

RAPPORTO DI PRIMAVERA 2002

SOMMARIO

Le prospettive dell'economia italiana nel periodo 2002-2005

1. Come il Rapporto *FREE* dello scorso settembre aveva ipotizzato, gli effetti dell'11 settembre sono stati transitori e il potenziale di crescita dell'economia americana non sembra essere stato intaccato in modo permanente dallo shock negativo. L'economia americana ha reagito all'indebolimento dei fattori che ne avevano guidato la lunga fase espansiva – la più lunga dal dopoguerra - meglio e più rapidamente del previsto. Non c'è dubbio che le politiche economiche hanno aiutato l'economia americana a reagire alla decelerazione del ciclo e agli eventi sfavorevoli.
2. Nell'area dell'euro la crescita del PIL nel 2001 è stata maggiore di quella degli USA (1,5% contro 1,2%), ma la decelerazione rispetto al 2000 (+3,3%) non meno brusca. A differenza però di quanto è accaduto oltreoceano, il PIL non ha registrato recuperi congiunturali e il 2001 si è chiuso con un'ulteriore anche se contenuta riduzione del tasso di crescita. La ripresa in Europa appare più lenta e graduale. Né la politica monetaria né l'operare degli stabilizzatori automatici sembrano in grado di stimolare

l'attività economica che rimane fiacca così come lo stato della fiducia della famiglie e dei loro consumi.

3. Gli effetti del rallentamento internazionale non potevano non estendersi all'Italia. Tuttavia, le ultime informazioni indicano che il “fondo della recessione” è stato ormai raggiunto e che l'economia ha ripreso slancio nei primi mesi di dell'anno in corso: nel primo trimestre del 2002 il PIL è tornato a crescere in termini congiunturali (+0,2%).
4. Anche se la performance congiunturale delineata non appare particolarmente brillante, non è l'evoluzione ciclica dell'economia italiana a destare preoccupazione. Il ritmo della ripresa acquisterà vigore e solidità sempre più velocemente nel corso del 2002, collocando il tasso di crescita tendenziale vicino al tre per cento nell'ultimo trimestre. Secondo le previsioni *FREE*, la crescita media dell'economia italiana nel 2003 tornerà ai livelli del 2000 (+2,8% circa), ossia al risultato raggiunto prima del rallentamento del biennio 2001-2002. Tuttavia, come abbiamo spiegato nei precedenti rapporti, l'evoluzione di medio periodo dell'economia italiana è in linea più con lo standard di crescita bassa del biennio 2001-2002 e di tutti gli anni novanta che con le impennate del 2000 e del 2003 (se la nostra previsione sarà confermata). La previsione è condizionale all'invarianza della legislazione vigente al momento dell'effettuazione delle simulazioni (metà maggio 2002) e alle ipotesi di un risveglio della domanda mondiale nel 2003 e di una stabilizzazione del tasso di cambio dollaro-euro intorno a 0,90 (Tabella 3).
5. Secondo la nostra previsione di base, la causa predominate della dinamica del PIL nel prossimo quadriennio dal lato dell'offerta sarà la crescita dell'occupazione; l'accumulazione di capitale manterrà comunque un apporto positivo. La domanda aggregata influenzerà questa dinamica soprattutto nel 2003, attraverso il contributo della componente interna, ed in particolare del processo di ricostituzione delle scorte. Le esportazioni nette non daranno un contributo positivo, con la parentesi del 2003. L'esaurirsi del dinamismo dell'occupazione causerà il rallentamento del ritmo di crescita nel biennio 2004-2005. Gli andamenti suddetti si realizzeranno in un contesto d'inflazione stabile e di graduale miglioramento dei conti pubblici.
6. Secondo le nostre simulazioni, l'obiettivo del pareggio di bilancio sarebbe raggiunto non prima del 2004. La gradualità di tale evoluzione - il disavanzo delle

Amministrazioni Pubbliche è pari all'1 per cento del PIL nel 2002 e allo 0,4% nel 2003 - deve essere valutata non solo in relazione al previsto comportamento meno virtuoso di altri paesi dell'UE, ma anche alla luce delle correzioni degli stabilizzatori automatici provocate dall'andamento ciclico. I nostri risultati, d'altra parte, non contraddicono le analisi di sensitività del Ministero del Tesoro, secondo le quali una crescita inferiore all'obiettivo programmatico (1,5 contro 2,3%) comporterebbe nel 2002 un rapporto indebitamento/ PIL pari allo 0,9% .

7. Nel 2002 il tasso di variazione dei prezzi al consumo scenderà al 2,0% e rimarrà sostanzialmente bloccato a questo livello negli anni successivi. Si noti che, invece, l'inflazione "interna" misurata dalle variazioni del deflatore del prodotto interno, pur essendo più elevata, esibisce un profilo lievemente declinante.
8. Lo scenario che emerge dalla previsione di base deve far riflettere. Sebbene il prodotto pro-capite registri incrementi positivi anche di fronte alla tenuta dell'occupazione, in assenza di cambiamenti strutturali o innovazioni istituzionali e di modifiche della legislazione vigente, la dinamica del PIL è insoddisfacente e per di più declinante: nell'ultimo anno della previsione l'economia italiana è ricondotta al di sotto della crescita potenziale. In sostanza, i risultati della previsione di base indicano che, in assenza di shock positivi, un'attenuazione del dinamismo della componente estera è sufficiente a spingere l'economia italiana su ritmi di crescita modesti.
9. La parte terza e quarta del Rapporto affronta alcuni temi cruciali del dibattito relativo alle politiche di bilancio nel quadro del Patto di stabilità e crescita (PSC): il possibile uso di una politica fiscale discrezionale di stabilizzazione del ciclo e le condizioni per la sua efficacia; il dibattito parlamentare sulla necessità di trasformare la legge finanziaria in una "legge di stabilità" per rendere più efficiente e trasparente il processo di formazione della legge di bilancio ed il rispetto del PSC; la relazione tra regole di bilancio e propensione alla disciplina fiscale.

La politica fiscale anti-ciclica

1. Nella parte terza del Rapporto viene proposto come tema di dibattito una innovazione istituzionale tesa a consentire una maggiore flessibilità fiscale discrezionale per la

correzione del ciclo nel nuovo contesto europeo. La proposta, di recente avanzata in un contesto non europeo, è incentrata sull'idea di superare alcune cause di inefficacia della politica fiscale nella regolazione di breve periodo della domanda affidandone la gestione ad autorità dotate di un relativo grado di indipendenza, secondo il modello prevalente nella gestione della politica monetaria. *FREE* la propone come interessante oggetto di dibattito in un contesto europeo.

2. Una politica fiscale più flessibile ai fini della stabilizzazione del prodotto e dei prezzi sarebbe più desiderabile qualora fossero eliminati i ritardi connessi alla sua attuazione e risolti i problemi di credibilità circa la propensione alla disciplina fiscale dei titolari della responsabilità fiscale, governo e parlamenti.
3. Questi obiettivi potrebbero essere ottenuti affidando ad una autorità fiscale dotata di un certo grado di indipendenza dal governo la responsabilità di decidere limitate variazioni temporanee a qualche aliquota fiscale. La temporaneità dell'azione e la limitazione della sua intensità dovrebbe essere garantita dall'obbligo di agire in modo simmetrico nelle varie fasi del ciclo ed in ogni caso sotto il vincolo che l'obiettivo di bilancio strutturale - e la composizione del bilancio in termini di livello della spesa su cui questa autorità fiscale non avrebbe facoltà di azione - nel medio periodo rimanga invariato.
4. Il fatto che questa responsabilità fiscale sia affidata istituzionalmente ad una autorità indipendente dal governo, sul modello ormai comunemente accettato dell'indipendenza dell'autorità monetaria, dovrebbe garantire la credibilità dell'impegno ed il fatto che esso non venga disatteso in base a logiche di convenienza politica dei governi e delle maggioranze parlamentari. Il recupero delle caratteristiche della tempestività e credibilità conferirebbe alla politica fiscale discrezionale di stabilizzazione del ciclo anche la caratteristica dell'efficacia. Sarebbe interessante considerare la possibilità che l'istituzione dotata di indipendenza e credibilità, oltre che di capacità tecniche, cui affidare il compito di gestire la politica fiscale di stabilizzazione sia proprio la Banca Centrale o una agenzia ad essa collegata.
5. La proposta non porrebbe in discussione in alcun modo il Patto di stabilità e crescita (PSC). Quest'ultimo richiede che i conti pubblici siano, in media, in pareggio nel corso del ciclo economico ma non esclude, anzi prevede, che si possano avere avanzi o disavanzi limitati nelle varie fasi del ciclo.

Verso la legge di stabilità

1. Il vincolo esterno, rappresentato dai Trattati europei, spinge nella direzione di una maggiore standardizzazione dei bilanci pubblici, da redigere in base a criteri più uniformi. Il vincolo interno e la devoluzione di parte dei poteri dello Stato ai governi locali, costringe all'adozione di un nuovo regime contabile che tenga conto del processo di decentramento ma anche degli obblighi finanziari che derivano dal Patto di stabilità e crescita e della necessità per lo Stato di continuare a svolgere un'azione di coordinamento per conseguire una politica fiscale efficace. Per queste ragioni, la **legge finanziaria** dovrebbe trasformarsi in **legge di stabilità**.
2. Nelle intenzioni espresse dal Governo, la legge di stabilità dovrebbe assolvere alle seguenti funzioni:
 - Fissare il tetto complessivo delle entrate e delle spese (non limitandosi a considerare soltanto i saldi, che hanno perso di significato in vista del pareggio di bilancio e che non tengono conto del livello della spesa e delle entrate).
 - Stabilire il riparto di responsabilità relativo all'attuazione del Patto di stabilità tra lo Stato e gli altri enti.
 - Rivedere le procedure inerenti la presentazione degli emendamenti.
 - Rimodulare le modalità dell'informazione resa da parte del Governo al Parlamento.
3. La legge di stabilità sarebbe quindi uno strumento allo stesso tempo più agile e più completo dell'attuale legge finanziaria.
4. Dalle risoluzioni di maggioranza e minoranza approvate in sede di dibattito parlamentare emerge, sia pure con accenti diversi, la comune volontà di snellire la legge finanziaria, concentrandola soltanto sugli aspetti rilevanti della manovra di bilancio. Così come c'è concordia nel ritenere che gli emendamenti proposti dal Governo

debbano passare attraverso il vaglio preventivo del Consiglio dei ministri. Una possibile convergenza può essere individuata anche nell'esigenza di perfezionare il monitoraggio dei conti della Pubblica Amministrazione, rispetto al quale sono stati fatti molti passi in avanti negli ultimi mesi, e di cercare un migliore raccordo tra le nozioni di competenza e di cassa (che eviti anche la tentazione di percorrere le strade pericolose della "finanza creativa", contribuendo così ad una maggiore trasparenza del bilancio, obiettivo condiviso da tutti).

Regole di bilancio e disciplina fiscale

1. Nell'ultima parte del Rapporto viene esaminato come diverse regole di bilancio producano un diverso effetto vincolante sulla propensione alla disciplina fiscale misurata dal rapporto deficit/PIL, dal rapporto debito/PIL o dal rapporto spesa pubblica/PIL. Sulla base di questa informazione si può realizzare una riforma delle procedure di bilancio specifica per l'obiettivo di disciplina fiscale che si vuole raggiungere.
2. Le stime dirette a misurare gli effetti delle diverse regole di bilancio sugli indicatori di finanza pubblica sopra indicati sono state effettuate identificando le diverse procedure di bilancio con riferimento a 5 stadi della formulazione della proposta di bilancio:
 - la formazione della proposta di bilancio all'interno dell'esecutivo
 - la discussione, modifica e approvazione del bilancio nel parlamento
 - il grado di trasparenza del documento di bilancio
 - la flessibilità nell'attuazione della legge da parte degli organi amministrativi dello stato
 - il grado di vincolo del documento di bilancio pluriennale

Tabella 1: Europa e Resto del Mondo, Indicatori Macroeconomici

(tassi di variazione % sull'anno precedente)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIL:						
Area	3.3	1.5	1.4	2.8	2.8	2.7
Euro						

Area	3.5	1.1	1.3	2.9	3.0	3.1
OECD						
USA	4.1	1.2	2.2	3.3	3.1	3.2
Esportazioni mondiali	12.9	0.4	3.3	8.3	6.5	6.5
PREZZI:						
Petrolio (\$/barile)	28.3	25	24	25	25	25
Materie prime (\$)	0.9	-4.2	-1.6	1.5	2.5	2.0
CAMBI (livelli):						
Euro/\$	0.92	0.89	0.89	0.90	0.90	0.90

Tabella 2 – Previsione di base Tassi di variazione % sull'anno precedente						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PIL	2,9	1,8	1,4	2,9	2,2	1,4
Domanda aggregata*	4,0	1,8	1,2	2,1	1,7	1,4
Variatione delle scorte**	-0,2	-0,1	0,1	0,3	0,7	0,6
Unità di lavoro	1,8	1,6	1,3	1,2	0,9	0,4
Stock di capitale	3,1	3,0	2,9	2,8	2,8	2,7
Produttività del lavoro	1,1	0,2	0,1	1,7	1,4	0,9
Spesa per consumi	2,7	1,1	1,2	1,9	1,9	1,7
Investimenti	6,5	2,4	2,0	3,0	3,5	3,0

Tabella 2 – Previsione di base
Tassi di variazione % sull'anno precedente

Esportazioni	11,7	0,8	3,0	6,5	5,9	5,0
Importazioni	9,4	0,2	3,1	6,3	7,0	6,3
Costo del lavoro	3,1	3,0	2,5	2,8	3,1	2,9
Costo d'uso del capitale***	0,6	1,0	-0,8	0,1	0,2	0,2
Prezzi al consumo	2,6	2,7	2,0	2,0	2,1	2,1
Deflatore del PIL	2,1	2,6	2,6	2,4	2,4	2,3
Mark-up	-1,0	0,3	0,3	1,2	0,7	0,4
Saldo AP**	-0,5	-1,4	-1,0	-0,4	0,4	0,2
Pressione fiscale	-1,1	-0,1	-0,4	-0,7	-0,6	-0,6

* al netto della variazione delle scorte

**livello in rapporto al PIL

***variazioni assolute in punti percentuali