



ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

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

Lunedì, 14 ottobre 2002

**SU
Documenti di bilancio per il periodo 2003 - 2005**

Il peggioramento del quadro congiunturale rispetto a luglio potrà differire i tempi della ripresa

Le informazioni congiunturali rese disponibili negli ultimi due mesi e mezzo e gli andamenti degli indicatori anticipatori a breve termine delineano una dinamica dell'economia italiana peggiore di quella ipotizzata fino allo scorso mese di luglio. Incidono sul deterioramento del quadro previsivo nazionale sia una ripresa internazionale più lenta di quella che veniva prospettata fino all'inizio dell'estate, sia la persistente debolezza delle componenti interne della domanda aggregata.

Il quadro internazionale

Dopo il forte rimbalzo registrato tra la fine del 2001 e l'inizio del 2002, l'economia mondiale ha rallentato il passo a partire dai mesi primaverili. La frenata è stata determinata, nel secondo trimestre, dal ridimensionamento della crescita americana e dal mancato decollo di quella europea. Le rinnovate difficoltà congiunturali internazionali non sembrano tanto da ricondurre alle ripercussioni dell'11 settembre – da cui le principali economie si sono, anzi, riavute con notevole prontezza –, quanto agli *shock* di borsa, originati dagli scandali finanziari negli Stati Uniti, che hanno finito con l'incidere sulle decisioni di spesa degli operatori delle economie industriali attraverso il deterioramento del clima di fiducia, l'emergere di effetti ricchezza negativi, l'inasprimento delle condizioni di finanziamento per le imprese. Il nervosismo dei mercati è stato ulteriormente amplificato, a partire dall'estate, dai timori connessi al peggioramento delle prospettive concernenti l'Iraq, con il conseguente accumulo di scorte petrolifere da parte degli Stati Uniti e il contestuale innalzamento delle quotazioni del greggio. La probabilità di un conflitto si intreccia, peraltro, con l'andamento dell'economia americana: quest'ultima, secondo alcuni osservatori, potrebbe infatti rafforzarsi solo attraverso una massiccia cura di tipo keynesiano; gli ingenti impegni di spesa, per affrontare una guerra di durata relativamente breve (e con auspicabili ripercussioni limitate sul prezzo del greggio), rientrerebbero, indubbiamente, in questa tipologia di intervento anticiclico.

L'insieme di tali evoluzioni ha condotto a un affievolimento della crescita globale. Le indicazioni che emergono, in questo scorcio del 2002, nelle principali aree economiche evidenziano una fase di forte incertezza congiunturale; essa non sembra, però, implicare né un annullamento della prospettiva di ripresa, né una

ricaduta nella recessione, ma un differimento al prossimo anno della fase di rinvigorimento dell'espansione mondiale.

Negli Stati Uniti – pur in presenza di una forte flessione della borsa, del calo della fiducia e di un andamento sfavorevole del mercato del lavoro – i consumi privati, grazie anche ad aggressive politiche commerciali, hanno continuato a mostrare, nel corso dell'estate, un'evoluzione positiva. Essi dovrebbero avere sospinto l'economia americana, nel terzo trimestre, su un buon ritmo di crescita che difficilmente, però, potrà essere mantenuto anche nell'ultima parte dell'anno. Un ulteriore sostegno è finora venuto dalla domanda di abitazioni, stimolata dai bassi tassi d'interesse, e dalla spesa pubblica, soprattutto militare, che ha avuto un'accelerazione dopo l'11 settembre. Gli investimenti delle imprese hanno, invece, continuato a mostrare un'accentuata debolezza, risentendo dell'eccesso di capacità accumulata, della caduta dei mercati azionari, dell'andamento deludente dei profitti aziendali e delle incertezze derivanti dalla prospettiva di guerra all'Iraq. Mentre nel corso della recessione del 2001, erano soprattutto gli acquisti delle imprese di beni ad alta tecnologia (*ICT*) a puntare nettamente verso il basso, correggendo gli eccessi degli anni precedenti, nel 2002 questa tipologia di spesa ha mostrato un miglioramento e sono, invece, risultati in forte flessione gli acquisti di macchinari e attrezzature. Gli investimenti svolgono un ruolo cruciale nell'indirizzare, in un senso o nell'altro, l'attuale fase del ciclo americano: il graduale recupero del processo di accumulazione potrebbe infatti conferire robustezza e continuità alla ripresa americana, favorendo il miglioramento nel mercato del lavoro e innalzando il tono generale dell'economia; il mancato risveglio di questa componente di spesa renderebbe, invece, problematica la prosecuzione dell'evoluzione positiva dell'economia statunitense e richiederebbe, presumibilmente, un ulteriore intervento di stimolo da parte della *Federal Reserve*.

Nella zona euro, dopo la flessione registrata nell'ultimo trimestre del 2001, il PIL è aumentato nei primi sei mesi a un ritmo congiunturale dello 0,4%, inferiore a quello americano e insufficiente a innestare un deciso rilancio del tasso di sviluppo dell'area. I segnali più recenti mostrano una situazione economica ancora altalenante e tale da non comportare accelerazioni significative nel corso del secondo semestre. Gli indicatori di fiducia delle imprese risultano in calo sensibile nelle due grandi

economie (Francia e, soprattutto, Germania), mentre il clima di opinione dei consumatori appare, nelle indagini di settembre, in lieve recupero, dopo il peggioramento registrato nei mesi estivi, a riflesso dei timori sul fronte della disoccupazione e della percezione, da parte delle famiglie, di una dinamica inflazionistica persistentemente elevata.

Il principale anello debole dell'evoluzione congiunturale europea continua a essere costituito dall'economia tedesca, dove le tendenze della domanda interna sono risultate calanti nella prima metà dell'anno e gli indicatori di fiducia rimangono orientati in senso sfavorevole. Recenti segnali positivi, per quanto ancora isolati, giungono dal notevole aumento registrato in agosto dagli ordini e dalla produzione industriale (+1,8% su luglio) e dal lieve calo a settembre (il primo a partire da marzo) del numero di disoccupati (attestatosi, in termini destagionalizzati, al 9,8% delle forze di lavoro); questi dati (soprattutto ordini e disoccupazione), presumibilmente risentono in parte di un effetto positivo di rimbalzo conseguente ai disastri prodotti dall'alluvione in ampie zone del territorio tedesco.

Indicazioni lievemente più favorevoli vengono dal Giappone. La lunga fase di involuzione dell'economia sembrerebbe in via di lento superamento, grazie alla ripresa delle esportazioni, trainate dall'accelerazione degli scambi nell'area asiatica. Le componenti private della domanda (consumi e investimenti) restano, però, deboli, mentre il tasso di disoccupazione sale, per effetto dei processi di ristrutturazione, a livelli record nella storia dell'economia giapponese (5,4% nel mese di luglio).

Se la situazione dell'economia mondiale si caratterizza per una marcata incertezza e la presenza di alcuni fattori di rischio – rappresentati dal prezzo del petrolio e dall'instabilità politico-finanziaria in America Latina – pensiamo, tuttavia, che sussistano fondati motivi per prevedere un graduale rafforzamento del ciclo internazionale nei prossimi mesi. In primo luogo, la decelerazione della congiuntura nell'area industriale non si è accompagnata a battute d'arresto nel processo di recupero del commercio internazionale, che appare in questa fase trainato soprattutto dall'espansione dell'Estremo Oriente (Cina, India, ed economie emergenti). In secondo luogo, se è vero che la profonda deflazione degli asset finanziari costituisce un preoccupante elemento di fragilità nelle maggiori economie,

occorre, d'altra parte, considerare che altri asset di tipo reale (gli immobili) hanno sperimentato (negli Stati Uniti, ma anche altrove) rialzi significativi, compensando, in parte, le conseguenze negative dello scoppio della bolla azionaria sulla ricchezza delle famiglie. Infine, le politiche macroeconomiche conservano, soprattutto nell'economia americana, una intonazione espansiva, che potrebbe essere ulteriormente accentuata qualora i segnali di accelerazione dovessero tardare a manifestarsi.

Il quadro previsivo dell'ISAE assume, rispetto allo scenario che veniva ipotizzato in luglio, un rinvio al prossimo anno della fase di irrobustimento della ripresa internazionale, con il progressivo superamento dei fattori di incertezza che hanno frenato gli andamenti dei principali paesi nel 2002. In particolare, il tasso di crescita delle economie OCSE, pari all'1,3% nel 2002, si porterebbe al 2,3% nel 2003. Sull'accelerazione della crescita influirebbero evoluzioni più positive in tutte le principali aree. Negli Stati Uniti, l'incremento del PIL si attesterebbe al 2,5% (2,1% nel 2002), con un certo rinvigorimento, quindi, del ritmo di espansione, che si manterrebbe, però, sostanzialmente al di sotto della dinamica potenziale caratterizzante questa economia (pari a circa il 3,5%). Anche nell'area dell'euro, l'evoluzione economica dovrebbe rafforzarsi, in sintonia con il recupero della crescita internazionale e una graduale accelerazione delle componenti interne della domanda; nelle nostre stime, il PIL della zona euro crescerebbe nel 2003 di circa il 2%, dopo avere sperimentato un aumento leggermente inferiore all'1% nella media di quest'anno.

E' da sottolineare, in proposito, che la congiuntura della zona euro presenta caratteristiche fondamentalmente diverse da quella americana. Mentre negli Stati Uniti l'attuale fiacchezza deriva principalmente da un eccesso di investimenti effettuati negli anni passati, nell'Europa continentale essa è conseguenza del debole andamento della domanda interna e di diffuse rigidità strutturali. Ne consegue che le "cure" per rafforzare la crescita dovrebbero essere differenti nelle due aree. In particolare, nella zona euro non c'è tanto necessità di un intervento di tipo keynesiano, quanto di riforme strutturali che liberino le potenzialità di sviluppo e che diano fiducia e certezze agli operatori.

Le dinamiche produttive dovrebbero risultare maggiormente sostenute fuori dell'area industrializzata, soprattutto a riflesso degli andamenti più favorevoli delle economie emergenti dell'Estremo Oriente e dell'Europa centro-orientale. Il commercio mondiale si espanderebbe approssimativamente del 7% (+2,2% nel 2002).

Questo quadro si basa su un'ipotesi di prezzo del petrolio che incorpora un premio al rischio guerra (commisurato in circa 3 dollari sopra la soglia di equilibrio di 24-25 dollari al barile) nel quarto trimestre 2002 e nel primo trimestre 2003; successivamente, si ipotizza un rientro delle tensioni e un conseguente ridimensionamento delle quotazioni (verso i 25 dollari) negli ultimi tre trimestri del prossimo anno. Tali dinamiche implicano una quotazione del greggio (qualità Brent) di 25,3 dollari al barile nella media del 2002 e di 25,8 dollari nel 2003.

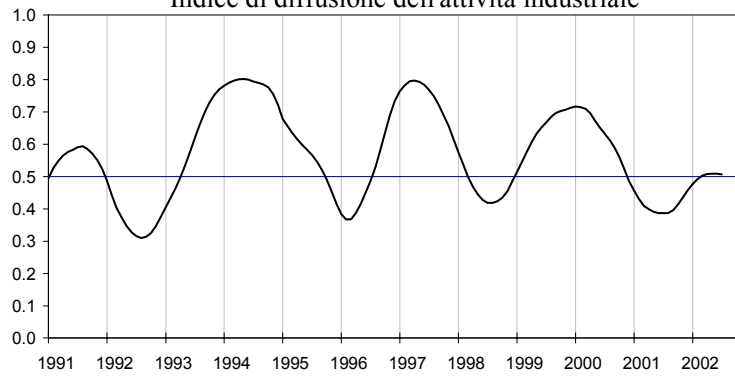
Uno *shock* petrolifero più consistente, ma sempre transitorio – greggio a 33 dollari nei primi tre mesi del 2003 e lento ripiegamento del prezzo nei successivi trimestri, con una media per il prossimo anno pari a 28,5 dollari (circa 3 dollari in più, rispetto alla “base”) – ridurrebbe la crescita dell'area industriale, nel 2003, di circa due decimi di punto. Le ripercussioni sarebbero distribuite in misura sostanzialmente uniforme tra le principali aree ed economie. Queste stime evidenziano l'impatto meccanico dei maggiori prezzi petroliferi, non considerando eventuali, ulteriori ripercussioni negative che potrebbero verificarsi attraverso cali di fiducia degli operatori.

La congiuntura dell'economia italiana

Anche la congiuntura italiana attraversa una fase alquanto incerta. La contrazione della produzione industriale che ha interessato tutto il 2001 e che ha “sforato” sul 2002 può considerarsi esaurita: secondo le nostre stime, il punto di minimo è stato toccato nel febbraio di quest'anno. Si è trattato di una flessione superiore, per durata (14 mesi) e intensità (-3,9%, tra il punto di minimo e quello di massimo), alle due precedenti cadute sperimentate nel 1998 (12 mesi, con una diminuzione pari al 2,1% tra minimo e massimo) e nel 1996 (11 mesi e -3%). Nella storia recente, solo la recessione registrata dall'industria manifatturiera nel 1992-93 è stata più acuta.

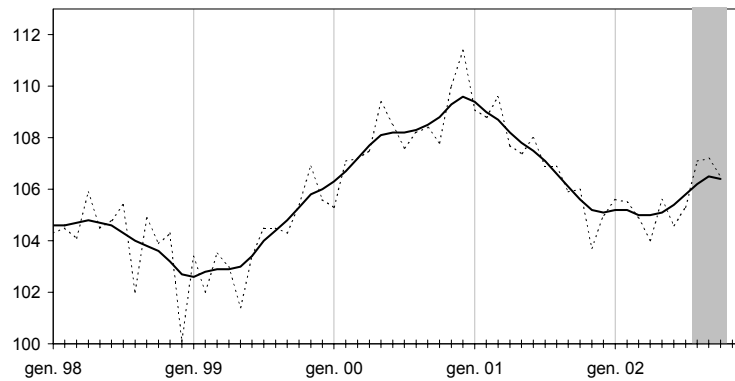
A partire da febbraio è, dunque, iniziata una fase di ripresa dell'industria italiana. Essa è, però, risultata molto contenuta ed appare di esito tuttora incerto.

Indice di diffusione dell'attività industriale



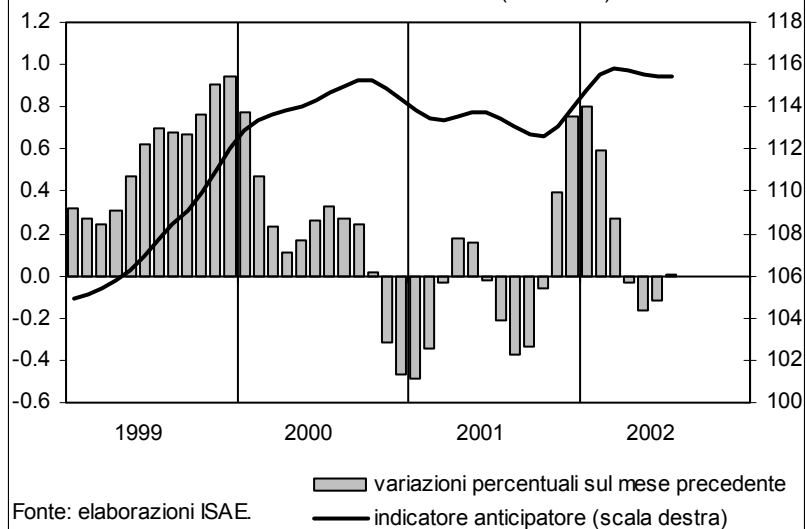
Fonte: Elaborazioni ISAE su dati ISTAT
 Nota: 0 = massima diffusione settoriale della contrazione
 1 = massima diffusione settoriale dell'espansione

Indice della produzione industriale (1)



(1) L'area ombreggiata rappresenta il periodo di previsione
 Fonte: ISTAT ed elaborazioni ISAE su dati ISTAT

INDICATORE ANTICIPATORE (1995=100)



Fonte: elaborazioni ISAE

■ variazioni percentuali sul mese precedente
 — indicatore anticipatore (scala destra)

In particolare, la crescita è stata, fino a questo momento, caratterizzata da andamenti settoriali alquanto differenziati. Il recupero dei livelli di attività ha coinvolto essenzialmente la produzione di beni intermedi e quella dei consumi durevoli, esclusi gli autoveicoli; i beni di consumo non durevoli, invece, hanno visto proseguire la tendenza negativa, come pure quelli d'investimento, seppure a ritmi meno intensi rispetto ai mesi immediatamente precedenti.

L'iniziale accelerazione della produzione dei beni intermedi è spiegabile essenzialmente con la ricostituzione delle scorte di magazzino da parte dei settori "a valle", dopo la battuta d'arresto seguita agli eventi del settembre 2001, presumibilmente in attesa di un recupero di una certa consistenza del quadro complessivo dell'economia. Tuttavia, il ritardo manifestatosi nella ripresa della produzione di beni finali, causato dalla debolezza sia della domanda interna, sia di quella internazionale, ha determinato un successivo ridimensionamento di tale dinamica e una crescente incertezza circa l'evoluzione nel secondo semestre.

A livello ancora più disaggregato, l'attuale fase congiunturale appare particolarmente negativa per i settori degli autoveicoli, del tessile e dell'abbigliamento, delle pelli e calzature, della carta, stampa ed editoria, degli apparecchi elettrici e di precisione. In tutti questi casi non si notano segnali significativi di inversione di tendenza rispetto alla dinamica negativa che aveva caratterizzato il 2001. Tra i pochi settori in espansione si segnalano, invece, l'industria del legno e dei prodotti in legno e la produzione di articoli in gomma e materie plastiche.

L'ISAE ha recentemente messo a punto un nuovo indicatore di diffusione, stimato sulla base degli indici di produzione industriale di 189 settori. Esso fornisce una valutazione del grado di diffusione della crescita dell'attività produttiva tra i settori industriali, assumendo valori compresi tra 0 e 1. Livelli sopra la soglia di 0,5 indicano che la maggioranza dei settori è caratterizzata da andamenti crescenti della produzione e che l'industria nel suo complesso attraversa una fase di espansione; livelli inferiori a 0,5 segnalano, al contrario, una contrazione dell'attività nella maggior parte dei settori e, quindi, nell'aggregato dell'industria. A partire da marzo, l'indice di diffusione mostra valori lievemente superiori a 0,5, coerentemente con lo scenario di

ripresa che si andava delineando a livello aggregato. Tuttavia, nei mesi successivi - l'ultimo dato si riferisce a luglio - l'indice non ha registrato ulteriori miglioramenti, evidenziando difficoltà di consolidamento della crescita.

Alla luce di queste informazioni, le prospettive a breve termine della produzione industriale rimangono incerte. Da un lato, nei mesi precedenti la pausa estiva la ripresa dell'attività è stata estremamente lenta e settorialmente diversificata; dall'altro, i dati di settembre delle inchieste ISAE sul settore manifatturiero sembrano far emergere un quadro leggermente più positivo. Il clima di fiducia delle imprese è tornato a crescere per la prima volta da maggio. I giudizi relativi al livello degli ordini evidenziano un recupero, in particolare con riferimento alla domanda interna. Anche le attese di produzione sono tornate quelle del periodo aprile-maggio di quest'anno. Tali segnali contrastano, però, con il giudizio sfavorevole che gli imprenditori continuano a esprimere circa le tendenze generali dell'economia.

Complessivamente, le previsioni dell'ISAE sulla produzione industriale indicano un terzo trimestre in crescita rispetto al secondo (+1,7% al netto dei fattori stagionali) e un nuovo arresto negli ultimi mesi dell'anno. Il 2002 si chiuderebbe perciò con una flessione produttiva che in media d'anno risulterebbe compresa tra l'1 e il 2% e che farebbe seguito al calo dello 0,6% registrato nel 2001. La flessione nella media del 2002 è la conseguenza dell'eredità negativa proveniente dall'anno precedente e della ripresa notevolmente debole nell'arco dei successivi dodici mesi.

L'evoluzione attesa per l'attività industriale testé descritta sembra trovare un riscontro nell'indicatore sintetico anticipatore - elaborato dall'ISAE sulla base di una metodologia messa a punto congiuntamente con la Banca d'Italia - che stima la dinamica complessiva dell'economia con circa sei mesi di anticipo. Esso mostra un significativo aumento tra la fine del 2001 e marzo di quest'anno che anticiperebbe, quindi, il miglioramento atteso per il terzo trimestre. Successivamente, però, il rialzo si è bloccato e si è, anzi, evidenziato una lieve diminuzione, tra marzo e giugno, dell'indicatore che lascia presagire un nuovo appiattimento della congiuntura economica nella parte finale del 2002. L'ultimo dato dell'indice anticipatore, riferito al mese di luglio, appare in leggero recupero.

Nel complesso, l'insieme di questi andamenti portano l'ISAE a stimare un andamento del PIL nel periodo luglio-settembre migliore rispetto ai precedenti trimestri e una frenata negli ultimi tre mesi dell'anno. A riflesso di tale evoluzione, la crescita media italiana si situerebbe quest'anno allo 0,5%; l'effetto di trascinamento sul 2003 (cioè l'incremento che si otterrebbe il prossimo anno se il PIL rimanesse fermo ai livelli di fine 2002) sarebbe pari a circa mezzo punto percentuale.

Nel confronto con le altre economie europee, la dinamica del PIL dell'Italia tornerebbe, quindi, a collocarsi quest'anno sostanzialmente al di sotto di quella media dell'area euro (+0,8%). Gli *shock* sul fronte dell'offerta, che hanno riguardato in modo specifico l'economia italiana nel corso del 2002, sembrano avere inciso in misura parziale sulla riapertura del divario di crescita con la zona euro: secondo le stime dell'ISAE, la crisi del settore nazionale dell'auto avrebbe finora sottratto 0,06-0,07 punti percentuali alla dinamica annuale del PIL, mentre il deterioramento delle relazioni industriali potrebbe avere influito – attraverso le ore di produzione perse per scioperi aziendali e nazionali – per 0,03-0,04 punti sulla crescita complessiva dell'economia.

Le prospettive dell'economia italiana

Le prospettive dell'economia italiana nel 2003 sono influenzate dalle spinte provenienti dal quadro internazionale, dai modesti effetti di trascinamento derivanti dall'anno precedente e dalle misure adottate dal Governo con la Legge finanziaria per il 2003.

Lo scenario internazionale di graduale miglioramento, descritto in precedenza, e i provvedimenti a favore della domanda interna dovrebbero contribuire a sostenere il recupero della nostra economia nel corso del 2003. Nel complesso, il tasso di incremento del PIL italiano risulterebbe, il prossimo anno, pari all'1,8%; il differenziale di crescita nei confronti dell'area dell'euro si restringerebbe a due decimi di punto.

La dinamica dell'economia italiana dovrebbe risentire di andamenti più favorevoli, rispetto al 2002, in quasi tutte le componenti della spesa finale. In particolare, il sostegno più forte alla crescita dovrebbe provenire dalla domanda interna al netto

delle scorte che “fornirebbe” 1,9 punti all’aumento del PIL nel 2003; tale contributo era stato pari a zero lo scorso anno. Un relativo miglioramento dovrebbe interessare anche le esportazioni nette, il cui apporto, da negativo nel 2002 (per 0,1 punti), diverrebbe praticamente nullo il prossimo anno. Le scorte, che stanno sostenendo per intero la crescita economica del 2002, tornerebbero invece a registrare un decumulo, che sottrarrebbe circa un decimo di punto alla variazione complessiva del PIL.

La domanda interna, dopo le forti difficoltà registrate nell’ultimo anno e mezzo, dovrebbe, dunque, presentare un rafforzamento, che si accentuerebbe nella seconda metà del 2003. I consumi delle famiglie residenti sarebbero, in particolare, alimentati dall’espansione del reddito disponibile. Influirebbero positivamente su quest’ultimo le misure di riduzione delle aliquote IRPEF per gli scaglioni di reddito più bassi, previste nella Legge finanziaria per il 2003 come primo modulo della riforma fiscale, e l’aumento della massa salariale, conseguente alla crescita dell’occupazione e agli incrementi retributivi. Anche l’attesa decelerazione dell’inflazione potrebbe contribuire al sostegno dei consumi privati, soprattutto se tale rallentamento si accompagnerà a un contemporaneo ridimensionamento della percezione di elevata inflazione – superiore a quella registrata dall’ISTAT – che, nel corso del 2002, ha contribuito a frenare le decisioni di spesa delle famiglie. Nella nostra previsione, i consumi privati aumenterebbero dell’1,8% in media d’anno, dopo essere rimasti praticamente fermi nel 2002. A seguito di questi andamenti, la propensione al consumo, diminuita per effetto dell’incertezza sia nel 2002 sia nel 2003, tornerebbe ad aumentare leggermente il prossimo anno.

Quanto alla dinamica degli investimenti in beni strumentali, si suppone che essi prendano ad accelerare già nel secondo semestre di quest’anno, con l’approssimarsi della scadenza per usufruire degli incentivi fiscali della Tremonti bis. All’inizio del 2003, le spese delle aziende potrebbero subire una lieve flessione, a seguito dell’aggiustamento (in negativo) degli anticipi degli acquisti effettuati alla fine del 2002. Tuttavia, la riduzione non sarebbe tale da annullare l’eredità positiva derivante dal profilo in crescita dell’anno precedente; il miglioramento delle prospettive generali della ripresa e il diradarsi delle incertezze che hanno caratterizzato l’ultimo anno dovrebbero poi contribuire a sostenere la dinamica di questa componente di spesa

nella seconda metà del 2003. Nelle nostre stime, gli investimenti in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto aumenterebbero di circa il 4% (dopo una flessione del 2,8% nel 2002). La dinamica degli investimenti in costruzioni si attesterebbe, nel 2003, intorno al 2,5%

Le esportazioni di beni e servizi aumenterebbero nella media del prossimo anno di circa il 5%, a fronte di un'espansione del commercio mondiale di una volta e mezzo superiore. Continuerebbe, quindi, nel 2003 l'erosione della quota di mercato, su cui inciderebbero sia la perdita di competitività di prezzo conseguente all'apprezzamento dell'euro – nelle nostre ipotesi, la moneta europea si rafforza nel 2003 del 5% sulla moneta americana, portandosi a 0,99 dollari, dopo avere sperimentato una rivalutazione di uguale entità nel 2002 – sia la sfavorevole composizione per prodotto della domanda mondiale, la cui ripresa appare squilibrata a favore dei beni ad alta tecnologia dove l'Italia è relativamente despecializzata. Le importazioni aumenterebbero marginalmente più delle esportazioni, sospinte dal progressivo recupero della domanda interna.

Per il mercato del lavoro, ci attendiamo nel 2003 un abbassamento della dinamica (non del livello) dell'occupazione, conseguente agli effetti ritardati del rallentamento dell'attività produttiva registrato nel corso di quest'anno. In termini di unità di lavoro standard, il numero di occupati aumenterebbe dello 0,9%, dopo un incremento dell'1% nel 2002. In termini di "teste", la crescita complessiva nell'arco del biennio 2002-2003 risulterebbe di circa 480.000 unità. Il tasso di disoccupazione si porterebbe il prossimo anno all'8,8%. Nel complesso, quindi, nonostante il rallentamento che si dovrebbe verificare nella creazione di nuovi posti di lavoro, l'elasticità dell'occupazione al PIL si manterrebbe, nel 2003, in linea con i livelli storicamente elevati che hanno caratterizzato, mediamente, il periodo 1998-2001 (circa 0,5). Tale positiva *performance* riflette l'influenza favorevole degli elementi di flessibilità in entrata introdotti a partire dal 1997, la prosecuzione di una sostanziale moderazione salariale e, nell'ultimo periodo, le ripercussioni del bonus fiscale a favore dell'occupazione, rappresentato dal credito di imposta per i nuovi assunti a tempo indeterminato, confermato dalla Legge finanziaria per il 2003. In proposito si può osservare che, contrariamente a quanto avvenuto tra il 1997 e il 1999, a partire dal gennaio 2001, in corrispondenza dell'introduzione del credito di imposta, il

contributo alla dinamica complessiva dell'occupazione dipendente dei contratti di lavoro "tipici" (a tempo pieno e indeterminato) è risultato sistematicamente superiore rispetto all'apporto dei contratti "atipici" (a tempo parziale e/o a tempo determinato).

Per quel che concerne l'andamento dei prezzi, l'inflazione, dopo una sostanziale stazionarietà negli ultimi mesi del 2002, dovrebbe cominciare a rallentare all'inizio del prossimo anno. Nella media del 2003, l'incremento dei prezzi al consumo potrebbe attestarsi all'1,9%, cinque decimi di punto in meno rispetto al risultato medio del 2002 (2,4%). In termini di indice armonizzato, l'inflazione italiana si attesterebbe al 2% il prossimo anno (+2,5% nel 2002); il divario rispetto all'area euro risulterebbe di tre decimi di punto, come nel 2002.

Il ripiegamento della dinamica dei prezzi nel corso del 2003 rifletterebbe il graduale rientro delle tensioni nel mercato petrolifero e il mantenimento di una sostanziale moderazione negli incrementi salariali. Con riferimento a questi ultimi, l'ISAE ipotizza un aumento delle retribuzioni pro capite, nell'intera economia, sotto il 3% nella media del 2003; tenuto conto dell'accelerazione della produttività del lavoro, connessa alla fase di ripresa economica, il costo del lavoro per unità di prodotto aumenterebbe di circa l'1,5%.

I rischi dello scenario

I rischi che gravano su questo scenario risultano prevalentemente orientati al pessimismo. Essi sono di origine esterna e interna e non si riferiscono tanto al verificarsi di singoli eventi negativi, quanto alla possibilità che *cocktail* di andamenti sfavorevoli si influenzino reciprocamente – attraverso il canale di trasmissione della fiducia di investitori e consumatori operanti su scala globale – facendo deragliare il treno della ripresa internazionale e italiana. Sul fronte esterno, il principale fattore di rischio è costituito dall'evolvere della crisi irachena e dalle ripercussioni sul prezzo del petrolio. Gli effetti diretti di uno *shock* petrolifero di breve durata, su uno scenario che già incorpora prezzi del greggio elevati, sarebbero, come visto, relativamente limitati. Tali ripercussioni diverrebbero, invece, più rilevanti qualora innescassero nuove ondate di sfiducia tra gli investitori dell'area industriale.

PREVISIONE PER L'ECONOMIA ITALIANA: QUADRO RIASSUNTIVO
(variazioni percentuali salvo diversa indicazione)

	2001	2002		2003	
		ISAE(*)	RPP(**)	ISAE(*)	RPP(**)
Prodotto interno lordo	1,8	0,5	0,6	1,8	2,3
Importazione di beni e servizi	0,2	-0,2	-0,1	5,3	7,1
Esportazioni di beni e servizi	0,8	-0,4	0,1	4,9	7,0
Spesa per consumi delle famiglie residenti	1,1	0,0	0,3	1,8	2,5
Spesa delle Amministrazioni Pubbliche e ISSL	2,3	1,7	1,5	0,8	0,5
Investimenti fissi lordi	2,4	-1,7	-1,4	3,4	2,3
Contributo alla crescita del PIL					
- della domanda interna (al netto della var. scorte)	1,6	0,0	0,1	1,9	2,1
- variazioni delle scorte ed oggetti di valore	0,0	0,6	0,4	-0,1	0,1
- esportazioni nette	0,2	-0,1	0,1	0,0	0,1
Saldo estero merci (fob-fob) (in % del PIL)	1,9	2,1	1,5	2,1	1,7
Tasso di cambio dollaro/euro (livello)	0,896	0,941	n.d.	0,990	n.d.
Prezzi materie prime in dollari	-10,2	2,7	n.d.	3,5	n.d.
- energetici	-11,7	2,2	1,7	2,4	2,1
- non energetici	-8,8	3,1	-0,9	4,4	4,5
Domanda mondiale	0,3	2,2	2,3	7,1	7,9
Prezzi al consumo	2,7	2,4	2,4	1,9	1,4
Prezzi alla produzione	1,9	-0,1	n.d.	1,2	n.d.
Retribuzione pro-capite nell'economia	3,0	2,9	2,9	2,9	2,8
Occupazione totale (1)	1,6	1,0	0,9	0,9	1,3
Tasso di disoccupazione	9,5	9,1	9,1	8,8	8,7
Indebitamento netto delle A.P. (in % del PIL)	-2,2	-2,2	-2,1	-1,8	-1,5
Avanzo primario delle A.P. (in % del PIL)	4,1	3,7	3,8	3,8	4,5
Pressione fiscale delle A.P.	42,4	42,2	n.d.	42,2	n.d.
Debito delle A.P. (in % del PIL)	109,8	109,7	109,4	107,8	105,0
<i>p.m.</i> PIL nominale (milioni di euro)	1.216.695	1.252.771	1.253.200	1.304.530	1.305.000

Fonte: ISTAT; (*) Previsioni ISAE; (**) Relazione Previsionale e Programmatica per il 2003
(1) In unità di lavoro *standard*

Anche sul piano interno, il clima di fiducia è destinato a svolgere un ruolo chiave. Il sostegno al reddito delle famiglie, in periodi di aspettative favorevoli, si dovrebbe tradurre in maggiori consumi, soprattutto se le agevolazioni fiscali, come quelle previste dalla Legge finanziaria per il 2003, favoriscono fasce di reddito a più elevata propensione alla spesa. Tuttavia, se l'incertezza che ha dominato l'ultimo periodo – di origine sia esterna (timori di terrorismo e guerra), sia interna (preoccupazione per l'andamento dei conti pubblici, dell'inflazione, della disoccupazione) – non dovesse diradarsi, allora sarebbe del tutto possibile che il maggiore reddito disponibile delle famiglie venga destinato al risparmio piuttosto che al consumo, come avvenuto nel 2001 e nel 2002, sottraendo un motore fondamentale alla ripresa italiana.

La performance di lungo periodo dell'economia italiana: non tutto è negativo

Gli andamenti sopra descritti sembrerebbero indicare, che, all'inizio del nuovo secolo tende a riprodursi lo scenario macroeconomico che ha caratterizzato l'ultimo decennio del secolo precedente: un'economia italiana che cresce meno dell'Europa e un'economia europea che, a sua volta, cresce meno di quella americana, nonostante quest'ultima sia destinata a sperimentare, almeno nel biennio 2002-03, tassi di sviluppo molto lontani da quelli eccezionalmente elevati della fine degli anni novanta.

Ma è davvero così? L'esame dei principali indicatori di *performance* delle economie italiana, europea e statunitense mette in luce una realtà più complessa e articolata rispetto a quella, un po' semplicistica, che viene normalmente descritta negli scenari etichettabili "di perdita di competitività" del sistema Italia. Vediamo perché, riproponendo quattro affermazioni che in proposito rappresentano la *communis opinio* e sottoponendole alla prova dei fatti.

AFFERMAZIONE 1: *L'Italia cresce meno dell'Europa che cresce meno degli Stati Uniti.* E' vero. Nell'arco di tempo 1991-2003, il PIL italiano aumenta dell'1,5% in media all'anno, contro l'1,9% stimato per l'area euro e il 3,1% dell'economia americana. Tuttavia tra gli anni novanta (1991-99) e la prima parte degli anni duemila (il quadriennio 2000-2003) si nota una sensibile attenuazione di questi divari. L'Italia, in particolare, sperimenta un'accelerazione dello sviluppo, con un tasso di crescita medio annuo che passa dall'1,4% del 1991-99 all'1,7% del 2000-2003;

contemporaneamente, la zona euro registra un miglioramento molto marginale, mentre l'economia americana rallenta. In conseguenza di queste evoluzioni, il differenziale di crescita dell'Italia si riduce, tra i due periodi, da 0,4 a 0,2 punti percentuali all'anno nei confronti dell'Europa e da 2,2 punti a mezzo punto all'anno rispetto agli Stati Uniti. Anche la zona euro diminuisce la distanza dagli Stati Uniti, con un *gap* di dinamica del PIL che passa da 1,8 a 0,3 punti percentuali.

AFFERMAZIONE 2: Nonostante l'attenuazione del divario, il potere d'acquisto dei cittadini italiani continua a impoverirsi rispetto non solo agli americani, ma anche ai partner europei. Questa affermazione è, invece, molto più discutibile, perché per avere una misura dell'andamento effettivo del potere d'acquisto dei cittadini di una qualsiasi nazione, la crescita del PIL a prezzi costanti va rapportata all'andamento demografico dell'economia. Quest'ultimo, nell'arco di tempo 1991-2003, è risultato in Italia (+0,2% all'anno) inferiore a quello europeo (+0,3%) che, a sua volta, è stato più basso di quello americano (+0,9%).

Correggendo la dinamica del prodotto interno lordo con quella della popolazione si osserva che il PIL pro capite in termini reali dell'Italia è aumentato nel periodo 1991-2003 in misura molto simile a quello della zona euro (rispettivamente, +1,4% contro +1,5%) e, in particolare, più di quello tedesco e marginalmente meno di quello francese. In definitiva, nel periodo 1991-2003 il flusso di ricchezza di un cittadino italiano è cresciuto in media, in termini reali, quanto quello di un francese, un po' più di quello di un tedesco e in misura simile a quello di un cittadino dell'area euro. Si conferma, invece, il divario di sviluppo dell'Italia (e dell'Europa) rispetto agli Stati Uniti, anche se appare sensibilmente più contenuto quando viene misurato in termini di PIL pro capite: tra il 1991 e il 2003, il prodotto per abitante dell'Italia è aumentato meno di quello degli Stati Uniti dello 0,8% all'anno; sulla base del PIL, invece, l'Italia è cresciuta meno dell'economia americana dell'1,6% all'anno. Ciò che può, però, costituire una sorpresa è l'evoluzione che si riscontra nei primi anni del duemila, periodo in cui la dinamica del PIL pro capite tende a invertirsi tra le due sponde dell'Atlantico: nel quadriennio 2000-2003, si stima che il PIL pro capite dell'Italia e quello dell'area euro aumentino dell'1,6% in media all'anno, contro un incremento inferiore e pari all'1,3 negli Stati Uniti. Tale risultato deriva dal fatto che il "margine" di crescita in più che gli Stati Uniti conservano in questo periodo rispetto all'Europa e

all'Italia è più che compensato da un andamento della popolazione americana (+0,8%) significativamente più forte rispetto a quello della popolazione europea (+0,3%) e italiana (+0,2%). L'inversione negli andamenti relativi del prodotto per abitante delle principali economie, nei primi anni duemila, trova una conferma anche nelle ultime previsioni del FMI (cfr. *World Economic Outlook, October 2002*, tabella 4, pag. 172).

Queste considerazioni attenuano, dunque, alcune affermazioni comunemente formulate circa la *performance* sfavorevole della crescita dell'economia italiana negli ultimi anni. In particolare, come visto, non è del tutto esatto sostenere che l'Italia si è sviluppata meno dell'Europa, se si prende come indicatore il PIL pro capite reale. Tali osservazioni non possono, però, condurre a negare l'esistenza di un problema di insufficiente sviluppo complessivo dell'economia italiana e di quella europea: nei decenni precedenti, infatti, tanto l'Europa, quanto soprattutto l'Italia avevano sperimentato ritmi di incremento del PIL sensibilmente più elevati. La bassa demografia – che in una certa misura consente all'Italia di essere in linea con lo sviluppo della zona euro e all'economia italiana e a quella europea di migliorare, negli ultimi anni, la posizione relativa rispetto agli Stati Uniti – è, infatti, un fattore di debolezza per lo sviluppo. Ciò fondamentalmente per due motivi. In primo luogo, la stagnazione della popolazione pone gravi problemi di squilibrio pensionistico i cui costi finiscono col costituire un elemento di freno alla crescita. In secondo luogo, essa è uno ostacolo diretto allo sviluppo complessivo, se non viene “compensata” da andamenti favorevoli della produttività.

AFFERMAZIONE 3: L'andamento della produttività del lavoro dell'Italia è insoddisfacente rispetto alle principali economie. Questa affermazione appare vera, nell'arco dell'ultimo decennio, limitatamente al confronto dell'Italia con gli Stati Uniti; solo nel periodo più recente (anni duemila) essa risulta verificata anche nel confronto con la zona euro.

Nell'arco di tempo 1991-2003, la dinamica della produttività del lavoro italiana (+1,3% in media all'anno) sembra in linea con quella dell'area euro (+1,3%), ma inferiore a quella degli Stati Uniti (+2%). Tale andamento medio sottende, tuttavia, evoluzioni alquanto diversificate tra gli anni novanta e i primi anni duemila. Nel periodo 1991-99,

la *performance* della produttività del lavoro dell'Italia (+1,8% all'anno) appare più favorevole rispetto a quella della zona euro (1,6%), anche se sempre distante dagli andamenti americani (+2%). Questa è la fase in cui – in risposta alle rigidità e agli elevati costi del mercato del lavoro – si realizzano in Italia, soprattutto nei primi anni novanta, massicci tagli di occupazione e la contestuale sostituzione, nei luoghi di produzione, del fattore lavoro con capitale e beni intermedi.

Nel successivo periodo 2000-2003, la dinamica della produttività italiana rallenta sensibilmente, segnando un tasso di incremento medio dello 0,9% (contro l'1,3% dell'area euro e l'1,9% degli Stati Uniti). Ciò sembra il risultato del maggiore contenuto occupazionale che caratterizza negli ultimi anni la crescita dell'economia italiana, a cui, però, non si è accompagnato un contemporaneo, significativo innalzamento dell'efficienza complessiva dei processi produttivi.

AFFERMAZIONE 4: A rafforzare l'evidenza della cattiva performance dell'Italia, le quote di mercato del nostro paese sono andate declinando, in misura più accentuata che nelle altre economie. Questa affermazione risulta più o meno fondata a seconda del periodo che si prende in considerazione. Se si assume come punto di riferimento il 1995, anno in cui la quota di mercato dell'Italia ha raggiunto un valore molto elevato a seguito del deprezzamento della lira, è certamente vero che le merci italiane hanno perduto posizioni in misura più marcata delle altre economie. Tuttavia, in questo arco di tempo si è prodotta (in particolare, tra il 1995 e il 1998) la correzione dell'*overshooting* di svalutazione della moneta italiana che si è accompagnato a un taglio nel guadagno di quote conseguito nel periodo di indebolimento del cambio: tra il 1995 e il 2003, la riduzione di quota dell'Italia è pari a quasi un punto percentuale (essa cala, a prezzi costanti, dal 4,5 al 3,6%), contro una flessione di 0,6 punti dell'Unione Europea, un guadagno di 0,5 punti della Germania e una sostanziale stabilità della Francia.

Se si adotta, però, una prospettiva più ampia, che attenua gli effetti delle forti oscillazioni del cambio verificatesi a cavallo del 1995, si osserva che l'Italia "prende parte" a un generale processo di erosione delle quote che riguarda pressoché tutte le economie industriali. Anzi, se una differenza si può evidenziare, è che nel caso del nostro paese la perdita tende a risultare complessivamente più contenuta: tra il 1992

e il 2003, la diminuzione di quote è di mezzo punto per l'economia italiana, di 2,4 punti per l'Unione Europea nel suo insieme, (-1,2 punti per la Germania, -0,3 punti per la Francia, -1,3 punti per il Regno Unito), di 1,3 punti per gli Stati Uniti e di ben 3,5 punti per il Giappone. Tale generale declino rappresenta un processo naturale da accogliere favorevolmente, in quanto a esso corrisponde l'aumento delle quote di "nuove" economie, che prima erano ai margini o addirittura escluse dai traffici internazionali: tra il 1992 e il 2003, la quota dei cosiddetti NIEs (il gruppo di economie asiatiche di nuova industrializzazione, costituito da Singapore, Hong Kong, Corea del Sud, Taiwan) aumenta di 1,3 punti (dal 9,6 al 10,9%); quella dei paesi in via di sviluppo cresce di 3,7 punti (dal 15,9 al 19,6%).

INDICATORI DI PERFORMANCE DELL'ITALIA**PIL, var. % annua**

Crescita del PIL	1991-2003	1991-99	2000-03
Italia	1,5	1,4	1,7
Euro	1,9	1,8	1,9
Germania	1,4	1,4	1,4
Francia	1,9	1,7	2,2
Stati Uniti	3,1	3,6	2,2

Popolazione, var. % annua

	1991-2003	1991-99	2000-03
Italia	0,2	0,2	0,2
Euro	0,3	0,3	0,3
Germania	0,2	0,3	0,1
Francia	0,4	0,4	0,5
Stati Uniti	0,9	1,0	0,8

PIL pro capite reale, var. % annua

	1991-2003	1991-99	2000-03
Italia	1,4	1,2	1,6
Euro	1,5	1,5	1,6
Germania	1,2	1,1	1,3
Francia	1,5	1,3	1,7
Stati Uniti	2,2	2,6	1,3

Occupazione, var. % annua

	1991-2003	1991-99	2000-03
Italia	0,2	-0,3	0,9
Euro	0,5	0,2	0,6
Germania	0,1	-0,1	0,0
Francia	0,8	0,4	0,9
Stati Uniti	1,2	1,6	0,2

Produttività, var. % annua

	1991-2003	1991-99	2000-03
Italia	1,3	1,8	0,9
Euro	1,3	1,6	1,3
Germania	1,3	1,6	1,3
Francia	1,1	1,4	1,3
Stati Uniti	1,9	2,0	1,9

Quote di mercato a prezzi costanti (variazioni in punti %)

	1992-03	1992-95	1995-03
Italia	-0,5	0,4	-0,9
Unione Europea	-2,4	-1,8	-0,6
Germania	-1,2	-1,7	0,5
Francia	-0,3	-0,3	0,0
Regno Unito	-0,7	-0,1	-0,6
Stati Uniti	-1,3	-0,1	-1,2
Giappone	-3,5	-2,0	-1,5
NIEs (1)	1,3	0,8	0,5
PVS	3,7	1,5	2,2

(1) Corea del Sud, Hong Kong, Singapore, Taiwan

Fonte: stime ed elaborazioni ISAE su dati ISTAT, ICE, CE, FMI.

L'andamento dei conti pubblici nel biennio 2002-03

Il peggioramento della situazione economica ha condotto a un rallentamento nel ritmo di correzione dei conti pubblici.

Il deficit delle Amministrazioni Pubbliche in percentuale del PIL, pur risultando in Italia inferiore a quanto atteso per Francia e Germania, secondo le stime dell'ISAE, si attesta nell'anno in corso sullo stesso livello registrato nel 2001. L'accelerazione della crescita attesa per il 2003, insieme alla manovra, consente nuovamente una riduzione del disavanzo.

Grazie al provvedimento fiscale recentemente disposto, che ha attenuato una caduta delle entrate da autotassazione inattesa nella sua entità, l'indebitamento netto della P.A. rimane al 2,2% del PIL nel 2002. La manovra appena arrivata in Parlamento conduce, in base alle previsioni dell'ISAE, il deficit del 2003 all'1,8% del prodotto interno lordo, dal 2,7% stimato come tendenziale.

Le previsioni ISAE appaiono sostanzialmente in linea con quelle ufficiali per l'anno in corso, che pongono un deficit al 2,1% del PIL; uno scostamento più ampio, pari a tre decimi di PIL, si verifica rispetto all'obiettivo dell'1,5% riportato nella Relazione previsionale e programmatica per il 2003. Pur scontando le nostre stime una spesa per interessi meno elevata rispetto a quella esposta nei documenti governativi, influisce negativamente sul saldo del prossimo anno la più moderata crescita economica attesa e gli effetti netti della manovra valutati in circa 19 miliardi di euro.

Nei due anni in esame, l'avanzo primario risulta più contenuto rispetto al 2001. Nel 2002 il calo della spesa per interessi sul PIL, dal 6,3% del 2001 al 5,9%, permette di compensare la riduzione del surplus primario, dal 4,1% al 3,7% del PIL; nel prossimo anno, il miglioramento del disavanzo è ascrivibile sia a una ulteriore diminuzione dell'onere per interessi sino al 5,6% del PIL, sia a un lieve aumento dell'avanzo primario, che si colloca al 3,8% del prodotto.

La pressione fiscale, secondo l'ISAE, cala di due decimi di punto nel 2002, per poi stabilizzarsi. La riduzione per l'anno in corso deriva dall'andamento dell'imposizione diretta, influenzato da agevolazioni fiscali e dal venir meno di una parte di gettito

straordinario affluito nel 2001. Dopo il 42,4% registrato nel 2001, la pressione fiscale si stabilizza al 42,2% nel biennio 2002-2003.

Il rapporto debito/PIL, grazie a operazioni di natura finanziaria si riduce appena nel 2002 e più consistentemente, nell'ipotesi di un intenso programma di privatizzazioni (che potrebbe riguardare, tra l'altro, la rete elettrica ENEL, la rete gas ENI, la liquidazione dell'IRI), nel 2003. Dal 109,8% del PIL verificatosi nello scorso anno, il debito scende al 109,7% nel 2002 e al 107,8 % nel 2003. Perché risulti in aumento rispetto al PIL, il debito nel 2002 dovrebbe incrementarsi di circa 41 miliardi rispetto al 2001. Esistono le condizioni per far sì che la variazione del debito sia inferiore a 41 miliardi.

La recente nuova interpretazione del Patto di stabilità e crescita, emersa dalla riunione dell'Eurogruppo del 7-8 ottobre scorso, pone l'accento sull'andamento strutturale dei conti pubblici, ossia sui saldi di bilancio depurati degli effetti del ciclo economico. L'impegno dei Paesi membri, con l'eccezione della Francia, è di effettuare ogni anno un aggiustamento strutturale pari ad almeno lo 0,5% del PIL a partire dal 2003.

Il bilancio strutturale è al netto della componente ciclica, cioè di quella componente che deriva dallo scostamento (output gap) tra il PIL effettivamente realizzatosi in un determinato anno e il cosiddetto PIL potenziale. Quest'ultimo si può definire come quello ottenibile con il pieno utilizzo della capacità produttiva di un paese (cioè della sua forza lavoro e del capitale), senza indurre pressioni inflazionistiche.

Esistono diversi metodi per calcolare l'*output gap*.

E' necessario, dunque, che vi sia un accordo sulla metodologia per calcolare tali effetti, essendo disponibili approcci differenti. Si ritiene che il metodo sarà quello adottato recentemente dalla Commissione e già approvato dal Consiglio ECOFIN del 15 luglio 2002 .

E' necessario, inoltre, che lo "strumentario" della Commissione sia a disposizione comune, sia cioè trasparente e replicabile. Sembra poi opportuno che le previsioni dei vari Paesi siano condivise a livello europeo.

Si pone, infine, il quesito su come valutare le misure una tantum nei calcoli relativi ai deficit strutturali. Tali misure riducono il debito pubblico e per questa via la spesa per interessi in modo permanente e sono appropriate ai fini della riduzione dei disavanzi in condizioni di bassa crescita. Sembra che, nelle tecniche di calcolo adottate in sede ECOFIN, gli interventi una tantum siano considerati validi ai fini della valutazione del percorso di avvicinamento strutturale al *close to balance*.

Nel 2003 per l'Italia dovrebbe verificarsi un chiaro miglioramento anche in termini di disavanzo corretto per il ciclo. E' possibile una quantificazione di massima.

Supponendo, realisticamente, un valore dell'*output gap*, in media, intorno allo zero per il biennio 2000-2001, e valutando una crescita del PIL potenziale al 2% o di poco superiore, si può pensare, date le previsioni di crescita del PIL fornite dall'ISAE, a un *output gap*, in prima approssimazione, di circa l'1,5% nel 2002 e dell'1,7-1,8% nel 2003.

Per il 2002, all'*output gap* dell'1,5%, data l'elasticità del bilancio al PIL, stimata dalla Commissione Europea in 0,45, corrisponde un deficit aggiuntivo di natura meramente ciclica dello 0,7%. Pertanto il disavanzo strutturale sarebbe pari a quello nominale effettivo (2,2%) diminuito dello 0,7% e si collocherebbe all'1,5% del PIL.

Analogamente, per il 2003, dati un *output gap* dell'1,7-1,8% e una elasticità di 0,45, si riscontra un deficit aggiuntivo, dovuto al ciclo, dello 0,8% e, dunque, un saldo strutturale dell'1% (derivante dalla differenza tra il saldo negativo effettivo dell' 1,8% e quello, pari allo 0,8%, dovuto alla componente ciclica).

L'impegno preso con l'Europa sarebbe rispettato.

La manovra di finanza pubblica per il 2003

Il Governo, al fine di realizzare l'obiettivo di un indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche pari all'1,5% del PIL nel 2003, ha impostato una manovra lorda valutata ufficialmente in circa 20 miliardi di euro, pari all'1,5% del prodotto.

I provvedimenti correttivi consentono di ridurre il deficit tendenziale e al tempo stesso di finanziare interventi a sostegno della crescita per oltre 6,4 miliardi. La correzione netta risulta, dunque, pari a circa 13,6 miliardi di euro (l'1% del PIL).

Nel disegno di legge Finanziaria sono evidenziate misure per lo sviluppo consistenti in 4,3 miliardi di sgravi fiscali e oltre 2 miliardi di maggiori spese, sia di natura corrente sia in conto capitale.

Le minori entrate sono in larga parte di carattere permanente e riguardano sostanzialmente le imposte individuate nel Patto per l'Italia, anche se la quantificazione valida ai fini del conto delle Amministrazioni Pubbliche per l'anno 2003 individua ammontari inferiori – a causa dei meccanismi dell'autotassazione – a quelli indicati nell'accordo siglato nel luglio scorso. In particolare, l'IRPEF risulterà ridotta di oltre 3,7 miliardi, l'IRPEG di circa 200 milioni; è, inoltre, prevista una proroga delle agevolazioni riservate al settore agricolo, che implica oltre 400 milioni di ulteriori sgravi.

Gli aumenti di spesa, di natura permanente, riguardano principalmente esborsi per il personale pubblico, oneri previdenziali per i lavoratori esposti all'amianto, fondi per gli investimenti e contributi agli Enti decentrati.

Gli interventi correttivi si suddividono in maggiori entrate per circa 8 miliardi di euro e risparmi di spesa di 12 miliardi.

Nell'ambito di questi ultimi, 4 miliardi derivano sostanzialmente da operazioni relative all'ANAS (in quanto i trasferimenti in conto capitale all'ANAS, a seguito della trasformazione dell'ente in spa, non sono più previsti) e alle Ferrovie (per minori apporti di capitale). Altri tagli di spesa cospicui discendono dalle norme relative al

Patto di stabilità interno (2,25 miliardi, tramite incrementi delle spese pari ai soli tassi di inflazione programmati, invarianza ai livelli del 2001 per gli acquisti di beni e servizi degli Enti Locali) e in campo sanitario (1,957 miliardi, grazie sostanzialmente alla conferma dei ticket sulle prestazioni diagnostiche e specialistiche e all'estensione al 2003 della riduzione del prezzo dei farmaci), nonché da quelle che trasformano in prestiti, gestiti attraverso un fondo rotativo, il 50% dei contributi a fondo perduto (1,4 miliardi). Sono previste, inoltre, riduzioni nei consumi intermedi del bilancio dello Stato e nelle spese di funzionamento degli Enti Previdenziali (680 milioni), il non utilizzo degli stanziamenti per l'innalzamento delle pensioni minime (516 milioni) e, infine, interventi riguardanti il pubblico impiego (362 milioni), attraverso, tra l'altro, il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato e il mancato adeguamento al costo della vita dei trattamenti accessori (indennità, gratifiche, emolumenti, rimborsi spese, ecc.).

Le misure di aumento del gettito sono tutte di natura transitoria (anche se alcuni effetti, per 1,991 miliardi, si trascinano, a causa della possibilità di versamenti differiti, all'anno successivo). La parte più consistente delle maggiori entrate deriva dal concordato, tributario e previdenziale (da cui sono attesi 5,759 miliardi); importi minori (213 milioni) sono ascrivibili a norme sull'adeguamento del magazzino delle imprese e agli effetti della chiusura delle liti fiscali pendenti.

È, infine, prospettata la riapertura per i termini del cosiddetto scudo fiscale che, dato l'aumento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva (dal 2,5 al 4%), dovrebbe garantire introiti (2 miliardi di euro) maggiori di quelli già acquisiti nel 2002.

Si tratta di una manovra di notevole entità.

Si constata una forte presenza di misure una tantum (circa il 40% della manovra, pari allo 0,6% del PIL) al fine di non ostacolare la ripresa economica. Il valore delle una tantum è dato dagli 8 miliardi circa di maggiori entrate, a meno di effetti di emersione stabile di base imponibile (difficilmente valutabili).

Una parte (circa 3,8 miliardi di euro) della manovra, la componente relativa alla trasformazione degli aiuti a fondo perduto in prestiti alle imprese e quella riferita

all'ANAS, riduce il deficit della PA ma non il fabbisogno, in quanto trasforma contributi agli investimenti in poste di partite finanziarie (che, come è noto, non rientrano nel calcolo del deficit della PA, valido per le regole europee) e quindi non riduce il debito pubblico. Si tratta, per quanto riguarda i prestiti alle imprese, di un provvedimento volto a selezionare le aziende in grado di garantire il rimborso dei contributi ricevuti. La gestione attraverso il fondo rotativo, inoltre, prospetta l'autofinanziamento a regime, attraverso il riutilizzo degli stessi fondi.

La componente strutturale della manovra (oltre il 60%, lo 0,9% del PIL) riguarda i tagli di spesa. L'efficacia delle misure di tipo strutturale dipenderà dalla possibilità di attuare un attento monitoraggio del comportamento dei vari amministratori pubblici. Alcuni provvedimenti sono prospettati a tal fine: Regioni, Province e Comuni con più di 60.000 abitanti devono trasmettere trimestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze (alla Ragioneria Generale dello Stato), entro 30 giorni dalla fine del periodo di riferimento, le informazioni sulla gestione di competenza e cassa in un prospetto con le modalità definite dal Ministro di concerto con il Ministero dell'Interno, sentito l'ISTAT; è, inoltre, previsto, per una maggiore trasparenza dei conti pubblici, nei termini propri della contabilità nazionale, che gli incassi e i pagamenti, nonché i dati di competenza economica, di tutte le Amministrazioni siano codificati con criteri uniformi nell'intero territorio nazionale.

Sono anche introdotte sanzioni. In caso di mancato conseguimento degli obiettivi da parte di Province e Comuni con più di 5.000 abitanti, questi ultimi non possono procedere ad assunzioni né ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti e sono tenuti a ridurre del 10%, rispetto all'anno precedente, le spese per acquisti di beni e servizi nell'anno successivo a quello per il quale è stato accertato il mancato conseguimento degli obiettivi.

Si vuole ottenere, dunque, una maggiore responsabilizzazione degli Enti Territoriali, necessaria anche in vista della attuazione del federalismo fiscale. Sono predisposti tagli per quegli Enti che nel recente passato sono stati meno "virtuosi" rispetto allo Stato o alle Amministrazioni Centrali. Ad esempio, per quanto riguarda i consumi intermedi (cioè sostanzialmente gli acquisti di beni e servizi) nel triennio 1999-2001 si è verificato a livello di complessiva Amministrazione Pubblica un incremento del

20,4%. Disaggregando per i tre comparti della P.A. si nota che l'Amministrazione Centrale ha registrato un aumento del 10,2% rispetto al 1998 (per altro con un calo nel 2001), le Amministrazioni Locali un incremento del 23,1% e gli Enti Previdenziali del 64,4%. Pur sottolineando la diversità di tipologie di acquisto, il divario tra comparti appare troppo consistente.

Nel testo del disegno di legge Finanziaria vengono richiamati esplicitamente gli articoli della Costituzione con riferimento alla tutela da parte dello Stato dell'unità economica del Paese e ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3 e 119, comma 2 della Costituzione), al fine di sottolineare espressamente la necessità di una condivisione di responsabilità, tra centro e periferia, circa il rispetto del Patto di stabilità e crescita europeo.

Negli Enti decentrati appare particolarmente difficile conseguire risparmi ingenti; per essi le riduzioni di spesa prospettate possono, in parte, trasformarsi in aumenti di entrate locali, di partecipazioni alle spese o, ancora, esiste il rischio non remoto che si verifichino allungamenti e ritardi nel pagamento dei fornitori o dei creditori.

Quanto al concordato fiscale, pur essendo le quantificazioni ragionevoli rispetto a provvedimenti analoghi del passato (specie se con emendamenti si arriverà a un condono), permane comunque il rischio che sempre caratterizza la valutazione di questo tipo di operazioni.

Sull'andamento dei conti pubblici influiscono, inoltre, gli effetti dei due decreti recentemente approvati dal Consiglio dei Ministri.

Il decreto legge 194/2002, il cosiddetto "blocca-spese", contribuisce al controllo delle uscite attraverso misure volte a limitare le eccedenze di spesa rispetto alle coperture, una più rapida possibilità di intervento in caso di allentamento degli obiettivi, una limitazione al trascinarsi dei residui passivi.

Il decreto fiscale (209/2002) assicura gettito aggiuntivo sia per il 2002 che, in più ampia misura, per il 2003. Potrebbe fornire entrate più consistenti di quelle indicate nella relazione tecnica. Il provvedimento, tramite l'allungamento del periodo di

deducibilità delle minusvalenze da svalutazione (da 1 a 5 anni), la minore deducibilità degli accantonamenti a riserva delle imprese di assicurazione e il ridimensionamento degli effetti della DIT, incide in larga misura sulle imprese, intervenendo in modo non atteso sui piani fiscali delle stesse, seppure con tempestività per le esigenze di gettito.

Riguardo, infine, al primo modulo di applicazione della riforma fiscale, si evidenzia, come meglio descritto in seguito, un incremento della progressività dell'IRPEF e la conferma della disuguaglianza tra il trattamento riservato ai lavoratori autonomi e ai dipendenti.

MANOVRA PER IL 2003

	(miliardi di euro)	(% del PIL)
Minori entrate	4,322	0,33
- IRPEF	3,704	
- IRPEG	0,194	
- Proroga agevolazione settore agricolo	0,424	
Maggiori spese	2,099	0,16
- Pubblico impiego (adeguamenti contrattuali e altro)	0,818	
- Enti decentrati (in conto corrente e capitale)	0,560	
- Previdenza (lavoratori amianto, cumulo)	0,390	
- Investimenti	0,250	
- Altre minori	0,081	
INTERVENTI CORRETTIVI	20,004	1,53
Maggiori entrate	7,972	0,61
- Concordato fiscale e previdenziale (IRPEF, IRPEG, IVA, IRAP)	5,759	
- Adeguamento rimanenze magazzino	0,128	
- Chiusura liti fiscali pendenti	0,085	
- Riapertura "scudo fiscale"	2,000	
Minori spese	12,032	0,92
- Patto stabilità interno	2,250	
- Sanità	1,957	
- Consumi intermedi bilancio Stato	0,580	
- Spese funzionamento Enti Previdenziali	0,100	
- Minori oneri innalzamento pensioni minime	0,516	
- Pubblico impiego	0,362	
- Fondi rotativi	1,550	
- Fondo investimenti Enti Locali	0,500	
- ANAS	0,167	
- Altre minori	0,050	
- ANAS, Ferrovie e altro	4,000	0,31
INTERVENTI NETTI	9,584	0,73
Maggiori entrate nette	3,651	0,28
Minori uscite nette	9,934	0,76

Gli effetti distributivi della manovra sulle famiglie e sulle imprese

Con l'articolo 2 della legge Finanziaria per il 2003 si dispone il primo modulo della riforma dell'IRPEF. Quest'ultima, nel suo complesso, dovrebbe portare ad una struttura di imposta sui redditi delle persone fisiche basata su due soli scaglioni, ed alla trasformazione di tutte le attuali detrazioni d'imposta (in particolare, quelle per carichi familiari e da lavoro) in deduzioni dal reddito. Le norme contenute nel disegno di legge Finanziaria 2003 riguardano una prima rimodulazione degli scaglioni e delle aliquote, l'introduzione di una complessa struttura di nuove deduzioni per i percettori di reddito da lavoro, un connesso ridimensionamento delle attuali detrazioni su tali categorie di redditi, l'introduzione di una norma, la cosiddetta "clausola di salvaguardia", in base alla quale si dispone che chi risulta svantaggiato dalle nuove norme può continuare ad applicare le precedenti disposizioni.

La tabella confronta aliquote e scaglioni secondo la normativa attualmente vigente e con l'ipotesi di riforma. In concreto, per quanto riguarda gli scaglioni, nel primo rientrerebbero approssimativamente i primi due attuali (redditi fino a 15.000 Euro), il secondo arriverebbe fino a 29.000 Euro, il terzo fino a 32.600 Euro, il quarto fino a 70.000 Euro ed il quinto oltre tale soglia. Le aliquote applicate per i primi tre scaglioni sarebbero rispettivamente pari al 23%, 29% e 31%, mentre per gli ultimi due scaglioni rimarrebbero immutate. L'accorpamento al 23% dell'aliquota più bassa implica un aumento dell'aliquota (lorda) per i redditi fino a poco più di 10.300 Euro e una riduzione per quelli compresi tra tale cifra e 15.000 Euro.

Le detrazioni da lavoro vengono notevolmente ridotte, come si è detto. Si ricorda che oggi i redditi da lavoro dipendente e da pensione fruiscono della detrazione massima (pari a poco più di 1.100 euro) fino a circa 6.200 euro di imponibile, mentre per i redditi più elevati e fino a oltre i 51.000 Euro questo ammontare decresce (fino a 50 Euro); con riguardo al lavoro autonomo, la detrazione massima è circa il 50% (quasi 600 Euro) e viene concessa per redditi fino a 4.700 Euro, mentre il valore minimo (50 Euro circa) viene riconosciuto sui redditi da 15.000 a quasi 31.000 Euro.

Con le nuove norme permane una netta diversificazione delle detrazioni a seconda del tipo di reddito prodotto: nel caso dei redditi da lavoro dipendente, la detrazione è fruibile per i soli contribuenti con redditi compresi tra i 27.000 ed i 52.000 Euro e

varia da un minimo di 25 Euro ad un massimo di 235 Euro. I redditi da pensione beneficiano di una detrazione più alta, variabile tra 25 e 290 Euro, per i redditi maggiori di 24.500 e minori di 52.000 Euro, mentre per i redditi da lavoro autonomo la detrazione è fissa, e pari a 80 Euro, per redditi compresi fra 25.500 e 32.000 Euro.

Inoltre, l'introduzione delle deduzioni dal reddito porta ad una ulteriore - per certi aspetti sorprendente - differenziazione del trattamento dei lavoratori dipendenti (e pensionati) da quello degli autonomi. Sono infatti individuate soglie diverse, per la cosiddetta *no-tax area*, in funzione del tipo di reddito; in effetti, il meccanismo delle deduzioni determina un importo che discrimina fortemente i lavoratori autonomi, beneficiari di deduzioni di molto inferiori a quelle dei pensionati e, ancor più, dei lavoratori dipendenti. La soglia di esenzione infatti è di 4.500 Euro per i lavoratori autonomi e sale a 7.000 Euro per i pensionati ed a 7.500 Euro per i lavoratori dipendenti; per chi percepisce altri redditi, invece, tale soglia è posta pari a 3.000 Euro. La percentuale di reddito deducibile diminuisce all'aumentare del reddito, annullandosi per i redditi autonomi oltre i 30.500 Euro (al netto degli oneri deducibili), per i redditi da pensione a 33.000 e per quelli da lavoro dipendente a 33.500 Euro. Infine, un'ulteriore norma dell'articolo 2 innalza il livello della deduzione a 7.500 Euro per i pensionati con reddito fino a 7800 Euro e senza altri redditi (all'infuori di quello per l'abitazione principale e di redditi di terreni inferiori a 200 Euro circa).

L'occasione della riforma non è stata colta, dunque, per risolvere l'incongruenza nel trattamento dei redditi di lavoro di diversa fonte: si è privilegiata la vecchia impostazione, che presuppone un diverso grado di onestà nelle dichiarazioni dei due gruppi di contribuenti, il che, se statisticamente può essere corretto, appare gravemente lesivo del principio costituzionale dell'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge nei confronti degli individui onesti appartenenti alle categorie mediamente disoneste. La "discriminazione statistica" è il segno di una democrazia che non funziona pienamente e allo stesso tempo risulta essere una dimostrazione di impotenza dell'amministrazione tributaria.

In aggiunta a ciò, si rileva che il reddito da considerare per individuare la misura delle deduzioni e delle detrazioni da lavoro fruibili non è più, con la riforma, quello derivante dall'esercizio della propria attività lavorativa, ma piuttosto il reddito

complessivo del contribuente. Ciò significa, ad esempio, che lavoratori dipendenti con reddito al disotto della soglia di esenzione totale di 7.500 Euro possano beneficiare di tale esenzione non solo fino a esaurire la capienza del proprio reddito da lavoro, ma anche per escludere dall'imponibile gli altri redditi (sempre che la loro somma si mantenga minore della soglia), mentre viceversa contribuenti con medesimi livelli di reddito complessivo non hanno diritto alla stessa esenzione perché non lavoratori dipendenti. Un altro caso particolare si riscontra per i contribuenti che percepiscono un ammontare di reddito da lavoro abbastanza contenuto da garantire, col sistema attuale, significative detrazioni, ma godono di altri redditi aggiuntivi, ad esempio da fabbricati: nell'ipotesi di riforma tali individui potrebbero non aver diritto alla nuova deduzione, soffrendo così una perdita netta (clausola di salvaguardia a parte) nel passaggio al nuovo sistema.

In proposito, l'ISAE effettua alcune simulazioni grazie al modello ITAXMOD, che utilizza i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia riferiti al 1998 e li aggiorna al 2003. Si deve precisare che "a legislazione vigente" sarebbe prevista una riduzione delle aliquote per il prossimo anno, secondo la Legge 388/2000 (Finanziaria 2001), sospesa, esclusivamente con riferimento al 2002, dalla Finanziaria dell'anno scorso. La diminuzione sarebbe particolarmente consistente per il secondo scaglione, in quanto, al netto delle addizionali, l'aliquota sarebbe pari al 22% (a fronte dell'attuale 24%), mentre per il quarto scaglione toccherebbe il 38% (dal 39%) e per il quinto il 44% (contro il 45%). Tuttavia, in considerazione degli interventi attuati dalla Finanziaria 2002 a beneficio dei redditi più bassi, a compensazione della mancata riduzione delle aliquote (aumento delle detrazioni per figli a carico), si ritiene più adeguata una valutazione degli effetti redistributivi sui redditi delle famiglie nel 2003 con riferimento alle aliquote e alle detrazioni in essere a fine 2002 .

Con tali precisazioni, il costo della manovra fin qui descritta è stimato dall'ISAE a regime in 6,1 miliardi di Euro, un valore superiore alle valutazioni del Governo (5,5 miliardi, come fissato dal Patto per l'Italia, che scendono a 4,1 miliardi di Euro, come indicato dalla relazione tecnica, se si considera che nel bilancio a legislazione vigente è già scontato il minor gettito per gli sgravi disposti dal precedente Governo, e a 3,7 in termini di cassa; le quantificazioni del Governo, a differenza di quelle

dell'ISAE, comprendono anche gli effetti sull'addizionale IRPEF, stimati in poco più di 200 miliardi). Poiché il numero di famiglie che risulterebbero svantaggiate dagli attuali provvedimenti è limitato, l'applicazione della clausola di salvaguardia provocherebbe un ulteriore leggero aggravio di oneri per il bilancio pubblico (poco più di 100 milioni di Euro).

Passando all'analisi degli effetti redistributivi del provvedimento, la tabella 2 evidenzia l'alta percentuale di famiglie che risulterebbero avvantaggiate (83,4%), mentre solo il 2,5% dovrebbe ricorrere alla clausola di salvaguardia per evitare un maggiore aggravio. La percentuale di famiglie per le quali non si verificherebbe alcun cambiamento è di circa il 14%; tale quota è molto elevata nel primo e, in parte, nel secondo quintile di reddito equivalente, evidenziando l'ormai noto problema dell'incapienza a redditi molto bassi. Le famiglie svantaggiate invece rientrerebbero principalmente nei due quintili più ricchi. Il guadagno medio, considerando i soli nuclei avvantaggiati dalla riforma, è di circa 360 Euro (si veda la tabella 3), sostanzialmente stabile in valore assoluto, ma decisamente decrescente in proporzione al reddito: le famiglie del primo quintile beneficerebbero del 2% del proprio reddito, mentre quelle più benestanti appena dello 0,5%. Anche la perdita, considerando solo le famiglie che sarebbero svantaggiate, risulterebbe decrescente in proporzione al reddito (da quasi l'1% del secondo quintile allo 0,3% dell'ultimo), ma nettamente crescente in valore assoluto, arrivando a toccare i 450 Euro per le famiglie più ricche. D'altronde, la clausola di salvaguardia consente, sia pure al prezzo di un non indifferente costo in termini di tempi spesi per calcolare il proprio debito fiscale, di evitare aggravii. Si deve pertanto osservare che la prima tranche di alleggerimenti fiscali risulta fortemente progressiva. Questo è dovuto in primo luogo al fatto che la riduzione delle aliquote non riguarda quelle più elevate. Il guadagno, oltre i 32.600 Euro di imponibile, resta costante in valore assoluto, e si riduce in proporzione al reddito. In secondo luogo, la maggiore progressività è ottenuta con le nuove deduzioni, che calano drasticamente all'aumentare dell'imponibile. In terzo luogo, va considerata la sospensione della misura di contenimento delle aliquote prevista dalla legge Finanziaria per il 2001, che avrebbe ridimensionato, come si è visto, le aliquote più elevate.

La ripartizione dei benefici per area geografica evidenzia, ancora una volta, la maggiore diffusione di redditi bassi, e quindi non toccati dalla manovra perché incapienti, nel Mezzogiorno d'Italia: si tratta circa del 27% delle famiglie, il triplo di quanto evidenziato nel Nord e nel Centro. Conseguentemente, i beneficiari sono maggiormente concentrati nelle aree più ricche del paese (circa il 90% delle famiglie del Centro-Nord, contro il 71% del Sud, risulta avvantaggiato), mentre rischia di pagare di più il 3% dei nuclei nel Nord, a fronte di meno del 2% al Sud. Il guadagno sembra sostanzialmente uniforme, sia in valore assoluto sia in percentuale del reddito (l'1% circa), mentre il maggior aggravio colpirebbe in modo sensibile le regioni del Nord e del Centro (oltre 400 Euro in valore assoluto) rispetto al Sud (poco meno di 300 Euro).

Infine, offre interessanti spunti di riflessione l'analisi per qualifica del capofamiglia. La percentuale di nuclei avvantaggiati dalla riforma è più elevata per alcune tipologie di lavoratore dipendente, quali gli operai e gli impiegati (risultano ottenere benefici rispettivamente il 91 e il 97%), rispetto ai lavoratori autonomi (professionisti ed artigiani hanno proporzioni che oscillano tra l'80 e l'88%) ed ai pensionati da lavoro (per le restanti categorie la frequenza di nuclei che guadagnano è ancora più bassa, ma questo dipende dall'ampia presenza di incapienti). Inoltre, il guadagno medio per le famiglie avvantaggiate conferma, sia a livello assoluto sia in percentuale del reddito, il miglior trattamento riservato dalla riforma ai lavoratori dipendenti rispetto agli autonomi, mentre sembrano particolarmente favoriti i nuclei con capofamiglia disoccupato (Tab. 4), quando non incapienti; la perdita media (in proporzione al reddito), invece, si ripartisce in maniera abbastanza uniforme tra le categorie.

In materia di imposizione societaria, il disegno di legge finanziaria fissa l'aliquota ordinaria Irpeg al 34% per il periodo d'imposta 2003, riducendola di un punto percentuale, invece dei due punti previsti dal DPEF. Inoltre, la manovra implica una riduzione del prelievo IRAP per tutti i soggetti sottoposti all'imposta regionale sulle attività produttive, attraverso l'introduzione di una deduzione commisurata al numero di dipendenti impiegati fino ad un massimo di cinque e l'aumento delle deduzioni forfettarie per fasce di base imponibile.

Per quanto concerne gli incentivi per le imprese, la manovra non considera la proroga della Tremonti-bis, in scadenza nel 2002. Inoltre, il decreto legge n.138/02 trasforma il credito di imposta per le aree depresse (non solo Mezzogiorno) da incentivo automatico in incentivo sottoposto ad autorizzazione, nei limiti massimi di spesa di 870 milioni di Euro per il 2002 e 1740 milioni di Euro per ciascuno degli anni dal 2003 al 2006.

Contestualmente alla manovra per il 2003, il decreto legge n. 209/02 contiene misure di aggravio di tassazione per le imprese a decorrere dall'anno in corso, al fine di recuperare le minore entrate IRPEG, rispetto alle attese, realizzate con l'autoliquidazione fino allo scorso mese di agosto. Il provvedimento dispone il depotenziamento della Dual Income Tax (DIT) già a partire dal 2002, anticipando di fatto l'attuazione della delega fiscale che ne dispone l'abrogazione. Il decreto legge contiene inoltre diverse misure rivolte alle imprese che detengono partecipazioni in società. In particolare, diventano indeducibili le svalutazioni di partecipazioni derivanti da distribuzione di utili da parte della partecipata, ovvero dal sostenimento da parte di quest'ultima di costi e oneri fiscalmente indeducibili. Le minusvalenze non realizzate su partecipazioni immobilizzate, che derivano da ragioni diverse da quelle escluse sulla base della disposizione appena ricordata, sono rese deducibili in quote di un quinto all'anno. Inoltre, si pongono limiti alla deduzione degli incrementi delle riserve tecniche delle imprese di assicurazioni.

Le disposizioni relative alla DIT consistono in due importanti modifiche. In particolare, al fine del calcolo della quota di base imponibile assoggettabile ad aliquota agevolata, non si applica il moltiplicatore dell'1,40% agli incrementi di capitale realizzati successivamente all'esercizio in corso al 30 settembre 1996, e la remunerazione ordinaria della suddetta variazione in aumento del capitale investito è ridotta al livello del saggio degli interessi legali, dal 6% al 3%.

Le simulazioni ISAE, condotte utilizzando il modello di microsimulazione MATIS¹, sulla base dei dati di bilancio di un campione rappresentativo di circa 15.000 società

¹ Modello per l'Analisi della Tassazione e degli Incentivi sulle Società. Cfr. Bontempi, E., S. Giannini, M.C. Guerra e A. Tiraferri (2001), "Incentivi agli investimenti e tassazione del reddito di impresa: una valutazione delle recenti innovazioni normative", *mimeo*, Università di Bologna e CAPP. Il modello MATIS è stato messo a disposizione dell'Università di Bologna nell'ambito di una specifica convenzione.

di capitali di fonte CERVED appartenenti al settore manifatturiero e dei servizi, offrono una prima valutazione di alcuni dei provvedimenti summenzionati in termini di effetti di gettito per lo Stato e di effetti distributivi per le imprese.

Si precisa che l'esercizio di simulazione prende come base gli utili societari e gli investimenti iscritti in bilancio per l'anno 2000, ultimo dato disponibile, e li proietta al 2003 utilizzando gli andamenti previsti per il prossimo anno nel quadro macroeconomico ISAE, ma tenendo anche conto delle informazioni desumibili dai "Dati cumulativi di 1925 società italiane" di Mediobanca per il 2001.

Con riferimento alla riduzione di un punto dell'aliquota dell'imposta sulle persone giuridiche, si calcola che le minori entrate relative al gettito IRPEG incassato dallo Stato ammontano a circa 919 milioni di Euro. La relazione tecnica al disegno di legge finanziaria quantifica la perdita di gettito IRPEG incassato dallo Stato in 1,290 miliardi di Euro in termini di competenza, di cui 1,260 miliardi di Euro versati dalle società di capitali e circa 30 milioni di Euro da parte degli enti non commerciali.

La perdita di gettito IRAP, riferita alle sole società di capitali, è calcolata dall'ISAE in 37 milioni di Euro, pari ad un risparmio di imposta per ciascuna impresa di circa 94 Euro. Questo ammontare sale a 119 Euro per le piccole imprese e si riduce a 50 Euro per le imprese medio-grandi, risultando pertanto compatibile con il valore stimato dalla relazione tecnica alla finanziaria, pari a 117 Euro di risparmio medio di imposta riferito all'insieme dei contribuenti, persone fisiche, società di persone e società di capitali ed enti commerciali. La variazione percentuale dell'imposta dovuta ai fini IRAP è di circa il 6,5% rispetto alla normativa vigente. Le piccole imprese, e in particolare le attività immobiliari e professionali, beneficiano di un risparmio di imposta superiore al 10%.

La relazione tecnica al decreto legge n. 209/02 quantifica il recupero di gettito associato al depotenziamento DIT in 568 milioni di Euro per il 2002 e in 1,085 miliardi di Euro nel 2003, in termini di competenza (in termini cassa 373 milioni di Euro e 621 milioni, rispettivamente). In base alle stime ISAE, il maggiore gettito per lo Stato ammonterebbe a circa 421 milioni di Euro per il 2002, e a 865 milioni di Euro per il 2003. Le stime ISAE si riferiscono alle sole società di capitali (si ricorda che la DIT si

applica anche alle società di persone) e tengono conto per l'anno 2002 del divieto di cumulo dell'agevolazione Tremonti-bis con la legge 466/97 (che introdusse la DIT).

Per valutare gli effetti dell'intervento sulla DIT è necessario stimare quante imprese abbiano convenienza a servirsi delle agevolazioni previste dalla Dual Income Tax, rispetto a quelle che scelgono la Tremonti-bis. Si stima che la percentuale di imprese che optano per quest'ultima, in assenza del decreto 209/02, sarebbe pari a quasi il 30% del totale. Le imprese che, invece, mantengono la DIT rappresentano soltanto il 17%, mentre oltre il 54% delle imprese non presenta i requisiti necessari per godere delle due agevolazioni (in termini di variazione del capitale investito per la DIT e di incremento degli investimenti rispetto ai cinque anni precedenti per la Tremonti-bis) (Tab. 5). Si noti, inoltre, che le imprese che scelgono la DIT sono distribuite in modo pressoché omogeneo al variare della dimensione aziendale. Non risulta quindi che le grandi imprese siano maggiormente favorite dalla DIT, sulla base del campione rappresentativo delle imprese societarie costruito dall'ISAE sui dati CERVED.

Al contrario, la percentuale di imprese che si avvalgono dell'agevolazione Tremonti-bis aumenta al crescere della dimensione dell'impresa, passando dal 26% tra le imprese fino a 2 addetti, a oltre il 50% tra le grandi imprese. Il margine di convenienza della Tremonti-bis si amplia se si considerano le modifiche introdotte dal decreto legge 209/02 al calcolo della base imponibile assoggettabile ad aliquota agevolata (Tab. 6). Le imprese che preferiscono la Tremonti-bis salgono in percentuale sul totale al 32%, mentre le imprese che utilizzano la DIT si riducono al 12%.

Gli effetti di gettito del decreto 209 appaiono, dunque, coerenti con le indicazioni della relazione tecnica, laddove si tenga conto della limitata percentuale di imprese per le quali risulta conveniente utilizzare la DIT piuttosto che la Tremonti-bis. Tuttavia, l'impatto più rilevante sulle entrate fiscali del decreto di settembre discende in realtà dalle norme sulla deducibilità delle minusvalenze relative a immobilizzazioni finanziarie, di difficile quantificazione sulla base delle informazioni disponibili, come rilevato anche dalla relazione tecnica, che comunque stima prudentemente il maggiore introito in circa 2 miliardi di Euro, in termini di cassa, nel 2002, e 2,6 miliardi nel 2003. Questo potrebbe giustificare le preoccupazioni di quanti ritengono

che le imprese saranno più colpite del previsto dall'insieme delle misure che le riguardano.

In conclusione, con riferimento agli effetti complessivi delle modifiche tributarie concernenti famiglie e imprese, appare singolare la scelta del governo di centro-destra di favorire le prime, ma in particolare quelle a reddito medio basso, mantenendo la disuguaglianza di trattamento del lavoro autonomo rispetto a quello dipendente, e trasferendo gli oneri, almeno in parte, sulle imprese.

Tabella 1

RIFORMA DELL'IRPEF - I^a **TRANCHE**
confronto normativa attuale e ipotesi di riforma

normativa attuale		ipotesi di riforma	
scaglioni (1)	aliquote	scaglioni (1)	aliquote
0 - 10.329	18%	0 - 15.000	23%
10.329 - 15.493	24%		
		15.000 - 29.000	29%
15.493 - 30.987	32%	29.000 - 32.600	31%
		32.600 - 70.000	39%
30.987 - 69.721	39%		
		oltre 70.000	45%
oltre 69.721	45%		

(1) valori in euro

Tabella 2

(valori percentuali)

	Quintili di reddito equivalenti (1)					Totale	Num. famiglie
	1°	2°	3°	4°	5°		
Famiglie non toccate	51,0	13,0	3,3	2,4	0,9	14,1	2.912.000
Famiglie avvantaggiate	48,9	86,5	95,8	95,5	90,4	83,4	17.179.000
Famiglie svantaggiate	0,1	0,5	0,9	2,2	8,7	2,5	507.000
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	20.598.000

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002)

(1) Il 1° quintile comprende il 20% delle famiglie con reddito più basso; il 5° quelle con reddito più elevato.

Tabella 3

GUADAGNO MEDIO DELLE FAMIGLIE AVVANTAGGIATE PER QUINTILI DI REDDITO FAMILIARE EQUIVALENTE

Quintili (1)	Guadagno medio in euro (solo famiglie avvantaggiate)	Guadagno medio in percentuale del reddito (2)
1°	301	2,0
2°	335	1,6
3°	386	1,4
4°	425	1,2
5°	331	0,5
Totale	363	1,1

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

(1) Il 1° quintile comprende il 20% delle famiglie con reddito più basso; il 5° quelle con reddito più elevato.

(2) Reddito disponibile familiare medio dei soli beneficiari del quintile.

Tabella 4

GUADAGNO MEDIO DELLE FAMIGLIE AVVANTAGGIATE PER QUALIFICA DEL CAPOFAMIGLIA

qualifica del capofamiglia	Guadagno medio in euro (solo famiglie avvantaggiate)	Guadagno medio in percentuale del reddito (1)
operaio	461	1,6
impegnato	365	1,1
professionista	304	0,5
autonomo/artigiano	315	0,9
disoccupato	487	2,3
casalinga	427	1,8
pensionato da lavoro	336	1,1
pensionato non da lavoro (2)	306	1,6

Fonte: elaborazioni ISAE su dati Banca d'Italia (2002).

(1) Reddito disponibile familiare medio dei soli beneficiari per qualifica del capofamiglia.

(2) pensioni di invalidità/reversibilità/sociali

Tab. 5 – Percentuale di imprese che possono godere delle diverse agevolazioni, in assenza del d.l. 209/02. Distribuzione per classe dimensionale, anno 2002

N. di addetti	Imprese che preferiscono la DIT (%)	Imprese che preferiscono la Tremonti-bis (%)	Imprese indifferenti (%)
1-2	15,99	25,53	58,48
3-9	17,59	29,77	52,64
10-49	17,78	34,34	47,88
50-249	16,00	36,00	48,00
250-499	10,00	58,5	31,5
>500	15,88	52,35	31,77
Totale	16,81	29,48	53,72

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati CERVED

Tab. 6 – Percentuale di imprese che possono godere delle diverse agevolazioni, in presenza del d.l. 209/02. Distribuzione per classe dimensionale, anno 2002

N. di addetti	Imprese che preferiscono la DIT (%)	Imprese che preferiscono la Tremonti-bis (%)	Imprese indifferenti (%)
1-2	11,53	27,22	61,24
3-9	12,38	32,08	55,54
10-49	12,36	37,21	50,42
50-249	9,50	39,75	50,75
250-499	10,00	51,00	39,0
>500	11,55	54,51	33,94
Totale	11,88	31,66	56,46

Fonte: Elaborazioni ISAE su dati CERVED