



ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

**CAMERA DEI DEPUTATI e SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONI BILANCIO  
Documenti di bilancio per il periodo 2004-2006**

Audizione dell'Istituto di Studi e Analisi Economica - ISAE

Venerdì, 10 ottobre 2003

## **Economia internazionale**

### *Migliora la congiuntura estera*

**Il quadro internazionale ipotizzato nella Relazione previsionale e programmatica (RPP) per il periodo 2003-04 è in larga misura in linea con le valutazioni avanzate nell'ultimo mese dalle Istituzioni private e dagli Organismi ufficiali. Lo scenario di consenso disegna un miglioramento della congiuntura mondiale, principalmente in conseguenza del rafforzamento della ripresa americana e della positiva evoluzione dei paesi emergenti dell'Estremo Oriente e dell'Europa Centro Orientale. Superiore al previsto si prospetta la *performance* del Giappone, nonostante i problemi strutturali che ancora condizionano questa economia. **I sistemi europei – e, in particolare, i grandi paesi dell'area euro – risultano, invece, in marcato ritardo** e devono ancora una volta fare affidamento nell'irrobustimento della domanda mondiale per avviare un significativo recupero produttivo.**

Pur nel clima generalmente più favorevole che contraddistingue le tendenze internazionali, **sussistono preoccupazioni per l'acutizzarsi di alcune tensioni**; esse sono legate al **ripresentarsi, per la seconda volta nell'arco dell'ultimo ventennio, di ampi squilibri interni ed esterni negli Stati Uniti**, alle conseguenti **incertezze sull'evoluzione dei mercati valutari e finanziari**, al rapido **rafforzamento della posizione della Cina come *major player* nei traffici commerciali mondiali. Questi fattori di tensione non dovrebbero compromettere la ripresa nel 2004**, ma potrebbero divenire più problematici nella prospettiva di medio periodo.

### *Stati Uniti*

**Negli Stati Uniti, dopo il buon risultato del secondo trimestre (quando il PIL è aumentato del 3,1% su base annualizzata), la crescita dovrebbe ulteriormente accelerare nella seconda metà del 2003. Sul favorevole andamento dell'economia americana incide l'intonazione decisamente espansiva assunta nell'ultimo anno dal *mix* delle politiche macroeconomiche. In particolare, l'intervento di riduzione del carico fiscale a beneficio delle famiglie, attuato a partire da luglio, si è prontamente riflesso nella dinamica del reddito personale disponibile, stimolando ulteriormente l'acquisto di beni e servizi. Anche le imprese mostrano un clima di opinione in progressivo miglioramento, in sintonia con il forte incremento dei profitti registrato nel secondo trimestre. Gli indici di fiducia elaborati dall'*Institute for Supply Management* (ISM), relativi al settore manifatturiero e a quello dei servizi denotano, da più mesi, un'espansione dell'attività economica.**

**Non mancano alcuni elementi di incertezza nell'evoluzione americana. Il mercato del lavoro, a ventuno mesi dall'uscita della recessione, stenta a rimettersi in moto.** I recenti dati positivi, relativi al mese di settembre, sono ancora troppo parziali per preconizzare una significativa inversione di tendenza; le valutazioni delle imprese mostrano ancora fenomeni di contrazione dell'input di lavoro. Il ritardo nel recupero dell'occupazione riflette l'aggiustamento strutturale operato dalle aziende statunitensi nella fase recessiva, con taglio permanente di posti di lavoro e chiusura di unità produttive. La ripresa dell'occupazione americana sembra quindi dipendere soprattutto dalla creazione di nuove opportunità di lavoro, piuttosto che dal ritorno nelle precedenti posizioni di lavoratori temporaneamente licenziati. Tale processo, implicando nuovi investimenti e assunzione di rischio imprenditoriale, richiede più tempo rispetto a quanto si verifica nelle "normali" uscite dalle recessioni. **Il ritardo del mercato del lavoro incide sulla fiducia delle famiglie** che nelle ultime rilevazioni ha accusato un deterioramento. **Accanto a ciò, il recente aumento dei tassi di interesse a lungo termine potrebbe ripercuotersi sulle condizioni di finanziamento dei mutui ipotecari** e frenare il fenomeno dell'estrazione di valore dagli immobili che ha finora contribuito a sostenere la spesa delle famiglie.

**Pur tenendo conto di questi elementi di incertezza, riteniamo che essi, nell'insieme, non siano tali da inceppare, nel breve periodo, il volano della ripresa americana che appare bene avviato e destinato a garantire un buon ritmo di crescita ancora per alcuni trimestri.** Le nostre ipotesi di aumento del PIL degli Stati Uniti non si discostano quindi in misura sostanziale da quelle incorporate nella RPP, con un incremento del 2,6% quest'anno e del 3,8% nel 2004. Vediamo qualche nube in più, anche per le possibili ripercussioni internazionali, nella prospettiva di medio periodo quando potrebbero giungere al pettine i nodi dei grandi squilibri accumulati negli ultimi anni dagli Stati Uniti, rappresentati dal deficit delle partite correnti (attualmente al 5% del PIL, superiore al picco negativo toccato a metà degli anni ottanta) e dal disavanzo federale (4% del PIL), sintomatici di una carenza di risparmio interno a cui ha finora supplito un ingente afflusso di finanziamenti dall'estero.

### *Giappone*

**Il recente andamento dell'economia giapponese è risultato superiore alle attese.** Il PIL ha accelerato significativamente nel secondo trimestre, beneficiando della dinamica molto favorevole degli investimenti privati non residenziali, sostenuti dal miglioramento dei profitti nell'industria manifatturiera. **Segnali relativamente incoraggianti si sono evidenziati anche all'inizio del terzo trimestre**, con un notevole miglioramento della fiducia degli imprenditori e la riduzione in agosto

del tasso di disoccupazione. **Permangono però le tendenze deflazionistiche**, con prezzi al consumo in costante calo nell'ordine dello 0,2-0,3% al mese rispetto ai livelli di un anno prima.

**Sembra prematuro stabilire se la performance giapponese sia da attribuire al clima congiunturale più favorevole che ha coinvolto l'intera area asiatica oppure all'effettivo miglioramento delle condizioni di fondo.** Si può osservare che il riassetto del settore creditizio, elemento centrale dello sforzo di riforma del Governo, è divenuto veramente operativo circa un anno fa; esso ha iniziato a esercitare da alcuni mesi qualche effetto positivo, con un'intensificazione del processo riduzione delle sofferenze, condizione essenziale per il riavvio a ritmi adeguati dell'attività di finanziamento dell'economia da parte del settore bancario. Tuttavia, lo stock di crediti in sofferenza, che devono essere ancora ristrutturati o liquidati, rimane molto elevato e dovrebbe continuare a pesare sulle possibilità di crescita dell'economia nipponica. **Nelle ipotesi dell'ISAE, la crescita giapponese, grazie all'accelerazione dei primi sei mesi di quest'anno, potrebbe raggiungere il 2,6% nel 2003, per poi attestarsi all'1,8% nel 2004, risentendo di un apprezzamento dello yen sul dollaro.** La dinamica da noi prevista per il Giappone è in entrambi gli anni più sostenuta di quella supposta nello scenario internazionale della RPP.

#### *Area euro*

**Quanto all'area dell'euro, la lieve flessione del PIL del secondo trimestre (-0,1%) ha confermato la fase di sostanziale stagnazione dell'attività economica nella prima metà dell'anno.** Alla base del risultato negativo del periodo aprile-giugno è stato il **forte deterioramento delle esportazioni nette che hanno risentito dell'apprezzamento dell'euro.** Anche la domanda interna ha subito un rallentamento, principalmente per effetto di una **frenata registrata dai consumi privati.** **Gli investimenti**, pur mostrando una flessione più contenuta rispetto al primo trimestre, **hanno inciso negativamente sulla crescita.** **Sulla deludente dinamica dell'UEM ha principalmente influito l'andamento in flessione o, al più, stagnante delle grandi economie (Germania, Italia e Francia);** un'evoluzione decisamente più positiva ha contrassegnato la Spagna (+0,7%).

**Qualche segnale di miglioramento nella zona euro ha cominciato a manifestarsi negli indicatori anticipatori e nella fiducia delle aziende:** alle buone indicazioni in atto da qualche mese nel clima di opinione delle imprese tedesche, si sono aggiunte in estate quelle delle industrie manifatturiere italiane, francesi e belghe. L'indice dei responsabili degli acquisti (PMI) ha segnato un ulteriore incremento, rimanendo appena al di sotto della soglia dei 50 punti, che separa

l'espansione dalla contrazione dell'attività produttiva. Si può osservare che **una situazione congiunturale simile – andamenti correnti stagnanti o declinanti (si veda il dato della produzione industriale tedesca ad agosto) e indicatori anticipatori positivi – si era già verificata nella prima metà del 2002.** In quell'occasione, però, la più favorevole evoluzione degli indicatori anticipatori **rappresentò una “falsa partenza” del ciclo europeo** e non si tradusse in un miglioramento delle tendenze produttive. **A differenza di quell'episodio, nella fase attuale i segnali di rafforzamento congiunturale al di fuori della zona euro appaiono ben più robusti.** Ancora una volta, quindi, ci si deve affidare a un aiuto “esterno” per l'attivazione della ripresa europea.

Nelle nostre stime, le indicazioni più favorevoli provenienti dalle indagini congiunturali portano a ipotizzare un lento miglioramento dell'attività economica dell'area euro tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004: la dinamica del PIL si attesterebbe allo 0,2-0,3% nel terzo e quarto trimestre, con un conseguente incremento medio annuo dello 0,4% (non molto discosto da quanto assunto nella RPP). Il ritardo della ripresa europea si ripercuoterebbe sulle dinamiche dell'anno successivo, quando la crescita dell'attività economica si attesterebbe, secondo l'ISAE, all'1,6%, al di sotto di quanto stimato nella RPP. La minore dinamica della zona euro nel 2004, rispetto alle assunzioni del Governo, rifletterebbe un più contenuto effetto di trascinamento del 2003 sul 2004, le conseguenze di un tasso di cambio della moneta unica leggermente più apprezzato nelle ipotesi ISAE (1,14-1,15 dollari per un euro nella media del prossimo anno) rispetto a quanto stimato nella RPP, una maggiore inerzia nella ripresa delle componenti della domanda interna.

#### *Le aree emergenti e la crescita globale*

Quanto alle altre aree, il processo di crescita dovrebbe rafforzarsi nei Paesi dell'Estremo Oriente, in progressivo recupero dopo la frenata del secondo trimestre del 2003 determinata dalla crisi della SARS. **E' possibile che la pressione internazionale – in particolare degli Stati Uniti – conduca a una certa correzione dei tassi di cambio delle valute di queste economie finora agganciate strettamente al dollaro; ciò sarà tanto più “praticabile”, quanto più forte risulterà l'accelerazione produttiva dell'area.** Positive si prospettano le dinamiche nell'Europa Centro Orientale, dove il maggiore dinamismo risente anche dei progressi compiuti dalle economie che aderiranno nel maggio 2004 all'UE. L'America Latina si riporterebbe su un sentiero di crescita moderata.

**Nel complesso, lo sviluppo dell'economia mondiale si attesta nel quadro dell'ISAE al 3,2% quest'anno e al 4% nel 2004, in linea con le cifre ipotizzate nella previsione del Governo; sussisterebbe, però, rispetto alla RPP una differenza (sfavorevole all'Italia) di composizione geografica della crescita, con una dinamica meno intensa dell'UEM (principale mercato di sbocco del nostro paese) e più forte in alcune altre aree ed economie (come, ad esempio, il Giappone), meno rilevanti per le nostre esportazioni.**

### **Economia italiana: evoluzione recente**

#### *La stasi del primo semestre*

**L'Italia, al pari delle altre grandi economie dell'area euro, ha attraversato una fase di notevole debolezza dell'attività economica nella prima metà dell'anno.** Il PIL è diminuito dello 0,1% tanto nel primo, quanto nel secondo trimestre, mentre ancora più forte è risultato il calo della domanda finale al netto delle scorte. Flessioni particolarmente consistenti sono state registrate dagli investimenti, dopo l'accelerazione di fine 2002 in vista dell'esaurimento degli incentivi, e dalle esportazioni, penalizzate dal rafforzamento dell'euro. Un'evoluzione persistentemente positiva, e in accelerazione tra il primo (+0,2%) e il secondo trimestre (+0,4%), ha invece caratterizzato i consumi delle famiglie.

#### *Le indicazioni sulla congiuntura industriale*

Le informazioni congiunturali più recenti mostrano che la produzione industriale, dopo la forte e inattesa diminuzione di maggio e il lieve rialzo di giugno, ha registrato in luglio un aumento dell'1,5%, superiore alle attese degli analisti. Nel complesso nei primi sette mesi l'attività produttiva è risultata stagnante; nel confronto con lo stesso periodo dell'anno precedente si è avuto un calo dell'1,1%.

**Le indicazioni di carattere qualitativo che emergono dalle inchieste ISAE per agosto e settembre confermano il protrarsi dell'andamento nel complesso piatto dell'attività produttiva, senza evidenziare punti di svolta nei livelli produttivi. A valutazioni negative sui livelli di attività, si accompagnano, ormai da alcuni mesi, giudizi positivi e in miglioramento circa le aspettative sull'andamento a breve termine dell'economia in generale e dell'industria in particolare. L'ottimismo degli imprenditori costituisce un presupposto necessario, ma non sufficiente, affinché l'attuale fase di stagnazione ceda il passo ad un regime di crescita.**

**Per il periodo agosto-ottobre, l'ISAE prevede un andamento ancora debole dell'attività industriale, con l'indice destagionalizzato che si attesterebbe su livelli lievemente superiori a quelli minimi dell'anno toccati a maggio.** In particolare, la produzione industriale tornerebbe a flettere in agosto (-0,6%) e settembre (-1,3%). Grazie al positivo risultato di luglio, nel terzo trimestre l'attività produttiva risulterebbe comunque superiore dello 0,8% rispetto ai tre mesi precedenti. La riduzione della produzione dovrebbe sostanzialmente arrestarsi a ottobre (-0,1%). **Sulla base delle informazioni disponibili, i segnali di miglioramento delle aspettative degli imprenditori rilevati dalle inchieste ISAE potrebbero dunque cominciare a riflettersi nell'attività produttiva a partire dall'autunno.** Pur scontando un'evoluzione più positiva negli ultimi mesi dell'anno, la produzione industriale subirebbe nella media del 2003 un nuovo calo, pari all'1,2%.

#### *L'indicatore anticipatore*

**L'evoluzione attesa dell'attività industriale sopra descritta trova un riscontro nell'indicatore sintetico anticipatore, elaborato dall'ISAE,** che stima la dinamica complessiva dell'economia con alcuni mesi di anticipo. Esso è risultato stagnante o in leggera diminuzione nel corso della prima metà del 2003, per poi segnare **un miglioramento a partire dall'estate; ciò potrebbe preludere a un irrobustimento del ciclo italiano nella prima parte del prossimo anno.**

#### *Fiducia delle famiglie*

**Sul fronte delle famiglie, la fiducia fluttua dall'inizio del 2003 intorno a livelli storicamente molto bassi.** Un modesto clima di opinione non implica automaticamente mancanza di spesa: le decisioni dei consumatori non seguono, infatti, sempre il loro *sentiment*, come del resto mostrato dall'evoluzione positiva degli acquisti di beni e servizi da parte delle famiglie in gran parte del 2002 e nella prima metà del 2003; tuttavia, le percezioni sfavorevoli, circa la propria situazione personale o quella complessiva del Paese, possono costituire un elemento di freno per particolari tipologie di consumi come quelle in beni non durevoli.

#### *Il consuntivo per il 2003*

**Nel complesso, l'insieme di questi andamenti portano l'ISAE a stimare un andamento del PIL poco più che stagnante nel periodo luglio-settembre; la dinamica tenderebbe a rafforzarsi nel quarto trimestre, mantenendosi comunque su un ritmo contenuto (inferiore allo 0,5%). Un simile profilo comporta che la crescita media del 2003 dell'economia italiana si attesti allo 0,4%, un tasso di incremento analogo a quello atteso per l'area euro.** L'effetto di trascinamento

sul 2004 (cioè l'incremento che si otterrebbe il prossimo anno se il PIL rimanesse fermo ai livelli di fine 2003) sarebbe pari a circa tre decimi di punto.

**Il risultato, per quanto modesto, dello 0,4% nel 2003 implica un'inversione nelle tendenze negative che hanno caratterizzato alcune componenti della domanda finale nella prima metà dell'anno.** Secondo le nostre stime, gli investimenti in macchinari e attrezzature dovrebbero interrompere la flessione che ha accompagnato l'aggiustamento al ribasso di questa tipologia di spesa dopo la forte accelerazione di fine 2002; le indicazioni provenienti dalle inchieste dell'ISAE mostrano in effetti un certo miglioramento degli ordini interni per le imprese produttrici di beni di investimento nel bimestre agosto-settembre rispetto alla prima parte dell'anno. Pur scontando un recupero nel secondo semestre, la variazione in media d'anno degli investimenti rimarrebbe significativamente negativa, con flessioni del 4 e del 7% rispettivamente per la componente macchinari e per quella dei mezzi di trasporto. Anche le esportazioni dovrebbero rafforzarsi risentendo dell'accelerazione internazionale; le indicazioni ricavabili dai dati di commercio estero in valore mostrano un rimbalzo, in estate, delle vendite all'estero del nostro paese. La maggiore dinamica dell'export si accompagna, però, a un rafforzamento delle importazioni che neutralizza gli effetti benefici delle più elevate vendite all'estero sull'attività economica. Nella media dell'anno stimiamo una flessione di circa il 2% per le esportazioni di beni e servizi e un contemporaneo aumento del 2% delle importazioni. Per la spesa delle famiglie si ipotizza la prosecuzione della crescita nel terzo e quarto trimestre sui ritmi che hanno caratterizzato il periodo aprile-giugno (0,4%); nella media del 2003, i consumi sono stimati aumentare dell'1,9%.

#### **Economia italiana: la previsione per il 2004**

##### *Accelerazione della crescita*

Le prospettive economiche dell'Italia il prossimo anno risentono delle influenze derivanti dal miglioramento del quadro internazionale, dei ricordati modesti effetti di trascinamento derivanti dall'anno precedente, del superamento dei residui elementi di incertezza che hanno condizionato il 2003 e dell'azione di sostegno allo sviluppo adottata dal Governo valutabile complessivamente in due decimi di punto. **Nell'insieme, ci attendiamo un aumento del PIL del nostro paese dell'1,5%, sostanzialmente in linea con quanto stimato per la zona euro; alla fine del prossimo anno, la crescita italiana si attesterebbe poco al di sopra del 2%. La differenza della previsione dell'ISAE rispetto a quella del Governo riflette un'ipotesi di quadro europeo meno espansivo, una meno intensa dinamica della domanda finale interna soprattutto per quanto riguarda gli investimenti e un più forte ridimensionamento delle scorte.**

**L'evoluzione dell'economia italiana dovrebbe beneficiare di andamenti più favorevoli rispetto al 2003 di quasi tutte le componenti della domanda finale.** In particolare il sostegno più significativo alla crescita deriverebbe dalla domanda interna al netto delle scorte che “fornirebbe” 2 punti all'aumento del PIL. Ancora negativo (per cinque decimi di punto) risulterebbe l'apporto delle esportazioni nette, seppure in ridimensionamento rispetto all'evoluzione fortemente sfavorevole del 2003. Il contributo delle scorte, dopo il rialzo di quest'anno, tenderebbe ad annullarsi.

#### *L'andamento della domanda*

**La spesa delle famiglie residenti dovrebbe crescere del 2% nel 2004 (+2,3%, secondo le stime della RPP).** Sull'evoluzione positiva influisce sia il consistente trascinamento (stimato in sette decimi di punto) proveniente dal profilo del 2003 sia **una dinamica ancora favorevole dei redditi personali.** Quest'ultimi si gioverebbero della **crescita delle retribuzioni pro capite e del buon andamento dell'occupazione.** Anche l'atteso **ripiegamento dell'inflazione** dovrebbe contribuire al sostegno dei consumi privati, **stimolando il potere d'acquisto delle famiglie.**

**Quanto agli investimenti, l'ISAE stima che il recupero dalla caduta della prima metà del 2003 prosegua nel corso del 2004,** sospinto dal miglioramento delle prospettive economiche interne e internazionali, dalla ripresa delle esportazioni, dal graduale innalzamento del grado di utilizzo degli impianti. **Nelle nostre stime l'accelerazione del processo di accumulazione si manterrebbe tuttavia a un ritmo inferiore a quello supposto nella RPP, con un incremento degli investimenti totali del 2,9%.** Con riferimento alle principali componenti di spesa, gli investimenti in macchine e attrezzature aumenterebbero del 3,5-4%, quelli in costruzione di circa l'1,5%. La cosiddetta tecno-Tremonti sospingerebbe, a regime, gli investimenti in macchinari e beni immateriali di circa sei decimi di punto; il contributo al PIL sarebbe inferiore al decimo di punto.

**Le esportazioni di beni e servizi dovrebbero aumentare nella media del 2004 di circa il 4%,** registrando una nuova erosione della quota di mercato; **la minore dinamica rispetto al quadro governativo riflette sia un cambio dell'euro “più forte”, sia una più sfavorevole composizione geografica della domanda mondiale** connessa alle diverse previsioni di crescita delle principali aree ed economie. **La ripresa più lenta dell'economia italiana supposta dall'ISAE si tradurrebbe anche in un incremento delle importazioni (6% circa) inferiore a quello contenuto nella RPP.**

## PREVISIONI PER L' ECONOMIA ITALIANA: QUADRO RIASSUNTIVO

( variazioni percentuali salvo diversa indicazione )

<i>voci</i>	2002	2003		2004	
		<i>ISAE(*)</i>	<i>RPP(**)</i>	<i>ISAE(*)</i>	<i>RPP(**)</i>
<b>Pil reale</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>
importazioni di beni e servizi	1,5	2,0	2,0	5,8	7,4
investimenti fissi lordi	0,5	-1,5	-0,6	2,9	3,5
consumi delle famiglie residenti	0,4	1,9	1,8	2,1	2,3
spesa della PA e ISP	1,7	1,4	1,4	1,0	0,9
esportazioni di beni e servizi	-1,0	-1,9	-1,5	4,0	5,6
deflatore dei consumi	3,0	3,0	2,9	2,4	2,3
costo del lavoro	2,4	3,0	3,1	2,9	2,9
occupazione ( ula )	1,1	0,9	0,6	0,7	0,9
tasso di disoccupazione	9,0	8,8	8,7	8,7	8,4
indebitamento netto delle A.P. in % del Pil	-2,3	-2,7	-2,5	-2,5	-2,2
debito delle A.P. in % del Pil	106,7	106,4	106,0	105,6	105,0
avanzo primario in % del Pil	3,4	2,6	2,8	2,4	2,9
<b>contributi alla crescita del PIL</b>					
esportazioni nette	-0,7	-1,1	-1,0	-0,5	-0,5
variazione delle scorte	0,4	0,4	0,3	0,0	0,2
domanda interna (a)	0,7	1,1	1,2	2,0	2,4
<b>p. m.</b>					
Pil reale USA	2,4	2,6	2,6	3,8	3,9
Giappone	0,2	2,7	2,0	1,8	1,4
Area Euro	0,8	0,4	0,5	1,6	1,9
MONDO	3,0	3,2	3,2	3,9	4,0
commercio mondiale in volume	3,3	3,9	n.d.	5,7	n.d.

(a) al netto della variazione delle scorte

(\*) *Previsioni Isae*

(\*\*) *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2004*

**Per il mercato del lavoro, ci attendiamo nel 2004 un leggero abbassamento della dinamica dell'occupazione**, conseguente al rallentamento dell'attività produttiva verificatosi nel corso di quest'anno. **In termini di unità di lavoro standard, il numero di occupati aumenterebbe dello 0,7%, dopo un incremento dello 0,9% nel 2003. In termini di "teste", la crescita complessiva nell'arco del biennio 2003-04 risulterebbe di circa 380.000 unità. Il tasso di disoccupazione si porterebbe all'8,7%; quello di occupazione (calcolato in rapporto alla popolazione in età di lavoro) al 56,3, non troppo distante dall'obiettivo intermedio fissato dal Governo per il 2005 (58,5%).** Nel complesso, quindi, nonostante il lieve rallentamento in media d'anno nella creazione di posti di lavoro, **l'elasticità dell'occupazione al PIL si manterrebbe**, dopo i valori abnormi superiori a 2 del biennio 2002-03, **in linea con i livelli elevati che hanno mediamente caratterizzato il periodo 1998-2001.** Le misure di flessibilità introdotte con la Legge Biagi, entrate in vigore con la pubblicazione del decreto legislativo di attuazione, dovrebbero contribuire a mantenere l'andamento dell'occupazione in linea con le tendenze positive che hanno caratterizzato l'ultima parte dello scorso decennio

### *Inflazione*

Riguardo all'evoluzione dei prezzi, **le previsioni dell'ISAE scontano un rientro dell'inflazione fin dall'inizio del 2004**, dapprima lentamente, ma con un passo che **tenderebbe a farsi maggiormente apprezzabile nei mesi estivi. Il tasso di incremento tendenziale dei prezzi al consumo** (misurato in base all'indice riferito all'intera collettività nazionale) **dovrebbe passare, tra l'inizio e la fine del 2004, dal 2,7% a valori appena sotto il 2%. L'inflazione media scenderebbe così al 2,2%, risultando inferiore di oltre mezzo punto a quella stimata per il 2003 (quando si dovrebbe collocare al 2,7-2,8%) e sui valori più bassi dal 1999.** La crescita **dell'indice armonizzato europeo**, che rispecchia maggiormente l'andamento del deflatore dei consumi di contabilità nazionale, **dovrebbe portarsi al 2,3%**, con un differenziale rispetto alla media dell'UEM di cinque-sei decimi di punto.

La previsione ISAE è associata a una dinamica congiunturale nel corso del prossimo anno alquanto moderata, considerando che l'aumento dei prezzi "acquisito" a fine 2003 dovrebbe essere pari a circa 1,1 punti percentuali. L'ISAE valuta, peraltro, che sussistano le condizioni favorevoli a un rientro delle pressioni inflazionistiche che hanno agito nell'anno in corso. **La riduzione dell'inflazione sarebbe, infatti, favorita da una dinamica dei costi complessivamente contenuta.** Sul piano delle spinte endogene, **la crescita del costo del lavoro segnerebbe a livello**

**aggregato un netto rallentamento rispetto al 2003, sia per uno sviluppo della dinamica salariale che rimarrebbe nel complesso ancora sotto controllo, ma soprattutto per il recupero ciclico della produttività. D'altra parte, spinte disinflative non irrilevanti si registreranno dal lato dei costi delle materie prime e dei prodotti importati, grazie soprattutto al notevole rafforzamento dell'euro. Fattori di resistenza al rallentamento dell'inflazione potrebbero essere rappresentati ancora dalla dinamica dei prezzi in alcuni servizi privati, mentre il ruolo disinflazionistico giocato dall'insieme dei prezzi sottoposti a controllo pubblico potrebbe essere attenuato dalla revisione delle tariffe di alcuni servizi pubblici a livello locale.**

#### **La finanza pubblica nel 2003 e 2004**

**Nell'anno in corso l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche risulta in aumento rispetto al 2002; nel 2004 la ripresa della crescita e gli interventi correttivi appena presentati dal Governo consentono una riduzione del *deficit* pubblico. Secondo le previsioni dell'ISAE il disavanzo dovrebbe attestarsi al 2,7% del PIL nel 2003 per poi scendere al 2,5% il prossimo anno. I saldi di bilancio si mantengono, dunque, al di sotto del parametro di Maastricht e si verificano contenimenti in termini strutturali, cioè degli andamenti corretti degli effetti del ciclo economico. Negli altri maggiori paesi dell'area dell'euro, invece, i *deficit* rimarranno nel biennio su livelli ben superiori alla soglia del 3%.**

Rispetto alle valutazioni ufficiali, riportate nella nota di aggiornamento del DPEF e nella Relazione previsionale e programmatica per il 2004, si riscontrano scostamenti in entrambi gli anni in esame. Il maggior indebitamento dell'anno in corso deriva sostanzialmente da una diversa quantificazione operata dall'ISAE per le entrate in conto capitale, mentre il più ampio disavanzo del 2004 è ascrivibile essenzialmente al minor gettito imputabile alla più moderata crescita economica attesa dal nostro Istituto.

**Le previsioni per il prossimo anno scontano l'ipotesi di fuoriuscita dell'ANAS dal settore delle Amministrazioni Pubbliche e la contabilizzazione di dismissioni immobiliari slittate dal 2003 (a fronte della collocazione in tale anno dell'importo delle rate del 2004 relative alle varie sanatorie fiscali), come sottolineato nella Relazione previsionale e programmatica. Le stime, inoltre, non incorporano gli effetti dei provvedimenti contenuti nella delega fiscale - che secondo la relazione tecnica comporta, tuttavia, l'invarianza nel gettito del 2004 - né quelli del disegno di legge delega in materia previdenziale, data l'attuale fase di non completa**

**definizione delle misure. Qualora la trasformazione dell'ANAS non comportasse la sua contestuale riclassificazione all'esterno della PA, la stima ISAE dell'indebitamento netto del 2004 si collocherebbe intorno al 2,7% del PIL.**

**L'avanzo primario continua a ridursi, sia in valore che in percentuale del PIL, passando dal 3,4% del prodotto del 2002 al 2,6 e successivamente al 2,4%, ma risultando ben superiore a quello atteso per l'intera area dell'euro e, in particolare, se confrontato con i saldi al netto degli interessi di Francia e Germania.**

Per l'anno in corso, in presenza di un aumento della quota sul PIL del complesso delle entrate (dal 44,9 al 45,3%, derivante dalla crescita notevolissima delle entrate in conto capitale per effetto delle sanatorie fiscali), il peggioramento del *surplus* primario è ascrivibile ad un incremento maggiore dell'incidenza sul prodotto delle spese al netto degli interessi (dal 41,6 al 42,7%) e, in particolare di quelle in conto capitale, che hanno risentito di un minore impatto rispetto all'anno precedente delle operazioni sugli immobili pubblici. Nel 2004, l'ulteriore contenimento dell'avanzo primario origina da una riduzione, in termini di PIL, delle entrate più consistente di quella delle spese. Continua la diminuzione, sia in valore assoluto sia in percentuale del PIL, dell'onere per il servizio del debito, che scende dal 5,7% del prodotto al 5,3 e poi al 5%.

**Il saldo di natura corrente diventa leggermente negativo nel 2003, scontando la modesta crescita dell'economia, e supera di poco lo zero nell'anno successivo.** Il disavanzo in conto capitale, a causa dei consistenti interventi di carattere straordinario, diminuisce dal 3% al 2,6 nell'anno in corso per poi stabilizzarsi su tale valore.

**La pressione fiscale, secondo l'ISAE, aumenta di mezzo punto di PIL nell'anno in corso, per calare di 1,3 punti nel 2004: dal 41,6% registrato nel 2002 crescerebbe al 42,1 per poi discendere al 40,8%. Al netto delle imposte in conto capitale, cioè sostanzialmente al netto di buona parte delle misure *una tantum* di entrata, l'onere fiscale sul PIL si ridurrebbe in entrambi gli anni, passando dal 41,5% dello scorso anno al 40,7 nel 2003 e quindi al 40,5%, grazie agli sgravi ed alle agevolazioni concessi. Nell'anno in corso, dunque, il gettito delle varie sanatorie fiscali più che compensa la pressione relativa alle altre voci di entrata di natura corrente.**

**Il rapporto debito/PIL mostra nel biennio una decelerazione nel suo percorso di riduzione. Dopo il 106,7% del 2002, tale rapporto si attesterebbe al 106,4 per l'anno in corso e al 105,6 a fine 2004.** Tale andamento sconta, in particolar modo, il peggioramento delle partite finanziarie delle Amministrazioni Pubbliche e rilevanti importi di regolazioni per debiti pregressi, nonché un limitato impatto di privatizzazioni.

#### **Manovra di finanza pubblica per il 2004**

**La manovra di finanza pubblica per il 2004, corrispondente ad un importo lordo di oltre 16 miliardi di euro, pari all'1,2% del PIL, secondo le valutazioni ufficiali dovrebbe consentire di raggiungere un obiettivo per l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche pari al 2,2% del PIL nel 2004. L'intervento netto è di circa 11 miliardi, pari allo 0,8% del PIL.** Tale risultato sconta una previsione di crescita del reddito dell'1,9% per il 2004 a fronte di uno 0,5% atteso nel 2003.

Gli interventi sono realizzati, come noto, attraverso il disegno di legge Finanziaria (AS 2512) e il decreto legge varato dal Consiglio dei Ministri il 29 settembre 2003 (D.L. 269/2003). I provvedimenti si distinguono in disposizioni a sostegno dell'economia e misure di correzione dell'andamento dei conti pubblici tendenziali.

Le misure espansive – pari a oltre 5,6 miliardi di euro – si sostanziano in circa 2 miliardi di minori entrate e quasi 3,6 miliardi di maggiori spese.

Il minore gettito atteso deriva per il 50% da sgravi fiscali concessi soprattutto al settore agricolo per quanto riguarda l'IRAP e l'IVA.

Altri interventi, con effetti sul bilancio pubblico del 2005, riguardano in primo luogo il settore dell'innovazione e della ricerca. Tra questi, sono previste la detassazione del 10% per le spese in innovazione e ricerca a cui si aggiunge il 30% dell'eccedenza rispetto alla media degli stessi costi sostenuti nei tre anni precedenti. Inoltre viene disposta l'esclusione dalla tassazione delle spese direttamente sostenute per la partecipazione espositiva di prodotti in fiere all'estero (escluse le sponsorizzazioni), per stage aziendali di studenti o neodiplomati/laureati e per la quotazione nel mercato regolamentato di uno Stato membro dell'Unione Europea. Ancora per le imprese neo quotate (entro il 31 dicembre 2004) è prevista un'aliquota d'imposta ridotta; viene inoltre favorito il rientro dei ricercatori in Italia attraverso una aliquota IRPEF ridotta al 10% e l'esenzione dall'IRAP

(per soli due anni) per quelli che decideranno di riportare la loro residenza in Italia nei prossimi cinque anni.

Gli aumenti di spesa riguardano principalmente erogazioni per il personale pubblico, tra cui, oltre agli oneri per gli adeguamenti contrattuali, l'apporto ad un fondo per consentire la prosecuzione delle missioni internazionali di pace e dei servizi svolti dai lavoratori socialmente utili nell'ambito delle istituzioni scolastiche. Tra le altre misure, è prevista l'istituzione di una gestione speciale presso l'INPS per la concessione di mille euro per ogni secondo figlio e successivo nato dal 1° dicembre 2003 al 31 dicembre 2004 da donne residenti, cittadine italiane o comunitarie.

Gli interventi correttivi si articolano in maggiori entrate per circa 9,6 miliardi di euro e minori spese per oltre 6,9 miliardi.

**L'aumento del gettito deriva in larga parte da misure di natura transitoria concernenti il concordato preventivo, il condono edilizio e la proroga dei termini per il condono fiscale.** Sono tra l'altro predisposti interventi sulla imposizione riguardante videogiochi e scommesse e l'allineamento dell'aliquota contributiva pensionistica per i lavoratori parasubordinati a quella dei commercianti.

**Con riferimento al primo strumento, imprese e lavoratori autonomi potranno concordare per due periodi d'imposta (2003 e 2004) il loro debito fiscale e contributivo.** L'adesione al concordato preventivo comporterà la determinazione semplificata delle imposte sui redditi, la sospensione degli obblighi tributari di emissione di scontrino fiscale, ricevuta fiscale e fattura nei confronti di soggetti non esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo e la limitazione dei poteri di accertamento dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo ai fini tributari e contributivi.

**I risparmi di spesa originano essenzialmente da ulteriori operazioni di cartolarizzazione degli immobili pubblici e dalla cessione degli edifici adibiti ad uffici pubblici con patto di locazione (*sale and lease back*).** Viene inoltre confermato anche per il 2004 il blocco delle assunzioni di personale a tempo indeterminato, con alcune deroghe legate alla funzionalità dei servizi di particolare rilevanza, e sono disposti limiti di spesa per l'utilizzo di contratti a tempo determinato o con altre forme di flessibilità. Ulteriori riduzioni di spese dovrebbero derivare dalla fuoriuscita della Cassa Depositi e Prestiti dal settore delle Amministrazioni Pubbliche.

**Quanto all'efficacia della manovra, un'attenzione particolare va rivolta alla capacità delle misure contenute nel decreto 269 di produrre effetti nelle quantità indicate nella relazione tecnica e nelle tabelle ad essa allegate. Ci si riferisce in particolare ai previsti introiti da alienazione del patrimonio immobiliare ed al gettito aggiuntivo che dovrebbe essere generato dal concordato preventivo.**

**Rispetto al primo tipo di ricavo, il risultato previsto dipenderà in modo particolare dall'impegno delle amministrazioni al fine di promuovere una domanda adeguata rispetto all'offerta di immobili da cedere. Infatti è da ricordare non solo che il mercato ha già assorbito quote notevoli del patrimonio immobiliare pubblico nel corso dei passati esercizi per effetto delle precedenti operazioni di cartolarizzazione, ma anche che - da un lato - l'ammontare assoluto del patrimonio che si intende cedere nel 2004 è notevole (circa 5 miliardi di euro) e - dall'altro lato - che nel corso del medesimo esercizio 2004 sono previste ulteriori analoghe operazioni per importi altrettanto consistenti decise per il 2003 ma non ancora realizzate. Tali ulteriori operazioni sono state tenute in conto ai fini della stima dei flussi previsionali del 2004, per cui sono già incluse nel livello tendenziale dell'indebitamento netto che, in base a quanto riportato nel testo della RPP presentata il 29 settembre, è atteso essere non lontano dal 3%. Sul mercato immobiliare si riverserà pertanto un'offerta di dimensioni notevoli che - in considerazione anche dell'esperienza maturata nell'anno in corso - potrebbe mostrare qualche difficoltà ad incontrare una equivalente domanda effettiva.**

**Riguardo agli introiti attesi dal concordato preventivo, una analoga cautela sembrerebbe necessaria.**

**Come ricordato nella relazione tecnica al dl. 269, la norma prevede che i contribuenti risultati non congrui agli studi di settore e parametri nell'anno di imposta 2001, per accedere al concordato, dovranno adeguare i ricavi 2001 a quelli minimi previsti dagli studi di settore. La stima del gettito aggiuntivo assicurato da questa categoria di contribuenti è di circa 1,5 miliardi di euro. Anche tale stima, per quanto effettuata con criteri apparentemente prudenziali, andrebbe valutata con cautela. Come rilevato da alcuni operatori di settore, infatti, da un lato alla base dell'incremento di gettito atteso vi è la presunzione che il contribuente sia effettivamente disposto a dichiarare ricavi significativamente maggiori di quelli in precedenza dichiarati, dopo una prolungata fase ciclica negativa che può avere determinato una ulteriore flessione della posizione reddituale effettiva; dall'altro lato, il concordato non costituisce uno scudo da qualsiasi futuro accertamento ma solo da quelli**

**fondati sugli studi di settore, con la conseguenza che la convenienza all'adesione potrebbe essere percepita come non adeguata, specie nei casi di effettiva sofferenza.**

Infine, per quanto riguarda l'impatto sui saldi della fuoriuscita della Cassa Depositi e Prestiti, la relazione tecnica fornisce indicazioni solo rispetto al saldo netto da finanziare, che dovrebbe ridursi di circa 2.500 milioni di euro nel 2004 a seguito di una minore registrazione di spese dello Stato per interessi (quelli attualmente riconosciuti alla Cassa sul conto corrente di tesoreria). Non sono invece specificate le motivazioni sottostanti l'impatto atteso sul fabbisogno del Settore Pubblico e sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche: esso è quantificato in un risparmio di 800 milioni di euro del quale non è possibile, sulla base degli elementi conoscitivi messi a disposizione, valutare le componenti e l'attendibilità.

A fronte di queste osservazioni, che vogliono solo introdurre alcuni elementi di ulteriore prudenza nella valutazione degli effetti attesi dalle misure, si possono fare ulteriori considerazioni in merito ai dati che entrano nel quadro allegato alla relazione tecnica.

In primo luogo gli effetti della proroga al 16 marzo 2004 della scadenza per la dichiarazione di adesione al condono fiscale, mentre sono correttamente attribuiti agli esercizi 2004 e 2005 ai fini del calcolo del fabbisogno (in quanto essendo un aggregato definito in termini di cassa deve riflettere il momento dell'incasso dei versamenti effettuati in unica soluzione o a rate), non sono altrettanto correttamente registrati ai fini del calcolo dell'indebitamento netto, per il quale vige un criterio di competenza che dovrebbe imporre l'intera registrazione dell'importo dichiarato nel solo anno 2004. La sovrastima dell'indebitamento netto che ne consegue, sulla base dei criteri adottati nel DL 269 è di circa 0,4 miliardi di euro.

In secondo luogo, con riferimento alla norma di cui all'art. 39, comma 1, che prevede la corresponsione di un acconto nel mese di dicembre 2003 per l'imposta sugli oli minerali, è stato registrato un impatto sull'indebitamento netto (positivo per il 2003 e negativo per il 2004) di circa 1 miliardo di euro. Tale registrazione non è corretta in quanto, anche in questo caso, deve essere applicato il principio della competenza economica secondo cui le modalità di pagamento dell'imposta non influiscono sulla definizione dell'ammontare della stessa da registrare nell'esercizio.

Queste ultime due osservazioni evidenziano che nell'indebitamento netto sono contenuti alcuni elementi di sovrastima (pari a circa 1,4 miliardi di euro) che potrebbero, ameno in parte, compensare quelli di possibile sottostima associati alla quantificazione degli effetti delle misure di cui si è in precedenza discusso.

Con riferimento alla fuoriuscita della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) dal perimetro delle Amministrazioni Pubbliche, in linea di principio e sulla base delle caratteristiche della trasformazione in SpA delineate dall'art. 5 del decreto legge 269, si può affermare che l'operazione sembra coerente con le regole di classificazione fissate dal SEC95 ai fini della definizione dei settori istituzionali della contabilità nazionale, anche se una qualche attenzione andrà posta sul fatto che l'attività propria del nuovo soggetto è prevista essere suddivisa in due distinte tipologie, per una delle quali è stabilita l'istituzione di una gestione separata a fini contabili e organizzativi (comma 8). **In particolare tale gestione separata (che agirà sotto il potere di indirizzo del Ministro dell'Economia e delle Finanze) avrà il compito di finanziare “lo Stato, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici e gli organismi di diritto pubblico, utilizzando fondi rimborsabili sotto forma di libretti di risparmio postale e di buoni fruttiferi postali, assistiti dalla garanzia dello Stato (...) e fondi provenienti dall'emissione di titoli, dall'assunzione di finanziamenti e da altre operazioni finanziarie che possono essere assistiti dalla garanzia dello Stato”.** Tale configurazione non dovrebbe pregiudicare la classificazione della CDP nel settore privato, ma richiede un'analisi specifica per escludere che le operazioni da realizzare attraverso la gestione separata non siano da considerare operazioni eseguite per conto dello Stato a cui, in ultima istanza, potrebbero dover essere attribuite in contabilità nazionale.

**A prescindere da quest'ultima osservazione, allo stato attuale non si possono formulare considerazioni circa l'impatto che la riclassificazione della CDP può avere sugli equilibri di finanza pubblica. Infatti la CDP porterà con sé parte delle passività ora in essere sotto forma di risparmio postale e parte delle attività detenute come mutui, in particolare verso enti locali. Queste ultime oggi si consolidano all'interno del settore delle Amministrazioni Pubbliche, così come i flussi di interessi da esse generati. A priori, quindi, non è possibile affermare quale possa essere l'entità dell'impatto sul debito e sull'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche. Né l'art. 5 del decreto 269 (che demanda ad un successivo decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze la definizione concreta delle attribuzioni di funzioni, attività, passività e di tutti gli altri elementi che caratterizzeranno il nuovo soggetto), né la relazione tecnica ad esso allegata forniscono informazioni utili allo scopo. E' quindi necessario attendere**

l'emanazione del decreto attuativo, che dovrà avvenire entro il 30 novembre 2003, per comprendere quale possa essere l'effettivo riflesso della norma sul debito pubblico al 31/12/2003 e sull'indebitamento netto dell'esercizio 2004.

Gran parte della manovra per il 2004 è anticipata attraverso il decreto legge 269. L'impatto dei provvedimenti ivi contenuti è stato quantificato dal governo in 13,6 miliardi di euro: esso costituisce circa l'85% del complessivo intervento di contenimento della dinamica tendenziale del deficit prevista a legislazione vigente. Il decreto, pertanto, costituisce il nucleo centrale della manovra.

A questo proposito una notazione di carattere generale sembra necessaria. Questa riguarda un problema di metodo, rappresentato dall'uso dello strumento del decreto legge per anticipare la manovra che dovrebbe costituire oggetto di discussione in sede parlamentare nel processo di decisione sul bilancio.

Un decreto legge deve essere discusso in sede di conversione e può essere oggetto di emendamenti e modifiche di varia natura, implicanti o meno riflessi di carattere finanziario. In presenza di un provvedimento complesso, contenente disposizioni normative molteplici e variegate inerenti materie diverse, come è il caso del DL. 269, la discussione parlamentare non può che essere altrettanto complessa. Essa potrebbe richiedere tempi non brevi, specie se implicasse più di una lettura da parte di ciascun ramo del Parlamento. Se ciò accedesse si verrebbero a sovrapporre i tempi dell'esame del decreto e quelli della discussione della finanziaria e della legge di bilancio.

Su tali temi l'ISAE ha recentemente tenuto una specifica audizione alla V Commissione Programmazione Economica e Bilancio del Senato della Repubblica.

In quella sede si era sottolineato come *“un argomento di notevole complessità, per i risvolti sull'attività e sui poteri effettivi del Governo in termini di attuazione del suo programma e del Parlamento con riferimento alla funzione legislativa che gli è propria, riguarda, al tempo stesso, i confini dei contenuti e l'emendabilità della Legge Finanziaria. (...)*

Sono quindi da sostenere quelle *proposte che enfatizzano, parallelamente ma anche a prescindere dalla possibilità di una modifica della vigente normativa contabile, una revisione delle procedure parlamentari di esame della manovra di finanza pubblica, con il preciso obiettivo di restituire*

*razionalità ed efficienza, e con esse maggiore significatività, all'esame parlamentare dei documenti di bilancio".*

## MANOVRA PER IL 2004

	(milioni di euro)	(% del PIL)
<b>INTERVENTI A SOSTEGNO DELL'ECONOMIA</b>	<b>5.645,7</b>	<b>0,42</b>
<b>Minori entrate</b>	<b>2.061,6</b>	<b>0,15</b>
- Acconto versamento accise	978,0	0,07
- Sgravi fiscali	966,3	0,07
- Altre minori	117,3	0,01
<b>Maggiori spese</b>	<b>3.584,1</b>	<b>0,26</b>
- Pubblico impiego (adeguamenti contrattuali e altro)	1.988,30	0,15
- Missioni internazionali, LSU istituzioni scolastiche e altro	867,0	0,06
- Assegno per il secondo figlio e successivi	284,3	0,02
- Investimenti	146,5	0,01
- Altre minori	298,0	0,02
<b>INTERVENTI CORRETTIVI</b>	<b>16.540,8</b>	<b>1,22</b>
<b>Maggiori entrate</b>	<b>9.598,1</b>	<b>0,71</b>
- Concordato fiscale preventivo	3.584,0	0,26
- Condono edilizio e indennità per occupazione pregressa	3.629,6	0,27
- Proroga termini condono fiscale	498,0	0,04
- Videogiochi e scommesse	666,3	0,05
- Contributi parasubordinati	370,0	0,03
- Effetti indotti e altre minori	850,2	0,06
<b>Minori spese</b>	<b>6.942,7</b>	<b>0,51</b>
- Operazioni su immobili	5.000,0	0,37
- Pubblico impiego	505,7	0,04
- Uscita Cassa D.D. e P.P. dalle A.P.	800,0	0,06
- Altre minori	637,0	0,05
<b>INTERVENTI NETTI</b>	<b>10.895,1</b>	<b>0,81</b>
<b>Maggiori entrate nette</b>	<b>7.536,5</b>	<b>0,56</b>
<b>Minori uscite nette</b>	<b>3.358,6</b>	<b>0,25</b>

## **La previdenza**

Per quanto riguarda il settore previdenziale, il disegno di legge finanziaria per il 2004 e il decreto 269/03 prevedono misure che agiscono essenzialmente sulle entrate, quali l'omogeneizzazione delle aliquote pagate dagli iscritti alla gestione dei parasubordinati a quelle dei commercianti, l'istituzione presso l'INPS di una nuova gestione previdenziale per gli associati in partecipazione di lavoro che percepiscono compensi sotto forma di reddito da lavoro autonomo e non sono iscritti agli Albi professionali, l'introduzione di un'imposta sulle pensioni di importo elevato. Inoltre, sono riviste le disposizioni in materia di invalidità civile.

**Sono stati peraltro annunciati altri interventi più rilevanti, sia dal punto di vista dell'impatto sulle finanze pubbliche, sia da quello distributivo, volti a rivedere i criteri per la maturazione del diritto alle prestazioni; queste misure dovrebbero essere introdotte in appositi emendamenti al disegno di legge delega sulla previdenza, approvato dal Governo nel mese di dicembre 2001 e ancora in fase di discussione parlamentare. Le norme contenute in tali emendamenti (diffusi in bozza attraverso i quotidiani) hanno l'obiettivo di innalzare l'età media del ritiro.**

Per il periodo compreso tra il 2004 e il 2007 tale obiettivo è perseguito con misure di incentivazione alla prosecuzione dell'attività lavorativa. Dal 2008, invece, sono inaspriti i requisiti necessari per il pensionamento di anzianità per tutti coloro che sono soggetti al sistema di calcolo retributivo o misto – a meno che non optino per quello contributivo - e viene innalzata l'età minima per il pensionamento (vecchiaia) per i lavoratori più giovani, assoggettati al contributivo.

### *Gli incentivi al rinvio del pensionamento*

**Con riferimento alle misure previste per i prossimi quattro anni, in particolare, in linea con quanto già stabilito dalla legge Finanziaria per il 2001, si cerca di incentivare la prosecuzione dell'attività lavorativa di coloro che raggiungono i requisiti (anagrafici e/o contributivi) previsti per l'uscita anticipata, concedendo la possibilità, in caso di rinvio per almeno due anni del pensionamento, di non pagare i contributi previdenziali e di percepirli, invece, sotto forma di salario diretto. Il disegno di legge delega si limita a stabilire una soglia minima (il 50%) per la quota di contributi trattenuta dal lavoratore, lasciando aperta la possibilità che una parte dell'esonero si traduca in una riduzione del costo del lavoro per il datore. Nella versione emendata, invece, l'incentivo agirebbe esclusivamente sull'offerta. Il lavoratore, infatti, godrebbe dell'intero ammontare del beneficio; inoltre, a differenza dallo schema**

**attuale, la somma percepita non verrebbe tassata (o sarebbe soggetta a imposta solo parzialmente).**

Per valutare gli effetti di questa misura si deve considerare che il lavoratore che gode dei requisiti per il pensionamento d'anzianità, in assenza di incentivo, può scegliere tra due opzioni: a) andare in quiescenza subito e percepire la pensione (Pt) per gli anni (n) di vita residua; b) rinviare il ritiro (di m anni), continuando a pagare i contributi e, quindi, maturando una pensione più elevata per gli anni di inattività (n-m anni).

La prima opzione viene scelta se la differenza tra reddito e pensione non è sufficiente a compensare la penosità del lavoro (ad esempio quando il lavoratore dà molto valore al tempo libero).

Con l'incentivo si aggiunge una terza possibilità c): rinviare il pensionamento senza, però, subire il prelievo contributivo ed ottenere, quindi, per il periodo di attività aggiuntivo, un salario accresciuto del 32,7% (nell'ipotesi di esenzione totale) e una pensione P di importo uguale a quella maturata nel caso a) ma per un minor numero di anni (n-m).

**TAB. 1 - INCENTIVI A RINVIARE IL PENSIONAMENTO: EFFETTI SULLE SCELTE INDIVIDUALI**

	<b>tasso di sconto</b>		
	0%	2%	5%
<b>caso A: lavoratore che va in pensione</b>			
<i>pensione annuale netta</i>	15.785	15.785	15.785
<i>beneficio pensionistico (23 anni)</i>	363.056	294.518	223.563
<b>caso B: lavoratore che prosegue non optando per l'incentivo</b>			
<i>salario percepito nel biennio</i>	39.744	39.353	38.796
<i>pensione annuale netta</i>	16.575	16.575	16.575
<i>beneficio pensionistico (21 anni)</i>	348.083	276.439	202.396
<i>beneficio complessivo</i>	387.827	315.792	241.191
<b>caso C: lavoratore che prosegue optando per l'incentivo</b>			
<i>salario percepito nel biennio</i>	39.744	39.744	39.744
<i>incentivo percepito nel biennio</i>	18.531	18.531	18.531
<i>Totale netto attualizzato</i>	58.274	57.702	56.884
<i>pensione annuale netta</i>	15.785	15.785	15.785
<i>beneficio pensionistico (21 anni)</i>	331.485	263.257	192.745
<i>beneficio complessivo</i>	389.760	320.959	249.629
<b>DIFFERENZE BENEFICIO COMPLESSIVO</b>			
<i>caso c- caso a</i>	26.704	26.441	26.066
<i>caso c- caso b</i>	1.933	5.167	8.438

L'incentivo, aumentando il reddito a cui si deve rinunciare pensionandosi, rende relativamente più costosa la scelta a). **Un lavoratore tipo di 57 anni, con 35 anni di anzianità contributiva, una retribuzione lorda di circa 26 mila euro e una dinamica retributiva prevista per gli ultimi anni di lavoro dello 0,5% può decidere di proseguire l'attività, ottenendo un reddito netto per il periodo di permanenza al lavoro (per ipotesi due anni) di 58.274 euro, ma una ricchezza pensionistica<sup>1</sup> di 331.485 (anziché 363.000). Il beneficio netto percepito risulta in questo caso pari a 26.700 euro (Tab. 1).**

**Qualora tale importo sia sufficiente a compensare la disutilità del lavoro e, dunque, stimoli una modifica dei comportamenti di uscita, si realizza un impatto positivo sul bilancio pubblico, pari alla somma della minore spesa pensionistica sostenuta e della maggiore Irpef incassata sulla differenza tra il salario (al netto dell'incentivo) e la pensione per tutto il periodo del rinvio.**

**Per valutare se e in che misura la propensione al pensionamento anticipato possa essere influenzata dall'introduzione dell'incentivo (ovvero da una variazione del rapporto tra reddito da lavoro e pensione) si è stimata<sup>2</sup> la probabilità di uscire anticipatamente (rispetto all'età prevista per la vecchiaia) in funzione di un insieme di caratteristiche degli individui<sup>3</sup>. In particolare, si è tenuto conto dell'età, del titolo di studio, dell'area geografica di residenza, della situazione reddituale della famiglia di appartenenza (approssimata dal numero di percettori di reddito), e di due variabili - l'anzianità contributiva maturata e la differenza tra retribuzione e pensione (differenza calcolata in percentuale dell'ultima retribuzione percepita) - rilevanti ai fini della decisione sul pensionamento. La stima è stata condotta su un campione, tratto dall'Indagine della Banca d'Italia sui Bilanci delle famiglie riferita al 2000, di lavoratori dipendenti del settore privato di età pari o superiore a 50 anni, ai quali è stato chiesto di dichiarare l'età alla quale prevedono di andare in pensione e il rapporto tra il trattamento che si aspettano di ricevere e l'ultimo salario.**

Le nostre elaborazioni, distinte per uomini e donne, individuano, fra le determinanti principali della probabilità di anticipare l'uscita dalla vita attiva, oltre alla residenza e (nel caso del genere maschile) al numero di percettori di reddito nel nucleo familiare, l'età e l'anzianità contributiva - variabili che colgono essenzialmente l'effetto delle regole istituzionali - e (per gli uomini) la differenza tra pensione e reddito da lavoro. **La presenza dell'incentivo implica un incremento della perdita di reddito che si subisce qualora si scelga il pensionamento anticipato. Pertanto,**

---

<sup>1</sup> Con un tasso di interesse nullo. Per ipotesi alternative si veda la tabella.

<sup>2</sup> Le stime sono state effettuate con un modello *probit*.

<sup>3</sup> Va precisato che la probabilità, essendo stimata su tutti i lavoratori della fascia di età considerata, non misura la propensione al pensionamento anticipato una volta raggiunti i requisiti.

**per valutare il suo effetto sulla probabilità di ritirarsi, la differenza tra pensione e reddito da lavoro (in proporzione di quest'ultimo) è stata rideterminata, considerando aumenti del 10, 20 e 30% del salario. In quest'ultimo caso, che approssima l'effetto dell'incentivo con esenzione fiscale totale, la riduzione della probabilità<sup>4</sup>, calcolata sul campione congiunto di donne e uomini, risulta del 14% circa.**

**L'incentivo, tuttavia, viene concesso anche ai lavoratori che, pur avendo raggiunto i requisiti per il pensionamento anticipato, avrebbero comunque rinviato la quiescenza (è questo il caso, ad esempio, di chi attribuisce un limitato valore al tempo libero). L'incentivo offre a tali lavoratori la possibilità di ottenere in anticipo un reddito che, altrimenti, avrebbero ricevuto in futuro sotto forma di pensione. La tabella 1 mostra che in questo caso l'opzione per l'esonero dal pagamento dei contributi risulta più conveniente. Il lavoratore tipo sopra considerato, ad esempio, da un lato subirebbe una riduzione del beneficio pensionistico complessivo pari a 16.598 euro, ma dall'altro otterrebbe subito un reddito aggiuntivo nel biennio pari a 18.531. Il vantaggio sarebbe anche più consistente se il suo tasso di preferenza intertemporale fosse elevato - ad esempio qualora il futuro fosse ritenuto particolarmente incerto - in quanto risulterebbe maggiore la convenienza di una liquidità immediata rispetto ad un maggior reddito futuro. Per quanto riguarda il bilancio pubblico, si verificherebbe, nell'immediato, una riduzione del gettito contributivo e, nel medio periodo, una riduzione della spesa pensionistica (sia pure al netto della minore Irpef pagata su un importo più basso di pensione).**

**L'effetto complessivo della misura in esame sui conti pubblici dipende, quindi, dalla proporzione tra coloro che modificano le proprie scelte in seguito all'introduzione del provvedimento e quelli che, al contrario, pur non essendone condizionati, ne beneficiano. Nell'ipotesi che tutti coloro che avrebbero comunque proseguito l'attività di lavoro optino per l'incentivo e che, invece, nessuno di quelli che si sarebbero pensionati trovi conveniente rinviare (tabella 2, colonna 1), si verifica<sup>5</sup> un onere pari a 614 milioni di euro nel primo anno, che diviene più elevato nel secondo, per poi ridursi a partire dal terzo, quando i costi vengono in parte compensati dal minor esborso pensionistico; dal 2010 in poi si registra un miglioramento dei conti pubblici. Considerando, tuttavia, l'intero arco temporale interessato dagli effetti del provvedimento<sup>6</sup>, l'impatto, attualizzato<sup>7</sup>, sarebbe negativo (-2 miliardi e 800 milioni di euro). Se, invece, anche solo il 12% dei lavoratori che in assenza di incentivo sarebbero andati in**

---

<sup>4</sup> La probabilità è calcolata come media delle probabilità individuali

<sup>5</sup> Tali risultati si ottengono ipotizzando che il 65% del flusso di dipendenti privati che raggiungono i requisiti per la pensione di anzianità, stimato in circa 190 mila unità, vada effettivamente in pensione, con un trattamento annuo di circa 17mila euro.

<sup>6</sup> Nell'ipotesi di un rinvio biennale, e di una speranza di vita di 21 anni dopo il pensionamento, gli effetti si esaurirebbero nel 2032.

<sup>7</sup> Il tasso di interesse in questo caso è ipotizzato pari a zero

quiescenza scegliesse di posticipare il ritiro, si realizzerebbe nel lungo periodo un miglioramento, sia pure contenuto, dei conti pubblici. Tale percentuale dovrebbe essere molto più elevata (almeno il 27,5%) per garantire effetti positivi anche nel breve periodo, ma una simile ipotesi, sulla base delle stime sopra descritte, sembra improbabile.

Infine, nel caso di estensione dell'incentivo anche ai dipendenti pubblici – come suggerito nell'ambito del dibattito in corso - si dovrebbe considerare, rispetto a quanto rilevato in relazione ai dipendenti privati, anche il costo che lo Stato sosterebbe, in qualità di datore di lavoro, per pagare, a coloro che sarebbero andati in pensione, l'importo dell'incentivo e la differenza tra pensione e salario. L'effetto finale sui conti pubblici dipende in larga misura dal tasso di turn-over nell'ambito delle Amministrazioni Pubbliche. Infatti, ove venisse sospeso il provvedimento di blocco delle assunzioni, il lavoratore che opta per la quiescenza potrebbe essere rimpiazzato con un nuovo ingresso, e in questo caso i costi dello schema di incentivo dovrebbero essere ridotti in misura del salario netto, sia pure più basso, corrisposto al neo-assunto.

<b>TAB. 2 - Effetti dell'incentivo sulla finanza pubblica</b> <i>(milioni di euro 2004)</i>			
	% di lavoratori che sarebbero andati in pensione e ora optano per l'incentivo		
	0%	12%	28%
2004	-614.610.689	-346.623.821	10.692.002
2005	-1.229.221.378	-693.247.643	21.384.004
2006	-1.191.903.986	-655.930.251	58.701.396
2007	-1.154.586.594	-618.612.859	96.018.788
2008	-1.117.269.202	-581.295.467	133.336.180
2009	-1.079.951.810	-543.978.075	170.653.572
<i>dal 2010 al 2031</i>	3.545.152.239	3.545.152.239	3.545.152.239
<b>Totale</b>	-2.842.391.420	105.464.124	4.035.938.183
* i valori sono stimati assumendo un rinvio di due anni, un flusso di potenziali pensionandi pari a 190.000 e una propensione al pensionamento appena raggiunti i requisiti del 65%			
Fonte: elaborazioni ISAE			

*Le modifiche dei requisiti per il pensionamento*

**A partire dal 2008 entreranno in vigore le modifiche dei requisiti necessari per la maturazione del diritto al pensionamento anticipato. Nulla cambia per chi, entro il 2007, abbia già raggiunto tali requisiti.** In particolare, con le regole attuali, i lavoratori aderenti al sistema retributivo (ovvero quelli che avevano almeno 18 anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995) o misto (anzianità compresa tra 1 e 17 anni alla stessa data) avrebbero potuto pensionarsi prima dell'età prevista per la vecchiaia (65 anni per gli uomini e 60 per le donne) se avessero maturato almeno 35 anni di anzianità contributiva a 57 anni (58 se autonomi) o, in alternativa, con un'anzianità contributiva di 40 anni a qualsiasi età. Ai soggetti inseriti nel sistema misto era concessa la possibilità, in aggiunta, di optare per l'adesione al sistema contributivo. Quest'ultimo prevedeva una fascia di età flessibile per il pensionamento compresa tra i 57 e i 65 anni, con un'anzianità contributiva di almeno cinque anni e un'importo di pensione maturato pari ad almeno 1,2 volte l'assegno sociale. In alternativa, prima dei 57 anni, il pensionamento era ammesso solo per chi avesse già raggiunto l'anzianità contributiva di 40 anni. **Nell'ambito dell'emendamento al disegno di legge delega sulla previdenza, per le prime due categorie (sistema retributivo puro o misto) verrebbe eliminato il canale del doppio requisito anagrafico e contributivo (57 +35), fatta salva l'opzione per l'applicazione del metodo di calcolo contributivo ai fini del computo della prestazione<sup>8</sup>. Nel caso del contributivo, la novità è rappresentata dal fatto che viene innalzata l'età minima di pensionamento, e reintrodotta una distinzione tra uomini (per i quali tale età è fissata in 65 anni) e donne (60 anni).**

La tabella 3 evidenzia gli effetti della variazione delle regole previste per il pensionamento sull'età del ritiro, secondo il regime da applicare (retributivo o misto e contributivo), il sesso e l'età di ingresso sul mercato del lavoro. Non si tiene conto della possibilità di optare per il metodo contributivo offerta a chi, una volta raggiunti i vecchi requisiti per l'anzianità, intenda comunque pensionarsi; si ipotizza che tutti i lavoratori abbiano carriere continue e vadano in pensione appena raggiungono i requisiti.

Con riferimento al contributivo si evidenzia che, data l'ipotesi che i lavoratori escono appena possibile, ovvero, in questo caso, a 57 anni, l'effetto si diffonde su una platea che comprende tutti coloro che hanno cominciato a lavorare ad almeno 18 anni. Gli uomini risentono dell'età di pensionamento più elevata rispetto alle donne. Nel retributivo (o misto), invece, non sono colpiti quelli che sono entrati più tardi (oltre i 29 anni) sul mercato del lavoro, i quali non avrebbero comunque raggiunto il requisito contributivo minimo prima dei 65 anni. Le donne, in entrambi i casi, sono meno interessate, dati i requisiti meno stringenti. Si osservi che con riguardo alle donne l'ipotesi di carriere continue qui adottata non consente di considerare la maggiore frequenza,

---

<sup>8</sup> Per quanto concerne i lavoratori del sistema misto, che già avevano la possibilità di optare per il calcolo contributivo, la misura in questione implicherebbe il vincolo dell'anzianità contributiva, precedentemente non previsto.

rispetto agli uomini, di percorsi di lavoro precari e con interruzioni, che rende meno probabile il raggiungimento dei 40 anni di anzianità contributiva prima dell'età prevista per la vecchiaia.

Sulla base dello slittamento dell'età effettiva del pensionamento dovuto alla manovra in discussione, riportato in tabella per ogni anno di ingresso nel mercato del lavoro, e della stima delle probabilità di inizio dell'attività a ciascuna età, si valuta che gli uomini dovrebbero allungare il periodo di attività lavorativa rispetto alle possibilità precedentemente offerte di circa due anni nel caso del retributivo (o misto) e di tre nel contributivo; per le donne invece i periodi risultano più brevi (circa uno e due anni, rispettivamente).

TAB. 3 - Effetti delle modifiche dei requisiti necessari per il pensionamento di anzianità (\*)

<i>lavoratori soggetti interamente al sistema retributivo o al misto – uomini (**)</i>					<i>lavoratori soggetti interamente al sistema contributivo - uomini</i>				
<i>età di inizio del lavoro</i>	<i>anzianità maturata al pensionamento</i>		<i>età al pensionamento</i>		<i>età di inizio del lavoro</i>	<i>anzianità maturata al pensionamento</i>		<i>età al pensionamento</i>	
	<i>Vr</i>	<i>Nr</i>	<i>Vr</i>	<i>Nr</i>		<i>Vr</i>	<i>Nr</i>	<i>Vr</i>	<i>Nr</i>
14	40	40	54	54	14	40	40	54	54
15	40	40	55	55	15	40	40	55	55
16	40	40	56	56	16	40	40	56	56
17	40	40	57	57	17	40	40	57	57
18	39	<b>40</b>	57	<b>58</b>	18	39	<b>40</b>	57	<b>58</b>
19	38	<b>40</b>	57	<b>59</b>	19	38	<b>40</b>	57	<b>59</b>
20	37	<b>40</b>	57	<b>60</b>	20	37	<b>40</b>	57	<b>60</b>
21	36	<b>40</b>	57	<b>61</b>	21	36	<b>40</b>	57	<b>61</b>
22	35	<b>40</b>	57	<b>62</b>	22	35	<b>40</b>	57	<b>62</b>
23	35	<b>40</b>	58	<b>63</b>	23	34	<b>40</b>	57	<b>63</b>
24	35	<b>40</b>	59	<b>64</b>	24	33	<b>40</b>	57	<b>64</b>
25	35	<b>40</b>	60	<b>65</b>	25	32	<b>40</b>	57	<b>65</b>
26	35	<b>39</b>	61	<b>65</b>	26	31	<b>39</b>	57	<b>65</b>
27	35	<b>38</b>	62	<b>65</b>	27	30	<b>38</b>	57	<b>65</b>
28	35	<b>37</b>	63	<b>65</b>	28	29	<b>37</b>	57	<b>65</b>
29	35	<b>36</b>	64	<b>65</b>	29	28	<b>36</b>	57	<b>65</b>
30	35	35	65	65	30	27	<b>35</b>	57	<b>65</b>
31	34	34	65	65	31	26	<b>34</b>	57	<b>65</b>
32	33	33	65	65	32	25	<b>33</b>	57	<b>65</b>
33	32	32	65	65	33	24	<b>32</b>	57	<b>65</b>
34	31	31	65	65	34	23	<b>31</b>	57	<b>65</b>
35	30	30	65	65	35	22	<b>30</b>	57	<b>65</b>
36	29	29	65	65	36	21	<b>29</b>	57	<b>65</b>
37	28	28	65	65	37	20	<b>28</b>	57	<b>65</b>
<b>ritardo medio</b>		<b>1,8</b>			<b>ritardo medio</b>		<b>3</b>		

(segue)

(tab. 3 segue)

<i>lavoratori soggetti interamente al sistema retributivo o al misto – donne (**)</i>					<i>lavoratori soggetti interamente al sistema contributivo - donne</i>				
<i>età di inizio del lavoro</i>	<i>anzianità maturata al pensionamento</i>		<i>età al pensionamento</i>		<i>età di inizio del lavoro</i>	<i>anzianità maturata al pensionamento</i>		<i>età al pensionamento</i>	
	<i>Vr</i>	<i>Nr</i>	<i>Vr</i>	<i>Nr</i>		<i>Vr</i>	<i>Nr</i>	<i>Vr</i>	<i>Nr</i>
14	40	40	54	54	14	40	40	54	54
15	40	40	55	55	15	40	40	55	55
16	40	40	56	56	16	40	40	56	56
17	40	40	57	57	17	40	40	57	57
18	39	<b>40</b>	57	<b>58</b>	18	39	<b>40</b>	57	<b>58</b>
19	38	<b>40</b>	57	<b>59</b>	19	38	<b>40</b>	57	<b>59</b>
20	37	<b>40</b>	57	<b>60</b>	20	37	<b>40</b>	57	<b>60</b>
21	36	<b>39</b>	57	<b>60</b>	21	36	<b>39</b>	57	<b>60</b>
22	35	<b>38</b>	57	<b>60</b>	22	35	<b>38</b>	57	<b>60</b>
23	35	<b>37</b>	58	<b>60</b>	23	34	<b>37</b>	57	<b>60</b>
24	35	<b>36</b>	59	<b>60</b>	24	33	<b>36</b>	57	<b>60</b>
25	35	35	60	60	25	32	<b>35</b>	57	<b>60</b>
26	34	34	60	60	26	31	<b>34</b>	57	<b>60</b>
27	33	33	60	60	27	30	<b>33</b>	57	<b>60</b>
28	32	32	60	60	28	29	<b>32</b>	57	<b>60</b>
29	31	31	60	60	29	28	<b>31</b>	57	<b>60</b>
30	30	30	60	60	30	27	<b>30</b>	57	<b>60</b>
31	29	29	60	60	31	26	<b>29</b>	57	<b>60</b>
32	28	28	60	60	32	25	<b>28</b>	57	<b>60</b>
33	27	27	60	60	33	24	<b>27</b>	57	<b>60</b>
34	26	26	60	60	34	23	<b>26</b>	57	<b>60</b>
35	25	25	60	60	35	22	<b>25</b>	57	<b>60</b>
36	24	24	60	60	36	21	<b>24</b>	57	<b>60</b>
37	23	23	60	60	37	20	<b>23</b>	57	<b>60</b>
<b>ritardo medio</b>	<b>0,8</b>				<b>ritardo medio</b>	<b>1,9</b>			

(\*) La tavola è stata costruita nell'ipotesi che i lavoratori vadano appena raggiunti i requisiti e che abbiano carriere continue e per le donne non sono stati inclusi i benefici per le lavoratrici madri.

(\*\*) Non si è considerato l'effetto conseguente alla possibilità di optare per il metodo contributivo.

Più in generale, con riguardo agli effetti distributivi, si deve sottolineare che la mancanza di gradualità nell'introduzione delle nuove regole implica una forte iniquità, per la diversità del trattamento di soggetti che si sarebbero pensionati a distanza di un anno l'uno dall'altro. Un intervento che agisse già dal 2004 sui requisiti (coerentemente con i principi che prevarranno a regime), disincentivando il pensionamento anticipato (ad esempio, introducendo subito il calcolo contributivo in caso di uscita anticipata), avrebbe effetti sulla sostenibilità e soprattutto sul grado di equità del sistema. Sono proprio i lavoratori che andranno in pensione nei prossimi anni ad età relativamente giovani e con trattamenti interamente calcolati col retributivo che beneficiano infatti di un vantaggio previdenziale determinato dalla maggiore speranza di vita al pensionamento. Un altro aspetto critico discende

dall'introduzione di elementi di rigidità nel sistema contributivo che appaiono in contraddizione con la logica del sistema stesso. Quest'ultimo, infatti, si basa sul fatto che il calcolo dei trattamenti tiene conto dei contributi pagati durante tutta la fase lavorativa e della speranza di vita, e il principio di equità viene perseguito attraverso l'applicazione delle regole attuariali nel calcolo dell'importo della prestazione<sup>9</sup>. Ciò rende sostanzialmente neutrale la scelta dell'età di pensionamento (a patto che sia raggiunto un importo minimo ritenuto adeguato) e dunque tale scelta può essere resa flessibile. Un altro elemento di incoerenza origina dalla diversa età di uscita fissata per uomini e donne, a parità, peraltro, di coefficienti di trasformazione che si applicano al montante contributivo per determinare la prestazione: questi coefficienti sono stati infatti calcolati considerando una speranza di vita media di entrambi i sessi, laddove le donne, come è noto, sono più longeve. Si può auspicare che queste problematiche vengano prese in considerazione nel corso del dibattito sugli emendamenti, che il Governo ha dichiarato di essere disposto a discutere con le parti sociali.

Dal punto di vista degli effetti sulla sostenibilità dei conti pubblici, l'impatto della manovra sarà consistente. Infatti, già dal 2008 verrebbe bloccato quasi completamente il flusso di pensionamenti di anzianità. L'ISAE ha effettuato una stima preliminare degli effetti sul bilancio pubblico nei primi anni di attuazione, senza tenere conto tuttavia della possibilità di anticipare comunque il pensionamento, optando per il calcolo contributivo. Le nostre valutazioni definitive saranno presentate nel prossimo Rapporto Trimestrale dell'Istituto. I risparmi risultano crescenti nel tempo, con effetti dell'ordine di poco più di un decimo di punto di PIL nel 2008 e di tre decimi nel 2009. Il provvedimento sarà in grado di agire strutturalmente sulla spesa pensionistica, e in particolare sulla "gobba", ovvero sull'incremento delle uscite previsto per gli anni intorno al 2030. L'aumento dell'età pensionabile nel contributivo, tuttavia, avrà dei costi, in termini di importi più elevati dei trattamenti, che emergeranno in un periodo ancora successivo.

### **Le misure a favore delle famiglie: l'assegno al secondo figlio**

Si presentano di seguito alcune valutazioni circa l'impatto redistributivo e l'onere sulla finanza pubblica della principale misura a vantaggio delle famiglie introdotta dal d.l. 269/03. Per le stime si è utilizzato il modello di microsimulazione di imposte dirette, contributi e trasferimenti ITAXMOD dell'ISAE, basato sui dati relativi ai redditi ed alla ricchezza delle famiglie per l'anno 2000, forniti dalla Banca d'Italia.

---

<sup>9</sup> Come è noto sono comunque previste eccezioni alla regola attuariale, a tutela di situazioni particolari (lavoratori precoci, lavoratrici madri).

**L'articolo 21 del suddetto decreto dispone l'erogazione di un assegno di 1.000 euro per ogni figlio, successivo al primo, nato tra il 1° dicembre 2003 ed il 31 dicembre dell'anno successivo da donne italiane o comunitarie residenti in Italia. Tale misura, avente lo scopo di alleviare il costo economico dei figli, e quindi di incentivare la fecondità – notoriamente a livelli molto bassi nel nostro paese –, si aggiunge agli altri strumenti, di natura assistenziale (assegni) e fiscale (detrazioni per carichi), diretti al sostegno delle responsabilità familiari.**

Nondimeno, non si può mancare di sottolineare la disomogeneità nella struttura complessiva di tali strumenti, quanto a modalità di erogazione, criteri di selettività (e dunque identificazione dei beneficiari), importi e conseguenze redistributive. Le detrazioni di imposta per figli a carico, ad esempio, sono riconosciute a tutti i contribuenti, e rappresentano quindi un ingente impegno finanziario per lo Stato, ma non riescono a raggiungere le famiglie “incapienti”; viceversa, l'assegno di maternità e quello ai nuclei con tre figli minori, essendo soggetti al *means testing* tramite l'ISEE, risultano strumenti più specifici e mirati al sostegno dei figli delle famiglie più povere; gli assegni familiari, infine, sono indirizzati esclusivamente ai lavoratori dipendenti con bassi livelli di reddito.

**La nuova misura non risolve le contraddizioni ereditate dal passato, ma presenta comunque alcuni aspetti positivi, primo fra tutti quello di non operare inique discriminazioni tra famiglie capienti e non: l'assegno è infatti destinato a tutte le donne, senza distinzioni di condizione lavorativa o di livello di reddito; esso rappresenta quindi un sostegno di tipo universale, e dunque sembra andare nel senso di una maggiore equità orizzontale tra le famiglie. Malgrado tale aspetto positivo, va rilevato tuttavia che poche famiglie, solo l'1,3% secondo le nostre stime, beneficerà dell'assegno nel 2004; tali nuclei otterranno così un incremento di reddito complessivo del 3,8% rispetto allo scenario a legislazione invariata.**

<b>TAB 4 - PERCENTUALE DI FAMIGLIE BENEFICIARIE DELL'ASSEGNO AL SECONDO FIGLIO</b>					
<b>per quintili di reddito equivalente</b>					
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<b>TOT</b>
2,3	1,7	1,1	0,9	0,4	<b>1,3</b>
<b>per area geografica</b>					
<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>			<b>TOT</b>
1,1	1,4	1,4			<b>1,3</b>
<b>per età del capofamiglia</b>					
<i>fino ai 35 anni</i>	<i>36-45 anni</i>	<i>46-65 anni</i>	<i>oltre 65 anni</i>	<b>TOT</b>	
3,6	2,3	0,8	0,1	<b>1,3</b>	
<b>per numero di componenti</b>					
<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6 e più</i>	<b>TOT</b>	
0	3,4	4,1	15,9	<b>1,3</b>	

L'analisi degli effetti redistributivi (Tab. 4) evidenzia un effetto progressivo, peraltro modesto, del provvedimento: le famiglie beneficiarie sono maggiormente concentrate nel primo e, in misura minore, nel secondo quintile di reddito equivalente – con percentuali pari rispettivamente al 2,3 ed all'1,7 –, mentre solo lo 0,9% di quelle collocate nel quarto quintile e lo 0,4% nel quintile più ricco ricevono l'assegno. Si sottolinea, tuttavia, che tale effetto è legato anche alla scelta di una particolare scala di equivalenza (la scala ISEE<sup>10</sup>), e che l'adozione di una scala diversa potrebbe modificare i risultati: se si facesse riferimento al reddito complessivo (anziché dividerlo per la scala di equivalenza), le famiglie numerose (e quindi “per definizione” più interessate dal provvedimento) verrebbero posionate nei quintili più elevati della distribuzione.

La progressività insita nella misura è confermata dall'andamento del beneficio per quintili (Tab. 5): i nuclei più poveri godono di un aumento di reddito disponibile di quasi il 6%, contro l'1% circa di guadagno delle famiglie più benestanti; in termini pro capite, l'aumento di reddito è del 28% nel primo quintile, del 17% nel secondo, del 10% nel terzo, dell'8% e del 5% nel quarto e nel quinto.

Si evidenzia, inoltre, una maggiore concentrazione dei beneficiari tra i nuclei numerosi: percepirà l'assegno il 3,4% ed il 4,1% delle famiglie il cui nascituro sia rispettivamente il quarto e il quinto componente, e quasi il 16% di quelle composte da sei o più individui (va

<sup>10</sup> Il parametro della scala è pari ad 1 nel caso di un *single*, è 1,57 per una coppia, 2,04 per un nucleo di tre persone e così via; sono inoltre previste correzioni nel caso di nuclei monogenitore, coppie lavoratrici con figli e presenza di invalidi.

rilevata tuttavia la scarsa diffusione di famiglie così numerose in Italia, che rappresentano circa il 2% del totale)<sup>11</sup>.

<b>TAB 5 - GUADAGNO MEDIO PER FAMIGLIA (solo beneficiarie)</b>		
	<i>% del reddito familiare complessivo</i>	<i>% del reddito familiare pro-capite</i>
<b>per quintili di reddito equivalente</b>		
1	5,83	28,47
2	3,77	17,45
3	2,39	10,17
4	1,88	8,79
5	1,11	5,29
<b>per area geografica</b>		
<i>Nord</i>	3,24	15,19
<i>Centro</i>	4,3	19,60
<i>Sud</i>	4,19	20,40
<b>per età del capofamiglia</b>		
<i>fino ai 35 anni</i>	4,33	20,05
<i>36-45 anni</i>	3,75	16,85
<i>46-65 anni</i>	3,25	17,17
<i>oltre 65 anni</i>	2,87	16,50
<b>per numero di componenti</b>		
3	-	-
4	3,74	14,98
5	4,11	20,55
6 e più	3,79	23,50
<b>TOTALE</b>	<b>3,82</b>	<b>18,07</b>

**I capofamiglia interessati dal provvedimento risultano più concentrati al Centro ed al Sud (1,4% del totale), laddove le famiglie numerose sono relativamente più diffuse rispetto al Nord, e tra i nuclei giovani:** in particolare, il 3,6% dei capofamiglia di età fino a 35 anni percepisce l'assegno, ed il 2,3% tra i 35 ed i 45 anni. L'andamento del guadagno in percentuale del reddito non mostra particolari scostamenti dal valore medio riferito a tutte le famiglie beneficiarie, né per disaggregazione geografica, né per età del capofamiglia o numero di componenti.

**Per quanto riguarda l'impatto sui conti pubblici, l'ISAE sostanzialmente conferma le valutazioni contenute nella Relazione Tecnica allegata al decreto, nella quale si prevede un**

<sup>11</sup> Per quanto riguarda le famiglie di tre individui, la stima non è significativa, ma si può ritenere che vi possano essere tipologie familiari interessate (una madre sola con un figlio ed un neonato).

**flusso di 284.000 secondi nati per il 2004 e conseguentemente si stima un onere di circa 284 milioni di euro.**