



RAPPORTO DI AUTUNNO 2002

Una congiuntura per le riforme

Novembre 2002

www.freefoundation.com

Al Rapporto FREE Autunno 2002 hanno collaborato: Renato Brunetta, Giuliano Cazzola, Stefano da Empoli, Ernesto Felli, Giovanni Tria, Renzo Turatto

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

I testi e l'editing sono stati curati da Silvia Carnini Pulino.

INDICE

PARTE PRIMA: PREVISIONI E SCENARI 6

1. Ipotesi condizionali e risultati 7

2. Fattori macroeconomici e strutturali alla base della Previsione 11

- 2.1. Lo scenario internazionale. 11
- 2.2. Gli Stati Uniti 11
- 2.3. L'Europa 12
- 2.4. L'Italia 13
 - Tabella 1 – Previsione di base e Simulazione Legge Finanziaria - Sintesi 14
 - Tabella 2: Europa e Resto del Mondo, Indicatori Macroeconomici 14
 - Tabella 3 – Previsione di base. 15

3. La previsione di base: le prospettive dell'economia italiana nel periodo 2003-2006 16

- Figura 1 – Pil e domanda aggregata al netto delle scorte (tassi di variazione annua) 18
- Figura 2 – Produttività del lavoro (tassi di variazione annua) 18
- Figura 3 – Crescita e disavanzo. 19

4. La simulazione degli effetti della legge finanziaria 20

- 4.1. Le prospettive della finanza pubblica nel breve e medio periodo 20
- 4.2. L'aggiustamento dei conti pubblici e la Legge finanziaria 2003 21
- 4.3. Uno sguardo al medio periodo 23
 - Figura 4 – Il rapporto indebitamento netto – Pil 23
 - Tabella 4 – Finanza Pubblica (livelli in rapporto al Pil) 26
 - Tabella 5 -La manovra di aggiustamento dei conti della Pubblica Amministrazione per il 2003 secondo la Legge finanziaria 27
 - Tabella 6. Le possibili correzioni dell'evoluzione tendenziale dell'indebitamento netto 28
 - Approfondimento n. 1: La misura del prodotto potenziale 29
 - Approfondimento n. 2: Gli indicatori della finanza pubblica 30
 - Approfondimento n. 3: Il Patto di Stabilità e Crescita: Istruzioni per l'uso 32

5. La Congiuntura Internazionale 38

- 5.1. Gli Stati Uniti 39
 - Figura 5: Stati Uniti. Conto risorse e impieghi 41
- 5.2. Il Giappone 41
- 5.3. L'area dell'euro 42
 - Figura 6: Francia. Conto risorse e impieghi 43
 - Figura 7: Germania. Conto risorse e impieghi 44
 - Tabella 7. PIL e componenti di spesa per Euro11 UE15 e principali paesi industrializzati 45
- 5.4. L'economia italiana 45
 - 5.4.1. L'offerta 46
 - 5.4.2. La domanda interna 47
 - 5.4.3. Il mercato del lavoro e l'occupazione 48
 - Figura 8: Consumi privati 50
 - Figura 9: Conto risorse e impieghi FOB/FOB 51
 - Figura 10. Investimenti fissi lordi 51

6. Modifiche strutturali e crescita economica: l'impatto delle riforme 52

Tabella 8 - Produttività totale dei fattori- elasticità di lungo periodo 53

Tabella 9. Gli effetti di shock strutturali: riduzione della pressione fiscale e della centralizzazione del mercato del lavoro 54

Tabella 10. Differenze assolute tra lo Scenario con shock sulle infrastrutture e la Baseline 55

Figura 11 – la liberalizzazione del mercato delle utilities energetiche 57

PARTE SECONDA: UNA PARZIALE AGENDA DI RIFORME NON RINVIABILI 58

1. Interventi in materia previdenziale e sociale 59

1.1. La previdenza 59

1.1.1. Il caso amianto 59

Tabella 1. Oneri per i benefici previdenziali ai lavoratori esposti all'amianto (milioni di euro in moneta attuale) 61

1.1.2. La confluenza dell'Inpdai nell'Inps 62

1.1.3. Considerazioni 62

1.1.4. La nuova disciplina del cumulo 62

Tabella 2. Minore spesa pensionistica (in milioni di euro) 63

1.1.5. Le prospettive del sistema pensionistico 63

Tabella 3. La spesa pensionistica complessiva e al netto della inflazione (media delle variazioni annue, valori in %) 64

Tabella 4. Allineamento dell'aliquota dei parasubordinati: maggiori entrate nette complessive (in milioni di euro) 65

Tabella 5. Totale maggiori economie (in milioni di euro) 65

Tabella 6. Confronto tra il minor gettito per il Fpld e le maggiori entrate per la Gestione dei parasubordinati (in milioni di euro) 67

Tabella 7. Decontribuzione (5 punti), perdita di gettito, canali di compensazione 68

1.1.6. Le proposte 69

Tabella 8. Minore spesa pensionistica (in milioni di euro) derivante dagli interventi in materia di età pensionabile e dall'estensione del metodo contributivo 70

1.2. Le politiche sociali 71

1.2.1. Ammortizzatori sociali 71

1.3. La sanità 71

2. La riforma del mercato del lavoro: il punto sui lavori 73

3. Il federalismo fiscale 82

3.1. Un po' di storia recente 82

3.2. Il nodo insoluto del nuovo art.119 della Costituzione e della sua attuazione 82

3.3. La legge finanziaria 2003 e il federalismo fiscale 84

Tabella 9. Le spese complessive delle Regioni (valori assoluti in miliardi di lire – anno 1999) 87

4. Liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali 88

4.1. Una liberalizzazione zoppa 88

Tabella 10. Liberalizzazione del servizio pubblico 89

Tabella 11. Servizi Locali 89

4.2. L'art.35 della Finanziaria 2002 90

4.3. Come conciliare, fin dalla Finanziaria 2003, l'accelerazione del processo di liberalizzazione con l'autonomia decisionale degli enti locali 91

5. Incentivi alle imprese: riflessioni per una azione di riforma 93

5.1. Tratti e cifre della politica di aiuti alle imprese 94

5.2. Concorrenza o spiazzamento? 95

5.3. Modelli di governance e gradi di efficacia ed efficienza delle politiche 96

5.4. Indicazioni per un'azione di riforma della materia 99

PARTE PRIMA: PREVISIONI E SCENARI

1. Ipotesi condizionali e risultati

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.

Fattori strettamente economici e condizioni politiche internazionali rendono la ripresa ancora debole e soggetta a rischi.

La previsione che presentiamo in questo rapporto (basata sulle simulazioni del modello econometrico *Nemo*)¹ 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. Fa parte dell'abilità del previsore adottare con discernimento le ipotesi condizionali che gli appaiono come le più probabili. Tuttavia in una situazione così densa di incognite com'è quella attuale, nessun criterio e nessuna abilità mettono al riparo le previsioni formulate dal rischio della vacuità. La credibilità delle previsioni è soggetta ad una dose "normale" di scetticismo, che naturalmente aumenta quando si ripetono gli episodi di insuccesso. In genere però, la percezione del grado di affidabilità di una previsione è alterata dalla mancata distinzione tra previsioni condizionali, come la nostra, e previsioni non-condizionali, che assomigliano a dei veri e propri vaticini.

Quando si giudica la prestazione di una previsione condizionale si dovrebbe guardare all'errore (ineliminabile) considerando lo scostamento tra gli eventi condizionali ipotizzati e la loro realizzazione effettiva. È certo che è proprio nelle situazioni di straordinaria incertezza, come quella che stiamo vivendo, che diviene seducente l'invito a non fidarsi più dei "numeretti", a smetterla con i "numerini", a tornare ad una sapienza superiore, alla ben più nobile e persuasiva "politica", e magari a qualche visione globale che ci illumini in questi frangenti oscuri². Al contrario, l'idea condivisa da questo rapporto è che convenga mettere da parte la "politica" e studiare la situazione economica per capire quello che "occorrerebbe fare per porvi rimedio"³. Le simulazioni che qui presentiamo sono un modo (non l'unico) per

1 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.

2 Sembra questo il punto di vista di Geminello Alvi; si vedano gli articoli sul Corriere Economia del 14 ottobre e del 4 novembre 2002.

3 Paul Krugman, La Repubblica Affari&Finanza, 21 ottobre 2002.

compiere l'esame e individuare il rimedio; nella peggiore delle ipotesi esse sono un esercizio di matematica applicata, che rispetto ad approcci più generici ha il pregio della coerenza e (con un grado minore) della trasparenza. La "politica" si giova della circolazione di queste analisi e se ne può servire a sua discrezione per prendere le decisioni cruciali: alla politica spetta la scelta della strategia – non necessariamente, va da sé, quella suggerita da questo rapporto - e (si spera) l'azione.

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 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).

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.

Si può fare dell'ironia su una manovra dalle ambizioni contraddittorie e che lo stesso governo ha presentato in modo alquanto polifonico, definendola ora come una "finanziaria di rigore e di sviluppo", ora come una "finanziaria normale in tempi difficili", ora come una "finanziaria di protezione sociale". È più utile constatare che, in assenza di aggiustamenti strutturali (certamente impegnativi dal punto di vista politico, ma quale riforma vera non lo è?), la politica economica del governo appare senza respiro e senza fantasia, schiacciata tra le strettoie del ciclo economico, gli obblighi del patto di stabilità e i vincoli dell'eredità lasciata dalle precedenti gestioni, a cominciare dal peso opprimente del debito pubblico.

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.

Posto che non sembrano esservi alternative a questo programma (obiettivi e priorità), anche i mezzi per realizzarlo non sono suscettibili ad un insieme ampio di opzioni strategiche: la via è quella delle riforme strutturali su cui Free ha richiamato l'attenzione sin dai suoi primi rapporti. Nella seconda parte di questo rapporto sono analizzate 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).

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.

Nelle condizioni attuali, si possono prendere in considerazione altre politiche macroeconomiche (anticicliche)?

Nel precedente rapporto (Maggio 2002), Free ha affrontato la discussione delle condizioni alle quali l'uso della politica fiscale discrezionale può rivelarsi utile. Le conclusioni raggiunte in quella sede (a cui rimandiamo per le argomentazioni) sono che nei casi in cui l'efficacia a priori della politica fiscale discrezionale è ragionevolmente accertata, il suo uso dovrebbe essere consentito e reso efficiente affidandone la responsabilità ad un'agenzia indipendente, fatta salva la sovranità della politica (attraverso il processo legislativo dei parlamenti) sui regimi di tassazione e spesa. Da un punto di vista generale, alcune condizioni di contorno – tassi di interesse reale in calo, pressioni inflazionistiche sotto controllo, crescita fiacca con conseguenti margini di capacità inutilizzata, tassi di partecipazione relativamente bassi – sussistono nell'attuale congiuntura economica europea⁴. Tuttavia, le economie che avrebbero maggiormente bisogno di aggiustamenti macroeconomici (anche solo di quello consentito dall'operare pieno degli stabilizzatori automatici), come l'Italia, la Francia e la Germania, incontrano l'ostacolo insormontabile della disciplina del patto di stabilità. La recente discussione in seno all'Ecofin sulla possibilità di rendere flessibile la “scadenza temporale” del rispetto della regola del “*dose-to-balance*”, vincolandola al conseguimento di aggiustamenti strutturali annuali adeguati, e senza mettere in discussione il tabù del 3% nel rapporto indebitamento/Pil, è un segnale che la ricerca di maggior flessibilità è all'ordine del giorno. Il patto di stabilità è un incentivo alla disciplina fiscale e da questo punto di vista non è stupido (se non in un senso banalmente tautologico); è opinabile che esso fornisca anche incentivi alla crescita, così come esigerebbe la sua ipocrita denominazione integrale.

⁴ Alcuni economisti, come Martin Feldstein, non certo sospettabile di simpatie keynesiane, lo stesso Krugman e altri ancora, reclamano l'uso della politica fiscale discrezionale in America, dove di certo le condizioni e le prospettive di crescita sono meno critiche.

2. Fattori macroeconomici e strutturali alla base della Previsione

2.1. Lo scenario internazionale.

L'economia internazionale si trova ancora in una condizione di difficoltà, nella quale operano diversi fattori, sia economici sia politici.

Il deterioramento della situazione in Medio Oriente, su cui grava l'attesa di una guerra dalle conseguenze difficilmente prevedibili, contribuisce a minare la fiducia dei mercati, destabilizzandone le aspettative (soprattutto in relazione all'evoluzione dei prezzi petroliferi) e accentuandone il "sentimento" d'incertezza.

Altri fattori di incertezza sono associati alla perdurante volatilità dei mercati finanziari e alla possibilità di una loro ulteriore caduta, al peggioramento della crisi di alcuni importanti mercati emergenti, come il Sud America e la Turchia, al mantenimento di un livello molto elevato del deficit del conto corrente americano (quasi 5 punti percentuali di Pil), che minaccia l'aggiustamento ordinato dei mercati dei cambi, caratterizzati sinora da un deprezzamento senza scosse del dollaro.

2.2. Gli Stati Uniti

Tuttavia, la principale debolezza dello scenario economico internazionale appare il ritardo dell'area dell'Euro (e del Giappone) nei confronti degli Stati Uniti, che ancora una volta fanno da traino solitario alla crescita globale. La sensibilità della ripresa ciclica agli sviluppi della congiuntura americana rappresenta un evidente fattore di rischio. Il rallentamento ciclico del biennio 2000-01 è stato meno intenso della gran parte delle precedenti flessioni, anche dopo aver considerato la sostanziosa revisione al ribasso della crescita del Pil americano del 2001. Tuttavia, i timori di una ricaduta nella recessione, pur non giustificati da un quadro univoco di segnali congiunturali, si sono rafforzati nella seconda metà di quest'anno sull'onda di ripetute indicazioni sfavorevoli. Sebbene le anticipazioni sul III trimestre indicherebbero una crescita ancora robusta del Pil americano, da settembre in avanti sia le vendite al dettaglio, sia la produzione manifatturiera, sia gli ordini di beni durevoli hanno registrato delle flessioni⁵. L'ultimo segnale negativo proviene dalla nuova pesante caduta della fiducia dei consumatori. In ottobre e per il quinto mese consecutivo, l'indice di fiducia dei consumatori americani elaborato dal *Conference Board* è sceso, raggiungendo un livello (79,4 rispetto al 93,7 di settembre) che non si registrava dal 1993. Un declino di tali

dimensioni è stato registrato nel passato solo durante o alla vigilia di una recessione. Anche se la fiducia dei consumatori è un indicatore imperfetto della propensione alla spesa, il dato è preoccupante perché la ripresa americana, e quindi quella internazionale, si è retta sinora proprio sulla spesa per consumi. Se tale sostegno venisse meno, la possibilità di una ricaduta nella recessione diverrebbe concreto. Nelle condizioni attuali - eccesso di capacità produttiva, investimenti anemici, inflazione bassa e declinante – il pericolo sarebbe quello di una deflazione “classica”. La decisione che la Fed prenderà nella riunione della prima settimana di Novembre chiarirà quanto questo pericolo sia percepito come tangibile, e se la politica macroeconomica sarà usata per contrastarlo attraverso un ulteriore taglio dei tassi d’interesse.

Sinora, la spesa per consumi è stata sospinta dai tagli fiscali e da una combinazione di tassi d’interesse calanti e prezzi delle abitazioni crescenti che ha incoraggiato il ricorso ai prestiti e un crescente indebitamento delle famiglie. Una riduzione ulteriore dei tassi di interesse spingerebbe le famiglie ad indebitarsi ancora di più ma potrebbe non essere sufficiente a stimolare la spesa. Lo smaltimento della capacità in eccesso accumulata nel corso della bolla speculativa richiede tempo e, prima che gli investimenti delle imprese possano riprendere vigore, potrebbero essere utili degli ulteriori incentivi fiscali per stimolare i consumi e stabilizzare la ripresa dell’economia americana nel 2003 (fermo restando l’obiettivo di un consolidamento fiscale nel medio periodo).

2.3. L’Europa

Come si è detto, la ripresa di Eurolandia è rimasta indietro rispetto a quella delle altre aree, ed in particolare degli Stati Uniti e dei mercati emergenti dell’Asia. Il contributo delle esportazioni nette non è stato infatti sufficiente a compensare la debolezza della domanda interna (sia dei consumi, sia degli investimenti). Le informazioni congiunturali più recenti, sia quelle relative agli indicatori di attività, sia quelle relative agli indici di fiducia, sono deludenti e suggeriscono che il ritmo della ripresa è più lento di quello che ci si aspettava solo qualche mese fa. Le prospettive di un rafforzamento della fase di ripresa sin dal prossimo anno dipendono dalla ragionevole attesa di un miglioramento spontaneo e graduale delle componenti della domanda interna (a cominciare dalle scorte e poi i consumi e gli investimenti), che dovrebbero essere risvegliate dalla robustezza del mercato del lavoro, dagli incrementi nella crescita dei redditi e dalla discesa dell’inflazione, ma sono condizionate dalla realizzazione di politiche macroeconomiche e di medio periodo più attive ed incisive. L’apprezzamento dell’euro e la stessa debolezza della ripresa contribuiscono a mitigare i

⁵ Si veda il capitolo La Congiuntura Internazionale, più avanti.

timori relativi alle spinte inflazionistiche e motivano l'adozione di una politica monetaria più coraggiosa. Allo stesso tempo, il rafforzamento dell'euro potrebbe causare una crescita della domanda estera più debole di quella prevista.

2.4. L'Italia

Se nel 2001 il rallentamento dell'economia italiana era stato meno intenso di quello medio dell'area dell'Euro, nel 2002 la ripresa più debole e lenta del previsto si è tradotta in un andamento stagnante dell'economia italiana. Venuto meno il sostegno della domanda estera, nonostante la caduta delle importazioni, la crescita anemica del Pil ha riflettuto la debolezza della domanda interna: spesa per consumi (in particolare beni durevoli), investimenti, scorte. La produzione industriale ha mostrato un andamento congiunturale fiacco e stagnante con una tendenza al peggioramento nella parte finale dell'anno, in corrispondenza con la crisi del settore automobilistico, riflesso anche dal deterioramento del clima di fiducia degli imprenditori. Anche la fiducia dei consumatori si è progressivamente indebolita, a causa, in parte, della perdurante volatilità dei mercati finanziari, così come delle incertezze sulle prospettive macroeconomiche. La crescita dell'occupazione ha subito un rallentamento nel terzo trimestre del 2002 (l'incremento annualizzato è stato dello 0,4 % trimestre su trimestre). Il tasso di disoccupazione, pur manifestando una tendenza al declino, è rimasto su livelli elevati (9% della forza lavoro), caratterizzati da forti disomogeneità territoriali e tipologiche (sud, donne, giovani). Il consolidamento fiscale non ha fatto progressi nel 2001: il disavanzo ha raggiunto il 2,2 del PIL e ha ampiamente superato l'obiettivo dello 0,8%, come conseguenza della crescita più lenta delle attese e del mancato contenimento della spesa corrente. Le informazioni sul fabbisogno statale per l'anno in corso indicano che sarà difficile non solo raggiungere l'iniziale obiettivo programmatico dello 0,5% nel rapporto disavanzo/Pil, ma anche contenerlo entro il 2%. Questo probabile risultato sarà determinato dalla riduzione delle entrate, in parte di natura ciclica, e dagli sconfinamenti della spesa (per di più, sconta l'effetto di dimissioni una tantum per circa mezzo punto di Pil).

Tabella 1 – Previsione di base e Simulazione Legge Finanziaria - Sintesi						
Tassi annuali di variazione percentuale						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIL						
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
Domanda aggregata*						
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
Prezzi al consumo						
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
Saldo AP**						
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						

Tabella 2: Europa e Resto del Mondo, Indicatori Macroeconomici						
(tassi di variazione % sull'anno precedente)						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIL:						
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
PREZZI:						
Petrolio (\$/barile)	24,4	25	25	25	25	25
Merci non petrolifere (\$)	-5.4	4.2	5.4	5.7	2.0	0.9
CAMBI (livelli):						
/\$	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0
*rilevante per l'Italia						

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

3. La previsione di base: le prospettive dell'economia italiana nel periodo 2003-2006

La previsione di base (Tabella 3) mette in luce i due aspetti problematici delle prospettive dell'economia italiana nel prossimo futuro: la lentezza della ripresa congiunturale e la crescita insoddisfacente di medio periodo.

La ripresa congiunturale è lenta e allo stesso tempo fragile. La domanda aggregata al netto delle scorte, che nel modello Nemo è l'indicatore più adatto a cogliere l'evoluzione ciclica di breve periodo, si riprende nel 2003 dopo il crollo di quest'anno, ma rimane ben al di sotto della crescita potenziale e si mantiene su questo ritmo moderato per tutti gli anni della previsione. Tale andamento così deludente è il riflesso della perdurante debolezza delle componenti interne della domanda. Il ritmo di crescita tanto della spesa per consumi, quanto degli investimenti fissi lordi rimane deludente per tutto il periodo della previsione, dopo il rimbalzo congiunturale seguito alla stagnazione del 2002. Sull'evoluzione di alcune componenti (non durevoli) della spesa delle famiglie agiscono con più forza fattori tradizionali, come il reddito disponibile reale pro-capite e il prezzo relativo, mentre su altre (durevoli, servizi) operano altri effetti, come i fattori demografici, la ricchezza finanziaria, e in particolare quella azionaria. La volatilità dei mercati borsistici, il crollo dei valori azionari tra fine-2001 e metà-ottobre 2002 ha raggiunto il 20%, e il timore di nuovi crolli ha influito in modo pesante sull'acquisto di beni durevoli. L'invecchiamento relativo della popolazione ha contribuito a deprimere questo tipo di spesa (l'elasticità negativa è pari a circa $\frac{1}{2}$). La stessa spesa per investimenti non acquisisce la forza che ci si potrebbe aspettare in relazione all'evoluzione piuttosto moderata del costo d'uso del capitale (dopo la flessione del prezzo relativo capitale/lavoro verificatasi nel 2002). L'incertezza sulle prospettive di profittabilità agisce da freno sui programmi di investimento degli operatori. Sembra confermata la regola secondo la quale gli investimenti sono più sensibili ai profitti, alle aspettative e alle deviazioni della capacità produttiva dai livelli desiderati piuttosto che a tagli permanenti delle imposte sulle società. D'altra parte questo effetto risulta smorzato se il quadro degli sgravi fiscali non è sufficientemente chiaro.

La crescita delle esportazioni nette, penalizzata dal deprezzamento del dollaro, è insufficiente a sostenere la domanda aggregata e a stimolare la propensione ad investire delle imprese. D'altra parte il divario tra la crescita prevista del prodotto lordo e quella della

domanda aggregata per tutto il periodo della previsione segnala un'intensificazione del processo di ricostituzione delle scorte.

Nello scenario prospettato dalla previsione di base emergono due fattori positivi: la sorprendente tenuta del ritmo di crescita dell'occupazione e il contenimento delle pressioni inflazionistiche.

Il peggioramento delle ragioni di scambio, dovuto all'apprezzamento dell'euro, la moderazione salariale e i guadagni di produttività contribuiscono a mitigare le pressioni inflazionistiche dopo la relativa turbolenza nell'anno in corso, connessa alla fase di *change-over*. In questo contesto, il *mark-up* medio dell'economia (misurato dal rapporto tra il prezzo del valore aggiunto ai prezzi base e il costo medio di produzione), che storicamente ha mostrato un andamento moderatamente anticiclico, tende a muoversi in senso opposto alle oscillazioni del prodotto nel biennio 2002-2003. Il movimento moderatamente anti-ciclico del *mark-up* potrebbe riflettere il tentativo delle imprese di conquistare clienti attraverso concessioni di prezzo. Tuttavia, la percezione di un'evoluzione macroeconomica poco brillante non autorizza comportamenti particolarmente lungimiranti, e negli anni successivi le imprese sono tentate di sfruttare i (modesti) guadagni di produttività per aumentare i profitti.

Come si diceva, anche l'evoluzione di medio periodo, che nel modello Nemo è approssimata con più aderenza dal prodotto lordo (determinato dal lato dell'offerta attraverso una funzione di produzione), è deludente. È lo stesso tasso di crescita del prodotto potenziale ad essere insoddisfacente. Il motivo è da ricercarsi nel fatto che, a causa dei ritardi strutturali dell'economia italiana, ogni evoluzione negativa del ciclo economico, che interessa tutti i paesi, tende a lasciare effetti più persistenti nel nostro, riducendone il potenziale di crescita, mentre ha effetti meno duraturi sulle economie con le istituzioni più flessibili.

Le simulazioni compiute con il modello econometrico Nemo e riportate nei precedenti rapporti hanno confermato quest'interpretazione. Gli effetti quantitativi delle modifiche strutturali sono ampi e duraturi; soprattutto quando gli interventi ipotizzati rendono più dinamiche e favorevoli allo sviluppo della produttività le istituzioni dalle quali dipende l'aggiustamento di medio periodo (e quindi la crescita di lungo periodo) rispetto alle inevitabili e spesso imprevedibili oscillazioni cicliche di breve periodo.

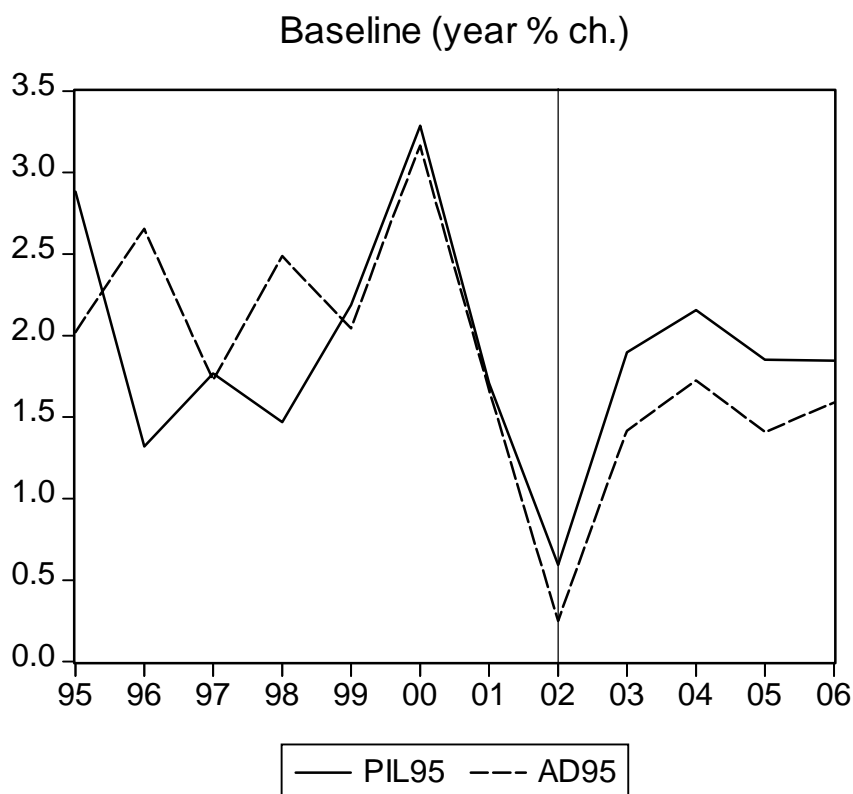


Figura 1 – Pil e domanda aggregata al netto delle scorte (tassi di variazione annua)

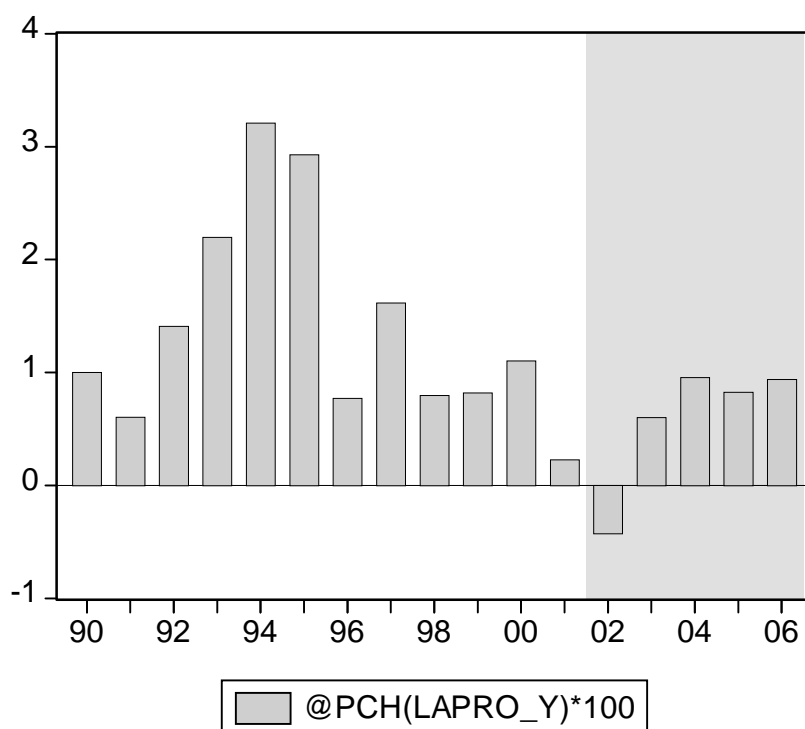


Figura 2 – Produttività del lavoro (tassi di variazione annua)

Nel periodo di previsione la crescita della produttività si mantiene vicina ai livelli deludenti della seconda metà degli anni novanta.

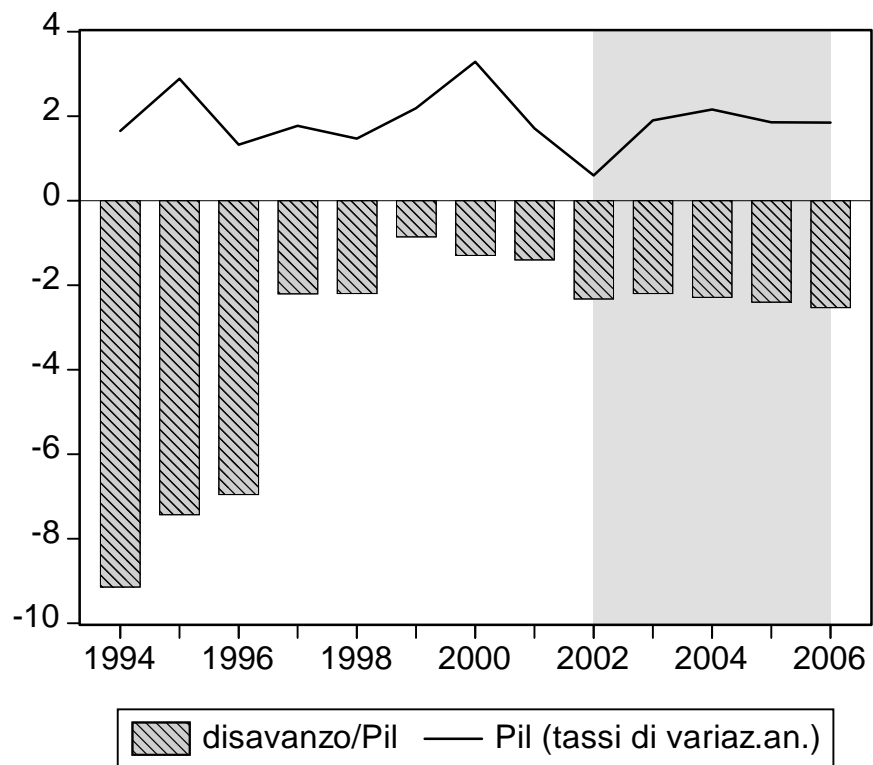


Figura 3 - Crescita e disavanzo.

4. La simulazione degli effetti della legge finanziaria

4.1. Le prospettive della finanza pubblica nel breve e medio periodo

Le previsioni di medio periodo presentate nei paragrafi precedenti sono condizionali, come già detto, ad almeno tre fattori che possiamo considerare esogeni nelle simulazioni effettuate: la crescita mondiale, la politica di bilancio, le riforme strutturali.

L'evoluzione di questi tre fattori, tecnicamente esogeni nelle nostre simulazioni, è condizionata dall'interdipendenza tra di loro e dall'evoluzione di breve e medio periodo dell'economia che da essi dipende.

Il tasso di crescita della domanda mondiale ha effetti diretti sulla domanda aggregata, e quindi, condizionando la crescita di breve periodo, determina anche quanto stringenti siano i vincoli di bilancio pubblico operanti nel breve periodo. Ciò significa che essa condiziona la politica fiscale, la politica di spesa per investimenti pubblici ed il passo al quale altre riforme strutturali non a costo zero possono procedere. Essa influenza di conseguenza il tasso di crescita di medio periodo della produttività e del prodotto potenziale dai quali dipendono da una parte la competitività internazionale, e quindi anche le reazioni dell'economia interna al ciclo internazionale, dall'altra l'aggiustamento strutturale del deficit pubblico.

La politica di bilancio è condizionata non solo dall'*output gap* e quindi dal deficit di natura congiunturale, ma ancor di più da un deficit strutturale che rende difficile la progressione di molte riforme strutturali, a cominciare da quella fiscale, e delle politiche di investimento infrastrutturale, in capitale umano e in "conoscenza". D'altra parte l'eliminazione del deficit strutturale è reso più difficile dal basso tasso di crescita del prodotto potenziale la cui dinamica è frenata proprio dalla non progressione delle necessarie politiche strutturali.

Non è possibile, quindi, ragionare sulle difficoltà dell'economia italiana, quantificate nelle deludenti prospettive di crescita sopra illustrate, e sullo stato dei conti pubblici, strettamente collegato a queste difficoltà ed intorno al quale si sta svolgendo il dibattito sulla Legge Finanziaria, se non partendo dalle interdipendenze richiamate che delineano il rischio di un pericoloso circolo vizioso, soprattutto se si allunga lo sguardo al medio periodo.

Per i motivi addotti, anche questo Rapporto FREE mantiene la sua tradizionale caratteristica di guardare soprattutto al medio periodo anche per ciò che riguarda i problemi

di finanza pubblica. I due scenari presentati sono stati, quindi, disegnati al fine di porre in rilievo i problemi di prospettiva.

Lo *scenario baseline* - che non include la manovra di correzione ipotizzata nella Legge Finanziaria presentata in parlamento e neppure, ovviamente, gli effetti delle varie leggi delega, come quelle in materia fiscale e previdenziale - ci mostra che l'indebitamento pubblico tendenziale in percentuale del PIL rimarrebbe in assenza di interventi superiore al 2,5 per cento per tutto l'arco della previsione. Ciò significa essenzialmente due cose. La prima è che, pur avvicinandosi il tasso di crescita del prodotto effettivo al tasso di crescita del prodotto potenziale (vedi box...), non vi sarebbe alcuna convergenza verso l'obiettivo del *dose-to-balance* né vi sarebbe alcun aggiustamento del deficit strutturale.

La seconda è che la posizione di bilancio dell'Italia rimarrebbe esposta pericolosamente, dal punto di vista del rispetto del Patto di stabilità e crescita, agli effetti negativi di un eventuale rialzo dei tassi di interesse e senza alcun margine per politiche di bilancio che possano includere il costo di politiche destinate ad aumentare la crescita.

4.2. 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.

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.

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.

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.

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 (vedi Approfondimento n. 2).

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.

4.3. 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.

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

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.

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

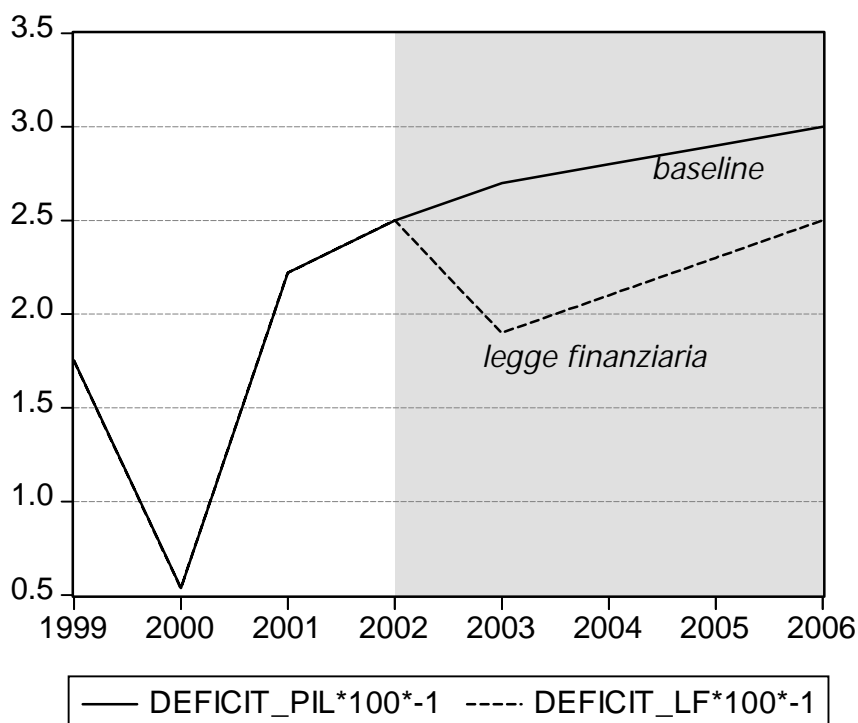


Figura 4 – Il rapporto indebitamento netto – Pil

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)⁶. 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.

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 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 ridistribuirne il costo a favore delle famiglie con minor reddito, ma difficilmente si avranno effetti espansivi sui consumi.

Terzo elemento. La bassa crescita del Pil è un fattore importante di squilibrio dei conti pubblici e d'altra parte essa né 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. Torneremo nella seconda parte del Rapporto sulla relazione tra riforme, non solo quelle costose, e 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.

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:

6 Stime CEIS- Tor Vergata

- 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.

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.

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.

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).

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.

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 è superiore al 3 per cento in un anno considerato quasi di stagnazione - certamente ambizioso, soprattutto se riferito all'esperienza dell'ultimo decennio. Ma è anche un obiettivo possibile.

Tabella 4 – Finanza Pubblica <i>(livelli in rapporto al Pil)</i>						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Previsione di base						
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
Legge Finanziaria						
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

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.

Tabella 5 -La manovra di aggiustamento dei conti della Pubblica Amministrazione per il 2003 secondo la Legge finanziaria

<i>milioni di euro</i>		
Minori Spese	-12.100	Posta corretta
- <i>conversione da contributi a prestiti agevolati</i>	-1.400	Contributi ad investimenti
- <i>Altre spese in conto capitale (Fondi Inv. EE.LL., etc.)</i>	-890	Investimenti fissi
- <i>Razionalizzazione spesa sanitaria</i>	-1.960	Consumi intermedi (ex prestazioni sociali)
- <i>Minori oneri aumento pensioni minime</i>	-520	Prestazioni sociali
- <i>Riduzione consumi intermedi</i>	-720	Consumi intermedi
- <i>Pubblico Impiego</i>	-360	Reddito da Lavoro dipendente
- <i>Patto di stabilità interno</i>	-2.250	(*)
- <i>Provvedimenti non ancora inclusi</i>	-4.000	(**)
Maggiori Spese	2.100	
- <i>Pubblico Impiego</i>	820	Redditi da Lavoro Dipendente
- <i>Trasferimenti ad EE.LL.</i>	560	Consumi intermedi
- <i>Assistenza e previdenza</i>	390	Prestazioni Sociali
- <i>Spese in conto capitale</i>	330	Investimenti fissi lordi
Maggiori Entrate	8.000	
- <i>Concordato di massa</i>	5.780	Imposte (***)
- <i>Rientro capitali da estero</i>	2.000	Imposte dirette
- <i>Rimanenze magazzino e chiusura liti fiscali</i>	220	Imposte dirette
Minori Entrate	-4.300	
- <i>Sgravi Irpef</i>	-3.470	Imposte dirette
- <i>Effetti su addiz. Irpef</i>	-210	Imposte dirette
- <i>Riduzione Irpeg</i>	-190	Imposte dirette
- <i>Sgravi Irap Agricoltura e altri</i>	-430	Imposte indirette

Tabella 5 -La manovra di aggiustamento dei conti della Pubblica Amministrazione per il 2003 secondo la Legge finanziaria

Variazione netta entrate	3.700
- Minori entrate	-4.300
- Maggiori entrate	8.000
Variazione netta spese	-10.000
- Minori spese	-12.100
- Maggiori spese	2.100
Indebitamento netto primario	-6.300

(*) La riduzione riguarda la spesa corrente delle Amministrazioni Locali

(**) Trattandosi di provvedimenti non ancora definiti,

non è possibile attribuirli ad una categoria di spesa.

(***) Dirette: 4.900, Indirette: 880

Tabella 6. Le possibili correzioni dell'evoluzione tendenziale dell'indebitamento netto

(percentuali del Pil)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Indebitamento con Legge finanziaria 2003*	1,9	2,1*	2,3*	2,5*	2,4*
2. Fabbisogno addizionale:		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
3. Totale		3,1	4,0	4,2	4,1
3 Interventi correttivi:					
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
5. Indebitamento	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.

Approfondimento n. 1: La misura del prodotto potenziale

Un aggiustamento annuale del deficit strutturale di almeno mezzo punto percentuale del Pil all'anno sembra essere diventato la nuova frontiera di difesa del Patto di stabilità e crescita di fronte alle difficoltà create ai conti pubblici dalla fase di rallentamento ciclico che stanno attraversando le principali economie europee. Questo vuol dire che, al fine di sorvegliare l'osservanza o meno dell'impegno da parte dei vari paesi dell'Eurogruppo, è necessario stimare lo scostamento tra il Pil effettivo ed il Pil potenziale, cioè l'output gap, e come questo scostamento si rifletta sul saldo dei conti pubblici in modo da depurare l'indebitamento netto dalla componente ciclica.

L'output gap si può definire nel modo seguente:

$$YGAP=(Y/YPOT-1)$$

dove YGAP è l'output gap, Y il Pil effettivo, YPOT il Pil potenziale.

Il Pil potenziale può essere definito approssimativamente come il Pil ottenibile in base alla capacità produttiva del paese. Ovviamente i metodi di stima del Pil potenziale, che non è una variabile osservabile, possono variare e di conseguenza anche la valutazione dell'output gap e del conseguente deficit strutturale dipende dai metodi di stima adottati. La sorveglianza sul rispetto dell'obiettivo dell'aggiustamento strutturale dei conti pubblici si basa quindi su valutazioni che si devono fondare su convenzioni, cioè su un accordo sulle metodologie di stima.

L'orientamento attuale della Commissione Europea sembra essere quello di ricorrere a metodi fondati sulla stima di funzioni di produzione abbandonando progressivamente metodi di stima puramente statistici. In ogni caso le valutazioni effettuate in sede europea concordano nello stimare il tasso di crescita del Pil potenziale in Italia di poco superiore al 2 per cento. In base alla crescita media del Pil nel biennio 2000-2001, l'output gap prodotto nel biennio stesso sarebbe quindi quasi nullo.

Nel 2002 la differenza tra il tasso di crescita del Pil e quello del Pil potenziale è pari all'1,5 per cento e di questa misura sarebbe quindi l'output gap, cioè la differenza, misurata in termini percentuali, che si è creata tra i due valori.

Questo output gap è destinato ad ampliarsi se permarrà un divario negativo tra Pil e Pil potenziale negli anni prossimi, si ridurrà se il Pil effettivo aumenterà ad un tasso superiore a quello del prodotto potenziale. Secondo le stime di FREE, assumendo che il tasso di crescita del Pil potenziale sia quello stimato in sede europea, l'output gap dovrebbe aumentare di poco nei prossimi quattro anni, avvicinandosi al 2 per cento circa alla fine del periodo di stima. Quello che è rilevante è che non prevediamo un suo riassorbimento.

Per stimare il deficit strutturale, cioè il deficit al netto della componente ciclica, è necessario stimare l'effetto dell'output gap sul saldo dei conti pubblici. La stima della Commissione Europea della elasticità del saldo del bilancio pubblico al Pil dipende dalle componenti della domanda che determinano l'accelerazione o la decelerazione della crescita, in ogni caso la stima media per l'Italia è di circa lo 0,45. Ciò significa che un aumento del Pil dell'uno per cento migliora, a legislazione invariata, il saldo dei conti pubblici dello 0,45 per cento. Un output gap del 2 per cento significa, quindi, che secondo le stime FREE una componente ciclica del deficit pari a circa l'uno per cento (circa 0,8-0,9 nel 2003) permarrrebbe per tutto il periodo di previsione.

D'altra parte se il tasso di crescita medio del Pil aumentasse di un punto rispetto alle nostre stime, a causa di un aumento del tasso di crescita del prodotto potenziale e quindi senza inflazione aggiuntiva, si avrebbe dopo quattro anni un Pil superiore a quello stimato di oltre quattro punti percentuali e quindi un deficit pubblico, sempre a legislazione invariata, cioè a parità di politica fiscale e di spesa., minore di circa due punti in percentuale del Pil.

Approfondimento n. 2: Gli indicatori della finanza pubblica

Come noto, il vincolo di bilancio che deve essere rispettato dai Paesi aderenti all'area dell'Euro – il famoso 3% derivante dal trattato di Maastricht – è definito in termini di rapporto fra indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni e Prodotto Interno Lordo di ciascuno Stato.

Pertanto, tale indicatore ha assunto una posizione di assoluta preminenza tra tutti quelli comunemente considerati nell'ambito del dibattito economico e politico.

Fino ad anni non remotissimi, invece, il principale punto di riferimento per le considerazioni sull'andamento della finanza pubblica era stato, in Italia, il rapporto tra fabbisogno del settore statale e Pil, anche se, in realtà, tale impostazione risultava in qualche modo anomala rispetto agli orientamenti dei sistemi di rilevazione utilizzati in altri paesi industrializzati, già da tempo incentrati sull'analisi del conto della PA.

E' altrettanto noto che, mentre il fabbisogno dello Stato è un concetto che fa riferimento agli andamenti di cassa, l'indebitamento netto della PA, nel considerare i bilanci di una platea di soggetti più ampia rispetto al solo Stato⁷, riposa invece sul principio della competenza economica.

Entrambi gli indicatori presentano punti di forza e di debolezza. Il fabbisogno dello Stato è una grandezza di immediata determinazione, e la relativa misurazione gode di una certezza pressoché assoluta della quantificazione degli importi.

D'altro canto, l'indebitamento netto della PA aggiunge informazioni a quelle fornite dalla misura del fabbisogno, ed ha il pregio di estendersi all'intero universo delle pubbliche amministrazioni. Peraltro, il raccordo tra bilancio in termini di cassa ed indebitamento in termini di competenza risulta decisamente laborioso e non scevro da elementi di incertezza, come dimostrano, ad esempio le recenti vicende relative al trattamento contabile delle cartolarizzazioni.

⁷ Le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche in accordo al Sec 95 sono raccolte dall'Istat in una apposita lista, che evidenzia separatamente le Amministrazioni centrali, le Amministrazioni locali e gli enti di previdenza e di assistenza sociale.

In più, l'indicatore è suscettibile di fornire una visione in qualche modo parziale del valore e della effettiva composizione dei conti pubblici, in relazione alla non elevata capacità di fornire una rappresentazione adeguata sia del volume complessivo, sia della composizione delle entrate e delle spese.

In ogni caso, è evidente che i criteri di costruzione del fabbisogno e dell'indebitamento netto rispondono a logiche decisamente differenti; peraltro, al fine di raggiungere una comprensione ed una consapevolezza complete degli andamenti della finanza pubblica, è probabilmente opportuno considerare "a sistema" di entrambi gli indicatori.

Inoltre, per quanto sin qui detto, è altrettanto evidente che l'andamento dei ripetuti indicatori può far registrare, nel tempo, discrepanze anche notevoli, sia nei valori assoluti che nelle relative dinamiche.

Non bisogna peraltro dimenticare che è proprio il fabbisogno che si ripercuote direttamente sugli andamenti del debito, essendo l'impatto dell'indebitamento netto solo mediato.

Pertanto, un peggiorare delle dinamiche del fabbisogno di cassa a parità di indebitamento, non potrà non riflettersi, a parità di altre condizioni, sulle dinamiche del debito.

Fino al 1999, l'andamento dell'indebitamento netto e del fabbisogno non ha fatto registrare differenze eccessivamente ampie; in particolare, proprio nel 1999, l'indebitamento netto è risultato superiore di oltre 3 miliardi di Euro rispetto al fabbisogno.

Successivamente, i dati mostrano invece una progressiva divaricazione tra i due indici, con il fabbisogno che risulta sistematicamente maggiore dell'indebitamento, anche per importi elevati (nel 2001, lo scostamento ha superato i 10 miliardi di Euro).

Da notare che nello stesso DPEF 2002-2006 si afferma che "mancano ragioni convincenti che possano spiegare lo scostamento che oggi osserviamo tra i due aggregati".⁸

Analizzando l'andamento del fabbisogno del settore statale 2002 (al netto delle regolazioni contabili), si osserva che nei primi nove mesi dell'anno

⁸ Cfr. pagina IX del documento citato.

il valore cumulato dell'aggregato si è attestato ad Euro 41 miliardi circa, con un notevole incremento rispetto agli Euro 29,7 milioni registrati nel corrispondente periodo dell'anno precedente.

Ciò lascia supporre che – a fine anno – il fabbisogno potrebbe risultare sfondare il tetto dei 40 miliardi di Euro, ovvero attestarsi attorno al 3% del Pil.

Ovviamente, gli sfasamenti registrati tra fabbisogno ed indebitamento netto devono necessariamente trovare una qualche forma di “composizione” nel medio-lungo periodo.

Ne deriva che, perdurando la tendenza alla determinazione di un fabbisogno notevolmente più elevato dell'indebitamento netto, alla lunga anche quest'ultimo aggregato potrebbe mostrare dinamiche non compatibili con gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica assunti nell'ambito dell'Unione Europea.

In conclusione, come già accennato, non è possibile fare unidimensionalmente riferimento all'“indicatore di Maastricht” per valutare il reale stato della finanza pubblica; qualora l'andamento della cassa dovesse confermare le negative dinamiche evidenziate sino al mese di settembre, ciò dovrebbe costituire un campanello di allarme, un irrituale “early warning” che abbia la funzione di farci riflettere sui principali aggregati delle entrate e delle uscite, in modo da adottare per tempo tutte le misure che dovessero rendersi necessarie per preservare una condizione di equilibrio delle finanze pubbliche e per proseguire nel cammino di risanamento intrapreso.

Come si ricorderà, l'indebitamento netto per il 2001 era stato inizialmente fissato in misura pari all'1,6% del Pil. Successivamente, in seguito ad una serie di revisioni – a riprova del fatto che stiamo parlando di una grandezza statistica che richiede un qualche esercizio interpretativo – il valore è lievitato sino a raggiungere il 2,2%. La principale motivazione di tale incremento è da attribuire alla contabilizzazione di talune operazioni di cartolarizzazione che l'Eurostat non ha ritenuto – avuto riguardo alle condizioni finanziarie delle stesse – suscettibili di essere incluse nel calcolo dell'indicatore.

Tale valore dell'indebitamento netto era associato ad un fabbisogno che, al netto delle regolazioni contabili e sempre con riferimento al 2001 – si è attestato a 28 miliardi di Euro circa.

A tutto settembre 2002, il valore del fabbisogno è invece arrivato a superare i 40 miliardi di Euro. Come si può constatare dall'allegato grafico, la curva del 2002 ha evidenziato, sino ad oggi, risultati sistematicamente peggiori rispetto al biennio precedente.

Ora, pur nella consapevolezza che non è possibile tracciare una linea di corrispondenza diretta tra fabbisogno ed indebitamento, ma ricordando ancora una volta che è il fabbisogno a manifestare effetti diretti sul debito, si vuole sottolineare come, qualora le dinamiche sin qui evidenziate venissero confermate nel tempo, non siano totalmente da escludere rischi di “surriscaldamento” dei conti pubblici la cui spia anticipatrice può essere ravvisata proprio negli andamenti del fabbisogno stesso.

Approfondimento n. 3: Il Patto di Stabilità e Crescita: Istruzioni per l'uso

E' ormai invalso da parte di molti policy-makers e osservatori in Italia e all'estero ritenere il Patto di stabilità e crescita uno strumento rigido che agisce ottusamente da freno alla crescita dei paesi dell'UEM. Per confutare questa linea di analisi che crediamo nasca spesso da una comprensione approssimativa dei meccanismi istituzionali sottostanti, ci pare utile offrire una descrizione sintetica di come funziona il Patto veramente. Basandoci rigorosamente sui fatti.

A. Breve storia del Patto di stabilità e crescita

L'accordo politico sul Patto di stabilità e crescita (PSC) fu raggiunto al Consiglio Europeo di Dublino nel Dicembre 1996. Questo fu un momento importante nella decisione di procedere con il lancio della moneta unica. Nella terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM) il Trattato di Maastricht prevedeva che gli Stati membri sarebbero stati vincolati ad evitare disavanzi pubblici eccessivi. Il Patto di stabilità e crescita, firmato nel 1997 ad Amsterdam, perciò completa e rafforza i parametri fiscali di bilancio del trattato, mirando a rendere la disciplina un dato permanente dell'UEM. Esso si fonda sull'obiettivo dell'equilibrio delle finanze pubbliche quale strumento per rafforzare le condizioni favorevoli alla stabilità dei prezzi e ad una crescita vigorosa, sostenibile e promotrice di occupazione.

B. Contenuti del Patto

Il PSC è costituito dal regolamento (CE) n. 1466/97, volto a rafforzare la sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche, dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, volto ad accelerare e chiarire le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 sul Patto di stabilità e crescita.

In tale risoluzione, sono enunciati orientamenti politici fermi ai fini di un'attuazione rigorosa e tempestiva del Patto di stabilità e crescita. In particolare gli Stati Membri si sono impegnati a

perseguire l'obiettivo a medio termine consistente nel raggiungimento di un saldo del bilancio vicino al pareggio o positivo, nonché ad adottare misure di bilancio correttive che essi ritengono necessarie per conseguire gli obiettivi dei loro programmi di stabilità o di convergenza ogniqualvolta dispongano di informazioni che indichino una significativa divergenza effettiva o prevista rispetto all'obiettivo di bilancio a medio termine. Il perseguimento dell'obiettivo a medio termine consistente nel raggiungimento di un saldo del bilancio vicino al pareggio o positivo è un obiettivo importante, poiché permetterà agli Stati membri di affrontare le normali fluttuazioni cicliche mantenendo il disavanzo pubblico entro il valore di riferimento del 3 % del PIL, permettendo quindi il normale (e completo) funzionamento dei cosiddetti stabilizzatori automatici.

Il Patto ha due aspetti principali, uno preventivo e l'altro dissuasivo, e sono coperti rispettivamente dai due regolamenti citati.

C. L'aspetto preventivo del Patto

La procedura di sorveglianza multilaterale, prevista dal Trattato all'articolo 99 [ex 103], paragrafi 3 e 4, è stata integrata con il Patto con una procedura di allarme preventivo che consente al Consiglio di avvertire tempestivamente uno Stato membro della necessità di adottare le necessarie misure di bilancio correttive per evitare che il disavanzo pubblico diventi eccessivo.

Tale procedura dovrebbe inoltre essere esercitata su ogni aspetto dell'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nella Comunità nonché sulla coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima di politica economica.

Ai fini del controllo di tale evoluzione, è stato deciso di presentare informazioni sotto forma di programmi a medio termine, sfruttando l'utile esperienza maturata con i programmi di convergenza nelle prime due fasi dell'Unione economica e monetaria. Gli Stati membri partecipanti all'euro presentano programmi denominati «di stabilità», mentre quelli non partecipanti alla moneta unica devono perseguire politiche volte a raggiungere un alto

grado di convergenza sostenibile e presentare programmi a medio termine, denominati «di convergenza». Nell'interesse della trasparenza e di un dibattito pubblico informato, gli Stati membri rendono pubblici i rispettivi programmi di stabilità e di convergenza ed i successivi aggiornamenti.

Il programma di stabilità deve contenere le seguenti informazioni:

1. L'obiettivo a medio termine di una situazione di bilancio della pubblica amministrazione, con un saldo prossimo al pareggio o in attivo e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo nonché l'andamento previsto del rapporto debito pubblico/PIL.

2. Le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia, nonché sulle altre principali variabili economiche rilevanti per la realizzazione del programma di stabilità, quali le spese per investimenti pubblici, la crescita reale del PIL, l'occupazione e l'inflazione.

3. La descrizione dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti per conseguire gli obiettivi del programma nonché, per le misure più importanti della manovra di bilancio, una stima dei loro effetti quantitativi sui conti pubblici.

4. L'analisi delle ripercussioni di eventuali modifiche delle principali ipotesi economiche sulla posizione di bilancio e sul debito.

Le informazioni concernenti sono espresse su base annua ed includono, oltre all'anno in corso e a quello precedente, almeno i tre anni successivi.

Il Consiglio, nell'esaminare e controllare i programmi di stabilità e i programmi di convergenza, in particolare il loro obiettivo di bilancio a medio termine o il percorso di avvicinamento a tale obiettivo, deve tener conto delle pertinenti caratteristiche cicliche e strutturali dell'economia di ciascuno Stato membro.

In tale contesto occorre rivolgere particolare attenzione alle divergenze significative delle posizioni di bilancio rispetto all'obiettivo di un saldo prossimo al pareggio o attivo; il Consiglio allerta tempestivamente gli Stati membri al fine di evitare che il disavanzo pubblico dei medesimi diventi eccessivo; in caso di persistente scostamento, il Consiglio può rafforzare la propria raccomandazione e renderla pubblica; per gli Stati membri non partecipanti il Consiglio ha la facoltà di presentare raccomandazioni

sulle azioni da intraprendere per attuare i rispettivi programmi di convergenza.

Il Consiglio procede all'esame di ciascuno dei programmi di stabilità entro al massimo due mesi dalla presentazione del programma. Il Consiglio, su raccomandazione della Commissione e previa consultazione del comitato economico e finanziario, formula un parere sul programma. Se ritiene che gli obiettivi e i contenuti del programma debbano essere rafforzati, il Consiglio invita, nel suo parere, lo Stato membro interessato ad adeguare il suo programma.

I programmi di stabilità aggiornati sono esaminati dal comitato economico e finanziario sulla base della valutazione della Commissione; se necessario i programmi aggiornati possono essere esaminati anche dal Consiglio. In pratica, il Consiglio ha esaminato finora tutti i programmi e gli aggiornamenti.

D. L'aspetto punitivo del Patto

Disavanzi superiori al 3% del PIL ma non considerati eccessivi.

Il Trattato prevede che il superamento del valore di riferimento per il disavanzo pubblico non determina una situazione di disavanzo eccessivo quando tale superamento è eccezionale e temporaneo. Cioè qualora sia determinato da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure nel caso sia determinato da una grave recessione economica. Inoltre il superamento del valore di riferimento è considerato temporaneo se le proiezioni di bilancio elaborate dalla Commissione indicano che il disavanzo diminuirà al di sotto del valore di riferimento dopo che siano cessati l'evento inconsueto o la grave recessione economica.

La Commissione considera in linea di principio che il superamento del valore di riferimento provocato da una grave recessione economica sia eccezionale solo qualora sussista un declino annuo del PIL in termini reali pari almeno al 2 %.

Il Consiglio tiene conto nella sua valutazione globale delle osservazioni formulate dallo Stato membro per dimostrare che il declino annuo del PIL, pur inferiore al 2 % in termini reali, è tuttavia eccezionale alla luce di elementi ulteriori, in particolare avuto riguardo alle modalità improvvise ed inattese con cui la recessione si è manifestata o della

diminuzione cumulata della produzione rispetto alle tendenze passate.

Sanzioni

Qualora il Consiglio decida di irrogare sanzioni ad uno Stato membro partecipante, esso esige, in linea di principio, la costituzione di un deposito infruttifero. Oltre ad imporre la costituzione di tale deposito, il Consiglio può decidere di applicare le misure previste all'articolo 100 (ex 104C), paragrafo 11, primo e secondo trattino.

Qualora il disavanzo eccessivo risulti dalla mancata ottemperanza al criterio relativo al disavanzo pubblico, l'ammontare del primo deposito è costituito da un elemento fisso, pari allo 0,2 % del PIL e da un elemento variabile pari ad un decimo della differenza tra il disavanzo espresso in percentuale del PIL nell'anno precedente ed il 3 % del valore di riferimento del PIL.

Per tutti gli anni successivi, sino a che la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo non sia abrogata, il Consiglio valuta se lo Stato membro partecipante interessato ha dato seguito effettivo all'intimazione del Consiglio. In tale valutazione annuale il Consiglio decide di intensificare le sanzioni, salvo che lo Stato membro partecipante interessato abbia ottemperato all'intimazione del Consiglio.

L'importo complessivo dei depositi non può comunque superare il massimale dello 0,5 % del PIL.

Il deposito iniziale è, in linea di principio, convertito in ammenda dal Consiglio, se, due anni dopo la decisione di esigere dallo Stato membro partecipante interessato di costituire un deposito, il disavanzo eccessivo, a giudizio del Consiglio, non è stato corretto. Il Consiglio abroga le sanzioni in funzione della significatività dei progressi compiuti dallo Stato membro partecipante interessato nel correggere il disavanzo eccessivo ed abroga tutte le sanzioni ancora in atto se la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo è abrogata. Le ammende comminate non sono rimborsate allo Stato membro partecipante interessato.

Accelerazione della procedura per i disavanzi eccessivi

Il regolamento 1466/97 definisce i tempi da rispettare nella procedura per i disavanzi eccessivi. Entro due settimane dall'adozione da parte della Commissione della sua relazione sul rischio di disavanzo eccessivo da parte di uno Stato membro, il comitato economico e finanziario deve formulare il suo parere. Qualora la Commissione ritenga che esista un

disavanzo eccessivo, essa trasmette al Consiglio un parere e una raccomandazione. Il Consiglio quindi deve decidere in merito all'esistenza di un disavanzo eccessivo entro tre mesi dalle date stabilite per la comunicazione dei dati da parte dello Stato in questione. Allorché il Consiglio decide che esiste un disavanzo eccessivo, formula contemporaneamente allo Stato membro interessato le sue raccomandazioni. La raccomandazione del Consiglio dispone un termine massimo di quattro mesi entro il quale lo Stato membro interessato deve darvi seguito effettivo. Essa dispone inoltre un termine per la correzione del disavanzo eccessivo, che dovrebbe essere completata nell'anno successivo alla constatazione del disavanzo eccessivo, salvo sussistano circostanze particolari.

L'eventuale decisione del Consiglio di rendere pubbliche le sue raccomandazioni, laddove si sia constatato che tali raccomandazioni non abbiano avuto seguito effettivo, è adottata immediatamente dopo lo scadere del termine disposto dal regolamento. Il Consiglio, nel determinare se sia stato dato seguito effettivo alle sue raccomandazioni, decide sulla base di provvedimenti annunciati pubblicamente dal governo dello Stato membro interessato. Se il Consiglio constata che non è stato dato seguito effettivo alle sue raccomandazioni, entro un mese da tale decisione può intimare allo Stato membro partecipante interessato di adottare misure volte alla riduzione del disavanzo di bilancio.

Ove ricorra la fattispecie, il Consiglio irroga sanzioni. Tale eventuale decisione interviene entro due mesi dalla decisione del Consiglio che intima allo Stato membro partecipante interessato di adottare misure. Qualora uno Stato membro partecipante non ottemperi alle successive decisioni del Consiglio, la decisione del Consiglio di irrogare sanzioni è adottata entro dieci mesi dalla comunicazione delle informazioni regolari da parte dello Stato membro. Una procedura accelerata è applicata qualora il disavanzo che il Consiglio decide essere eccessivo sia programmato deliberatamente.

E. Gli stabilizzatori automatici

Dopo il venir meno delle politiche monetarie nazionali nell'UEM, la politica di bilancio ha un ruolo più importante da svolgere al fine di attenuare gli effetti degli shock specificamente nazionali sulla produzione reale. A tal fine la norma dovrebbe essere che le autorità di bilancio lascino operare liberamente gli stabilizzatori automatici nelle fasi sia di

accelerazione che di rallentamento della congiuntura e che gli interventi discrezionali siano l'eccezione piuttosto che la regola.

Una soluzione per salvaguardare gli stabilizzatori automatici nello spirito del PSC è rappresentata dal raggiungimento di un obiettivo di medio termine comprendente un margine di sicurezza che consenta di lasciare un adeguato spazio per l'azione degli stabilizzatori automatici, affinché questi possano agire liberamente senza che venga infranto il limite del 3%. Un tale comportamento avrebbe come risultato un'attenuazione delle fluttuazioni cicliche in una percentuale compresa tra il 20 e il 30% per la maggior parte dei paesi dell'Unione Europea (Buti e Sapir, 1998, e Van den Noord, 1999)⁹. L'importanza degli stabilizzatori automatici potrebbe inoltre aumentare: il PSC, se credibile, verrà internalizzato dai soggetti economici e probabilmente inciderà sui consumi privati e sull'efficacia degli stabilizzatori automatici. Inoltre lo "spirito" del PSC esige che, a "velocità di crociera", i Governi modifichino i loro comportamenti fiscali, adottando possibilmente una politica fiscale genericamente definita di tax smoothing nel rispetto del limite del 3%.

La sensibilità del rapporto del deficit rispetto al divario di produzione dipende dall'elasticità di varie imposte e spese rispetto al PIL. Secondo le stime prevalenti effettuate dall'OCSE e dalla Commissione Europea, la sensibilità media del saldo di bilancio rispetto al ciclo è di circa lo 0.5%, con i paesi nordici e i Paesi Bassi che presentano un livello più elevato di sensibilità (0.8-0.9) a causa di sistemi fiscali e di uno stato sociale maggiormente sviluppati (Van den Noord, 1999, Commissione Europea, 2000) Risulta quindi il margine di sicurezza ciclico è dell'ordine dell'1.5-2% del PIL per la grande maggioranza dei paesi dell'Unione Europea e dell'ordine del 2.5-3.5% per i paesi nordici e per i Paesi Bassi. Utilizzando una metodologia analoga, il Fondo Monetario Internazionale (1998) e l'OCSE (1997) arrivano rispettivamente alla conclusione che un deficit strutturale compreso nell'intervallo 0.5-1.5% del PIL (secondo l'FMI) e al di sotto dell'1.5% del PIL (secondo l'OCSE) sarebbe sufficiente per consentire

agli stabilizzatori automatici di operare senza infrangere la soglia del 3% del PIL, persino in periodi di pronunciato rallentamento congiunturale.

	Sensitivity of budget balance to the cycle (1997)	Mid-point of range of budgetary positions (government surplus (+)/ deficit(-), % of GDP)
B	0.6	-1.0
DK	0.7	-0.7
D	0.5	-1.1
EL	0.4	-1.4
E	0.6	-0.4
F	0.5	-1.5
IRL	0.5	-0.9
I	0.5	-1.2
L	0.6	0.0
NL	0.8	-0.1
A	0.5	-1.3
P	0.5	-0.6
FIN	0.7	1.3
S	0.9	0.8
UK	0.7	-0.1
EUR-11	0.5	-1.0
EU-15	0.6	-0.8

Source: Commission services.

La stima della componente erratica (accidentale) degli scostamenti di bilancio, cioè non imputabile a cause congiunturali, è meno semplice. Si stima comunque che il margine addizionale per la copertura di questo rischio è dell'ordine dello 0.5-1% del PIL.

F. L'obiettivo a medio termine

Una questione fondamentale nel quadro della sorveglianza di bilancio nell'UEM è quindi quali siano gli obiettivi a medio termine atti a consentire il raggiungimento dell'obiettivo di una posizione "prossima al pareggio o in attivo" fissato dal PSC. Quando l'UEM è stata lanciata, il primo passo consisteva nel garantire che le posizioni di bilancio nazionali offrissero un margine di sicurezza sufficiente affinché gli stabilizzatori automatici potessero operare in caso di inversione congiunturale, senza che il massimale di disavanzo del 3% del PIL rischiasse di essere superato. Ora che questo margine di sicurezza congiunturale è stato creato nella maggior parte degli Stati membri, è tempo di completare la transizione raggiungendo l'obiettivo del PSC di una posizione di bilancio "prossima al pareggio o in attivo": ciò consentirebbe di creare un margine di sicurezza supplementare per far fronte ad altri rischi di bilancio (entrate fiscali inferiori alle previsioni, superamento della spesa o shock sui tassi d'interesse) e, nei paesi molto indebitati, di ridurre rapidamente lo stock del

⁹ Barrell e Pina (2000), che stimano un più basso impatto della stabilizzazione automatica utilizzando il modello NiGEM, hanno contestato questi risultati, stimando aumenti nella volatilità della produzione tra il 5 e il 18% (11% per l'area dell'euro nel suo insieme).

debito pubblico per avvicinarlo al valore di riferimento del 60% del PIL.

G. Sorveglianza ed autorità responsabili del bilancio e nuovo Codice di Condotta

L'ottenimento di buoni risultati di bilancio richiede istituzioni efficienti, in altri termini procedure decisionali, obiettivi e regole di condotta efficaci. E' pertanto necessario esaminare in che modo le autorità responsabili del bilancio, a livello sia dell'UE che nazionale, si adeguano al nuovo quadro posto in atto per la conduzione delle politiche di bilancio nazionali in seno all'unione monetaria.

In una recente comunicazione sul rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche nell'area dell'euro, la Commissione ha proposto suggerimenti concreti per migliorare la sorveglianza di bilancio dell'UE all'interno del quadro legislativo esistente. Quattro di esse meritano una riflessione: (a) stabilire il principio che gli Stati membri informano la Commissione e il Consiglio prima dell'adozione definitiva di decisioni di bilancio importanti; (b) garantire che i programmi di stabilità e di convergenza siano tutti presentati, ogni anno, in autunno; (c) migliorare il contenuto informativo di tali programmi; (d) includere in tali programmi la questione della sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche.

Gran parte di questi suggerimenti sono stati recepiti nel nuovo Codice di Condotta sul formato e contenuto dei programmi di stabilità e di convergenza, adottato dal Consiglio ECOFIN del 9/7/2001. Tra i più rilevanti, la presentazione (degli aggiornamenti) dei programmi prevista in un periodo che va dal 15 Ottobre al 1 Dicembre ogni anno, l'adozione di un modello da seguire nella preparazione dei programmi, e l'uso di tavole per presentare i dati in maniera completa e comparabile, mentre uno sforzo sarà fatto per utilizzare ipotesi comuni

Le regole e le procedure di bilancio nazionali contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi di bilancio a livello dell'UE. È chiaro che le autorità responsabili del bilancio degli Stati membri sono influenzate, in diversi modi, dalla necessità di restare in linea con i meccanismi di sorveglianza dell'UE. Uno dei fattori determinanti da questo punto di vista è la definizione da parte del PSC di obiettivi e di impegni di bilancio a medio termine (da 3 a 4 anni), mentre a livello nazionale i cicli di bilancio si iscrivono tradizionalmente in un quadro annuale. In parte per

via del PSC, parecchi Stati membri utilizzano attualmente un quadro di programmazione di bilancio pluriennale o altri meccanismi o orientamenti che consentano di definire e di controllare le priorità di spesa pubblica nel medio termine.

Gli impegni assunti a livello dell'UE determinano inoltre le relazioni tra le diverse istituzioni nazionali competenti in materia di bilancio, ovvero il governo centrale, i Parlamenti nazionali e lo Stato/le autorità locali. Parecchi Stati membri hanno adottato disposizioni per rafforzare la responsabilità di ciascun livello di amministrazione nel rispettare gli obiettivi di bilancio assegnati alle amministrazioni pubbliche dai programmi di stabilità o di convergenza. Un'evoluzione da accogliere con favore è la conclusione, in parecchi Stati membri, di "patti di stabilità interni".

H. Evoluzione più recente

Tenendo conto della situazione congiunturale sfavorevole e della necessità di conciliare le esigenze di rigore finanziario con l'adozione di politiche pubbliche volte alla crescita, la Commissione ha proposto alla fine di settembre del 2002 l'adozione di una strategia basata sui seguenti elementi:

Il criterio del 3% di rapporto tra deficit e PIL rimane un vincolo stringente. Ogni sfondamento di questa soglia richiede quindi una rapida azione correttiva da parte degli Stati membri in questione. Allo stesso modo, sollecita l'avvio tempestivo delle procedure di deficit eccessivo previste dal Trattato e dal Patto di stabilità e crescita.

L'obiettivo di medio termine della prossimità al pareggio di bilancio e del sentiero di aggiustamento a esso dovrebbe essere interpretato tenendo conto del ciclo, secondo la metodologia UE.

I Paesi che non hanno ancora raggiunto una posizione di bilancio prossima al pareggio dovrebbero ridurre il proprio disavanzo di almeno lo 0.5% all'anno (sul PIL).

In anni di crescita elevata, ogni peggioramento del saldo finanziario che determini una violazione della regola della prossimità del bilancio al pareggio dovrà essere trattato come un'infrazione al Patto di stabilità e crescita. Gli stabilizzatori automatici devono operare simmetricamente nell'intero ciclo economico e quindi portare a surplus di bilancio durante le fasi positive.

La Commissione ha inoltre proposto lo spostamento del termine entro il quale si deve

raggiungere una posizione di surplus o di prossimità al pareggio dal 2004 al 2006. Tuttavia, il successivo vertice Eurogruppo e Ecofin del 7 e 8 ottobre del 2002, mentre si è dichiarato d'accordo sui principi avanzati dalla Commissione (anche se ha subito

previsto eccezioni, come nel caso della Francia, che non apporterà alcun aggiustamento strutturale il prossimo anno) non ha fatto menzione del termine temporale del 2006.

5. La Congiuntura Internazionale

Nel secondo trimestre del 2002, dopo gli spunti di ripresa emersi a inizio d'anno, il ciclo economico internazionale ha mostrato nuovi segnali di debolezza. L'inversione di tendenza nel corso dei mesi estivi ha acquisito una maggiore intensità e ha interessato la maggior parte delle regioni del mondo determinando un significativo mutamento delle attese di crescita per l'anno in corso da parte di analisti, governi e principali organizzazioni internazionali. In ogni caso, il rallentamento appare come un fenomeno temporaneo, in quanto le previsioni confermano per gli anni successivi un profilo ciclico in progressivo miglioramento.

Le accresciute incertezze dello scenario politico mondiale e il connesso incremento delle quotazioni petrolifere, nonché le forti turbolenze delle quotazioni sui mercati azionari, che hanno accompagnato l'emergere dei gravi scandali finanziari, sono tutti elementi che hanno concorso a determinare un peggioramento del clima di fiducia degli operatori economici e a frenare la ripresa della domanda. Il peggioramento è avvenuto in controtendenza all'intonazione delle politiche economiche dei principali paesi industrializzati, e degli Stati Uniti in particolare, il cui segno si è mantenuto sostanzialmente espansivo.

Proprio l'intensificarsi dei segnali di incertezza che hanno dominato l'evoluzione della domanda interna degli Stati Uniti hanno condizionato negativamente la congiuntura dei paesi europei incapaci di promuovere uno sviluppo autonomo. Le prospettive di crescita di questi paesi appaiono, infatti, sempre più strettamente legate alla possibilità che si affermi uno scenario internazionale dominato da una robusta ripresa negli Stati Uniti e, quindi, da una dinamica positiva degli scambi internazionali. Il volume del commercio mondiale, dopo la grave battuta d'arresto accusata nel 2001, ha ripreso a svilupparsi nel 2002, sebbene a ritmi ancora molto contenuti (attorno al 2,3%) rispetto a quelli medi degli anni novanta, ed dovrebbe accelerare, nelle attese della maggioranza degli analisti, nel prossimo anno.

Il rallentamento della domanda internazionale e della crescita economica nel 2002 si è riflesso nel peggioramento dei saldi di finanza pubblica in molti paesi industrializzati. Secondo le stime del FMI, l'indebitamento netto in termini nominali sarebbe aumentato negli Stati Uniti dallo 0,2% nel 2001 al 2,6% del PIL nel 2002. Nell'insieme dell'area dell'euro sarebbe cresciuto, negli stessi confronti temporali, dall'1,6% all'1,9% del PIL, avvicinandosi - nel caso della Germania - alla soglia del 3%. Il deficit strutturale, misurato al netto degli effetti prodotti dal ciclo economico sui conti pubblici, si sarebbe allargato negli Stati Uniti, ma leggermente ridotto nell'insieme dell'area

dell'euro, dove, ergo, sarebbe proseguito il processo di risanamento strutturale della finanza pubblica.

Il descritto quadro internazionale non risulta modificato dalla recente evoluzione congiunturale dell'economia giapponese che sembra mostrare qualche segnale positivo. La cautela nell'interpretazione dello stato di salute del Giappone è d'obbligo data la fragilità delle condizioni strutturali in cui versano il sistema finanziario, le imprese industriali e il bilancio dello stato.

Il quadro economico dei paesi emergenti appare alquanto variegato. Al positivo recupero dell'Asia, dove continua ad affermarsi un processo virtuoso di *cathing up*, si contrappone una difficile situazione congiunturale in America Latina. Dopo la crisi Argentina si è innescata una crisi valutaria e finanziaria causata da fughe di capitali che ha interessato la gran parte dei paesi dell'area.

5.1. Gli Stati Uniti

Negli Stati Uniti, in particolare, l'evoluzione del prodotto interno lordo ha mostrato un andamento piuttosto discontinuo. Dopo aver accusato tre flessioni consecutive nei primi tre trimestri del 2001 (come attestano i dati ufficiali rivisti in luglio dal Bureau of Economic Affairs), il PIL statunitense ha ripreso a crescere a partire dal quarto trimestre del 2001. All'accelerazione mostrata nel primo trimestre 2002 (1,2% rispetto al trimestre precedente pari al 5% su base annualizzata) ha però fatto seguito un nuovo e marcato rallentamento nel trimestre successivo, in cui la crescita si è rivelata molto inferiore alle attese: l'incremento di prodotto in termini reali è stato dello 0,3% (1,3% su base annua) ottenuto con un contributo positivo di consumi, scorte ed esportazioni di entità sostanzialmente uguale. In definitiva, a oltre un anno dagli eventi dell'11 settembre 2001, la congiuntura economica statunitense continua ad essere caratterizzata da un elevato grado di incertezza.

I consumi finali delle famiglie, mantengono un profilo positivo in virtù degli incentivi finanziari introdotti a ottobre dello scorso anno come evidenziato dagli indicatori relativi alle vendite al dettaglio e di auto, nonché nell'aumento degli acquisti di nuove case, che beneficiano delle favorevoli condizioni dei mutui. Nonostante ciò questa componente della domanda aggregata sembra aver esaurito la forte progressione degli anni precedenti. Il comportamento delle famiglie sembra essere dominato dall'incertezza e orientato a ridurre l'indebitamento accumulato. Nel corso dei mesi estivi l'indice di fiducia dei consumatori ha subito una notevole riduzione scendendo al livello più basso dal novembre 2001. Una concausa di questo peggioramento è rinvenibile nell'evoluzione del mercato del lavoro: a una dinamica piatta dell'occupazione si è sovrapposto un innalzamento del tasso di disoccupazione che si è attestato al 6% (5,5% all'inizio dell'anno).

La cautela sui tempi e l'intensità della ripresa dell'economia americana mostrata nelle dichiarazioni ufficiali dei rappresentanti della FED evidenzia come permangano rischi legati alla perdurante contrazione degli investimenti privati e all'elevato grado di indebitamento delle imprese. L'insoddisfacente *performance* dell'accumulazione di capitale risiede solo in parte nel processo di *over-investment* che ha contrassegnato il lungo ciclo espansivo dell'economia. Hanno rappresentato un danno ben maggiore dapprima la caduta dei profitti delle imprese e successivamente il diffuso emergere di timori del mercato circa la correttezza delle informazioni contabili rilasciate dalle aziende che hanno innescato una nuova ondata di negativi andamenti delle quotazioni di borsa. Sotto quest'ultimo aspetto la nuova legge di riforma della *corporate governance* americana potrebbe avere l'effetto di rinsaldare la fiducia del pubblico sul mercato azionario soltanto se mostrerà capacità sanzionatorie oltre che meramente regolamentative dei comportamenti scorretti.

I dati più recenti sul versante produttivo non mostrano segnali confortanti. L'indice dei responsabili degli acquisti (ISM), in grado di anticipare l'andamento della produzione industriale, non si discosta dalla soglia che contrassegna una sostanziale atonia ciclica. Altrettanto sembra segnalare il medesimo indice elaborato per il settore dei servizi. Un miglioramento è rinvenibile dai dati sulla produttività del lavoro che, nei primi due trimestri, è sensibilmente cresciuta e, combinandosi con una contenuta dinamica del costo del lavoro per unità prodotta, ha permesso un incremento dei profitti aziendali.

L'incertezza, che sembra dominare i comportamenti di famiglie e imprese, trova radici anche nell'evoluzione degli equilibri politici internazionali e, quindi, nella decisione dell'Amministrazione americana di avviare un ulteriore intervento bellico in Iraq. I costi e la durata, di tale intervento rappresentano un freno non secondario alla ripresa della domanda interna.

L'insieme di misure di politica fiscale (riduzione delle aliquote) e di bilancio (maggiori spese) varate dall'Amministrazione americana hanno prodotto nell'ultimo anno una decisa inversione di tendenza del bilancio statale. Da un surplus di circa 172 miliardi di dollari si è passati a un saldo negativo di circa 154 miliardi cui ha contribuito la cattiva dinamica dei profitti societari che hanno determinato un netto calo delle entrate. L'intonazione eccezionalmente espansiva della politica fiscale ha offerto un contributo positivo al PIL (stimato in oltre l'1,5% nell'anno fiscale appena trascorso) e dovrebbe continuare a rimanere il fattore propulsivo della crescita anche nel prossimo anno. Nelle previsioni dell'Amministrazione il ritorno a surplus di bilancio è previsto non prima dei prossimi tre anni. Per il 2003 altro elemento positivo ai fini della crescita economica potrebbe essere rappresentato, dal deprezzamento del dollaro, necessario anche a riportare su condizioni di sostenibilità di lungo periodo il deficit di partite correnti.

La politica monetaria, esaurita la manovra espansiva con la forte riduzione dei tassi di interesse del 2001 e la immissione di liquidità dopo l'11 settembre, sarà orientata al mantenimento di un ordinato sviluppo dei mercati finanziari con tassi di intervento sostanzialmente stabili anche perché il processo inflazionistico sembra essere ampiamente sotto controllo.

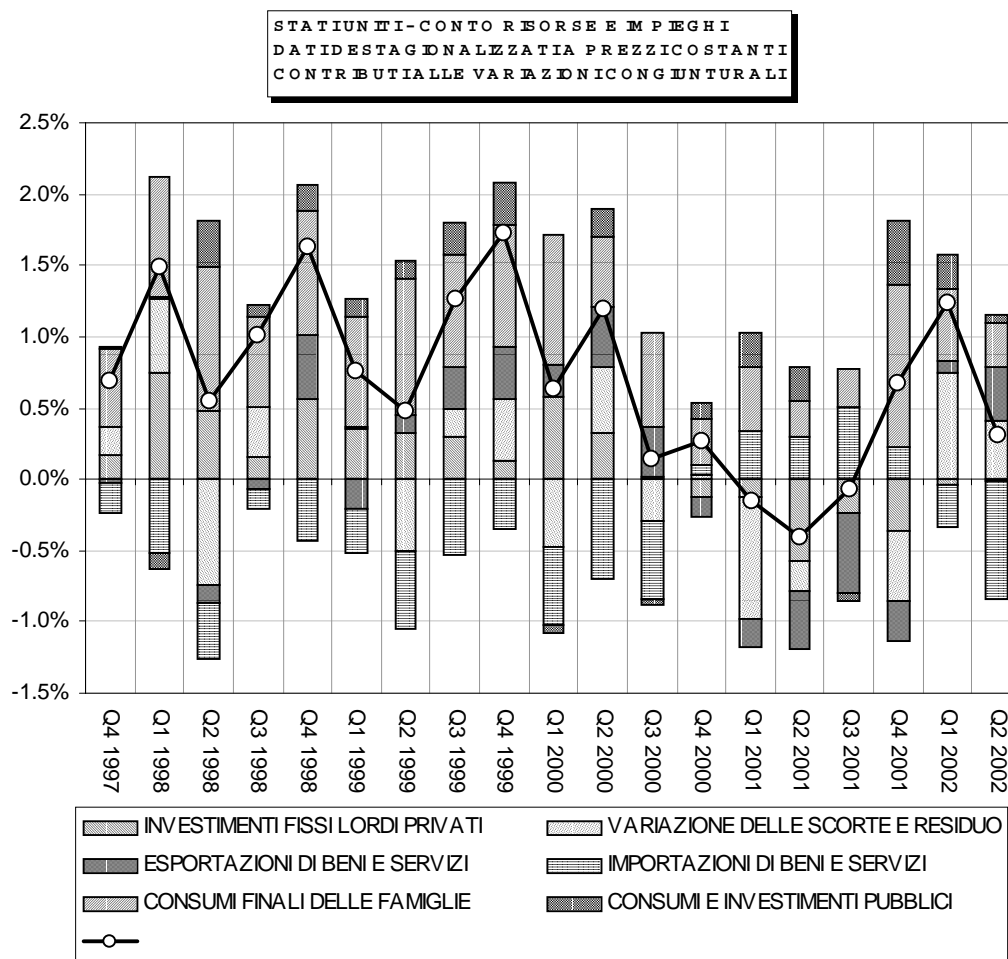


Figura 5: Stati Uniti. Conto risorse e impieghi

5.2. Il Giappone

L'economia giapponese sembra aver superato la terza, e meno intensa, recessione classica degli ultimi dieci anni abbastanza rapidamente. La crescita dello 0,6% su base congiunturale del secondo trimestre del 2002 è però stata ottenuta grazie al solo positivo contributo della domanda estera mentre quella interna ha continuato a manifestare segni di debolezza. Il problema del Giappone consiste proprio nell'incapacità di innescare una duratura e sostenuta crescita basata sulla domanda interna. Nonostante i segnali di ripresa prevalgono nelle attese degli analisti rischi di una successiva riduzione dell'attività produttiva. Il recente apprezzamento dello yen, nonostante la forte

domanda proveniente in particolare dai paesi asiatici emergenti, potrebbe impedire sul nascere il miglioramento congiunturale atteso.

L'estrema fragilità del sistema bancario, stretto da elevate sofferenze e da un impegno troppo elevato nel capitale delle imprese molte delle quali in difficoltà, appare ancora il principale fattore di freno allo sviluppo. L'approccio eccessivamente gradualista alle riforme scelto dai governi che si sono di recente succeduti ha probabilmente arrecato danni maggiori di un'azione più pesante sotto il profilo economico ma, forse, risolutiva al fine di impedire un circolo vizioso in grado di influenzare negativamente non solo l'economia reale ma, anche, le aspettative stesse degli operatori. La caduta delle quotazioni azionarie (ininterrotta dall'inizio dell'anno) e la perdurante deflazione inibiscono la domanda di beni di investimento da parte delle imprese e di consumi da parte delle famiglie. In tale contesto il ruolo delle convenzionali azioni di politica economica appare molto ridotto. La politica fiscale, in particolare, ha una capacità discrezionale molto limitata costretta da un elevato livello del debito (circa il 140 % del PIL). Il necessario consolidamento fiscale dovrebbe essere accompagnato da misure orientate da una parte a ridurre le uscite totali, in particolare sul versante degli investimenti pubblici che si sono rivelati fino a oggi sostanzialmente inefficaci, e dall'altra a stimolare i consumi delle famiglie.

5.3. L'area dell'euro

Nell'area dell'euro - dopo la fase discendente del ciclo economico contrassegnata dal punto di minimo toccato nel quarto trimestre del 2001 e sviluppatasi in ritardo e con una minore intensità rispetto agli Stati Uniti - si registrano miglioramenti molto contenuti e non omogeneamente distribuiti tra i maggiori paesi. L'incremento congiunturale del PIL a prezzi costanti, nell'insieme dell'area, è risultato pari allo 0,4% nel primo e 0,3% nel secondo trimestre, conseguito grazie al miglioramento del saldo estero e a un timido risveglio dei consumi delle famiglie. Complessivamente si riscontra un'ulteriore caduta degli investimenti fissi lordi (-0,8%) di intensità maggiore rispetto al primo trimestre (-0,6%), che evidenzia l'atteggiamento di prudenza e di attesa delle imprese sulle tendenze a breve dell'economia internazionale. La flessione del processo di accumulazione del capitale riflette due fenomeni. Da una parte, è spiegabile con lo shock di credibilità subito dalle imprese in seguito alla crisi di fiducia dei mercati finanziari sull'informazione dei bilanci aziendali. Sebbene in Europa, per tradizione e struttura del mercato finanziario, le quotazioni azionarie siano meno rilevanti ai fini delle decisioni di investimento delle imprese rispetto agli Stati Uniti si è molto probabilmente innescato un effetto in termini di minore facilità di accesso delle aziende al mercato dei capitali. Dall'altra, il combinato disposto di un ridotto miglioramento della produttività associata a un incremento del CLUP, determinato anche da una

più vivace dinamica inflazionistica dall'inizio dell'anno, ha prodotto una contrazione dei profitti aziendali.

I lievi incrementi di prodotto dei paesi europei appartenenti alla comune area valutaria sono stati ottenuti con il contributo negativo delle scorte che prosegue da circa un anno. L'aggiustamento delle scorte è stato addirittura più ampio di quanto osservato durante la recessione del 1995-1996. Tale evoluzione lascia intravedere come un miglioramento a breve dell'economia possa partire proprio dalla ricostituzione delle scorte, ma non prima che acquisisca vigore il commercio internazionale.

I principali paesi europei mostrano un'impostazione congiunturale alquanto diversificata: a un prolungato tono complessivamente recessivo dell'economia tedesca si contrappone una migliore condizione congiunturale in Francia.

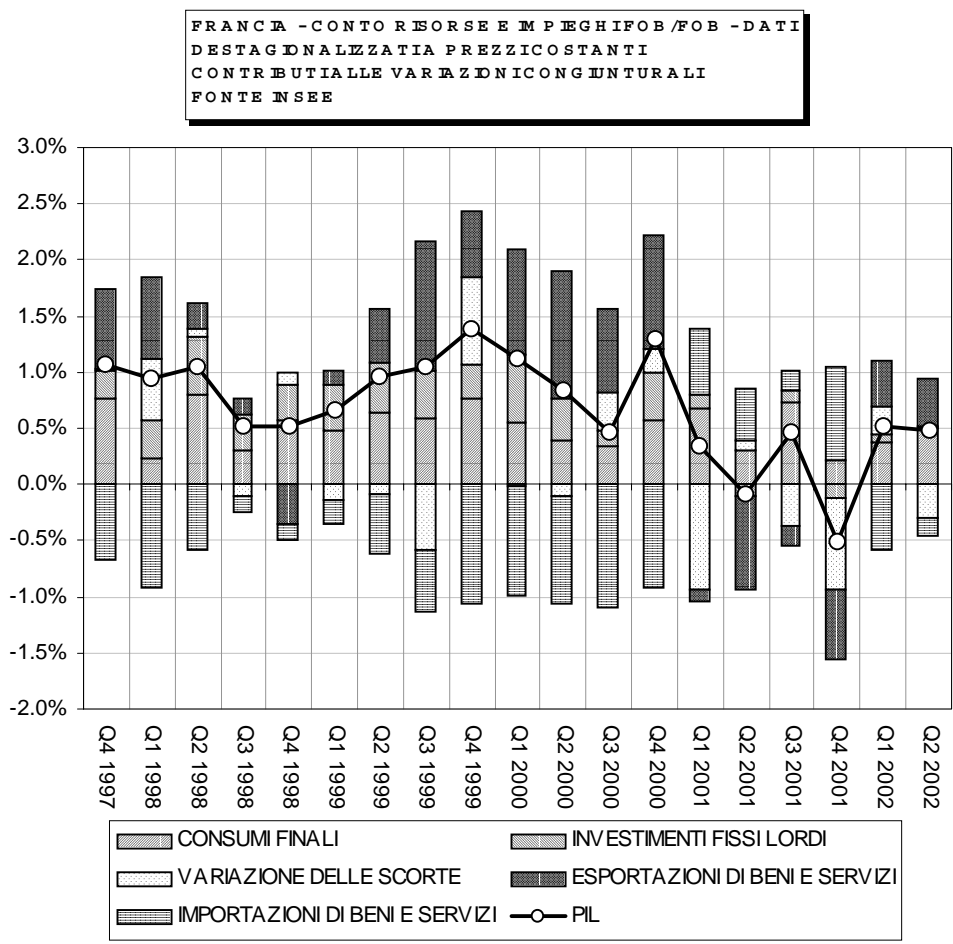


Figura 6: Francia. Conto risorse e impieghi

L'economia francese ha mostrato nella prima metà del 2002 un andamento positivo e costante (0,5% su base congiunturale nei primi due trimestri) essenzialmente basato sulla domanda interna. Quest'ultima è stata caratterizzata dalla tenuta dei consumi delle famiglie e dal

rallentamento degli investimenti. Le più recenti informazioni di carattere congiunturale indicano una graduale ripresa del processo di accumulazione. Il clima di fiducia delle imprese francesi nonostante il profilo discontinuo si mantiene su livelli medi superiori all'anno scorso.

In Germania, dopo tre variazioni congiunturali del PIL negative registrate dal secondo trimestre del 2000, sono seguite variazioni positive nei primi due trimestri dell'anno in corso. Tali incrementi di prodotto appaiono sostanzialmente fittizi in quanto ottenuti per effetto di un contributo positivo delle importazioni nel primo trimestre e di un elevato incremento delle scorte tra aprile e giugno. La condizione della domanda interna appare contraddistinta, infatti, da variazioni negative (nel primo trimestre) o sostanzialmente stazionarie (nel secondo trimestre) dei consumi delle famiglie e da una costante flessione degli investimenti.

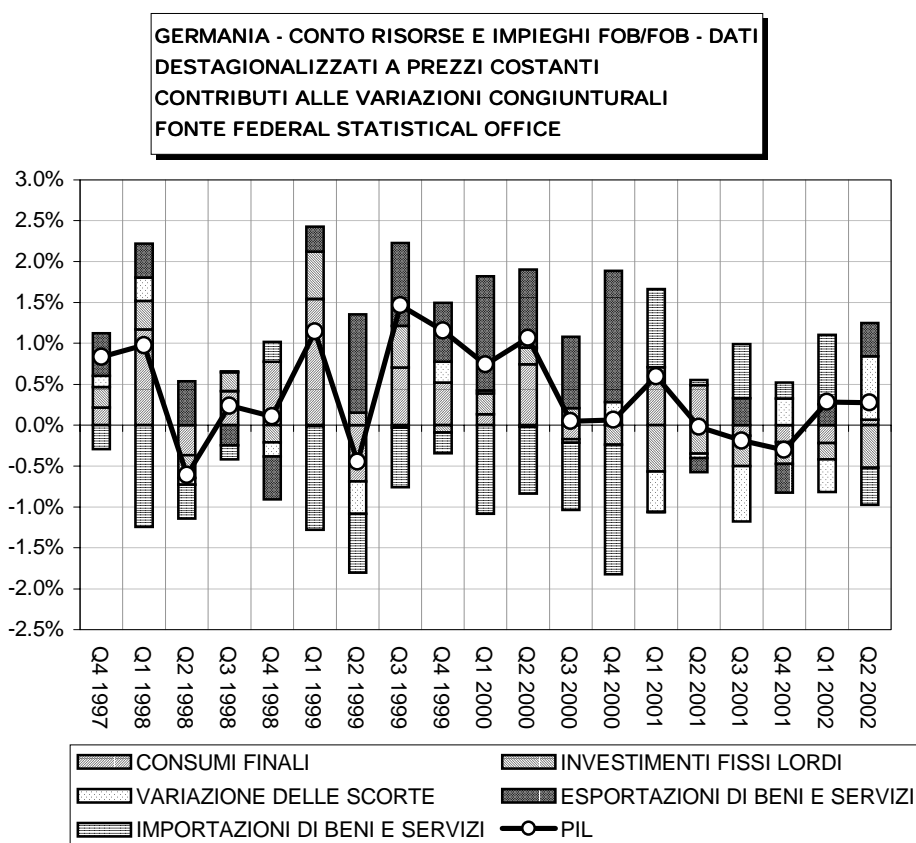


Figura 7: Germania. Conto risorse e impieghi

Il miglioramento delle condizioni del commercio internazionale, in particolare nel caso venga caratterizzato da una forte domanda di beni capitali, dovrebbe favorire la Germania nella seconda metà dell'anno in corso.

Lo shock di produzione avverso registrato nel corso dell'estate in seguito all'inondazione dell'Elba dovrebbero avere ripercussioni limitate e di breve durata, anzi l'effetto netto considerando

la pronta attivazione delle opere di ricostruzione potrebbe rappresentare un impulso positivo alla crescita.

Tabella 7. PIL e componenti di spesa per Euro11 UE15 e principali paesi industrializzati

(variazioni congiunturali a prezzi costanti, dati destagionalizzati)

	PIL						Consumi delle famiglie						Investimenti Fissi Lordi					
	2001				2002		2001				2002		2001				2002	
	I	II	III	IV	I	II	I	II	III	IV	I	II	I	II	III	IV	I	II
Euro-12	0,5	0,0	0,2	-0,3	0,4	0,3	1,0	0,5	0,1	0,0	-0,2	0,4	-0,4	-0,6	-0,6	-0,9	-0,6	-0,8
UE15	0,5	0,1	0,2	-0,2	0,3		1,0	0,5	0,3	0,2	0,1		-0,9	-0,4	-0,8	-0,3	-0,9	
Germania	0,6	-0,0	-0,2	-0,3	0,3	0,3	1,4	0,8	-0,2	-0,5	-0,6	0,2	-2,5	-1,6	-1,7	-1,3	-1,0	-2,5
Francia	0,8	0,4	1,0	0,0	0,5	0,4	0,7	1,0	0,4	0,6	0,3	0,3	1,3	0,6	0,9	-1,3	0,9	0,8
Italia	0,6	0,1	0,1	-0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	-0,4	0,1	-0,4	0,2	1,4	0,7	0,1	-0,4	-2,4	-0,6
Spagna	0,8	0,4	1,0	0,0	0,5	0,4	0,7	1,0	0,4	0,6	0,3	0,3	1,3	0,6	0,9	-1,3	0,9	0,8
UK	0,6	0,3	0,3	0,2	0,1	0,6	1,2	0,8	1,0	1,1	0,5	1,3	-2,4	-0,6	-0,9	-3,2	-1,6	-0,1
USA	-0,2	-0,4	-0,1	0,7	1,2	0,3	0,6	0,4	0,4	1,6	0,7	0,4	-0,7	-3,1	-1,3	-2,0	-0,2	-0,1
Giappone	1,0	-1,2	-0,7	-0,7	0,0	0,6	1,9	-1,1	-0,1	0,1	0,5	0,3		-2,1	-1,4	-2,3	-1,7	-0,6
	Esportazioni						Importazioni						Variazione delle scorte (% del PIL)					
	2001				2002		2001				2002		2001				2002	
	I	II	III	IV	I	II	I	II	III	IV	I	II	I	II	III	IV	I	II
Euro-12	-0,2	-0,8	-0,4	-1,4	0,1	1,9	-1,9	-0,1	-1,5	-1,5	-0,7	1,7	1,2	-0,1	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2
UE15	-0,1	-1,0	-0,8	-1,3	0,6		-1,4	-0,4	-1,7	-1,1	-0,3		-0,2	0,1	-0,1	-0,4	-0,5	
Germania	0,0	-0,5	0,9	-1,0	0,7	1,1	-2,8	-0,2	-2,0	-0,6	-2,7	1,5	-0,5	-0,5	-1,2	-0,9	-1,3	-0,5
Francia	-1,5	0,1	-0,1	-1,0	-1,6	1,3	0,9	0,6	-2,0	0,3	-0,7	-0,1	0,1	0,2	-0,2	-1,0	-0,8	-1,1
Italia	0,3	-0,4	-2,2	-0,2	-2,5	2,9	-0,9	1,1	-2,4	-1,4	-0,3	2,4	-0,2	-0,1	0,1	-0,5	0,9	0,9
Spagna	-1,5	0,1	-0,1	-1,0	-1,6	1,3	0,86	0,62	-2,0	0,34	-0,7	-0,1	0,5	0,2	0,1	0,4	0,7	0,3
UK	1,8	-2,1	-3,2	-1,6	-0,1	3,5	1,0	-1,5	-2,3	0,3	1,4	0,6	0,0	0,2	-0,3	0,0	0,1	-0,5
USA	-1,5	-3,3	-4,6	-2,5	0,7	3,4	-2,0	-1,8	-3,1	-1,4	1,9	5,3	-0,1	-0,3	-0,4	-0,8	-0,1	0,3
Giappone		-4,9	-3,2	-1,7	4,8	5,8		-2,7	-3,0	-2,2	-0,1	3,8		-0,3	-0,4	-0,4	-0,5	

5.4. L'economia italiana

La debolezza del ciclo internazionale e il fiacco progresso della domanda interna, di molto inferiore alle attese, hanno influenzato sfavorevolmente l'evoluzione congiunturale dell'economia italiana nella prima parte dell'anno in corso.

La crescita del prodotto interno lordo a prezzi costanti nel primo semestre è risultata prossima allo zero, con incrementi congiunturali dello 0,1% nel primo e dello 0,2% nel secondo trimestre. L'acquisito congiunturale - che misura la crescita in media d'anno nell'ipotesi che il PIL resti invariato sui livelli raggiunti nell'ultimo trimestre disponibile - si è attestato nel secondo trimestre del 2002 allo 0,2%. Ciò ha reso necessaria una revisione delle stime di crescita effettuate dal Governo per l'anno 2002 dall'1,3%, previsto nel DPEF dello scorso luglio, allo 0,6% presente nella Relazione Previsionale e Programmatica (RPP). A un'analisi superficiale, tuttavia, un incremento di prodotto pari allo 0,6% nel 2002 appare obiettivo alquanto impegnativo, poiché

sottintende un'evoluzione congiunturale relativamente sostenuta nei prossimi due trimestri dell'anno (intorno allo 0,5-0,6% in entrambi i trimestri). Oltretutto, in termini di composizione, la crescita congiunturale del PIL del secondo trimestre è attribuibile alla domanda estera netta (il contributo alla crescita è di 0,2%) - grazie ad un buon aumento delle esportazioni (+2,9%) non bilanciato da un pari aumento delle importazioni (+2,4%) - e ai consumi (0,2% equamente diviso tra consumi delle famiglie e collettivi) - che comunque mantengono un profilo molto debole.

In altri termini, il rilancio a breve dell'economia italiana potrebbe essere determinato solo da un robusto miglioramento degli scambi internazionali, tale da più che compensare il miglioramento delle ragioni di scambio intervenuto con il recente deprezzamento del dollaro.

5.4.1. L'offerta

La modesta crescita del primo semestre ha mostrato una condizione ciclica alquanto diversificata a livello delle principali branche produttive. All'erratico andamento del valore aggiunto dell'agricoltura, il cui peso resta in ogni caso marginale, ha fatto riscontro una flessione continua dell'industria, imputabile al comparto delle costruzioni nel primo trimestre e all'industria manifatturiera nel secondo, e un modesto recupero dei servizi. La dinamica negativa del prodotto nel variegato settore dei servizi aveva pesantemente condizionato il rallentamento dell'economia italiana nella seconda metà dello scorso anno.

La congiuntura industriale dopo la lunga fase riflessiva dell'attività produttiva nel 2001 di intensità superiore a quanto verificatosi nel recente passato, ha mostrato timidi segnali di risveglio sul finire del primo trimestre del 2002. L'esito del recupero è tuttora molto incerto condizionato in parte dalla frenata registratasi in estate e in parte dallo shock di offerta rappresentato dalla crisi del settore dell'auto alla ripresa autunnale. La crisi produttiva del comparto degli autoveicoli appare fortemente condizionante per l'attività produttiva complessiva in quanto rappresenta uno dei settori in grado di attivare importanti effetti moltiplicativi per l'elevato livello dei consumi intermedi utilizzati nella produzione.

L'indice di produzione industriale, al netto della componente stagionale, ha fatto registrare in agosto un lieve progresso congiunturale (0,5%) determinato da una positiva dinamica nei settori di destinazione economica che maggiormente avevano sofferto della prolungata fase recessiva.: I beni di consumo (+1%) e quelli di investimento (+2,4%). I beni intermedi hanno viceversa conseguito in agosto un risultato negativo (-0,6%) ma appaiono in ripresa lenta già dall'inizio del 2002. La delicata fase dell'attività produttiva è sottolineata dall'ISAE : l'indice di diffusione segnala un miglioramento produttivo ancora troppo irregolarmente distribuito su base settoriale per poter asserire la presenza di una ripresa produttiva a breve termine. Le inchieste congiunturali più recenti

dell'ISAE mostrano, in settembre, un miglioramento del portafoglio ordini, in particolare provenienti dal mercato interno piuttosto che da quello estero, e attese di una più intensa domanda e produzione nei successivi tre mesi. Inoltre il saldo relativo alle scorte di prodotti finiti denota, nel giudizio degli imprenditori, un'insufficiente livello del magazzino che dovrebbe preludere a un incremento dei livelli produttivi.

5.4.2. La domanda interna

Fra le voci della domanda interna, i consumi continuano a mostrare una dinamica incerta, confermata da una tendenza negativa del clima di fiducia dei consumatori dall'inizio dell'anno. La spesa delle famiglie residenti ha subito una contrazione di 0,2% e 0,4% nei primi due trimestri dell'anno in corso. La motivazione principale alla base di questa flessione, che interviene dopo una fase di prolungata debolezza durante lo scorso anno, sta, molto probabilmente, nel riacutizzarsi delle tensioni inflazionistiche che hanno caratterizzato in particolare i primi mesi dell'anno. Da parte di molti analisti si è avanzata l'ipotesi che a risultare particolarmente significativo nella revisione dei piani di spesa delle famiglie, sia stato l'emergere di una forte discrepanza tra percezione dell'inflazione ed effettiva realizzazione della stessa. Potrebbe essere accaduto che tale discrepanza sia stata guidata dal contemporaneo innalzarsi dei prezzi sui beni cui i consumatori italiani sono maggiormente sensibili sotto il profilo psicologico, mentre la ridotta dinamica dei prezzi dei rimanenti beni e servizi, e che pure rappresentano nel paniere medio di consumo un peso altrettanto rilevante, sia stata sottovalutata. Va comunque rilevato che la prevista riduzione del tasso di inflazione sia stata molto più lenta del previsto a ragione, in particolare, della forte persistenza dei prezzi dei servizi. Nei dati più recenti, relativi a settembre e ottobre, la dinamica dell'inflazione ha subito un'inversione di tendenza: l'indice dei prezzi al consumo si è, infatti, portato stabilmente al di sopra del 2,5%. L'inflazione ha negativamente influenzato il clima di fiducia delle famiglie che, dopo il picco raggiunto in febbraio, ha subito un prolungato deterioramento. Ad accrescere la condizione di incertezza delle famiglie va considerato anche la perdurante caduta delle quotazioni azionarie la cui influenza sui consumi, piuttosto che risiedere prevalentemente nell'effetto ricchezza data la ridotta allocazione del risparmio familiare in questa tipologia di attività finanziarie, opera attraverso fattori psicologici.

Una possibile spiegazione aggiuntiva della debolezza dei consumi consiste nella caduta del reddito disponibile delle famiglie come si evince dall'indicatore proveniente dalle inchieste dell'ISAE che, proprio nei primi due trimestri dell'anno, ha segnalato una caduta in termini sia nominali sia reali.

Il ristagno dell'aggregato "consumi finali" è soprattutto legato agli acquisti di beni durevoli (fra cui, voce importante, gli autoveicoli) che da oltre un anno mostrano contributi negativi alle variazioni congiunturali. Inoltre va segnalato come anche i consumi dei servizi abbiano subito una considerevole flessione. Il prudente atteggiamento nei piani di spesa verso questa componente dei consumi va messo forse in relazione con la forte persistenza della loro dinamica dei prezzi spiegabile con la prevalenza in questi comparti di forme di mercato dell'offerta poco concorrenziale.

Anche gli investimenti fissi lordi hanno concorso alla debolezza della domanda interna. La loro dinamica congiunturale mantiene, infatti, nella prima metà dell'anno un profilo negativo (-0,6% nel secondo trimestre, con un contributo alla crescita del PIL di -0,12%) addirittura peggiore delle attese avanzate da molti analisti. Nei mesi più recenti non si riscontrano segnali positivi anzi sembra essersi radicata nelle imprese una diffusa incertezza determinata prevalentemente dai rischi che il quadro internazionale frappone alla programmazione di piani di investimento nel medio periodo. Un ulteriore elemento di incertezza è rappresentato dall'effetto annuncio di un profondo mutamento istituzionale in termini di agevolazioni all'accumulazione del capitale presente nelle misure di politica economica della legge finanziaria che successivamente sono state parzialmente ritirate. L'assenza di un quadro di riferimento certo per le decisioni aziendali può aver inciso negativamente sulle decisioni di investimento delle imprese, anche se l'approssimarsi della scadenza dei termini per l'utilizzo dei benefici offerti dalla legge Tremonti-bis avrebbe fatto ritenere una certa accelerazione della spesa degli investitori nei mesi finali dell'anno.

L'indicatore trimestrale di utilizzo e di adeguatezza della capacità produttiva nell'industria, rilevato dalle indagini congiunturali dell'ISAE nel II trimestre dell'anno, si colloca su valori elevati, suggerendo che i piani di investimento delle imprese potrebbero essere ulteriormente procrastinati, fin quando non si manifesti un netto miglioramento dell'impostazione congiunturale Statunitense e quindi, del commercio internazionale.

5.4.3. Il mercato del lavoro e l'occupazione

L'indagine sulle forze di lavoro relativa al mese di luglio mostra un'impostazione del mercato del lavoro ancora complessivamente positiva anche se si manifestano segnali di un certo appannamento delle dinamiche occupazionali che potrebbero risentire con maggiore intensità nei prossimi mesi lo shock produttivo del settore dell'auto. L'indotto a monte e a valle del settore in crisi è molto ampio e le ripercussioni in termini occupazionali potrebbero assumere proporzioni significative.

L'occupazione totale – al netto di fattori stagionali – è cresciuta in luglio dello 0,1 per cento su base congiunturale. Il ritmo di crescita, pur positivo, è inferiore a quanto rilevato nei trimestri precedenti, per effetto della decelerazione dell'economia che ha prevalentemente interessato, sotto il profilo settoriale, il comparto dei servizi, e, dal punto di vista delle ripartizioni geografiche, le regioni del nord. Come sempre accade, sono infatti le aree geografiche a più avanzato sviluppo che anticipano i segnali del ciclo economico.

Su base settoriale, la disaggregazione del dato nazionale dell'occupazione per attività economiche vede, su base congiunturale, variazioni negative dell'agricoltura (-0,4%), stabilità nell'industria in senso stretto, una crescita forte nelle costruzioni (0,8%) e modesta nei servizi (0,1%), che avevano in precedenza mostrato i ritmi più elevati di accrescimento della domanda di lavoro e che rappresentano oltre il 60% dell'occupazione totale. Su base territoriale, la variazione dell'occupazione è stata negativa nel nord (-0,2%) e positiva al centro (0,6%) e al sud (0,4 per cento). La crescita dell'occupazione interessa sempre più diffusamente il Mezzogiorno, che nelle ultime rilevazioni mostra tassi di incremento dell'occupazione superiori alla media nazionale. Nel corso dell'ultimo anno la crescita degli occupati in quest'area è stata di 121 mila unità, poco meno della metà delle nuovi posti di lavoro creati nel paese.

L'incremento dell'occupazione è avvenuto in presenza di un pari aumento dell'offerta di lavoro. Al netto dei fattori stagionali, il numero di persone in cerca di occupazione è diminuito rispetto ad aprile dello 0,4%. Tale fenomeno ha interessato tutte le aree del paese a eccezione della ripartizione nord occidentale. A sintesi di queste evoluzioni, il tasso di disoccupazione si è ulteriormente ridotto attestandosi all'8,7% (contro il 9,2% di un anno prima), che rappresenta il valore più basso dal 1992. Tale tendenza è il risultato di opposti andamenti nella disaggregazione territoriale del mercato del lavoro. In particolare, si osserva un lieve aumento del tasso di disoccupazione nelle aree del nord (da 3,6% al 3,8%), concentrato nelle regioni del nord ovest (da 4,0% a 4,5%) a fronte di riduzioni tanto nel centro (da 7,1% a 6,1%) che nel Mezzogiorno (da 19,0% a 17,9%). In quest'ultima area, la riduzione della disoccupazione giovanile è stata di lieve entità (dal 49,5% al 49,0%) a sintesi di andamenti contrapposti della componente maschile, che è risultata in aumento (dal 42,0% al 42,4%), e di quella femminile in diminuzione (dal 60,0% al 58,9%).

In luglio 2002, il numero totale di occupati è risultato di poco inferiore ai 22 milioni con una crescita rispetto a un anno fa di 271 mila unità (1,2%) (grafici 2- 6). Tale incremento è avvenuto soltanto nel settore dei lavoratori dipendenti (324 mila pari al 2,1%), in quanto i lavoratori indipendenti hanno subito una contrazione di 53 mila unità (0,9 per cento) rilevata principalmente

nell'agricoltura e nel settore del commercio. Quest'ultimo sconta ancora un profondo processo di ristrutturazione che determina la fuoriuscita delle imprese marginali.

L'incremento dei dipendenti è riconducibile alla diffusione di forme di lavoro più flessibili che permette anche una più ampia partecipazione delle donne alla forza lavoro: non a caso la disaggregazione degli occupati dipendenti per forma contrattuale mostra forti incrementi principalmente nel comparto a termine a tempo pieno (4,6%) e in misura inferiore tra i permanenti a tempo pieno (1,5%). Come conseguenza, il tasso di disoccupazione femminile nell'arco dei 12 mesi si è ridotto dal 12,5% all'11,7%, mostrando un decremento più accentuato rispetto a quello della componente maschile (dal 7,0% al 6,7 per cento).

Il tasso di occupazione è risultato pari al 55,8%, 0,7 punti percentuali in più rispetto ad un anno fa: sono in crescita sia la componente maschile (69,1% contro 68,6%) sia soprattutto - per i motivi appena citati - la componente femminile (42,4% contro 41,6 per cento).

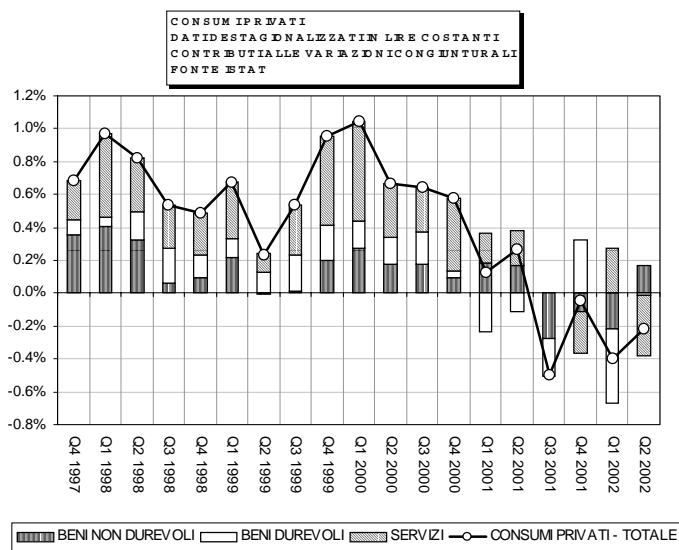


Figura 8: Consumi privati

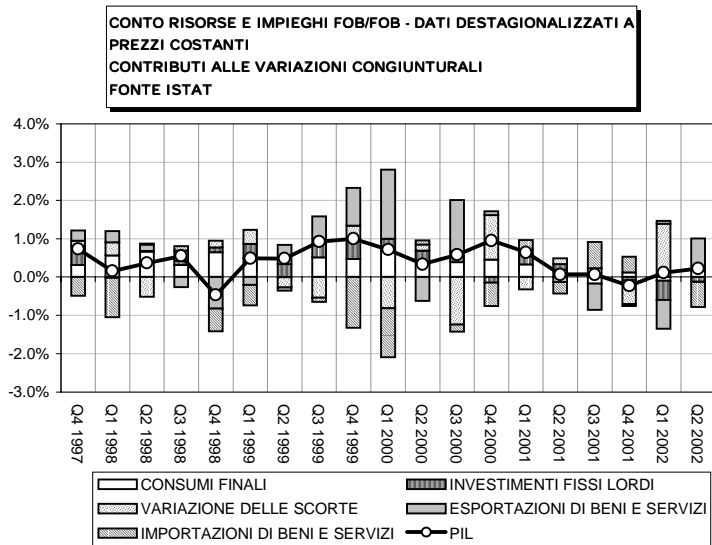


Figura 9: Conto risorse e impieghi FOB/FOB

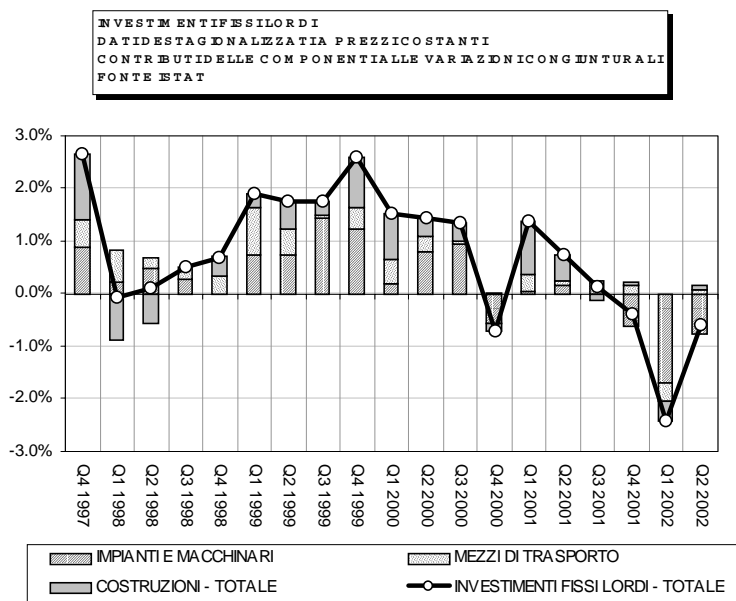


Figura 10. Investimenti fissi lordi

6. Modifiche strutturali e crescita economica: l'impatto delle riforme

Nei suoi rapporti, Free ha proposto uno schema interpretativo e diversi tentativi d'analisi empirica della relazione tra fattori macroeconomici, fattori strutturali, regole istituzionali. Nel *medio periodo*, una dimensione spesso trascurata e sottovalutata, la relazione tra gli shock macroeconomici (che colpiscono di tanto in tanto sia la domanda sia l'offerta) e le istituzioni che regolano la vita dei mercati e vincolano il comportamento degli operatori acquista un'importanza cruciale. L'approccio analitico e gli strumenti utilizzati da Free sono influenzati dal riconoscimento dell'importanza che tale relazione ha nella comprensione del comportamento macroeconomico. Da un punto di vista macroeconomico, si può affermare che l'economia italiana è caratterizzata dalla difficoltà di trasformare in una crescita sostenuta e stabile le opportunità fornite di volta in volta dal ciclo economico. L'esperienza americana dell'ultimo decennio ha dimostrato che anche un'economia sviluppata può ottenere questo risultato. Sciaguratamente, non si conosce ancora la ricetta per generare il processo di crescita accelerata e non inflazionistica di cui hanno goduto gli Stati Uniti (e in misura minore altre economie sviluppate). Le rigidità strutturali e istituzionali, che ostacolano il dinamismo dell'offerta e rendono più costoso l'aggiustamento macroeconomico, sono una parte della spiegazione delle cause del ritardo dell'economia italiana e di altre importanti economie europee (*euroscderosi*). Per accendere e mantenere su di giri l'esuberante motore della crescita accelerata è necessario (anche se non sufficiente) rimuovere questi ostacoli.

Nei rapporti precedenti, Free ha tentato di fornire una valutazione quantitativa dell'impatto di modifiche strutturali di questo tipo. In un rapporto del Luglio 2000 furono simulati attraverso il modello econometrico Nemo due scenari: in uno s'ipotizzava una riduzione significativa della pressione tributaria e contributiva; nell'altro un aumento della flessibilità del mercato del lavoro. In un rapporto successivo (settembre 2001) fu simulato l'effetto di un programma di investimenti in infrastrutture di base, e furono valutate le conseguenze della liberalizzazione del mercato dei servizi energetici.

Nel modello Nemo, usato nelle simulazioni di questi effetti, le regole del mercato del lavoro e lo stock di capitale pubblico (infrastrutture di base) influenzano direttamente, insieme ad altri fattori (capitale umano e *ICT*), la produttività totale dei fattori. Quest'ultima, a sua volta, determina la crescita del potenziale produttivo¹⁰. L'elasticità della produttività totale dei fattori a queste

¹⁰ In Nemo, il prodotto è ottenuto attraverso una "tradizionale" funzione di produzione con capitale, lavoro e progresso tecnico. La novità è che quest'ultimo, approssimato dalla produttività totale dei fattori, è endogeno nel modello. Il coefficiente della produttività totale dei fattori è unitario.

variabili (Tabella 7) fornisce una prima indicazione quantitativa dell'effetto di un dato cambiamento delle istituzioni del mercato del lavoro (grado di centralizzazione e coordinamento, forme di contrattazione e copertura contrattuale, etc.), dello stock di infrastrutture di base e del capitale umano.

Tabella 8 - Produttività totale dei fattori- elasticità di lungo periodo	
	Elasticità
Mercato del lavoro*	1/2
Infrastrutture di base**	1/6
Capitale umano***	1/5
*grado di centralizzazione + copertura contrattuale **stock di "opere pubbliche" ***quota lavoratori diplomati + indice <i>ICT</i>	

Un altro candidato naturale a spiegare la deludente performance italiana è l'inefficienza introdotta nelle relazioni produttive dallo stato. Vi è consenso generalizzato nell'attribuire un'importante responsabilità di freno dello sviluppo della produzione e dell'occupazione all'elevato carico tributario e contributivo. L'aumento di questo peso, unito alle specifiche distorsioni del sistema fiscale italiano, ha rallentato la crescita economica nel recente passato.

In uno degli esercizi effettuati, è stato simulato uno scenario che combina lo "shock fiscale" – una riduzione permanente del carico delle tasse e dei contributi (pressione fiscale) – e lo "shock del mercato del lavoro" – una riduzione permanente del grado di centralizzazione del sistema di contrattazione salariale. In particolare si è ipotizzato di abbassare la pressione fiscale a "bilancio in pareggio" di 4,5 punti in quattro anni (sino a giungere al 38,3% nel 2005), e di ridurre l'indice di centralizzazione dal 2,3 all'1,5 e il grado di copertura dall'80 al 70%¹¹.

I risultati, riassunti nella Tabella 8, sono piuttosto "impressionanti", come mostra lo slancio del processo di crescita rispetto agli andamenti retrospettivi. In particolare verrebbe raggiunto un tasso di crescita superiore al 3 per cento, che nel capitolo precedente dedicato ai problemi della finanza pubblica viene indicato come il livello necessario (anche se non sufficiente) al consolidamento fiscale. Simulazioni di questo tipo devono essere, di norma, accolti con cautela. In

¹¹ Gli indicatori in questione sono di fonte OECD. Gli estremi dell'indice, in una scala da 1 a 3, sono dati dal livello minimo di centralizzazione (contrattazione aziendale tra rappresentanze o individui e management = 1) e dal livello massimo

questo caso poi, l'uso di indicatori "inusuali", come la centralizzazione del mercato del lavoro, accanto ad altri più tradizionali, come la pressione fiscale, o comunque osservabili e misurabili, come la copertura della contrattazione collettiva, richiede una prudenza maggiore del solito.

Un'altra simulazione ha determinato l'effetto macroeconomico del rinnovamento e dell'ampliamento dello stock di infrastrutture di base¹².

Tabella 9. Gli effetti di shock strutturali: riduzione della pressione fiscale e della centralizzazione del mercato del lavoro					
	Medie storiche			Simulazioni	
	1971-82	1982-92	1992-99	Shock fiscale	Shock Istituzionale
Produzione^c	3.2	2.2	1.2	3.1	3.4
Stock di capitale	4.5	2.1	1.2	3.1	3.3
Produttività	2.3	1.7	1.5	2.1	2.2
Occupazione	0.7	0.2	-0.6	1.0	1.2
Pressione fiscale ^a	29.0	37.3	42.6	37.5	37.3
Copertura ^b	77.0	83.6	82.0	81.8	70
Centralizzazione	1.7	1.8	2.1	2.1	1.5

^c

^a Entrate tributarie + entrate contributive in rapporto al Pil
^b Percentuale di lavoratori le cui relazioni di lavoro sono regolate da contrattazione collettiva.
Fonte: nostre elaborazioni su OECD (1997).
^c Indice di centralizzazione: 3 = livello massimo (negoziazione nazionale tra sindacati di vertice); 1 = livello minimo (contrattazione aziendale tra rappresentanze o individui e management). Ad esempio, Germania = 3; Stati Uniti = 1. Fonte: nostre rielaborazioni su Calmfors e Driffil (1988), OECD (1999).

Lo shock innesta un circolo virtuoso che prende avvio dalla produttività totale dei fattori, ossia proprio dalla modifica di quell'intreccio tra tecnologia e efficienza produttiva che serve a sostenere le espansioni durature. Lo stimolo della produttività si riflette sulla dinamica della produzione e dell'inflazione e da queste si riversa sul reddito e sui consumi. Ne sono influenzati positivamente sia l'occupazione sia la finanza pubblica (Tabella 9).

Il moltiplicatore cumulato, ossia la misura della somma delle variazioni del prodotto (reddito) divisa per la somma delle variazioni dello stock di capitale pubblico (nei 10 anni dell'esercizio), mantenendo il bilancio in pareggio, è pari a 1,4.

(negoziazione nazionale tra sindacati di vertice = 3). Ad esempio, Germania = 3; Stati Uniti = 1; Italia = 2. Il grado di copertura misura la percentuale di lavoratori i cui rapporti contrattuali sono regolati dai contratti collettivi.

¹² La grandezza dell'intervento è simile a quello previsto dal programma del II Governo Berlusconi: circa 111 milioni di euro in dieci anni (la quota annuale non supera in nessuno degli anni della simulazione lo 0,9% del Pil).

Nel valutare i risultati di esercizi come quelli appena illustrati è sempre necessaria una congrua dose di cautela.

Tabella 10. Differenze assolute tra lo Scenario con shock sulle infrastrutture e la Baseline

	2002	2003	2004	2005	2006
PIL*	1.0	1.0	0.9	0.8	0.7
Unità di lavoro*	0.44	0.40	0.34	0.18	0.02
Consumi*	0.46	0.41	0.38	0.24	0.12
Inflazione	-0.39	-0.38	-0.36	0.5	0.12
Disavanzo ^o	-0.3	-0.4	-0.6	-0.8	-1.1
	2007	2008	2009	2010	
PIL*	0.7	0.7	0.8	0.7	
Unità di lavoro*	0.02	0.05	0.14	0.13	
Consumi*	0.12	0.06	0.15	0.23	
Inflazione	0.15	0.26	0.00	-0.29	
Disavanzo ^o	-1.4	-1.8	-2.1	-2.2	

* differenze tra i tassi di variazione %: il segno + è stato omesso; il segno meno indica una riduzione.

^odifferenze tra i livelli del rapporto indebitamento netto/PIL: il segno meno significa un miglioramento.

Innanzitutto, va ribadito che la dimensione dell'effetto dipende dalla dimensione e dalla stabilità dei coefficienti del modello NEMO. Tali coefficienti, naturalmente, potrebbero essere stati stimati con imprecisione; ma, soprattutto, l'ipotesi che i parametri del modello non varino quando il sistema economico subisce uno shock strutturale – e il nostro esperimento è di questo tipo – potrebbe non essere valida. Se una politica come quella di cui stiamo esaminando gli effetti, modifica il comportamento e le aspettative degli agenti, le loro reazioni dedotte dal comportamento precedente allo shock sono errate. Questa conclusione è il cuore della cosiddetta *Critica di Lucas*, dal nome dell'economista americano premio Nobel che l'ha formulata negli anni '70¹³.

Nel modello Nemo sono stati presi degli accorgimenti per neutralizzare le implicazioni distruttive di questa critica e soprattutto per sfruttarne gli elementi costruttivi¹⁴.

13 Robert Lucas jr., "Econometric Policy Evaluation: A Critique", in K. Brunner and A.H. Meltzer (eds.), *The Phillips Curve and Labor Markets*, Amsterdam

14 La spiegazione sarebbe troppo tecnica. Ci limitiamo a dire che in NEMO abbiamo modellato le diverse relazioni in modo da derivare, per quanto possibile, i parametri strutturali, ossia che non variano al variare degli interventi di policy. Rimane il problema che tale proprietà d'invarianza dipende in parte dal personale giudizio del ricercatore. Un altro mezzo per

Anche per tali motivi, i risultati riportati nella Tabella 9 devono essere valutati più per la tendenza di fondo che prospettano che per la sequenza temporale che indicano.

Inoltre, una lettura frettolosa di alcuni dei risultati mostrati nella Tavola 9 potrebbe generare scetticismo. Ad esempio, la crescita dell'occupazione è assai più smorzata di quella del PIL e lo stesso miglioramento del rapporto disavanzo/PIL è apparentemente sorprendente. In realtà, quest'ultimo è causato, in parte, dal vincolo normativo imposto all'esercizio (l'incremento delle uscite del conto capitale è stato neutralizzato con una corrispondente riduzione nelle uscite del conto corrente); in parte, il miglioramento della finanza pubblica è giustificato dall'operare degli stabilizzatori automatici (le componenti endogene di aumento delle entrate, innescate dall'espansione del reddito e quindi della base imponibile). E, d'altra parte, la prospettata evoluzione della domanda di lavoro è la conseguenza dello straordinario stimolo alla produttività indotto dalla politica di incremento del capitale di infrastrutture.

In ogni caso, sia pure con tutti i *caveat* del caso, riteniamo che questi risultati diano una prova convincente delle potenzialità di accelerazione della crescita offerte dalle "riforme strutturali" considerate.

Infine abbiamo stimato gli effetti, sulla crescita e sul tasso di inflazione, di una convergenza dei prezzi del gas e dell'energia verso livelli più vicini al prezzo di entrata, cioè al prezzo di concorrenza al di sopra del quale, in un mercato competitivo, nuovi produttori giudicano remunerativo entrare nel mercato.

In particolare, abbiamo ipotizzato che i prezzi al consumo dell'energia elettrica e del gas (che insieme pesano nel paniere di consumo delle famiglie italiane per il 3,6 per cento) si riducano, come media ponderata dei due prezzi, del 25 per cento in un decennio a partire dal 2002, seguendo un percorso lineare.

Gli effetti appaiono consistenti: l'inflazione si ridurrebbe di poco meno di mezzo punto percentuale all'anno e ciò consentirebbe di mantenere più facilmente l'obiettivo di moderazione nella crescita dei salari nominali, soprattutto se si considera che abbiamo effettuato una simulazione parziale, agendo solo sui prezzi al consumo.

affrontare la possibile "instabilità" dei parametri consiste nell'usare con saggezza dei fattori correttivi (add factors), in modo da incorporare nelle equazioni del modello le modifiche indotte dall'adozione di nuove politiche.

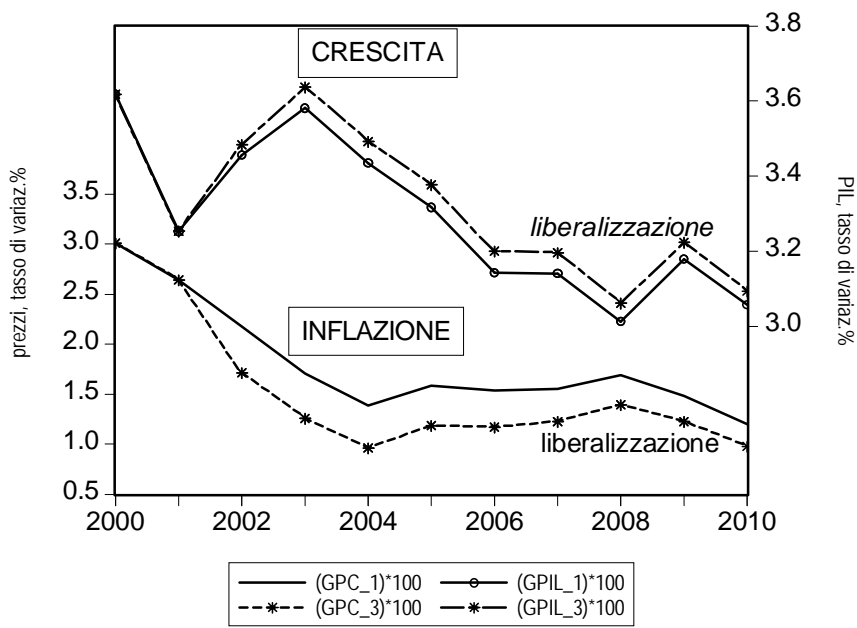


Figura 11 – la liberalizzazione del mercato delle utilities energetiche

**PARTE SECONDA: UNA PARZIALE AGENDA DI RIFORME
NON RINVIABILI**

1. Interventi in materia previdenziale e sociale

Il disegno di legge finanziaria per il 2003 (n. 3200/C) affronta la problematica del welfare state negli articoli da 24 a 29 per quanto riguarda le questioni previdenziali e sociali e negli articoli da 30 a 32 per quanto concerne la sanità. I due settori vengono di seguito affrontati separatamente, non solo per ragioni di sistematicità, ma anche per le differenti caratteristiche di ciascuno di essi. Mentre in materia di previdenza, il percorso tracciato dal Governo non risponde ad alcuna visione organica, ma si limita a ripartire risorse secondo canoni dovuti e ad affrontare alcune emergenze, nel campo della sanità è possibile scorgere un disegno, coinvolgente i complessi rapporti tra Stato e Regioni, ancorché connotato da parecchi rilievi ed aspetti problematici. Questa materia non è entrata a far parte del maxi-emendamento messo a punto dal Governo insieme alle parti sociali.

1.1. La previdenza

Il disegno di legge (agli articoli 24 e 25, 1° comma) indica l'ammontare delle somme a carico dello Stato da erogare alle Gestioni quale quota assistenziale dei trattamenti pensionistici, inclusi i maggiori trasferimenti all'Inps derivanti dalle variazioni dell'indice Istat e stabilisce i criteri della loro ripartizione. In pratica, si tratta di atti dovuti che testimoniano solamente quanto sia elevato, in tema di spesa pensionistica, il carico aggiuntivo gravante sulla fiscalità generale.

E' interessante notare, invece, come il Governo sia stato costretto ad affrontare due vere e proprie emergenze: quella dei prepensionamenti da esposizione all'amianto (sulla quale sono state fatte convergere gran parte delle economie – 516 milioni di euro – provenienti dall'attuazione dell'articolo 38 della legge finanziaria 2002 riguardante l'aumento a 516,4 euro mensili delle pensioni minime in presenza di determinati requisiti di età e di reddito); quella della confluenza dell'Inpdai nell'Inps, allo scopo di evitare la bancarotta dell'Istituto dei dirigenti industriali.

1.1.1. Il caso amianto

Si sta consumando uno dei più grandi scandali "pensionistici" del dopoguerra: il riconoscimento di un ricco bonus contributivo ai lavoratori "esposti all'amianto". Vediamo di ricapitolare questa storiaccia. Una legge del 1992 (la 257) mise finalmente al bando l'estrazione, l'uso e le lavorazioni all'amianto. In quel contesto erano riconosciute alcune tutele previdenziali (ogni anno di esposizione veniva moltiplicato per 1,5) a due tipologie di lavoratori: a) a coloro che avevano contratto una malattia professionale; b) ai dipendenti (1.200) occupati nelle aziende che

producevano il composto killer e che perdevano il posto di lavoro, sempre che potessero far valer più di 10 anni di esposizione. Il beneficio previdenziale svolgeva quindi, in questo caso, la funzione classica degli ammortizzatori sociali. L'anno dopo quest'ultima norma, con un colpo di mano parlamentare, venne stravolta ed estesa a tutti i lavoratori esposti. In sostanza, non erano tutelati solo i malati, ma anche coloro che correvano il rischio di ammalarsi e che magari non sarebbero mai incorsi nell'evento. In seguito, grazie all'intervento della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, veniva introdotto, per fortuna, anche un criterio qualitativo che si aggiungeva al requisito del decennio di esposizione: la presenza nell'atmosfera di almeno 100 fibre al litro. Venne incaricato l'INAIL di valutare la sussistenza dei requisiti, esaminando il flusso di domande che cominciavano ad arrivare, poiché ben presto la gente si era accorta del potenziale che le norme esprimevano come via d'uscita al prepensionamento. L'INAIL svolse il suo difficile lavoro con cura e rigore. Molte esposizioni furono riconosciute. Le realtà produttive escluse si rivolsero alla magistratura (esistono almeno 10 mila controversie) oppure si organizzarono e fecero pressioni, attraverso i sindacati, i parlamentari locali e quanti altri) sui Governi della passata legislatura, i quali inventarono gli "atti di indirizzo", con i quali, applicando il principio dell'analogia, furono inclusi parecchi casi che non avevano avuto il prescritto riconoscimento da parte dell'INAIL. Questi provvedimenti finirono davanti alla magistratura, la quale espresse sentenze contraddittorie. Intanto, nella primavera scorsa, una sentenza della Consulta estese i benefici ai ferrovieri. Per sanare le situazioni pregresse, sottoposte all'alea della magistratura, il ministero del Welfare introdusse un emendamento salva-atti di indirizzo, in tema di amianto, nella legge in materia ambientale approvata dal Parlamento. Nel disegno di legge finanziaria per il 2003, attualmente all'esame del Parlamento, il Governo ha dovuto trovare la copertura finanziaria, prevedendo un'integrazione alla spesa prevista dalla legge n. 257/1992 per un importo pari a 640 milioni di euro per il 2003, di 650 milioni di euro nel 2004, di 658 milioni di euro a decorrere dal 2005. Nel frattempo, sono in atto iniziative legislative rivolte a modificare la disciplina vigente. Nella Commissione Lavoro del Senato il sen. Luigi Fabbri (Fi) ha predisposto uno schema di disegno di legge che ha unificato una decina di progetti presentati (tutti da senatori dell'opposizione) in materia; il Governo ha delegato il sottosegretario Alberto Brambilla a collaborare al gruppo ristretto della Commissione, sulla base dei lavori di una Commissione a suo tempo istituita dal ministro Maroni, che aveva redatto nel giugno scorso, un testo di articolato e di relazione tecnica. Da questa collaborazione tra Governo e gruppo ristretto della Commissione Lavoro dovrebbe uscire un testo sufficientemente condiviso anche dall'opposizione. La linea seguita dal Governo vuole definire una griglia più severa di requisiti atti a conseguire il riconoscimento dell'esposizione all'amianto (senza toccare, però, i parametri dei 10 anni e del moltiplicatore 1,5). Si tende a spostare, invece, la tutela

dai soggetti esposti a quelli malati di mesotelioma (e alle loro famiglie). Tale progetto si dovrebbe realizzare ponendo un termine (individuato in 6 mesi nello schema della Commissione governativa) per la presentazione delle domande rivolte ad ottenere il solo riconoscimento dell'esposizione. Il beneficio riguarderà tutti i lavoratori e non solo, come adesso, quelli assicurati all'INAIL. Trascorso tale termine la norma della legge n.257/1992 (quella che conferisce il bonus pensionistico in forza del quale ogni anno di anzianità vale 1,5) cessa di avere applicazione. Viene invece introdotto un regime rafforzato di protezione per le vittime dell'amianto e dei loro familiari. Fin qui le norme in corso di definizione. Ma la fuoriuscita dalla "scandalo amianto" non sarà né facile né indolore. Basta vedere gli andamenti qualitativi del fenomeno. Si tenga conto, innanzi tutto, che vi sono, a tutt'oggi, almeno 22mila pensioni erogate dall'Inps con benefici da amianto (non si dimentichi mai che si tratta di persone in generale sane). Ma coloro che hanno già ottenuto dall'INAIL il riconoscimento dell'esposizione ultradecennale (e quindi il diritto al bonus del moltiplicatore 1,5) ma non gli altri requisiti necessari per ottenere la pensione erano, il 2 ottobre 2002, ben 60.220. A questi si aggiungono 29.600 casi che hanno presentato la domanda ma che per i quali è ancora in corso l'istruttoria. Si stima che tali domande saranno accolte in misura del 35% e che il pensionamento avverrà nei prossimi 10 anni. Una volta approvata la legge Fabbri-Brambilla si ipotizza un afflusso di domande – entro il semestre previsto – pari a 150 mila delle quali il 20% avrà esito positivo (con relativo pensionamento entro i prossimi 10 anni). In pratica, secondo queste stime si aggiungeranno almeno altre 40mila pensioni. Si calcola che dall'approvazione della legge del 1992 ad oggi siano stati spesi per prepensionamenti da amianto (ormai sono il 40% dell'intero stock di prepensionamenti) 1,03 miliardi di euro. E il futuro ? Anche ammesso che si riesca a ricondurre il fenomeno entro i confini più rigorosi dell'iniziativa legislativa in atto (la cosa non è facile perché le pressioni in senso contrario sono fortissime, sempre col rischio di veder debordare criteri altrettanto generosi in altri settori) è attesa una vera e propria ecatombe finanziaria, come risulta dalla seguente tabella, limitata ai soli primi 10 anni (giacché i prepensionamenti d'amianto graveranno in modo consistente fino al 2025).

Tabella 1. Oneri per i benefici previdenziali ai lavoratori esposti all'amianto (milioni di euro in moneta attuale)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
765	867	968	1.052	1.117	1.178	1.236	1.261	1.212	1.184	1.082

Fonte: stime Inps calcolate sulla base delle proposte di riforma del Governo.

1.1.2. La confluenza dell'Inpdai nell'Inps

A causa della situazione di squilibrio finanziario in cui versa l'Istituto dei dirigenti di aziende industriali la disposizione (articolo 26 commi 1 e 2) prevede la soppressione dell'Inpdai e il conseguente trasferimento all'Inps delle sue strutture e funzioni, nonché la contestuale iscrizione dei soggetti assicurati al Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti con evidenza contabile separata e secondo regole uniformi – pro rata dall'1.1.2003 – a quelle dello stesso Fpld (in particolare, dunque, con l'abrogazione del massimale contributivo). Con riferimento ai dati del 2001, gli iscritti all'Inpdai sono circa 81.958 a fronte di 87.188 pensioni. Le entrate ammontano a 2.914 milioni di euro, mentre le uscite, per il 97% dovute alla spesa pensionistica, sono pari a 3.585 milioni di euro. La situazione complessiva della gestione finanziaria 2002 prevede a fine anno un deficit di 855 milioni di euro, destinato a crescere sino a 1.233 milioni nel 2003. Viene pertanto previsto un trasferimento dello Stato all'Inps, a titolo di anticipazione in relazione agli iscritti provenienti dall'Inpdai per 1.041 milioni di euro nel 2003, 1.055 milioni nel 2004, 1.067 milioni nel 2005. Secondo alcune stime, calcolate dall'Inpdai, importanti benefici verrebbero da importanti modifiche normative come l'armonizzazione delle prestazioni e l'eliminazione del massimale e dall'acquisizione di oneri impropri ora gravanti sulla gestione. La somma dei saldi d'esercizio dal 2003 al 2012, a legislazione invariata negativi per 9 miliardi di euro, si ridurrebbero a – 1,55 miliardi a fine periodo. E' agevole comunque calcolare l'onere gravante sul bilancio dello Stato nel prossimo decennio ed oltre.

1.1.3. Considerazioni

Le emergenze amianto (inclusi gli eventuali effetti della riforma) e Inpdai graveranno quindi sul bilancio dello Stato per 1.086 milioni di euro nel 2003 e per 1.922 milioni nel 2004. A queste somme vanno aggiunte quelle riguardanti il rifinanziamento dell'articolo 38 della Finanziaria 2002 (miglioramento delle pensioni minime). Si può osservare allora che – sia pure sul versante assistenziale e per motivi non attribuibili in ogni caso alla responsabilità dell'attuale Governo – un settore delicato della spesa pubblica, particolarmente esposto, si è caricato di nuovi gravosi impegni.

1.1.4. La nuova disciplina del cumulo

La sola norma che introduce qualche innovazione è l'articolo 27 riguardante la totale cumulabilità tra la pensione di anzianità e i redditi da lavoro in funzione dell'anzianità contributiva e dell'età possedute all'atto del pensionamento. La piena cumulabilità viene consentita a condizione che l'interessato abbia maturato 50 anni di età e 37 di contributi. In realtà, il criterio della piena cumulabilità viene assunto come forma di incentivo al ritardo del pensionamento. La norma si

iscrive in una prospettiva giusta, ma da essa non deriveranno particolari risparmi, come dimostra la stessa relazione tecnica al disegno di legge delega.

Tabella 2. Minore spesa pensionistica (in milioni di euro)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2002
- 15	52	52	53	54	55	56	56	57	58

Le previsioni si basano sulle seguenti ipotesi: 15-17 mila soggetti che posticipano; periodo medio di posticipo: circa 1,5 anni.

Fonte. Relazione tecnica al disegno di legge delega in materia di pensioni

Nella valutazione (e ciò spiega il dato negativo del primo anno) si è tenuto conto delle perdite in termine di minori trattenute per divieto di cumulo previste dalle norme vigenti e dell'effetto anticipo del pensionamento per coloro che attualmente accedono al pensionamento con anzianità contributive pari a 38-39 anni.

1.1.5. Le prospettive del sistema pensionistico

La mancanza di provvedimenti efficaci, nel progetto di legge finanziaria, è destinata ad entrare in conflitto con le prospettive attese nel sistema pensionistico. La tabella che segue è estremamente indicativa. Si nota, infatti, che nel decennio delle riforme la spesa pensionistica è cresciuta in media in modo assai consistente, anche al netto dell'inflazione (3,6% l'anno). Questo trend è determinato, in particolare, dalle variazioni riscontrate nei primi anni e fino al 1997, mentre negli anni successivi si assiste ad un ridimensionamento, derivante non solo dalla flessione dell'inflazione. Negli anni prossimi, invece, la spesa tende a ripartire in modo abbastanza sostenuto. Il fenomeno si accompagna ad un altro aspetto critico: secondo il Nucleo di valutazione della spesa pensionistica (NVSP) il sistema potrà rimanere in una situazione di relativo equilibrio soltanto a fronte di una crescita economica dell'ordine del 2-2,2%.

Tabella 3. La spesa pensionistica complessiva e al netto della inflazione (media delle variazioni annue, valori in %)

	1990-2001	1990-1992	1993-1997	1998-2001	2002-2006	2007-2011
Totale	7,3 (3,6)	12,2 (6,1)	7,3 (3,8)	3,4 (1,6)	4,0 (2,1)	3,7 (2,2)
Dip. Priv.	6,5 (2,9)	11,1 (5,1)	6,5 (3,0)	3,0 (1,1)	3,8 (1,9)	3,4 (1,9)
Dip. Pubbl.	9,2 (5,6)	16,3 (10,2)	8,8 (5,3)	4,4 (2,5)	4,0 (2,1)	4,2 (2,7)
Lav. Aut.	7,7 (4,1)	10,7 (4,6)	9,0 (5,5)	3,8 (2,0)	4,6 (2,6)	4,2 (2,7)
Di cui:						
Artigiani commercianti	e 11,1 (7,5)	14,0 (7,9)	12,7 (9,2)	6,8 (4,9)	6,8 (4,8)	5,9 (4,4)
Altro(*)	9,4 (5,8)	16,4 (10,3)	10,2 (6,7)	3,2 (1,3)	5,8 (3,9)	3,7 (2,2)

(*) comprende casse professionali e Fondi integrativi

N.B. le percentuali tra parentesi riguardano la spesa al netto dell'inflazione.

Fonte: Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, Rapporto 2002.

Il Governo ha affidato al disegno di legge delega il compito di dare le risposte che il sistema pensionistico attende. A parte che il provvedimento giace da tempo accantonato in Commissione Lavoro della Camera, esso non è in grado, non solo di concorrere alla riduzione della spesa corrente, ma sembra destinato a creare problemi seri alla finanza pubblica. Vediamo perché. Osserviamo le stime che riguardano le parti della delega che dovrebbero realizzare dei risparmi di spesa attraverso la modifica delle vigenti normative. Cominciamo dalla c.d. certificazione dei diritti, la norma volta a garantire nel tempo la posizione assicurativa acquisita e le aspettative maturate (e a scoraggiare, quindi, il pensionamento di anzianità). La relazione stima che solo un 4% degli aventi diritto potrebbe decidere di posticipare il pensionamento per il periodo medio di un anno. Ne deriverebbe una minore spesa pensionistica pari a 57 milioni di euro nel 2003 che salirebbe fino a 132 milioni nel 2012. Dell'ampliamento progressivo della possibilità di cumulo tra reddito e pensione si è già parlato e si è visto che i risparmi annui, quando interverranno, saranno dell'ordine di circa 50 milioni di euro l'anno.

Anche se non sufficienti a compensare la perdita di gettito derivante dalla decontribuzione, gli effetti dell'innalzamento dell'aliquota contributiva dei lavoratori parasubordinati non iscritti ad altre gestioni sono senza dubbio più importanti. Tenendo conto dell'esigenza di destinare una quota delle nuove aliquote ad altre prestazioni e altresì del minor gettito fiscale, vengono stimate le seguenti maggiori entrate (destinate comunque a finire a "coda di pesce" poiché era già previsto, nel 2014, il raggiungimento di un'aliquota del 19%).

Tabella 4. Allineamento dell'aliquota dei parasubordinati: maggiori entrate nette complessive (in milioni di euro)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
387	189	318	208	275	151	221	86	159	6

Complessivamente le maggiori risorse derivanti da tutte le voci prima indicate risultano così sintetizzabili.

Tabella 5. Totale maggiori economie (in milioni di euro)

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
429	355	489	382	451	330	403	270	346	196

Questi risparmi devono essere coordinati con altre disposizioni riguardanti la compensazione dei costi finanziari per le imprese nei casi di conferimento del tfr alla previdenza complementare e alle minori entrate di natura fiscale derivanti dalle maggiori adesioni alle diverse forme pensionistiche private a seguito dello smobilizzo del tfr. Ne deriva - come effetto complessivo netto - un risparmio cumulato di 565 milioni di euro nel decennio considerato. Come si può notare, allora, sono assai modesti gli effetti delle misure di compensazione che si sviluppano all'interno della delega. Nel novero dei criteri ritenuti "neutrali" per la finanza pubblica, la relazione tecnica colloca gli incentivi per il posticipo del pensionamento di anzianità, confermando quanto già si sapeva circa il fallimento del sistema di incentivi previsto dall'articolo 75 della legge n.388/2000 (300 aderenti a febbraio 2002), nella cui scia si iscrive, sia pure in termini di maggiore convenienza per il lavoratore, la nuova impostazione contenuta nelle delega.

Nella delega in materia previdenziale l'unico aspetto di carattere strutturale è il sinallagma tra lo smobilizzo generalizzato del trattamento di fine rapporto a fini di previdenza complementare e la riduzione (da 3 a 5 punti) dell'aliquota di finanziamento della previdenza obbligatoria (ora a carico della produzione e del lavoro alle dipendenze in misura pari al 32,7% della retribuzione), limitatamente ai nuovi assunti. In sostanza, si tratta di una mediazione a favore del sistema delle imprese, a cui si offre una riduzione del costo del lavoro (sia pure in divenire perché limitata alla nuova occupazione) in cambio del venir meno di una fonte indiretta di autofinanziamento quale è adesso il tfr. Infatti, nel regime vigente, la liquidazione è un onere per l'impresa nel momento in cui la prestazione diventa esigibile (all'atto della risoluzione del rapporto di lavoro). Nel disegno della

riforma, invece, l'intero ammontare dei nuovi accantonamenti dovrebbe prendere – man mano che matura - la via dei fondi pensione o delle altre forme di previdenza complementare.

Considerando che si tratta di 13 miliardi di euro, ogni anno, è agevole comprendere le dimensioni dell'operazione. Le critiche al punto chiave del riordino proposto dal Governo sono così riassumibili: a) la decontribuzione determinerebbe, nel presente, un minore afflusso di risorse verso l'Inps. Così, verrebbero a mancare risorse importanti – di ammontare crescente nel tempo - nell'ambito del finanziamento a ripartizione (un sistema per il quale le pensioni in essere sono pagate attraverso i contributi riscossi dai lavoratori attivi); b) i nuovi lavoratori, ai quali si applica il calcolo contributivo (e quindi avranno una pensione ragguagliata al montante dei versamenti) finirebbero per percepire una pensione (ancora) più modesta di quella ora attesa, dal momento che sarebbero sottoposti ad una ritenuta inferiore.

Nella relazione tecnica viene un chiarimento importante a proposito di quest'ultimo aspetto. Il problema ha la sua radice nella interpretazione di un inciso della delega, laddove il punto 3 della lettera f) dell'articolo 2 stabiliva che la riduzione da 3 a 5 punti percentuali degli oneri contributivi dovuti dal datore di lavoro fossero “senza effetti negativi sulla determinazione dell'importo pensionistico del lavoratore”. Si trattava, allora, di interpretare quale delle due possibilità fosse quella giusta: se l'importo pensionistico venisse mantenuto soltanto grazie al trattamento obbligatorio oppure mediante la somma della quota pubblica e di quella privata, affidando un maggior ruolo alla seconda rispetto alla prima. Quest'ultima sembrava essere la soluzione più razionale. Invece, la relazione ha saltato il fosso dall'altra parte. Affermando che “l'assenza di effetti negativi sulla determinazione dell'importo pensionistico si intende riferita al trattamento pensionistico pubblico, per cui a seguito della riduzione dell'aliquota di finanziamento non si ha la corrispondente riduzione dell'aliquota di computo”. Ciò significa che ai nuovi assunti sarà applicata un'aliquota di prelievo del 28%, mentre l'accredito rimarrà pari al 33%. Sempre a scapito delle finanza pubblica e delle coperture che andranno trovate al di fuori della delega.

Così, almeno per quanto riguarda il futuro, l'impianto culturale su cui poggia la proposta del Governo è abbastanza solido proprio perché tenta di dar vita, con un adeguato flusso di risorse, ad un sistema misto, chiamato necessariamente, nella fase di transizione a mettere in conto un incremento del disavanzo, soprattutto quando, come è necessario, vengono previste misure di decontribuzione atte a consentire un allargamento delle disponibilità economiche in direzione dei fondi.

Solo così si potrà salvaguardare l'unico profilo riformatore della delega: decontribuzione *versus* smobilizzo del tfr. Le tabelle seguenti mettono a confronto, la prima, la perdita di gettito che si stima derivare dalla decontribuzione con le maggiori entrate provenienti dall'incremento

dell'aliquota della gestione dei parasubordinati; la seconda stima quale sviluppo dell'occupazione sarebbe necessario per assicurare la copertura del minor gettito contributivo.

Tabella 6. Confronto tra il minor gettito per il Fpld e le maggiori entrate per la Gestione dei parasubordinati (in milioni di euro)

	Fpld:	Minor gettito (1)		Gestione parasubordinati	
Anno	Riduzione aliquota di 3 punti	Riduzione aliquota di 4 punti	Riduzione aliquota di 5 punti	Misura aliquota % (2)	Maggiori entrate
2002	74	99	124	13,5	123
2003	231	308	385	14,5	134
2004	397	529	661	15,6	265
2005	562	750	937	16,6	275
2006	716	954	1.193	17,7	308
2007	858	1.144	1.431	17,9	202
2008	992	1.322	1.653	18,1	234
2009	1.137	1.516	1.895	18,3	128
2010	1.289	1.719	2.148	18,5	159
2011	1.461	1.948	2.435	18,7	52
2012	1.650	2.200	2.750	18,9	67
2013	1.850	2.467	3.083	19,0	---
2014	2.067	2.756	3.445	19,0	---
2015	2.298	3.064	3.830	19,0	---

(1) numero stimato di lavoratori nuovi assunti indipendentemente dalla tipologia di assunzione: mediamente 400mila unità all'anno, in coerenza con le ipotesi del Modello previsionale Inps 2002.

(2) ipotesi di aumento dell'aliquota Ivs dei lavoratori parasubordinati equiparata dal 2006 a quella dei commercianti.

Fonte: Inps. 2002

Come si vede, l'incremento dell'aliquota dei parasubordinati può compensare solo per i primi anni gli effetti della decontribuzione (il dato, ovviamente, cambia in ragione della misura dell'aliquota o in rapporto ai tempi dell'allineamento a quella dei commercianti (16,9%).

Tabella 7. Decontribuzione (5 punti), perdita di gettito, canali di compensazione

	Perdita di gettito	Perdita di gettito	Tasso di occupazione totale 15-64 anni %	Tasso di occupazione ...
Anni	Miliardi di lire 2001 (e in miliardi di euro)	In % su Pil	Scenario di base Rgs	Tasso necessario per compensare perdita di gettito
2001			53,8	53,8
2002	241,1 (0,12)		54	54,2
2003	725,1 (0,37)		54,3	54,5
2004	1.263,4 (0,65)	0,1	54,5	54,9
2005	1.782,4 (0,92)	0,1	54,7	55,2
2010	4.691,0 (2,42)	0,2	55,9	57,1
2015	8.172,2 (4,22)	0,3	57,1	59
2020	12.677,1 (6,55)	0,4	58,2	61
2025	18.284,7 (9,44)	0,5	59,3	63
2030	24.474,9 (12,74)	0,6	60,4	65,1
2035	28.803,5 (14,88)	0,7	61,5	66,9

Fonte: elaborazione CsC su dati Rgs, Inps e Istat

In sostanza, si possono trarre le seguenti conclusioni: a) vi è necessariamente una perdita di gettito, per altro contenuta; b) tale perdita di gettito può essere agevolmente compensata con interventi seri ed efficaci sul versante della spesa pensionistica. E' questo il vero punto debole della delega; c) va da sé che un incremento dell'occupazione determinerebbe un'adeguata copertura finanziaria. Ma non sembra corretto ipotizzare una diminuzione di entrate facendo affidamento sull'incremento dell'occupazione, anziché sui risparmi di spesa.

La delega, invece, evita le questioni spinose. Il complesso di misure di incentivazione al proseguimento volontario non risolve affatto la questione primaria di elevare l'età effettiva di accesso alla pensione. Si pensi che, da noi, è attivo solo il 28% della popolazione maschile compresa tra i 55 e i 64 anni, mentre le indicazioni della Ue assumono l'obiettivo di un saggio del 50% entro il 2010 (da realizzare pure attraverso l'elevazione di almeno 5 anni dell'età effettiva di pensionamento). La situazione descritta è senz'altro conseguenza di un regime pensionistico che incoraggia ad anticipare la pensione e che deve essere necessariamente corretto, attraverso regole flessibili ma vincolanti.

Eppure, il Governo ha inteso salvaguardare pienamente l'istituto del pensionamento anticipato, allo scopo di non scontrarsi con i sindacati proprio sul punto in cui loro sono più sensibili. all'asfissia) con tagli azzeccati alla spesa pensionistica. A partire dal consueto "tormentone" delle pensioni di anzianità. A questo proposito la Confindustria ha calcolato che "un equilibrato meccanismo di disincentivazione in grado di assicurare l'equità del trattamento

pensionistico alle diverse età anagrafiche” (ovvero sottoponendo le prestazioni a correzione attuariale) avrebbe garantito risparmi certi per la finanza pubblica in misura di 340 milioni di euro, il primo anno, fino a 7,65 miliardi di euro nel 2037. Un intervento siffatto (sul principale aspetto critico del sistema), accompagnato dall'estensione pro rata del metodo contributivo, anche ai lavoratori più anziani, favorirebbe un miglior equilibrio del progetto del Governo.

1.1.6. Le proposte

La spesa pensionistica (pari a un terzo di quella corrente e con un deficit tra entrate contributive e spese istituzionali pari, nel 2001, allo 0,8% del Pil) non può rimanere completamente estranea ad operazioni di riordino strutturale della spesa stessa, in vista di una riduzione della pressione fiscale e di un maggiore impulso agli investimenti. Tanto più che lo Stato interviene ad integrare le prestazioni pensionistiche (sotto la voce assistenza) con trasferimenti dell'ordine del 2,2% del Pil. Emerge con grande evidenza, inoltre, che la questione dell'età effettiva di pensionamento (l'obiettivo dell'elevazione di 5 anni della media europea entro il 2010 come stabilito dalla Ue nel vertice di Barcellona) assume un valore fondamentale non solo per riadeguare il sistema ai nuovi andamenti demografici, alle crescenti esigenze del mercato del lavoro, ma anche per garantire un tasso di sostituzione lordo abbastanza elevato. Si propone, pertanto:

- a) un intervento sul pensionamento di anzianità consentendo l'esodo, nei prossimi due anni, soltanto alle persone in grado di far valere il requisito di 57 anni di età con 35 di anzianità o 40 anni di versamenti contributivi. Da questo provvedimento sono esclusi i casi meritevoli di deroghe (per questioni attinenti al mercato del lavoro). In questo ambito, va modificato in Finanziaria il requisito dei 58 anni con 37 di anzianità, specie nel caso del lavoro autonomo, perché si tratta di condizioni ancora troppo vantaggiose. La disciplina del cumulo deve essere rimodulata in aumento, in coerenza con la strategia indicata negli altri punti;
- b) con decorrenza dal 1° gennaio 2005, vanno a regime i requisiti previsti dalla legge n. 335/1995 (pensionamento di anzianità con 57 anni di età e 35 di versamenti oppure 40 anni di contribuzione) anche per i casi “derogati” (operai e precoci);
- c) dal 1° gennaio 2007 riparte un innalzamento dei requisiti nel senso di riposizionarli, con una appropriata gradualità, sui 60 anni per quanto riguarda l'età anagrafica. Tale nuovo limite dovrebbe diventare il punto di partenza del pensionamento flessibile (da 60 a 65 anni con correzione in senso attuariale) previsto dalla riforma Dini, a regime. Per quanto riguarda l'anzianità contributiva si possono prevedere diverse soluzioni, in modo congiunto o in alternativa tra loro, nella medesima prospettiva:

- i. elevare il requisito a 40 anni;
- ii. considerare soltanto gli anni di effettiva prestazione nel caso del pensionamento di anzianità;
- iii. prevedere un correttivo in senso anagrafico.

Fin qui, gli interventi sull'età pensionabile sono in linea con gli obiettivi dell'Unione europea. Altri provvedimenti potrebbero consentire ulteriori risparmi, specie nel periodo medio-lungo. Tra le misure più consolidate nel dibattito vi è l'estensione del metodo di calcolo contributivo – col criterio del pro rata – anche ai lavoratori ora esclusi. L'insieme di questi interventi realizzerebbe due effetti positivi: all'inizio, grazie al “blocco” biennale modulato dei trattamenti di anzianità consentirebbe un importante contenimento della spesa, in linea con il rientro nei parametri del patto di stabilità. In seguito, i risparmi, derivanti dall'andata a regime della nuova disciplina, sebbene più limitati di quelli conseguiti nei primi anni, potrebbe neutralizzare le perdite di gettito – necessariamente crescenti – connesse ai provvedimenti di decontribuzione per i nuovi assunti: il che rappresenterebbe un volano continuo per nuova occupazione regolare. Nella tabella che segue sono riportate le stime dei possibili risparmi, che includono non solo quelli attribuiti alle proposte di FREE, ma anche quelli – modesti – derivanti da alcune norme contenute nella delega. Va da sé che negli anni del picco inferiore (2005 e 2006) sarebbe il caso di intervenire con misure aggiuntive di carattere transitorio sui trattamenti in essere (ad esempio: modulazione della perequazione automatica; contributi di solidarietà sulle pensioni più elevate). Rimane comunque preoccupante il sovraccarico di ulteriori interventi di natura assistenziale (pensioni minime, prepensionamenti da amianto, salvataggio Inpdai) di cui il sistema è oberato e che incidono direttamente sulla fiscalità generale e che rendono problematico il ricorso a ulteriori benefici fiscali a favore della previdenza complementare.

Tabella 8. Minore spesa pensionistica (in milioni di euro) derivante dagli interventi in materia di età pensionabile e dall'estensione del metodo contributivo

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2.770	5.640	3.156	3.851	4.556	5.003	5.671	5.981

Fonte: nostra elaborazione su dati Inps, Inpdap ed Rgs

1.2. Le politiche sociali

La materia è affrontata nell'articolo 28. La norma è diretta a consentire al Ministro del Welfare di ripartire in modo flessibile le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, assicurando comunque prioritariamente l'integrale finanziamento degli interventi che coinvolgono diritti soggettivi, quali l'assegno di maternità e l'assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori, le agevolazioni a favore dei genitori di persone con handicap grave. E' inoltre stabilito il procedimento per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, anche tenendo conto delle risorse destinate dalle Regioni e dagli EELL. Le finalità della norma sembrano condivisibili, nel senso che si tende ad erogare risorse non più strettamente finalizzate alle Regioni, mentre lo Stato si riserva di valutarne l'impiego qualitativo mediante un'azione di monitoraggio e la revoca degli stanziamenti in caso di mancato utilizzo. Il Governo, sul piano politico, aveva investito parecchio sull'innovazione delle politiche sociali. Ma il congelamento delle riforme sociali nel loro assetto tradizionale (al centro anche del patto per l'Italia) ha finito, nell'attuale situazione di finanza pubblica, per drenare ogni possibile risorsa disponibile verso le solite voci di spesa. Inoltre, è forte la preoccupazione che lo svincolo della destinazione degli impieghi sia da leggere nel contesto del "giro di vite" sulla finanza regionale, in modo che la maggiore flessibilità del Fondo sociale si trasformi in una sorta di contropartita, concessa alle Regioni, a fronte dei nuovi vincoli di spesa.

Sarebbe bene, allora, introdurre in Finanziaria regole più certe al fine di un impiego equilibrato delle risorse del Fondo per le politiche sociali. In particolare, si suggerisce l'obbligo per le Regioni di presentare un piano di utilizzo delle risorse in relazione alle esigenze da soddisfare.

1.2.1. Ammortizzatori sociali

Si fa notare che è previsto lo stanziamento per la riforma dell'indennità di disoccupazione, ma non è prevista la corrispondente normativa in Finanziaria. Ciò significa che le modifiche legislative interverranno a conclusione della sessione di bilancio, mentre sarebbero necessarie prima alla luce degli avvenimenti determinatisi nel mercato del lavoro (caso Fiat).

1.3. La sanità

Le principali novità contenute nel disegno di legge finanziaria riguardano interventi che dovrebbero comportare risparmi per 8 miliardi di euro in tre anni. Si tratta, in particolare delle seguenti misure:

- a) introduzione di un ticket sulle cure termali, con esclusione degli invalidi;
- b) il monitoraggio delle prescrizioni;
- c) la definizione a livello regionale di criteri per l'appropriatezza delle prestazioni;
- d) l'eliminazione o il contenimento delle liste di attesa;

- e) la decadenza automatica dei direttori generali nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi;
- f) la mancata applicazione delle norme di cui alla legge finanziaria 2001 riguardanti il superamento dei ticket sulla diagnostica;
- g) l'incremento del 3% dello sconto a favore del SSN da parte dei farmacisti, secondo soluzioni modulate sulla base del prezzo dei farmaci;
- h) la riconferma del taglio del 5% del prezzo dei farmaci a carico del SSN oltre la scadenza prevista del 31 dicembre 2002;
- i) obbligo delle amministrazioni di avvalersi della Consip per l'acquisto di beni e servizi, congelamento delle spese per formazione a carico del SSN, commissione sulla diagnostica sui dispositivi medici;
- j) blocco delle assunzioni e la messa a carico dei bilanci regionali dei contratti collettivi per il biennio 2002-2003.

A questa impostazione si possono fare le seguenti osservazioni di carattere generale. Gli interventi restano confinati nell'ambito del sistema tradizionale, al punto che non vi è alcun riferimento al Fondo per la tutela delle persone non autosufficienti sul quale pure si era impegnato il ministro Sirchia. Le uniche misure di sicuro effetto riguardano il farmaco e colpiscono la produzione e la distribuzione. Nello stesso tempo, non rimuovono i motivi che hanno fatto lievitare (anzi andare fuori controllo) la spesa farmaceutica: l'abolizione dei ticket sui medicinali, voluta dall'ultimo Governo di centro-sinistra. Gli utenti hanno pagato la renitenza del Governo a rimuovere una misura demagogica con una sostanziale riduzione dell'assistenza (si veda la ristrutturazione del Prontuario). Per quanto riguarda, poi, le norme prescrittive di interventi a cura delle Regioni, la loro efficacia resta aleatoria, soprattutto in alcune parti del Paese.

Infine, non si comprende l'ostilità del Governo nei confronti di un adempimento che circola inattuato, ormai da un decennio, nell'ordinamento, inclusa – persino - la riforma *ter* di Rosy Bindi: la regolamentazione dei fondi sanitari integrativi in un rapporto di integrazione funzionale e di razionalizzazione degli interventi, al fine della creazione anche nella sanità di un sistema misto (pubblico/privato) in grado di alleggerire il peso del Servizio sanitario sulla finanza pubblica e di rendere più flessibile la tutela.

2. La riforma del mercato del lavoro: il punto sui lavori

Nel biennio 2001-2002 il mercato del lavoro in Italia mostra quel mutamento strutturale già ipotizzato e sottolineato in precedenti Rapporti FREE: un più diretto legame tra andamenti del PIL e andamenti dell'occupazione. Ciò è alla base della forte e duratura crescita occupazionale avvenuta negli ultimi anni, anche in presenza di un basso ritmo di crescita dell'economia. L'incremento dell'intensità occupazionale è da attribuire alla sia pure timida introduzione di flessibilità normativa attuata a partire dal 1997 e alle incentivazioni offerte alle imprese per nuove assunzioni, in particolare nelle aree del Mezzogiorno. E' continuata a mancare, invece, quella flessibilità salariale invocata da tutti i principali organismi internazionali nonché da molti analisti, e anche da FREE, nella convinzione che, correlando in maniera più diretta la dinamica salariale con le situazioni locali può contribuire a ridurre in maniera sostanziale alcune delle criticità del mercato del lavoro italiano, in particolare il divario territoriale tra Nord e Sud.

L'accresciuta intensità occupazionale produce maggiore occupazione nei periodi di crescita ma, nello stesso tempo, riduce la capacità di creare nuovi posti di lavoro nelle fasi di rallentamento congiunturale o di crisi. Nonostante nel corso di questi ultimi due anni il mercato del lavoro abbia manifestato una significativa ripresa occupazionale – riportandosi sostanzialmente sui livelli precedenti la crisi dell'inizio degli anni novanta -, è ipotizzabile che nei prossimi mesi possa verificarsi un affievolimento del tasso di crescita dell'occupazione. I dati disponibili segnalano, infatti, già un'attenuazione della dinamica espansiva nel terzo trimestre del 2002, quale conseguenza della minore crescita stimata per il 2002 e il 2003 e di una situazione di incertezza dell'economia, mondiale ed italiana, che crea sfiducia nelle imprese e nelle famiglie. Se non si sosterrà la minore crescita dell'economia con opportune azioni anticicliche e con adeguate politiche attive del lavoro vi è il rischio di innestare un circolo vizioso poiché a quel punto la riduzione dell'espansione dell'occupazione non permetterà di aiutare lo sviluppo dell'economia. Diviene, dunque, strategico il disegno elaborato nel Patto per l'Italia, che deve trovare piena conferma nella Legge Finanziaria 2003, con l'accordo tra Governo e parti sociali – ad eccezione della CGIL - siglato a luglio: riduzione della pressione fiscale su imprese e famiglie, migliore utilizzo degli ammortizzatori sociali, politica di investimenti e di sviluppo nel Mezzogiorno.

Peraltro in tale situazione, nonostante il Governo abbia previsto una complessa azione di riforma strutturale del mercato del lavoro - un mercato più trasparente, politiche attive di contrasto alla disoccupazione, rapporti di lavoro più flessibili e nuovi- , qualsiasi strategia fondata soltanto sulle politiche del lavoro rischia di rivelarsi insufficiente e inefficace per conseguire l'obiettivo di un

più elevato tasso di occupazione e di un sistema di protezione sociale nel mercato del lavoro. Anzi, queste riforme potrebbero essere a rischio determinandosi spinte conservatrici per interventi assistenziali e per politiche passive di tipo tradizionale.

Nel 2001 l'aumento di occupati è risultato pari al 2,1 per cento rispetto all'anno precedente. Ciò ha significato una variazione positiva pari a 435 mila nuovi posti di lavoro, con un livello di occupazione che ha superato i 21,5 milioni. Tale risultato si deve soprattutto alla forte espansione avvenuta durante i primi tre trimestri del 2001, poiché l'ultimo periodo dell'anno ha registrato un progressivo rallentamento del tasso di crescita dell'occupazione. Il 2002 presenta un andamento altrettanto contrastato: alla crescita significativa registrata nei primi due trimestri (+1,7% a gennaio; +1,8% ad aprile) è seguito una caduta del ritmo di crescita a luglio (+1,2%) imputabile alla "frenata" dell'attività produttiva. Ne risulta una variazione complessiva dell'occupazione negli ultimi dodici mesi pari a 271 mila unità. La caduta del tasso di crescita è più evidente se si guarda ai dati destagionalizzati: nell'ultimo trimestre l'incremento di occupazione è stato di 24.000 unità rispetto al trimestre precedente, quindi un mercato del lavoro sostanzialmente fermo.

Pure se la componente maschile beneficia dopo molti anni della crescita dell'occupazione, la spinta principale continua ad essere fornita dalla componente femminile (+169 mila negli ultimi dodici mesi) , a cui si devono attribuire quasi i due terzi della crescita complessiva. Occorre sottolineare che la maggiore partecipazione delle donne non appare legata ad alcuno intervento specifico, diretto o indiretto, condotto a favore di questo gruppo di popolazione. Rimane del tutto assente, infatti, una strategia che favorisca l'inserimento delle donne nel mercato del lavoro, così come sono assenti norme per conciliare la vita lavorativa e la vita familiare.

Il Mezzogiorno rimane l'area critica del mercato del lavoro italiano; quella dove le azioni sull'offerta continuano ad essere meno efficaci se non coniugate ad opportune azioni di sviluppo economico e di politica industriale. Anche se l'occupazione mostra una maggiore dinamica nelle aree meridionali rispetto a quelle del Nord, in evidente difficoltà a raggiungere importanti tassi di crescita, il differenziale in termini di occupazione permane elevato (circa 18 punti percentuali). Risultati migliori si hanno, invece, per quanto attiene al tasso di disoccupazione, che diminuisce in maniera più significativa nel Sud, scendendo sotto la soglia del 18% e portando il divario con le aree settentrionali a circa 15 punti percentuali. Tuttavia, la situazione del Mezzogiorno incide pesantemente sui risultati complessivi del Paese. E' al Mezzogiorno, infatti, che si deve ascrivere il divario esistente rispetto ai valori medi europei, così come il raggiungimento degli obiettivi quantitativi indicati per il 2005 dipende in maniera sostanziale da quello che potrà fare il Sud. Nel Mezzogiorno si concentra la quota maggiore dell'economia sommersa e del lavoro irregolare. L'incremento del tasso di occupazione dipenderà anche dal successo che potranno avere le

politiche di contrasto a questi fenomeni, recentemente rafforzate da un nuovo provvedimento che pone tra gli attori principali anche le parti sociali. Esiste, infatti, la convinzione che solo attraverso il “controllo sociale” del territorio sia possibile recuperare quelle diffuse zone di lavoro grigio che caratterizzano il tessuto economico e sociale delle aree meridionali.

Dal punto di vista delle tipologie contrattuali, il biennio 2001-2002 appare consolidare l'occupazione tipica, cioè quella indeterminata e a tempo pieno. Questa tendenza, in una fase di bassa attività economica, è ascrivibile al minore ricorso al contratto a termine, nonostante la recente riforma che prevede una disciplina più flessibile; alla contemporanea trasformazione degli esistenti contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, beneficiando degli incentivi esistenti quali il bonus occupazione; alla opportunità di assumere a tempo indeterminato per ottenere benefici fiscali e contributivi che sono previsti scadere a breve. Nonostante i segnali di vivacità mostrati nell'ultimo trimestre (+45mila unità con contratti a termine; +76mila unità con contratti a tempo parziale), l'occupazione atipica appare soffrire in questa fase del ciclo economico, sia nella componente a termine sia, soprattutto, in quella dei contratti a tempo parziale. La riforma del contratto a termine ancora non è stata traslata nella contrattazione collettiva e l'utilizzo del tempo parziale è frenato da una normativa irrigidita nel corso degli anni precedenti. Di conseguenza, continuiamo ad essere lontani dalle percentuali di diffusione degli altri paesi dell'Unione Europea, con un peso che non riesce a superare la barriera del 10% ed un divario medio stimabile intorno ai 6 punti percentuali.

Il favorevole andamento del mercato del lavoro, tuttavia, non ha permesso di ridurre il divario con i parametri di riferimento europei adottati nel Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000) e successivamente in quello di Stoccolma (giugno 2001). Il mercato del lavoro italiano rimane il mercato più inefficiente ed iniquo in Europa. Il tasso di occupazione complessivo è aumentato significativamente a partire dalla seconda metà degli anni novanta e ha raggiunto ora il 55,8%. La distanza con l'obiettivo italiano al 2005 è di circa 3 punti percentuali ma la distanza con la media europea rimane sempre di circa 10 punti e 15 sono i punti percentuali di lontananza dall'obiettivo medio per il 2010 (70%): peraltro, il tasso di occupazione italiano è il più basso tra i paesi dell'Unione Europea. Il tasso di occupazione femminile si situa al 41,9%, anch'esso ad ampia distanza rispetto ai livelli dell'Unione Europea. Infine, il tasso d'occupazione dei lavoratori compresi nella fascia di età 55-64 anni mostra tutta le difficoltà del mercato del lavoro (e l'inefficienza del sistema pensionistico). Nonostante la recente inversione di tendenza (+4,3 punti percentuali rispetto a luglio 2001), infatti, con un valore pari al 28,8%, il tasso di occupazione degli anziani è molto distante dal target europeo di riferimento del 50% e rappresenta uno dei peggiori in Europa.

In questo quadro, eredità di un decennio difficile il cui obiettivo primario è stato il risanamento della finanza pubblica e il controllo dell'inflazione, occorre riconoscere che l'azione del nuovo Governo ha segnato una significativa e positiva discontinuità. La pubblicazione del Libro Bianco sul mercato del lavoro, il disegno di legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro, la revisione del collocamento, il Patto per l'Italia rendono evidente che in questo ambito più che altrove si è espressa un'attività volta a sviluppare decise riforme strutturali. Innovativo è apparso l'approccio, definendo anzitutto le sofferenze e le criticità e successivamente disegnando un insieme di politiche per affrontarle e risolverle, sempre ricercando l'attiva cooperazione delle parti sociali.

Obiettivo dichiarato, sin dall'inizio, è stato quello di predisporre provvedimenti legislativi e politiche del lavoro volte ad innalzare il tasso di occupazione generale, creando le condizioni per l'accesso al mercato del lavoro di un numero maggiore di persone. Altrettanto chiara è apparsa la coerenza con la Strategia Europea per l'Occupazione ed in particolare con i principi dell'occupabilità, dell'adattabilità e delle pari opportunità.

Il Governo italiano nel NAP 2002 (*National Action Plan*) presentato alla Commissione Europea ha indicato tre obiettivi quantitativi da conseguire entro il 2005 (tra parentesi la differenza rispetto al 2001):

1. Tasso di occupazione generale (15-64 anni): 58,5% (+4 punti percentuali)
2. Tasso di occupazione delle donne: 46% (+5 punti percentuali)
3. Tasso di occupazione degli anziani (55-64 anni): 40% (+12 punti percentuali)

Il Governo ha inteso così adottare in maniera trasparente, per valutare l'efficacia delle politiche attuate, il metodo europeo del management by objectives e del coordinamento aperto, fissando obiettivi e chiamando tutti i diversi livelli e attori di governo a partecipare al conseguimento di questi obiettivi.

E' indubbio che la possibilità di avvicinare i livelli medi europei dipenderà, in maniera non indifferente, dalle condizioni dell'economia internazionale. Un rallentamento potrà mettere in discussione il conseguimento di questi obiettivi anche perché le future dinamiche occupazionali saranno influenzate da un'evoluzione avversa dei fattori demografici, dal manifestarsi di bottlenecks in segmenti ed aree del mercato del lavoro, dall'incremento dei flussi migratori. Tuttavia, una parte importante del grado di successo dipenderà dalla capacità delle riforme strutturali di incidere sul mercato del lavoro e dalle politiche del lavoro che verranno attuate.

L'Italia ha bisogno di riforme strutturali profonde per rendere la sua economia più competitiva, per costruire una società attiva, per “fare convergere le ragioni della competitività e della inclusione sociale nel comune obiettivo della valorizzazione delle risorse umane”. Il sistema di Welfare italiano necessita di una profonda riorganizzazione e di un radicale ripensamento della sua “missione”. La riforma del mercato del lavoro è una delle più rilevanti, assieme a quella dell'istruzione, a quella della sanità e a quella del sistema pensionistico. Come più volte richiamato dalle Raccomandazioni dell'Unione Europea, l'Italia soffre di un mercato del lavoro rigido, poco adattabile ai bisogni delle imprese e alle esigenze delle persone nonché di politiche del lavoro poco mirate e a predominante carattere passivo. D'altra parte, il sistema di Welfare non è in grado di offrire protezione contro la disoccupazione, né in termini di sostegno monetario né in termini di formazione, se non a coloro che già si trovano nel mercato del lavoro.

Più volte FREE ha richiamato sulla necessità di introdurre politiche attive del lavoro, di riformare il sistema degli ammortizzatori e degli incentivi all'occupazione, di promuovere un diverso assetto regolatorio del mercato del lavoro. Queste riforme devono ridurre i tempi della disoccupazione, rendere più accessibile il mercato del lavoro a giovani, donne, anziani, razionalizzare le spese per interventi di protezione sociale al fine di potere meglio utilizzare le risorse finanziarie destinate al Welfare.

I disegni di legge delega 848 e 848bis e il Patto per l'Italia prospettano riforme strutturali nel rispetto degli orientamenti della Strategia Europea per l'Occupazione. Le riforme proposte hanno l'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, di sviluppare politiche attive capaci di inserire o reinserire coloro che sono in cerca di occupazione, di ampliare le occasioni di lavoro e l'accesso al lavoro. Per raggiungere questi obiettivi esse intervengono sui meccanismi di incontro tra domanda e offerta, sui servizi per l'impiego, sui contratti a contenuto formativo, sulla disciplina degli orari di lavoro, sulle tipologie contrattuali.

Il mercato del lavoro in Italia non è fluido e trasparente, il matching tra domanda e offerta non produce un'allocazione efficiente del fattore lavoro. La situazione esistente è contraddistinta da un regime particolarmente vincolistico che regola negativamente l'attività degli operatori privati, determinando un mercato a bassa efficienza, nonché da un funzionamento dei servizi pubblici per l'impiego altrettanto inefficiente e a scarsa capacità di orientamento. Questa situazione origina forti difficoltà nel reperimento di manodopera, soprattutto nelle aree già saturate del Nord-Est e ostacola i processi di mobilità geografica dei lavoratori che potrebbero contribuire ad alleviare i costi della disoccupazione.

Le riforme che il Governo propone appaiono rispondere a queste criticità, rimuovendo le norme di carattere vincolistico che impediscono agli operatori privati di entrare sul mercato,

innestando meccanismi di competizione/cooperazione tra operatori privati e operatori pubblici, costituendo una rete informativa capace di monitorare le esigenze delle imprese e i bisogni della persona, creando un servizio continuo per tutti coloro che desiderano trovare un nuovo lavoro: la suggestiva idea di una “borsa continua del lavoro”. Il risultato finale di queste riforme, più volte annunciate, tuttavia, dipenderà in maniera significativa dalla capacità di dialogo che potrà intervenire tra Amministrazioni Pubbliche e operatori privati, dalla disponibilità alla condivisione delle informazioni sui fabbisogni del mercato del lavoro, dall'efficienza degli uffici decentrati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dalla complicata fase di trasferimento di competenze alle Regioni, che rende difficile il lavoro di raccordo e di coordinamento tra i diversi livelli di governo.

L'efficienza dei servizi per l'impiego è, inoltre, elemento essenziale per la diffusione delle politiche attive. Le Raccomandazioni rivolte dalla Commissione Europea hanno sempre sottolineato le carenze del Paese su questo aspetto, evidenziando in maniera ancora maggiore l'inefficienza in cui si trovano i servizi per l'impiego. La combinazione delle diverse riforme previste sia dalla legge delega 848/01 sia dal decreto legislativo sul collocamento pubblico nonché dalle indicazioni del Patto per l'Italia su queste tematiche, dovrebbero permettere di introdurre anche in Italia politiche attive quali “welfare to work” o “make work pay”. La ridefinizione dello status del lavoratore disoccupato e delle azioni adeguate per riavviarlo al lavoro o per offrirgli un'azione formativa, l'obbligatorietà ad azioni di formazione durante il periodo di disoccupazione, condizioni più stringenti per il godimento di indennità di disoccupazione sino alla previsione di sanzioni severe che prevedono la perdita dell'indennità, sono le condizioni minime per costruire un sistema di politiche attive e preventive.

Il Patto per l'Italia ha previsto un significativo incremento dell'indennità di disoccupazione a partire dal 2003, con un meccanismo di prestazioni decrescente nel tempo e legandone il godimento ad azioni proattive da parte del beneficiario. Tale meccanismo dovrebbe incitare le persone a ricercare attivamente un lavoro o a impegnarsi in corsi di formazione, in modo da ridurre il periodo di disoccupazione, aumentare la propria occupabilità e creare anche una società responsabile.

Altro aspetto sicuramente critico del mercato del lavoro italiano deriva da un sistema di ammortizzatori sociali quasi esclusivamente rivolto a coloro che hanno perso un posto di lavoro. Debole risulta, invece, la tutela monetaria nonché le azioni per l'inserimento nel mercato del lavoro per coloro che sono in cerca di prima occupazione. Si è dunque creata una classica situazione di asimmetria tra insider e outsider, che genera bassa dinamicità tra interno e esterno nel mercato del lavoro, mentre ampio è il turnover all'interno del bacino degli occupati. Conseguentemente, la

durata della disoccupazione per coloro che sono fuori dal mercato tende ad allungarsi pericolosamente e le probabilità di trovare un impiego diminuiscono contestualmente. Per questo motivo è urgente una diversa regolazione del mercato del lavoro che sposti le tutele nel mercato, che sia simmetrica rispetto ai rapporti di lavoro, che offra a tutti le medesime possibilità occupazionali, senza che questo produca forme di precarizzazione o di disuguaglianza. Il Consiglio Europeo di Barcellona ha reiterato l'invito agli Stati membri affinché conducano una profonda revisione dei propri assetti normativi, affinché essi non si configurino come l'ennesima barriera al funzionamento del mercato.

Anche la riforma del sistema di sostegni al reinserimento del lavoro e quella dell'apparato sanzionatorio dell'art.18 dello Statuto dei Lavoratori oggetto del Patto per l'Italia sono ispirate ad una logica innovativa, che tende a rafforzare l'occupabilità dei lavoratori e di coloro che sono in cerca di occupazione attraverso la combinazione di sostegni monetari e azioni mirate di orientamento e di formazione. Allo stesso tempo, si tende a promuovere un nuovo assetto delle regole che non "ingessi" il mercato del lavoro ma che ne accresca le dinamiche interne. In questo disegno assumono un'importanza particolare le parti sociali, che vengono chiamate a condividere, attraverso i loro organismi bilaterali, la gestione delle politiche attive, soprattutto quelle della formazione.

Queste politiche strutturali prefigurano un mutamento sostanziale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, che comporta anche una razionalizzazione degli strumenti esistenti e l'eliminazione progressiva di situazioni di privilegio, quasi di rendita. Di conseguenza, esse sono soggette a forti resistenze che premono affinché l'attuale assetto rimanga invariato o che adducono la necessità di ingenti risorse finanziarie per attuare gli interventi necessari. Tali resistenze saranno tanto maggiori quanto più forte si rivelerà il rallentamento dell'economia e quanto più estesi e pesanti saranno i processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale che ne deriveranno e che potranno comporteranno maggiori oneri per il bilancio dello Stato. La capacità e la convinzione nell'affrontare queste spinte determineranno il risultato finale e permetteranno di verificare se ancora una volta la riforma del welfare dovrà essere rinviata oppure se ci allineeremo ai paesi dell'Unione Europea in cui un welfare attivo ha assicurato un aumento della creazione di posti di lavoro e una riduzione sostanziale della disoccupazione.

La riforma del mercato del lavoro non può essere disgiunta dalla riforma del sistema scolastico-educativo. Il governo delle transizioni scuola-lavoro e di quelle lavoro-formazione-lavoro rimane una delle sfide più importanti per creare una società attiva e per valorizzare le risorse umane. La formazione permanente del capitale umano è fattore rilevante per la competitività dell'economia italiana che non si può permettere alti tassi di evasione scolastica, soprattutto nel

Mezzogiorno, bassi tassi di successo universitario e ampi tempi di parcheggio nel sistema, ad ogni ordine e grado. Il disegno di legge delega in materia di mercato del lavoro (848) prevede un riordino dei contratti a contenuto formativo. Tale riordino dovrebbe consentire di meglio specificare la funzione dei contratti di formazione lavoro e dell'apprendistato: il primo destinato ad essere strumento per l'inserimento ed il reinserimento lavorativo, il secondo che dovrebbe raccordarsi con i sistemi dell'istruzione e della formazione. Ugualmente, il provvedimento prevede un rafforzamento dei tirocini formativi quale canale privilegiato per l'inserimento nel mercato del lavoro, soprattutto da parte dei giovani.

Il Patto per l'Italia, a sua volta, rafforza le azioni volte a sostenere la formazione permanente e quella continua, prevedendo politiche del lavoro che sappiano coniugare la formazione con la percezione di un sostegno monetario, attraverso un coinvolgimento delle parti sociali e delle Regioni. L'obiettivo finale è quello di aumentare l'efficacia delle misure previste e di rendere più efficienti le risorse dedicate alla formazione, oggi male utilizzate e , soprattutto, non ricondotte in un'ottica di sistema. E' proprio la capacità degli attori a costruire un sistema della formazione permanente l'elemento critico di successo o di insuccesso di questa riforma. Quanto maggiore sarà il partenariato e la corresponsabilizzazione di Governo, Regioni e parti sociali, tanto più elevata sarà la possibilità di conseguire risultati significativi e di portare l'Italia su standard qualitativi più elevati. Tanto maggiori saranno le distanze tra questi attori tanto più probabile sarà un permanere di un sistema formativo che certamente non è all'altezza di un paese industrializzato.

La Strategia Europea per l'Occupazione è caratterizzata da un importante pilastro dedicato alla adattabilità e alle relazioni industriali. Adattabilità dei lavoratori e adattabilità delle imprese ai mutamenti di processo e di prodotto, al fine di rendere più flessibile il mercato del lavoro. Adattabilità delle regole a modificarsi in relazione alle dinamiche del mercato, al fine di offrire a tutti i potenziali lavoratori un'occasione di lavoro. Relazioni industriali cooperative e di qualità per rispondere congiuntamente alle sfide della globalizzazione e ai cambiamenti del mercato del lavoro.

Già con il Libro Bianco e con il disegno di legge delega il Governo aveva deciso di operare una progressiva ma totale rivisitazione del diritto del lavoro, che tenesse conto del fatto che il lavoro a tempo indeterminato non è più l'unica tipologia di rapporto di lavoro possibile ma che si sta determinando una moltiplicazione delle forme contrattuali utilizzate per accedere al mercato del lavoro. Occorreva, dunque, rimodulare il diritto del lavoro, nel rispetto del ruolo e dell'autonomia della contrattazione collettiva. Le scelte operate fino ad oggi sembrano andare in questa direzione. In particolare, la legge delega prevede una sostanziale riforma delle tipologie contrattuali, riorganizzando il lavoro a tempo parziale, istituendo il lavoro a chiamata, estendendo l'utilizzo del lavoro interinale, rafforzando il cosiddetto job-sharing e il lavoro accessorio, distinguendo in

maniera più netta tra collaborazioni coordinate e continuative e collaborazioni occasionali. L'obiettivo è quello di favorire la partecipazione al mercato del lavoro di donne, giovani e dei lavoratori over-55, che presentano bassi tassi di occupazione e altrettanto bassi tassi di utilizzo delle forme di lavoro atipico. Una maggiore facilità nell'utilizzo di queste forme di lavoro nonché un ampliamento dei rapporti di lavoro ammessi dall'ordinamento normativo rappresentano un'importante opportunità per ampliare la base occupazionale e per garantire la qualità del mercato del lavoro. Ne consegue che appaiono infondate quelle obiezioni che sostengono come una tale strumentazione possa determinare una precarizzazione della manodopera, una balcanizzazione del mercato del lavoro, una diminuzione del ruolo del sindacato quale attore sociale.

Con la firma del Patto per l'Italia (5 luglio 2002), che ha successivamente trovato specifiche attuazioni in specifiche politiche, il mercato del lavoro appare come il campo nel quale più avanzata è l'azione riformatrice, per la quale più rapidamente sono state gettate le fondamenta e si è iniziata la costruzione di un nuovo edificio, il campo nel quale più facilmente è possibile raggiungere risultati concreti e nel quale possono essere sviluppate riforme strutturali importanti.

Tuttavia, non deve essere negato il fatto che la definizione di un nuovo quadro normativo e di politiche attive del lavoro è rallentata da un processo decisionale, in particolare a livello parlamentare, eccessivamente farraginoso, peraltro più volte oggetto di perplessità da parte della Commissione Europea. Il processo della governance economica non sembra coerente con gli andamenti dell'economia, che richiedono decisioni rapide e interventi in "tempo reale". Ciò può compromettere la capacità delle riforme strutturali di incidere sulle caratteristiche critiche del mercato del lavoro italiano rendendo difficile il conseguimento di un incremento del tasso di occupazione e di una riduzione delle forme di esclusione sociale. Su questo punto, una riflessione ulteriore, anche a margine del dibattito sulla governance economica a livello europeo appare non più rinviabile per un efficace processo di riforme strutturali.

3. Il federalismo fiscale

3.1. Un po' di storia recente

Il cammino verso l'autonomia finanziaria degli enti periferici subisce una decisa accelerazione negli anni Novanta.

Nel 1992 vengono attribuite alle Regioni la tassa automobilistica e i contributi sanitari. Nel 1994, viene introdotta l'Ici, in sostituzione di una quota corrispondente di trasferimenti erariali ai comuni. Nel 1995, è la volta della compartecipazione delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'accisa sulla benzina e altre imposte minori. Due anni più tardi, avviene forse il punto di cesura più forte rispetto al passato, con la creazione dell'Irap e la contestuale eliminazione dei contributi sanitari. Riforma che però non attribuisce alle Regioni un'autonomia effettiva sul piano della spesa o meglio dell'utilizzo delle entrate in quanto il 90% del gettito Irap e la totalità dell'addizionale Irpef (istituita a decorrere dal 1998 dal decreto legislativo n.446/1997) rimangono vincolati al finanziamento della sanità.

Negli stessi anni, anche le Province si vedono attribuire crescenti risorse tributarie, in particolare il gettito dell'imposta sulla RC auto e l'imposta di pubblico registro.

Non è quindi un caso se la struttura delle entrate degli enti territoriali ha subito nell'ultimo decennio una profonda trasformazione. La quota dei trasferimenti statali sul totale delle entrate è diminuita nel decennio 1991-2001 dal 73,7% al 41,4% mentre quella delle imposte e dei contributi sociali è cresciuta, sempre nello stesso periodo di riferimento, dal 15,1% al 48,2% (Centro Studi Confindustria, 2002). Anche grazie all'aumento delle compartecipazioni e delle addizionali a tributi statali (Irpef, Iva e accisa sulla benzina) o fissati dallo stato (Irap).

La riforma del titolo V della Costituzione, contenuta nella legge costituzionale n.3/2001, prevede un forte ampliamento dei margini di autonomia finanziaria degli enti territoriali, in particolare delle Regioni, in quanto uniche detentrici insieme allo Stato della potestà legislativa (secondo il dettato dell'art.23 della Costituzione, infatti, "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge").

3.2. Il nodo insoluto del nuovo art.119 della Costituzione e della sua attuazione

L'articolo cardine del nuovo testo costituzionale, per ciò che concerne il federalismo fiscale, è l'articolo 119. Il quale però lascia numerose questioni in sospeso. Per esempio, non è dato sapere se il metodo di finanziamento delle uscite corrispondenti a materie esclusive ovvero concorrenti debba essere diverso e con esso anche il criterio di perequazione (che secondo l'interpretazione di

Giarda, 2001, dovrebbe essere basato sulla “capacità fiscale” nel primo caso e sui “bisogni” nel secondo). Resta da determinare anche se la perequazione debba essere verticale, cioè mediata dallo Stato, ovvero orizzontale, con un meccanismo di trasferimento diretto dalle regioni più ricche a quelle più povere. Non si capisce neppure l’esatto scopo delle riserve aggiuntive e degli interventi speciali in capo allo Stato. In particolare, a questo riguardo, sfugge la nozione di “normale esercizio delle funzioni” degli enti decentrati, in aggiunta al quale si prevede la possibilità di intervento dello Stato.

Inoltre, desta qualche dubbio la previsione della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, sancita dal nuovo art. 117. Come rileva Giarda, 2001, “è impensabile che in materia di coordinamento della finanza regionale si possa sviluppare un doppio regime di legislazione, fatto di legislazione di principi a livello nazionale e di legislazione di dettaglio a livello regionale”. Piuttosto, si potrebbe pensare che la potestà concorrente in materia di coordinamento di finanza pubblica attribuita alle Regioni possa essere letta nei termini di un loro rapporto con gli enti locali piuttosto che con lo Stato. Anche se l’istituzione, con l’attuale finanziaria, di un’Alta Commissione di studio per il coordinamento della finanza pubblica, alla quale parteciperanno rappresentanti degli enti territoriali, appare smentire in parte questa interpretazione.

Soprattutto, però, dal complesso del nuovo articolato costituzionale, non si ricava una visione coerente d’insieme di quale modello federale si intenda perseguire in Italia. Un modello di federalismo cooperativo, fondato come in Germania su un ampio decentramento amministrativo senza pari devoluzione di responsabilità e con una generalizzata compartecipazione finanziaria tra lo Stato e i Länder, oppure un modello di federalismo competitivo, fondato come in Svizzera e negli Stati Uniti su una concorrenza fiscale elevata tra singoli stati o cantoni. Un mix tra i due modelli sarebbe del tutto accettabile, se avvenisse combinando le dimensioni giuste. Il modello ibrido emergente dal nuovo titolo V sembra muoversi lungo linee opposte e pertanto chiaramente sub-ottimali. Anziché avere competizione lungo la dimensione orizzontale tra enti territoriali dello stesso tipo e cooperazione lungo la dimensione verticale tra diversi livelli di governo, rischiamo di avere rispettivamente collusione e conflittualità, cioè il peggiore dei mondi possibili. Dove la moltiplicazione dei centri di potere e delle conseguenti guerre d’attrito rischia di portare maggiore spesa pubblica e minore capacità decisionale (tanto più che si sta parlando della devoluzione di un ammontare di spesa dalle proporzioni ciclopiche, come si evince dalla tabella 1). Peraltro, la ricerca empirica ci mostra come il federalismo, se disegnato male, possa portare a un aumento della pressione fiscale complessiva (vedi tabella 2).

Se la conflittualità può essere risolta con un meccanismo istituzionale di mediazione degli interessi più efficace dell'attuale (come ad esempio una Camera delle Regioni), la collusione va evitata attraverso il disegno dei principi generali del federalismo fiscale, ancora tutti o quasi da scrivere.

Peraltro né il disegno di legge di attuazione della riforma del titolo V proposto dal Ministro per gli affari regionali né il disegno di legge costituzionale presentato dal Ministro per le riforme istituzionali affrontano il nodo cruciale dell'art.119.

3.3. La legge finanziaria 2003 e il federalismo fiscale

La legge finanziaria per l'anno prossimo si impegna a regolare i meccanismi del federalismo fiscale attraverso un accordo tra Stato, regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata. In previsione di questa intesa, gli aumenti alle addizionali Irpef regionali e comunali deliberati successivamente al 29 settembre del 2002 vengono sospesi (art.3, lettera a). Ai fini dell'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione, è prevista, come si anticipava prima, l'istituzione di un'Alta Commissione di studio per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che prenderà il posto della Commissione tecnica della spesa pubblica (art.3 lettera b). Della neo-istituita Commissione faranno parte anche rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, designati dalla Conferenza unificata.

Entro il termine del 30 giugno del 2003, si dovrà poi attuare una serie di azioni sul fronte della finanza regionale:

1. La costituzione di un fondo unificato nel quale confluiranno tutti i trasferimenti erariali di parte corrente, attribuiti alle regioni e non vincolati a una specifica destinazione territoriale. La ripartizione tra le regioni avverrà secondo criteri stabiliti da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.
2. La determinazione delle aliquote di tributi e di compartecipazioni a tributi attribuiti alle regioni per il finanziamento delle loro funzioni ordinarie.
3. La determinazione della composizione e delle aliquote dei tributi che andranno a sostituire i trasferimenti erariali che cesseranno definitivamente a partire dal 1° gennaio del 2004. In particolare, a questo proposito, si dovrà provvedere alla definitiva determinazione delle aliquote delle compartecipazione all'Iva, all'Irpef e all'accisa sulla benzina.

Peraltro, si prevede che gli unici trasferimenti che non saranno soppressi saranno quelli relativi ai trasporti pubblici locali e alla salute umana e animale.

Anche per comuni e province, si attua una decurtazione dei trasferimenti, a seguito dei maggiori introiti derivanti dall'aumento della compartecipazione all'Irpef per i comuni dal 4,5% al 6,5% e dall'introduzione di una compartecipazione Irpef pari all'1% per le province.

Sul fronte del coordinamento della finanza pubblica, anche in rispetto degli obblighi derivanti dal Patto di stabilità e crescita, si prevedono una serie di norme sul patto di stabilità interno, in linea con quelle degli anni precedenti.

In particolare, i comuni superiori ai 5000 abitanti e le province sono sottoposti ad un doppio vincolo finanziario, con un beneficio previsto per l'anno prossimo di 1800 milioni di euro:

1. Una variazione positiva del disavanzo finanziario (ovvero una variazione negativa dell'avanzo) non superiore al 3,6% rispetto al 2000.
2. Un blocco della spesa per acquisto di beni e servizi ai livelli del 2001.

Per le regioni (naturalmente si intendono come al solito solo quelle a statuto ordinario), la spesa corrente, al netto delle spese relative all'assistenza sanitaria, agli interessi passivi e a quelle finanziate da programmi comunitari, non potrà aumentare più dell'inflazione programmata (pari all'1,4% nel 2003 e all'1,3% nel 2004).

La Finanziaria 2003 dà quindi alcuni segnali precisi sulla strada di una piena attuazione del federalismo fiscale. Individua luoghi e date per la fissazione di regole fondamentali in materia. Persevera nel disciplinare la finanza decentrata, attraverso un meccanismo di sanzioni rigorose per gli enti che non centrano gli obiettivi del patto di stabilità interno.

Tuttavia, all'interno di un quadro che presenta non poche luci, ci sembra che si potesse osare qualcosa in più.

Innanzitutto, si individuano delle date solo per alcune regole in materia di federalismo fiscale ma non per tutte (o almeno per tutte quelle fondamentali). Come se il meccanismo potesse funzionare senza essere definito nella sua totalità. Una situazione cioè in cui la macchina federalista correrebbe il serio rischio di ingolfarsi prima ancora di partire. Meglio ritardare di qualche mese la determinazione di aliquote su tributi propri e compartecipazioni ma arrivare ad un quadro definito nella sua compiutezza, che dia un'aspettativa di vita certa al federalismo fiscale. Tra i tanti aspetti a cui dare concreta forma, è compresa la definizione del sistema di perequazione, specie alla luce delle modifiche costituzionali attualmente in discussione. Ma anche il finanziamento delle regioni se, come si è più volte annunciato, l'Irap sarà presto o tardi abolita. Intanto, a causa del blocco delle addizionali Irpef, si arriva al paradosso che eventuali manovre fiscali restrittive delle regioni avranno come unico strumento a disposizione un'imposta in via di sparizione. Un bel paradosso, a

cui l'attuale Finanziaria dovrebbe rispondere offrendo una qualche prospettiva temporale sul dopo-Irap, nel caso naturalmente in cui si intenda ancora eliminarla (come prevede l'articolo 8 della delega fiscale attualmente in discussione e come sembrerebbe suggerire la riduzione della base imponibile, prevista dall'art.5 della stessa Legge Finanziaria 2003).

L'eventuale allungamento dei termini per la definizione dell'impianto del federalismo fiscale, permetterebbe peraltro di avviare una seria riflessione sui benefici e sui costi delle varie opzioni disponibili (che sono più di una, come è stato sinteticamente mostrato in precedenza). Un compito che può essere delegato alla nuova Commissione istituita dall'attuale Finanziaria. Dove peraltro trovano rappresentanza anche gli enti territoriali. Non c'è quindi sede migliore per procedere ad un'analisi equilibrata, fondata naturalmente su basi scientifiche, delle conseguenze economiche della riforma federalista.

Anche il meccanismo del patto di stabilità appare perfettibile. Da un lato, ci sembra troppo vincolante in un quadro di sempre maggiore autonomia sia sul fronte delle spese sia su quello delle entrate degli enti territoriali. Invece di tenere sotto rigido controllo, com'è giusto, solo saldi di bilancio e indebitamento, interviene anche sul fronte delle spese, salvo prevedere eccezioni per alcuni tipi di uscite. Come le spese sanitarie, la cui dinamica è poco quantificabile a priori ma che rimane comunque la posta più rilevante gestita dalle regioni, e le spese per investimento. Una *golden rule* all'italiana che lascia ampi margini all'interpretazione e presenta quindi rischi concreti di cattiva applicazione. Anche qui appare del tutto ravvisabile una decisione a livello di Conferenza unificata Stato-regioni-enti locali su quali siano le spese d'investimento per le quali vale l'esenzione dal Patto di stabilità interno. Che così com'è, peraltro, rischia di essere molto squilibrato verso meccanismi sanzionatori, senza che vengano previsti simmetricamente adeguati meccanismi premiali (come nel caso della liberalizzazione e della privatizzazione delle utilities locali, di cui si parla in un paragrafo specifico in questo stesso Rapporto FREE).

Per le regioni, appare peraltro ingiustificato prevedere tagli ai finanziamenti alla spesa sanitaria nel caso in cui vengano violati limiti relativi alla spesa corrente complessiva (e quindi non necessariamente legati all'assistenza sanitaria). Un patto di stabilità interno ingiustamente punitivo e irrealistico è l'anticamera della sua disapplicazione. Tanto più che il meccanismo ha problemi di *moral hazard*, configurandosi come un *soft budget constraint*. Detto in termini meno tecnici, lo Stato ha problemi di credibilità quando annuncia che non interverrà in salvataggio delle finanze degli enti territoriali o per ripianare disavanzi (anche e soprattutto perché lo si è fatto sostanzialmente fino a oggi, con i deficit sanitari). Un vincolo costituzionale esplicito a tale riguardo potrebbe essere una soluzione per rafforzare nel lungo periodo la credibilità del patto di stabilità interno, insieme a un migliore *design* degli incentivi, da avviare il prima possibile.

Tabella 9. Le spese complessive delle Regioni (valori assoluti in miliardi di lire – anno 1999)

Regioni	Nuove spese (a)	Quote di distribuzione della spesa storica * (d)	Ex d.l 56/200 (e)	Spese complessive (f)
Abruzzo	5.523	4,47%%	2.872	8.396
Basilicata	3.088	2,63%	1.690	4.778
Calabria	10.126	9,54%	6.130	16.256
Campania	26.503	22,14%	14.226	40.729
Emilia Romagna	13.176	5,10%	3.277	16.453
Lazio	21.201	7,40%	4.755	25.956
Liguria	6.782	5,38%	3.457	10.239
Lombardia	24.261	0,78%	501	24.762
Marche	5.408	3,11%	1.998	7.406
Molise	1.601	1,51%	970	2.571
Piemonte	14.411	6,86%	4.408	18.818
Puglia	17.313	14,83%	9.529	26.842
Toscana	13.012	7,54%	4.845	17.857
Umbria	3.672	2,80%	1.799	5.471
Veneto	13.970	5,91%	3.797	17.767
Totale	180.047		64.254	244.301

Note: colonna f=(a)+(e)

* Trasferimenti soppressi al netto degli incrementi dei tributi propri, quote di spese garantite con la compartecipazione dell'Iva al 38,5%.

L'IVA nel 1999 (cfr Tab 4) ammonta a 166.678 tale valore moltiplicato per 38,55% determina che l'ammontare totale di spese da attribuire alle regioni è pari a 64.254 mld "che va distribuita sulla base delle quote riportate in (d); Cfr. Bordignon (2000a)"

Fonte: Elaborazione Bordignon.Cerniglia su dati del Ministero di Economia 2002

4. Liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali

4.1. Una liberalizzazione zoppa

La parabola dei servizi pubblici locali nel corso dell'ultimo secolo ha riflettuto (e a volte anticipato) quella più ampia dell'intervento pubblico nell'economia. Condizioni diffuse di monopolio naturale, unite al progresso tecnologico, alimentavano le rendite delle società private, inducendo all'inizio del secolo scorso un ampio intervento della mano pubblica, regolamentato dalla legge Giolitti del 1903 e successivamente dal testo unico del 1925. Nascevano quindi le municipalizzate, che oggi coprono capillarmente l'intero territorio italiano. La commistione tra regolazione e gestione, determinata da un assetto proprietario in capo agli stessi enti locali che avrebbero dovuto controllare l'attività di gestione, non ha però rappresentato una soluzione ottimale ai fallimenti del mercato. Se è vero che la competizione *nel* mercato, con la presenza di diverse imprese nello stesso segmento di mercato, rimane una condizione largamente assente nel settore delle *utilities* locali (tranne nella parte finale dell'erogazione di alcuni servizi, come elettricità, gas, trasporti e telecomunicazioni), una competizione *per* il mercato rappresenta una situazione assolutamente realistica. In questo caso, una società continua a gestire l'erogazione del servizio in condizioni di monopolio ma lo fa dopo aver vinto una gara pubblica, ripetuta a determinati intervalli di tempo, e aver quindi sottoscritto un contratto di servizio. Naturalmente la soluzione è ottimale o almeno superiore a quella determinata da un affidamento diretto, cioè senza gara a evidenza pubblica, se l'asta e il contratto di servizio sono disegnati efficacemente. Il che presuppone essenzialmente che l'asta sia realmente competitiva (rendendo proibitivi i costi delle intese lesive della concorrenza e inducendo il vincitore, che risulterà essere l'impresa più efficiente, a offrire il servizio ad un prezzo pari al costo medio), il contratto di servizio sia il meno possibile incompleto, cioè in grado di prevenire comportamenti opportunistici *ex post* da parte del vincitore legati a eventi non previsti *ex ante* e la durata della concessione non sia tale da determinare nel lungo periodo una situazione di monopolio *de facto*.

La legge n.142/90 sull'autonomia degli enti locali ha così previsto la separazione tra i compiti di indirizzo e controllo e quelli di gestione dei servizi. Alle municipalizzate è stata così offerta l'opportunità di trasformarsi in società per azioni ovvero in aziende speciali, dotate di personalità giuridica e autonomia imprenditoriale. Con la legge n.498/1992, si prevede anche che gli enti locali possano cedere la maggioranza delle società appositamente create.

Successivamente, con la legge n.127/1997 (più comunemente nota come "Bassanini bis"), sono state semplificate le procedure per la trasformazione in S.p.A, prevedendo un limite di due anni per l'apertura del capitale ai privati. Una privatizzazione formale che nella stragrande

maggioranza dei casi non è però coincisa con una dismissione sostanziale. A fronte della trasformazione di massa in S.p.A., passate dalle 22 del 1995 alle oltre 400 del 2001 (Spadoni, 2002), sostanzialmente nullo è stato il numero di privatizzazioni effettive, con la perdita di controllo pubblico. Con il risultato, peraltro, che ben poco del valore complessivo delle aziende pubbliche locali di rilevanza industriale, stimato solo pochi anni addietro in quasi centomila miliardi (vedi tabella), è stato realizzato (a beneficio delle stesse comunità locali).

Tabella 10. Liberalizzazione del servizio pubblico

Settore	10 anni	20 anni	30 anni	40 anni
Trasporti Pubblici Locali	20.885	21.410	21.801	22.092
Acqua	15.706	18.992	21.435	23.256
Rifiuti	10.801	12.368	13.535	14.403
Distribuzione Energia Elettrica	10.759	13.846	16.143	17.852
Distribuzione Gas	14.902	17.544	19.509	20.972
Totale	73.053	84.159	92.424	98.573
Totale indicizzato	74,1	85,3	93,7	100
Var. (%)	-25,9	-14,6%	-6,2%	-

Fonte: elaborazione Nomisma su dati Confservizi Cispel, 1999

Tabella 11. Servizi Locali

Totale generale	1997	1998	1999	2000	2001	2002
					Stime	Stime
Società di capitale	56	90	151	279	405	448
Totale ricavi delle vendite e prestazioni	14.031	14.913	16.721	18.737	20.993	21.565
Totale costi	16.037	16.211	17.706	19.573	22.663	23.280
<i>di cui costi del personale</i>	6.110	5.909	5.850	5.882	7.764	7.958
Risultato operativo	131	1.194	1.019	1.086	1.349	1.367
Totale addetti	156.118	155.629	154.120	159.260	158.421	157.026

Fonte: CISPEL 2002

Anche se il discorso delle privatizzazioni deve andare di pari passo con quello non meno importante della liberalizzazione del settore. Che poi consiste nel garantire eguale trattamento ai vari competitori, nelle situazioni concorrenziali, e, più comunemente nel caso dei servizi pubblici locali, gare ad evidenza pubblica, nelle situazioni di monopolio.

La scelta dei concessionari attuali è avvenuta con procedura aperta solo nel 16% dei casi (Spadoni, 2002). Oltre che alla licitazione privata (16%), molto più spesso si è fatto ricorso al rinnovo *tout court* (42%) oppure alla trattativa privata (26%).

4.2. L'art.35 della Finanziaria 2002

L'art.35 della Finanziaria 2002 prevede una generalizzazione della procedura di gara a evidenza pubblica per tutti i servizi pubblici locali a "rilevanza industriale" (anche se la distinzione non sempre è chiara, essendo stata peraltro rinviata al regolamento attuativo del Governo che, nonostante fosse stato espressamente previsto entro il giugno del 2002, non ha ancora visto la luce, un ritardo che di per sé mina gravemente ogni intento deregolatorio).

Per incentivare (debolmente) gli enti locali a vendere le proprie partecipazioni nelle società erogatrici di servizi, si prevede che la cessione non comporti effetti sulla durata della concessione e degli affidamenti in essere. Quella che è dichiarata assolutamente incedibile, è invece la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, a parte vendite di quote di minoranza delle società di capitali a cui gli *assets* vengono conferiti.

Si lascia poi alle discipline di settore la separazione tra gestione della rete e erogazione del servizio, fermo restando che viene "garantito l'accesso alla rete a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi".

Il punto più controverso e, per certi versi, cruciale dell'art.35 è nella previsione del regime transitorio. Che, come regola generale tassativa, viene fissato tra 3 e 5 anni, periodo terminato il quale si deve procedere in ogni caso ad una gara ad evidenza pubblica.

Sono però ammessi quattro eccezioni, per favorire la crescita dimensionale delle imprese di servizi e il processo di dismissione. Il cumulo delle varie condizioni che fanno scattare l'estensione temporale può procrastinare l'inizio del nuovo regime ad un totale di 10 anni.

Un intervallo di tempo, determinato certamente da nobili fini, che tuttavia può essere esiziale per le prospettive del settore delle *public utilities* locali. Un settore peraltro determinante per la qualità della vita dei consumatori e per la competitività delle imprese, in un mondo globalizzato dove la concorrenza tra aziende di Paesi diversi si gioca in misura determinante sulla capacità di disporre di servizi e infrastrutture più efficienti. Per questo, l'obiettivo dell'aumento della contendibilità dei mercati dei servizi pubblici locali non può essere rinviato *sine die* ma deve avvenire il prima possibile. Minimizzando la lunghezza dei regimi transitori, a condizioni di neutralità finanziaria per gli operatori attualmente sul mercato (prevedendo quindi rimborsi sul valore residuo degli ammortamenti). Anche perché l'*institutional design* ottimale o quasi-ottimale delle aste e dei contratti di servizio non è qualcosa che possa avvenire dalla sera alla mattina ma richiede un certo

lasso di tempo e probabilmente dovrà procedere *by trial and error* (per questo, è consigliabile ripetere le gare spesso, soprattutto in una prima fase, garantendo anche in questo caso un rientro degli investimenti effettuati dal gestore uscente, con pagamento stabilito a priori di eventuali differenze da parte dell'entrante).

L'argomento dimensionale, simile a quello relativo all'*infant industry* nell'ambito della teoria del commercio internazionale e motivato anche dalla necessità di attuare economie di scala e di scopo rispetto all'assetto estremamente parcellizzato attuale, sconta peraltro un grave difetto d'origine. Aniché determinare un aumento dell'efficienza delle imprese, il periodo cuscinetto può comportare effetti di segno opposto. Come dimostra la Scuola di *Public Choice*, all'allungamento del periodo transitorio diminuiscono le possibilità che, al suo scadere, una effettiva apertura del mercato abbia luogo. Infatti, la coalizione degli interessi di parte disporrà di più tempo e più risorse per effettuare pressioni sui *policy-makers* locali. La lista di disposizioni di leggi nazionali, da implementare localmente, rimaste lettera morta, nonostante l'indicazione di scadenze precise, è peraltro molto lunga. Solo la fissazione di date molto ravvicinate, valide per tutti, può indurre gli enti locali a procedere disciplinatamente sulla via della completa apertura dei mercati dei servizi locali.

4.3. Come conciliare, fin dalla Finanziaria 2003, l'accelerazione del processo di liberalizzazione con l'autonomia decisionale degli enti locali

L'art.35 è stato accusato da alcune Regioni ed enti locali di ledere il principio di sussidiarietà, comprimendo competenze che spettano a livelli di Governo inferiori a quello nazionale. E' facile prevedere che condizioni ancora più restrittive decise dalla normazione nazionale, come sarebbe la compressione dei tempi del regime transitorio, potrebbe portare ad una frizione ancora più marcata con gli enti territoriali. In realtà, come è noto, la tutela della concorrenza è rimasta una competenza esclusiva dello Stato, secondo l'art.117 del nuovo testo costituzionale (che prevede inoltre la piena potestà statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e nel diritto societario).

Al di là della rilevanza giuridica del problema, non se ne può tuttavia disconoscere quella politica, in una fase delicata delle relazioni tra i diversi livelli di Governo, dovuta in buona misura alla necessità di attuare politiche restrittive sul versante della spesa pubblica.

Per questo, in parziale (ma certamente non totale) sostituzione di una normativa cogente più restrittiva dell'attuale, si potrebbe pensare ad un meccanismo di incentivi che premi gli enti locali "virtuosi", cioè quelli che accettano di liberalizzare prima della scadenza e cedono il controllo delle aziende di gestione (dove la soglia del controllo va stabilita di concerto dal Ministero dell'Economia e dal Ministero delle Attività Produttive). A questo proposito, si potrebbe pensare di

rendere meno stringenti i vincoli del patto di stabilità interno. Un incentivo di indubbio peso che risponde anche ad una logica finanziaria di lungo periodo: l'apertura dei mercati è un fattore di crescita dell'economia e quindi anche delle entrate fiscali così come la cessione del controllo riduce le possibilità di indebitamento futuro degli enti territoriali.

Un modo, quindi, per rendere fin d'adesso più "intelligente" il Patto di stabilità interno, che nell'impianto attuale si fonda su meccanismi funzionali e di buon senso ma statici e di breve periodo. Inoltre, la previsione di meccanismi premiali, anche se comporta alcuni oneri per lo Stato (che in questo caso comunque si verrebbero a determinare presumibilmente negli anni successivi al 2003), consoliderebbe il Patto come un meccanismo credibile tra parti stabilmente impegnate per il rigore finanziario piuttosto che un'abile soluzione d'emergenza dal futuro incerto.

Inoltre, per potenziare ulteriormente gli incentivi a vendere (e anche per evitare anacronistiche pubblicizzazioni), si potrebbero imporre vincoli territoriali sui nuovi investimenti delle società a prevalente capitale pubblico, a cui sarebbe quindi preclusa l'entrata su mercati diversi da quello d'origine.

5. Incentivi alle imprese: riflessioni per una azione di riforma

Le recenti polemiche sollevate dalla proposta di legge finanziaria presentata dal Governo hanno riportato al centro del dibattito di politica economica la questione degli incentivi alle imprese. Dopo la lunga stagione dell'intervento straordinario, e le controverse evoluzioni della politica di sviluppo realizzatisi negli anni '90, questo tipo di interventi ha infatti assunto nel tempo rilievo crescente.

Le masse finanziarie in gioco sono rilevanti. Si pensi solo che nel quadriennio 1997-2000, l'intero sistema agevolativo a favore degli investimenti d'impresa ha infatti erogato 171 mila miliardi e che nel solo anno 2000 le agevolazioni, sebbene in calo rispetto agli anni precedenti, hanno toccato la cifra di 31.700 mld. Nel 1999 il rapporto tra l'ammontare complessivo degli investimenti agevolati e il totale degli investimenti fissi lordi (al netto delle attività della pubblica amministrazione) ha superato il 16%.

Al di là della dimensione finanziaria, importante è il ruolo che questa strumentazione ha assunto tra gli interventi volti a promuovere le dinamiche di crescita delle regioni in ritardo di sviluppo e, in particolare, di quelle del Mezzogiorno. Basti solo pensare che nel 2001 il Ministero delle Attività Produttive indicava in 519 il complesso delle forme di agevolazioni attive. Accanto a un ampio insieme di interventi genericamente rivolti a favorire lo sviluppo produttivo attraverso aiuti agli investimenti, alla creazione d'impresa o ai consorzi (il 46% degli interventi e il 79% delle risorse è finalizzato a questi obiettivi), significativa è la presenza di azioni che si rivolgono all'internazionalizzazione, di interventi che mirano all'equilibrio finanziario delle imprese, di azioni a favore della ricerca e dello sviluppo, di azioni mirate alla razionalizzazione di settore, alla riconversione produttiva, alla riduzione di capacità produttive.

Numerosi sono gli elementi di incertezza sull'efficacia che questo flusso di trasferimenti ha nel modificare in modo adeguato e corretto i comportamenti delle imprese. Oltre che sul bilancio pubblico, gli incentivi hanno però implicazioni importanti sia sotto il profilo strettamente macroeconomico che sulle dinamiche di sviluppo, specie per quel che riguarda le regioni meridionali.

Ben venga dunque un intervento di riordino. Una tale azione non può, tuttavia, basarsi solo su un taglio indiscriminato dei flussi finanziari in gioco.

Quel che è importante, invece, è una immediata azione di riordino del sistema degli incentivi che sia in grado di porre rimedio alla situazione di grande confusione in essere, migliorando, da un

lato, il grado di incisività di questi strumenti, dall'altro, il quadro di finanza pubblica che a questi stessi strumenti è associato.

5.1. Tratti e cifre della politica di aiuti alle imprese

Il sistema di incentivazioni a favore delle imprese oggi in essere presenta ambiti di operatività estremamente variegati.

Gli strumenti a disposizione sono numerosi, così come molte sono le finalità a cui gli interventi mirano, le modalità di incentivazione, le forme di finanziamento.

Multiformi sono le tipologie di spesa agevolate, i tipi di agevolazione offerta, le modalità di trasferimento a favore dei beneficiari. Si può così distinguere tra provvedimenti che danno agevolazioni a fronte di investimenti e provvedimenti che offrono sostegno per le spese in conto esercizio; partecipazioni al capitale, oppure contribuzioni in conto capitale o in conto interessi, agevolazioni di pagamento canoni, garanzie, mutui; erogazioni dirette, erogazioni tramite il sistema creditizio, crediti di imposta.

Forte inoltre è la differenziazione rispetto al modo in cui tali politiche incidono nelle diverse aree del Paese. Se si considerano i soli stanziamenti nei bilanci pubblici, oltre il 60% delle risorse dedicate a questi interventi è infatti rivolto alle aree depresse del Paese. Per quanto riguarda gli impegni e le erogazioni, nel corso del 2000 le aree depresse del paese hanno assorbito rispettivamente 3.194 e 3.526 miliardi di lire. L'intensità media degli aiuti a livello nazionale ha raggiunto nel 2000 il 28%. Il dato assume valori sensibilmente più elevati nel Mezzogiorno (59%) per effetto dei maggiori livelli di aiuto riservati alle regioni Obiettivo 1 rispetto al centro-nord ove il dato si arresta al 20%.

Ugualmente articolato è il sistema delle competenze che presiede alla gestione di questi strumenti. I dati forniti nel 2001 dal Ministero delle attività produttive indicavano 97 strumenti di incentivazione nazionali in essere, compresi gli aiuti nazionali trasferiti alle Regioni per effetto delle riforme Bassanini, per un totale complessivo di stanziamenti di bilancio 2000 pari a circa 8 Meuro. 422 sono invece gli aiuti di carattere regionale, ai quali corrispondono stanziamenti per circa 1 Meuro.

La situazione tiene conto, ovviamente, del decentramento recentemente attuato con il D.Lgs. 112/98. Molti importanti sistemi di incentivazione sono stati infatti trasferiti alle Regioni. Tra questi: la l. 949/52 (Prestiti Artigiancassa), la l. 1329/65 (Sabatini), la l. 49/85 (Marcora), la l. 341/95, la l.449/97, e la l.266/97, mentre le risorse a essi attribuite sono confluite in un Fondo Unico a ripartizione regionale.

Questo variegato panorama appare ancor più complesso se si considera la numerosità degli attori istituzionali coinvolti in queste politiche. I 97 provvedimenti che operano su base nazionale sono affidati infatti a nove amministrazioni centrali di riferimento. In molti casi, tuttavia, l'attuazione degli interventi non è curata in proprio dall'Amministrazione, ma è demandata a soggetti terzi (pubblici o a partecipazione pubblica). Nel complesso, di ulteriori nove soggetti i quali portano a 18 il numero degli Enti coinvolti nella sola gestione dei soli interventi di carattere nazionale.

A questo numero vanno poi aggiunte le 20 Regioni e le due Province Autonome di Trento e Bolzano, le quali costituiscono le amministrazioni di riferimento per l'attuazione dei 422 provvedimenti a carattere regionale. Anche qui tuttavia, come in sede centrale, le amministrazioni demandano spesso le responsabilità gestionali a organismi terzi.

A fronte di una situazione molto variegata sotto il profilo normativo, ugualmente disarticolata appare la situazione sotto il profilo dell'attuazione. Si pensi solo che nel quadriennio 1997-2000, l'80% delle risorse per aiuti alle imprese si è concentrata su soli 15 interventi, ovviamente di valenza nazionale. Per contro, un buon numero di normative risultano non essere operative: nel 2001 ben 23 interventi nazionali e 135 regionali erano infatti classificati come non operanti, oppure caratterizzati da un'operatività residuale.

5.2. Concorrenza o spiazzamento?

In assenza di una chiara distinzione dei ruoli, capace di fare chiarezza su chi è chiamato a decidere, la contemporanea presenza di tanti livelli di governo e molteplici soggetti istituzionali produce un inevitabile accavallamento di ambiti di azione, di parametri di selezione, di regole di attuazione.

Ne deriva che il grado di incisività di ogni singola azione è condizionata, oltre che dalle decisioni di chi ne ha la responsabilità, anche dall'evolvere - e dal mutuo combinarsi - delle politiche promosse e gestite dai tanti altri soggetti istituzionali che, a diverso titolo, operano sullo ambito territoriale e/o settoriale.

Certamente l'esistenza di una qualche concorrenzialità tra strumenti e tra istituzioni non è di per sé dannosa. Essa può infatti indurre le Amministrazioni a predisporre procedure interne più efficienti, a sburocratizzarsi nei rapporti con l'utenza, a rendere più trasparenti le proprie procedure.

Questo è, tuttavia, vero fino a un certo punto. Inevitabilmente, infatti, la competizione tra *policies* agisce sul grado di variabilità delle regole, delle convenienze relative e delle competenze istituzionali. Di qui il prodursi di cattiva informazione e di un aumento del grado di incertezza di chi è potenzialmente interessato a questo tipo di interventi.

La conseguenza è il pericolo di disorientamento e - parallelamente - del determinarsi di fenomeni di selezione al contrario che fanno sì che agli incentivi arrivino solo le imprese più affermate, meglio informate, meno bisognose del sostegno pubblico.

Il fenomeno rappresenta, peraltro, uno dei motivi (anche se non il solo) alla base del grado di insufficiente efficacia che caratterizza la macchina amministrativa preposta a gestire queste politiche. La presenza di casi in cui una stessa iniziativa viene canalizzata su più linee di intervento obbliga infatti l'amministrazione a dare corpo a severi meccanismi di controllo, i quali risultano costosi in termini di risorse, di tempi, di appesantimento delle procedure di attuazione.

Il prevalere di un quadro frammentato e in perenne evoluzione induce inoltre l'utenza a diffusi fenomeni di arbitraggio tra strumenti. Di qui i pericolosi effetti negativi sulle scelte di investimento generati dal diffondersi di un'attesa di non-coerenza dei comportamenti dell'operatore pubblico. In questa situazione le imprese interessate oggi a investire potrebbero infatti essere indotte a posticipare la loro decisione nella speranza che una nuova - più vantaggiosa - agevolazione venga a rendere ancora più favorevole il quadro delle scelte.

5.3. Modelli di governance e gradi di efficacia ed efficienza delle politiche

Il quadro che emerge da una rapida ricognizione del panorama delle politiche di aiuto alle imprese è dunque caratterizzato da evidenti gradi di frammentazione e incertezza. Di qui, dunque, l'esigenza di una azione di riorganizzazione profonda che sia in grado di dare organicità in una situazione in cui troppi sono gli obiettivi perseguiti, le competenze in gioco, gli strumenti attivi.

Tutto questo non può - e non deve - significare l'omogeneizzazione delle politiche e la rinuncia a rispondere a particolari esigenze con azioni mirate, in grado di adattare l'azione alla precisa conformazione delle problematiche in atto nei diversi contesti. Un tale orientamento risulterebbe infatti in palese contraddizione con quello sviluppo in atto in gran parte del Paese - Mezzogiorno compreso - in cui un ruolo fondamentale è affidato al tessuto di piccola e media impresa, caratterizzata da un forte radicamento nel territorio e dalla capacità di usare in modo appropriato le risorse, i saperi, i tessuti relazionali presenti sul territorio.

Le politiche dello sviluppo non possono dunque prescindere dal coinvolgimento di tutti i livelli di governo e gli attori istituzionali in gioco.

E, tuttavia, c'è la necessità che questo gioco trovi delle forme di regolazione che consentano di definire con certezza gli ambiti di azione, le sfere di competenza, i ruoli.

E' infatti solo stabilendo delle regole generali chiare, che siano capaci di stabilire delle linee di confine tra l'ambito di operatività dello Stato e quello delle Regioni, e tra questo e quello degli Enti subregionali, che i soggetti imprenditoriali potranno sapere senza difficoltà chi - nelle diverse

situazioni - rappresenta l'autorità a cui compete il ruolo di governo, quali le modalità di intervento praticabili, quali i percorsi per acquisire un'informazione corretta, tempestiva, aggiornata.

Tutto questo, evidentemente, solleva il tema della perimetrazione delle sfere di competenza, ovvero della definizione degli ambiti di politica dello sviluppo da assegnare all'autorità centrale, alle Regioni, agli Enti locali subregionali.

Non si tratta, evidentemente, di una questione semplice. Né si può ragionevolmente pensare che un tema di questa natura possa trovare una risposta univoca. E, tuttavia, alcune considerazioni consentono di stabilire importanti elementi di giudizio per tracciare - quantomeno in via generale - delle linee di demarcazione tra gli ambiti assegnati ai diversi soggetti istituzionali coinvolti.

Va osservato, in primo luogo, come il progressivo affermarsi - anche nelle regioni in ritardo di sviluppo - di una realtà produttiva che fa leva su un tessuto di PMI assegni un'importanza determinante a politiche e interventi capaci di interpretare la realtà territoriale, di stabilire con precisione la natura e la dimensione dei fabbisogni, di dare risposte tempestive e appropriate.

La questione risulta particolarmente critica in tutte le situazioni in cui la struttura produttiva è caratterizzata da imprese di dimensione estremamente limitata, caratterizzate da prospettive di crescita tanto favorevoli quanto incerte. In questi casi l'azione di governo non può limitarsi solo a valutare la situazione esistente (che non c'è, o che è appena decollata) e a consolidarla. Quel che serve invece è un'azione che vada al di là dei tradizionali strumenti di finanziamento, prevedendo azioni di potenziamento infrastrutturale, di accompagnamento gestionale, di formazione, di promozione.

Simile è il caso delle politiche volte a incentivare l'aggregazione tra le imprese. Qui, al pari delle situazioni di *start-up*, la necessità che l'intervento pubblico dia vita a un'iniziativa di carattere strategico impone all'operatore pubblico una conoscenza del territorio e della sua realtà. Solo così, infatti, esso sarà in grado di capire fino in fondo la portata dell'azione proposta, identificando e valutando il suo grado di efficacia e di incisività.

Quanto fino a qui illustrato porta dunque a concludere che la vicinanza al territorio e la capacità di leggere i fenomeni imprenditoriali e le difficoltà con cui questi si confrontano rappresentano elementi fondamentali di una politica di promozione dello sviluppo che voglia fare leva sulle capacità imprenditoriali presenti in sede locale, sulle vocazioni del territorio e sulle sue risorse.

D'altro canto è assolutamente indubbio che l'efficacia degli strumenti di intervento è strettamente collegata alle modalità di organizzazione delle procedure di accesso e ai modi con cui è gestito il processo amministrativo da cui essi derivano.

Così un disegno istituzionale centralizzato, capace di beneficiare di sufficienti economie di scala, può garantire quei requisiti di trasparenza, di equità, di rigore tecnico-economico che rappresentano un requisito essenziale per assicurare efficacia all'azione di incentivazione.

Migliore è la selezione migliori sono infatti gli interventi a cui si dà vita. D'altro canto la previsione di una selezione appropriata agisce positivamente sulle aspettative dei potenziali beneficiari inducendo le imprese che non sono in possesso di progetti a non presentare le proposte, con tutti i vantaggi che ciò comporta sul processo di attuazione.

Modalità precise e ben specificate contribuiscono, inoltre, a rendere celere il meccanismo di attuazione-spesa, rendendo anche per questa via meno incerte le aspettative dei potenziali beneficiari. Di qui l'effetto positivo che si viene a produrre sui comportamenti dei soggetti coinvolti e, conseguentemente, sulle modalità e sulla celerità di avanzamento amministrativo degli interventi.

Scegliere quale sia il livello di governo a cui affidare le politiche di aiuto alle imprese non rappresenta dunque solo un nodo politico. Tale scelta può infatti avere importanti ripercussioni sulle modalità di attuazione degli interventi. Così, se verranno privilegiati i governi locali, le azioni promosse saranno più facilmente dotate di un buon grado di conoscenza del territorio, anche se spesso si tratterà di politiche che potranno denunciare problemi di ordine organizzativo e di gestione. Al contrario, se gli incentivi saranno affidati all'autorità centrale, ci troveremo di fronte a interventi ben congegnati sotto il profilo metodologico, anche se facile sarà il caso di errori dovuti a difficoltà di valutazione.

Tutto questo ci porta a dire che la numerosità e la dimensione delle iniziative di incentivazione a cui dar vita rappresentino uno dei fattori decisivi per decidere quale sia il livello di governo più appropriato per la loro gestione.

Nel caso di interventi rivolti a una platea di imprese di piccola-piccolissima dimensione, l'intervento non potrà che prevedere che la gestione sia affidata ai livelli di governo regionali o sub-regionali che meglio di altri sono in grado di interpretare la realtà locale. A fronte di costi organizzativi relativamente maggiori (minore efficacia), significativo sarà infatti il guadagno di efficienza conseguibile in virtù di una maggiore conoscenza della realtà su cui si opera.

Opposto è invece il caso di politiche rivolte a una ampia platea di potenziali beneficiari, contraddistinti da caratteri dimensionali maggiori. Qui, a fronte di limitati vantaggi informativi derivanti da una gestione locale delle politiche, rilevanti potranno invece essere le economie di scala di ordine organizzativo collegate a un intervento a largo spettro.

5.4. Indicazioni per un'azione di riforma della materia

Date queste premesse, le linee di indirizzo lungo cui sviluppare un'azione di riordino dell'intera materia possono essere riassunte in tre semplici affermazioni:

- favorire una razionalizzazione degli strumenti che sia in grado di recuperare adeguati livelli di efficienza amministrativa;
- articolare in modo corretto gli spazi di competenza dei diversi livelli di governo;
- completare il processo di regionalizzazione degli strumenti trovando soluzioni che, da un lato, consentano di governare il cambiamento senza introdurre pericolose discontinuità amministrative e, dall'altro, definiscano chiari percorsi per l'avvicendamento delle competenze.

Tutto questo presuppone un'iniziativa forte non solo da parte dello Stato, ma soprattutto da parte delle Regioni, all'interno di una vasta azione di dialogo e di collaborazione tecnica di tipo interistituzionale.

D'altro canto un'azione di riordino della materia non può essere elaborata con lo strumento della legge statale di semplificazione poiché, con l'entrata in vigore del titolo V° della Costituzione ed in particolare degli artt. 117 e 119, la materia industria rientra nella competenza esclusiva delle Regioni.

In questo ambito andrebbero peraltro riconsiderati tutti gli strumenti di programmazione negoziata previste dalla legge 662/96, fermo restando il potere delle Regioni di attivare l'uno o l'altro strumento o definirne di nuovi.

Nel quadro della stessa collaborazione interistituzionale potrebbe inoltre essere demandato il compito di definire le competenze dello Stato su quei "programmi complessi tendenti a promuovere lo sviluppo economico e a rimuovere gli squilibri economico-sociali di determinati territori", previste dall'art. 119 della Costituzione, per le quali è prevista la facoltà dell'autorità centrale sia di destinare risorse aggiuntive che di organizzare interventi speciali.

Si tratterebbe, anche in questo caso, di definire delle forme di collaborazione tra livelli di governo da realizzarsi prevedendo delle forme appropriate di consultazione delle Regioni e di recepimento da parte dello Stato di proposte emerse in sede regionale.

PUBBLICAZIONI FREE

30 maggio 2002

Rapporto di Primavera 2002
Previsioni, Regole di bilancio e Politica fiscale

1-2 marzo 2002

Conferenza internazionale “The Southern East-West Corridor”
VIU Venice International University

20 settembre 2001

Quarto Rapporto FREE sulla politica economica in Italia

19 aprile 2001

Conferenza “La crisi degli enti scientifici
e delle strutture esperte per lo sviluppo sostenibile

15 marzo 2001

Seminario – L'Italia per la difesa europea

15 febbraio 2001

Il conflitto ambientale e la decisione politica
Manifesto per uno sviluppo sostenibile

8 febbraio 2001

Terzo Rapporto FREE sulla politica economica in Italia

26 gennaio 2001

Manifesto del Lavoro in un'economia sociale di mercato

19 dicembre 2000

Dossier di FREE:
La riorganizzazione delle funzioni e dei compiti dei ministeri

13 ottobre 2000

Secondo Rapporto FREE sulla politica economica in Italia

11 luglio 2000

Primo Rapporto FREE sulla politica economica in Italia

Le pubblicazioni FREE sono scaricabili dal sito

www.freefoundation.com