



# **RAPPORTO DI AUTUNNO 2002**

---

**Una congiuntura per le riforme**

## **SOMMARIO**

**Novembre 2002**

---

[www.freefoundation.com](http://www.freefoundation.com)

# RAPPORTO FREE DI AUTUNNO 2002

## SINTESI

### ***Parte Prima: previsioni e scenari.***

1. Sebbene una ripresa ciclica sia in atto dalla fine del 2001, l'economia mondiale si trova ancora in una situazione complessa e densa d'incognite.
2. Fattori strettamente economici e condizioni politiche internazionali rendono la ripresa ancora debole e soggetta a rischi.
3. La previsione che presentiamo in questo rapporto (basata sulle simulazioni del modello econometrico *Nemo*)<sup>1</sup> è condizionale all'ipotesi che la durata e la sostenibilità della ripresa in atto non siano intaccate in modo significativo da tali pericoli (Tabella 2). La nostra previsione è esposta più ad un rischio di "ottimismo" che di "pessimismo", in quanto la possibilità di un'evoluzione della congiuntura internazionale meno favorevole di quella ipotizzata è tutt'altro che remota, come argomentiamo di seguito.
4. I risultati delle simulazioni (*Previsione di Base*, Tabelle 1 e 3) disegnano un'economia italiana stagnante quest'anno - la crescita sarà compresa tra uno 0,2 per cento della domanda aggregata al netto delle scorte e uno 0,6% del prodotto lordo - e in ripresa nel 2003. Negli anni successivi il Pil si riporterà sul ritmo di crescita potenziale (2%), ma la domanda aggregata risulterà ancora frenata rispetto a tale potenziale. Tale evoluzione si realizza in un contesto di inflazione (lievemente) declinante e, in assenza di interventi correttivi del tipo di quelli incorporati nella Legge Finanziaria, di marcato peggioramento della finanza pubblica, il cui disavanzo tendenziale crescerebbe dal 2,5 per cento del PIL nel 2002 al 2,8% nel prossimo anno, fino a giungere al 3% nell'anno conclusivo della simulazione (2006). **In sostanza, la previsione di base indica che la ripresa rimane ancora indietro a quella delle altre economie sviluppate e non si trasforma in una crescita sostenuta, lasciando l'economia**

---

<sup>1</sup> Si veda Ernesto Felli e Massimo Gerli "Productivity Shocks and Macroeconomic Performance: A Simulation Exercise in Structural Econometrics", Centre on Economics of Institutions Working Paper April 2002 .

**italiana esposta al rischio di un rallentamento, nel caso in cui il miglioramento ciclico internazionale fosse meno rapido e meno intenso di quanto atteso. A differenza di quanto era avvenuto nella fase ciclica 1999-2000, quando la dinamica della domanda interna era rimasta allineata a quella delle altre economie, nella fase attuale la crescita più lenta e più debole è attribuibile sia al gap di produttività (dovuto a carenze dell'offerta e delle regole istituzionali) sia alla opacità delle componenti di domanda (consumi e investimenti).**

5. In un'altra simulazione è stata affrontata la valutazione degli effetti che si determinerebbero se fosse adottata, nel suo testo originario, la Legge Finanziaria per il 2003 (oltre ai vari provvedimenti in materia tributaria e previdenziale attualmente in discussione alle camere). Confrontandone i risultati con quelli ottenuti attraverso la *Previsione di base* (Tabella 1), si può dire che la strategia ideata dal governo non è risolutiva: anche nell'ipotesi più favorevole (e di opinabile realismo) che le correzioni dei flussi di bilancio fossero dell'entità presunta dal Governo, gli obiettivi programmatici non sarebbero raggiunti. Nel 2003 il rapporto tra l'indebitamento netto delle AP e il Pil sarebbe superiore all'obiettivo programmatico (1,5%) risultando pari all'1,9% (in ogni caso 4/5 di punto in meno rispetto alla previsione di base). L'effetto sul tasso di crescita sarebbe impercettibilmente restrittivo se si considera il Pil (1,8 contro 1,9%), e alquanto più marcato se si guarda alla domanda aggregata (1,1 contro 1,4), ma in ogni caso tale da mancare ampiamente l'obiettivo programmatico del 2,3%. La proiezione di medio periodo della Legge Finanziaria 2003, ottenuta estrapolandone agli anni successivi le implicazioni tendenziali, mostra che per il periodo 2004-2006 sarebbero necessari ulteriori interventi aggiuntivi per riportare sotto controllo i conti pubblici. Il rapporto disavanzo/Pil simulato mostra, infatti, un peggioramento costante, a conferma del fatto che gli squilibri strutturali non sono intaccati dalla Legge Finanziaria in discussione.
6. **La morale che si può ricavare dalle nostre simulazioni è semplice (e non certo tranquillizzante per le difficoltà che le sono associate): la politica economica dovrebbe assumere come obiettivo prioritario, l'accelerazione della ripresa congiunturale e della produttività totale dei fattori (da cui dipende il rafforzamento del potenziale di crescita). Lo stesso obiettivo del consolidamento fiscale, con il rispetto della regola di medio periodo del bilancio "vicino al pareggio o in leggero attivo" (close-to-balance or small-surplus rule), dipende dal ritmo di crescita. Le difficoltà di realizzare questa politica sono legate a due motivi: a) i due obiettivi, crescita sostenuta e consolidamento fiscale, non sono indipendenti, e b) la grandezza del debito pubblico rende angusta la strada dell'aggiustamento macroeconomico.**

7. Nella seconda parte di questo rapporto sono valutate in dettaglio alcune specifiche ipotesi d'intervento, che riguardano la previdenza e la sanità, il mercato del lavoro e gli incentivi alle imprese, il federalismo fiscale, la liberalizzazione dei mercati dei servizi pubblica utilità (a livello locale).
8. La spinta alla crescita può venire anche da politiche che, pur avendo come motivazione il miglioramento della produttività dei fattori produttivi nel medio periodo (perché si sa che esercitano un'influenza positiva sull'offerta), potrebbero avere (a certe condizioni) anche un effetto di breve periodo sulla domanda. Il programma d'investimenti in infrastrutture, del tipo di quello allo studio del governo, ha queste caratteristiche.
9. Nelle condizioni attuali, si possono prendere in considerazione altre politiche macroeconomiche (anticicliche)?

<b>Tabella 1 – Previsione di base e Simulazione Legge Finanziaria - Sintesi</b>						
Tassi annuali di variazione percentuale						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>PIL</b>						
Previsione di Base	1,8	0,6	1,9	2,2	1,9	1,9
Legge Finanziaria			1,8	2,0	1,8	1,9
<b>Domanda aggregata*</b>						
Previsione di Base	1,7	0,2	1,4	1,7	1,4	1,6
Legge Finanziaria			1,1	1,8	1,5	1,6
<b>Prezzi al consumo</b>						
Previsione di Base	2,7	2,6	2,2	2,1	2,1	1,9
Legge Finanziaria			2,1	2,0	2,0	1,9
<b>Saldo AP**</b>						
Previsione di Base	-2,2	-2,5	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0
Legge Finanziaria			-1,9	-2,1	-2,3	-2,5
* al netto della variazione delle scorte						
** in rapporto al PIL						

<b>Tabella 2: Europa e Resto del Mondo, Indicatori Macroeconomici</b>						
(tassi di variazione % sull'anno precedente)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>PIL:</b>						
Area Euro	1.5	0.8	2.0	2.6	2.7	2.8
Area OECD	1.1	1.3	2.4	2.8	2.8	2.9
USA	0.3	2.2	2.6	3.0	3.1	3.1
Domanda mondiale*	0,1	2,3	8.0	6.5	6.5	6.9
<b>PREZZI:</b>						
Petrolio (\$/barile)	24,4	25	25	25	25	25
Merci non petrolifere (\$)	-5.4	4.2	5.4	5.7	2.0	0.9
<b>CAMBI (livelli):</b>						
€\$	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
*rilevante per l'Italia						

<b>Tabella 3 – Previsione di base.</b>						
Tassi di variazione % sull'anno precedente						
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
PIL	<b>1,8</b>	<b>0,6</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>
Domanda aggregata*	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>1,4</b>	<b>1,6</b>
Variazione delle scorte**	<b>-0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>
Occupazione (unità standard)	<b>1,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,7</b>
Stock di capitale	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>
Produttività del lavoro	<b>0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>
Spesa per consumi	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>	<b>1,6</b>
Investimenti	<b>2,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>1,3</b>
Esportazioni	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>4,1</b>	<b>5,3</b>	<b>5,0</b>	<b>5,6</b>
Importazioni	<b>0,2</b>	<b>-0,03</b>	<b>4,2</b>	<b>5,1</b>	<b>6,0</b>	<b>5,4</b>
Costo del lavoro	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>
Costo d'uso del capitale***	<b>1,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>0,01</b>	<b>0,7</b>	<b>0,01</b>	<b>0,7</b>
Prezzi al consumo	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>
Deflatore del PIL	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>
Mark-up	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>0,06</b>	<b>0,5</b>
Saldo AP**	<b>-2,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,0</b>
Pressione fiscale***	<b>-0,05</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>
<p>* al netto della variazione delle scorte</p> <p>**livello in rapporto al PIL</p> <p>***variazioni assolute in punti percentuali</p>						

## 10. **L'aggiustamento dei conti pubblici e la Legge finanziaria 2003.**

In che modo gli interventi previsti nella Legge Finanziaria 2003 correggono o iniziano a correggere gli andamenti tendenziali previsti? Lo scenario che include come ipotesi condizionale dell'esercizio di previsione i provvedimenti di bilancio previsti dalla Legge finanziaria aiuta a dare la risposta con alcuni *caveat* molto importanti.

11. In primo luogo si è scelto di assumere, per quanto possibile, che i provvedimenti normativi contenuti nella Legge Finanziaria abbiano nelle diverse voci di spesa e di entrata del bilancio l'impatto previsto dal governo. In particolare si è ipotizzato che l'obiettivo di gettito del condono fiscale e gli obiettivi di riduzione della spesa contenuti nella manovra prevista dal governo siano raggiunti. Per altre componenti della manovra, poiché l'impatto è determinato dal tasso di crescita dell'economia, che secondo le nostre previsioni non corrisponde a quello assunto dal governo nelle sue valutazioni, le stime di FREE sulla loro incidenza non coincidono con quelle del governo.
12. Questa scelta non deriva da una convinzione circa il realismo delle previsioni governative ma dalla volontà di non assumere ipotesi alternative che avrebbero un elevato grado di arbitrarietà. Non si è inoltre incluso nello scenario simulato l'effetto del maxi-emendamento approvato dal governo per la presentazione al parlamento sia perché intervenuto dopo la chiusura dell'esercizio di previsione, sia perché le varie modifiche che verranno apportate nella stesura finale della Legge finanziaria al disegno iniziale sono al momento ancora largamente indefinite, sia, soprattutto, perché i saldi della manovra non dovrebbero variare. Pur essendo consapevoli che la composizione della manovra ha importanza per i suoi riflessi sulla crescita, soprattutto per i segnali che offre sugli indirizzi futuri di *policy*, riteniamo che, a meno di stravolgimenti dell'impianto complessivo, l'ammontare delle componenti della manovra su cui è in corso il dibattito è tale che la soluzione che verrà adottata avrà più influenza sulla distribuzione dei benefici e dei costi che sugli aggregati economici.
13. Per gli anni successivi al 2003 ci si è posto il problema di come trattare la componente della manovra (pari ad almeno 8 miliardi di euro) composta da entrate una tantum. Si è scelto di assumere che per gli anni successivi il venir meno di queste entrate sia in qualche modo compensato da una manovra strutturale in modo da evitare salti nella stima del saldo dei conti pubblici nell'arco del periodo di stima.
14. **L'esercizio di simulazione condotto in base alle assunzioni sopra descritte mostra come la manovra decisa dal governo, sempre che gli obiettivi di aggiustamento delle**

**spese e delle entrate vengano raggiunti, abbia un effetto considerevole (circa lo 0,8 per cento del Pil) sull'indebitamento netto ma non sufficiente a portarlo vicino all'obiettivo dell'1,5 per cento posto dal governo per il 2003. Esso rimarrebbe intorno all'1,9 per cento.**

Per ciò che riguarda l'obiettivo di riduzione del deficit strutturale dello 0,5 per cento, su cui vi è stato agli inizi di ottobre un consenso tra i paesi membri dell'Eurogruppo, ad eccezione della Francia, la manovra contenuta nella Legge finanziaria dovrebbe consentire di avvicinarsi al rispetto dell'impegno anche se non di coglierlo appieno. Naturalmente questo giudizio risente del metodo adottato per il calcolo del deficit congiunturale con il quale depurare il saldo complessivo dei conti pubblici dall'effetto del ciclo.

15. **Lo scarto tra previsione ed obiettivo (0,4 punti percentuali) sul rapporto indebitamento netto/ pil non ci sembra di per sé drammatico. Più rilevante è il fatto che la previsione che abbiamo presentato è in qualche modo a rischio perché fondata in parte rilevante su aumenti di entrate, quale il gettito del condono fiscale e le entrate derivanti dal cosiddetto "scudo fiscale", e diminuzioni di alcune voci di spesa, rispetto all'evoluzione tendenziale, che non appaiono garantite, almeno nelle dimensioni ipotizzate, anche se non contestabili a priori. Poiché queste poste rappresentano circa la metà degli interventi correttivi complessivi, cioè circa 10 miliardi di euro, e quindi oltre due terzi dell'intervento netto, cioè della manovra di riduzione dell'indebitamento al netto degli interventi a sostegno dell'economia (circa 13,7 miliardi di euro), il rischio di rimanere anche nel 2003 con un indebitamento netto superiore al 2 per cento del Pil è notevole. In tal caso verrebbe anche meno l'impegno all'aggiustamento strutturale del debito.**

## 16. **Uno sguardo al medio periodo**

Tuttavia, poiché l'Italia condividerà queste difficoltà con Francia e Germania, riteniamo che gli elementi di maggiore preoccupazione non vengano dalle previsioni relative al prossimo anno quanto dagli andamenti di medio periodo. **Secondo le nostre stime, infatti, l'andamento previsto degli indicatori di finanza pubblica per il prossimo quadriennio non mostra alcuna tendenza all'aggiustamento strutturale.**

17. Per una interpretazione corretta delle implicazioni di questi risultati occorre richiamare almeno tre elementi.

18. Primo elemento. **Le nostre stime già assumono, come sopra ricordato, manovre correttive per gli anni successivi al 2003 pari ad almeno mezzo punto percentuale di Pil per compensare la perdita di entrate una tantum contenute nella manovra relativa al prossimo anno. Ciò significa, tuttavia, che queste risorse addizionali devono essere recuperate.**
19. Secondo elemento. **Le stime presentate non includono gli effetti dell'attuazione della riforma fiscale prevista dal programma di governo e dalla Legge delega il cui costo complessivo, al netto della parte di riforma inclusa nella Legge finanziaria 2003, dovrebbe oscillare a regime tra i 14 ed i 20 miliardi di euro (a seconda di come essa verrà disegnata nelle parti ancora non definite dalla Legge delega)<sup>2</sup>. Ciò implica che sia necessario ridurre le uscite o trovare entrate sostitutive per un ammontare pari all' 1-1,5 per cento del Pil per finanziare la riforma senza provocare un aggravamento del deficit nel breve periodo.**

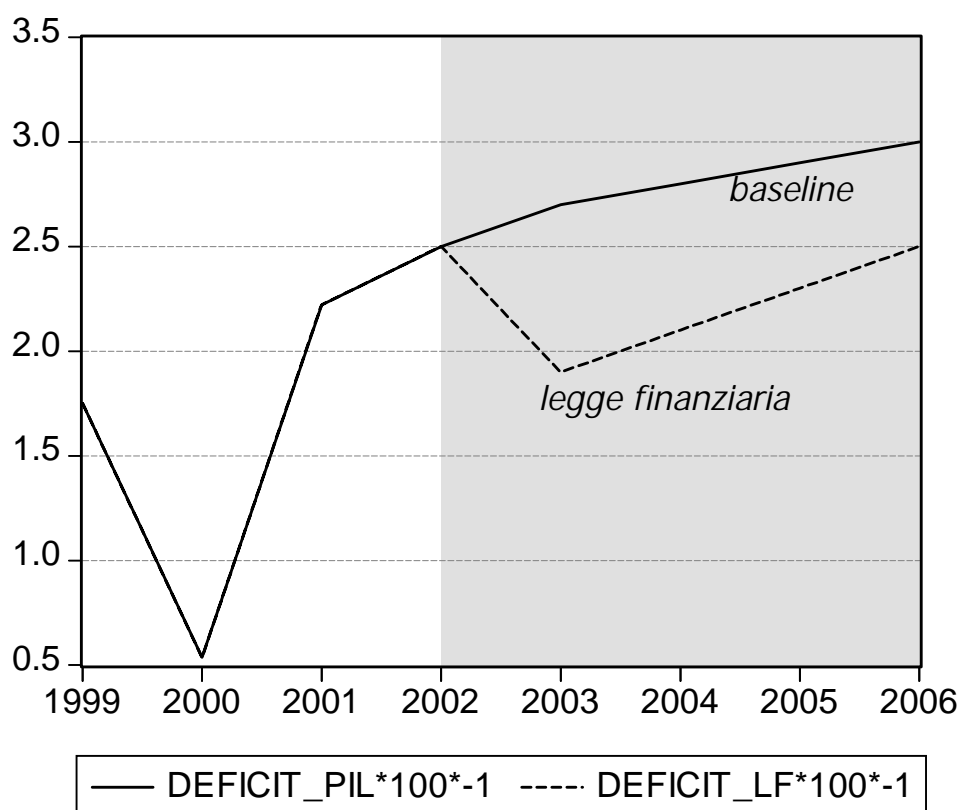


Figura 4 – Il rapporto indebitamento netto – Pil.

20. Conviene sottolineare che la cosiddetta prima fase della riforma fiscale di cui si propone l'attuazione per il 2003 rappresenta in realtà il rispetto, necessario, degli impegni presi con il Patto per l'Italia. Essa diventerà anche *parte logica* della riforma complessiva solo quando questa

<sup>2</sup> Stime CEIS- Tor Vergata

sarà completata. Non c'è dubbio, infatti, che la finalità della riforma è quella di ridurre la progressività del sistema fiscale, oltre che quella di ridurre la pressione fiscale, con l'idea che questo sia un passo necessario per sostenere la crescita attraverso un aumento dell'offerta di lavoro, cioè un aumento del tasso di partecipazione al mercato del lavoro. In altri termini è una riforma la cui logica è quella del sostegno dell'offerta. **La riduzione dell'IRPEF attuata con la legge finanziaria risponde a esigenze inderogabili di equità, ma sul piano del sostegno alla crescita rientra in una logica di sostegno ai consumi e quindi di gestione congiunturale della domanda ma da essa non si possono attendere effetti sulla crescita del prodotto potenziale.** D'altra parte, la riduzione del gettito Irpef per il 2003 si innesta in una manovra di aggiustamento dei conti pubblici necessariamente di impianto restrittivo e quindi serve a **redistribuirne il costo a favore delle famiglie con minor reddito, ma difficilmente si avranno effetti espansivi sui consumi.**

21. Terzo elemento. La bassa crescita del Pil è un fattore importante di squilibrio dei conti pubblici e d'altra parte essa ne è anche, in parte, la conseguenza perché rende difficile l'attuazione di riforme necessarie all'accelerazione della crescita, quali appunto la riforma fiscale, e l'attuazione di un piano di investimenti pubblici sia in infrastrutture di base sia in istruzione, formazione e ricerca che sono altrettanto necessari alla crescita. Qui si vuole sottolineare come le difficoltà del bilancio pubblico italiano di fronte agli impegni sottoscritti con il patto di stabilità, sia pure nella versione più o meno flessibile, e la scarsa crescita della produttività e del prodotto nazionale sono due elementi di un circolo vizioso che rischia di autoalimentarsi.
22. **L'opinione di FREE è che non vi siano ormai molte alternative se si vuole rompere questo circolo vizioso. Riassumendo quanto si è detto fin qui, si può dire che:**
- **per stabilizzare l'aggiustamento ottenibile nel 2003 – un indebitamento netto pari a circa il 2 per cento del pil - e creare gli spazi per il completamento della riforma fiscale mancano all'appello risorse per almeno 1,5-2 punti percentuali del Pil negli anni successivi al 2003;**
  - **per raggiungere l'obiettivo del close-to-balance in un arco di anni ridotto è necessaria una correzione del saldo dei conti pubblici per circa altri due punti percentuale di Pil.**

In totale è necessaria una correzione pari a circa a circa **3,5-4 punti percentuali di Pil.**

Ciò implica che sia necessario procedere rapidamente su tre fronti.

23. Primo fronte. Come viene illustrato nella seconda parte del rapporto, una riduzione del saldo per almeno mezzo punto percentuale di Pil deve e può essere ottenuta immediatamente già nel

2004 mediante una **riforma pensionistica** che inizi ad affrontare con decisione il nodo dell'età pensionabile e mediante interventi di contenimento della spesa sanitaria. Più si farà dal lato delle pensioni, alzando l'età pensionabile e non toccando il livello delle pensioni, meno si dovrà intervenire sul sistema della sanità.

24. Il secondo fronte è quello delle dismissioni. Sull'indebitamento netto dell'Italia pesa fortemente l'onere del debito a fronte di un avanzo primario ormai strutturalmente positivo. In un triennio sarebbe necessario programmare dismissioni importanti tali da ridurre lo stock del debito rispetto alle previsioni tendenziali. Purtroppo il risparmio immediato in termini di riduzione dell'indebitamento derivante dal risparmio sugli interessi non può essere elevato. Dismissioni pari a circa 25 miliardi di euro l'anno implicherebbero dopo un triennio un risparmio aggiuntivo strutturale in conto interessi di un altro 0,2-0,3 punti percentuali del Pil alla fine del periodo.
25. Il terzo fronte, quello cruciale, è quello delle politiche destinate ad aumentare la crescita. Per risolvere il *puzzle* è necessario alzare il tasso di **crescita medio del prodotto potenziale di un punto percentuale per portarlo vicino al 3 per cento annuo**. Ciò non appare facile indipendentemente dal ciclo economico mondiale, ma è per questa via che può essere ottenuto un aggiustamento dei conti per circa mezzo punto percentuale del Pil all'anno, rispetto allo scenario con crescita inferiore al 2 per cento. Questo consentirebbe di riassorbire *l'output gap* che per il 1993 è stimato intorno all'1,8 per cento (vedi box) e quindi il deficit ciclico stimato in circa 0,8 punti percentuali del Pil, in meno di due anni e poi in altri due anni - con una elasticità del deficit pubblico rispetto al Pil pari a circa 0,5 - si otterrebbe una ulteriore riduzione dell'indebitamento netto per un altro punto percentuale di Pil (due punti percentuali in quattro anni).
26. In base alla semplice aritmetica qui presentata, l'azione proposta non consentirebbe ancora di centrare pienamente l'obiettivo dell'aggiustamento strutturale dei conti pubblici: **sarebbe necessaria una ulteriore riduzione dell'indebitamento netto di un altro punto percentuale per arrivare al pareggio di bilancio**. Ma un simile compito da svolgere nel corso di tre-quattro anni agendo sul controllo rigoroso della spesa - e tenendo conto che la riduzione progressiva ma decisa dell'indebitamento determinerebbe un maggior contenimento della dinamica del debito e quindi una ancor più rapida riduzione degli interessi passivi - non appare fuori della portata di alcun governo.
27. Naturalmente, spingere il tasso di crescita del prodotto potenziale **vicino al 3 per cento è un obiettivo se non astrale - il tasso di crescita americano superiore al 3 per cento in un**

**anno** è considerato quasi di stagnazione - certamente ambizioso, soprattutto se riferito all'esperienza dell'ultimo decennio. Ma è anche un obiettivo possibile.

- 28. A questo fine è necessario avviare immediatamente tutte le riforme strutturali e le politiche necessarie a promuovere la crescita della produttività e del prodotto, sia quelle costose sia, ancor più rapidamente, quelle non costose, se non in termini politici o di interessi corposi intaccati. E' necessario dare segnali precisi e non contraddittori sulle caratteristiche, la direzione ed il ritmo di marcia delle varie riforme, a cominciare da quella fiscale per finire a quella dei mercati delle public utilities, passando per il completamento della riforma del mercato del lavoro e del sistema di welfare. Uno dei segnali importanti è quello della riforma pensionistica, al di là degli effetti immediati di risparmio, perché significa mostrare la volontà di reperire le risorse necessarie a finanziare investimenti e riforme costose e quindi dare credibilità agli annunci circa le politiche di sviluppo.**

<b>Tabella 5 – Finanza Pubblica (livelli in rapporto al Pil)</b>						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Previsione di base</b>						
Imposte dirette	15.07	14.51	14.05	14.08	14.13	14.16
Imposte indirette	14.55	14.15	14.08	14.00	13.93	13.85
Contributi sociali	12.70	12.74	12.71	12.54	12.41	12.26
Pressione fiscale	42.32	41.40	40.84	40.63	40.48	40.28
Entrate complessive	45.77	45.30	44.78	44.50	44.30	44.06
Uscite complessive	47.97	47.79	47.39	47.20	47.12	47.01
Indebitamento netto	-2.20	-2.50	-2.70	-2.80	-2.90	-3.00
<b>Legge Finanziaria</b>						
Imposte dirette			14.15	14.14	14.16	14.18
Imposte indirette			14.06	13.96	13.88	13.80
Contributi sociali			12.70	12.51	12.37	12.22
Pressione fiscale			40.95	40.70	40.52	40.30
Entrate complessive			44.85	44.48	44.24	43.98
Uscite complessive			46.77	46.61	46.56	46.47
Indebitamento netto			-1.92	-2.13	-2.32	-2.50

**Le possibili correzioni dell'evoluzione tendenziale dell'indebitamento netto**  
(percentuali del Pil)

	2003	2004	2005	2006	2007
<b>1. Indebitamento con Legge finanziaria 2003*</b>	1,9	2,1*	2,3*	2,5*	2,4*
<b>2. Fabbisogno addizionale:</b>		1	1,7	1,7	1,7
compensazione una tantum 2003		0,5	0,5	0,5	0,5
riforma fiscale		0,5	1,2	1,2	1,2
<b>3. Totale</b>		3,1	4,0	4,2	4,1
<b>3 Interventi correttivi:</b>					
riforma previdenziale		-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
dismissioni	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3
maggiore crescita con riforme***	-0,5	-1	-1,5	-2	-2,5
<b>5. Indebitamento</b>	1,3	2,3	1,7	1,4	0,8

\* *Stime FREE*

\*\**Assume che i gettiti una tantum nel 2003 siano compensati con manovra correttiva negli anni successivi*

\*\*\* *Si assume che a partire dal 2003 il tasso di crescita del Pil reale sia circa il 3 per cento, cioè di oltre un punto superiore alla crescita media delle previsioni FREE senza riforme.*

## **Parte Seconda: le riforme possibili**

In un contesto di rigore finanziario, imposto dal Patto di stabilità e crescita, che è un vincolo che può essere certamente migliorato (per esempio, introducendo una forma “virtuosa” di *golden rule*, proprio per permettere investimenti ad hoc ritenuti rilevanti per la crescita europea) ma è molto meno stupido di quanto creduto da molti (come dimostra l'approfondimento contenuto nella prima parte del Rapporto Free), le riforme possibili sono soprattutto quelle che non comportano un peggioramento del saldo finanziario ma, anzi, in alcuni casi ne consentirebbero un miglioramento, soprattutto per la sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica. Le ipotesi d'intervento riguardano quindi la previdenza e la sanità, il mercato del lavoro e gli incentivi alle imprese, il federalismo fiscale, la liberalizzazione dei mercati dei servizi di pubblica utilità (a livello locale) oltre che l'attuazione del programma d'investimenti pubblici.

**Le pensioni:** una riforma complessiva del sistema pensionistico non è più procrastinabile. Free propone un intervento sulle pensioni d'anzianità che consenta l'esodo, nei prossimi due anni, soltanto

alle persone in grado di far valere il requisito di 57 anni d'età con 35 di anzianità o 40 anni di versamenti contributivi (tranne alcune deroghe specifiche). Con decorrenza dal 1° gennaio 2005, anche i casi derogati, cioè operai e precoci, dovrebbero rientrare nella legge n.335/1995 (che prevede pensionamenti d'anzianità a 57 anni e 35 di versamenti oppure 40 anni di contribuzione). Dal 1° gennaio del 2007 dovrebbe ripartire un innalzamento dei requisiti per riposizionarli, gradualmente, a 60 anni.

Un'altra linea di riforma potrebbe prevedere l'estensione a tutti del metodo di calcolo contributivo, con il criterio del pro rata.

**La sanità:** la Finanziaria appare del tutto insoddisfacente. In particolare, essa, infatti, non rimuove il motivo principale che ha fatto lievitare (mandandola fuori controllo) la spesa farmaceutica, cioè l'abolizione del ticket sui medicinali.

**Il lavoro:** in questo ambito più che altrove, l'azione del Governo è apparsa efficace, come testimoniano il Libro bianco, il disegno di legge delega e il Patto per l'Italia. Anche l'approccio è parso innovativo, definendo anzitutto le sofferenze e le criticità e poi impegnandosi a risolverle, sempre cercando la cooperazione delle parti sociali. Importante è portare a buon fine la delega in materia di lavoro e occupazione, senza annacquamenti dell'ultima ora rispetto alle linee già individuate.

**Il federalismo fiscale:** l'annunciato avvio del federalismo fiscale, contenuto nella Finanziaria 2003, si scontra con una realtà che non può consentire salti nel buio. Meglio sarebbe rinviare la data dell'avvio, da porre alla fine di un'attenta riflessione sui benefici e sui costi del federalismo, analisi che finora è mancata del tutto. Occorre prima scegliere verso quale tipo di federalismo si vuole andare (cooperativo o competitivo, per esempio) e solo da lì può discendere l'individuazione di un modello ottimale di federalismo fiscale (in soluzione unica e non a spezzoni, come sembrerebbe prefigurare la Finanziaria).

**Servizi pubblici locali:** L'art.35 della Finanziaria 2002 ha fatto compiere un deciso passo in avanti alle prospettive di liberalizzazione del settore. Tuttavia non si è ancora proceduto all'attuazione di quel provvedimento, nonostante i tempi previsti (30 giugno 2002) siano già ampiamente scaduti, ritardando quindi l'impatto iniziale della riforma. Inoltre, rispetto all'art.35, occorre osare di più, secondo Free. In particolare vanno ridotti sensibilmente i tempi previsti per la transizione ad un sistema generalizzato di competizione basato su gare ad evidenza pubblica, che secondo la normativa attuale possono addirittura arrivare a 10 anni. Per venire incontro agli enti locali, è anche possibile escogitare un sistema di incentivi, che preveda che ai più "virtuosi" tra questi nel privatizzare e nel liberalizzare vengano applicati vincoli meno stringenti derivanti dal Patto di stabilità interno.

**Incentivi alle imprese:** un intervento di riordino è assolutamente necessario, secondo Free. Esso non deve però portare ad un taglio indiscriminato dei flussi finanziari. Quel che è importante, invece, è porre rimedio alla situazione attuale di estrema confusione, favorendo una razionalizzazione degli strumenti, una più organica articolazione degli spazi di competenza dei rispettivi livelli di governo e un completamento del processo di regionalizzazione degli strumenti, che però definiscano percorsi transitori chiari da un punto di vista temporale e dimensionale.

