



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Commissione Politica Economica

**Riflessioni sulla impostazione del Documento di Programmazione
Economica e Finanziaria 2002-2005**

Fase di istruttoria

22 maggio 2001
Documento predisposto dagli uffici della I Commissione
per il Comitato di Presidenza



- A. L'economia italiana nel 2000
- B. Stime per il 2001 e quadro di riferimento macroeconomico per il Dpef 20002-2005
- C. Il sistema degli impegni e dei vincoli
- D. Esigenze prioritarie del Paese
- E. Strumenti attivabili
- F. Politiche dei redditi: possibile ruolo del Cnel come sede di monitoraggio

Allegato 1 – Dati essenziali di finanza pubblica

Allegato 2 – Effetto dell'aumento dei prezzi dei prodotti energetici sull'inflazione

Allegato 3 – Saldo commerciale dell'Italia

Allegato 4 – Investimenti nella Ue e negli USA

Allegato 5 – Le previsioni di medio termine

Allegato 6 – Gli impegni del Patto di stabilità

Allegato 7 – Finanza pubblica: spesa dello Stato e spesa decentrata

A. L'economia italiana nel 2000

1. Il Cnel ritiene che il bilancio dell'economia italiana per l'anno 2000 sia nel complesso positivo.

Nel 2000 l'**incremento del pil** è stato pari al 2,9 %, mentre nel '99 era di circa la metà (1,6 %); la *performance* si deve all'incremento dei consumi finali interni (+ 2,6 %) e principalmente della componente degli investimenti.

Nel complesso, gli investimenti fissi lordi hanno segnato una ulteriore accelerazione (+ 6,1 % dopo un positivo 4,6 % nel 1999)); per la componente dei macchinari e delle attrezzature gli andamenti sono ancora più apprezzabili: + 7,8 % nel 2000 dopo un + 6 % nel 1999.

Il parziale recupero di competitività, derivante dalla prolungata fase di alti investimenti, ha permesso di superare in modo non traumatico i negativi effetti sulla bilancia commerciale della crisi petrolifera.

2. Il **contenimento del disavanzo** entro i limiti del programma di stabilità si è accompagnato ad una più consistente riduzione del debito pubblico.

Il rapporto fra saldo di bilancio e pil è passato da - 2,8 % nel '98 a - 1,8 % nel '99 a - 1,5 % nel 2000. Il Patto di stabilità stabilisce che i paesi dell'Unione economica e monetaria raggiungano il pareggio di bilancio nel 2003: lo stesso passo deve essere tenuto anche nei quattro anni del Dpef.

Il rapporto fra debito pubblico e pil è diminuito da 116,2 % nel '98 a 110,2 % nel 2000, con l'obiettivo di raggiungere entro il 2003 un valore pari al 100 %.

Per il combinarsi di un aumento della pressione tributaria e di un alleggerimento della pressione contributiva, la pressione fiscale complessiva è scesa dello 0,5 % dal '98 al 2000.

3. L'andamento dell'**inflazione** (+ 2,6 %) ha risentito dell'aumento dei prezzi del petrolio, cresciuti del 13 %. Andamento analogo hanno avuto i prezzi nella Ue, cresciuti dal '99 al 2000 dall'1,2% al 2,1%.

Il Cnel rileva che dal '98 l'inflazione effettiva è stata più elevata di quella programmata; il Dpef 2001 - 2004 prevedeva un'inflazione programmata dell'1,7% per il 2001 e dell'1,2% per gli anni successivi; queste indicazioni sono state in seguito rettificate verso l'alto nella recente revisione della Relazione Previsionale e Programmatica. Rispetto a Francia e Germania, il riassorbimento dell'inflazione sta avvenendo più lentamente; permane quindi un pericoloso differenziale che può negativamente influire sulla futura evoluzione della nostra economia, soprattutto in termini di capacità competitiva e di crescita.

4. L'andamento del **mercato del lavoro** ha segnato un andamento positivo: dopo quasi otto anni il tasso di disoccupazione è sceso sotto il 10 %. Nel periodo più recente l'occupazione ha ripreso a crescere anche nel Mezzogiorno, particolarmente nei settori dell'impiego temporaneo e a tempo parziale.

A livello nazionale, il tasso di attività è salito tra il '98 e il 2000 dal 58,7 % al 59,9 %, ma tale valore è ancora decisamente inferiore a quello medio europeo.

5. Nel 2000 il contributo alla crescita della **domanda estera** è tornato ad aumentare. Il deprezzamento dell'euro e la favorevole fase congiunturale, che ha caratterizzato gli Stati Uniti e altre economie extraeuropee, hanno favorito il forte incremento delle esportazioni verso tali mercati (+17%), mentre più modesto è stato l'incremento verso gli altri paesi UE (+6%).

Il peggioramento del saldo della bilancia commerciale è dovuto principalmente all'aumento della bolletta petrolifera (prezzo del petrolio e svalutazione dell'euro): infatti il saldo netto con l'estero a prezzi costanti, ossia la differenza tra esportazioni e importazioni in rapporto al pil, migliora passando dall'1,1% nel '99 all'1,6% nel 2000.

B. Stime per il 2001 e quadro di riferimento macroeconomico per il Dpef 20002-2005

6. Il quadro di riferimento macroeconomico, definito recentemente dalla Commissione Ue, evidenzia un lieve peggioramento rispetto alle previsioni elaborate in autunno, sulle quali si basava il documento programmatico del Consiglio europeo di Stoccolma.

Secondo le ultime previsioni, il **pil** della Ue crescerà del 2,8 % nel 2001, anziché del 3,1 % precedente, a causa soprattutto della revisione al ribasso della stima sugli investimenti (+5,4 % piuttosto che +6,3 %).

L'**inflazione** nel 2001 è prevista stabile attorno al 2,1 % e il tasso di **disoccupazione** in calo al 7,7 %.

7. In particolare per l'Italia, la Commissione europea indica per il 2001 una crescita del 2,5 % anziché del 2,8 % stimato in autunno. Su questa stima concordano Governo, Banca d'Italia, Prometeia, Ref-Irs; l'OCSE stima una crescita al 2,3 %, mentre il CER al 2,7 %.

Governo, Commissione Ue e Fondo Monetario Internazionale stimano l'**inflazione** a un tasso attorno al 2,2 %.

Per quanto riguarda il **rapporto deficit/pil** il Governo prevede un valore pari all'1 %, mentre per la Commissione europea il valore sarà pari all'1,3 %.

La Ue prevede un tasso di **disoccupazione** al 9,8 % per il 2001 e al 9,3 % nel 2002, circa 1,5 punti al di sopra della media Ue.

8. Per il quadro di riferimento macroeconomico per il periodo 2002 - 2005, le indicazioni istituzionali si fermano al 2002, mentre sono disponibili previsioni di medio periodo di una serie di centri di ricerca. Nel complesso, dopo il rallentamento del 2001, l'orientamento diffuso è per una modesta accelerazione della crescita, che dovrebbe raggiungere il 3% soltanto negli anni finali del periodo considerato.

9. Secondo il Cnel, lo sviluppo ipotizzato appare non sufficiente a raggiungere i due fondamentali obiettivi di medio termine: garantire il pieno rispetto del sistema di vincoli e impegni assunti; soddisfare le esigenze prioritarie del paese (Mezzogiorno, occupazione, miglioramento degli standard sociali, qualità e competitività del sistema produttivo).

Pertanto, il Cnel ritiene che il prossimo Dpef debba articolarsi attorno a forti iniziative tese a sospingere e a consolidare uno sviluppo significativamente più elevato di quello previsto.

C. Il sistema degli impegni e dei vincoli

10. Gli impegni con l'Europa si compendiano nell'ulteriore, sostanziale alleggerimento delle due gravose eredità del passato: debito e struttura squilibrata del bilancio pubblico.

Secondo il Cnel, il nuovo Dpef deve attentamente considerare le oggettive difficoltà che si frappongono a manovre volte a un contenimento generalizzato della **pressione fiscale/contributiva**. A tale finalità (con una ripartizione degli sgravi tra famiglie ed imprese mirata agli obiettivi programmatici) si possono destinare risorse nella misura in cui saranno acquisite con una vigorosa azione di contrasto dell'evasione e dell'economia sommersa.

Infatti il rapporto spesa/pil, al netto degli interessi passivi, appare già sostanzialmente allineato alla media europea. Agiranno, quindi, i numerosi elementi di rigidità del bilancio dal lato della spesa, già molto evidenti negli anni recenti.

Inoltre, come appare chiaramente anche dalle analisi del Cnel sul bilancio dello Stato, l'avviato processo di trasferimento alle regioni e alle autonomie locali e funzionali comporta fin d'ora che le spese gestite localmente superino quelle gestite centralmente. Il Cnel ha sempre sostenuto l'evoluzione dello Stato verso forme federaliste e conseguentemente, sul piano operativo, l'utilità di incisivi trasferimenti

di funzioni dal lato della spesa e dal lato delle entrate. Per evitare che una scelta istituzionale condivisa venga indebolita da una attuazione inadeguata, il Cnel suggerisce di delineare nel Dpef un sistema di controlli e interventi correttivi per garantire il rigoroso rispetto del Patto di stabilità interno e per riassorbire tempestivamente eventuali scostamenti dagli obiettivi. Il Cnel considera che, anche in presenza di andamenti economici meno favorevoli di quelli ipotizzati, sia irrinunciabile che il Dpef 2002-2005 stabilisca per il disavanzo e per il debito traguardi di medio termine in linea con quelli del Dpef 2001-2004, verificando in modo puntuale ed accurato gli eventuali scostamenti e le relative cause.

D. Esigenze prioritarie del Paese

11. Secondo il Cnel, le esigenze prioritarie del Paese continuano ad essere lo sviluppo del Mezzogiorno, dell'occupazione e dell'imprenditorialità, ottenibili mediante un rafforzamento della competitività complessiva, principalmente in termini qualitativi.
12. La logica della **competitività** è alla base delle priorità sancite dal Consiglio europeo di Stoccolma.
Secondo il Cnel, che condivide pienamente e appoggia le indicazioni di Stoccolma per la piena occupazione, il prossimo Dpef dovrà definire gli strumenti e le risorse affinché l'Italia contribuisca in maniera determinante a rafforzare la competitività dell'Unione, individuando concrete iniziative e progetti per:

- migliorare gli interventi in tema di istruzione, formazione e competenze;
- attuare politiche che favoriscano l'impiego di nuove tecnologie e l'investimento in ricerca e innovazione;
- sostenere strategie volte ad accrescere la mobilità intersettoriale dei lavoratori;
- perfezionare un sistema di apprendimento esteso a tutto l'arco della vita del lavoratore.

13. Nel periodo del Dpef si manifesteranno compiutamente le positive conseguenze della **introduzione dell'euro**, anche per quanto riguarda gli investimenti dall'esterno dell'Unione economica e monetaria. Segni evidenti vengono dall'accresciuto interesse da parte degli investitori internazionali, soprattutto americani, verso un'area nella quale l'unificazione monetaria comporterà necessariamente processi di convergenza nelle politiche economiche, nei comportamenti delle imprese, nel funzionamento dei mercati finanziari, nella normativa amministrativa e nelle caratteristiche stesse del sistema produttivo (dimensioni, assetti proprietari, organizzazione).

In relazione a questa positiva evoluzione, il Cnel considera utile che il Dpef contenga opportune iniziative per attrarre, in misura più consistente di quanto avvenuto negli ultimi anni, una quota del flusso di investimenti atteso verso l'Europa adeguata al peso e alla qualità del nostro sistema produttivo. Gli effetti di tali iniziative devono manifestarsi prima dell'adesione all'Unione di alcuni paesi dell'Europa centro-orientale.

Sul tema dell'attrazione degli investimenti esteri il Cnel ha avviato una serie di indagini approfondite, da cui potranno venire proposte e indicazioni.

14. Un capitolo importante del Dpef dovrà riguardare sia la **ricerca pubblica**, sia quella **privata**.

Per la ricerca pubblica si tratta di stabilire una strategia di medio termine, che passa per una effettiva sburocratizzazione dell'università e il completamento della riforma, anche al fine di favorire una maggiore integrazione fra i programmi di ricerca universitaria e quelli delle imprese. I programmi di ricerca vanno, altresì, orientati secondo scelte che valorizzino le vocazioni produttive e le specializzazioni settoriali dei distretti industriali e del territorio di riferimento.

Inoltre si devono coordinare i programmi di attività degli organismi pubblici di ricerca (CNR, ENEA, ASI) e favorire una più intensa partecipazione ai progetti europei.

Nell'arco temporale del prossimo Dpef è indispensabile che la quota di risorse pubbliche destinate alla ricerca raggiunga livelli prossimi a quelli europei. Una parte di queste risorse è da destinare, anche attraverso meccanismi fiscali, a istituti di ricerca privati.

Per la ricerca privata sono da attivare meccanismi anche fiscali di incentivazione e strumenti di coordinamento con i programmi di ricerca pubblica. Sono da sostenere iniziative che intendono favorire la diffusione e il trasferimento delle scoperte e delle innovazioni al sistema delle piccole e medie imprese.

Secondo il Cnel, una quota più consistente dello sforzo in ricerca e sviluppo dovrà essere destinata a favorire non solo innovazioni di processo, ma anche di prodotto, al fine di raggiungere una struttura competitiva analoga a quella di Francia, Regno Unito e Germania, sorretta non soltanto dalla riduzione dei costi, ma anche dall'innalzamento della qualità e dalla novità dei prodotti e dei servizi.

15. Secondo il Cnel, la sfida dell'economia globale pone all'Italia problemi specifici per quanto riguarda le **dimensioni d'impresa**, in quanto questo aspetto va commisurato in relazione all'ampiezza dei mercati di riferimento. Lo stimolo all'adeguamento può essere ottenuto con interventi che:

- favoriscono la crescita delle singole imprese;
- rendano ancora più efficaci i vantaggi prodotti dai distretti industriali;
- valorizzino le caratteristiche delle singole realtà locali, con interventi mirati di marketing territoriale.

16. Data la maggior dipendenza e vulnerabilità dell'Italia rispetto agli altri paesi dell'Unione europea dagli **shock energetici**, il Cnel ritiene che il Dpef debba prevedere interventi di carattere congiunturale e strutturale. Le azioni di carattere congiunturale (principalmente fiscali) devono attenuare nel breve periodo gli effetti sull'inflazione delle oscillazioni del prezzo del petrolio.

Le azioni strutturali devono mirare alla riduzione dei consumi delle imprese e delle famiglie, a una maggiore efficienza della trasformazione

e della distribuzione dei prodotti energetici, e all'aumento della quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili.

17. Nelle indicazioni Cnel riguardanti l'impostazione del Dpef degli scorsi anni si sottolineava la necessità di **forzare la crescita** in maniera consistente, tenendo conto del potenziale di sviluppo. I forti investimenti negli ultimi due anni hanno ulteriormente irrobustito la capacità produttiva del paese. Un'ulteriore fase espansiva degli investimenti può essere sospinta da una politica che punti più decisamente a consentire al sistema delle piccole e medie imprese e alle iniziative produttive a più alto contenuto d'innovazione l'accesso al credito a tassi competitivi.

Il Cnel ripropone di considerare nel prossimo Dpef obiettivi di crescita superiori al 3 %, che mettano a pieno frutto le potenzialità create dai nuovi investimenti.

Al rafforzamento del nostro sistema produttivo ha contribuito anche un sia pur limitato processo di regolarizzazione dell'economia sommersa, avvenuto per effetto di misure specificatamente rivolte a questo obiettivo, con positivi effetti sulle entrate fiscali.

Il Cnel ritiene che, sulla base delle esperienze acquisite e delle mutate prospettive attese per il quadro economico, il Dpef debba contenere ulteriori azioni tese ad accelerare il progressivo processo di emersione in corso.

18. Il Cnel ha ripetutamente sottolineato l'esigenza di accelerare l'attuazione delle **riforme** della Pubblica Amministrazione, anche sul

piano della traduzione del quadro normativo in effettivi comportamenti degli uffici e dei singoli addetti. Vanno definiti modelli organizzativi e politiche contrattuali e retributive idonee a perseguire obiettivi di efficienza, competenza, capacità e prontezza di risposta.

Il Cnel ritiene che i passi avanti compiuti non abbiano eliminato i gravami burocratici, le rigidità, i ritardi e la mancanza di certezza sui tempi degli adempimenti, che costituiscono uno dei maggiori svantaggi competitivi del nostro paese, in particolare del Mezzogiorno.

La riforma della Pubblica Amministrazione non può essere affrontata per compartimenti stagni; il rapporto tra i vari livelli istituzionali e le differenti aree di competenza va improntato in modo stretto al principio di leale collaborazione.

Tra i comparti dell'Amministrazione cui dedicare particolare attenzione, soprattutto nel Mezzogiorno, c'è quello relativo alla sicurezza e al contrasto della criminalità organizzata.

E. Strumenti attivabili

19. Il Cnel ha piena consapevolezza della gravosità e dell'impegno richiesto dal perseguimento degli obiettivi e degli interventi indicati ai punti precedenti, particolarmente se non si riuscisse a superare rapidamente la fase di crescita frenata. A tal fine va previsto dal Dpef un esteso ventaglio di politiche e di strumenti attivabili, in relazione ai possibili scenari alterativi.

In particolare, si tratta di assicurare una stretta coerenza tra le politiche di bilancio e gli obiettivi sociali ed economici.

Per le politiche di bilancio il Cnel ritiene indispensabile la continuità di una impostazione rigorosa, da conseguire attraverso un processo selettivo commisurato ad un indicatore di coerenza delle diverse azioni (interventi da realizzare, misure da adottare, risorse da destinare) rispetto agli obiettivi prioritari tesi ad aggredire i grandi nodi del dualismo e delle anomalie del sistema economico-sociale italiano (Mezzogiorno, basso tasso di partecipazione al mercato del lavoro, distribuzione del reddito, reti infrastrutturali, ricerca e innovazione, competitività delle imprese).

20. Secondo il Cnel, uno strumento è costituito dalle iniziative di **sviluppo locale**. Si tratta di mettere a punto misure ed azioni da parte delle regioni e delle autonomie territoriali e funzionali, che possano valorizzare le specificità delle singole aree, con un più ampio ricorso al metodo del partenariato istituzionale ed economico-sociale.

Il Cnel ricorda che negli anni coperti dal Dpef saranno pienamente operanti sia i flussi finanziari derivanti dal nuovo **quadro comunitario di sostegno**, sia le misure di più marcato automatismo per il sostegno agli investimenti attraverso il credito d'imposta.

In particolare nel Mezzogiorno, andranno pienamente utilizzate la maggiore intensità delle agevolazioni consentite dalle regole europee e la più elevata base di calcolo degli investimenti, al netto degli ammortamenti (misura accolta dal Parlamento anche su suggerimento del Cnel).

Il Cnel ritiene, inoltre, che vadano sviluppate tutte le possibilità per introdurre misure oggettivamente fruibili in misura maggiore nel Sud

rispetto ad altre aree del paese (in particolare, agevolazioni per il riassorbimento della disoccupazione di lunga durata).

Il Cnel ritiene altresì che nel quadro di programmi nazionali per la riqualificazione della Pubblica Amministrazione, per lo sviluppo della ricerca (parchi tecnologici, collaborazione università-imprese), per il potenziamento delle reti infrastrutturali e di servizi, debba essere data una priorità temporale agli interventi per il Mezzogiorno.

21. I comportamenti di larga parte delle forze sociali sono stati coerenti con gli obiettivi degli accordi del '92 e del '93 riguardanti lo sviluppo e la politica dei redditi; essi hanno consentito sia il risanamento della finanza pubblica e il contenimento dell'inflazione sia, nel corso degli ultimi anni e soprattutto nel 2000, buoni risultati nella crescita e nell'occupazione.

Il Cnel ritiene che nel medio termine permangano le ragioni di fondo che hanno motivato tali comportamenti e che sia ancora valida la ricerca di obiettivi condivisi di coesione sociale.

Si sono registrati fenomeni negativi in alcune aree del sistema produttivo. Secondo il Cnel, il Dpef dovrebbe individuare azioni premiali idonee a rafforzare la tendenza positiva, valorizzando i comportamenti virtuosi e scoraggiando deviazioni rispetto agli obiettivi condivisi.

22. Il Presidente Ciampi (in una lettera al Presidente del Cnel dell'11 aprile 2001) ha riaffermato *"il ruolo centrale che, nelle dinamiche di sviluppo, deve assumere la concertazione tra le parti sociali"* e l'opportunità di

“estendere l’esperienza delle concertazione anche a livello territoriale, a partire dalle regioni”.

Il Cnel ritiene che per proseguire nel positivo processo di partnership sociale ed istituzionale, nel nuovo scenario aperto dal risanamento della finanza pubblica, sia indispensabile definire, in modo formale, il quadro delle procedure della concertazione, nel rispetto delle autonomie sociali ed istituzionali e delle specifiche competenze istituzionali.

In particolare ritiene che, in ogni caso, debba essere prevista, come fase obbligatoria del processo decisionale a tutti i livelli, in sintonia con le regole europee per il partenariato, la comunicazione alle parti sociali di informazioni tempestive, idonee a favorire il confronto e la possibile successiva procedura di concertazione.

23. Nell’arco del periodo del Dpef sono attesi, anche nel nostro paese, gli effetti prodotti dall’accelerazione dell’innovazione tecnologica e dalla maggior asprezza della concorrenza globale.

Secondo il Cnel, potrebbe rientrare fra i temi della nuova fase della **concertazione per lo sviluppo e la competitività** l’approntamento di strumenti destinati ad ampliare e a rafforzare le dotazioni di competenze e conoscenze dei lavoratori, attraverso programmi mirati (settorialmente e territorialmente) di formazione e ricerca. Il conseguente innalzamento del valore aggiunto per unità di lavoro eviterebbe ulteriori perdite di competitività.

24. Il Cnel ritiene che, nel mutato quadro della finanza pubblica e dell’assetto istituzionale che vedrà l’introduzione di crescenti dosi di

federalismo, le motivazioni di una politica di **concertazione**, lungi dall'essere superate, vadano confermate, ridefinendo le procedure, per garantire la continuità della politica dei redditi e per favorire la canalizzazione delle risorse verso selezionate e condivise politiche di investimenti.

In un recente documento, il Cnel ha ricordato che la quota di reddito delle famiglie e delle imprese derivante dalle decisioni assunte in sede decentrata è crescente, e tale da condizionare in modo significativo il quadro della politica dei redditi. Si tratta non solo di decisioni in materia di prelievo fiscale e tariffario ma anche di scelte in materia di servizi e di politiche sociali che sono destinate ad incidere sugli assetti civili del territorio con un rimbalzo diretto sul reddito e sulla qualità della vita dei cittadini.

25. Nella gestione del bilancio pubblico consolidato (definizione Maastricht) un'importanza crescente assume il problema della qualificazione e del **controllo delle spese delle regioni e degli enti locali**, in particolare nel settore sanitario, il cui ammontare in rapporto al pil va, comunque, contenuto entro la media dei paesi europei.

Le regioni e le altre autonomie locali e funzionali sperimenteranno una stagione caratterizzata dal trasferimento di funzioni e competenze per le quali esse non hanno ancora potuto definire adeguati strumenti di controllo.

Il Cnel ravvisa l'esigenza di definire, già nel Dpef, i temi connessi alla gestione di alcune competenze trasferite dal centro alla periferia, riguardanti la politica fiscale e tariffaria e importanti voci di spesa

sociale, oltre quella sanitaria, derivanti dalle accresciute competenze stabilite dalla nuova legislazione sull'assistenza. A tali fini, un ruolo importante può essere esercitato da nuclei di monitoraggio e di valutazione istituiti nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata.

Il Cnel considera, comunque, prioritario il contenimento selettivo della spesa pubblica non sociale a tutti i livelli istituzionali, avendo ben presente che il superamento delle rigidità comporterà difficoltà notevoli e richiederà tempi non brevi.

26. Il Cnel ribadisce la centralità dei **problemi legati all'occupazione** e quindi l'esigenza di rafforzare ulteriormente tutti gli strumenti e le azioni necessari.

Ricorda che i rischi possono derivare:

- dal noto dualismo del mercato del lavoro;
- da un eventuale rallentamento del processo di liberalizzazione con conseguente indebolimento degli effetti virtuosi di una concorrenza più aperta ed efficace, particolarmente nel settore dei servizi, a partire da quelli pubblici locali.

Il miglioramento dei principali indicatori del mercato del lavoro, pure significativi e, a partire dal 2000, relativamente più rilevanti nel Mezzogiorno, incide in maniera ancora modesta sulle situazioni di grave anomalia del paese: bassi tassi di partecipazione al mercato del lavoro e di occupazione in tutto il paese, con valori allarmanti nel Mezzogiorno.

F. Politiche dei redditi: possibile ruolo del Cnel come sede di monitoraggio

27. La politica dei redditi, e la conseguente difesa del potere d'acquisto dei salari e delle pensioni e di margini di redditività delle imprese tali da favorire flussi consistenti di investimenti, hanno costituito il cardine delle scelte di politica economica e istituzionale aperte dagli accordi del '92-'93.

In questo ambito occorre ribadire il significato della fissazione nel Dpef dell'obiettivo dell'inflazione programmata, che ha consentito l'allineamento del tasso di inflazione ai valori medi europei.

Il Cnel ritiene che la piena attuazione dell'Accordo del 23 luglio 1993 – ed in questo quadro l'obiettivo dell'inflazione programmata, fissato a livelli perseguibili – possa continuare a produrre importanti effetti virtuosi in un quadro di crescente integrazione europea.

Al fine di mantenere intorno a questo istituto un ampio consenso, come punto di riferimento della politica dei redditi, andrebbero attivate forme di monitoraggio attivo con la partecipazione delle forze sociali e istituzionali, con i seguenti obiettivi:

- verifica tempestiva degli andamenti effettivi in rapporto a quelli programmati;
- individuazione delle cause di eventuali scostamenti (di breve periodo e di prospettiva) di prezzi, tariffe (anche locali) e dei redditi;
- proposta di adeguati interventi correttivi.

Il Cnel ritiene di poter offrire un contributo per il lavoro istruttorio in tale direzione, utilizzando anche le banche dati sul lavoro e sulla contrattazione a propria disposizione, raccogliendo e confrontando i dati disponibili per offrirli alle Parti sociali e ai referenti istituzionali.

Allegato 1 – Dati essenziali di finanza pubblica

Entrate

La pressione fiscale complessiva scende dal 42,9% nel '98 al 42,4% nel 2000, per il combinarsi di un aumento della pressione tributaria e di un alleggerimento della pressione contributiva.

La **pressione tributaria** passa dal 27,4% al 29,2% dal '96 al '97 e negli anni successivi rimane intorno al 30% del pil.

La **pressione contributiva** tra il '97 e il '98 scende dal 15,3% al 12,8% e si mantiene su tale livello fino al 2000.

L'aumento della pressione tributaria determinatosi nel corso del 2000 malgrado la stabilità delle aliquote, evidenzia i primi risultati della lotta all'evasione e all'elusione fiscale. Tali risultati hanno consentito una consistente riduzione a fine anno del prelievo IRPEF ad hanno finanziato la ulteriore manovra prevista dalla legge finanziaria per il 2001-2004.

Tra il '96 e il 2000 il peso delle **imposte indirette** sul pil aumenta dall'11,8% al 15,1%, anche per effetto di una modifica del sistema impositivo; il peso delle **imposte dirette** diminuisce dal 15,3% al 14,5%.

Il totale delle **entrate correnti**, che si era incrementato ad un tasso superiore a quello del pil nel 1999 (4,3% contro 3,3% del pil in termini nominali) è rimasto nel 2000 di due punti al di sotto dell'incremento del pil nominale (3,4% contro 5,2%).

Uscite

Le **spese correnti** al netto degli interessi sono aumentate nel 2000 meno del pil a valore nominale (3,4% contro 5,2%), mentre nel 1999

l'incremento era stato superiore di un punto a quello del pil (4,3% contro 3,3%).

Il risultato positivo del 2000 si deve principalmente alle prestazioni sociali in denaro (previdenza e assistenza), cresciute del 2,3% ad un tasso quindi inferiore a quello previsto sia dal Dpef 2001 - 2004 sia dalla *Relazione programmatica 2000*.

Le **spese per consumi finali**, aumentate allo stesso ritmo del pil nominale, riconfermano il permanere di una sostanziale rigidità di tali componenti.

Pressione fiscale

	1996	1997	1998	1999	2000
imposte dirette / pil	15,3	16,0	14,3	14,9	14,5
imposte indirette / pil	11,8	12,4	15,3	15,2	15,1
imposte in c. capitale / pil	0,3	0,7	0,4	0,1	0,1
PRESSIONE TRIBUTARIA	27,4	29,2	30,1	30,2	29,7
PRESSIONE CONTRIBUTIVA	15,0	15,3	12,8	12,8	12,7
PRESSIONE FISCALE COMPLESSIVA	42,5	44,5	42,9	43,0	42,4

Fonte: Ministero del Tesoro - RGSEP 2000

Conto economico delle amministrazioni pubbliche (valori correnti in miliardi di lire)

VOCI	1998	1999	2000	1999 su 1998	2000 su 1999
Spesa per consumi finali	372.765	388.199	405.648	4,1%	4,5%
Prestazioni sociali in denaro	352.194	368.493	377.115	4,6%	2,3%
Interessi passivi	166.757	144.781	146.126	-13,2%	0,9%
Altre uscite correnti	52.805	54.309	55.464	2,8%	2,1%
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	777.764	811.001	838.227	4,3%	3,4%
TOTALE USCITE CORRENTI	944.521	955.782	984.353	1,2%	3,0%
Investimenti fissi lordi	492.421	52.728	54.154	-89,3%	2,7%
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	78.120	82.983	55.887	6,2%	-32,7%
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	855.884	893.984	894.114	4,5%	0,0%
TOTALE USCITE	1.022.641	1.038.765	1.040.240	1,6%	0,1%
Imposte dirette	297.688	320.069	326.883	7,5%	2,1%
imposte indirette	318.616	325.351	341.184	2,1%	4,9%
contributi sociali	266.643	274.751	287.344	3,0%	4,6%
altre entrate correnti	66.697	70.196	68.684	5,2%	-2,2%
TOTALE ENTRATE CORRENTI	949.626	990.367	1.024.095	4,3%	3,4%
Imposte in conto capitale	7.985	2.423	2.181	-69,7%	-10,0%
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	14.270	10.674	8.585	-25,2%	-19,6%
TOTALE ENTRATE	963.896	1.001.041	1.032.680	3,9%	3,2%
saldo corrente	5.105	34.585	39.742		
indebitamento netto	-58.745	-37.724	-7.560		
saldo generale a netto interessi	108.012	107.057	138.566		
pressione fiscale	42,9	43	42,4		

Fonte: Ministero del Tesoro - RGSEP 2000

Allegato 2 – Effetto dell'aumento dei prezzi dei prodotti energetici sull'inflazione

a) obiettivo dell'elaborazione

Si intende stimare il peso di alcuni prodotti sulla crescita dei prezzi. Le voci considerate sono le seguenti: prodotti petroliferi, elettricità, gas. La scelta è stata operata per le seguenti ragioni:

- nel 2000 registrano gli incrementi di prezzo più alti;
- tenendo conto del modello produttivo nazionale, l'andamento dei loro prezzi può costituire una parte rilevante dell'inflazione importata.

b) i risultati

Nel 2000 i prezzi dei prodotti energetici hanno dato una spinta verso l'alto all'inflazione.

L'indice generale dei prezzi al consumo nel 2000 è stato pari a + 2,6 %. Lo stesso indice, privato dell'effetto dell'incremento dei prezzi dei prodotti petroliferi, risulta pari a +2,2 %. Il gas incide sull'incremento dello 0,2 % e le tariffe elettriche dello 0,1%.

In breve nel 2000 l'indice generale dei prezzi, depurato dell'effetto dell'aumento dei prezzi dell'energia, sarebbe stato pari a + 1,9 %. Si tratta della stima che si avrebbe se tali prodotti non facessero parte del paniere, oppure se i loro prezzi fossero rimasti invariati; la stima inoltre non tiene conto dell'effetto che variazioni dei prezzi dei beni energetici hanno sui prezzi di altri beni del paniere.

Nel 1999 l'indice generale dei prezzi e l'indice depurato dell'effetto dei prezzi dei prodotti energetici assumono valori pressoché simili.

Nel 1998 l'indice generale dei prezzi è inferiore all'indice privato dei prodotti energetici (+ 1,8 % contro 2,1 %); i prezzi dei prodotti energetici hanno contribuito a contenere l'inflazione.

Prezzi al consumo – indice per le famiglie di operai e impiegati

	1998	1999	2000
indice generale			
Inflazione senza prodotti petroliferi ^(a)	1,8%	1,6%	2,6%
Inflazione senza gas	2,0%	1,5%	2,2%
Inflazione senza tariffe elettriche	1,9%	1,7%	2,4%
Inflazione senza prodotti petroliferi, gas e tariffe elettriche	1,8%	1,7%	2,5%
	2,1%	1,7%	1,9%

Fonte: elaborazione Cnel su dati ISTAT e Ministero del Tesoro

(a) prodotti petroliferi: benzine, gasolio auto, gasolio riscaldamento, GPL in bombole, GPL auto

c) Nota metodologica

Abbiamo utilizzato la tabella dell'indice dei prezzi al consumo pubblicata sulla *Relazione generale sulla situazione economica del paese 2000* e il paniere ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale.

Abbiamo isolato l'effetto di alcuni prodotti sull'indice generale dei prezzi attraverso una riponderazione effettuata con i pesi del paniere ISTAT, mediante la seguente formula:

$$\text{indice dei prezzi escluso prodotto } X = \frac{\text{indice generale prezzi} - \text{indice prezzo prodotto } X * \text{peso relativo prodotto } X}{\text{peso relativo prodotti paniere escluso } X}$$

Allegato 3 – Saldo commerciale dell'Italia

Dal '98 al 2000 il saldo dell'interscambio commerciale dell'Italia diminuisce da 47 mila 400 a 2 mila 704 miliardi di lire.

Rispetto ai paesi della **Ue** il saldo commerciale da positivo (7.326 miliardi nel '98) diventa negativo (-5.634 miliardi nel 2000); mentre rispetto alla Francia il saldo passa da 4.874 miliardi nel '98 a 6.055 miliardi di lire nel 2000, rispetto alla Germania il saldo peggiora da -1.010 miliardi nel '98 a -11.250 miliardi nel 2000.

Rispetto ai paesi **extra UE** il saldo positivo diminuisce da 40.074 miliardi nel '98 a 8.338 miliardi nel 2000. Rispetto agli **USA** il saldo commerciale cresce da 17.901 miliardi nel '98 a 25.374 miliardi di lire nel 2000.

Il **peggioramento del saldo** è per intero dovuto al maggior valore dell'importazione di prodotti energetici (circa 27 mila miliardi di lire in più), mentre per i prodotti della trasformazione e i manufatti il saldo migliora.

Nel complesso, il peggioramento non sembra attribuibile alla perdita di competitività del sistema. Preoccupa tuttavia la forte concentrazione del saldo positivo nei confronti degli Stati Uniti (attivo per 25 mila miliardi circa), paese che potrebbe essere il più colpito dal rallentamento dell'economia; inoltre un indebolimento del dollaro inciderebbe negativamente sui valori dell'export.

Il peggioramento del saldo verso la Germania, che nell'arco di quattro anni è passato da un discreto attivo a un saldo negativo di circa 11 mila miliardi,

ha tra le cause principali l'entrata nel sistema di cambi rigidi, una perdita di competitività relativa e la composizione della domanda di import derivante dalla ripresa degli investimenti.

Interscambio commerciale per settori merceologici

(saldi in miliardi di lire correnti)

	1997	1998	1999	2000
Prodotti agricoltura e pesca	-9.953	-10.183	-9.197	-10.056
Prodotti miniera e cave(compresi minerali energetici)	-29.711	-24.382	-28.668	-56.166
Prodotti alimentari, bevande e tabacco	-8.843	-8.102	-7.071	-7.790
Prodotti tessili, abbigliamento e cuoio	41.624	40.557	37.942	41.545
Legno, carta, stampa ed editoria	-4.122	-4.853	-5.213	-6.067
Prodotti chimici, gomma e multiplastiche	-10.461	-10.388	-10.916	-10.099
Minerali non metalliferi, metalli, macchine, app. elettrici	55.140	47.839	41.104	37.846
Mezzi di trasporto	-2.785	-3.768	-10.842	-9.715
Altri prodotti ind. Manifatturiera (compresi i mobili)	21.701	21.630	21.783	25.102
Energia, gas e acqua	-2.781	-2.778	-2.713	-2.859
Altri prodotti n. c	1.732	1.828	966	963
Totale	51.541	47.400	27.157	2.704

Fonte: Ministero del Tesoro - RGSEP 2000

Interscambio commerciale per aree geografiche

(saldi in miliardi di lire correnti)

	1997	1998	1999	2000
EFTA, Turchia	16.679	14.804	11.142	16.542
Russia	-723	-1.056	-4.815	-11.258
OPEC	-8.673	-4.631	-7.479	-23.924
USA	14.808	17.901	20.395	25.374
Mercosur	4.633	3.931	2.355	301
Cina	-3.211	-4.842	-6.131	-8.996
Giappone	848	-1.212	-3.194	-4.034
NPI Asiatici	10.430	4.072	3.968	5.798
Altri paesi non europei	10.165	11.107	7.313	8.535
Totale Paesi extra UE	44.956	40.074	23.554	8.338
Paesi UE	6.585	7.326	3.603	-5.634
Francia	2.491	4.874	4.795	6.055
Germania	2.747	-1.010	-5.831	-11.250
Totale	51.541	47.400	27.157	2.704

Fonte: Ministero del Tesoro - RGSEP 2000

Il saldo commerciale, ossia la differenza tra esportazioni e importazioni, diminuisce tra il '99 e il 2000 dal 2,1% all'1,1% in rapporto al pil se gli aggregati sono espressi a prezzi correnti, mentre se gli aggregati sono espressi a prezzi 1995 il saldo aumenta dall'1,1% all'1,6% del pil: in termini di quantità le esportazioni aumentano più delle importazioni, mentre in termini di valore avviene esattamente il contrario.

Importazioni, esportazioni e saldo commerciale (miliardi di lire correnti)

	1997	1998	1999	2000
import	443.635	477.279	503.602	614.638
export	524.094	548.056	547.971	640.058
saldo commerciale	80.459	70.777	44.369	25.420
saldo commerciale / pil	4,0%	3,4%	2,1%	1,1%

Fonte: elaborazione Cnel su dati ISTAT

Importazioni, esportazioni e saldo commerciale (miliardi di lire a prezzi 1995)

	1997	1998	1999	2000
import	450.418	490.929	515.809	558.398
export	517.276	535.784	535.886	590.726
saldo commerciale	66.858	44.855	20.077	32.328
saldo commerciale / pil	3,6%	2,4%	1,1%	1,6%

Fonte: elaborazione Cnel su dati ISTAT

Allegato 4 – Investimenti nella Ue e negli USA

Nel 2000 gli investimenti in Italia sono aumentati del 6,1%, contro una media UE del 4,7%.

Per il 2001 e il 2002 la Commissione europea prevede una crescita degli investimenti pari rispettivamente al 3,9% e al 4,7%, più contenuta ma vicina alla media europea.

La Francia continua ad essere il paese europeo con la crescita più sostenuta degli investimenti.

Negli Stati Uniti si prevede nel 2001 una crescita del 2,4% contro una crescita del 9,1% rilevato nel 2000.

Investimenti nella UE, in USA e in Giappone – anni 1998 - 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Germania	3.0	3,3	2.4	2.4	3.7
Spagna	9.7	8.9	5.9	4.2	4.4
Francia	6.3	7.1	6.7	6.3	5.5
Italia	4.3	4.6	6.1	3.9	4.7
Gran Bretagna	10.1	5.4	2.6	3.3	4.0
EU-15	6.1	5.5	4.7	4.1	4.5
Euro area	5.2	5.4	4.8	4.2	4.6
USA	10.9	9.2	9.1	2.4	5.9
Giappone	-4.0	-0.9	1.2	2.9	1.8

Fonte: Commissione Europea – previsioni di primavera 2001

Investimenti in macchinari nella UE, in USA e in Giappone

	1998	1999	2000	2001	2002
Germania	9.2	6.7	9.0	7.2	6.8
Spagna	13.4	8.1	5.0	3.0	5.0
Francia	11.6	8.4	7.7	8.8	7.0
Italia	7.8	6.0	7.8	5.5	6.2
Gran Bretagna	17.2	7.9	2.4	1.9	3.0
EU-15	10.3	7.0	6.6	5.4	5.6
Euro area	9.1	7.0	7.3	6.2	6.2
USA	15.0	14.5	13.3	2.6	6.4
Giappone	-10.8	-0.8	2.2	0.3	2.7

Fonte: Commissione Europea – previsioni di primavera 2001

Allegato 5 – Le previsioni di medio termine

pil Ue	2001	2002	2003	2004
Niesr	2.5	2.5	2.7	2.7
Cer	-	-	-	-
Prometeia	2.3	2.5	2.8	3.2
DRI	3.1	2.8	2.7	2.7
Ue	2.8	2.9	-	-
pil Italia				
Niesr	2.2	2.5	2.8	2.8
Cer	2.7	2.8	2.9	3.0
Prometeia	2.3	2.4	2.6	3.1
DRI	2.7	2.5	2.3	2.6
Ue	2.5	2.7	-	-
pil USA				
Niesr	-	-	-	-
Cer	-	-	-	-
Prometeia	1.2	2.0	2.8	4.4
DRI	1.5	2.8	4.1	4.1
Ue	-	-	-	-

Inflazione	2001	2002	2003	2004
Ue				
Niesr	2.2	1.9	1.9	1.8
Cer	-	-	-	-
Prometeia	2.0	1.4	1.5	1.8
DRI	-	-	-	-
Ue	2.1	1.8	-	-
Inflazione				
Italia				
Niesr	2.4	2.3	2.2	2.2
Cer	2.5	1.7	1.5	1.5
Prometeia	2.6	1.5	1.6	2.1
DRI	2.4	1.4	1.7	1.7
Ue	2.2	1.9	-	-
Inflazione				
USA				
Niesr	-	-	-	-
Cer	-	-	-	-
Prometeia	2.8	1.3	1.5	2.0
DRI	3.3	2.1	1.7	1.6
Ue	-	-	-	-

Nota: tutte le previsioni sono state pubblicate tra marzo e maggio 2001.

Allegato 6 – Gli impegni del Patto di stabilità

Gli impegni internazionali - Dal giugno '97 opera il **Patto di stabilità e di crescita** che comporta il rafforzamento dei vincoli alle politiche fiscali nazionali per assicurare la stabilità monetaria; la politica di bilancio nell'area della moneta unica è l'unico strumento per assorbire gli shock asimmetrici (quelli che colpiscono in modo diverso i singoli paesi Ue).

L'obiettivo di medio periodo dei paesi della Uem è il saldo di bilancio prossimo al pareggio o in *surplus*; un rapporto fra indebitamento pubblico e Pil non superiore al 3%, con l'eccezione di situazioni di eccezionalità/temporaneità; accelerazione della procedura contro disavanzi eccessivi.

Con il Patto di stabilità l'Italia, in relazione al peso debito pari a fine 2000 al 110,2% del pil, si è assunta l'impegno di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2003.

Gli impegni interni - Il **Patto di stabilità interna** del 3 agosto 2000 è un accordo fra Stato e regioni che comporta trasferimenti alle regioni di risorse aggiuntive; dal 2001 agiranno vincoli di destinazione delle somme relative alla spesa sanitaria e la predisposizione di meccanismi di controllo della spesa fondati sulla responsabilizzazione delle regioni.

La legge finanziaria per il 2001 prevede all'art. 53 il concorso delle autonomie locali e regionali al rispetto degli obblighi comunitari e alla

realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica; nel 2001 il disavanzo si calcola al netto della spesa sanitaria e non deve crescere più del 3% rispetto a quello del 1999. L'art. 83 stabilisce che le regioni provvedano alla copertura di eventuali disavanzi di gestione attivando, secondo necessità, l'autonomia impositiva; in caso di inerzia nell'adozione di provvedimenti di adeguamento delle proprie entrate, il governo interviene sostituendosi alle regioni.

La finanziaria favorisce l'obiettivo di riduzione del debito degli enti locali attraverso l'estinzione agevolata dei mutui con la Cassa depositi e prestiti per quegli enti che negli ultimi 5 anni hanno ridotto il rapporto debito/pil di almeno il 10% grazie a risorse proprie dell'ente e a dismissioni mobiliari.

I vincoli internazionali e interni comportano una ulteriore accelerazione al fine di migliorare sia il rapporto debito pubblico/pil sia il rapporto disavanzo/pil.

Emergono difficoltà nel dar vita a manovre volte ad un contenimento generalizzato della pressione fiscale/contributiva.

Il rapporto spesa/pil, al netto degli interessi passivi, appare già sostanzialmente allineato alla media europea. Agiranno, comunque, gli elementi di rigidità del bilancio dal lato della spesa, già molto evidenti negli anni recenti.

Il trasferimento alle regioni e alle autonomie locali potrebbe comportare, almeno nei primi anni, un appesantimento della spesa complessiva:

occorrono quindi controlli rigorosi e interventi rapidi per riassorbire eventuali eccessi di disavanzo.

E' da ritenere irrinunciabile – anche in presenza di andamenti economici meno favorevoli di quelli ipotizzati – la fissazione anche nel Dpef 2002-2005 di obiettivi di disavanzo in linea con quelli del Dpef 2001-2004.

Rapporto debito pubblico/pil e saldo di bilancio/pil – Italia ed area euro

	1998	1999	2000
Italia			
Debito pubblico / pil	116,2%	114,5%	110,2%
Saldo di bilancio / pil	-2,8%	-1,8	-1,5%
Paesi euro			
Debito pubblico / pil	73,5%	72,0%	69,7%
Saldo di bilancio / pil	-2,1%	-1,2%	-0,8%

Fonte: EUROSTAT

Quadro macroeconomico programmatico 2001 – 2004

	2000		2001	2002	2003	2004
	Consuntivo (fonte: ISTAT)	previsione dpef				
Crescita pil reale	2,9	2,8	2,9	3,1	3,1	3,1
tasso di inflazione	2,5	2,3	1,7	1,2	1,2	1,2
Crescita occupazione	1,9	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
tasso di disoccupazione	10,6	10,7	9,9	9,2	8,5	7,8
Rapporto debito / pil	110,2	112,1	106,6	103,5	99,7	95,0
Indebitamento netto della PA	-1,5	-1,3	-1	-0,5	0	0,3
Avanzo primario	5,0	5,2	5,2	5,5	5,6	5,5

Fonte: Dpef 2001 – 2004 e ISTAT

Allegato 7 – Finanza pubblica: spesa dello Stato e spesa decentrata

La figura 1 espone l'andamento del Bilancio per grandi voci di spesa. Da essa emerge che i *trasferimenti* all'Unione Europea, alle Regioni ed alle Autonomie locali (168 mila miliardi) supereranno per la prima volta nel 2001 il complesso della spesa per le *funzioni dello Stato centrale* (161 mila miliardi). In rapporto al pil la spesa per le funzioni dello Stato centrale rimane pressoché costante intorno al 7%, mentre la spesa per trasferimenti aumenta dal 6,8% al 7,2% (cfr. sezione inferiore della figura 3). Questo andamento è l'effetto del progressivo trasferimento di alcune funzioni in passato esercitate direttamente dallo Stato alle Regioni e alle autonomie territoriali e funzionali.

Legge di bilancio dal 1998 al 2001 – elaborazione Cnel su dati RGS – comunicazione all'Assemblea del 25 gennaio 2001

a. Valori assoluti (miliardi di lire)

	<i>Capitoli elaborati</i>	<i>Legge di bilancio</i>			
		<i>Anno 1998</i>	<i>Anno 1999</i>	<i>Anno 2000</i>	<i>Anno 2001</i>
Funzioni dello Stato Centrale	7.235	143.077,75	146.006,08	157.774,36	160.824,62
Trasferim. indist. PA e pubbl. utilità	199	137.531,68	141.512,92	138.285,93	168.048,39
Interventi	1.533	151.745,50	183.373,61	190.973,39	189.328,18
Fondi di riserva	14	28.721,19	31.781,02	29.315,06	26.485,25
Spese non altrove classificate	16	168,54	84,12	32,35	34,79
Totale al netto eredità passato e debiti	8.997	461.244,65	502.757,75	516.381,09	544.721,22
Eredità del passato e debiti	306	247.881,12	227.091,37	218.926,95	223.173,64
Totale al lordo eredità passato e debiti	9.303	709.125,77	729.849,11	735.308,04	767.894,86

b. Incidenza percentuale sul PIL (valori nominali)

