472 |
| 5) CORREZIONI COMPETENZA - CASSA TOTALI (3+4) | +2.409 | -20.070 | -16.890 |
| 6) ULTERIORI CORREZIONI (dovute alle nuove stime) | 0 | 0 | -12.206 -400 |
| 7) TOTALE CORREZIONI (2+5+6) (corrisponde al punto 6) della Tab.1) | -13.093 | -30.892 | -48.413 |
| 8) INDEBITAMENTO NETTO AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (1-7) | 37.724 | 34.310 | 44.587 |

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati Dpef 2002-2006.

(*) Revisioni stime DPEF 2002-2006.

(1) Le correzioni dovute alla diversa definizione di operatore pubblico sono implicite nelle voci al punto 2), al punto 5) e al punto 6).

Tab. 5

| TOTALE NATURE GIURIDICHE TOTALE ATTIVITA' (1) | IRPEG | | IRAP | | IRAP | |
|--|---------------------------------------|-------|---------------------------------------|-------|---------------------------------------|-------|
| | <i>Anno 2000</i> | | <i>Anno 2000</i> | | <i>Anno 1998</i> | |
| | valori assoluti (miliardi di lire) | % | valori assoluti (miliardi di lire) | % | valori assoluti (miliardi di lire) | % |
| Italia | 55,766 | 100.0 | 40,081 | 100.0 | 40,411 | 100.0 |
| Valle D'Aosta | 118 | 0.2 | 76 | 0.2 | 95 | 0.2 |
| Lombardia | 18,629 | 33.4 | 12,269 | 30.6 | 10,934 | 27.1 |
| Piemonte | 9,188 | 16.5 | 3,884 | 9.7 | 3,947 | 9.8 |
| Friuli-Venezia Giulia | 1,399 | 2.5 | 904 | 2.3 | 999 | 2.5 |
| Trentino-Alto Adige | 817 | 1.5 | 798 | 2.0 | 864 | 2.1 |
| Veneto | 4,905 | 8.8 | 4,050 | 10.1 | 4,217 | 10.4 |
| Emilia-Romagna | 4,896 | 8.8 | 3,816 | 9.5 | 4,066 | 10.1 |
| Liguria | 932 | 1.7 | 871 | 2.2 | 1,012 | 2.5 |
| Toscana | 2,393 | 4.3 | 2,395 | 6.0 | 2,726 | 6.7 |
| Marche | 883 | 1.6 | 913 | 2.3 | 1,009 | 2.5 |
| Umbria | 429 | 0.8 | 441 | 1.1 | 461 | 1.1 |
| Lazio | 7,751 | 13.9 | 4,392 | 11.0 | 4,361 | 10.8 |
| Abruzzo | 575 | 1.0 | 558 | 1.4 | 586 | 1.5 |
| Campania | 977 | 1.8 | 1,396 | 3.5 | 1,533 | 3.8 |
| Molise | 43 | 0.1 | 85 | 0.2 | 102 | 0.3 |
| Basilicata | 80 | 0.1 | 155 | 0.4 | 164 | 0.4 |
| Puglia | 654 | 1.2 | 1,043 | 2.6 | 1,107 | 2.7 |
| Calabria | 128 | 0.2 | 368 | 0.9 | 392 | 1.0 |
| Sicilia | 622 | 1.1 | 1,168 | 2.9 | 1,298 | 3.2 |
| Sardegna | 327 | 0.6 | 491 | 1.2 | 539 | 1.3 |
| Regione ignota | 18 | 0 | 8 | 0 | - | - |

(1) Dati aggiornati al: 25/06/2001

Tab. 6**SPESA SANITARIA PUBBLICA IN PERCENTUALE DEL PIL**

| Paesi | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Austria | 5.3 | 5.3 | 5.6 | 6.0 | 6.0 | 6.4 | 6.3 | 5.8 | 5.8 |
| Belgio | 6.6 | 6.9 | 7.0 | 7.2 | 7.0 | 7.3 | 7.6 | 7.7 | 7.9 |
| Danimarca | 7.0 | 6.9 | 7.0 | 7.2 | 6.9 | 6.8 | 6.8 | 6.8 | 6.8 |
| Finlandia | 6.4 | 7.3 | 7.3 | 6.3 | 5.9 | 5.7 | 5.8 | 5.5 | 5.3 |
| Francia | 6.7 | - | - | - | - | 7.4 | 7.4 | 7.3 | 7.2 |
| Germania | 6.7 | 7.1 | 7.6 | 7.5 | 7.6 | 8.0 | 8.3 | 8.0 | 7.9 |
| Grecia | 4.8 | 4.8 | 4.9 | 4.8 | 4.9 | 4.8 | 4.9 | 4.9 | 4.7 |
| Irlanda | 5.0 | 5.4 | 5.6 | 5.7 | 5.5 | 5.4 | 5.2 | 5.3 | 4.8 |
| Italia | 6.3 | 6.6 | 6.5 | 6.3 | 5.9 | 5.4 | 5.5 | 5.7 | 5.6 |
| Lussemburgo | 6.1 | 6.0 | 6.1 | 6.2 | 6.0 | 5.8 | 5.9 | 5.5 | 5.4 |
| Olanda | 6.1 | 6.4 | 6.8 | 7.0 | 6.8 | 6.5 | 6.0 | 6.0 | 6.0 |
| Portogallo | 4.2 | 4.4 | 4.3 | 4.7 | 4.8 | 5.0 | 5.1 | 5.1 | 5.2 |
| Regno Unito | 5.1 | 5.4 | 5.9 | 6.0 | 5.9 | 5.9 | 5.9 | 5.6 | 5.6 |
| Spagna | 5.4 | 5.5 | 5.8 | 6.0 | 5.9 | 5.5 | 5.5 | 5.4 | 5.4 |
| Svezia | 7.9 | 7.6 | 7.7 | 7.7 | 7.3 | 7.2 | 7.4 | 7.2 | 7.0 |
| Media Ue | 6.0 | 6.1 | 6.3 | 6.3 | 6.2 | 6.2 | 6.2 | 6.1 | 6.0 |

Fonte: Oecd Health Data, 2000

Fig. 1

Definizioni di operatore pubblico
SETTORE PUBBLICO
DEFINIZIONE B.I. (1)

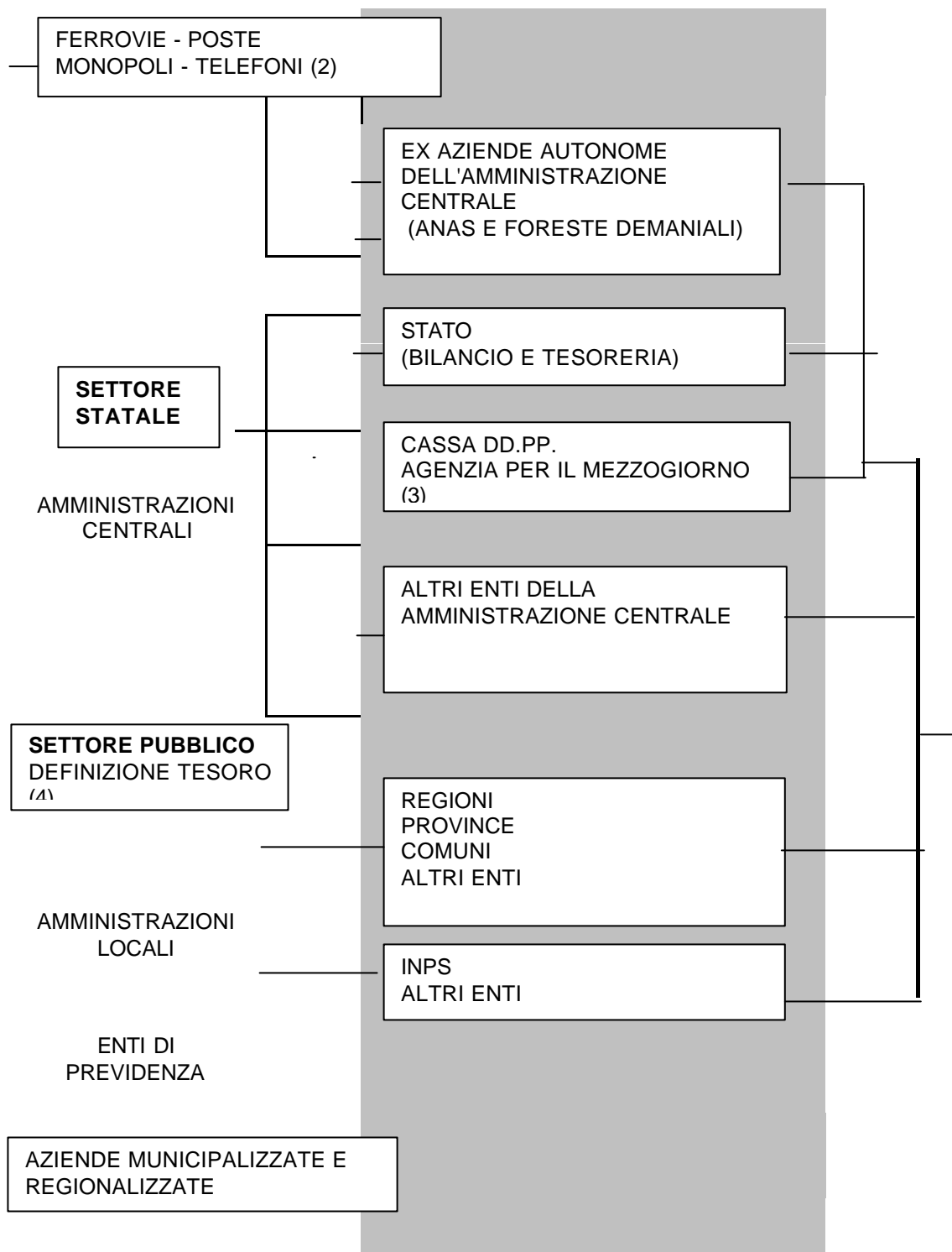


Fig. 2

**SPESA SANITARIA PUBBLICA IN PERCENTUALE DEL PIL
(anno 1998)**

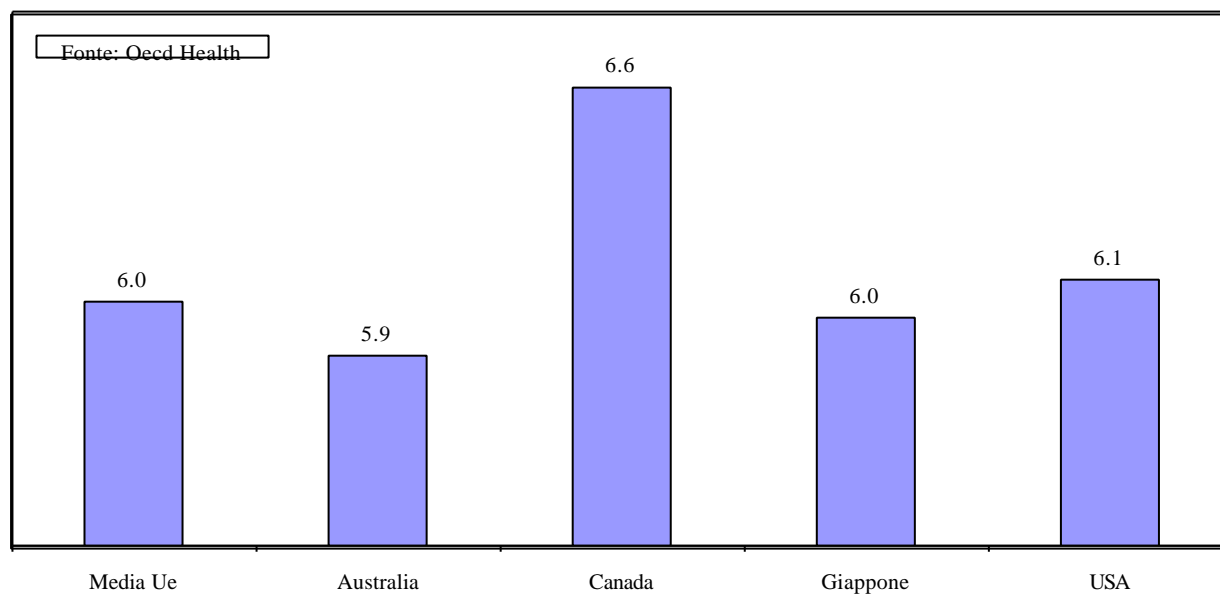


Tabella 7

PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE PER FUNZIONE, 1998

| | Italia | Austria | Belgio | Danimarca | Finlandia | Francia | Germania | Grecia | Irlanda | Lussemb. | Olanda | Portogallo | Regno Unito | Spagna | Svezia | Media 15 |
|---------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>in rapporto al pil</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Malattia | 5.7 | 7.2 | 6.3 | 5.6 | 6.0 | 8.5 | 7.9 | 5.7 | 5.6 | 5.7 | 7.6 | 6.8 | 6.6 | 6.1 | 7.7 | 7.1 |
| Invalidita' | 1.5 | 2.4 | 2.3 | 3.4 | 3.8 | 1.4 | 2.2 | 1.5 | 0.7 | 2.8 | 3.2 | 2.6 | 3.0 | 1.7 | 3.8 | 2.2 |
| Vecchiaia | 13.0 | 10.4 | 8.2 | 11.2 | 8.0 | 11.0 | 11.4 | 10.4 | 2.9 | 9.2 | 9.6 | 7.2 | 10.4 | 8.8 | 12.2 | 10.8 |
| Superstiti | 2.6 | 2.8 | 2.9 | 0.0 | 1.0 | 1.8 | 0.5 | 2.1 | 0.9 | 1.0 | 1.4 | 1.5 | 1.0 | 0.9 | 0.7 | 1.4 |
| Famiglia e maternita' | 0.9 | 2.8 | 2.2 | 3.8 | 3.4 | 2.8 | 2.8 | 1.9 | 1.9 | 3.3 | 1.2 | 1.1 | 2.2 | 0.4 | 3.5 | 2.2 |
| Disoccupazione | 0.7 | 1.5 | 3.3 | 3.4 | 3.2 | 2.2 | 2.5 | 1.1 | 2.4 | 0.8 | 1.9 | 1.0 | 0.9 | 2.8 | 3.1 | 1.9 |
| Casa | 0.0 | 0.1 | n.d. | 0.7 | 0.4 | 0.9 | 0.2 | 0.7 | 0.5 | 0.1 | 0.4 | 0.0 | 1.6 | 0.1 | 0.8 | 0.6 |
| Altro | 0.0 | 0.3 | 0.7 | 1.1 | 0.6 | 0.4 | 0.6 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 1.4 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 1.0 | 0.4 |
| TOTALE PRESTAZIONI | 24.4 | 27.5 | 25.9 | 29.2 | 26.3 | 28.9 | 28.2 | 23.7 | 15.3 | 23.2 | 26.8 | 20.4 | 26.0 | 21.0 | 32.8 | 26.6 |
| Costi amministrativi | 0,6 | 0,5 | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 1,2 | 1,0 | 0,8 | 0,0 | 0,0 | 1,3 | 0,9 | 0,9 | 0,5 | 0,5 | 0,7 |
| Altre spese | 0,2 | 0,3 | 0,6 | : | : | 0,3 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 2,1 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,2 |
| <i>composizione percentuale</i> | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Malattia | 23,4 | 26,2 | 24,5 | 19,3 | 22,7 | 29,2 | 28,1 | 24,1 | 36,6 | 24,6 | 28,5 | 33,2 | 25,2 | 29,2 | 23,4 | 26,8 |
| Invalidita' | 6,2 | 8,6 | 8,8 | 11,6 | 14,4 | 4,9 | 7,9 | 6,2 | 4,8 | 12,1 | 11,8 | 12,6 | 11,6 | 8,1 | 11,6 | 8,3 |
| Vecchiaia | 53,3 | 37,9 | 31,6 | 38,3 | 30,5 | 37,9 | 40,4 | 43,9 | 19,0 | 39,9 | 35,8 | 35,5 | 39,9 | 41,9 | 37,2 | 40,6 |
| Superstiti | 10,7 | 10,3 | 11,2 | 0,1 | 4,0 | 6,1 | 1,9 | 8,7 | 6,0 | 4,3 | 5,3 | 7,2 | 3,9 | 4,3 | 2,3 | 5,1 |
| Famiglia e maternita' | 3,6 | 10,0 | 8,5 | 13,0 | 12,8 | 9,8 | 10,1 | 8,1 | 12,7 | 14,1 | 4,5 | 5,3 | 8,6 | 2,1 | 10,8 | 8,3 |
| Disoccupazione | 2,7 | 5,5 | 12,7 | 11,7 | 12,0 | 7,6 | 8,7 | 4,8 | 15,5 | 3,5 | 7,3 | 4,7 | 3,6 | 13,5 | 9,3 | 7,2 |
| Casa | 0,0 | 0,3 | n.d. | 2,5 | 1,4 | 3,2 | 0,7 | 3,1 | 3,4 | 0,3 | 1,6 | 0,0 | 6,2 | 0,3 | 2,5 | 2,1 |
| Altro | 0,1 | 1,1 | 2,7 | 3,7 | 2,2 | 1,4 | 2,2 | 1,1 | 2,1 | 1,1 | 5,2 | 1,5 | 0,8 | 0,7 | 3,0 | 1,6 |
| SPESA TOTALE | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: EUROSTAT.