

## PRESENTAZIONE

Siamo lieti di poter rispettare la periodicità annunciata in occasione della presentazione del primo Rapporto FREE.

Questo secondo Rapporto, prevalentemente dedicato alla Legge finanziaria 2001, esce a breve distanza dal giorno di divulgazione dei documenti di Bilancio prodotti dal Governo.

Abbiamo chiesto ai collaboratori ed amici di FREE di conseguire un adeguato livello di approfondimento della manovra in tempi utili ad esercitare la nostra funzione di servizio nei confronti dei decisori istituzionali o dei rappresentanti degli interessi legittimi della società civile.

La riflessione prodotta comprende un'ampia serie di problematiche: dalla debole capacità sovranazionale di garantire prezzi trasparenti alle vitali risorse energetiche, al persistente divario tra le economie europee e quella nord-americana, ai ritardi strutturali dell'Italia che questa manovra non affronta.

Ne emerge tuttavia un aspetto particolarmente preoccupante: la dimostrata incapacità del governo nel corso degli ultimi anni di prevedere l'andamento delle entrate, talvolta sottostimate con effetti di "overshooting" fiscale, talaltra sovrastimate con i conseguenti pericoli -a fini di "rientro"- di ricorso all'ulteriore appesantimento della pressione fiscale o alla compressione degli investimenti. Le rinunce a porre sotto controllo la spesa corrente, ridimensionandone il peso abnorme, costituisce poi l'altra faccia di un politica che continua a produrre i primati negativi dell'Italia in Europa.

Il rigoroso governo della finanza pubblica è invece impegno doveroso verso la comunità della moneta unica e verso la dinamica società italiana che chiede di essere accompagnata e non ostacolata nella sua attitudine diffusa a produrre ricchezza.

Il nostro originale modello econometrico -che si va ulteriormente affinando- non può che confermare andamenti meno ottimistici rispetto a quelli ufficiali, in assenza degli shock positivi già simulati nel primo Rapporto.

In particolare, solo un deciso utilizzo della leva fiscale può produrre quel circolo virtuoso da cui possono discendere ben più elevati livelli di sviluppo, occupazione e benessere distribuito. Lo stesso contenimento della spesa, che dovrà procedere di pari passo con la riduzione della pressione fiscale, può essere accettato da una società civile che ha già dimostrato di comprendere la differenza tra l'uovo di oggi e la gallina di domani.

Non a caso molti di noi hanno avuto la fortuna di vivere -a vario titolo- la straordinaria esperienza formativa dell'accordo di San Valentino e del successivo referendum sul taglio della scala mobile. Ora come allora un quesito posto in modo chiaro ed affidabile può incoraggiare la grande maggioranza degli italiani ad accettare la scommessa di un "New Deal" in luogo della consuetudine a logore garanzie e a piccoli privilegi apparenti.

FREE è nata per accompagnare e sostenere questo nuovo corso attraverso una ricerca economica quanto più rigorosa ed obiettiva. Confidiamo che anche questo secondo Rapporto possa risultare utile a tutti coloro che non si accontentano delle verità ufficiali, delle facili promesse, del consenso opportunistico come delle critiche superficiali.

Renato Brunetta e Franco Frattini

**Al II° Rapporto Free hanno collaborato: Renato Brunetta, Giuliano Cazzola, Ernesto Felli, Franco Frattini, Luca Mastrofrancesco, Roberto Maviglia, Filippo Mazzotti, Domenico Sugamiele, Stefano Torda, Giovanni Tria.**

**Il modello econometrico è stato realizzato da Ernesto Felli e Giovanni Tria.**

**Un ringraziamento particolare a Enrico Cisnetto, Maurizio Leo, Gianfranco Polillo, Beniamino Quintieri, Maurizio Sacconi e Claudio Zucchelli per avere letto e commentato l'intero rapporto.**

**I testi e l'editing sono stati curati da Maria Luisa Greco.**

**Fabio Schettini ha curato i servizi generali e la comunicazione.**

# INDICE

## Presentazione

### Parte Prima: la legge finanziaria 2001

<b>1. L'Italia è in Europa: vincoli e furbizie</b>	<b>p. 6</b>
<b>2. L'analisi dei documenti di bilancio</b>	<b>p. 11</b>
<b>2.1 Le entrate</b>	<b>p. 11</b>
<b>Approfondimento n. 1:</b>	
<b>Fisco collaborativo e allargamento della base imponibile</b>	<b>p.17</b>
<b>2.2 Le spese</b>	<b>p.19</b>
<b>Approfondimento n. 2:</b>	
<b>I trasferimenti a regioni ed enti locali</b>	<b>p.21</b>
<b>Approfondimento n. 3:</b>	
<b>La spesa per il personale</b>	<b>p.23</b>
<b>Approfondimento n. 4:</b>	
<b>Gli acquisti di beni e servizi</b>	<b>p.25</b>
<b>Approfondimento n. 5:</b>	
<b>La previdenza</b>	<b>p.28</b>
<b>Approfondimento n. 6:</b>	
<b>La sanità</b>	<b>p.29</b>
<b>Approfondimento n. 7:</b>	
<b>Gli investimenti nelle aree depresse e gli incentivi all'emersione</b>	<b>p.30</b>
<b>3. Conclusioni</b>	<b>p.33</b>
<b>Approfondimento n. 8:</b>	
<b>Bilancio "economico" e analisi dei costi</b>	<b>p.34</b>
<b>Approfondimento n. 9:</b>	
<b>Le obbligazioni degli enti territoriali</b>	<b>p.35</b>

### Parte seconda: L'aggiornamento della previsione macroeconomica

<b>1. Premessa</b>	<b>p.38</b>
<b>2. La vecchia e la nuova previsione</b>	<b>p.40</b>
<b>3. La manovra di finanza pubblica</b>	<b>p.43</b>
<b>Approfondimento n. 10:</b>	
<b>Congiuntura petrolifera, formazione dei prezzi e speculazioni</b>	<b>p.46</b>
<b>Approfondimento n. 11:</b>	
<b>Gli effetti sulle famiglie dei principali benefici fiscali</b>	<b>p.47</b>
<b>Approfondimento n. 12:</b>	
<b>Il maggiore costo dell'energia sulla spesa delle famiglie</b>	<b>p.49</b>

**PARTE PRIMA:**  
**LA LEGGE FINANZIARIA 2001**

## 1. L'Italia è in Europa: vincoli e furbizie

Una valutazione attenta degli obiettivi, che il Governo italiano intende perseguire negli esercizi finanziari 2000 e 2001, non può prescindere dal più generale contesto europeo. La scadenza del 2002 – nel marzo scompariranno le monete nazionali – si avvicina rapidamente e con essa le condizioni di competitività diverranno più dure. Occorre, pertanto, utilizzare al massimo questo intervallo se non per migliorare, almeno per non peggiorare una situazione che presenta più di un aspetto problematico. Le condizioni generali che riassumono questo svantaggio sono note: ragioni di carattere strutturale – scarsa presenza di grandi e medie industrie, specializzazione produttiva nel comparto delle *commodities* nei settori tradizionali, ulteriore perdita delle quote mercato nelle aree non favorite dalla svalutazione dell'euro, forte caduta nella bilancia dei pagamenti, che rischia di risultare, per la prima volta dal 1992, in disavanzo, e così via – e di carattere finanziario – peso del debito pubblico, elevata inefficienza della pubblica amministrazione, crescente squilibrio tra Nord e Sud, seppure mitigato dai più recenti rilievi dell'ISTAT, assenza di investimenti nelle risorse umane.

Sembrerebbe trattarsi di problemi di medio e lungo periodo, la loro soluzione, seppure procrastinata nel tempo, richiede tuttavia una coerenza che si manifesta soprattutto nel breve termine. Da qui la necessità di una verifica attenta dei comportamenti seguiti a livello istituzionale, onde trarre elementi utili sia ai fini del necessario giudizio di responsabilità, che per individuare i possibili correttivi. L'analisi del quadro europeo – nel confronto delle *policies* indicate dai vari paesi nei rispettivi programmi di stabilità – può consentire di perseguire entrambi gli obiettivi. Il dato di partenza è il migliorato quadro congiunturale. Miglioramento, per la verità, che presenta ancora forti margini di incertezza, dovuti soprattutto sia ai rapporti tra il ciclo europeo e quello americano che all'andamento del prezzo del petrolio e alla sua profonda iterazione con fatti ed avvenimenti, che riguardano sia la politica che l'economia.

Vorremmo ricordare le previsioni fatte in primavera dalla Commissione europea.<sup>1</sup> Nel 2000 il ritmo medio di crescita, per l'area dell'euro, era previsto pari al 3,4 per cento. Il rapporto deficit – PIL era valutato in media allo 0,9 per cento, con un miglioramento dello 0,3 per cento, ottenuto grazie ad una riduzione del peso fiscale dello 0,6, delle spese primarie dello 0,7 e di quella per interessi dello 0,2. Per l'Italia era invece ipotizzato un deficit pari all'1,5 per cento da conseguire grazie ad un contenimento delle spese primarie dello 0,6 del PIL di un altro 0,5 per cento della spesa per interessi ed una riduzione fiscale dello 0,6 per cento.

In che misura questi impegni programmatici sono stati rispettati? Nel 2000, secondo le indicazioni della Nota di aggiornamento al DPEF 2001 – 2004, la pressione fiscale dovrebbe attestarsi su un valore pari al 43,2 per cento del PIL, con una leggerissima flessione rispetto al consuntivo del 1999, che aveva fatto registrare un valore pari al 43,3 per cento. Il Programma di stabilità<sup>2</sup> del dicembre 1999 prevedeva, invece, obiettivi più ambiziosi. Le entrate complessive, nella versione programmatica, erano valutate nel 46,3 del PIL, contro una

---

<sup>1</sup> European Commission: Public finances in EMU – 2000 pag 20 e seguenti

<sup>2</sup> Ministero del Tesoro: Programma di stabilità dicembre 1999 pag.16

previsione del successivo DPEF del 46,8 per cento, con una differenza quindi di mezzo punto di PIL ed in netto contrasto con le indicazioni della Commissione europea.

Il quadro non sembra mutare per il 2001. Le previsioni della Commissione scontavano, per l'area dell'euro, una crescita del PIL, del 3,1 per cento. Ciò avrebbe dovuto consentire una riduzione media del deficit ad un livello dello 0,8 per cento del PIL, quale conseguenza di una riduzione della spesa primaria e della pressione fiscale dello 0,9 per cento e della spesa per interessi dello 0,2 per cento del PIL. L'Italia doveva risultare in linea in termini di rapporto deficit – PIL e contemporaneamente presentare una riduzione del carico fiscale e delle spese per interessi pari allo 0,3 per cento, nonché una riduzione della spesa primaria pari al doppio: lo 0,6 per cento del PIL. Le nuove previsioni, indicate dalla Nota di aggiornamento, modificano in misura rilevante i parametri richiamati. Il rapporto deficit – PIL conferma il dato comunitario dello 0,8%, operando un'ulteriore riduzione rispetto alle previsioni del DPEF, che lo volevano attestato sull'1 per cento. La spesa per interessi dovrebbe invece diminuire di circa 2000 miliardi, con una caduta in termini di PIL, pari a 0,35. La pressione fiscale e la spesa primaria scendere di 0,8 punti. In altri termini: le previsioni contenute nel DPEF ipotizzano una riduzione della pressione fiscale per il 2001 dal 43,2 al 42,4 per cento, accompagnata da un corrispondente contenimento della spesa primaria dal 37,7 del 2000 al 37 per cento del PIL. Qualora simili obiettivi fossero perseguiti ci troveremo di fronte ad un comportamento virtuoso assolutamente esemplare. Rispetto agli impegni contratti con il Programma di stabilità, l'Italia rispetterebbe il limite più basso di deficit – meno 2 decimi di punto di PIL rispetto al DPEF – presenterebbe una riduzione della spesa primaria superiore di un terzo a quanto originariamente preventivato, otterrebbe una riduzione fiscale pari ad oltre 2 volte e mezzo gli obiettivi, a suo tempo, indicati. E' realistico tutto ciò?

Sarà interessante leggere, in proposito, il testo del prossimo Programma di stabilità, ma soprattutto i dati a consuntivo che l'ISTAT renderà noti nel marzo 2001. Nel frattempo non si può che sperare nella clemenza della Commissione europea, che dovrebbe avallare le più rosee previsioni. Ma su questa seconda eventualità è necessario avanzare più che un dubbio. La Commissione, innanzitutto, non è condizionata dalle esigenze politiche che, molto spesso, trasformano il Parlamento in un giudice acquiescente. L'imminenza delle scadenze elettorali – è inutile illudersi del contrario – rende più forte il legame tra le forze politiche ed il loro retroterra sociale, riducendo la normale dialettica istituzionale tra l'esercizio di una attività di governo e la funzione di controllo. Inoltre la Commissione gode di un apparato conoscitivo di tutto rispetto. I conti sono presentati secondo regole statistiche – il SEC 95 – meno incerte di quelle che guidano, a vista, l'azione del governo<sup>3</sup>. Ha, poi, a sua disposizione un panorama più ampio – i conti normalizzati di tutti i paesi europei – che le consente confronti e valutazioni incrociate. Senza contare, infine, il supporto attivo di centri internazionali, come l'OCSE o il Fondo monetario internazionale, che per statuto sostengono l'attività dei governi, ma non quella dei parlamenti. Insomma: l'insieme di queste considerazioni porta alla conclusione che non sarà facile convincere i nostri *partners*, come del resto non sarà facile convincere il Parlamento e tutti gli osservatori dotati di sufficiente indipendenza e conoscenza.

---

<sup>3</sup> Si veda in proposito la dura polemica che ha accompagnato in Senato il varo dell'assestamento per l'esercizio finanziario 2000 e l'accusa di "falso" lanciata più volte da esponenti dell'opposizione, nei confronti del Governo, accusato di non aver rispettato alcuna regola di correttezza non solo contabile, ma istituzionale.

Del resto la Commissione europea non gode solo di un apparato conoscitivo molto sofisticato. E' soprattutto portatrice di una cultura che mal si concilia con l'approssimazione e la leggerezza della creatività finanziaria. I criteri messi a punto, nella riunione ECOFIN del 22 febbraio 2000, attraverso i quali vagliare le politiche fiscali dei singoli governi, sono rigorosi e lasciano poco spazio per gli aggiramenti. Essi sono riassumibili in quattro principi che è bene richiamare, per poi valutare in che modo essi si rapportano alla situazione italiana. Essi possono essere così enunciati:

- **in mancanza di un equilibrio strutturale del bilancio, il contenimento della pressione fiscale deve essere accompagnato da una riduzione effettiva della spese, specie di natura corrente**
- **le riduzioni di imposte non devono essere di carattere pro – ciclico**
- **le riduzioni fiscali devono accompagnarsi a modifiche strutturali nel modo di funzionamento del sistema economico**
- **i paesi con alto debito devono innanzitutto preoccuparsi del suo contenimento**

**Iniziamo dal primo punto.** Che il bilancio italiano non sia in equilibrio è dimostrato dal fatto che il deficit si manterrà, secondo le pur rosee valutazioni governative, fino al 2003, come indicato dalla Nota di aggiornamento del DPEF. Nel 2000 la riduzione del carico fiscale sarà sperimentato per la prima volta<sup>4</sup>. In corso d'anno, infatti, una serie di misure agevolative hanno consentito di ridurre il prelievo fiscale per circa 23.000 miliardi, un punto di PIL. La riduzione è avvenuta in due distinti momenti: la prima volta con la finanziaria per l'anno 2000, che ha restituito circa 10.000 miliardi, la seconda volta con il decreto 30 settembre 2000, n. 268 che dovrebbe restituire poco più di 13.000 miliardi. In entrambi i casi i provvedimenti avevano a monte maggiori entrate fiscali, dovute ad un eccesso di prelievo rispetto alle previsioni governative, ossia ad un *rigorismo tributario* che andava ben oltre i desideri del Ministro delle finanze e delle "riforme fiscali varate nel 1997"<sup>5</sup>. Finora, tuttavia, la riduzione è stata solo virtuale, non essendo possibile valutare – si vedrà a consuntivo nel marzo 2001 – il suo grado di attuazione e di efficienza rispetto ai risultati che si intendeva realizzare. A livello di previsione, tuttavia, - perché di questo si tratta – sono evidenti alcune incongruenze, su cui ci fermeremo con maggiore attenzione nelle pagine successive del rapporto. Qui va solo notato che mentre la copertura degli sgravi disposti con la "legge finanziaria" è stata accertata sul piano sostanziale dal successivo consuntivo del marzo 2000 – che ha fatto registrare, come già detto, un eccesso di pressione fiscale – per quella del decreto legge si manifesta più di un dubbio, dovuto alla contraddittorietà degli elementi valutativi forniti ed alla scarsa *fairness*, se è consentito utilizzare un termine anglosassone, dimostrata. L'imminenza della campagna elettorale avrebbe voluto che il Governo, proprio per sottrarsi alle accuse di voler alimentare un ciclo favorevole alle proprie sorti politiche, dimostrasse con accresciuto rigore – che invece è mancato – la fondatezza delle sue previsioni. Sta comunque il fatto che, a livello di previsione, le maggiori entrate indicate nel bilancio di assestamento

---

<sup>4</sup> Per la verità una riduzione della pressione fiscale si è verificata anche nel 1998 grazie alla restituzione parziale della cosiddetta "tassa per l'Europa". Senonchè l'anno precedente essa aveva raggiunto il picco massimo – superiore anche al 1992 – di tutto il decennio. Si vedano le tavole ed i grafici presentati dal Governatore della Banca d'Italia alle Commissioni riunite (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei deputati e del Senato nella seduta del 18 luglio 2000

<sup>5</sup> European commission: op. cit. pag. 96

sono destinate per il 52 per cento a copertura di maggiori spese e solo per il 32 per cento a riduzione di imposte. Il riequilibrio di bilancio prefigura, pertanto, un ulteriore sviluppo dell'intermediazione finanziaria dello Stato.

**Secondo punto.** Le riduzioni di imposta – sostiene la Comunità – non devono essere pro – cicliche. Il problema è talmente sentito dall'aver spinto la Banca centrale europea ad un duro monito, nel timore che per il 2001 “il disavanzo strutturale registri un probabile aumento”.<sup>6</sup> L'invito vuole evitare che gli “obiettivi di bilancio” determinino “un impulso prociclico”. Nel caso italiano questo pericolo è particolarmente evidente. Per il 2000 un tasso di crescita del 2,8 per cento reale, se sarà mantenuto, si colloca al secondo posto – nel 1995 la crescita fu del 2,9 per cento – nel decennio. La manovra impostata dal governo vuole essere quindi di carattere pro-ciclico e rischia di determinare effetti perversi che si manifesteranno nel 2001. Le incognite sono diverse. La prima riguarda l'effettivo rispetto dei parametri indicati nel rapporto deficit – PIL. Da più parti si temono effetti di *window dressing* cioè di allestimento delle vetrine, volti a presentare con ritocchi di facciata una situazione più rosea di quanto in effetti non sia. Il tutto motivato da valutazioni contenute nella Relazione previsionale secondo la quale “l'evoluzione del conto delle Amministrazioni pubbliche” sarebbe in linea con “l'obiettivo di indebitamento netto fissato per l'anno”.<sup>7</sup> E quindi tale da non legittimare ulteriori sgravi fiscali. Del resto non sarebbe la prima volta che si ricorre ad un pizzico di “furbizia” come ha dimostrato Luigi Spaventa, nel suo bel saggio sull'ingresso dell'Italia nell'UEM.<sup>8</sup> Solo che allora vi fu anche “virtù”, mentre oggi questo secondo elemento è per lo meno incerto. Ma le preoccupazioni maggiori riguardano il quadro macro – economico. Le previsioni per il 2001 sono meno brillanti di quanto ipotizzato dai documenti governativi. I quali sono comunque costretti a riconoscere l'ipotesi di una “decelerazione del commercio estero”<sup>9</sup> con una conseguente caduta delle esportazioni nette sulla dinamica del PIL: dal + 0,4 del 2000 allo –0,1 del 2001. Gli effetti del possibile modesto incremento dei consumi privati sarà soddisfatto, con ogni probabilità, da maggiori importazioni.

**Terzo punto:** le riduzioni fiscali devono accompagnarsi a modifiche strutturali nel modo di funzionamento del sistema economico. Può sembrare un ragionamento ovvio, ma non lo è. O almeno il Governo si comporta come se non lo fosse. Lo dimostra la destinazione del famoso “bonus” fiscale, volte ad alimentare non “una pioggerellina di marzo”, come aveva temuto il Presidente del Consiglio, ma un vero e proprio temporale. L'interrogativo era ed è se le istanze elettorali devono prendere il sopravvento su qualsiasi altra considerazione o se non si poteva fare altrimenti. I suggerimenti in proposito non mancavano. Il Fondo monetario internazionale<sup>10</sup>, ad esempio, aveva proposto di abbattere di qualche punto il cuneo fiscale. Ne sarebbe derivato un sollievo per i giovani disoccupati e la possibilità di acquisire un maggior margine di competitività nei confronti della concorrenza estera. Elemento, quest'ultimo, su cui ha particolarmente insistito la Confindustria. Ma la stessa CGIL, per bocca del suo segretario generale, era particolarmente favorevole ad una politica di incentivazione al lavoro. Non è stato così ed a questo obiettivo è stato destinato solo un piccolissimo rivolo di risorse, rivolte invece alla più vasta platea di elettori, anche se poi si tratterà di vedere l'effettivo ritorno elettorale. Un aumento della base occupazionale del Paese non è solo un valore in sé, ma rappresenta il volano per uno sviluppo più complessivo.

---

<sup>6</sup> Banca centrale europea: bollettino mensile settembre 2000 pag. 46

<sup>7</sup> Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2001, pag. 37

<sup>8</sup> L. Spaventa: Astuzia o virtù. Edizioni Donzelli

<sup>9</sup> Relazione previsionale, op. cit pag. 17

<sup>10</sup> FMI: Italy, selected issues - Staff country report n. 00/82 capitolo 1

Consente cioè di far fronte, in misura maggiore, sia ai problemi degli squilibri previdenziali che a quelli di natura demografica. Far lavorare i giovani, in altri termini, significa ridurre l'esposizione al rischio di una popolazione, che ha tassi di invecchiamento inferiori solo al Giappone. Su questi temi, del resto, ha particolarmente insistito l'ultimo rapporto OCSE sull'Italia.<sup>11</sup> Ma quelle "prediche" sono rimaste inascoltate.

**Quarto punto:** il debito. Su questo problema non è necessario dilungarsi. La dimensione di questo handicap è sotto gli occhi di tutti. In una prospettiva di medio termine, segnata dal prevalere delle nuove spinte al peggioramento delle ragioni di scambio con i prodotti petroliferi, quella strozzatura rischia di stringersi alla gola dell'economia. Del resto nel 1999 la riduzione delle spese per interessi fu pari a 17.100 miliardi, nel 2001, secondo le previsioni – ancora al netto dei più recenti aumenti dei tassi decisi dalla BCE – sarà invece pari a 173 miliardi. E' venuta così meno la disponibilità di una risorsa, che ha accompagnato l'intero risanamento italiano. E lo stesso può dirsi per le entrate straordinarie. Il Governo non ha più gioielli di famiglia da vendere. Le privatizzazioni sono state quasi tutte completate. Bene? Male? Non è questa la sede per discuterne. Resta qualche residuo – l'ENEL, l'ENI e poco altro ancora – che non darà certo i frutti delle precedenti cessioni. La riduzione del debito può quindi essere solo conseguenza di avanzi di bilancio e di maggior tassi di crescita del reddito nazionale. Ma è proprio in questo secondo campo che si registrano le delusioni maggiori. "Per tutti gli anni '90, l'Italia ha fatto registrare un marcato rallentamento, con una crescita media annua del PIL pari solo all'1,2 per cento, contro un 2,2 per cento degli anni '80": questo è l'incipit con cui la Commissione europea inizia un suo famoso rapporto sull'Italia.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> OCSE: Italia, maggio 2000

<sup>12</sup> European Commission: Italy's slow growth in the 1990s

## 2. L'analisi dei documenti di bilancio

### 2.1. Le entrate

#### Considerazioni sui dati disponibili

A tutta la prima settimana di ottobre, e cioè dopo oltre nove mesi dall'inizio dell'esercizio finanziario, il Ministero delle Finanze **non ha ancora reso noti i dati concernenti le entrate tributarie accertate nel corso del 2000**. Infatti, gli ultimi dati disponibili in proposito si riferiscono al 31 dicembre 1999.

Tale comportamento, peraltro decisamente inusuale, rende oggettivamente difficile, per un osservatore esterno, seguire la effettiva dinamica degli introiti in corso d'anno. Ciò, oltre ad ostacolare l'elaborazione di previsioni e di stime da parte di organismi non governativi, rappresenta decisamente una deviazione rispetto a quei principi di trasparenza che dovrebbero in ogni momento ispirare l'azione dell'esecutivo.

Di conseguenza, appare arduo sia formulare previsioni sull'andamento complessivo delle entrate per il 2000, sia soprattutto analizzare la composizione di queste ultime, circostanza che impedisce di far luce sui reali trend delle singole componenti, al fine di individuare con esattezza tutte le determinanti del cosiddetto "bonus fiscale", nonché la relativa natura di maggiore o minore strutturalità.

Ciò posto, appare a maggior ragione **difficile verificare la bontà delle previsioni ufficiali di bilancio per il 2001**, che ovviamente dovrebbero essere formulate sulla base degli andamenti osservati nel corso del 2000.

Gli unici dati al momento disponibili riguardano gli incassi tributari aggiornati al 31 Agosto del 2000, peraltro esposti in forma non completamente disaggregata. Non si può tacere come la pubblicazione di tali dati sia avvenuta solamente dopo la presentazione dei documenti di bilancio per il 2001.

Ad ogni modo, al di là di tutte le considerazioni, la vera "sfida" consiste nello stimare **quanta parte dell'incremento del gettito fiscale sia dovuta** all'allargamento delle basi imponibili, alla attività di controllo dell'Amministrazione finanziaria e comunque, più in generale, **alla riduzione delle aree di evasione parziale o totale**.

#### Analisi del "bonus" fiscale per il 2000

Messa in luce la scarsità dei dati disponibili, è comunque possibile affermare che l'andamento del prelievo tributario, nei primi otto mesi dell'anno, ha registrato complessivamente un incremento del 6,6%, in termini di cassa, rispetto allo stesso periodo del 1999.

In realtà, quello che ad una analisi poco attenta potrebbe apparire un buon andamento delle entrate, costituisce, tra l'altro, la risultante di alcuni fattori che vanno considerati con attenzione:

- si è riscontrata una crescita del gettito IVA (+14,3%) riconducibile anche ai noti interventi in materia di ristrutturazioni edilizie, oltre che agli effetti del notevole incremento del prezzo del petrolio;
- l'IRPEG ha subito una contrazione di oltre il 7%, dovuta soprattutto al cattivo andamento dell'autoliquidazione;
- l'IRPEF ha evidenziato una crescita del 3,8%, sebbene i dati relativi all'autoliquidazione mostrino un'inversione di tendenza (-2,2%);
- l'imposta sostitutiva sui fondi d'investimento ha segnato una notevolissima crescita, con un gettito complessivo di 13.450 miliardi (+572%).

Da quanto esposto emerge un basso grado di strutturalità nell'incremento delle entrate. Da un lato, infatti, l'andamento delle imposte dirette mostra alcuni segnali di criticità, dall'altro, invece la dinamica dell'IVA potrebbe attenuarsi una volta venuti meno gli accennati fattori contingenti che ne hanno favorito l'andamento.

Tuttavia, la componente maggiormente volatile delle entrate si può individuare nell'imposta sostitutiva sui fondi di investimento. Infatti, il gettito di tale imposta dipende principalmente dall'andamento dei mercati finanziari, notoriamente erratico ed al momento non brillante.

Incorporando già gli effetti del Decreto Legge 268/2000 (che prevede un alleggerimento fiscale complessivo di 13.000 miliardi circa), il gettito tributario in termini di competenza dovrebbe crescere, rispetto al 1999, al massimo del 2%.

Le proiezioni appena esposte risultano suffragate dalle previsioni assestate – nonché comprensive degli effetti del richiamato decreto – riportate nel bilancio di previsione per il 2001 a legislazione vigente (cfr. Tabella n. 9).

In tale documento, i previsti accertamenti di entrata ammontano – al netto dei rimborsi IVA e delle regolazioni contabili – a circa 613.500 miliardi.

### **Le previsioni per il 2001**

Cercheremo ora di procedere ad una complessiva valutazione delle previsioni di gettito per il 2001 sulla base dei documenti ufficiali resi noti dall'Esecutivo.

In particolare, il Governo nel Bilancio 2001 a legislazione vigente (dunque, come ricordato, già comprensivo degli effetti del decreto legge 268/2000) formula una previsione riguardo alle entrate tributarie di circa 650.000 miliardi di lire (sempre al netto dei rimborsi IVA e delle regolazioni contabili) in termini di competenza, con un incremento, in termini percentuali, di circa il 6%.

Peraltro, quest'ultimo dato deve essere rettificato dalle minori entrate tributarie connesse con l'approvazione della manovra 2001, quantificate in circa 20.700 miliardi di lire per effetto, principalmente, degli interventi su irpef, irpeg ed accise petrolifere. A questo proposito, si segnala la possibile "spesa fiscale" di circa 2.000 miliardi superiore alle stime di Governo, evidenziata nell'approfondimento relativo all'impatto dei benefici sulle famiglie. In base alla stessa manovra, poi, le minori entrate dovrebbero salire nei due esercizi successivi rispettivamente a 26.000 e 27.500 miliardi.

Per effetto di tali correzioni, quindi, le entrate tributarie dopo aver incorporato gli effetti della legge finanziaria passerebbero, nel 2001, a circa 629.000 miliardi con un incremento di circa il 2,6% rispetto alle previsioni 2000 formulate dal Governo.

Ad una analisi più attenta e che prenda in considerazione le singole poste di entrata, emerge come vi siano alcune voci sovrastimate che determinano un livello eccessivamente ottimistico del gettito complessivo.

Ci si riferisce, in particolare, alle seguenti voci:

- **imposta sostitutiva sui fondi comuni di investimento** (capitolo 1031) ed **imposta sostitutiva sui capital gain** (capitolo 1034). Per tali capitoli, a fronte di una previsione per l'anno 2000 pari a circa 21.400 miliardi, viene formulata una stima per il 2001 di circa 19.300 miliardi. E' bene sottolineare che le previsioni ricomprendono anche il gettito riveniente dalle imposte applicate al risultato di gestione dei fondi di investimento, ammontante, per l'anno in corso, a circa 14.700 miliardi, con un incremento molto sostenuto (circa 600%) rispetto al periodo di imposta precedente. Peraltro, non pare superfluo **interrogarsi sul grado di strutturalità di tale gettito**, il cui livello, nel corso del 2001, potrebbe riportarsi a livelli "fisiologici", con una possibile diminuzione di circa 10.000 miliardi. In realtà, non è possibile, attesa la volatilità dei mercati finanziari – il cui livello si è continuamente incrementato nel corso degli ultimi anni – formulare stime molto precise sull'aggregato in esame; gioverà, peraltro, ricordare come nel 1999 il gettito di tale imposta sia stato di poco inferiore a L. 2.000 miliardi. Inoltre, anche le previsioni relative al capitolo 1034 appaiono sovrastimate, in quanto l'incremento previsto per il 2001 supera il 50%, e risulta molto maggiore, dunque, del già consistente aumento del 2000.
- **imposta sul valore aggiunto**: è previsto un incremento del gettito pari a circa il 9% per il 2001, che si andrebbe a sommare al già rilevante aumento previsto per il 2000. Tali livelli di gettito sarebbero soltanto in piccola parte giustificati dall'andamento dei prezzi dei prodotti petroliferi; **le previsioni per tale capitolo sembrano pertanto essere eccessivamente ottimistiche**, e certo non prudenziali.
- **imposta sugli oli minerali**: nel biennio 2000 - 2001 l'incremento del gettito di tale imposta è previsto nella misura del 13% circa. Atteso che tale imposta è applicata in cifra fissa, un tale andamento del gettito troverebbe giustificazione solamente in un forte incremento dei consumi, relativamente improbabile proprio in un periodo caratterizzato da prezzi storicamente elevati dei prodotti energetici.

E' da notare, inoltre, che vengono previsti livelli di entrate elevate in relazione all'**imposta sul consumo dei tabacchi** (+10% circa) ed ai **proventi rivenienti dal lotto e da altri giochi** (sostanzialmente invariati rispetto ai livelli record raggiunti nel corso del 1999). A proposito di questa ultima voce, va notato come i dati relativi al numero delle giocate mostrino, alla fine di settembre, una consistente flessione soprattutto per quanto riguarda il lotto ed il superenalotto.

**Peraltro, per nessuna delle voci ricordate il bilancio a legislazione vigente riporta note esplicative che in qualche modo giustifichino tali andamenti previsionali.**

A quest'ultimo proposito non sarà superflua una ulteriore notazione volta a suffragare l'impressione che già si ricava da un'analisi puntuale delle voci di entrata, quella cioè che le previsioni siano state operate in base a considerazioni di carattere politico.

Come si può vedere dalla tabella di seguito riportata si osservano delle **sensibili differenze tra i valori di entrata indicati nel progetto di bilancio a legislazione vigente sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri e le cifre contenute nel documento approvato dal Consiglio stesso.** Per quanto riguarda le imposte sul patrimonio e sul reddito, queste risultano incrementate di 9.000 miliardi mentre le entrate relative al lotto vengono diminuite di oltre 2.000 miliardi. Per quanto riguarda le entrate extra tributarie viene operata una riduzione di 3.200 miliardi relativamente ai "Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione". Ciò ha determinato in primo luogo un incremento delle previsioni di entrata di circa 2.300 miliardi e una diversa composizione interna del gettito a favore delle entrate tributarie e a scapito di quelle extratributarie. In proposito è da rilevare che il Consiglio dei ministri in sede di approvazione dei documenti contabili apporta solitamente modifiche di rilievo al disegno di legge finanziaria lasciando sostanzialmente inalterate le voci del bilancio a legislazione vigente.

E' invero singolare che, ferma restando la legislazione, nel breve tempo di una seduta del Consiglio dei ministri le stime delle entrate possano essere state così considerevolmente variate. Sarebbe interessante conoscere una nota tecnica esplicativa al riguardo.

**Raffronto tra le previsioni delle entrate del bilancio a legislazione vigente sottoposte all'approvazione del Consiglio dei ministri con le entrate indicate nel bilancio approvato dal Consiglio stesso**

	<b>Previsioni a legislazione vigente 2001</b>	<b>Previsioni a legislazione vigente 2001</b>
	<b>Prima del Consiglio dei Ministri</b>	<b>Dopo il Consiglio dei Ministri</b>
<b>TRIBUTARIE</b>		
Imposte sul patrimonio e sul reddito	<b>350.396</b>	<b>359.396</b>
Tasse e imposte sugli affari	<b>192.902</b>	<b>191.513</b>
Imposte sulla produzione, consumi e dogane	61.066	61.066
Monopoli	14.477	14.477
Lotto, lotterie ed altre attività di gioco	<b>25.463</b>	<b>23.363</b>
<b>TOTALE</b>	<b>644.304</b>	<b>649.815</b>
<b>EXTRATRIBUTARIE</b>		
Proventi speciali	1.118	1.118
Proventi da servizi pubblici minori	7.190	7.190
Proventi dei beni dello Stato	556	556
Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione	<b>11.223</b>	<b>8.023</b>
Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.881	5.881
Recuperi, rimborsi e contributi	15.990	15.990
Partite che si compensano nella spesa	3.082	3.082
<b>TOTALE</b>	<b>45.039</b>	<b>41.839</b>
<b>ALIENAZIONI ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI, ETC....</b>		
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	2.515	2.515
Ammortamento di beni patrimoniali	1.819	1.819
Rimborsi di anticipazioni e crediti vari del Tesoro	51	51
<b>TOTALE</b>	<b>4.385</b>	<b>4.385</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>693.728</b>	<b>696.039</b>

In sintesi, abbiamo sin qui illustrato taluni elementi di criticità che si possono riscontrare nelle previsioni di entrata per il 2001. Pur volendo mantenere un certo grado di prudenza nelle presenti osservazioni, non si può fare a meno di rilevare **una sovrastima nelle previsioni ufficiali, che si può complessivamente quantificare in un intervallo compreso tra i 10.000 ed i 15.000 miliardi di lire.**

Dalle riflessioni avanzate sulle previsioni ufficiali delle entrate 2001 non può che derivare un giudizio di estrema perplessità circa la congruità delle misure contenute nel disegno di legge finanziaria per il 2001, attualmente in discussione.

Non si vuole certo esprimere contrarietà a misure di sgravio sui redditi che attenuino una pressione fiscale oramai giunta a livelli di guardia.

Si vuole, al contrario, esprimere preoccupazione circa le modalità prescelte per finanziare tali misure e circa la possibilità che esse possano essere effettivamente realizzate senza dover ricorrere a **manovre correttive già a partire dal 2001**, se non si intendono compromettere gli obiettivi prefissati.

In sintesi, riguardo l'entità del cosiddetto bonus fiscale per il biennio 2000-2001 si può affermare che la quota relativa all'anno **2000** si basa su di un **incremento di gettito reale anche se, in buona parte, non strutturale.** Ciò consentirà di contenere entro valori attorno al 2% l'incremento delle entrate tributarie nel 2000, con una lieve discesa della pressione fiscale, in misura tuttavia certamente non sufficiente a soddisfare le esigenze di crescita del Paese.

Per contro, riguardo la quota di bonus per il **2001**, si può rilevare, sulla scorta dell'analisi sin qui svolta, come esso trovi fondamento su di un **incremento di gettito prevalentemente di natura virtuale**, dovuto, più che altro, ad un eccessivo ottimismo delle previsioni iscritte in bilancio per alcune voci di imposta..

In altre parole, nella **persistente assenza di provvedimenti volti ad incidere, in maniera effettiva, sulle principali voci di spesa**, per giustificare la restituzione del "bonus" nel 2001 si è evidentemente preferito ricorrere alla **strada più efficace dal punto di vista della ricerca del consenso.** Il cosiddetto bonus viene, in tal modo, ad essere finanziato a carico di previsioni di entrata il cui ammontare, sensibilmente sovrastimato, è stato stabilito in maniera discrezionale.

Pertanto, essendo la parte più consistente dell'alleggerimento fiscale rinviato agli anni successivi al 2000, c'è il rischio concreto che tutta l'operazione si configuri come una **cambiale in bianco**, ovviamente **gravante sulle spalle dei futuri esecutivi.**

Una volta concluso l'esame delle entrate, si passeranno ora in rassegna le principali voci di spesa del conto delle pubbliche amministrazioni.

## Approfondimento n.1

### Fisco collaborativo e allargamento della base imponibile

*La riforma fiscale del 1972 segna il prevalere, dopo profondi e duraturi contrasti, delle tesi visentiniane. Essa è imperniata su una visione panreddituale, analitica: il fisco millimetrico, com'è stato detto.*

*Prevale, in quegli anni, l'illusione populista e demagogica che, attraverso le nascenti tecnologie informatiche, sia possibile spiare nelle tasche di tutti gli italiani per accertare sino all'ultimo centesimo.*

**Un fisco millimetrico**, che non rinuncia neppure ai centesimi: per qualche anno non è previsto neppure l'arrotondamento delle cifre, e gli italiani, nella compilazione dei primi modelli 740, erano impegnati con calcoli, letteralmente, alla lira!

**Un fisco millimetrico**, che inventa gli scontrini fiscali, nell'illusione di controllare qualche miliardo di fogliettini di carta mal stampati. Ma quanti "misuratori fiscali" sono stati nel frattempo acquistati, riparati, cambiati, collaudati!? e con quale spesa per il mondo produttivo del commercio ed artigianato?! con qualche positivo riflesso, vi è da dire, per chi fabbricava i misuratori fiscali?!

**Un fisco millimetrico** e nevrotico, ispirato ad una progressività esasperata che ha prodotto, com'era inevitabile e come i più avvertiti denunciavano, solo un mare di scartoffie incontrollabili, e un'evasione endemica, come già denunciava il Comandante generale della Guardia di Finanza nel 1995.

*Già allora, a questo delirio impositivo, si contrapponeva una linea pragmatica, moderna, incentrata intorno a quello che il ministro Tremonti chiamava "il nuovo patto fiscale".*

*Non è dunque un caso che lo stesso Tremonti, nei pochi mesi di vita del **Governo Berlusconi**, vari una serie di riforme che vanno nella direzione di un **fisco diverso, non occhiuto, collaborativo.***

*Un fisco che non doveva pensare di dover solo "far pagare le tasse", ma di "**aiutare gli italiani a adempiere il loro dovere costituzionale di sostenere i costi della collettività**".*

*Un fisco autorevole e severo, ma anche amichevole e disponibile e soprattutto **CERTO!***

*Derivano quindi dalla nuova visione moderni strumenti.*

*In prima linea l'**accertamento per adesione**, previsto allora dal decreto legge n° 564 del 1994. Un nuovo e moderno meccanismo che permette al contribuente di concordare direttamente con l'ufficio finanziario l'ammontare del proprio reddito imponibile, contrapponendo ai metodi d'accertamento eventuali situazioni concrete derivanti dal mercato, da difficoltà dimostrabili in cui è incorsa l'impresa etc. Un rapporto personale, dunque, tra contribuente e fisco che s'inserisce nel solco del "**fisco collaborativo**".*

*In secondo luogo la **conciliazione giudiziale**, prevista dallo stesso decreto legge, vale a dire la possibilità di definire tutte le controversie pendenti, o future, attraverso una conciliazione che permetta, sia al contribuente sia al fisco, di definire con certezza, e rapidità, una questione controversa. In sintesi, la possibilità, per l'uno e per l'altro, di non proseguire per decine d'anni in una lite defaticante per tutti.*

*Ancora, l'avvio concreto, e non a parole, degli studi di settore. Già teorizzati e astrattamente previsti nella legislazione precedente, essi non avevano mai visto l'avvio concreto, essendo, di fatto, contrari alla filosofia fiscale millimetrica allora in vigore. Nel 1994 si costituisce un gruppo di lavoro operativo, tra ministero, scuola Tributaria Vanoni e Guardia di Finanza, e si avviano le rilevazioni per la realizzazione di quattro studi, il primo nucleo di un ambizioso programma interrotto dalla fine della legislatura.*

*Ancora, nel solco del nuovo fisco e della nuova filosofia, con il decreto legge n° 357 del 1994 s'introduce la più grande delle novità, vero e proprio strumento di progresso e ripresa economica, la così detta **legge Tremonti, vale a dire il regime fiscale sostitutivo per le nuove iniziative produttive e la detassazione degli utili reinvestiti.** Provvedimento che ha determinato un eccezionale balzo in avanti della produzione e della nascita dei nuove imprese, verificatosi, ovviamente a causa dei meccanismi fiscali, solo nel 1995 e nel 1996.*

*E' appena il caso di ricordare che nel medesimo decreto legge era anche prevista la **soppressione di un numero impressionante di adempimenti occhiuti**, derivanti dalla precedente nevrotica legislazione.*

*Infine, con le norme fiscali del medesimo periodo, si cerca di instaurare anche in Italia il così detto **ruling**. Esso consiste in una parere preventivo, fornito da un'apposita commissione del Ministero, al contribuente che lo richiama, che scioglie dubbi interpretativi sulle norme fiscali **PRIMA** del comportamento fiscale del contribuente. Serve, soprattutto, alle grandi imprese straniere le quali, volendo realizzare nuovi investimenti in Italia, chiedono certezza e garanzia sul regime fiscale cui saranno sottoposte le varie complesse operazioni, quali fusioni societarie, assunzioni, movimenti finanziari etc. Esse non vogliono evadere le tasse, né pagare meno del dovuto, vogliono solo conoscere con anticipo e certezza il regime fiscale, e quindi i costi dell'investimento, e non vedersi notificare, magari dopo anni, accertamenti cervelotici ed imprevisi che fanno saltare tutti i conti dell'investimento produttivo. Quest'incertezza fiscale è, infatti, una delle remore agli investimenti in Italia soprattutto da parte delle multinazionali degli Stati Uniti, ove, invece, il ruling è applicato pienamente.*

**La certezza fiscale e la collaborazione con il contribuente sono le linee di fondo di tutta la filosofia fiscale alla base delle misure del 1994, tanto avversate dagli epigoni del visentinismo imperante, quanto immediatamente riutilizzate, successivamente, per la loro indiscutibile efficacia, ma con quali esiti!**

*Purtroppo, infatti, dopo la parentesi del Governo Berlusconi, l'ala "visentiniana" torna alla riscossa.*

*Aumenta la pressione fiscale, aumenta la progressività, sino all'apoteosi della così detta "eurotassa" congegnata con un meccanismo di aliquote progressive sulla progressività!  
Tutti gli strumenti sopra ricordati sono, oborto collo, rispolverati dai Governi successivi, grazie alla loro indiscutibile efficacia, ma utilizzati in maniera distorta, eccessiva.*

*Strumenti nati per una diversa visione del moderno fisco, e dunque anche per un diverso modo dell'imposizione, ed un diverso patto fiscale, sono utilizzati con animo rapace per perfezionare la stretta fiscale.*

*Accertamento per adesione, conciliazione giudiziale, studi di settore sono strumenti di certezza nel rapporto fiscale e di collaborazione tra fisco e cittadini, ma se utilizzati in uno con le antiche norme vessatorie si trasformano in ulteriori strumenti di tassazione e di prelievo.*

*I governi successivi hanno quindi aggiunto i nuovi strumenti ai vecchi senza confermare e sostenere la scelta di fondo che aveva ispirato quelle riforme.*

## 2.2. Le spese

Sulla base delle cifre fornite nel DPEF e nella nota di aggiornamento di Settembre, il Governo prevede i seguenti valori ed i seguenti incrementi percentuali per le voci di seguito specificate (importi in migliaia di miliardi di Lire):

	1999	2000	2001
<b>Spese correnti, di cui:</b>	<b>955,3</b>	<b>980,9 (+2,7%)</b>	<b>1.010,9 (+3%)</b>
Redditi da lavoro dipendente	227,3	232,3 (+2,2%)	237,9 (+2,4%)
Consumi intermedi	150,8	155,3 (+3,0%)	161,9 (+4,2%)
Interessi passivi	145,7	144,4 (-0,9%)	146,0 (+1,1%)
Prestazioni sociali	370,4	383,7 (+3,6%)	397,0 (+3,5%)
<b>Uscite in c/capitale</b>	<b>83,7</b>	<b>87,4 (+4,4%)</b>	<b>91 (+4,1%)</b>
<b>Uscite complessive</b>	<b>1.039</b>	<b>1.068,3 (+2,8%)</b>	<b>1.101,9 (+3,1)</b>

Come si può evincere dalla tabella, in base alle previsioni dell'Esecutivo le spese della Pubblica Amministrazione nel 2001 dovrebbero crescere del 3,1% rispetto al 2000, un incremento percentuale, cioè, inferiore a quello del PIL nominale.

In particolare, l'incremento delle spese correnti corrisponde al 3%. Guardando alla composizione interna della spesa corrente, occorre osservare come tale dato sia la risultante di un incremento delle prestazioni sociali e dei consumi intermedi superiore al 3%, compensato da una dinamica molto più blanda degli **interessi, che continuano ad essere il principale fattore migliorativo della spesa corrente, anche se per la prima volta da diversi anni il loro valore nominale dovrebbe tornare ad aumentare.**

Al di sotto del valore del 3% si registra anche la spesa per redditi da lavoro dipendente. E' tuttavia da rilevare come l'introduzione del criterio della "legislazione vigente" quale metodologia per la formulazione del quadro tendenziale, porti ad **escludere da questo gli effetti dei rinnovi contrattuali.** E' ipotizzabile che in base ai rinnovi previsti per tutto il settore del pubblico impiego il valore di questa voce sia destinato a salire per circa 5.000 miliardi (si veda, in proposito, l'apposito approfondimento).

Riguardo, poi, alle prestazioni sociali, le cifre indicate dal DPEF sono passibili di aggiustamenti al rialzo connessi al **conguaglio che dovrà essere corrisposto nel 2001 in seguito all'ormai certo verificarsi di uno "sforamento" al rialzo del tasso di inflazione effettivo rispetto al tasso di inflazione programmato per il 2000 (perequazione automatica).** Non è irrealistico ipotizzare, a questo proposito, **un maggior onere di circa 2.000 miliardi.**

Per informazioni di maggior dettaglio sul tema delle prestazioni sociali, con particolare riferimento ai settori della previdenza e della sanità, si veda lo specifico approfondimento del rapporto.

Un ulteriore cenno merita di essere riservato alla **spesa per consumi intermedi**. Rispetto ai valori tendenziali, infatti, **la manovra prevede risparmi quantificati in 7.200 miliardi** per il complesso degli enti appartenenti alla P.A.

Tali risparmi dovrebbero essere conseguiti attraverso:

- processi di esternalizzazione di talune attività a favore di privati e/o altre amministrazioni, allo scopo, rispettivamente, di ridurre i costi o realizzare economie di scala;
- processi di razionalizzazione delle fasi di acquisto e/o distribuzione realizzati tramite revisioni contrattuali, creazione di gruppi di acquisto, convenzioni, gare, etc. etc.;
- utilizzo delle tecnologie informatiche al servizio delle procedure di acquisto di beni e servizi (e-procurement);
- razionalizzazione nell'impiego degli immobili di proprietà e di quelli presi in affitto, previa ricognizione delle strutture in uso o di proprietà della Pubblica Amministrazione.

**Non si nega**, ovviamente, **la effettiva esigenza di razionalizzazione nel settore dell'acquisto di beni e servizi** da parte della PA e, dunque, della necessità di pervenire a procedure più snelle ed efficienti.

Tuttavia, non ci si può esimere dal formulare alcune considerazioni in ordine ai tempi di implementazione di tali procedure ed alla quantificazione dei relativi risparmi.

Riguardo a quest'ultimo tema, innanzitutto, occorre esprimere delle **riserve sul livello dei risparmi di spesa attesi**, così come indicati dalla relazione tecnica che accompagna il disegno di legge finanziaria.

Se, da un lato, appare positivo l'abbandono della logica dei "tagli lineari" all'acquisto di beni e servizi per abbracciare una impostazione più selettiva, dall'altro, va detto che le relative **quantificazioni potrebbero risultare spesso irrealistiche**.

A titolo esemplificativo, si possono citare, tra le altre, le seguenti voci:

- fra le spese comuni dello Stato, appare ottimistica la previsione di 200 miliardi di risparmi relativamente ai fitti (-20%, su una spesa complessiva di 1.000 miliardi);
- per le spese comuni delle altre amministrazioni si prevedono minori esborsi complessivi del 14%, senza specificare puntualmente in quali voci tali risparmi dovrebbero essere conseguiti. Tale percentuale di riduzione dovrebbe risultare da una generica estensione delle stesse percentuali previste per lo Stato;
- fra le spese specifiche di province e comuni, si prevede un risparmio di 900 miliardi (- 10%) per le spese riguardanti la nettezza urbana.

Per quanto attiene, poi, ai tempi va detto che, in molti casi, **il varo delle iniziative richiede tempi tecnici ed adempimenti tali da lasciar dubitare che molte di esse possano effettivamente divenire operative nel corso del 2001.**

Ci si riferisce, in particolare, al censimento degli immobili ed all'e-procurement; per un approfondimento di quest'ultimo tema si rimanda all'apposito approfondimento contenuto nel presente rapporto.

Infine, siano consentite talune considerazioni in merito all'andamento della spesa regionale. Tale aggregato - almeno per alcune sue componenti - appare ancora fuori controllo, ed. il patto di stabilità interno ha dimostrato limiti che richiedono ulteriori interventi correttivi ai fini di una autentica responsabilità finanziaria delle Regioni. Ciò è dimostrato dalla circostanza che anche quest'anno si interviene con risorse aggiuntive per la copertura dei disavanzi sanitari.

Appare ragionevole, pertanto, prevedere che nel corso del 2001 il nuovo Governo dovrà rinegoziare regole generali, modalità di trasferimento di funzioni, ulteriore capacità impositiva e - con ogni probabilità - conferimenti di risorse aggiuntive.

Le mancate riforme strutturali e l'insufficiente - per non dire nullo - ricorso alla sussidiarietà orizzontale determineranno nel 2001 ulteriori incrementi della spesa sanitaria (aumento fabbisogni della popolazione, dei costi delle prestazioni e del personale medico) e dei costi del personale indotti dai contratti integrativi (si veda, in proposito, l'approfondimento relativo alla spesa per il pubblico impiego).

## **Approfondimento n.2**

### **I trasferimenti a regioni ed enti locali**

- 1) *L'articolo 34, co.4, della L.F. 2001 autorizza la spesa per consentire il completo trasferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali:*  
- 515 miliardi per 2001; 2.455,6 miliardi per 2002; 4.238,6 miliardi per 2003.

*Alla lettera, la norma **non** prevede coperture per gli anni successivi al triennio. Ciò non è chiaro in quanto non si comprende se per gli anni successivi dovrebbero essere sufficienti le entrate proprie degli Enti interessati oppure se si tratta di un errore di impostazione mancando le proiezioni per gli anni successivi.*

- 2) *L'articolo 34, co. 5, prevede l'impegno per le Regioni di provvedere alle nuove opere stradali regionali:*  
- 2.248 miliardi per 2001; 2.242 miliardi per 2002; 1.648 miliardi a **decorrere** dal 2003.

*In questo caso la norma ha previsto le proiezioni oltre il triennio, pur non comprendendosi il motivo di "caduta" delle risorse nel 3° anno.*

*Ciò che peraltro non appare chiaro è la previsione di reintegro all'ANAS di soli 550 miliardi per il solo 2001, non risultando una puntuale ricognizione delle competenze trasferite.*

- 3) *Carente di motivazione tecnica appare poi la norma (art. 34 co. 6) che prevede la costituzione di un Fondo di 65 miliardi annui per far fronte a sopravvenute esigenze di Regioni e Comuni.*

*Nel momento in cui si compie la transizione ad una devoluzione responsabile, non sembra corretto ipotizzare "future sopravvenute esigenze" non meglio identificabili. La norma sembra voler coprire i difetti di*

*stima attuali o le possibili carenze delle Amministrazioni regionali e locali nel gestire le nuove o maggiori funzioni trasferite.*

- 4) *L'art. 35, co. 1, consente l'aumento di ben il 3% nella spesa corrente di Regioni e Comuni, nonostante i principi del patto di stabilità interno. Il successivo comma 2 prevede peraltro che le spese correnti potranno essere anche ulteriormente elevate in relazione alle funzioni trasferite, nei limiti delle risorse finanziarie relative.*
- 5) *Sul piano della spesa d'investimento lo stesso art. 35, co. 6, afferma un principio di indifferenza per il Fondo sviluppo investimenti dei Comuni, che resterebbe addirittura inalterato per il 2001 e 2002, con il solo incremento del tasso programmato di inflazione a partire dal 2003.*  
*Questa ulteriore stasi negli investimenti pubblici locali certo non concorre a sostenere il ciclo favorevole attraverso interventi attesi dalle comunità locali.*

**Le brevi considerazioni sopra esposte indicano un processo di devoluzione confuso, non accompagnato da coraggiose scelte di sussidiarietà orizzontale con il conseguente trasferimento di funzioni alleggerite, non garantito rispetto ai pericoli di costi aggiuntivi per le pubbliche amministrazioni (basti pensare alla carenza di interventi volti a favorire la corrispondente mobilità di personale).**

### **Approfondimento n.3**

#### **La spesa per il personale**

*La politica salariale del settore pubblico, sotto la spinta della protesta degli insegnanti e del processo inflattivo, rischia di svuotare il modello di concertazione definito con la politica dei redditi e di indurre pesanti implicazioni sulle uscite di bilancio e sul meccanismo di indicizzazione dei salari pubblici, a breve e medio periodo.*

*È in fase di avvio la negoziazione del secondo biennio del periodo contrattuale 1998-2001. I sindacati hanno giudicato insoddisfacenti le risorse stanziare ed hanno conseguito un accordo con il Governo per alcune integrazioni che riguardano principalmente tre elementi: le anticipazioni a gennaio delle decorrenze contrattuali, previste per luglio 2000 e 2001, e la riparametrazione del tasso di inflazione programmato per il 2001 da 1,1% a 1,7% che avrà effetti a regime sulle retribuzioni e sugli stanziamenti di bilancio.*

*Per il 2000, non potendo modificare il tasso programmato di inflazione, si anticipa di tre mesi l'erogazione della tranche contrattuale: ciò comporta una spesa aggiuntiva corrispondente ad un incremento percentuale di 0,3 punti, che le parti hanno convenuto sia continuativo. È chiaro che ciò comporterà a regime retribuzioni e stanziamenti più elevati, innalzando, peraltro, in modo surrettizio il tasso programmato di inflazione del 2000 dal 1,2% al 1,5%.*

*Lo stesso ragionamento vale per l'anticipazione al 1 gennaio del 2001 della seconda tranche contrattuale del luglio 2001: si tratta di circa 900 miliardi complessivi che avranno anch'essi effetti a regime sia sulle retribuzioni che sugli stanziamenti con un incremento percentuale dell'indicizzazione dello 0,6-0,7%.*

**Si può ragionevolmente così temere la reintroduzione surrettizia di un meccanismo automatico di indicizzazione su base annuale.**

*Questi tre elementi incidono sulle previsioni di spesa. Infatti, appare che gli elementi di anticipazione vengano considerati come una-tantum, semplice anticipazione di risorse, mentre sono a tutti gli effetti risorse di inquadramento nei tabellari salariali e comporteranno effetti di trascinamento nel 2001, per circa 540 miliardi, e nel 2002 per almeno 900 miliardi.*

*I documenti di bilancio, con riferimento alle spese per il personale, sono stati redatti con correttezza formale. Essi hanno esplicitato e perciò accolto, per circa 5.600 miliardi, le richieste già note che - come detto - si aggiungono agli stanziamenti contrattuali, definiti secondo l'inflazione programmata. Tuttavia è possibile rilevare le seguenti probabili ulteriori ragioni di incremento della spesa già nel corso del 2001.*

*I contratti integrativi non trovano per ora alcuna copertura in quanto le previsioni sono solo "tabellari"; con ogni probabilità il cosiddetto "Fondo unico di amministrazione" sarà utilizzato non per gli incentivi legati alla produttività, ma per coprire i passaggi di livello indotti dalle nuove tre aree professionali, secondo una logica di "compattamento" verso l'alto.*

*Le pressioni dei settori non contrattualizzati per incrementi superiori agli attuali meccanismi di allineamento sono state solo parzialmente calcolate. La rincorsa di diplomatici, docenti universitari, magistrati, settori delle Forze Armate e della sicurezza sarà inevitabile e per molti versi comprensibile. Basti pensare alla recente contestazione da parte dei magistrati dell'indice Istat al fine di fare registrare le retribuzioni di fatto. La manovra ammette la necessità di coprire i costi aggiuntivi che deriveranno dall'accorpamento dei ministeri e, tuttavia, stabilito che il problema esiste non è facile prevederne la dimensione.*

*Risulta ancora del tutto carente il controllo istituzionale sui contratti del settore pubblico (enti pubblici non economici, sanità, enti locali, ricerca, scuola, università) per i quali i poteri della Ragioneria Generale dello Stato sono ridotti ad una mera "moral suasion".*

*Sintomatica a questo riguardo è la situazione del comparto "scuola": 900 miliardi sono stati stanziati quale elemento aggiuntivo ai normali aumenti contrattuali. Questo finanziamento, riferito ai maggiori carichi di lavoro per l'autonomia, presenta, peraltro, una grave distorsione interna: 200 miliardi per i capi di istituto corrispondenti a circa 20 milioni annui- che si aggiungono ai normali aumenti contrattuali- e 650 miliardi per i docenti, corrispondenti a circa 700 mila lira annue pro capite. In questo modo l'indice di aumento per il contratto scuola arriverà, nel 2001, a circa il 3,3%: 1,7% di inflazione programmata, 1,3% corrispondente ai 900 miliardi e 0,3% di anticipazione del 2000, pari a circa 210 miliardi, per un importo complessivo di circa 2.300 miliardi. L'aumento aggiuntivo di 900 miliardi per la scuola inciderà per lo 0,5% circa sulla media generale del personale contrattualizzato, sempre nell'ipotesi che ciò non ingeneri effetti imitativi da parte degli altri comparti contrattuali con evidenti ulteriori conseguenze sugli stanziamenti di bilancio.*

*Per la scuola, inoltre, vanno fatte altre considerazioni. Da circa 4 anni le leggi finanziarie si pongono l'obiettivo della riduzione della spesa nel settore, atteso che i rapporti alunni/classi e alunni/insegnanti sono molto bassi - in Europa si ha una media di circa 17 alunni per insegnante-. Le ultime leggi finanziarie davano l'obiettivo di una riduzione di organico dell'1-1,5% annuo. Vediamo cosa è successo analizzando l'andamento negli ultimi due anni, coincidenti quasi con il primo biennio del periodo contrattuale 1998-2001. Il rapporto alunni insegnanti è passato dal 10,3 del 1998/99 a 10,1 nel 2000/01: è diminuito di 0,2 punti seguendo un processo inverso sia rispetto alla dinamica del calo demografico sia rispetto al quadro previsionale atteso dalle precedenti finanziarie.*

*Facciamo un'analisi di quanto atteso dalle precedenti finanziarie e delle incongruenze che appaiono riproporsi con la finanziaria del 2001.*

*Tabella sul rapporto alunni insegnanti.*

Anno Scolastico	Alunni	Var. %	Insegnanti	Var. %	Alunni per insegnante
1998/99	7.705.424		751.127		10.3
2000/01	7.606.785	-1,3%	750.321	-0,1%	10.1

*Fonte: dati MPI*

*Come si vede dalla tabella, a parità di popolazione scolastica - considerando solo l'evoluzione rispetto al calo demografico- gli insegnanti sono aumentati di circa 8.809 unità: 9.615, pari all'1,3% di calo demografico, - 806 riduzioni di posti in organico corrispondenti allo 0,1%.*

*Complessivamente, considerando pari all'1,5% la riduzione di organico attesa delle due ultime leggi finanziarie, si sarebbe dovuta realizzare una riduzione di almeno 11.200 unità di personale oltre quello corrispondente al calo demografico. In definitiva, nel periodo in esame si è registrata una sovrastima delle entrate e una sottostima delle uscite pari agli stipendi di almeno 20.000 unità di personale. La cosa curiosa è che i risparmi preventivati dalla riduzione del personale e, come si è evidenziato, non realizzati sono stati ridistribuiti per la contrattazione integrativa. Infatti, le norme contrattuali del periodo 2000-01 prevedevano per il comparto Scuola, così come per la Sanità, oltre alle risorse necessarie per gli aumenti tabellari, circa 2.400 miliardi di risparmi ipotizzati, di cui una quota consistente proveniente dalla prevista riduzione del personale, puntualmente utilizzati per la contrattazione integrativa. Il risultato perverso o brillante di questa operazione è che, nonostante sia aumentata la spesa complessiva per gli stipendi, gli insegnanti italiani hanno visto crescere pochissimo il loro stipendio e continuano ad essere i peggio pagati in Europa, anche con vistose differenze salariali all'interno del nostro paese.*

*L'aumento della massa salariale, infine, sta comportando l'aggravarsi di un'altra distorsione: la ripartizione del bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione tra spese correnti e di investimento, inficiando considerevolmente la possibilità di realizzare le riforme in atto a partire dall'autonomia. L'analisi degli stanziamenti nella finanziaria del 2001 dimostra la poca attenzione del Governo su questi temi e l'impossibilità di realizzare gli obiettivi posti dal Consiglio europeo di Lisbona sullo sviluppo della società dell'informazione. Le risorse stanziata nella finanziaria 2001 a favore della legge 440/97 per "l'arricchimento dell'offerta formativa" sono irrisorie (550 miliardi contro i 900 aggiuntivi per gli stipendi del personale) e per di più la maggior parte di queste sono usualmente utilizzate per i corsi di Formazione Tecnica superiore (IFTS) e per altre attività corsuali: sono impiegate, cioè, principalmente per remunerare prestazioni. Soltanto una minima parte è stata utilizzata negli anni scorsi per investimenti in tecnologie: nell'adeguamento del bilancio 2000 sono state ridotti gli importi stanziati per l'acquisto di tecnologie multimediali da 100 miliardi preventivati a circa 50. E intanto il fabbisogno non coperto sulle tecnologie multimediali e sulla formazione del personale, secondo gli obiettivi e le scadenze del documento eEurope approvato dal Consiglio di Lisbona, è ancora elevatissimo.*

*Esso è pari a circa 1.800 miliardi, per le tecnologie multimediali e i collegamenti in rete per le classi, e a circa 800 miliardi per la formazione dei docenti: alfabetizzazione, utilizzo delle tecnologie nella didattica e gestione di reti.*

*Nel complesso il costo del personale delle amministrazioni pubbliche avrebbe dovuto beneficiare di una significativa riduzione di personale (-2,5% era l'impegno assunto per le Amministrazioni centrali). In realtà, come si è visto nel caso della scuola, questa riduzione è stata nell'insieme molto più modesta di quanto avrebbe dovuto essere. E' fin troppo facile prevedere che l'assenza di verosimili meccanismi di mobilità determinerà ulteriori fabbisogni di personale nelle Regioni e negli Enti locali in relazione alla devoluzione di compiti dallo Stato. La supposizione è alimentata anche dall'esperienza in corso del trasferimento alle Regioni ed alle Province dei servizi per l'impiego. Il decentramento dei poteri, - ove non accompagnato da radicali soluzioni di sussidiarietà orizzontale e da più stringenti regole del patto di stabilità interno - produrrà un aumento delle "teste", rendendo ancor più difficile una remunerazione efficiente e dignitosa del lavoro pubblico.*

**In conclusione, ci appare ragionevole un possibile fabbisogno ulteriore di circa 5.000 miliardi, determinati in particolare dai contratti integrativi, dai maggiori costi dei contratti del settore pubblico, dalla inevitabile imitazione dei settori non contrattualizzati rispetto ai nuovi trattamenti collettivi ed individuali della dirigenza pubblica, dal persistere di un elevato numero di dipendenti pubblici.**

## Approfondimento n.4

### Gli acquisti di beni e servizi

#### e-procurement

*E' stato predisposto il regolamento per il commercio elettronico delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di una normativa secondaria emanata sia in base all'articolo 88 della legge di contabilità di Stato, che reca una delega permanente al Governo per la modifica del regolamento di contabilità, sia di un'apposita norma inserita nella legge di semplificazione 2000.*

*Il testo permette a tutte le amministrazioni cui si applica la contabilità di Stato, e quindi i Ministeri e le aziende autonome in primo luogo, di realizzare le procedure ad evidenza pubblica (vale a dire le gare) eccedenti la soglia europea utilizzando un proprio sito Web, sul quale si svolge la così detta asta invertita, ovvero una procedura al ribasso.*

*Il sistema aggiudica automaticamente la fornitura verificando i parametri ridotti a formula matematica.*

*Il sistema, ampliando a dismisura il mercato, permette notevoli risparmi, ed evitando l'intervento dell'uomo azzerava la corruzione.*

*Secondo lo studio del PGS i beni e servizi suscettibili di una valutazione puramente matematica dei parametri di qualità e convenienza rappresentano circa il 70% degli acquisti dello Stato.*

*Le stime del settore accreditano un risparmio del 30/40% sui sistemi precedenti.*

*Si tratterebbe, dunque, di un risultato del 21/28% di risparmio sulle forniture di beni e servizi dello stato.*

*Il regolamento si applica a tutte le amministrazioni pubbliche, ma con meccanismi diversi:*

- a) i ministeri e le aziende autonome, tenute alla contabilità di Stato, possono continuare ad utilizzare le procedure cartacee, ma se vogliono utilizzare una procedura informatica devono seguire il regolamento.*
- b) Gli enti locali, secondo la legge e gli statuti, seguono la contabilità di Stato come normativa residuale, quindi si trovano, indirettamente, nella medesima situazione dei ministeri.*
- c) Tutti gli altri enti pubblici sono tenuti ad applicare la normativa regolamentare.*

*Il sistema richiede la presenza di un gestore, il quale garantisca i collegamenti con i server, verifichi il funzionamento, fornisca il programma etc.*

*Questo va scelto con gara europea condotta secondo le usuali regole dal Ministero del tesoro o della Funzione Pubblica.*

*Una volta scelto il gestore del sistema, ciascuna Amministrazione dovrà stabilire con questo una convenzione, sulla base della convenzione quadro stipulata dal ministero che ha aggiudicato il contratto al gestore.*

*Le altre pubbliche Amministrazioni potranno avvalersi del medesimo gestore o bandire gare autonome per l'individuazione del proprio gestore, anche se del caso, in consorzio con altre amministrazioni.*

*Nel corso del 2001 il sistema non potrà assolutamente essere in linea, in quanto:*

- a) il regolamento non è stato ancora approvato dall'U.L. del Ministero del Tesoro e della Funzione Pubblica*
- b) Deve essere sottoposto al Consiglio dei Ministri*
- c) Deve essere sottoposto al parere obbligatorio della Corte dei Conti*
- d) Deve essere sottoposto al parere obbligatorio del Consiglio di Stato*
- e) Il bando di gara deve essere e sottoposto al parere dell'AIPA*
- f) Deve esser bandita la gara europea per l'individuazione del gestore*
- g) Deve essere registrato il contratto quadro*
- h) Ciascun'amministrazione deve deliberare di avvalersi del sistema (che non è obbligatorio)*
- i) Deve stipulare il contratto con il Gestore.*

*Anche attribuendo, ottimisticamente, una media di 45 giorni per ciascuno dei 9 adempimenti, si raggiungono 13 mesi e mezzo, cui vanno aggiunti due mesi di interruzione per ferie e feste varie.*

*Quindi le economie attribuite a tale procedura sono del tutto fantasiose.*

*Il diverso meccanismo previsto dall'articolo 26 della finanziaria 2000 ha invece prodotto frutti nel corso dell'anno e li produrrà nel 2001.*

*Il meccanismo prevede che la CONSIP stipuli, con gara europea, contratti di fornitura "aperti" differenziati per prodotti e, talvolta, anche per zone del territorio nazionale (nord, sud, centro).*

*Le imprese aggiudicatrici s'impegnano a consegnare alla singola amministrazione ordinante i beni o servizi aggiudicati, al prezzo di aggiudicazione ed alle condizioni concordate nel contratto con la CONSIP. Ciò sino alla concorrenza del quantitativo massimo concordato e posto a gara.*

*La CONSIP monitorizza gli ordinativi, per procedere, in tempo utile, al nuovo approvvigionamento.*

*L'aggiudicazione del servizio di telefonia ha già prodotto ottimi risparmi.*

## **Acquisti centralizzati tramite Consip**

*L'articolo 26 della finanziaria 2000 prevede che la CONSIP stipuli contratti aperti per la fornitura di beni e servizi, con uno o più fornitori, suddivisi per tipologia di bene o servizio e per aree geografiche.*

*Il meccanismo prevede che le amministrazioni statali (ministeri ed aziende autonome) siano obbligate a rifornirsi tramite questi aggiudicatari, ai prezzi e condizioni stabilite nella convenzione, mentre le altre PP.AA. (enti locali e pubblici non economici) possono aderire alla convenzione.*

*La CONSIP opera il monitoraggio degli acquisti per programmare le successive convenzioni.*

*Nel corso del 2000 sono state aggiudicate le convenzioni relative a*

- Telefonia, con un risparmio del 67% sul fatturato precedente di ca. 300 mld., pari a ca. 200 mld.*
- Fotocopiatrici (in leasing) con un risparmio del 40% su un fatturato di ca. 100 mld. Pari a ca. 40 mld.*

*Sono stati risparmiati, quindi, circa 240 miliardi di cui una parte da realizzarsi nel 2001.*

*Sono state bandite le gare per l'aggiudicazione di centrali telefoniche, telefonia mobile, personal computer, stampanti, cancelleria, buoni pasto, autonoleggio per un importo complessivo di ca. 740 mld, sui cui si stima di realizzare un risparmio del 20% pari a 150 mld.*

*Nel 2001 saranno bandite le gare per energia, spese postali, gestione d'immobili ed altri servizi, che si stima apportino ulteriori risparmi di circa 419 mld.*

*In conclusione, le convenzioni già stipulate, in corso di gara e da bandire nei primi mesi del 2001 potranno apportare un risparmio complessivo di circa 800 mld.*

*I restanti 6.400 mld. necessari per raggiungere il monte complessivo evidenziato in finanziaria, derivano da ottimistici quanto fantasiosi calcoli, o, più esattamente, da un libro dei sogni.*

*In effetti, il progetto complessivo di razionalizzazione della spesa pubblica previsto in finanziaria è complessivamente condivisibile.*

*Fondato sull'aggregazione della domanda, sull'individuazione delle best practices nei vari settori di acquisti, in particolare della sanità e degli enti locali, sull'estensione del facility management e del global service a tutto il patrimonio immobiliare in locazione (ed anche in proprietà, ovvero il demanio), sul monitoraggio e sul benchmarking dei costi, per il settore comune della spesa ministeriale e delle altre P.A. e per i settori specifici, il progetto è condivisibile nella sua architettura. Si tratta di un percorso opposto a quello tentato senza successo dal Ministro Cassese nel 1993 attraverso una esasperata "amministrativizzazione" degli acquisti.*

*Esso è, tuttavia, assolutamente irrealizzabile in tempi tali da permettere l'effettivo risparmio di 6.400 mld. per i quali è stato quotato in finanziaria.*

*Il progetto, infatti, prevede il coinvolgimento non solo dei ministeri (la cui spesa comune promette di essere realizzata con il risparmio di circa 800 miliardi già indicati), ma di tutte le altre amministrazioni, ivi compresi i comuni e le regioni. Necessita, quindi, di un ampio coinvolgimento e consenso (da raggiungere anche in conferenza Stato-autonomie locali) e di modifiche normative, tanto da ritenere che sia assolutamente impossibile che esso sia avviato prima del 2002.*

*In sintesi, il progetto governativo è condivisibile in sé; ciò che è assolutamente da rifiutare è la sua quotazione come risparmi effettivi nel corso del 2001.*

*La conclusione sarà, ovviamente, un aggiustamento delle cifre in sede di assestamento del bilancio come è spesso successo in passato.*

## Approfondimento n.5

### La Previdenza

*L'aspetto che emerge con maggiore evidenza – esaminando gli articoli del disegno di legge finanziaria in materia di previdenza – riguarda gli obiettivi della manovra. L'opinione pubblica, infatti, ritiene che l'operazione sia rivolta a migliorare i trattamenti pensionistici di più modesto importo, mentre il nucleo effettivo dell'intervento si risolve in un miglioramento generalizzato delle pensioni, incluse quelle di maggiore importo, nei confronti delle quali tanto forte (e un po' demagogica) è stata la polemica. Infatti, il disegno di legge realizza una ampia revisione dei meccanismi di perequazione automatica, destinata ad incrementare certamente la spesa pensionistica nei prossimi anni, senza peraltro riuscire a tutelare il potere d'acquisto delle pensioni, rispetto all'evoluzione retributiva dei lavoratori dipendenti. Al contrario, le decantate misure a favore delle pensioni integrate al minimo, agendo sull'istituto delle maggiorazioni sociali, avranno un ambito di applicazione abbastanza limitato. Tornando alla questione della perequazione automatica (in pratica, la scala mobile sulle pensioni) va ricordato che la legge n. 449/1997 (la Finanziaria 1998) aveva stabilito che per i tre anni successivi (1999, 2000, 2001), il coefficiente di aggiornamento della quota eccedente l'ammontare pari a 5 volte il minimo e fino a 8 volte, fosse ridotto al 30% dell'indice di inflazione. Al di sopra di 8 volte nessun aumento era applicato. Nel ddl finanziaria per il 2001 il "raffreddamento" cessa con il 2000 (ovvero un anno prima). Inoltre, tutta la scala parametrica viene rivista con un generale slittamento in avanti, come si evince dalla seguente tabella.*

<i>Coefficienti costo vita</i>	<i>Trattamento vigente</i>	<i>Modifica proposta</i>
<i>100%</i>	<i>Su importi non superiori a doppio minimo</i>	<i>Su importi non superiore a triplo minimo</i>
<i>90%</i>	<i>Su importi compresi tra doppio e triplo minimo</i>	<i>Su importi compresi tra tre e cinque volte minimo</i>
<i>75%</i>	<i>Per fasce comprese tra tre e cinque volte il minimo</i>	<i>Per fasce superiori a cinque volte il minimo</i>
<i>30%</i>	<i>Per fasce comprese tra cinque e otto volte il minimo</i>	

*E' evidente che questa misura è largamente compensativa del contributo di solidarietà ( del 2% per la quota di pensione superiore al massimale contributivo), che viene riconfermato, anche nella sua destinazione all'apposito Fondo presso l'Inps.*

*Per quanto concerne, invece, i ritocchi delle pensioni integrate al minimo, l'operazione si realizza – come abbiamo già ricordato – attraverso un intervento sulle maggiorazioni sociali, che sono erogazioni riconosciute, in aggiunta al trattamento pensionistico, a pensionati anziani e in determinate condizioni modeste di reddito. Attualmente le maggiorazioni spettano in misura pari a 30 mila lire per i pensionati in età compresa tra 60 e 65 anni e a 80 mila lire per tutti gli altri. Dall'anno prossimo, secondo il ddl finanziaria, la maggiorazione (estesa a tutti i regimi) sarà di 50 mila lire (20 mila in più) per i pensionati della prima fascia; di 160 mila lire (80 mila in più) per quelli compresi tra 65 e 75 anni; di 180 mila lire (100 mila in più) per gli ultrasessantacinquenni.*

*Il provvedimento sulle pensioni minime va considerato anche in rapporto al bonus fiscale sulle tredicesime mensilità, un problema su cui si sono avute parecchie discussioni anche all'interno della stessa maggioranza. Va ricordato, allora, che il miglioramento delle tredicesime mensilità passa attraverso un'operazione di carattere tributario, non da una erogazione diretta delle ormai famose 350mila lire di*

*aumento medio, come sbandierato dall'esecutivo. In sostanza, le persone soggette a ritenuta Irpef avranno nella tredicesima una minore ritenuta fiscale che consentirà loro di percepire assegni più pesanti. Di conseguenza, quanti non sono "capianti" ovvero non entrano nei circuiti del fisco non potranno godere di tale beneficio, a meno che non si trovino soluzioni – non facili dal punto di vista tecnico - in sede di approvazione della legge finanziaria, come chiedono i settore più populistici della stessa maggioranza. A queste richieste il governo ha risposto – attraverso il ministro Del Turco alla Camera – che ai tali fattispecie si è provveduto attraverso un aumento delle maggiorazioni sociali, un trattamento che si accompagna alle pensioni integrate al minimo nel caso di persone anziane e con un reddito modesto a disposizione. A dimostrazione che, in un sistema come l'attuale, "piove sempre sul bagnato" ossia si finisce immancabilmente per concedere miglioramenti, anche modesti, a chi ha già qualcosa, mentre non si riesce a raggiungere chi versa in condizioni di estrema povertà, al punto di essere persino esonerato dal pagare le tasse. Certamente, la messa a disposizione di maggiori risorse per il finanziamento di una nuova forma di intervento sociale (il reddito minimo di inserimento) - per ora solo in fase sperimentale con la riconferma di stanziamenti modesti - avrebbe consentito una attenzione più mirata e specifica ai casi di povertà vera e assoluta. Ma il governo ha preferito usare canali tradizionali e premiare figure sociali specifiche, piuttosto che i poveri effettivi.*

*Da ultimo, va tenuto conto che è prevista una notevole riduzione delle sanzioni per omessa denuncia ed irregolarità contributive. La cosa va apprezzata certamente, anche perché consente di recuperare gettito, sia pure in ammontare inferiore alle indicazioni del governo. Il problema vero dell'evasione contributiva, però, non può essere risolto in questo modo (anche con la prevista aggiunta di una modesta riduzione degli oneri sociali), ma soltanto attraverso un programma di diminuzione delle aliquote, derivante da misure di contenimento della spesa pensionistica.*

## **Approfondimento n.6**

### **La Sanità**

*Nel settore sanitario gli aspetti più significativi della manovra si concentrano nel campo dell'assistenza farmaceutica. A parte alcuni interventi secondari (numerazione delle fustelle, confezioni ottimali, possibilità di sconti per i farmaci da banco, eccetera) merita una particolare sottolineatura l'adozione di un nuovo sistema di rimborso dei farmaci da parte del Servizio nazionale. Il rimborso sarà fissato al prezzo del prodotto generico o comunque della specialità con il prezzo più basso tra i medicinali contenenti lo stesso principio attivo, forma farmaceutica, via di somministrazione, dosaggio unitario e numero di unità posologiche. La differenza di prezzo, nel caso in cui il medico prescriva un medicinale di prezzo più elevato, è a carico dell'assistito.*

*La Farindustria ha calcolato che il complesso delle misure "alternative" peseranno sul comparto per 2.700 miliardi. Evidentemente, tale impostazione influirà negativamente anche sugli utenti, non compensata dalla riduzione e dalla ristrutturazione dei ticket. Delle forme di compartecipazione su esami di laboratorio e diagnostici viene promessa prima il dimezzamento, poi l'abolizione per l'inizio del 2003. Si tratta di un tentativo di lucrare sull'effetto-annuncio, anche ricorrendo a proposte demagogiche, dal momento che forme di compartecipazione esistono da sempre e ovunque.*

*Va altresì ricordato, tuttavia, che è previsto l'abbuono di tremila miliardi, relativi al disavanzo farmaceutico del 1998 e 1999, che precedenti leggi finanziarie dell'epoca del Ministro Rosy Bindi avevano*

*messo a carico dell'industria farmaceutica e della distribuzione. Si trattava di norme molto discutibili che per fortuna vengono abrogate.*

*Anche la previsione di un budget per i medici di base sembra essere più una "grida manzoniana" che un provvedimento di effettiva trasformazione dei criteri di controllo della spesa. La norma prevede, infatti, che la misura abbia carattere sperimentale. Pertanto la sua attuazione avverrà a "macchia di leopardo", sulla base della reale capacità amministrativa espressa dalle diverse Regioni. Ma il limite più serio è un altro: perché l'istituzione del budget abbia possibilità di successo non basta programmarlo con riferimento all'insieme delle prestazioni di cui è "dispensatore" il medico di base. Vanno individuati (come si fece all'inizio degli anni novanta con l'assistenza farmaceutica) anche strumenti di intervento sulle diverse tipologie assistenziali proprio per fornire al medico i mezzi per realizzare gli obiettivi del budget, senza abbassare la qualità delle prestazioni e senza ricorrere a compensazioni tra i propri assistiti.*

*Sulla spesa sanitaria poveranno gli oneri dell'adeguamento delle strutture ospedaliere alla attività professionale intramoenia dei medici a tempo pieno. Il problema è stato scaricato sulle Regioni, ma comporterà un costo iniziale di almeno 1.500 miliardi (vi sono stime che prevedono, a regime, un onere almeno doppio).*

*La sanità rappresenta il momento forse più significativo dell'avvio del processo di federalismo. Le Regioni, infatti, nell'assumere la piena responsabilità dei servizi e delle prestazioni erogate ai cittadini attraverso l'uso di entrate a questo punto proprie (grazie al concorso diretto - e non più mediante trasferimenti - nella redistribuzione del prelievo fiscale (Iva ed Irpef), pretendono di regolare compiutamente i rapporti con lo Stato nel campo della sanità. Il settore, infatti, è carico di disavanzi pregressi (e spesso occulti), tanto che in mancanza di misure di effettivo ripiano, tutta l'operazione federalista rischierebbe di essere fagocitata dalla gestione della sanità. A quel punto le Regioni non avrebbero più né la "difesa" degli stanziamenti finalizzati, né la possibilità di "girare" al bilancio statale i deficit. Nel definire questo "punto di partenza" lo Stato ha assicurato la copertura del debito per 16 mila miliardi, ma questo importo è certamente sottostimato. Ne deriverà quindi l'apertura tra pochi mesi di una ulteriore fase di negoziato tra Stato e Regioni, dal momento che la soluzione del problema "debito pregresso in sanità" diventerà il nodo gordiano dell'avvio del federalismo.*

## **Approfondimento n.7**

### **Gli investimenti nelle aree depresse e gli incentivi all'emersione**

*Particolare rilievo, all'interno della Finanziaria 2001, ha il provvedimento di incentivazione che il Governo intende varare in materia di sviluppo territoriale. Si tratta di uno strumento innovativo che prevede, da un lato, una definizione automatica - attraverso le iscrizioni a bilancio - degli aiuti a cui ogni impresa ha diritto, dall'altro, un meccanismo di erogazione che opera attraverso l'immediato accredito sul conto fiscale delle imprese.*

*L'art. 6 stabilisce l'erogazione di agevolazioni a favore delle imprese che intraprendono programmi di investimento nelle aree svantaggiate del Paese. In particolare, è previsto che alle imprese che nei prossimi sei anni effettueranno nuovi investimenti nelle aree in cui è prevista la possibilità di aiuti di Stato a finalità regionale sia riconosciuto un credito d'imposta. L'agevolazione, che prende come punto di riferimento le singole strutture produttive, è calcolata sottraendo ai costi per l'acquisizione di beni strumentali, gli ammortamenti e le sopravvenienze per cessioni e dismissioni di beni aventi la stessa natura. Al valore così calcolato vengono applicate le massime percentuali d'aiuto previste dalle regole dell'UE.*

*Naturalmente nulla va obiettato in merito alla scelta di un meccanismo automatico agganciato alla fiscalità, semplice sotto il profilo dell'accesso e immediato in fase di erogazione. Le recenti esperienze hanno infatti dimostrato come l'esistenza di forme di incentivazione basate su meccanismi complessi tenda a assumere*

un grado elevato di opacità nei confronti dell'utenza potenziale. Di qui il proliferare di forme di indebita ingerenza da parte di chi è chiamato a gestire i provvedimenti.

Tutto questo non basta, tuttavia, per essere d'accordo con le decisioni del Governo. L'efficacia della politica economica si misura infatti in ragione del modo con cui un sistema di regole è in grado incidere sulle scelte degli operatori. Se questo non è efficace, oppure se è dannoso, a nulla valgono le dichiarazioni di principio.

Ed è su questo terreno che il provvedimento in questione dimostra così tutti i suoi limiti.

1. L'analisi accurata del provvedimento mette in luce, innanzitutto, un problema di **equità**. La base di calcolo dell'agevolazione - la differenza tra costi di acquisizione di beni strumentali e ammortamenti (al netto delle cessioni e dismissioni di beni aventi la stessa natura) - non ha infatti alcun significato economico dal momento che:

- le grandezze in gioco fanno riferimento a orizzonti temporali diversi;
- il valore degli ammortamenti risente delle scelte di bilancio e fiscali adottate nei periodi precedenti a quello in questione.

Ne deriva che, a parità di investimenti effettuati, la possibilità per le imprese di accedere alle agevolazioni cambia in ragione della loro storia. Anzi, opererà un meccanismo di selezione al contrario, che darà una possibilità di accesso bassa per le imprese più strutturate che hanno maggiori ammortamenti perché, in passato, hanno investito di più; mentre la possibilità sarà maggiore per le imprese più giovani (massima per le nuove imprese) che fino a oggi hanno investito in misura limitata e che, dunque, hanno un inferiore valore degli ammortamenti.

Da notare come, in virtù di queste sue caratteristiche, il provvedimento potrà avere effetti di enorme rilievo sulle decisioni di avvio di "nuove" imprese e di "nuove" unità produttive.

2. Collegato con questo problema c'è poi quello relativo alle distorsioni che un simile comportamento può produrre sulle **scelte tecnologiche delle imprese**. Il fatto che l'agevolazione sia commisurata con gli ammortamenti fa sì che le imprese tenderanno a optare per beni strumentali caratterizzati da tempi lunghi di ammortamento: a parità di costo, questi avranno infatti minore incidenza sull'ammontare delle future agevolazioni. Ciò significa indurre un vantaggio comparato a favore degli investimenti di tipo tradizionale e una parallela penalizzazione delle scelte maggiormente innovative che, proprio perché caratterizzate da elevata obsolescenza degli impianti, hanno spesso tempi di ammortamento più ridotti.

3. C'è poi la questione del rapporto tra questo strumento e gli **altri strumenti di politica industriale**. Sono ormai anni che questo Governo, sollecitato anche dalle indicazioni della Commissione europea, afferma che è necessaria un'azione di razionalizzazione volta a migliorare l'efficacia degli strumenti di politica industriale.

In una recente indagine del Ministero dell'Industria sono stati censiti 92 strumenti di carattere nazionale. Gli strumenti di agevolazione di livello regionale sono invece 373. In un sistema tanto frammentato i margini di sovrapposizione tra i diversi strumenti sono elevati. Ciò incide sull'efficacia delle misure producendo fenomeni di arbitraggio, di competizione tra strumenti, di spiazzamento reciproco.

Invece di migliorare questa situazione, il provvedimento in questione rende ancor meno trasparente il panorama dei provvedimenti in essere. Così per come è costruito, esso infatti non riesce a fungere da alternativa alle norme di agevolazione esistenti. In svariati casi (si pensi al caso delle imprese con maggiori ammortamenti) provvedimenti come la legge 488/92 - o altre leggi nazionali e regionali - continueranno a costituire strumenti di interesse per le imprese.

4. Un'ulteriore notazione riguarda poi il modo in cui questa normativa incide sul processo di trasferimento di **competenze alle Regioni**. In base ai decreti Bassanini la gran parte delle competenze in materia di sviluppo era infatti stata trasferita a queste. Al centro restava invece la sola gestione della legge 488/92 e la materia di contratti di programma.

Ora si fa marcia indietro. Un nuovo, importante, strumento centrale entra sulla scena con l'obiettivo di incidere in modo radicale sulle scelte di localizzazione delle imprese. E che ne è di quella politica di

*sviluppo locale, affidata alle Regioni e alla loro capacità di interpretare le esigenze e le potenzialità del territorio, che in questi anni ha rappresentato il punto focale attorno a cui sono ruotati i temi del federalismo ?*

5. *Un ultimo rilievo riguarda infine i 700 mld destinati al **finanziamento di questo provvedimento**. A fronte dei 76 mila mld. complessivamente destinati dalle imprese del Mezzogiorno a investimenti, la cifra indicata dal Governo appare infatti del tutto fuori scala. Il motivo di ciò risiede nella considerazione che, a fronte di un'azione di così ampio rilievo sotto il profilo degli assetti istituzionali, ci si sarebbe aspettati una maggiore valutazione in merito all'adesione delle imprese al nuovo regime.*

*Così, delle due l'una. O il Governo - così come sembra dall'ammontare finanziario in gioco - reputa che il nuovo strumento abbia un impatto limitato. E allora, che senso ha un intervento tanto doloroso su equilibri istituzionali tanto precari? Oppure le cifre dichiarate non corrispondono alle attese e siamo di fronte a un'operazione di cosmesi con cui il Governo tende a far passare inosservata un'azione che potrebbe avere ripercussioni di ampia portata.*

6. *Poche considerazioni possono infine rivolgersi alle misure per l'emersione di quell'economia sommersa che in Italia ha una abnorme dimensione. Ancora una volta si dimenticano le ragioni di fondo della sommersione (l'eccessivo onere fiscale e contributivo e la complessità burocratica) e la primaria esigenza di ogni emersione, quella sanatoria "tombale" dei rapporti pregressi che si continua a negare. In ogni caso anche la più agevolata transizione non produce effetti se al termine di essa l'impresa deve affrontare quelle immutate condizioni che ne hanno motivato il rifugio nell'illegalità totale o parziale.*

### 3. Conclusioni

Il rapporto evidenzia in particolare la poca trasparenza dei dati di finanza pubblica, che potrebbe rivelare una carente capacità di controllo e previsione sui flussi di entrata e di spesa.

Sovrastime e sottostime, aggiustamenti spregiudicati e troppo repentini per essere credibili, disegnano un quadro confuso e incerto che non potrà non essere rilevato dagli osservatori istituzionali interni, europei e internazionali. Colpisce in particolare che le previsioni di entrata a legislazione invariata possano essere state corrette per due volte: nell'arco di due mesi, la prima volta, nell'ambito di un giorno la seconda.

C'è da tempo in Italia una ben strana situazione con riferimento alla trasparenza dei dati statistici e contabili che dovrebbero circolare con tempestività, almeno tra operatori istituzionali, Parlamento incluso.

Questi dati sono trasmessi in ritardo o sono comunque, almeno parzialmente rielaborati, impedendo quelle simmetrie di accesso che dovrebbero garantire un adeguato controllo e la fertile dialettica tra gli attori della ricerca istituzionale come di quella privata. A questo riguardo vi sono persino forse le condizioni per un appello all'Autorità per la concorrenza. Vi sono certamente invece le ragioni per una forte iniziativa parlamentare affinché le funzioni ispettiva e co-decisionale di Camera e Senato possano svolgersi al meglio nell'interesse del Paese.

L'insufficiente trasparenza non aiuta poi l'Italia nel suo non facile dialogo con la Commissione Europea. Il Rapporto ha richiamato le quattro linee guida dell'ECOFIN che i documenti di bilancio trascurano radicalmente, nonostante l'Italia rimanga un Paese a sorveglianza speciale per il debito accumulato e gli altri indicatori di debolezza.

In questo contesto la manovra si presenta quanto meno gravata da incognite e pessimistiche attese rispetto agli effetti sperati.

Il II° Rapporto FREE non può non evidenziare i legittimi e motivati sospetti di sovrastima delle entrate - alla luce delle recenti comunicazioni dello stesso Ministero delle Finanze - come una ragionevole previsione di maggiori spese correnti sulla base di meccanismi strutturali che non sono stati disinnescati o hanno addirittura trovato ulteriore alimento.

Basti pensare alla spesa per il personale delle Pubbliche Amministrazioni - cui è dedicato un dettagliato approfondimento - o ai pericoli di rapido incremento della spesa che può essere indotto dal processo di devolution in assenza di credibili presidi alla mobilità e di coraggiose decisioni di sussidiarietà orizzontale.

Quanto alle entrate, i dati di cui disponiamo non incoraggiano a considerare rilevante la parte strutturale dell'incremento dichiarato per l'anno 2000, gli incentivi all'emersione non appaiono efficaci, l'elasticità di altre voci ne rende azzardata la proiezione.

Pur non potendosi assumere con certezza lo "worstscenario", è plausibile prevedere un indebitamento netto della P.A. maggiore di circa un punto percentuale del Pil rispetto a quello stimato dal Governo. Il Rapporto non può quindi non evocare la probabile necessità di una manovra correttiva nel corso del 2001 che può richiedere interventi per almeno 20.000 miliardi. Questo importo deriverebbe, per quanto riguarda le entrate, dal fatto che almeno 10.000 miliardi dei previsti maggiori introiti appaiono inconsistenti e relativamente alle spese, da un "buco" di circa 10.000 miliardi alla luce dei maggiori fabbisogni e dei mancati risparmi.

Di necessità potrà farsi a quel punto virtù in quanto l'unico modo di rispettare i vincoli del patto di stabilità sarà dato da un forte impulso allo sviluppo attraverso la leva fiscale e da quelle riforme strutturali che questa legislatura non ha voluto realizzare.

## Approfondimento n.8

### Bilancio "economico" e analisi dei costi

*A completamento di un disegno strategico avviato nel 1992, le recenti riforme amministrative e del bilancio – leggi nn. 59 e 94 del 1997- hanno introdotto nell'ordinamento la contabilità economica, quale supporto al processo decisionale di finanza pubblica ed al controllo interno di gestione delle Amministrazioni pubbliche. Diversamente dalla contabilità finanziaria ( che prende a riferimento il concetto di acquisizione delle risorse ), la contabilità ed il budget economico considerano l'impiego delle risorse nel momento della rispettiva utilizzazione: in funzione di ciò è, quindi, possibile dimensionare l'acquisizione delle risorse in stretta relazione ai relativi possibili impieghi, limitando le esigenze finanziarie e, comunque, derogando ( o esternalizzando ) servizi costosi prodotti all'interno dell'amministrazione.*

*Sulla scorta delle indicazioni di attuazione contenute nelle circolari ministeriali n. 32 del 1999, nn. 6, 18 e 23 del 2000 sono stati realizzati i **primi documenti contabili per gli anni 2000 e 2001**, elaborando i budget economici per centri di costo delle Amministrazioni centrali dello Stato e rilevandone i relativi costi di gestione.*

*Questo processo amplia il percorso conoscitivo di ciascuna Amministrazione centrale, dell'Esecutivo e del Parlamento, ed informa, oggi, in modo migliore le decisioni da assumere, e lo farà in maniera ancor più compiuta quando si estenderà a tutti i servizi interni alle Direzioni Generali e a tutte le pubbliche amministrazioni nonché terrà conto della destinazione dei costi ( cioè delle funzioni e dei servizi cui i costi stessi si riferiscono ).*

*Una prima comparazione dei costi di autofunzionamento dei Ministeri (Gabinetti e Direzioni del personale) previsti per il 2000 e per il 2001, rapportati ai rispettivi costi totali, fornisce elementi eloquenti per comprendere le molte potenzialità offerte dalla contabilità economica a fini di programmazione, analisi dei costi, indirizzi e valutazione per i dirigenti.*

<b>M I N I S T E R O</b>	<b>2 0 0 0</b>	<b>2 0 0 1</b>
T e s o r o	5 , 4 2	5 , 6 0
F i n a n z e	0 , 7 1	0 , 8 9
G i u s t i z i a	1 , 2 5	1 , 7 1
A f f a r i E s t e r i	2 , 9 3	9 , 0 1
P u b b l i c a I s t r u z .	0 , 2 2	0 , 3 1
I n t e r n o	9 , 7 6	2 , 1 2
L L . P P .	1 4 , 0 3	1 3 , 7 3
T r a s p o r t i	4 , 5 8	4 , 9 8
C o m u n i c a z i o n i	1 5 , 7 8	1 4 , 1 9
D i f e s a	5 , 7 0	5 , 7 3
P o l i t i c h e A g r i c .	5 , 5 8	4 , 7 8
I n d u s t r i a	1 6 , 0 1	1 4 , 4 1
L a v o r o	8 , 4 6	5 , 0 9
C o m m e r . E s t .	4 8 , 5 8	4 3 , 7
S a n i t à	6 , 5 5	2 1 , 5 7
B e n i a t t . c u l t .	2 , 0 6	2 , 8 8
A m b i e n t e	2 2 , 1 5	2 2 , 5 1
U n i v e r s i t à	1 4 , 4 7	1 8 , 9 9

*Il Parlamento potrà, per la prima volta, elaborare analogamente i documenti della contabilità economica per effettuare comparazioni e analisi utili a qualificare l'indirizzo politico in sede di sessione di Bilancio.*

*Più in generale, questo nuovo percorso richiede di essere sostenuto - per le diffuse resistenze alla maggiore trasparenza ed esteso al territorio (regioni, asl, etc.) secondo una strategia organica che privilegi il corretto ed economico impiego delle risorse.*

*Peccato che il sistema delle Aziende Sanitarie Locali, già tenute - per disposizioni di legge - alla contabilità economica, non vi abbiamo ancora provveduto.*

## **Approfondimento n.9**

### **Le obbligazioni degli enti territoriali**

*Al fine di fornire un sintetico quadro di massima circa le dimensioni del fenomeno, pur nella impossibilità di disporre di dati precisi, stante l'assenza di un adeguato monitoraggio a livello nazionale sulle operazioni, si può verosimilmente calcolare che in pochi anni il mercato abbia superato largamente i 10.000 miliardi di controvalore, per emissioni effettuate da numerosi Comuni, Province e Regioni.*

*Nei fatti, tuttavia, la regolamentazione di tali strumenti al servizio della finanza locale non si è trasformata in una reale occasione di sviluppo di un innovativo strumento d'indebitamento in grado di garantire l'attuazione di una piena ed effettiva autonomia finanziaria ad enti territoriali destinati a divenire sempre più responsabili delle politiche di intervento sul territorio, obiettivo, questo, di fondamentale importanza, per enti che, in un mercato segnato da sfide globali riguardanti non solo le imprese ma anche i complessivi sistemi territoriali/economico/amministrativi, devono costantemente confrontarsi con i concorrenti poli di aggregazione distribuiti a livello europeo e mondiale.*

*Il ricorso a BOC, BOP e BOR, laddove non sono state congegnate dissennate operazioni di emissione a tassi non competitivi ha consentito di ottenere discreti risparmi sui tassi che mediamente sono praticati per i mutui bancari. Non è stato, invece, possibile istituire un mercato in piena regola, un mercato funzionale rispetto all'obiettivo di disintermediare le modalità di copertura delle esigenze della finanza locale, mediante la sostituzione della diretta partecipazione di cittadini-investitori al tradizionale ruolo rivestito dalle banche.*

*Perché questo fosse stato possibile, oltre che consentire agli enti maggiore flessibilità in termini operativi relativamente al servizio del debito, agli scarti di emissione ed al regime fiscale, si sarebbe dovuta favorire, quanto più possibile, la creazione di un mercato primario e secondario efficiente, accessibile anche al pubblico dei risparmiatori. Le esperienze fatte a tutt'oggi, per contro, evidenziano il mancato raggiungimento di un tale obiettivo, con un mercato che è quasi esclusivamente riservato agli impieghi di banche e pochi altri investitori istituzionali.*

*Considerata l'estensione del fenomeno e la conseguente emersione di elementi peculiari caratterizzanti il mercato di tali strumenti finanziari, è possibile una riflessione sulle aree di criticità della disciplina, per individuare gli interventi possibili ed opportuni per cercare di rafforzare l'efficienza del mercato in questione e conseguentemente favorire la diffusione sempre più ampia dell'utilizzo di questa tecnica di indebitamento.*

*Il mercato delle obbligazioni emesse dagli enti territoriali costituisce un segmento del mercato finanziario. Anche questo tipo di mercato, dunque, può raggiungere una situazione di efficienza solo allorché sono soddisfatti i requisiti della liquidità, del pari accesso al mercato, della trasparenza e della regolarità degli scambi, intesa, quest'ultima, come assenza di qualunque forma di abuso di posizione dominante da parte degli operatori.*

*Naturalmente la realizzazione del modello ideale di mercato può incontrare molteplici ostacoli. Nei fatti, è difficile riscontrare la combinazione a un livello adeguato di tutti i citati requisiti, poiché svariate alterazioni possono condizionarne la sussistenza e il grado di attuazione. Possono, in effetti, verificarsi svariate alterazioni delle condizioni di efficienza del mercato. Alcune vanno a detrimento del grado di liquidità, poiché incidono sulla entità della offerta e della domanda dei titoli. Altre, che intralciano il determinarsi delle volontà negoziali, riguardano la condizione del pari accesso al mercato nonché quelle della trasparenza e della regolarità degli scambi e della equivalenza fiscale. Altre alterazioni, ancora, sono rilevabili nelle deficienze dimensionali riscontrabili dal lato della domanda e dal lato dell'offerta. Possono, inoltre, riscontrarsi asimmetrie nell'accesso al mercato, asimmetrie informative ed asimmetrie operative. In particolare, bisogna, poi, richiamare le disfunzioni ricollegabili alle carenze organizzative che possono interessare il mercato, tra le quali la dispersione degli scambi in mercati paralleli.*

*E' evidente come, alla luce di questi presupposti il mercato delle obbligazioni emesse dagli enti locali, non abbia mostrato adeguata efficienza. Il mercato in questione, infatti, si è sviluppato secondo linee poco compatibili con i requisiti del mercato ideale. Uno sviluppo più coerente rispetto agli obiettivi che hanno ispirato l'istituzione di tale tipo di obbligazioni, potrebbe essere assicurato soltanto ponendo mano alla riforma della relativa disciplina.*

*Le alterazioni alle condizioni di efficienza che possono riscontrarsi nel mercato che si è venuto a formare per tali strumenti riguardano, in primo luogo, le carenze dimensionali dal lato della domanda. Se, oggi, si può dire che il mercato appare sufficientemente diversificato sotto il profilo dell'offerta di obbligazioni, le quali risultano emesse sia da enti grandi come il Comune di Roma sia da enti più piccoli, tanto da enti comunali quanto da enti provinciali, altrettanto non può dirsi per quanto riguarda la distribuzione dei titoli presso gli investitori. Il collocamento dei titoli, infatti, nella esperienza concreta fin qui maturata, è rimasta concentrata quasi completamente presso gli investitori istituzionali.*

*Bisognerebbe puntare a fornire una più ampia e diversificata diffusione delle obbligazioni perché venga a formarsi un vero mercato secondario. Una possibilità, potrebbe essere quella di favorire la emissione di obbligazioni convertibili o cum warrant di titoli azionari di società partecipate da enti locali che, specie nel caso di aziende operanti nel settore dell'energia e dell'acqua, riscuotono un grande interesse presso il pubblico dei risparmiatori.*

*Andrebbero inoltre rimossi i vincoli al pari accesso al mercato, alla trasparenza e alla regolarità degli scambi.*

*In particolare, per quanto attiene alla regolarità degli scambi bisogna evidenziare che, in un mercato come quello in esame (caratterizzato dalla concentrazione dei titoli emessi in pochi operatori per lo più bancari), si accentuano i rischi di inefficiente formazione dei prezzi di scambio. Naturalmente i rischi in questione sono aggravati allorché, come nella quasi totalità dei casi, i titoli non abbiano ottenuto l'ammissione a quotazione.*

*Quest'ultima osservazione è tanto più valida con riguardo al presupposto della trasparenza. Il regolamento Consob sulla ammissione a quotazione dei titoli emessi da enti locali prevede una serie di norme finalizzate a favorire la circolazione di informazioni utili e necessarie agli investitori.*

*Si tratta, nella sostanza, di un sistema analogo a quello previsto per i titoli azionari, basato, da un lato, su obblighi informativi concernenti fatti rilevanti cosiddetti "price sensitive" posti direttamente a carico degli enti, dall'altro lato, su poteri attribuiti alla Consob di imporre le pubblicazioni di dati e notizie specifiche.*

*Quello che suscita perplessità è che tale disciplina sia limitata alle obbligazioni quotate. La discrasia che viene a determinarsi è molto grave, se si pensa che, oggi, nella disciplina contenuta nel T.U.F., con riguardo ai titoli azionari, sussistono svariati obblighi informativi a carico degli emittenti anche nel caso in cui i titoli azionari, pur non essendo quotati, siano comunque diffusi presso il pubblico dei risparmiatori. Anche con riferimento ai titoli obbligazionari emessi dagli enti locali potrebbe rivelarsi opportuna una siffatta disciplina in materia di trasparenza.*

*Allo scopo, infine, di facilitare la quotazione delle obbligazioni emesse, superando il problema del raggiungimento della dimensione necessaria per poter ottenere l'ammissione agli scambi su un mercato regolamentato, potrebbe rivelarsi utile intervenire con norme agevolative rivolte a favorire l'aggregazione in consorzi di piccoli enti che, a livello unitario, potrebbero dar corso ad emissioni di più importante valore nominale.*

*PARTE SECONDA:*

**L'AGGIORNAMENTO DELLA PREVISIONE  
MACROECONOMICA**

## 1. Premessa

Nel momento in cui diffondiamo il II Rapporto FREE (ottobre 2000), l'attenzione generale è attratta dall'andamento del mercato dei prodotti energetici e dal dibattito sulla Legge Finanziaria 2001. Tuttavia, sebbene tali questioni siano tutt'altro che secondarie tanto che ce ne occuperemo ampiamente in questa sezione del Rapporto, da un punto di vista macroeconomico un altro fenomeno ci sembra degno di nota.

I tassi di crescita dei diversi paesi di Eurolandia hanno continuato a divergere in modo netto nel 1999 - e la tendenza sembra prolungarsi anche nel corso di quest'anno - nonostante che la politica monetaria sia gestita in modo da considerare le condizioni dell'area nel suo insieme e che questa stessa sia soggetta a shock esogeni comuni. Inoltre, poiché i gradi di libertà concessi alla politica fiscale di ciascun paese dell'area Euro sono ristretti dal Patto di Stabilità<sup>13</sup>, queste differenze nelle performance individuali non sono facili da spiegare. Risposte convincenti a questi interrogativi costituiscono una premessa necessaria alla individuazione di politiche macroeconomiche solide. Naturalmente il problema perderebbe molta della sua rilevanza se tali differenze fossero ricondotte a semplici ritardi ciclici, colmabili in tempi relativamente brevi e in modi sostanzialmente spontanei (ossia senza il ricorso a stimoli esterni da parte dei *policy-makers*).

Attualmente vi è un gruppo di paesi dell'area euro, non a caso detti "ciclicamente avanzati" (Finlandia, Irlanda, Olanda, Portogallo e Spagna), che sperimentano una combinazione di inflazione e crescita più alte della media (a cui, in alcuni casi, si accompagna un surriscaldamento dei mercati dei fondi mutuabili e delle proprietà immobiliari). Per il 2000, molti osservatori, e tra questi gli esperti del Fondo Monetario Internazionale, si aspettano una significativa riduzione di questi divari grazie al raggiungimento da parte dell'Italia e della Germania del ritmo di crescita della Francia e dei paesi "ciclicamente avanzati". Al contrario, *FREE* non condivide questo ottimismo in quanto non vede le ragioni del ritardo in fattori congiunturali, dovuti ad eventi occasionali o, magari, alle circostanze e ai tempi nei quali è stato effettuato il consolidamento fiscale - peraltro non ancora raggiunto se si tiene conto della dimensione del debito pubblico.

Come è stato argomentato nel I Rapporto *FREE* (luglio 2000), l'economia italiana non è afflitta da un "ritardo congiunturale" ma, piuttosto, da un "divario strutturale" che rende la nostra economia meno efficiente, meno competitiva e infine meno attraente per le risorse straniere. È a causa di questo divario che facciamo tanta fatica a stare dietro agli altri paesi di Eurolandia, al Regno Unito e, soprattutto, agli Stati Uniti. Nel Rapporto *FREE* di Luglio abbiamo individuato in un eccesso di pressione tributaria e di regolamentazione e centralizzazione del mercato del lavoro alcune delle cause strutturali che impediscono all'Italia di "agganciare" la ripresa europea, a sua volta spinta dal treno americano e dal risveglio dei mercati globali. Il riconoscimento di questo problema e l'elaborazione di uno strumento - il modello econometrico NEMO<sup>14</sup> - capace di esplicitarlo e valutarlo quantitativamente ha generato una previsione dell'evoluzione dell'economia italiana nel prossimo quinquennio

---

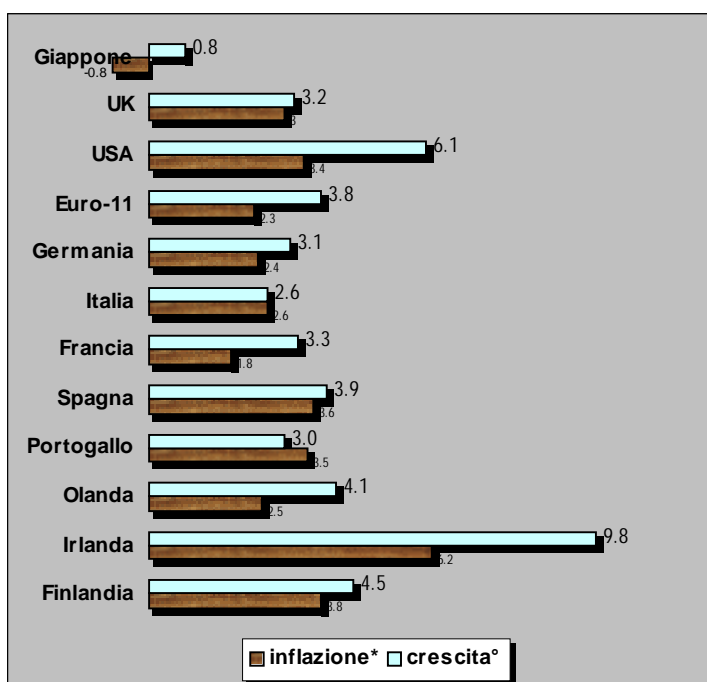
<sup>13</sup> L'articolo 4 del Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea (7 luglio 1997) prevede un Programma di Stabilità per ciascun paese da aggiornarsi annualmente. Per l'Italia l'aggiornamento del 1999 prevedeva una crescita del 2,5%. Come è noto, la realtà è stata ben diversa: la crescita è stata inferiore di oltre un punto percentuale.

<sup>14</sup> Nemo è un modello annuale dell'economia italiana che determina il Pil dal lato dell'offerta - attraverso funzioni di produzione - e, soprattutto, plasma le relazioni tra il cambiamento economico e l'assetto istituzionale dei vari mercati.

caratterizzata dall'anemicità del ritmo di crescita<sup>15</sup> (in media, il 2,5 per cento all'anno). Le nostre simulazioni di Luglio, inoltre, indicavano che la rimozione degli ostacoli rappresentati dall'eccesso di prelievo fiscale (attraverso una riduzione di pari entità di entrate e uscite del bilancio delle Amministrazioni Pubbliche) e dall'eccesso di regolamentazione e

centralizzazione del mercato del lavoro avrebbero consentito una crescita più elevata, più solida, più duratura e più equilibrata.

Rispetto alla situazione di luglio e alle informazioni disponibili a quella data sono subentrate alcune novità – l'ulteriore rincaro del prezzo del petrolio e l'ulteriore deprezzamento dell'euro – e sono stati resi noti i dettagli quantitativi della politica finanziaria del governo nel periodo 2001-2004.



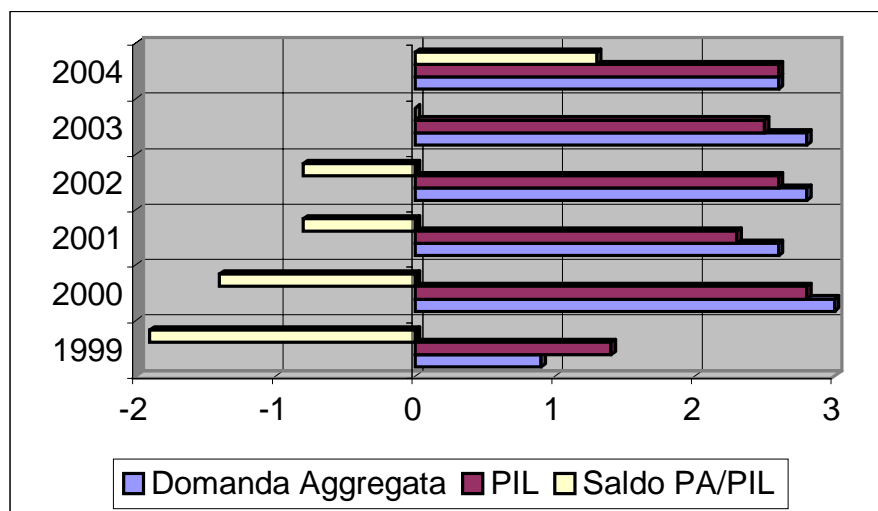
\*agosto 2000; ° Il trimestre 2000. Tassi di variazione. Fonte: The Economist

Nell'incorporare nell'aggiornamento della nostra previsione questi elementi abbiamo proceduto secondo un metodo di "economia positiva" per quanto riguarda la manovra macroeconomica del governo. Ossia non ci siamo chiesti se i principi ispiratori e le misure pratiche della strategia fossero appropriati o no, se la stessa fosse coerente da un punto di vista sia quantitativo sia logico, né se fosse credibile e sostenibile. Al contrario abbiamo proceduto prendendola "alla lettera e sul serio", proponendoci "semplicemente" di scoprirne gli effetti macroeconomici. In altre parole, abbiamo provato a rispondere alla domanda: "cosa succede all'economia italiana di qui al 2004 se vengono attuate le misure che il governo afferma di volere attuare sulla base dei conti e delle proiezioni contenute nei documenti ufficiali?".

<sup>15</sup> In controtendenza rispetto a tutte le altre previsioni che in quel periodo – stiamo parlando del luglio scorso – indicavano, al contrario, un'accelerazione del tasso di crescita ed un suo stabile collocamento al di sopra del 3 per cento annuo.

## 2. La vecchia e la nuova previsione

Nel Rapporto *FREE* di Luglio, le previsioni sull'andamento tendenziale dell'economia italiana descrivevano una fase ciclica espansiva per l'anno 2000 dovuta in buona parte al miglioramento della componente estera della domanda, che passava da un contributo negativo alla crescita del Pil pari a 1 punto percentuale nel 1999 ad un contributo positivo di mezzo punto percentuale. La dinamica della domanda interna era prevista in miglioramento più moderato.



Fonte: Previsioni modello econometrico **NEMO**, 10 ottobre 2000.  
La domanda aggregata è al netto delle scorte

Come si è detto, nel Rapporto di Luglio si metteva in luce l'assenza di segnali convincenti di correzione dei problemi strutturali che avevano caratterizzato l'economia italiana nell'ultimo decennio e che si erano riflessi nel rallentamento del tasso di crescita di lungo periodo dell'economia e nel connesso rallentamento del tasso di crescita della domanda di lavoro e capitale e della loro produttività. A questi problemi, innanzitutto l'elevata pressione fiscale ed ancor più il ritardo nella liberalizzazione dei mercati, era inoltre da attribuire il divario di crescita tra l'Italia ed il resto dell'Europa che si era sommato al più generale divario tra la crescita dei paesi dell'Europa continentale e quella degli Stati Uniti.

Si sottolineò che il boom americano era alla base della ripresa ciclica europea ed a quella minore dell'Italia. I buoni risultati del commercio internazionale proseguiti sino alla prima metà dell'anno erano spiegabili con la crescita della domanda mondiale e con la svalutazione dell'euro. Il buon andamento dell'economia americana, attirando capitali, era a sua volta la causa, non unica, dell'indebolimento della valuta europea e dell'apprezzamento generale del dollaro.

Era difficile dire, ed è ancora difficile dire oggi, quanto della ripresa in corso rifletteva un accrescimento del tasso di crescita del prodotto potenziale e quanto un episodio ciclico da trasformare con il sostegno di politiche opportune in maggiore crescita strutturale. Secondo il nostro esercizio di previsione, tuttavia, si ritenne di indicare un rallentamento dell'economia nel 2001 rispetto al tasso di crescita raggiunto nel corso dell'anno. Le ragioni del rallentamento erano individuabili nella riduzione dell'apporto ciclico della domanda estera, e

in una ancora insufficiente inversione di tendenza nelle determinanti della dinamica dell'occupazione, dello stock di capitale e della produttività.

Le riforme strutturali dei mercati, a partire da quello del lavoro, e la riduzione consistente della troppo elevata pressione fiscale strutturale erano individuate come le azioni necessarie a trasformare la fase espansiva del ciclo in un sentiero di crescita stabile e più elevato dell'ultimo decennio.

Rispetto al migliore dei mondi possibili descritto dalle previsioni governative, in cui l'economia italiana appariva ormai risanata, non solo nelle sue finanze pubbliche, e quindi avviata a convergere naturalmente con i tassi di crescita europei, la nostra visione era quella di un'economia si partecipe della crescita mondiale, sia pure in misura ridotta, ma che approfittava della favorevole congiuntura per coprire in modo effimero le difficoltà strutturali invece che per avviarle a soluzione in modo indolore.

Nei tre mesi che ci separano dal primo Rapporto *FREE*, l'umore dei centri di previsione, interni ed internazionali, riguardo all'intensità della crescita europea è stato alterno. Dapprima si è manifestata una corsa a revisioni in aumento, poi nel corso dell'ultimo mese abbiamo assistito a "controrevisioni" al ribasso a causa del prolungarsi dello shock petrolifero, dei primi effetti sull'inflazione interna del deprezzamento dell'euro (che prima dell'estate molti prevedevano dovesse riavvicinarsi ai suoi valori di un anno fa già alla fine di quest'anno), delle manovre successive della BCE in direzione di una riduzione della forbice tra i tassi di interesse europei ed i tassi americani.

Le previsioni sulla crescita nell'area euro scontano oggi un possibile rallentamento, intorno al mezzo punto percentuale, per effetto dell'esaurirsi di alcuni dei fattori eccezionali di crescita che hanno operato nell'anno in corso e per l'effetto dell'aumento dei prezzi petroliferi, stimato dal FMI in circa -0,2 punti di crescita.

Per ciò che riguarda l'Italia, oggi tutti i centri di previsione, tranne il governo che ha ribadito nella Relazione revisionale e programmatica rilasciata il 30 settembre le previsioni contenute nel DPEF di giugno, annunciano per il 2001 un rallentamento dell'economia italiana rispetto all'anno in corso.

I dati Istat relativi al secondo trimestre del 2000 mostrano già un rallentamento dell'economia italiana nel corso di quest'anno e ciò mostra che lo stesso conseguimento di una crescita del Pil del 2,8 per cento nella media dell'anno non è affatto priva di rischi. E' anche interessante notare che per il resto dei paesi dell'area euro i dati relativi al II trimestre indicano al contrario ancora una accelerazione della crescita. In altri termini, il processo di riduzione del divario di crescita tra i paesi europei e l'Italia appare tutt'altro che consolidato e potrebbe essersi già arrestato.

Da parte nostra, l'esercizio di previsione condotto per questo rapporto indica che l'effetto macroeconomico della manovra finanziaria del Governo sarà insignificante dal punto di vista congiunturale. La domanda aggregata al netto delle scorte, l'indicatore che nel modello NEMO riflette più da vicino la componente ciclica del prodotto, si espande nel periodo 2001-2004 ad un tasso inferiore al 3 per cento (in media il 2,7%). Il tasso di crescita del Pil, che nel nostro modello coglie a componente di trend della crescita, si manterrà, nello stesso periodo, ben al di sotto del "fatidico" 3 per cento, risultando pari in media al 2,5%. Per la verità il rallentamento ciclico del 2001 risulta peggiorato rispetto alla già non ottimistica previsione del luglio scorso. Ciò è in parte la conseguenza del peggioramento delle ragioni di scambio e del potere d'acquisto delle famiglie causato dal fenomeno congiunto deprezzamento euro-caro petrolio (si vedano al riguardo gli approfondimenti relativi). Con

questi risultati parlare di “bilancio prociclico” appare fuori luogo. In effetti gli obiettivi finanziari del bilancio risulterebbero sostanzialmente raggiunti: nel biennio 2001-2002 il saldo negativo delle PA si assesterebbe su di un -0,8 per cento di Pil, mentre l'anno dopo sarebbe ottenuto un pareggio di bilancio e nel 2004 il saldo cambierebbe di segno attestandosi ad un 1,3 per cento di Pil.

**Tab. 1**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIL	1.4	2.8	2.3	2.6	2.5	2.6
Stock di capitale	1.5	2.8	2.6	2.7	2.9	3.0
Occupazione dipendente	1.5	1.2	0.5	0.7	0.8	0.9
Domanda Aggregata (1)	0.9	3.0	2.6	2.8	2.8	2.6
Spesa delle famiglie	1.70	2.2	1.7	2.0	2.2	2.3
Invest. Fissi Lordi	4.30	4.5	4.3	5.2	5.1	4.4
Esportazioni (2)	-0.10	9.1	5.9	5.9	6.5	7.4
Importazioni (2)	3.30	7.0	3.3	4.4	6.6	7.4
Inflazione (3)	1.70	2.5	2.2	2.0	1.7	1.8
Retribuzioni procapite	2.1	3.5	3.2	2.9	2.6	2.6
Markup (4)	1.5	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
Tasso di attività	60.2	60.5	60.9	61.3	61.8	62.0
Tasso di disoccupazione	11.5	10.6	10.6	10.1	9.8	9.4
Saldo P.A./PIL (5)	-1.9	-1.4	-0.8	-0.8	-0.0	1.3
Pressione fiscale	43.2	43.2	42.8	42.5	42.3	42.2
Tasso di cambio £/\$ (6)	1798	2068	2000	1898	1801	1801
Prime rate (6)	5.9	7.2	8.0	8.1	8.0	8.0
Commercio mondiale	6.1	10.4	8.3	8.0	6.7	6.7

(1) Al netto delle scorte

(2) Beni e servizi

(3) indice generale prezzi al consumo

(4) Prezzo dell'output/costo medio variabile

(5) Rapporto tra indebitamento delle AP e PIL nominale (+ att. - dis)

(6) Livelli

### **3. La manovra di finanza pubblica**

In che modo la politica di bilancio, annunciata con la legge finanziaria per il 2001 e la Nota di aggiornamento al DPEF 2001-2004 di giugno preparata dal governo, influenza l'aggiornamento delle nostre previsioni economiche?

Per rispondere a questa domanda, il primo passo è cercare di capire se si tratta di una manovra "espansiva" o "restrittiva" rispetto alla politica di bilancio incorporata, come ipotesi condizionale, nelle previsioni FREE di luglio.

Il DPEF 2001-2004, reso noto alla fine di giugno, non indicava alcuna politica diretta a modificare il quadro di bilancio tendenziale. Esso, tuttavia, incorporava una revisione consistente in aumento delle entrate tributarie e contributive rispetto alle previsioni del DPEF 2000-2003 in base alle quali il governo aveva impostato la legge finanziaria e la manovra di bilancio per l'anno 2000 e successivi. Si ricorda che questa revisione, tra i due DPEF, è ammontata a circa 14.400 e 13.600 miliardi rispettivamente per il 2000 ed il 2001; poiché l'avanzo primario tendenziale previsto dall'ultimo DPEF era solo di poco superiore (0,2 punti percentuali) a quello indicato come programmatico nel DPEF precedente, si è avuto uno sfondamento degli obiettivi di spesa su cui al contrario sarebbe dovuta basarsi la manovra correttiva per l'anno 2000.

Al momento dell'esercizio previsionale eseguito per la preparazione del Rapporto FREE di Luglio, non erano ancora disponibili le nuove stime ufficiali del DPEF 2001-2004. Le informazioni provvisorie esistenti ci suggerirono, tuttavia, di "prevedere" questa correzione verso l'alto delle entrate e quindi della pressione fiscale rispetto agli obiettivi che si era fissato il governo in precedenza. Nonostante la maggiore dinamica sia delle entrate sia delle uscite, le previsioni FREE stimavano per il 2001 una riduzione rispetto al 2000 della pressione fiscale di circa un punto percentuale del PIL ed il rispetto degli obiettivi fissati dal patto di stabilità. La fase ciclica favorevole aiutava, infatti, a conseguire tali obiettivi, anche se questi risultati apparivano fragili come la ripresa in atto. La mancata riduzione del peso fiscale comprometteva, infatti, nelle nostre valutazioni, la possibilità di trasformare la ripresa ciclica in una crescita stabile e sostenuta.

Le previsioni FREE indicavano in sostanza una percezione della realtà molto diversa da quella del governo secondo il quale tutto quello che serviva fare era stato già fatto, l'aggiustamento dei conti era strutturale ed il risanamento della finanza pubblica realizzava le condizioni affinché il sistema produttivo italiano potesse beneficiare in pieno della ripresa economica in atto.

Dopo tre mesi, alla fine di settembre, il governo ci ha informato con la Nota aggiuntiva al DPEF (30 settembre 2000) che le stime relative alle entrate contenute nel DPEF erano errate ancora una volta ed in misura consistente, proponendo una nuova revisione in aumento per circa 13 mila miliardi nel 2000, di 26,8 mila miliardi nel 2001 e poi in progressione di 35,1, 38,2 e 42 mila miliardi per gli anni 2002-2004.. Non si intende qui discutere la verosimiglianza dei nuovi conti offerti dalla Nota aggiuntiva e tuttavia, se questi vanno considerati corretti, abbiamo in effetti assistito, almeno per il 2000, ad una politica fiscale che ha ostacolato la crescita molto più di quanto da noi stimato in precedenza. Dobbiamo, infatti, ricordare che se l'entità del disavanzo è la variabile che più conta nel determinare il reddito disponibile e la domanda aggregata, la variabile che esplica maggiormente i suoi effetti dal lato dell'offerta è la pressione fiscale. In altri termini, non è neutrale conseguire un obiettivo di saldo aumentando sia le entrate sia le uscite o, al contrario,

riducendo entrambe le poste; in particolare l'aumento di entrate ed uscite a parità di saldo determina un effetto restrittivo sul prodotto potenziale dell'economia. Da ciò consegue che l'economia reagisce positivamente nei suoi fondamentali ad una riduzione della pressione fiscale percepita dagli operatori come consistente e soprattutto sostenibile nel lungo periodo perché accompagnata da una riduzione corrispondente delle spese. Se questo processo di riduzione viene rallentato, come è avvenuto nel 2000, l'economia ne soffrirà di conseguenza.

Veniamo, dunque, alla manovra finanziaria del governo per il 2000 e per gli anni 2001-2004. Essa prevede sostanzialmente una parziale restituzione dell'aumento imprevisto del prelievo fiscale nel 2000 ed una manovra tesa ad evitare che le entrate aumentino in misura maggiore rispetto agli obiettivi fissati dal governo e dal patto di stabilità per i prossimi anni. In particolare essa avrebbe l'obiettivo di riportare la pressione fiscale, secondo le affermazioni governative, al 43,2 per cento del Pil nel 2000 e per gli anni prossimi di contenere la crescita delle entrate tributarie e contributive per ricondurle più vicine (ma ugualmente maggiori per circa 3 mila miliardi nel 2001 e 5 mila miliardi negli anni successivi) alle stime riportate nell'ultimo DPEF. Se quindi le stime attuali del governo sono migliori di quelle del passato recente e meno recente, fatto questo che viene contestato in altra parte di questo rapporto, la correzione operata oggi sarebbe dettata dal tentativo di limitare i danni della politica fiscale fin qui condotta. Parliamo di limitare i danni perché l'aumento delle entrate ha permesso in ogni caso di allentare il vincolo sul lato della dinamica delle uscite e di muoversi in direzione opposta a quella necessaria al rafforzamento della crescita.

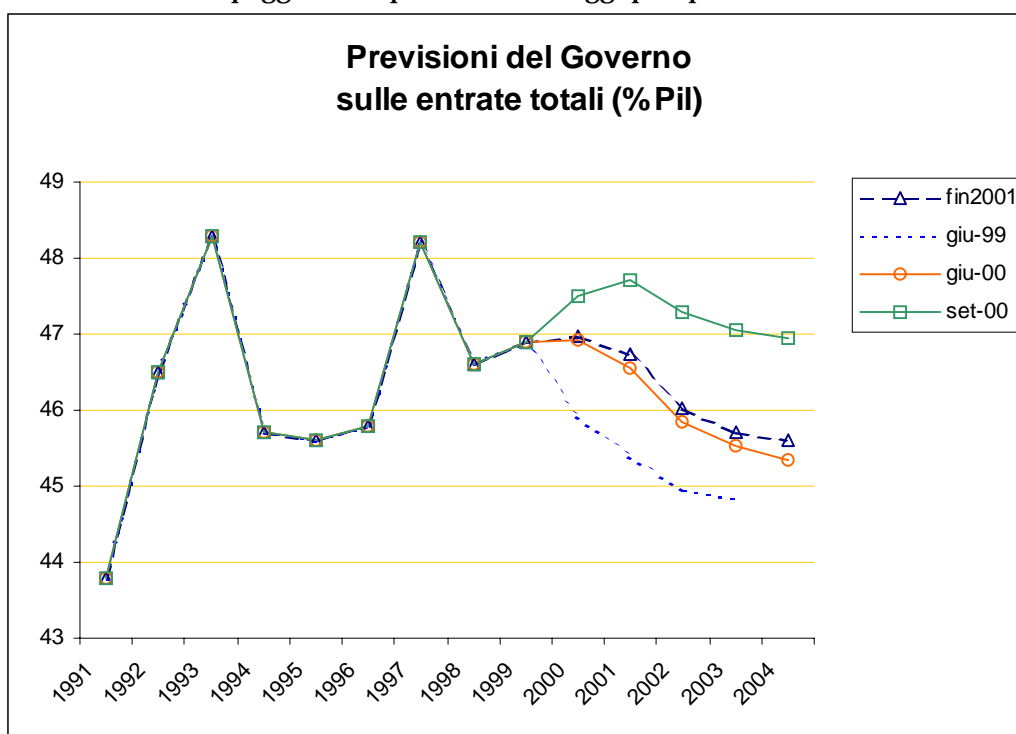
Se, quindi, l'evoluzione delle poste di finanza pubblica sarà quella prospettata oggi dal governo, non possiamo attenderci nessun miglioramento dell'economia italiana per il prossimo anno rispetto all'evoluzione deludente già prospettata dal Rapporto FREE di Luglio per effetto della manovra finanziaria. Rispetto a quelle previsioni, infatti, dovremmo scontare una politica fiscale più restrittiva del previsto nel corso del 2000, anche se con una correzione a fine anno, per tornare poi negli anni successivi ad un prelievo fiscale superiore a quello incorporato nelle stime di luglio (di tremila miliardi circa nel 2001 e poi di 5 e 7 mila miliardi nel 2002 e negli anni successivi).

Ovviamente, le aspettative contano e quindi si potrebbe ipotizzare che, se la capacità pubblicitaria del governo di presentare il contenimento di una stretta fiscale superiore alle previsioni come una manovra di riduzione fiscale rispetto a quanto prima atteso, dovesse avere successo, potrebbe determinarsi un effetto, anche se effimero e blando, sui consumi delle famiglie. Noi non incorporiamo, tuttavia, nel nostro modello econometrico irrazionalità di questo tipo nelle aspettative degli operatori e quindi non prevediamo il manifestarsi di questo effetto.

Al contrario, l'andamento erratico delle previsioni sui conti delle P.A. presentate dal governo, e la scarsa disponibilità di dati tempestivi che possano consentire agli operatori di considerarle credibili, pone interrogativi di segno opposto. In primo luogo, qualora questi conti non fossero corretti (vedi al riguardo le considerazioni esposte in altre parti di questo Rapporto) sarebbe necessaria una manovra correttiva per riportare i saldi aggregati ai livelli prescritti dal patto di stabilità europeo. Questa correzione potrebbe essere considerata neutrale dal punto di vista macroeconomico perché sarebbe diretta a garantire l'evoluzione dei saldi incorporata nel nostro esercizio previsionale, ma questa neutralità sarebbe soddisfatta solo se tale manovra non mutasse il livello delle entrate, in altri termini se uno sfondamento sul lato delle uscite fosse compensato da una manovra correttiva sullo stesso lato.

Quel che si presenta è in definitiva un aumento del grado di incertezza sulla evoluzione futura dei conti pubblici, fatto questo di per sé dannoso ai fini della fiducia degli operatori che si aggiunge al fatto che non viene annunciata alcuna manovra seria di riduzione rilevante della pressione fiscale accompagnata da riduzione della spesa, come richiesto non solo nel rapporto FREE di Luglio ma, con ben altro peso, dal Governatore della Banca d'Italia. Questo aumento del grado di incertezza è rilevabile nella perplessità mostrata dai principali centri di analisi e da molti osservatori indipendenti di fronte al ballo delle cifre sul fisco. Il grado di incertezza introdotto nelle aspettative è anche aggravato dal fatto che il gioco contabile effettuato dal governo per giustificare la manovra fa sì che essa si presenti, dimostrando in tal modo per lo meno l'imperizia dei ministri responsabili, in contraddizione aperta con i quattro criteri messi a punto in sede Europea (di cui si parla in altra parte di questo Rapporto) per la conduzione delle politiche di bilancio per il 2001 ed anni seguenti. Spacciata come una manovra di riduzione fiscale di cui beneficerebbero cittadini ed imprese, in realtà essa rischia di apparire (a torto) come pro-ciclica, e per di più risulta non accompagnata da una correzione al ribasso delle spese, effettuata in presenza di un debito pubblico ancora enorme che rende il bilancio pubblico esposto alle variazioni dei tassi di interesse, non collegata da riforme strutturali del sistema di *welfare* tali da delineare un coerente indirizzo di politica economica entro il quale rendere credibile la sostenibilità strutturale della riduzione fiscale. Il capolavoro, a nostro avviso, è quello di aver creato allarme in presenza di una riduzione fiscale che, secondo i dati del governo, in effetti non c'è, aumentando così il grado di incertezza nelle aspettative degli operatori italiani ed esteri. D'altra parte, se le riduzioni annunciate si basassero su una sovrastima delle entrate future a legislazione vigente, ugualmente la correzione successiva aumenterebbe il disorientamento degli operatori.

In conclusione, l'esercizio di simulazione presentato in queste pagine non mostra, alla luce della manovra proposta dal governo, alcun possibile miglioramento delle prospettive dal punto di vista della stabilizzazione del ciclo rispetto alle previsioni da noi presentate in Luglio. Al contrario, considerato anche l'impatto dello shock petrolifero, più prolungato di quanto fosse previsto prima dell'estate, e le incertezze sul quadro effettivo della politica fiscale in atto, riteniamo di dover considerare aumentato il rischio di una evoluzione del quadro macroeconomico peggiore di quello fino ad oggi prospettato.



## Approfondimento n.10

### Congiuntura petrolifera, formazione dei prezzi e speculazioni

*Nel marzo del 1999 il prezzo del greggio era su valori minimi. Il Brent (assunto come riferimento) raggiungeva 9 \$/bbl contro una media di lungo periodo di 22 \$/bbl*

*Quando il greggio scende sotto i 14 \$/bbl i pozzi marginali, situati fuori area OPEC, vengono messi fuori produzione perché non coprono i costi fissi. Inoltre la spinta verso gli investimenti in nuova capacità produttiva comincia a ridursi velocemente.*

*La produzione OPEC di circa 33 milioni bbl/g nel 1977 è scesa intorno ai 15 milioni negli anni '83-'87, poi è gradualmente aumentata fino a raggiungere i 28 milioni bbl/g nel 1998. Per risollevare i prezzi la produzione è stata ridotta fino a 25 milioni bbl/g nel dicembre '99. Lo squilibrio fra domanda e offerta è stato causato in gran parte dalla crisi del Sud-Est asiatico.*

*Dal dicembre '99 ad oggi la produzione OPEC è aumentata di 4 milioni bbl/g a circa 29 milioni bbl/g livello ritenuto adeguato per riequilibrare domanda e offerta. L'aumento non si è sentito subito perché nel '99 le scorte mondiali si erano ridotte di circa 1,5 milioni di bbl/g quindi la domanda spinta anche dalla ripresa del Sud-Est asiatico è rimasta sbilanciata e il mercato nelle mani del venditore.*

*I prezzi hanno cominciato ad aumentare dal luglio '99 per raggiungere i 26 \$/bbl nel marzo 2000, i 36 \$/bbl nei primi giorni del settembre scorso.*

*Lo squilibrio domanda/offerta, cioè i "fondamentali" del mercato non avrebbero dovuto creare un così forte aumento dei prezzi. V'è però da rilevare che nel mercato petrolifero internazionale 1 milione di barili in più o in meno rispetto alla domanda attesa (scorte incluse) può creare oscillazioni violente. Due anni fa il prezzo del Brent non era crollato a circa 10 \$/bbl? Si tratta di un mercato molto volatile.*

*La volatilità è dovuta naturalmente anche alle "deficienze" del mercato. Il prezzo del greggio si forma su diversi mercati. Il principale è il New York Mercantile Exchange (Nymex) con il greggio di riferimento West Texas Intermediate (WTI). Si tratta di un mercato che opera sia sul "fisico" che sul "paper" ed è sottoposto alla vigilanza della Commodity Futures Trading Commission (CFTC) che esercita un controllo puntuale ed efficiente. Su questo mercato il greggio "fisico" WTI è pari a circa 800 mila-1 milione bbl/g mentre le negoziazioni ammontano a 150 milioni di bbl/g questo per dare l'idea dell'immenso incrocio di aspettative che dinamizza questo mercato. L'altro mercato di riferimento è il Brent del Mare del Nord. Si tratta di un mercato a consegna differita (forward), poco liquido e quindi soggetto a forte volatilità anche di carattere puramente speculativo; su tale mercato non esistono controlli. Proprio su questo mercato nei primi giorni di settembre si è individuata una speculazione di circa 3-5 \$/bbl misurata come scarto fra il Brent e il WTI.*

*Sulla forte crescita dei prezzi del greggio hanno agito prevalentemente ragioni di natura tecnica : sbilancio domanda/offerta. La speculazione ha amplificato l'oscillazione, ma questo accadde anche quando il greggio era sceso a 10 \$/bbl.*

*Che fare?*

*Una prima possibile misura consiste nell'introdurre e perfezionare il controllo sul mercato Brent del Mare del Nord. In secondo luogo, si deve aumentare l'efficienza energetica. Terzo, puntare su produzioni ad alto valore aggiunto minimizzando così l'impatto dell'incidenza energetica. Il peso del costo dell'energia sui prodotti dell'industria energivora può raggiungere il 10-15% del prezzo ex-fabbrica, mentre per l'industria tecnologicamente avanzata l'incidenza scende all'1%.*

*Le attese per il futuro secondo i fondamentali dovrebbero essere verso un assorbimento dell'impennata dei prezzi su un livello di equilibrio stimabile sui 20-25 \$/bbl. V'è però da osservare che:*

- *tutta la spare capacity è in mano all'Arabia Saudita ed è pari a 2 milioni bbl/g*
- *l'Iraq con una produzione di circa 3 milioni di bbl/g potrebbe per ritorsione (minaccia di Saddam Hussein) chiudere i rubinetti. Se ciò avvenisse i prezzi si manterrebbero alti.*

*Accanto al problema greggio esiste anche quello della capacità di raffinazione che negli ultimi anni è stata ridotta per riequilibrare l'efficienza della gestione. Esistono oggi delle strozzature produttive, specialmente per ciò che riguarda l'offerta di gasolio, prodotto che è diventato critico per la spinta della domanda (auto diesel).*

*Le previsioni per i prossimi mesi devono prendere in considerazione la temperatura attesa: un inverno particolarmente freddo potrebbe sbilanciare ancora la situazione con aumenti di prezzo. Se l'inverno sarà normale si ritiene che i prezzi raggiunti dal Brent sui 30 \$/bbl si manterranno con tendenza cedente. Naturalmente se l'Iraq non userà il petrolio come arma politica. Riteniamo pertanto che "surprise free" il prezzo del Brent si manterrà sui 30 \$/bbl fino a fine anno per poi scendere a 25-28 \$/bbl in primavera. Si attende una ripresa dell'Euro e ad elezioni USA avvenute una riduzione del cambio della lira col dollaro a 2.100 lire.*

### **Approfondimento n.11** **Gli effetti sulle famiglie dei principali benefici fiscali**

*In questa nota si effettua una valutazione economica delle principali proposte in materia fiscale ed il loro impatto sulla distribuzione del reddito.*

#### **Le ipotesi della simulazione**

*Le ipotesi di riforma sulle quali è stata basata la simulazione sono le seguenti:*

- ✓ *IRPEF – riforma degli scaglioni e delle aliquote IRPEF secondo il seguente schema:*

Aliquote e scaglioni Anno 2000		Aliquote scaglioni Anno 2001	
Scaglioni di reddito	Aliquota IRPEF	Scaglioni di reddito	Aliquota IRPEF
Fino a 15 milioni	18,5%	Fino a 20 milioni	18,0%
<b>Oltre 15</b> e fino a 30 milioni	25,5%	<b>Oltre 20</b> e fino a 30 milioni	24,0%
Oltre 30 e fino a 60 milioni	33,5%	Oltre 30 e fino a 60 milioni	32,0%
Oltre 60 e fino a 135 milioni	39,5%	Oltre 60 e fino a 135 milioni	39,0%
Oltre 135	45,5%	Oltre 135	45,0%

*IRAP – Esenzione dal pagamento dell'IRAP per i primi 10 milioni di base imponibile per redditi fino a 300 milioni (con un'aliquota fissa del 4,5% il risparmio è di 450 mila lire ad impresa/ditta individuale).*

*DETRAZIONI – Le detrazioni per carichi di famiglia sono state elevate da 516.000 lire a 552.000 lire per i figli e le altre persone indicate dall'art 433 del Codice Civile.*

#### **I risultati della simulazione**

*I risultati complessivi della simulazione sono riportati nella tabella 1. Il costo delle misure simulate in questo esercizio e relative alla manovra finanziaria per il 2001 determinerebbero una perdita di gettito per lo Stato pari a circa 17.700 miliardi di lire, ovvero un importo ragionevolmente superiore di circa 2.000 miliardi alla corrispondente stima del Governo.*

*1. Come già detto, il costo della manovra è di circa 17.700 miliardi. La quota maggiore di tale bonus verrebbe ridistribuita ai lavoratori dipendenti (7.758 miliardi) ed ai pensionati (circa 5.580 miliardi) mentre molto minore è il beneficio per i lavoratori autonomi. Geograficamente sono il Nord-Ovest (circa 5.800 miliardi) ed il Sud (circa 4.500 miliardi) a trarne i maggiori benefici. Da un punto di vista di composizione della famiglia, le famiglie con 2-3 componenti e quelle con 2 percettori di reddito sono le famiglie più avvantaggiate.*

*2. Il reddito delle famiglie aumenterebbe in media dell'1,8%. E' utile notare come tale manovra non determini differenze nei tassi di crescita del reddito disponibile tra le macro regioni italiane. Le famiglie con un solo percettore di reddito da lavoro dipendente sono quelle che godono degli aumenti maggiori (+2,1%). Ciò è dovuto principalmente al fatto che in tali categorie i redditi sono mediamente collocati negli scaglioni soggetti alla rimodulazione delle aliquote. Di nuovo si nota che la manovra proposta svantaggia in termini relativi i lavoratori autonomi rispetto al lavoro dipendente.*

*3. Nel complesso, le famiglie povere si riducono per questo solo profilo (vedi il maggiore costo dell'energia) di circa l'1,8%. Tuttavia la gran parte dei beneficiari è racchiusa tra i lavoratori dipendenti (-4,9%) mentre quasi nullo è l'impatto sulle famiglie dei lavoratori autonomi. Ciò si riflette sulla distribuzione geografica del momento che è l'Italia centrale, dove maggiore è il numero di lavoratori dipendenti, a trarne i maggiori benefici. Un'ultima annotazione riguarda le differenze per sesso, dove i nuclei poveri in cui la donna è capofamiglia si riducono dell'1,1 per cento, mentre quelle con capofamiglia maschio si riducono del 2,1%.*

*4. Un aspetto da mettere in evidenza è che i provvedimenti considerati nella simulazione producono l'effetto di peggiorare, sia pure in maniera contenuta, la distribuzione del reddito. In termini di disuguaglianza, infatti, questa aumenta nel complesso di circa 0,2 punti percentuali. In alcuni casi (famiglie monoreddito con pensione) l'aumento della disuguaglianza supera l'1 per cento, mentre nel caso di famiglie di lavoratori dipendenti si ha una riduzione dell'indice di ineguaglianza pari allo 0,8%.*

*5. In termini di beneficio fiscale per le famiglie (reddito lordo/reddito netto - 1), questo è pari a 1,8 punti. Un effetto minore si ha, in media, nelle regioni meridionali. Ciò è il risultato del fatto che la riduzione della pressione fiscale è avvenuta con la rimodulazione degli scaglioni e delle aliquote, mentre un ruolo secondario è stato giocato dalle detrazioni, le quali incidono particolarmente sui redditi bassi.*

<sup>1</sup> – Effetti calcolati come differenza con la simulazione di base con le regole fiscali esistenti nel 2000.

<b>Tab. 1 - Effetti ipotesi di riforma (IRPEF + IRAP + Detrazioni) Finanziaria 2001<sup>1</sup></b>					
Tipologia familiare	Famiglie povere ( $\Delta\%$ )	Reddito disponibile famiglie( $\Delta\%$ )	Cuneo fiscale (diff. ass.)	Costo della manovra (Migliaia miliardi)	Indice di diseguaglianza ( $\Delta\%$ )
<b>Totale popolazione</b>	<b>-1.8%</b>	<b>1.8%</b>	<b>-1.8</b>	<b>17705.7</b>	<b>0.18%</b>
Capofamiglia lavoratore dipendente	-4.9%	2.1%	-2.1	7758.2	0.24%
Capofamiglia lavoratore autonomo	0.4%	1.6%	-2.1	3538.6	-0.82%
Capofamiglia pensionato	-1.9%	1.6%	-1.5	5580.8	0.71%
Italia nord-occidentale	-1.9%	1.8%	-1.8	5811.1	-0.02%
Italia nord-orientale	-1.2%	1.7%	-1.8	4054.6	-0.33%
Italia centrale	-3.8%	1.8%	-1.9	3437.7	-0.05%
Italia meridionale ed insulare	-1.4%	1.8%	-1.6	4544.4	0.79%
Famiglie monocomponente	-1.4%	1.6%	-1.4	1358.6	0.95%
Famiglie con 2 o 3 componenti	-0.7%	1.8%	-1.8	8327.6	0.11%
Famiglie con 4 o più componenti	-2.9%	1.9%	-2.0	7216.6	-0.06%
Famiglie con un solo percettore di reddito	-1.7%	1.8%	-1.6	3110.5	0.58%
Famiglie con un solo percettore di reddito dipendente	-5.0%	2.1%	-2.0	1211.6	0.40%

### **Approfondimento n.12 Il maggiore costo dell'energia sulla spesa delle famiglie**

#### **Dati:**

1. *Costo medio annuo greggio (Brent) 1999 = 17.63 \$/bbl*  
*Stima 2000 = 30 \$/bbl*
2. *Cambio medio annuo £/\$*  
*1999 = 1829*  
*Stima 2000 = 2100*
3. *Consumi interni lordi di energia Stima 2000 = 190 mil. ton. equiv. petrolio (di cui: quantitativi direttamente o indirettamente legati all'aumento dei prezzi 170 mil. ton. equiv. petrolio)*
4. *Consumi domestici (diretti ed indiretti) 45% del totale ossia circa 77 mil. ton. equiv. petrolio*
5. *Popolazione = 57 milioni*
6. *N° Famiglie anagrafiche = 22 milioni*
7. *Spesa della famiglia Stima 2000 = 1.400.000 mld*

#### **Trasformatori:**

1. *7.5 bbls = 1 Tonnellata*

## Calcoli:

Costo del Greggio per tonnellata in £

$$1999: 17.63 \times 7.5 \times 1829 = 242.000 \text{ £/T}$$

$$2000: 30 \times 7.5 \times 2100 = 473.000 \text{ £/T}$$

$$\text{Incremento} = 231.000 \text{ £/T (+ 95\%)}$$

*Drivers dell'aumento:*

a) a cambio invariato:

$$30 \times 7.5 \times 1829 = 412.000 \text{ £/T}$$

$$\text{Incremento (412-242)} = 170.000 \text{ £/T}$$

$$\text{b) effetto cambio: (231-170)} = 61.000 \text{ £/T}$$

## Effetti

1) **Globale sull'economia (170 x 231) = 39.000 mld di cui effetto cambio circa 10.000 mld**

2) **Sulle famiglie:**

a) **immediato nel 2000 (231 x 77) = circa 18.000 mld** che corrisponde a  $(18.000 : 22) = 820.000$  mila lire annue a famiglia di cui circa 200.000 lire per effetto cambio. Anche se il calcolo è approssimato in quanto i prezzi dell'elettricità e del gas incorporano l'aumento del prezzo dell'energia con un certo ritardo l'impatto sulla famiglia lo riteniamo *segnalatico*. L'aumento rappresenta 1.3% della spesa della famiglia che corrisponde all'effetto inflattivo sul basket della famiglia stessa.

b) **Indiretto.** Altri 21.000 mld ricadono sul settore produttivo. Nel più lungo termine – a margini invariati per le imprese - anche questo maggior costo ricadrà sulla famiglia. Secondo simulazioni questo effetto dovrebbe avvenire con un ritardo di 5/6 mesi quindi entro Aprile/Maggio del 2001.

*N.B. Nel calcolo non abbiamo considerato il moltiplicatore dell'IVA in quanto conguagliato dai provvedimenti di defiscalizzazione.*

Fonte: elaborazione Free

## LA LEGGE FINANZIARIA 2001

### IN EVIDENZA

- 1) **La manovra è in aperto contrasto con i quattro criteri ECOFIN** per le politiche fiscali (pag.3)
- 2) **Sono manifestamente carenti l'affidabilità e la trasparenza dei dati contabili**, con particolare riferimento alle entrate del Bilancio a legislazione vigente. In particolare (vedi tabella a pag.10) tra il documento presentato al Consiglio dei Ministri e quello approvato dal Consiglio stesso (sempre a legislazione vigente!) si evidenzia un incredibile scostamento.
- 3) **Sovrastima delle entrate** (pagg.8,9) e **sottostima delle spese** (pagg.15,16 e relativi approfondimenti su spesa per personale, per acquisto beni e servizi, ecc.) determinano **un «buco» di circa 20.000 miliardi nel 2001**. Si prospetta la necessità di una manovra di aggiustamento che, per garantire sviluppo e lavoro, dovrà essere strutturale.
- 4) Il primo Bilancio «economico», fondato sulla contabilità analitica per centri di costo, consentirà originali elaborazioni, come **il confronto tra le spese di autofinanziamento dei vari Ministeri** (pag.29).
- 5) L'esercizio di previsione realizzato dal modello econometrico NEMO di FREE, sulla base dei dati della manovra di Governo, indica **effetti macroeconomici insignificanti** dal punto di vista congiunturale (tabella a pag.37).
- 6) Attraverso due specifici modelli di calcolo vengono stimati **gli effetti sulle famiglie** dei principali benefici fiscali e del maggiore costo dell'energia (approfondimenti 11 e 12).
- 7) Si evidenzia il **fondato allarme per comportamenti speculativi** di circa 3-5 \$/bbl nei meccanismi di formazione dei prezzi del petrolio (approfondimento 10 di pag.41).

## SINTESI DEL II RAPPORTO FREE SULLA POLITICA ECONOMICA IN ITALIA

### LA LEGGE FINANZIARIA 2001

La manovra del governo non è assolutamente in linea con i principi del Patto europeo. In mancanza di un equilibrio strutturale di bilancio, il contenimento della pressione fiscale avrebbe infatti dovuto accompagnarsi con una riduzione effettiva delle spese, specie di natura corrente. Così non è stato.

Inoltre, contrariamente alle prescrizioni di Bruxelles, le riduzioni di imposte puntano a effetti pro ciclici e non trovano riscontro in modifiche strutturali che incidano sul modo di funzionamento del sistema economico.

Né, infine, ci si preoccupa minimamente del contenimento del pesantissimo carico di debito pubblico.

#### L'analisi dei documenti di bilancio

##### a) le entrate

A tutta la prima settimana di ottobre il Ministero delle Finanze non aveva ancora resi noti i dati concernenti le entrate tributarie accertate nel corso del 2000. Un comportamento inusuale e poco trasparente, che rende difficile formulare analisi sulla composizione delle entrate e previsioni sul 2001. Inoltre, solo dopo la presentazione dei documenti di bilancio per il 2001 sono stati resi noti gli incassi tributari aggiornati al 31 agosto 2000, in forma non completamente disaggregata.

Per quanto riguarda le previsioni di gettito per il 2001 il governo, nel Bilancio a legislazione vigente, formula una previsione di circa 650 mila miliardi di lire, al netto dei rimborsi IVA e delle regolazioni contabili, con un incremento del 6% circa. Dopo la rettifica dalle minori entrate in seguito alla finanziaria, il gettito passerebbe nel 2001 a circa 629 mila miliardi con un incremento del 2,6 per cento circa rispetto alle previsioni 2000 del governo.

Ma da una analisi attenta emergono voci sovrastimate che determinano un livello eccessivamente ottimistico del gettito complessivo. In particolare:

- imposta sostitutiva sui fondi comuni di investimento ed imposta sostitutiva sui capital gain. Ci si interroga sul grado di strutturalità del gettito previsto di 19.300 miliardi per il 2001, che potrebbe riportarsi a livelli fisiologici con una possibile diminuzione di circa 10.000 miliardi. La volatilità dei mercati finanziari impedisce stime precise, ma gioverà ricordare che nel 1999 il gettito sia stato di poco inferiore ai 2.000 miliardi. Inoltre le previsioni sui proventi dai capital gain appaiono sovrastimate, in quanto l'incremento previsto per il 2001 supera il 50% e risulta dunque molto maggiore rispetto al già consistente aumento del 2000.
- Imposta sul valore aggiunto. Si prevede un aumento del 9% del gettito, che si adrebbe a sommare al già rilevante aumento previsto per il 2000. Previsione eccessivamente ottimistica.
- Imposta sugli olii minerali. L'incremento del 13% previsto nel biennio 2000 – 2001 può trovare giustificazione solo in un forte incremento dei consumi, relativamente improbabile in una fase di alti prezzi dei prodotti energetici.

Si prevede poi un ipotetico aumento del 10% delle entrate per l'imposta sul consumo dei tabacchi e dei proventi per il lotto, mentre a fine settembre i dati dimostrano una consistente flessione per lotto e super Enalotto.

Per nessuna di tali voci sono resi noti chiarimenti a giustificazione degli incrementi.

C'è l'impressione che le previsioni siano state formulate in base a considerazioni di carattere politico. Come si può vedere dalla tabella pubblicata a pag. 10 del Rapporto, sussistono sensibili differenze tra i valori indicati nei documenti sottoposti all'esame del Consiglio dei Ministri e le cifre contenute invece nel documento finale approvato dal Consiglio stesso. Per le imposte sul patrimonio e sul reddito risulta un incremento di 9.000 miliardi, mentre per il lotto c'è una diminuzione di oltre 2.000 miliardi. Per le entrate extra tributarie sussiste una riduzione di 3.200 miliardi relativamente ai "Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestione".

Ciò ha determinato in primo luogo un incremento di circa 2.300 miliardi delle previsioni d'entrata e una diversa composizione interna del gettito a favore delle entrate tributarie e a scapito di quelle extra tributarie.

#### b) le spese

L'incremento delle spese correnti previsto dal governo corrisponde al 3%, risultante da un incremento delle prestazioni sociali e dei consumi intermedi superiore al 3%, compensato da una blanda dinamica degli interessi, che continuano a essere il principale fattore migliorativo della spesa corrente.

Al di sotto del 3% anche l'incremento della spesa per redditi da lavoro. Ma con il criterio della "legislazione vigente" non si tiene conto degli effetti dei rinnovi contrattuali. E' quindi ipotizzabile che in base ai rinnovi previsti per tutto il pubblico impiego il valore di questa voce sia destinato a salire per circa 5.000 miliardi.

Un altro maggior onere di almeno 2000 miliardi deriverà in tema di prestazioni sociali in seguito all'ormai certo verificarsi di uno sfioramento del tasso di inflazione effettivo rispetto a quello programmato.

Ingiustificatamente ottimistici e spesso irrealistici sono inoltre i risparmi per 7.200 miliardi previsti per le spese per consumi intermedi nel complesso della Pubblica Amministrazione (pag. 20 del Rapporto). Occorre anche considerare l'andamento della spesa regionale, ancora fuori controllo almeno in alcune sue componenti; il patto di stabilità interno ha manifestato limiti che richiedono interventi correttivi ai fini di una autentica responsabilità finanziaria delle Regioni. Appare pertanto ragionevole che anche nel 2001 il Governo dovrà rinegoziare regole generali, modalità di trasferimento di funzioni, ulteriore capacità impositiva e probabilmente conferimenti di ulteriori risorse.

Infine le mancate riforme strutturali e l'insufficiente – per non dire nullo – ricorso alla sussidiarietà orizzontale determineranno nel 2001 ulteriori incrementi di spesa sanitaria e dei costi del personale indotti dai contratti integrativi.

#### c) Conclusioni

L'analisi dei documenti di Bilancio evidenzia in particolare poca trasparenza. Sovrastime e sottostime, aggiustamenti spregiudicati e troppo repentini per essere credibili disegnano un quadro confuso e

incerto. Colpisce in particolare che le previsioni di entrata a legislazione invariata possano essere state corrette per due volte: nell'arco di due mesi la prima volta e nell'ambito di un giorno la seconda volta.

C'è da tempo in Italia una ben strana situazione con riferimento alla trasparenza dei dati statistici e contabili che dovrebbero circolare con tempestività almeno tra operatori istituzionali, Parlamento incluso. Questi dati vengono trasmessi in ritardo o sono almeno parzialmente rielaborati. Vi sono forse le condizioni per un appello all'Autorità per la concorrenza, e comunque per una forte iniziativa parlamentare.

In questo contesto la manovra si presenta gravata da incognite e pessimistiche attese. Non si può non mettere in evidenza i legittimi e motivati sospetti di sottostima delle entrate – alla luce delle recenti comunicazioni dello stesso Ministero delle Finanze – e di maggiori spese correnti sulla base di meccanismi strutturali che non sono stati disinnescati o hanno trovato ulteriore alimento. Basti pensare alle spese per il personale della Pubblica Amministrazione o ai pericoli di rapido incremento della spesa che può essere indotto dal processo di devolution.

E' plausibile prevedere un indebitamento netto della Pubblica Amministrazione maggiore di circa l'1% del PIL rispetto alla stima del governo.

Il Rapporto Free non può quindi non evocare, nel corso del 2001, la probabile necessità di una manovra correttiva che può richiedere interventi per almeno 20.000 miliardi, derivanti da un buco di 10.000 miliardi nelle entrate e da altrettanti 10.000 miliardi di maggiori fabbisogni e risparmi mancanti.

### **L'aggiornamento della previsione macroeconomica**

L' economia italiana continua a crescere in misura inferiore rispetto ai suoi principali partner europei. E' un problema di fondo per il Paese. Il divario è strutturale e rende la nostra economia meno efficiente, meno competitiva e meno attraente per le risorse straniere. Nel primo rapporto Free di luglio scorso i nodi maggiori sono stati indicati nell'eccesso di pressione tributaria e di regolamentazione e centralizzazione del mercato del lavoro. Una loro rimozione consentirebbe una crescita più elevata, più solida, più duratura e più equilibrata.

Prendendo ora alla lettera la manovra del governo, il Rapporto Free ne studia gli effetti macroeconomici, ponendosi quindi un interrogativo: che cosa succederà di qui al 2004 se vengono attuate quelle misure?

La risposta è che le manovre non inciderà minimamente sul previsto rallentamento dell'economia italiana nel 2001. La domanda aggregata al netto delle scorte si espanderà infatti nel periodo 2001 – 2004 a un tasso inferiore al 3 per cento (in media il 2,7%); il tasso di crescita del PIL si manterrà al 2,5%. Rispetto alle previsioni del luglio scorso il rallentamento è addirittura maggiore, in conseguenza del peggioramento delle ragioni di scambio e del potere d'acquisto delle famiglie causato dal caro petrolio e dal deprezzamento dell'euro.

Per quanto riguarda la finanza pubblica, già nel Rapporto di luglio si prevedeva una crescita delle entrate tributarie e quindi della pressione fiscale ben maggiore rispetto agli obiettivi in precedenza fissati il governo. Ora la Nota aggiuntiva al DPEF riconosce che le stime del governo erano errate proponendo una nuova revisione in aumento. Abbiamo in effetti subito

una politica fiscale che ha ostacolato la crescita molto di più di quanto stimato nel primo Rapporto Free.

La manovra 2001 – 2004 si propone in sostanza la parziale restituzione dell'aumento imprevisto del prelievo fiscale nel 2000 e, per i prossimi anni, misure per evitare che il fenomeno si riproduca, che cioè le entrate e quindi la pressione fiscale aumentino in misura maggiore rispetto agli obiettivi fissati. La correzione è insomma un tentativo di limitare i danni della politica fiscale in qui condotta.

Se l'evoluzione della finanza pubblica sarà quella indicata dal governo non possiamo dunque attenderci alcun miglioramento dell'economia italiana rispetto alle previsioni deludenti già prospettate dal Rapporto Free del luglio scorso.

### **GLI EFFETTI SULLE FAMIGLIE DEI PRINCIPALI BENEFICI FISCALI**

A pag. 42 del Rapporto si effettua una valutazione economica delle proposte in materia fiscale e del loro impatto sulla formazione del reddito. Il costo della manovra è valutato in 17.700 miliardi. La quota maggiore verrebbe distribuita ai lavoratori dipendenti, ed ai pensionati, mentre molto minore è il beneficio per i lavoratori autonomi. Geograficamente sono il Nord ovest e il Sud a rarne i maggiori benefici. Le famiglie più avvantaggiate sono quelle con 2 – 3 componenti e quelle con due percettori di reddito.

### **IL MAGGIOR COSTO DELL'ENERGIA SULLA SPESA DELLE FAMIGLIE**

Il peso della bolletta energetica è quantificato a pag. 44 del Rapporto. L'effetto immediato nel 2000 corrisponde a 18.000 miliardi, pari a 820.000 lire annue a famiglia. Altri 21.000 miliardi ricadono sul sistema produttivo, con ovvia ripercussione – entro aprile/maggio del 2001 – sulle famiglie.

Di rilievo la denuncia delle speculazioni in atto sulla formazione dei prezzi petroliferi, a pag. 41 del Rapporto. Nei primi giorni di settembre si è individuata una speculazione di circa 3 – 5 dollari a barile.