

RASSEGNE  
PER PAESE

**Studi economici  
dell'OCSE**

**Italia**

ECONOMIA

OCSE 

**Maggio 2000**

**STUDI  
ECONOMICI  
DELL'OCSE  
1999-2000**

**Italia**



ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

## **ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO**

In virtù dell'art. 1 della Convenzione firmata il 14 dicembre 1960, e entrata in vigore il 30 settembre 1961, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha per obiettivo la promozione di politiche tese a:

- realizzare la maggiore espansione possibile dell'economia e dell'occupazione ed un innalzamento del livello di vita nei paesi Membri, pur mantenendo la stabilità finanziaria, e contribuire così allo sviluppo dell'economia mondiale;
- contribuire a una sana espansione economica nei paesi Membri, e non membri, in via di sviluppo economico;
- contribuire all'espansione del commercio mondiale su una base multilaterale e non discriminatoria, in conformità agli impegni internazionali.

I Membri originari dell'OCSE sono: Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia. I seguenti paesi sono successivamente diventati Membri per adesione alle date qui appresso indicate: Giappone (28 aprile 1964), Finlandia (28 gennaio 1969), Australia (7 giugno 1971), Nuova Zelanda (29 maggio 1973), Messico (18 maggio 1994), Repubblica Ceca (21 dicembre 1995), Ungheria (7 maggio 1996), Polonia (22 novembre 1996) e Corea (12 dicembre 1996). La Commissione delle Comunità Europee partecipa ai lavori dell'OCSE (art. 13 della Convenzione dell'OCSE).

*Publicato anche in inglese*  
OECD Economic Surveys - Italy

*e in francese*  
Études économiques de l'OCDE - Italie

© OCSE 2000

Le richieste per la riproduzione parziale ad uso non commerciale o destinate a una formazione devono essere inviate al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel: (33-1) 44 07 47 70, Telefax (33-1) 46 34 67 19, per tutti i paesi tranne gli Stati Uniti. Per gli Stati Uniti la richiesta deve essere inoltrata al Copyright Clearance Center, Customer Service (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC Internet: <http://www.copyright.com>. Tutte le altre richieste per la riproduzione o la traduzione totale o parziale della presente pubblicazione devono essere inviate alle Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

# SOMMARIO

<b>VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI</b>	11
<b>I. LE CONDIZIONI ATTUALI E LE PROSPETTIVE PER UNA CRESCITA PIÙ RAPIDA</b>	27
Rassegna degli andamenti generali	27
Una rinnovata espansione dopo un periodo di crescita lenta	30
Forze in atto e prospettive a breve termine	40
Ostacoli alla crescita nel medio periodo: l'inflazione inerziale e la dinamica delle esportazioni	46
<b>II. QUESTIONI DI POLITICA FISCALE</b>	57
Introduzione e rassegna degli andamenti generali	57
L'azione di riequilibrio fiscale nel 1998-99	61
Il piano a medio termine e la manovra di bilancio per il 2000: maggiore enfasi sulla crescita	63
La strategia a medio termine: stabilizzatori automatici e flessibilità fiscale	68
Debito pubblico e problemi di lungo periodo	69
Miglioramenti nel controllo della spesa primaria	76
Progressi nella riforma fiscale	78
<b>III. FRONTEGGIARE IL PROBLEMA DELL'INVECCHIAMENTO</b>	89
Lo <i>shock</i> demografico	90
Quadro di riferimento istituzionale del sistema pensionistico italiano	97
Tendenze nella spesa pensionistica e squilibri del sistema	118
L'assistenza agli anziani	119
Invecchiamento, offerta di lavoro e crescita economica	127
Conclusioni e raccomandazioni	129
<b>IV. VERSO UNA CRESCITA PIÙ EQUILIBRATA: PROGRESSI NELLE RIFORME STRUTTURALI</b>	135
Rassegna degli andamenti generali	135
Una nuova strategia per la convergenza	136
Privatizzazione e liberalizzazione del mercato	143
Promuovere la crescita dell'occupazione	160
Promuovere un contesto favorevole alle imprese	167

Note	179
------	-----

### *Allegati*

I. Descrizione della metodologia della <i>constant market-share analysis</i>	201
II. Margini di sicurezza per gli stabilizzatori fiscali	207
III. Le dinamiche del debito e la convergenza ai criteri di Maastricht	214
IV. La formula Dini per le pensioni e gli incentivi al collocamento a riposo	220
V. Cronologia dei principali eventi economici	221



### **Riquadri**

1. La revisione dei conti nazionali	30
2. La revisione dell'indagine sulle forze di lavoro	37
3. Variazioni del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche	62
4. Riforma della pubblica Amministrazione: progressi conseguiti	79
5. Provvedimenti di politica fiscale nella manovra di bilancio per il 2000	88
6. Valutazione dell'impatto delle diverse ipotesi demografiche	95
7. Gli schemi di sostegno al reddito per le persone anziane	102
8. Alcune caratteristiche del sistema prima della riforma	103
9. Riforme del sistema pensionistico italiano negli anni novanta	105
10. Il mantenimento della prosperità in una società in fase di invecchiamento: raccomandazioni per l'Italia	130
11. Le responsabilità del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione (DPS)	141
12. Governo societario e mercato delle acquisizioni	146
13. Rassegna dei progressi nelle riforme strutturali	175

### **Tavole**

#### *Testo*

1. PIL reale e crescita della domanda: un raffronto tra due cicli economici	29
2. Interscambio commerciale (per aree geografiche)	33
3. Il conto corrente della bilancia dei pagamenti	35
4. Indicatori regionali delle forze di lavoro	40
5. Aggregati monetari e creditizi	41
6. Previsioni a breve termine	45

7. Interscambio mondiale, esportazioni e quote di mercato	46
8. Costi dei fattori e prezzi dell' <i>output</i> nel settore manifatturiero	51
9. Flussi di investimenti diretti esteri	54
10. Esportazioni italiane: <i>constant market-share analysis</i>	56
11. Componenti del consolidamento fiscale	59
12. Conto economico delle Amministrazioni pubbliche	60
13. Passività del settore pubblico	63
14. Aggiustamenti fiscali per il quadriennio 2000-03	64
15. Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per il 2000	67
16. Sensibilità delle previsioni di bilancio a medio termine a variazioni nelle ipotesi macroeconomiche	68
17. Scomposizione della spesa pubblica (per tipologia)	76
18. Pubblico impiego	78
19. Aliquote fiscali dei redditi da capitale (persone fisiche e giuridiche)	82
20. Tassi richiesti di rendimento del capitale nel settore manifatturiero	83
21. Cuneo fiscale sul lavoro in Italia	84
22. Cuneo fiscale sul lavoro: raffronto internazionale	85
23. Impatto distributivo delle misure fiscali per le famiglie (per scaglioni)	87
24. Impatto distributivo delle misure fiscali per le famiglie (per aree geografiche)	87
25. Tassi di fertilità e aspettativa di vita in alcuni paesi dell'OCSE	91
26. Tassi di partecipazione e di occupazione (per età e sesso)	94
27. Le riforme del sistema pensionistico italiano negli anni novanta	99
28. Tassi attesi di sostituzione della popolazione anziana nei paesi dell'OCSE	101
29. Indennità di pensione e incentivi al pensionamento nei tre sistemi a pieno regime	108
30. Indennità di pensione e incentivi al pensionamento nel sistema pro-rata	110
31. Spesa sociale in Italia e nell'area dell'OCSE	120
32. Prestazioni assistenziali nell'area dell'OCSE e in Italia	121
33. Situazione economica degli anziani	126
34. Contributi alla crescita del PIL reale pro-capite	136
35. Lavoro irregolare nel Mezzogiorno	137
36. Dinamica regionale del PIL reale	137
37. Raffronto tra indicatori economici regionali	138
38. Costituzioni nette di nuove imprese (per aree geografiche)	139
39. Specializzazione settoriale dell'economia del Sud	140
40. Spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche per il Mezzogiorno	142
41. Indicatori della capitalizzazione di mercato	143
42. Distribuzione delle attività finanziarie delle famiglie	144

43. Direttive non recepite (per tipologia)	148
44. Prezzi medi dell'energia elettrica	150
45. Tassi di copertura delle imprese di pubblica utilità	155
46. Indicatori delle dotazioni infrastrutturali	155
47. Indicatori di efficienza nel sistema postale	157
48. Distribuzione regionale del pubblico impiego	167
49. Requisiti e costi di registrazione	170

### *Allegati*

A1. Elasticità del gettito e della spesa	204
A2. Fattori che influiscono sullo scenario di crescita di base del PIL	210
A3. Fattori che influiscono sullo scenario di maggiore crescita del PIL	211
A4. Convergenza del debito nei vari scenari ipotizzati	213
A5. Coefficienti di trasformazione	216
A6. Incentivi al pensionamento: raffronto tra due diversi tassi di attualizzazione	219

### **Figure**

#### *Testo*

1. Quadro comparativo della dinamica del PIL reale	28
2. Risultati macroeconomici	32
3. Distribuzione delle esportazioni italiane	34
4. Clima di fiducia nell'area dell'euro e ordinativi esteri dell'Italia	35
5. Dinamiche della domanda	36
6. Raffronto tra le dinamiche dell'occupazione aggregata	38
7. Occupazione (per settori e per regioni)	39
8. Tassi di interesse	42
9. Condizioni della moneta e del credito	43
10. Curve dei rendimenti	44
11. Dinamiche dell'inflazione	48
12. Costi unitari del lavoro	49
13. Principali componenti dell'indice primario dell'inflazione dei prezzi al consumo	50
14. Incidenza sui prezzi industriali alla produzione	52
15. Tassi di cambio effettivi in termini reali	53
16. Specializzazione nelle esportazioni e risultati netti dell'interscambio commerciale	55
17. Variazioni nel disavanzo strutturale delle Amministrazioni pubbliche, 1990-99	57

18. Indicatori fiscali	58
19. Piani fiscali a medio termine	65
20. Gettito e spesa nella UE	71
21. Componenti delle variazioni nel rapporto debito/PIL	72
22. Composizione del debito pubblico del settore statale	74
23. Vita media dei titoli di Stato e costo medio del debito	75
24. Tendenze demografiche, 1995-2050	92
25. Tassi di dipendenza totali e della popolazione anziana	93
26. Evoluzione della spesa pensionistica	116
27. Proiezioni del Ministero del Tesoro sulla spesa pensionistica prima e dopo le riforme	117
28. Numero degli investitori nei processi di privatizzazione in Italia	145
29. Progressi nel recepimento delle direttive in alcuni paesi	147
30. Frequenza e durata delle impreviste interruzioni nel servizio elettrico	150
31. Occupazione: raffronto comparato tra alcuni paesi	159
32. Disparità regionali nella produttività e nel costo unitario del lavoro	162
33. Indicatori sintetici della legislazione a tutela dell'occupazione	164
34. Distribuzione delle imprese italiane per classi dimensionali	168
35. Barriere all'imprenditorialità	169
36. Costo lordo del lavoro nel settore bancario	171
37. Spesa per l'attività di Ricerca e Sviluppo	174

### *Allegati*

A1. Impatto degli stabilizzatori automatici fiscali	205
A2. Stime dei margini prudenti di bilancio su diversi orizzonti temporali	206
A3. Scenario con i costi per l'invecchiamento	212





## STATISTICHE DI BASE DELL'ITALIA

### IL TERRITORIO

Area (migliaia di kmq)	301,3	Popolazione nelle maggiori città, 1,1,90, (migliaia di abitanti)	
Area coltivabile (migliaia di kmq), 1995	165,2	Roma	2 804
		Milano	1 449
		Napoli	1 204
		Torino	1 003

### LA POPOLAZIONE

Popolazione, 31.12.1999, migliaia	57 613	Forze di lavoro, 1999 migliaia	23 361
Numero di abitanti per kmq	191	Occupazione, 1999 migliaia	20 692
Aumento netto medio naturale (1998, migliaia)	-44	Agricoltura	1 134
Tasso netto per 1 000 abitanti (1998)	-0,8	Industria	6 750
		Servizi	12 807

### LA PRODUZIONE

Prodotto interno lordo, 1999 (migliaia di miliardi di lire)	2 128	Origine del prodotto interno lordo nel 1999 a prezzi di mercato, in percentuale del totale	
PIL pro capite (1999, \$ USA)	20 330	Agricoltura	2,5
Investimenti fissi lordi		Industria	25,4
percentuale del PIL nel 1999	18,9	Edilizia	4,6
pro-capite nel 1999 (\$ USA)	3 846	Altri	67,5

### IL SETTORE PUBBLICO

Spesa corrente nel 1999 (in percentuale del PIL)	44,9	Debito pubblico nel 1999 (in percentuale del PIL)	114,9
Entrate correnti nel 1999 (in percentuale del PIL)	46,4	Investimenti pubblici nel 1999 (in percentuale degli investimenti totali)	13,5

### IL COMMERCIO ESTERO

Esportazioni di beni e servizi (in percentuale del PIL, nel 1999)	25,5	Importazioni di beni e servizi (in percentuale del PIL, nel 1999)	23,5
Principali categorie di esportazioni (in percentuale del totale, 1999)		Principali categorie di importazioni (in percentuale del totale, 1999)	
Manufatti	37,0	Derrate alimentari	7,5
Tessili	16,1	Manufatti	23,4
Prodotti chimici	8,9	Metalli, minerali e rottami	9,8
Mezzi di trasporto	11,5	Prodotti chimici	13,6
Petrolio e olii combustibili	3,8		

### IL TASSO DI CAMBIO

Lire per \$ USA, media dei valori giornalieri:	
Anno 1999	1 817
Febbraio 2000	1 967

*Il presente Rapporto si basa sullo studio dell'OCSE predisposto in occasione dell'esame annuale dell'Italia, effettuato dal Comitato di esame delle situazioni economiche e di sviluppo l'8 marzo 2000.*

\*

*La pubblicazione del Rapporto fa seguito alle discussioni effettuate in sede di esame e alle successive revisioni. L'approvazione finale è stata data dal Comitato il 10 aprile 2000.*

\*

*La precedente edizione del Rapporto sull'Italia risale al dicembre del 1998.*

## VALUTAZIONE E RACCOMANDAZIONI

*L'attività economica è accelerata e le prospettive sono migliorate...*

Dalla metà del 1999 è in atto un rilancio dell'attività economica, sospinto da una ripresa della domanda esterna. Dopo una espansione media annua intorno all'1,5 per cento nell'ultimo quadriennio, nel 2000 il PIL dovrebbe crescere di quasi il 3 per cento, grazie soprattutto a un'accelerazione della domanda mondiale, all'indebolimento dell'euro, al graduale aumento del reddito disponibile delle famiglie e a un migliore clima di fiducia nel settore delle imprese. La combinazione tra una domanda stabile e l'accresciuta flessibilità del mercato del lavoro derivante dalla sempre più diffusa applicazione delle nuove leggi in materia di contratti atipici ha sorretto in maniera significativa l'incremento dell'occupazione. La disoccupazione ha iniziato a diminuire dagli attuali elevati livelli. Benché al momento sia difficile valutare con esattezza l'intensità della ripresa, essa sembra nondimeno bene avviata, ed è probabile che anche nel prossimo anno siano mantenuti gli attuali tassi di espansione del prodotto in termini reali.

*... grazie a una politica monetaria accomodante...*

La ripresa dell'attività economica ha tratto beneficio dall'allentamento delle condizioni monetarie nell'area della UEM, dove la politica monetaria resta accomodante. Per ciò che concerne più specificamente l'Italia, i tassi di interesse a breve termine sono scesi a livelli mai registrati in precedenza, e la moneta e il credito hanno continuato a espandersi vivacemente, a riprova del fatto che sulla crescita non gravano restrizioni di natura finanziaria. Il tasso di inflazione, misurato dall'aumento dell'indice dei prezzi al consumo esclusi i prodotti alimentari ed energetici, si attesta attualmente al 2 per cento, e la congiunzione di tassi di interesse e di inflazione ai minimi storici contribuisce a sostenere lo slancio impresso dai più alti redditi alla crescita della domanda interna. Questo ritmo dovrebbe essere consolidato dalla maggiore competitività derivante dal deprezzamento

dell'euro. Tuttavia, un motivo di preoccupazione risiede nel differenziale tra i tassi di inflazione di fondo in Italia e nell'area dell'euro, pari a circa l'1 per cento, che sta erodendo la competitività di prezzo del Paese rispetto ai *partners* della UEM. Tale componente inerziale dell'inflazione sembra dovuta non tanto a squilibri macroeconomici, quanto a distorsioni concorrenziali nei settori protetti dell'economia italiana. Considerando che tutto il Paese risente di uno scarto relativamente ampio fra prodotto effettivo e potenziale, e che le retribuzioni nominali per addetto nel settore delle imprese stanno crescendo allo stesso ritmo di quelle dell'area dell'euro, l'orientamento della politica monetaria sembrerebbe appropriato al contesto economico italiano.

**... e a un  
allentamento nel  
ritmo del  
consolidamento  
fiscale**

Anche la politica fiscale sembra apportare un contributo positivo a una crescita sostenuta. Nel quinquennio 1993-97 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche era stato ridotto al 2,8 per cento del PIL, ossia un abbattimento di 7 punti percentuali (di cui quasi quattro nel solo 1997) necessario per rispettare i parametri di Maastricht in tema di disavanzo. È stato questo uno dei più energici risanamenti attuati nell'area dell'OCSE nell'ultimo decennio. Benché vi abbia concorso in modo rilevante il calo dei tassi di interesse, l'avanzo primario è cresciuto fino a raggiungere il 6 per cento del PIL, in conseguenza di aumenti nel gettito fiscale e di riduzioni nella spesa per trasferimenti, sovvenzioni e investimenti, come dimostra la contrazione dei premi di rischio sui tassi di interesse. Successivamente all'ingresso nella UEM, l'obiettivo della politica di bilancio è stato quello di consolidare i risultati ottenuti con l'azione di riequilibrio fiscale, promuovendo al tempo stesso una maggiore stabilità nei conti pubblici e fornendo un sostegno di breve termine alla domanda. Più recentemente l'Italia ha approfittato della favorevole dinamica dei tassi di interesse per ridurre l'avanzo primario a circa il 5 per cento del PIL, pur riuscendo a mantenere il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche per il 1999 appena al disotto della soglia del 2 per cento, conformemente al Patto di stabilità e crescita. Con un bilancio che continua a trarre beneficio dalle passate riforme strutturali (in particolare quelle volte ad ampliare la base di prelievo e a ridurre la crescita tendenziale della spesa), nonché dall'accelerazione della crescita, per il 2000 non si sono rese necessarie drastiche azioni correttive per contenere il disavanzo.

*In fase di accelerazione dell'economia, sarà essenziale mantenere un orientamento fiscale restrittivo...*

Il nuovo piano a medio termine del Governo prevede conti pubblici prossimi all'equilibrio per il 2003 grazie a un avanzo primario medio attestatosi a circa il 5 per cento del PIL. Tuttavia, le proiezioni ufficiali confermano un rapporto debito pubblico/PIL intorno al 100 per cento. Proseguendo nella linea attuale, il livello del 60 per cento stabilito dal Trattato di Maastricht sarebbe raggiunto solo nel 2017. Sebbene questo approccio prudente possa essere comprensibile alla luce delle pesanti ricadute delle precedenti restrizioni di bilancio sull'attività economica, nonché dell'esigenza di mantenere il consenso necessario a proseguire lungo il cammino delle riforme strutturali, considerazioni di più lungo periodo fanno ritenere che l'attuale ritmo dell'aggiustamento debba essere quantomeno preservato:

- se da un lato i miglioramenti nella gestione del debito hanno reso l'onere del relativo servizio meno sensibile alle perturbazioni del mercato finanziario, dall'altro l'elevato livello di debito pubblico in essere aumenta la vulnerabilità del disavanzo — e, di conseguenza, della spesa primaria programmata — ai rialzi dei tassi di interesse;
- un bilancio mediamente prossimo all'equilibrio per tutta la durata del ciclo consentirà di sfruttare gli stabilizzatori fiscali intrinseci più di quanto non sia stato possibile in passato, scongiurando al tempo stesso l'eventualità di manovre fiscali procicliche volte a impedire il superamento della soglia del 3 per cento stabilita per il deficit. Tale disegno dovrebbe peraltro rientrare in una più ampia strategia che assicuri un utilizzo simmetrico degli stabilizzatori automatici sia nelle fasi di ripresa sia in quelle di recessione;
- oltre il medio termine, le pressioni sul disavanzo sono destinate a intensificarsi in conseguenza dei programmi previdenziali e di assistenza vigenti, specie per quanto concerne la spesa pensionistica. Le stime convenzionali del debito pubblico potrebbero quindi rivelarsi insufficienti, rendendo necessaria la previsione di un ulteriore margine di sicurezza in termini di avanzo primario.

Nella prospettiva di future pressioni in tal senso, occorre evitare ogni minimo scostamento dagli obiettivi prefissati,

utilizzando in via prioritaria eventuali maggiori entrate fiscali per accelerare la riduzione dello *stock* di debito.

*... che dovrebbe trarre vantaggio da più efficaci procedure di prelievo e da un migliore controllo della spesa pubblica*

Riducendo in termini di PIL la spesa corrente più rapidamente delle entrate, il proposto consolidamento fiscale a medio termine è ritenuto opportuno sul piano dell'allocazione delle risorse, così come l'aumento della spesa in conto capitale, che fa seguito ad alcuni anni di restrizioni. Dal punto di vista delle entrate, una più efficiente amministrazione tributaria e una più rigorosa osservanza delle leggi stanno già producendo risultati positivi. La capacità di un apparato statale fino a oggi tutt'altro che efficiente di utilizzare meglio queste risorse dovrebbe essere sostenuta da costanti progressi nel miglioramento delle capacità di programmazione e controllo della spesa pubblica. La riforma delle procedure di bilancio e la chiara separazione tra funzioni politiche e gestionali hanno consentito un miglior controllo della spesa a livello centrale. Nei contratti dei dirigenti sono stati inseriti incentivi a migliorare le prestazioni. Nonostante la rapida evoluzione del quadro istituzionale e legislativo, tuttavia, si è rivelato più difficile modificare la "cultura" della pubblica Amministrazione, dove una generalizzata inerzia a livello sia centrale sia degli organi di governo periferici può costituire uno degli ostacoli principali a una radicale inversione di rotta. Un ulteriore problema risiede nella difficoltà di controllare la spesa di Regioni ed Enti locali e nell'applicazione a tal fine del patto interno di stabilità. Il più elevato indebitamento delle amministrazioni decentrate dello Stato, rilevato nelle statistiche finanziarie per il 1999, indica che la spesa locale ha superato i limiti programmati. Perché il decentramento sia efficace, occorre che le decisioni di spesa siano correlate più strettamente alle risorse disponibili a livello periferico.

*La riforma delle pensioni è stata fondamentale...*

Sul versante fiscale i risultati di medio e lungo periodo saranno influenzati dall'evoluzione della spesa pensionistica. Quest'ultima, al livello del 14,2 per cento del PIL nel 1998 (15,3 per cento, se si considerano anche le pensioni di invalidità), rimane una delle più elevate nell'area dell'OCSE; tuttavia, al netto delle imposte il livello sarebbe inferiore di circa 2 punti percentuali. La coesistenza di alti tassi di sostituzione, generosi schemi di pensionamento anticipato, elevate e crescenti aspettative di vita e tassi di fertilità molto bassi e in calo ha minacciato la stabilità del sistema, incentivando l'adozione di due importanti serie di riforme negli anni

novanta. A pieno regime, esse produrranno un miglioramento degli incentivi sul profilo temporale del collocamento a riposo, dal momento che le pensioni medie si vanno gradualmente allineando ai contributi individuali. Obiettivo del sistema è quello di garantire la neutralità rispetto agli incentivi al pensionamento o alla permanenza in servizio fino all'età di 65 anni. Ciò dipenderà tuttavia dalle revisioni decennali previste dalla legge per tener conto, fra l'altro, dell'allungamento della vita media residua e di eventuali variazioni della crescita potenziale del PIL. Tali revisioni dovranno evitare che il sistema torni nuovamente a incentivare il pensionamento anticipato.

*... ma la sua attuazione è lenta, e sarà necessario abbreviare la fase di transizione*

Inoltre, l'attuazione della riforma appare alquanto lenta. I lavoratori che avevano almeno 18 anni di contribuzioni al 1996 restano esclusi dalla quasi totalità delle nuove disposizioni: ciò comporta che il 40-45 per cento dei dipendenti continuerà a usufruire dei generosi trattamenti del sistema preesistente. Sebbene le riforme possano aver ridotto il previsto picco della spesa pensionistica di 7-8 punti percentuali rispetto al PIL, proiezioni ufficiali indicano che quest'ultima continuerà a lievitare dell'1,5 per cento del prodotto fino al 2031, per tornare all'attuale incidenza intorno al 2050. Il protrarsi di queste pressioni suggerisce la necessità di ulteriori aggiustamenti al sistema pensionistico pubblico per assicurare un migliore equilibrio finanziario durante la fase di transizione. Andrebbe considerata l'inclusione di tutti i lavoratori nel sistema contributivo "pro-rata", in cui le prestazioni vengono determinate in proporzione al periodo trascorso sotto ciascun regime pensionistico. Dal momento che gli incentivi al prepensionamento rimangono forti, tale misura dovrebbe essere integrata da un significativo incremento dell'età minima pensionabile. Man mano che lo schema diviene pienamente operativo, occorrerà inoltre ripensare l'intera formula pensionistica al fine di rimuovere i disincentivi a restare in servizio oltre il sessantacinquesimo anno di età.

*Occorre potenziare il ruolo dei fondi pensione per riequilibrare i trasferimenti sociali e ridurre le contribuzioni...*

Le modifiche al sistema pensionistico dovrebbero inquadarsi in un ampio processo di revisione che contribuisca a creare un più equo assetto complessivo della spesa sociale e riduca al tempo stesso i tassi di contribuzione potenziando il ruolo dei fondi pensione. Il capitolo previdenziale rappresenta attualmente i due terzi della spesa sociale complessiva, una percentuale insolitamente elevata se raffrontata agli standard



internazionali. Ne conseguono basse erogazioni in altre tipologie di spesa, quali quella sanitaria e i sussidi di disoccupazione. A causa dell'onere della spesa previdenziale, il cuneo fiscale complessivo sul lavoro — di poco inferiore al 50 per cento del costo totale del lavoro — resta uno dei più elevati nell'area dell'OCSE. Le autorità italiane hanno recentemente elaborato un programma di riforme che prevede l'utilizzo dei risparmi derivanti dalla riforma pensionistica per la creazione di un più ampio ed equo sistema di spesa sociale; peraltro, siffatto programma potrebbe non spingersi fino ad alleggerire il prelievo complessivo. In questo contesto, il Governo dovrà considerare l'introduzione di un secondo livello di previdenza, all'occorrenza obbligatorio, finanziato interamente al di fuori del bilancio statale, fissando al tempo stesso un obiettivo di tasso di sostituzione complessivo (privato e pubblico) — ad esempio, il 70 per cento — e prevedendo il graduale ridimensionamento del ruolo del sistema statale di pari passo con l'evolvere della previdenza integrativa. Tale riforma consentirebbe in un secondo momento di ridurre le aliquote dei contributi previdenziali e di correggere gradualmente l'attuale squilibrio della spesa per trasferimenti sociali. Il dibattito si è sinora incentrato sugli accantonamenti per il trattamento di fine rapporto (TFR) del settore privato, considerati l'elemento chiave per la costituzione dei fondi previdenziali di secondo livello. Poiché il TFR rappresenta per i lavoratori una riserva cui attingere durante i periodi di disoccupazione ovvero per finanziare ingenti spese sanitarie o l'acquisto di un'abitazione, e per le imprese una fonte di indebitamento a basso costo, la destinazione di tali fondi al finanziamento delle pensioni implica ovviamente la stipula di nuovi accordi istituzionali, fra cui un sistema di sussidi ai disoccupati capace di garantire una copertura più ampia. Al tempo stesso, l'espansione della previdenza integrativa sarebbe agevolata da iniziative volte ad aumentare le possibilità di scelta a disposizione dei lavoratori allorché essi decidono come utilizzare il TFR per scopi previdenziali, rimuovendo i vincoli che impediscono ai fondi pensione aperti di competere con quelli chiusi.

*... specie in vista di un aumento delle spese per gli anziani*

Le pressioni sulla spesa assistenziale sono destinate a inasprirsi ulteriormente a causa del maggiore onere connesso con l'invecchiamento della popolazione in termini, ad esempio, di assistenza sanitaria e cura degli anziani non

autosufficienti. L'ammontare di tale onere è stimato fra il 2 e il 4 per cento del PIL nell'arco dei prossimi cinquant'anni. L'assistenza prestata dalle famiglie sarà sempre più sporadica a causa sia del ridimensionamento del nucleo familiare medio, sia della crescente integrazione nel mondo del lavoro delle donne, su cui generalmente ricade la responsabilità di provvedere a tali forme di assistenza. In vista di questi cambiamenti, l'avvio di una strategia che garantisca il massimo contenimento dei costi richiederebbe un'attenta valutazione dei bisogni, nonché l'introduzione di principi di cofinanziamento dell'assistenza di lunga durata, con *test* basati sulle capacità di spesa degli assistiti. Diminuirebbe in tal modo il rischio che buona parte dell'onere di tali servizi passi dalla competenza delle famiglie a quella dello Stato.

*Per accrescere l'occupazione è fondamentale aumentare costantemente la flessibilità del mercato del lavoro*

Le condizioni sul mercato del lavoro svolgono un ruolo essenziale sulla dinamica dei tassi di dipendenza laddove, a causa delle tendenze demografiche in atto, un'accresciuta partecipazione delle forze di lavoro e una minore disoccupazione rappresentano presupposti basilari per poter sostenere gli impegni futuri di spesa. Progressi sono stati registrati su diversi fronti, anche nel Mezzogiorno. I risultati ottenuti grazie alle misure volte a introdurre una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro sono stati molto positivi. Con il ricorso ai contratti "atipici", i tassi di partecipazione femminile e giovanile hanno iniziato ad aumentare. Nondimeno, il sottoutilizzo delle risorse resta considerevole. La partecipazione delle donne permane bassa a livello nazionale e la disoccupazione di lunga durata è tuttora molto elevata. Permane dunque il rischio che i vincoli regolamentari pregiudichino la *performance* del mercato del lavoro. Occorre pertanto proseguire sul cammino sin qui intrapreso:

- se la modesta crescita dei salari è indice di un comportamento previdente, i differenziali salariali si discostano da quelli della produttività a livello regionale e settoriale, evidenziando così l'esigenza di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro in materia di accordi, di organizzazione, di costi. In assenza di tale flessibilità, l'eliminazione dei sussidi pubblici a copertura dei contributi previdenziali nel Mezzogiorno comporterebbe inevitabilmente un netto deterioramento della competitività;

- l'accesso della manodopera non specializzata al lavoro interinale ha ridotto le restrizioni che gravavano sull'applicazione dei contratti di lavoro "atipici". Sussistono tuttavia margini per ulteriori miglioramenti, in particolare per ciò che concerne l'istituto del *part-time*;
- al contempo, l'Italia si distingue per le sue assai rigide regolamentazioni in tema di protezione dell'impiego che contribuiscono alla contrapposizione del mercato del lavoro fra *insiders*, coloro che beneficiano del privilegio di un posto fisso, e *outsiders*, che alimentano sempre più le file dei lavoratori atipici.

Le misure volte a rimuovere queste rimanenti rigidità (come risultato dell'azione del Governo o su iniziativa delle parti sociali) dovrebbero essere integrate dall'armonizzazione degli schemi di sostegno alla disoccupazione. Nel complesso, queste iniziative potrebbero produrre notevoli vantaggi in termini di creazione di posti di lavoro.

**Occorre razionalizzare i programmi di sostegno al reddito, le politiche attive per l'occupazione e i programmi di istruzione**

Le strategie per innalzare la partecipazione delle forze di lavoro e ridurre la dipendenza dagli schemi pensionistici pubblici devono altresì contemplare lo sviluppo delle competenze professionali. La spesa per le politiche attive sul mercato del lavoro, che ammonta attualmente a circa l'1,1 per cento del PIL, risulta leggermente più elevata rispetto alla media OCSE. Essa andrebbe nondimeno migliorata prevedendo, ad esempio, la semplificazione delle attività e provvedimenti *ad hoc* per soddisfare le esigenze delle categorie più a rischio (donne e giovani) e dei disoccupati di lunga durata (tali provvedimenti non dovrebbero tuttavia essere mirati a settori specifici, per evitare sfavorevoli effetti allocativi). Per ciò che concerne più in generale la riqualificazione del capitale umano e la formazione professionale, l'Italia condivide il problema comune alla UE di una scarsa corrispondenza fra programmi di istruzione secondaria ed esigenze delle imprese, risentendo nel contempo di alti tassi di abbandono. Sarebbe dunque necessario accelerare il ritmo delle riforme nei campi dell'istruzione e dell'addestramento; al fine di colmare tali carenze, è attualmente allo studio un piano a lungo termine (*Masterplan*).

**Un nuovo  
approccio mira a  
far emergere il  
potenziale di  
crescita del  
Meridione**

Anche se i problemi del mercato del lavoro cui si è accennato in precedenza investono tutto il Paese, la caratteristica di maggiore spicco dell'economia italiana resta la disparità fra Nord e Sud in termini di tasso di disoccupazione. Un importante mutamento è intervenuto nel 1998 con l'elaborazione di un nuovo approccio strategico, valido a livello nazionale ma incentrato specificamente sul Mezzogiorno. Esso è volto a migliorare le condizioni di investimento per le imprese attraverso il ricorso a più rigorosi criteri di valutazione dei progetti pubblici in infrastrutture (individuando con precisione i relativi centri di responsabilità), una maggiore autonomia agli Enti locali e l'introduzione di meccanismi competitivi per l'assegnazione delle risorse fra le amministrazioni interessate. Dopo un lento avvio, il numero di progetti in fase di attuazione al Sud è cresciuto nettamente nel corso del 1999; a ciò si è associato un marcato miglioramento nella capacità di impiegare efficacemente i fondi pubblici, sia statali sia europei. La creazione di nuove imprese è aumentata, sebbene tale incremento sia stato finora circoscritto a talune aree geografiche. La scarsa qualità dei servizi in settori quali trasporti, energia, banche, assicurazioni e pubblica Amministrazione contribuisce a far lievitare i costi a carico delle imprese, ostacolando lo sviluppo. A livello locale i *patti territoriali*, introdotti a partire dal 1996, sono usati allo scopo di promuovere gli investimenti privati e la cooperazione fra i settori pubblico e privato. I *contratti d'area* fra parti sociali ed Enti locali delle regioni economicamente depresse consentono la stipula di speciali accordi in tema di occupazione, credito e ordine pubblico. Peraltro, il Mezzogiorno resta contraddistinto dalle dimensioni dell'economia sommersa e da una insufficiente certezza del diritto, quantunque progressi siano stati fatti nella lotta al crimine organizzato. Nell'affrontare i problemi infrastrutturali e di governo, appare chiaro come le politiche debbano essere modellate sulle specifiche esigenze delle regioni meridionali. Tali politiche devono tuttavia essere sostenute da miglioramenti sia nell'operato della pubblica Amministrazione, in termini di qualità ed efficienza, sia del contesto regolamentare, come ad esempio una più estesa applicazione delle norme in tema di flessibilità dell'orario di lavoro, un'accresciuta elasticità dei salari e del costo del lavoro, mercati finanziari e dei prodotti più favorevoli all'assunzione di rischi da parte delle imprese.

*Ai sostanziali  
progressi  
conseguiti nelle  
privatizzazioni e  
nella  
liberalizzazione...*

Negli ultimi anni è stata introdotta un'ampia gamma di norme e iniziative per liberalizzare i mercati dei prodotti. Dopo una battuta d'arresto nel 1998, il passo delle privatizzazioni ha ripreso slancio nel 1999 con la vendita della prima *tranche* dell'ENEL. La riforma del settore dell'energia (liberalizzazione e privatizzazione) è stata preceduta dalla creazione dell'Autorità di regolamentazione per l'energia elettrica e il gas, che ha iniziato a operare nell'aprile del 1997.

- Per quanto riguarda l'elettricità, il cui prezzo in Italia è relativamente alto, al parziale conferimento di talune responsabilità nei campi della produzione, trasmissione e distribuzione alle aziende pubbliche istituite dallo scorporo delle attività dell'ENEL hanno fatto seguito provvedimenti volti a introdurre meccanismi competitivi nel mercato. Tali meccanismi dovrebbero consentire l'aumento del numero degli operatori, un più ampio accesso alla rete e minori controlli.
- Conformemente alle direttive della UE, il Governo ha recentemente approvato le principali linee guida di un piano di liberalizzazione per il settore del gas, anch'esso destinato a dar luogo a un importante processo di ristrutturazione. In virtù del ridotto numero di partecipanti, tale comparto sembra presentare una concentrazione persino più elevata di quella del settore elettrico; anche per il gas, i livelli tariffari sia per le utenze domestiche sia per quelle a uso industriale sono superiori alla media europea.

Anche in risposta alla minaccia di allargare l'accesso alla rete ad altri fornitori, i prezzi medi dell'energia elettrica sono diminuiti e dovrebbero continuare a scendere. La contrazione potrebbe accelerare nel 2001, termine previsto per la piena operatività del relativo mercato all'ingrosso. Non è tuttavia escluso che l'istituzione del "singolo acquirente" — cui compete, sotto la direzione del Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale (una società controllata interamente dal Ministero del Tesoro), la successiva cessione in *franchising* — possa rallentare la flessione dei prezzi. I futuri vantaggi per il consumatore dipenderanno in massima parte dall'operato dell'Autorità di regolamentazione e dall'attiva applicazione delle norme in tema di concorrenza.

**... fa tuttora  
riscontro una  
carente  
competitività  
interna**

Nonostante i progressi ricordati poc'anzi, i risultati sinora ottenuti sul fronte della concorrenza nei mercati dei prodotti sono stati disomogenei. Il fatto che l'inflazione in Italia permanga al disopra della media UE starebbe anzi a indicare una mancanza di contendibilità in taluni mercati. La concorrenza dovrebbe intensificarsi con la prosecuzione della vendita da parte del Governo del pacchetto azionario dell'IRI, che comprende la cessione del controllo di *Società Autostrade* e *Aeroporti di Roma*. Mentre la prima operazione è stata portata a termine alla fine del 1999, la seconda è in corso di definizione. Tuttavia, nel settore dei trasporti le riforme vanno generalmente a rilento, e il ritmo della liberalizzazione andrebbe accelerato.

- Per ciò che concerne le *ferrovie*, il Paese sta attualmente affrontando importanti sfide di medio e lungo periodo per ridurre il controllo statale e risanare la situazione finanziaria.
- Per quanto riguarda gli altri modi di trasporto, prima di avviare il programma di privatizzazione della *Società Autostrade* il Governo ha varato un piano di concessione ventennale, che potrebbe aver indotto una diminuzione dei pedaggi autostradali più lenta di quanto non si sarebbe ottenuto con più ampie garanzie di accesso al comparto. Nel *trasporto aereo* sono stati segnati progressi nella liberalizzazione dei servizi aeroportuali; tuttavia, secondo le indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (*anti-trust*), tali progressi sarebbero inferiori a quelli auspicati dalla direttiva della Commissione europea (come, ad esempio, nel campo della gestione bagagli).

In altro ambito, fra gli anelli deboli del terziario figurano i *servizi postali* – dove il decreto di liberalizzazione introduce un ampio margine di discrezionalità (dovuto soprattutto alla necessità di migliorare la situazione finanziaria della società che gestisce il servizio) nella definizione delle attività soggette a vincoli — e i *pubblici servizi rientranti nella sfera di competenza comunale*, fra cui erogazione di acqua ed energia, esclusa quella elettrica, trasporti e smaltimento rifiuti. Un ambizioso programma di liberalizzazione è stato lanciato recentemente, consentendo a società private di utilizzare e gestire le infrastrutture. La nuova legislazione dovrebbe promuovere una maggiore efficienza

grazie ai processi di fusione e acquisizione; nondimeno, la proposta esenzione per i comuni di minori dimensioni potrebbe compromettere seriamente la portata e l'efficacia delle riforme.

***Il settore privato non finanziario è caratterizzato da diffusi vincoli alla concorrenza e da inefficienze***

Il settore dei servizi privati aventi natura non finanziaria rimane caratterizzato da una considerevole frammentazione e da inefficienze di mercato, derivanti dalla presenza di forti barriere all'ingresso (fra cui un generalizzato ricorso a vincoli quantitativi) originate spesso da regolamentazioni nazionali e locali che si rafforzano a vicenda.

- Un importante tentativo di liberalizzazione del settore ha comportato, dal 1998, l'abolizione delle disposizioni comunali in tema di *vendite al dettaglio*, incluse le limitazioni poste al numero di esercizi commerciali in attività. Tuttavia, la discrezionalità conferita alle amministrazioni locali avrebbe contribuito a rinviare l'attuazione del programma complessivo di riforma.
- Per ciò che concerne le *professioni liberali*, il ruolo svolto dagli enti professionali di categoria (ad esempio, consulenti commerciali, avvocati e fiscalisti) e dalle associazioni dei piccoli imprenditori (come scuole guida, cooperative di taxi e autotrasporto, istituti di bellezza e sale cinematografiche) è tuttora molto esteso, senza che ciò sia giustificato da motivi di pubblico interesse; le tariffe sono stabilite in ampia misura sulla base di criteri autoimposti dall'interno. Inoltre, è la stessa legislazione italiana a erigere notevoli barriere tra i vari segmenti, con il risultato di scoraggiare i processi di fusione e di perpetuare le inefficienze di mercato.

L'Autorità *anti-trust* ha assunto iniziative per individuare casi di comportamento contrario alle norme sulla concorrenza. In una prospettiva di medio termine, gli avanzamenti tecnologici e la crescente flessibilità del mercato del lavoro sono destinati ad accelerare la creazione di nuove forme di professioni, e potranno quindi rendersi necessarie appropriate misure per scoraggiare l'insorgere di spinte protezionistiche. Sarebbe necessario procedere a una significativa riorganizzazione delle norme sull'esercizio delle professioni per semplificare l'accesso al settore, garantire la pubblicazione e la divul-

gazione di standard qualitativi per i servizi offerti e di codici di condotta, ridurre le compartimentazioni esistenti.

***La promozione di un contesto favorevole alle imprese è essenziale per la crescita***

Le prospettive di crescita per il futuro dipendono in buona misura dalla creazione di condizioni tendenti a favorire l'espansione delle piccole imprese. La struttura industriale in Italia è per sua natura dualistica: a poche grandi società si affianca una vasta rete di piccole e medie imprese. Si è ritenuto per lungo tempo che ciò costituisse un elemento di forza relativa per l'economia italiana, giacché le piccole imprese paiono mostrare un elevato grado di flessibilità. Sebbene i cosiddetti "distretti" o raggruppamenti industriali, basati sulla concentrazione territoriale delle aziende, possano parzialmente risolvere i problemi legati all'assetto dimensionale delle piccole imprese, sussiste la possibilità che permangano taluni inconvenienti:

- il sistema attuale potrebbe contribuire a rafforzare ulteriormente la specializzazione internazionale del Paese in linee di prodotto tradizionali e a basso contenuto di ricerca e sviluppo. La spesa complessiva per l'attività di Ricerca e Sviluppo in Italia è bassa se raffrontata a quella di altri paesi dell'area dell'euro, e scarso è il coinvolgimento delle imprese in questo campo;
- sebbene le imprese italiane siano tradizionalmente inclini a un sistema di concorrenza non basata sul prezzo, l'esiguità delle loro dimensioni sembra aver contribuito a una composizione delle esportazioni per tipologia di merce tutt'altro che vantaggiosa;
- ad eccezione delle attività produttive caratterizzate da un elevato grado di specializzazione, le imprese di minori dimensioni potrebbero incontrare difficoltà nello sfruttamento di economie di scala.

Le rigidità del mercato del lavoro cui si è accennato in precedenza possono incidere sulla già elevata propensione delle imprese italiane a conservare dimensioni contenute; fra le cause di tali rigidità va peraltro menzionata anche la pervasività della pubblica Amministrazione. In Italia è particolarmente difficile creare o espandere un'attività imprenditoriale. Le *riforme Bassanini* del 1997 avevano fornito il quadro di riferi-



mento per la semplificazione delle procedure amministrative, all'interno del quale diverse misure sono già state attuate. Fra queste, la più promettente è stata l'introduzione degli sportelli "one-stop" per il disbrigo delle pratiche regolamentari. Alla fine del 1999 quasi un terzo delle amministrazioni comunali aveva aperto tali sportelli. In prospettiva, questa innovazione dovrebbe contribuire a stimolare l'iniziativa dei singoli imprenditori, riducendo gli adempimenti burocratici e fornendo servizi di informazione e consulenza agli operatori desiderosi di investire in questo campo.

*Una più efficiente struttura fiscale contribuirà allo sviluppo delle imprese...*

Scopo delle recenti riforme fiscali era quello di ridurre le distorsioni finanziarie del sistema tributario suscettibili di pregiudicare lo sviluppo delle imprese, creando una struttura meno discriminatoria per la tassazione dei redditi da capitale e d'impresa. Come conseguenza, il costo del capitale sostenuto dalle società operanti sul territorio italiano è calato, ed è ora prossimo alla media europea. Inoltre, il nuovo sistema della *dual income tax* assoggetta il capitale di nuova formazione a un'aliquota di favore, anche se il capitale di prestito resta lo strumento di finanziamento più attraente. Sebbene la riforma miri a estendere gli stessi benefici fiscali al capitale azionario di vecchia formazione, al momento se ne avvantaggiano soprattutto le nuove imprese che vogliono investire denaro fresco e quelle operanti da tempo che dispongono di capitale di risparmio. Questo approccio graduale, e in certa misura intermittente, alla riforma dei redditi d'impresa può essere in parte ricondotto ai vincoli di bilancio, ma rispecchia anche il tentativo di controbilanciare la debolezza congiunturale degli investimenti. Tali circostanze hanno inasprito l'attuale complessità del sistema; a pieno regime, tuttavia, la riforma dovrebbe garantire una maggiore neutralità del sistema fiscale sulle decisioni delle imprese, favorendo lo sviluppo del settore societario e del mercato azionario.

*... al pari dei progressi realizzati nella liberalizzazione dei servizi finanziari*

Una più solida base per la crescita economica è costituita inoltre dal notevole ispessimento dei mercati finanziari italiani. Sebbene la capitalizzazione complessiva delle società quotate in borsa sia tuttora relativamente bassa, al livello del 50 per cento circa del PIL, essa risulta nondimeno aumentata in maniera significativa. Nel 1999 le offerte pubbliche di acquisto hanno registrato un forte incremento, che non mancherà di ripercuotersi positivamente sull'assetto competitivo e di

governo societario. Dal lato della domanda, questo sviluppo è stato accompagnato da un considerevole incremento dei fondi comuni d'investimento e dei titoli azionari e obbligazionari privati nei portafogli delle famiglie. Per ciò che concerne l'attività bancaria, il processo di consolidamento si è ulteriormente accelerato negli ultimi anni, producendo notevoli benefici:

- unitamente alla privatizzazione di molte banche a capitale pubblico, il consolidamento dell'industria bancaria ha contribuito, creando nuove opportunità per lo sfruttamento di economie di scala, a migliorare l'efficienza operativa del sistema bancario italiano nel suo complesso;
- è auspicabile che, come risultato del processo di consolidamento in corso, le banche si sentano indotte a porre una maggiore enfasi sulla valutazione del rischio. Per intanto, sono state ricercate nuove opportunità di profitto e si è ampliato il portafoglio di attività delle banche.

Ciò nonostante, l'efficienza delle banche italiane continua a risentire dei problemi legati agli esuberanti di personale e all'elevato costo del lavoro. Il ricorso al capitale di rischio in luogo dei prestiti bancari resta limitato, sebbene il Nuovo mercato — che ha iniziato a operare nel giugno del 1999 — sia specificamente destinato alle piccole società con solide prospettive di crescita. Fino a oggi privatizzazioni, fusioni e acquisizioni hanno contribuito a rafforzare la supremazia delle grandi società sul mercato azionario.

### **Considerazioni conclusive**

Nel complesso, da un esame dell'economia italiana emergono significativi progressi rispetto al precedente *Rapporto*. Le prospettive a breve termine sono migliorate, e le proiezioni per il biennio 2000-01 indicano tassi di crescita prossimi alla media europea. I vantaggi della partecipazione alla UEM si riflettono in un costo del credito ai minimi storici, mentre il deprezzamento dell'euro imprimerà nel breve periodo una spinta alla domanda di esportazioni. Quei vantaggi sono altresì evidenti in termini di minore onere del servizio del debito, che ha contribuito ad alleviare la pressione fiscale. È aumentato al tempo stesso il potenziale di crescita a più lungo termine, grazie a un'accresciuta flessibilità del mercato del

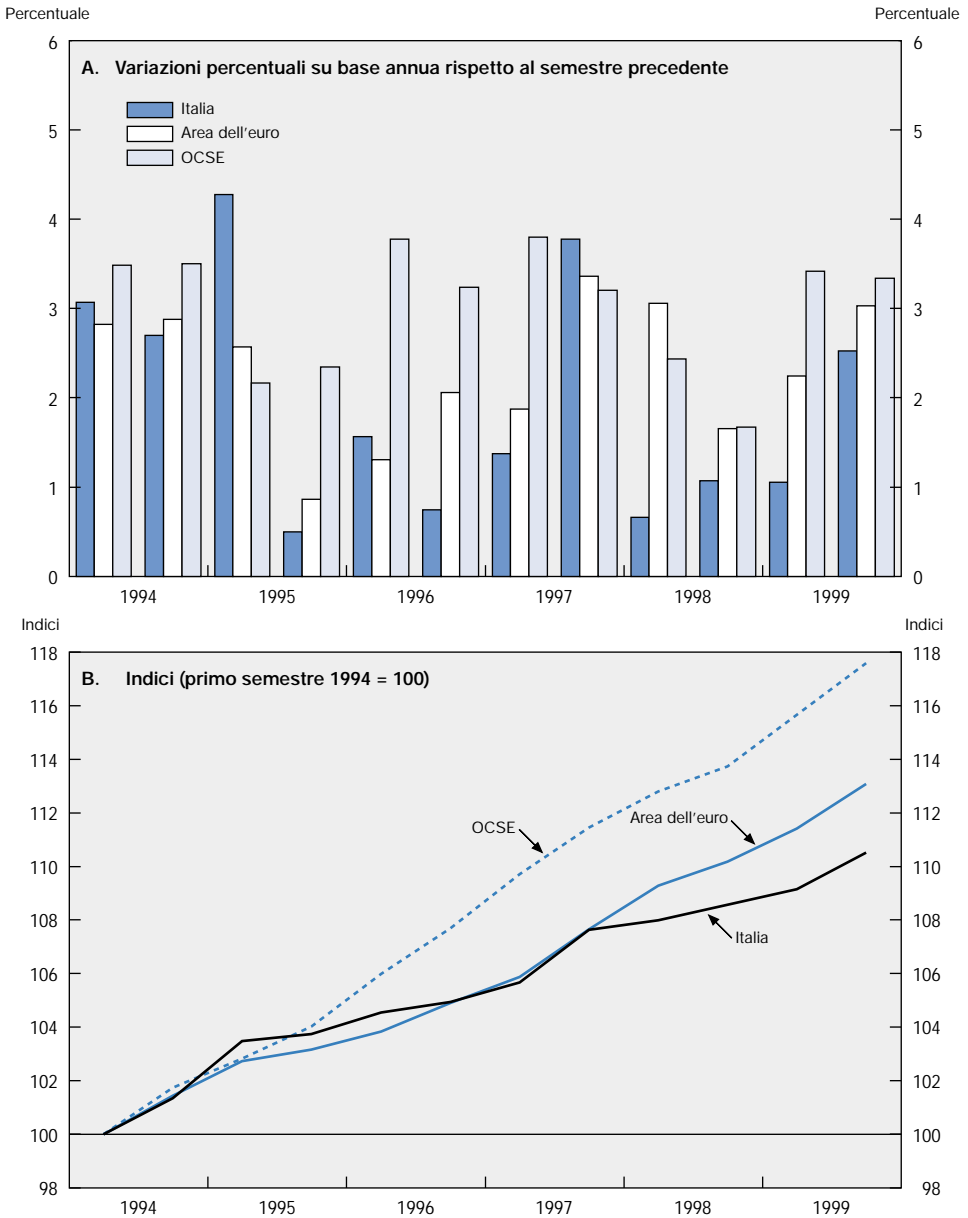
lavoro, alla privatizzazione e alla liberalizzazione di aziende di servizi pubblici e di trasporto operanti in precedenza in regime di monopolio, ai miglioramenti nel funzionamento dei mercati finanziari. Nondimeno, gran parte del processo di riforma è tuttora *in itinere*, e occorre dunque rafforzarlo ulteriormente. L'economia italiana risente ancora di onerosi vincoli sul piano della finanza pubblica, che richiederanno elevati avanzi primari affinché gli obiettivi di riduzione del debito pubblico possano essere raggiunti, tenendo conto al tempo stesso del crescente impegno sul fronte della spesa previdenziale e dell'esigenza di ridurre l'eccessiva tassazione del lavoro. Il conseguimento di questi tre obiettivi imporrà decisioni rilevanti per ciò che concerne il sistema pensionistico privato e pubblico, in aggiunta alle iniziative già assunte. La complessità regolamentare e amministrativa nonché gli elevati oneri dei servizi privati, dovuti a una inadeguata concorrenza, continuano a frenare la competitività internazionale e la crescita delle imprese di minori dimensioni. La creazione di un contesto più favorevole all'attività delle imprese è essenziale per abbattere la disoccupazione ed è particolarmente importante per correggere il lento sviluppo del Mezzogiorno; la promettente strategia adottata di recente per la riqualificazione delle aree depresse del Sud, basata più sull'iniziativa locale che non sull'intervento statale, dovrà essere sostenuta da misure volte a completare il processo di liberalizzazione e di ammodernamento della pubblica Amministrazione. Il ritmo della convergenza è rimasto sinora lento. Se verrà seguito il cammino di riforma descritto nel presente *Rapporto*, vi sono validi motivi di supporre che l'Italia inizierà a sfruttare appieno il suo potenziale di crescita, finora rimasto in parte inutilizzato, conseguendo al tempo stesso una più equilibrata distribuzione delle risorse fra aree geografiche e fra generazioni.

# I. LE CONDIZIONI ATTUALI E LE PROSPETTIVE PER UNA CRESCITA PIÙ RAPIDA

## Rassegna degli andamenti generali

L'attività economica si va stabilizzando e l'occupazione ha iniziato a crescere, per la prima volta dall'inizio degli anni novanta, a tassi annui superiori all'1 per cento. Continua nondimeno a suscitare preoccupazione il fatto che l'Italia sia stato uno dei paesi della UEM con i più lenti tassi di espansione (*Fig. 1*), pur avendo tratto vantaggio da un notevole calo dei tassi di interesse. Tra il 1995 e il 1999 l'economia è cresciuta del solo 1,5 per cento l'anno, contro una media del 2 per cento circa per l'area dell'euro. Le ragioni di ciò sono alquanto complesse, e sono in parte riconducibili alla difficoltà di integrare pienamente le regioni meridionali con le restanti aree geografiche tradizionalmente più dinamiche sotto il profilo economico. Va però riconosciuto che il Paese ha dovuto intraprendere misure di restrizione fiscale più rigorose in confronto ad altri partners della UEM. Inoltre, più di recente l'Italia è stata seriamente colpita dalla crisi dei mercati emergenti dell'Estremo Oriente, tenuto conto del fatto che la composizione delle sue esportazioni la rende maggiormente esposta a un aumento della competitività di prezzo delle merci provenienti da quell'area. Tuttavia, le spiegazioni comprendono anche problemi di natura strutturale, che concorrono a ridurre la competitività e il potenziale di crescita del Paese a causa di più rapidi aumenti dei costi degli *input* di produzione non-fattoriali rispetto alla media europea e di una marcata specializzazione delle esportazioni in beni tradizionali. Il presente Capitolo inizia con una rassegna dei recenti sviluppi macroeconomici e delle previsioni a breve termine. Esso tratta poi alcune problematiche di medio termine dal lato dell'offerta legate alla competitività delle esportazioni italiane. Le implicazioni per le politiche strutturali che ne discendono, incluse quelle per il Mezzogiorno, verranno esaminate nel Capitolo IV.

Figura 1. Quadro comparativo della dinamica del PIL reale



Fonte: OCSE.

Tavola 1. **PIL reale e crescita della domanda: un raffronto tra due cicli economici**  
(variazioni cumulative rispetto ai livelli minimi dei periodi indicati)

	Quarto trimestre 1982					Terzo trimestre 1993				
	situazione dopo:					situazione dopo:				
	15 trimestri	18 trimestri	21 trimestri	24 trimestri	26 trimestri <sup>1</sup>	15 trimestri	18 trimestri <sup>2</sup>	21 trimestri	24 trimestri	26 trimestri <sup>3</sup>
<b>PIL reale</b>	109,9	111,4	115,5	118,3	120,3	106,7	110,1	110,8	111,6	112,9
<b>Domanda interna finale</b>	108,9	111,9	115,5	119,5	121,2	105,4	107,8	109,6	111,4	112,2
Consumi delle famiglie	110,5	113,4	116,3	120,0	122,4	106,4	108,3	110,6	112,1	112,2
Consumi collettivi	107,9	112,1	116,1	119,3	118,7	98,1	98,6	99,1	99,5	99,9
Investimenti fissi lordi	105,5	107,5	112,5	118,4	120,2	110,1	115,8	117,6	121,8	125,3
<b>Domanda interna totale</b>	110,4	113,4	118,3	121,2	124,0	104,9	109,4	110,3	113,6	114,1
Esportazioni di beni e servizi	117,4	117,0	126,1	128,7	131,5	127,1	136,5	137,9	134,0	140,7
Importazioni di beni e servizi	122,3	131,8	146,7	149,1	157,9	121,0	136,1	138,9	146,0	149,7
<b>Saldo estero</b>	99,7	98,2	97,6	97,7	96,9	101,9	101,0	100,8	98,4	99,2
Elasticità delle importazioni <sup>4</sup>	2,2	2,3	2,6	2,3	2,4	4,4	4,1	3,5	3,4	3,5

1. Primo trimestre 1989.

2. Quarto trimestre 1997, ossia subito dopo la crisi asiatica.

3. Quarto trimestre 1999.

4. Variazioni cumulative nel volume delle importazioni di beni e servizi rispetto alla domanda interna totale.

Fonte: OCSE.

### Riquadro 1. La revisione dei conti nazionali

Secondo le statistiche di contabilità nazionale pubblicate dall'ISTAT nel marzo del 2000, il livello del PIL reale è stato corretto verso l'alto di un ammontare variabile tra 0,2 e 0,7 punti percentuali nel periodo dal 1996 al 1998. La portata effettiva della revisione del prodotto tende ad aumentare nel corso del tempo, il che appare in linea con la precedente revisione dei risultati dell'indagine sulle forze di lavoro, introdotta nel luglio del 1999 (cfr. *Riquadro 2*).

#### Impatto della revisione sul livello del PIL reale (a prezzi del 1995)

	1996	1997	1998
Consumi totali	0,2	0,8	1,0
Investimenti fissi totali	1,3	1,7	2,3
Importazioni di beni e servizi	0,5	0,6	3,5
Esportazioni di beni e servizi	-0,3	0,9	3,1
<b>PIL reale</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>

Fonte: stime OCSE basate sulle statistiche dell'ISTAT.

Analogamente, la recente revisione mette in luce il maggiore ruolo svolto dai servizi: misurata in termini di valore aggiunto totale, l'incidenza di questi ultimi per il 1998 è cresciuta dal 64,1 al 65 per cento, mentre quella del settore manifatturiero è scesa dal 28 al 27,2 per cento. Il peso dell'industria, inclusa l'edilizia, è diminuito dal 33 al 32,1 per cento del valore aggiunto totale. Per quanto riguarda le diverse componenti della domanda aggregata, la revisione evidenzia un significativo incremento nel livello degli investimenti fissi e dei consumi totali, il cui impatto sul PIL viene in parte compensato da un contestuale aumento delle importazioni.

La revisione ha inoltre modificato i dati relativi alla crescita. Principalmente in conseguenza di investimenti fissi lordi e consumi privati più elevati, negli anni 1997 e 1998 il tasso annuale di crescita del PIL in termini reali si è mediamente incrementato di un quarto di punto. Gli investimenti fissi lordi, in particolare, hanno continuato a sorreggere l'attività anche nel 1999, allorché il prodotto è aumentato dell'1,4 per cento.

#### Impatto della revisione sul tasso di crescita del PIL reale (a prezzi del 1995)

	1997			1998			1999
	Nuove serie	Vecchie serie	Differenza	Nuove serie	Vecchie serie	Differenza	
Consumi delle famiglie	3,0	2,5	0,5	2,3	1,8	0,5	1,7
Consumi collettivi	0,8	-0,5	1,3	0,7	1,2	-0,5	0,6
Investimenti fissi lordi	1,2	0,9	0,3	4,1	3,5	0,6	4,4
<b>Domanda interna finale</b>	<b>2,2</b>	<b>1,6</b>	<b>0,6</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>0,4</b>	<b>2,0</b>
Formazione delle scorte	0,3	0,8	-0,5	0,6	0,6	0,0	0,4
<b>Domanda interna totale</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>0,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,6</b>	<b>0,3</b>	<b>2,5</b>
Esportazioni di beni e servizi	6,5	5,2	1,3	3,3	1,1	2,2	-0,4
Importazioni di beni e servizi	10,2	10,1	0,1	9,1	6,0	3,1	3,4
Esportazioni nette	-0,6	-0,9	0,3	-1,3	-1,2	-0,1	-1,0
<b>PIL reale</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>	<b>0,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>0,2</b>	<b>1,4</b>

Fonte: stime OCSE basate sulle statistiche dell'ISTAT.

### Riquadro 1. **La revisione dei conti nazionali** (*segue*)

All'inizio del 1999 l'ISTAT ha adottato un nuovo sistema per la compilazione dei conti nazionali, conformemente alle linee guida del nuovo Sistema Europeo dei Conti (SEC95), contribuendo all'armonizzazione dell'assetto, dei principi e delle definizioni in materia contabile all'interno della Comunità Europea<sup>1</sup>. Il nuovo sistema fornisce informazioni più dettagliate sulla struttura dell'economia, stime dei conti nazionali più integrate e coerenti, relazioni più affidabili tra dati di consistenza e di flusso e una descrizione più puntuale delle interconnessioni tra le variabili economiche, ambientali, sociali e demografiche. La revisione riguarda i conti nazionali annuali e trimestrali, gli investimenti per branca proprietaria e utilizzatrice, i conti regionali, nonché i conti finanziari ed economici per settore istituzionale. L'anno base è il 1995, come convenuto dalla Comunità.

In confronto al sistema precedente, le principali novità dei conti nazionali in base al SEC95 sono le seguenti:

- variazione nella classificazione delle attività economiche per tipologia;
- ampliamento del concetto di formazione lorda di capitale, con l'inclusione delle attività immateriali. Ad esempio, il *software* e l'esplorazione mineraria sono ora classificati come beni capitali, mentre erano precedentemente ricompresi fra i consumi intermedi;
- separazione tra spesa per "consumi finali" delle famiglie e "consumi effettivi" delle famiglie, ampliando quindi il concetto di consumo di beni e servizi includendovi, ad esempio, la sanità e l'istruzione. Quest'ultima è generalmente a carico dello Stato o di istituzioni senza finalità di lucro;
- introduzione del principio della competenza.

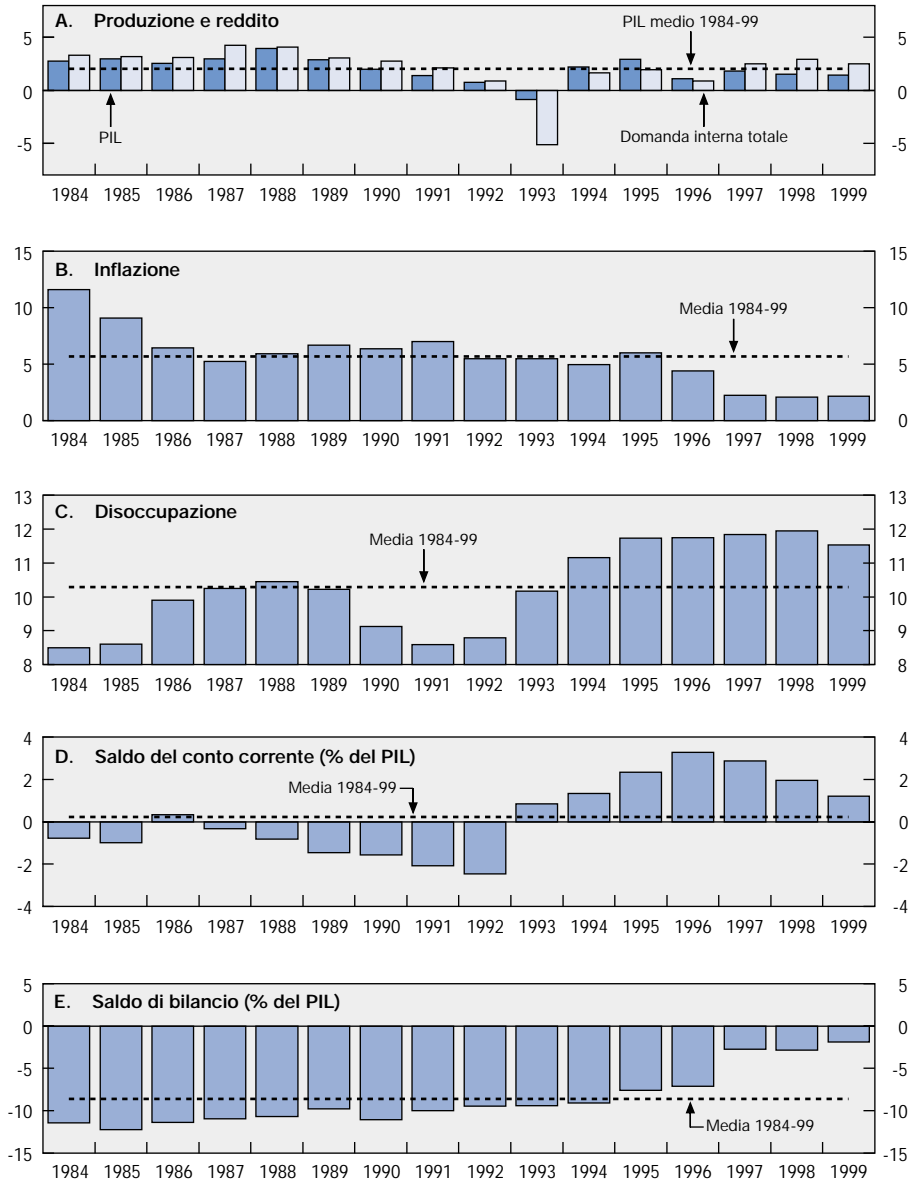
<sup>1</sup> ISTAT (1999), *Revisione dei conti nazionali del SEC95*, Note rapide, aprile.

## Una rinnovata espansione dopo un periodo di crescita lenta

In termini di crescita cumulativa del prodotto, l'attuale fase di ripresa si manifesta più lenta della precedente, in presenza dell'effetto frenante esercitato dalla domanda interna e in particolare dai consumi, sia delle famiglie sia collettivi (*Tav. 1*). Inoltre, il contributo delle esportazioni nette alla crescita è divenuto negativo. Il PIL in termini reali ha registrato nel 1999 un incremento dell'1,4 per cento (sulla base dei nuovi conti nazionali, cfr. *Riquadro 1*), appena al disotto della *performance* dei due anni precedenti, già di per sé modesta. La media annua cela peraltro una significativa decelerazione della crescita nella prima parte dell'anno (*Fig. 2*).



Figura 2. Risultati macroeconomici  
(in percentuale)



Fonte: OCSE.

**La debole dinamica dell'export ha contribuito a rallentare la crescita...**

Una importante caratteristica degli sviluppi dall'inizio del 1998 è stata la brusca contrazione delle esportazioni, conseguenza non solo di un'attività industriale più debole nell'Unione europea, ma anche del deterioramento della *performance* dei mercati emergenti. Sembra aver influito a tale riguardo la composizione per prodotto dell'interscambio italiano, poiché la crisi ha provocato un calo nella domanda di macchinari e beni intermedi, la cui incidenza sul totale delle esportazioni di prodotti manifatturieri supera il 40 per cento (*Fig. 3*). Ne è risultata una flessione relativamente marcata nella quota di esportazioni verso l'Estremo Oriente (*Tav. 2*). Cosa forse ancor più importante, gli effetti indiretti della crisi sono stati per l'Italia particolarmente rilevanti. La specializzazione nei segmenti tradizionali della produzione implica una considerevole sovrapposizione con l'*export* dei paesi del Sud-Est asiatico, che hanno realizzato importanti guadagni di competitività dopo la crisi.

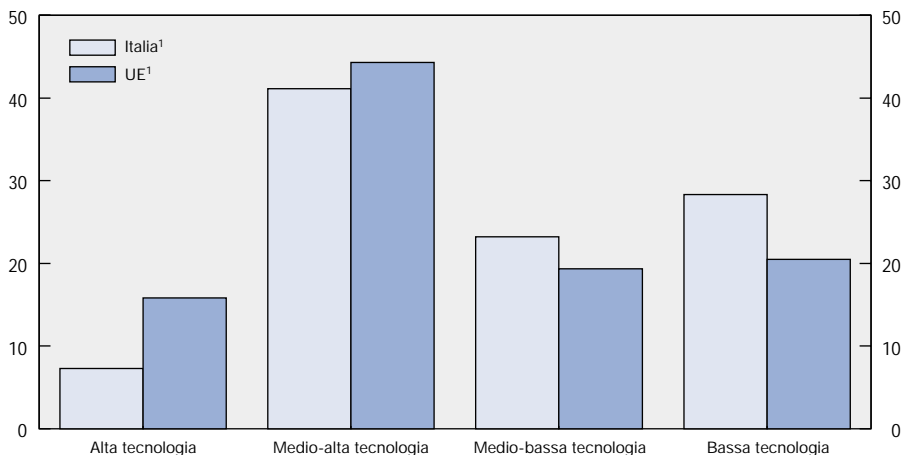
Sono stati registrati sviluppi significativi anche nell'andamento delle importazioni, cresciute marcatamente negli ultimi anni. Benché gli incentivi fiscali all'acquisto di autovetture introdotti nel 1997 possono aver concorso all'aumento, l'elasticità delle importazioni è rimasta costantemente più elevata rispetto al precedente periodo di ripresa, anche dopo il venir meno degli incentivi (*Tav. 1*). I mutamenti di preferenza possono aver svolto un ruolo complementare; i consumatori sembrerebbero infatti aver reagito al consolidamento fiscale e al conseguente calo del reddito disponibile incrementando l'acquisto di beni succedanei esteri, a più buon mercato. Anche in questo caso, i guadagni competitivi del Sud-Est asiatico potrebbero aver rafforzato questa tendenza, visto che la quota dell'area sul totale delle importazioni italiane è aumentata, dopo la crisi, di mezzo punto percentuale (*Tav. 2*).

Tavola 2. **Interscambio commerciale (per aree geografiche)**  
(in percentuale)

	Italia				Area dell'euro			
	1997		1998		1997		1998	
	Esportazioni	Importazioni	Esportazioni	Importazioni	Esportazioni	Importazioni	Esportazioni	Importazioni
OCSE	76,5	76,9	77,9	78,4	82,3	81,8	83,7	82,6
Unione europea	55,0	51,4	56,4	52,2	62,9	49,8	64,0	50,1
Paesi non-OCSE	23,0	22,9	21,6	21,4	17,1	18,0	15,7	17,2
Europa	5,8	5,4	5,7	5,3	4,1	3,5	3,8	3,4
Africa	3,6	7,2	4,1	5,9	2,8	3,6	3,0	3,1
America	3,8	2,3	3,9	2,3	2,3	2,1	2,3	2,0
Medio Oriente	3,6	2,7	3,5	2,1	2,3	1,7	2,2	1,4
Estremo Oriente	6,2	5,2	4,4	5,7	5,5	6,9	4,3	7,2
Altri e non specificati	0,5	0,2	0,5	0,2	0,6	0,2	0,6	0,2
<b>Totale</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: OCSE.

Figura 3. **Distribuzione delle esportazioni italiane**  
(in percentuale delle esportazioni totali di prodotti manufatti, 1997)



1. Per le definizioni dei raggruppamenti, cfr. *Allegato I*.  
Fonte: OCSE, *Foreign Trade Statistics*.

Nonostante una politica economica meno restrittiva, l'incertezza degli investitori è aumentata di fronte al calo delle esportazioni, e ciò si è tradotto in un differimento dei programmi di investimento. Dopo aver registrato, nel quarto trimestre del 1997, l'aumento più sostenuto dall'inizio del ciclo (2,3 per cento sul trimestre precedente), gli investimenti fissi lordi hanno in seguito accusato un rallentamento protrattosi per un anno. Anche i consumi delle famiglie sono stati deboli a causa del combinato influsso di una scarsa crescita dei redditi disponibili e dei ridotti incentivi all'acquisto di autovetture (aboliti definitivamente alla fine del 1998). Solo l'accumulazione di scorte è riuscita ad ammortizzare il rallentamento della crescita del prodotto aggregato, ma nonostante ciò il settore industriale ha fatto registrare un pronunciato rallentamento.

Malgrado l'effetto frenante esercitato dal miglioramento delle ragioni di scambio, nel 1998 e soprattutto nel 1999 l'eccedenza dell'interscambio commerciale ha segnato una contrazione (*Tav. 3*), cui si è accompagnata una flessione nell'avanzo dei servizi. La diminuzione totale è stata solo parzialmente controbilanciata dai recenti progressi nel saldo negativo dei redditi dei fattori e nel conto dei trasferimenti. L'avanzo del conto corrente ha conseguentemente continuato a ridursi nel 1999 (a circa l'1,0 per cento del PIL), sebbene per un ammontare minore di quello riconducibile all'erosione

Tavola 3. **Il conto corrente della bilancia dei pagamenti**  
(saldi in migliaia di miliardi di lire)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Conto corrente</b>	12,7	21,0	40,9	61,5	55,3	37,8	18,2
Conto corrente in percentuale del PIL	0,9	1,3	2,3	3,3	2,8	1,9	1,0
Esportazioni (fob)	266,2	308,0	381,2	388,9	409,1	426,2	419,6
Importazioni (fob)	220,4	257,4	318,1	305,6	341,0	363,1	381,8
<b>Bilancia commerciale</b>	45,8	50,7	63,1	83,3	68,1	63,1	37,8
Servizi	5,3	8,5	10,7	12,4	13,3	8,5	5,3
Redditi	-27,0	-26,8	-25,5	-23,1	-19,0	-20,9	-16,6
Trasferimenti unilaterali	-11,4	-11,4	- 7,4	-11,1	- 7,1	-12,9	- 8,3
<b>Partite invisibili</b>	-33,1	-29,7	-22,2	-21,8	-12,8	-25,3	-19,6

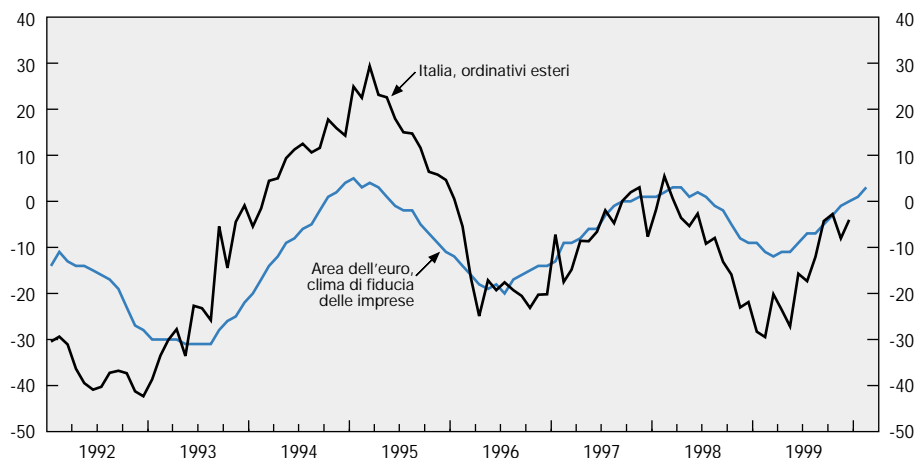
Fonte: Banca d'Italia (1999), *Appendice statistica alla Relazione annuale*, tavola AB38 e *Bollettino economico*, n. 34, tavola 7.

della bilancia commerciale. La crescita delle esportazioni è tornata positiva all'inizio dell'anno, allorché gli acquisti all'estero hanno cominciato a rallentare.

**... ma una ripresa della domanda di esportazioni migliora il clima di fiducia delle imprese ...**

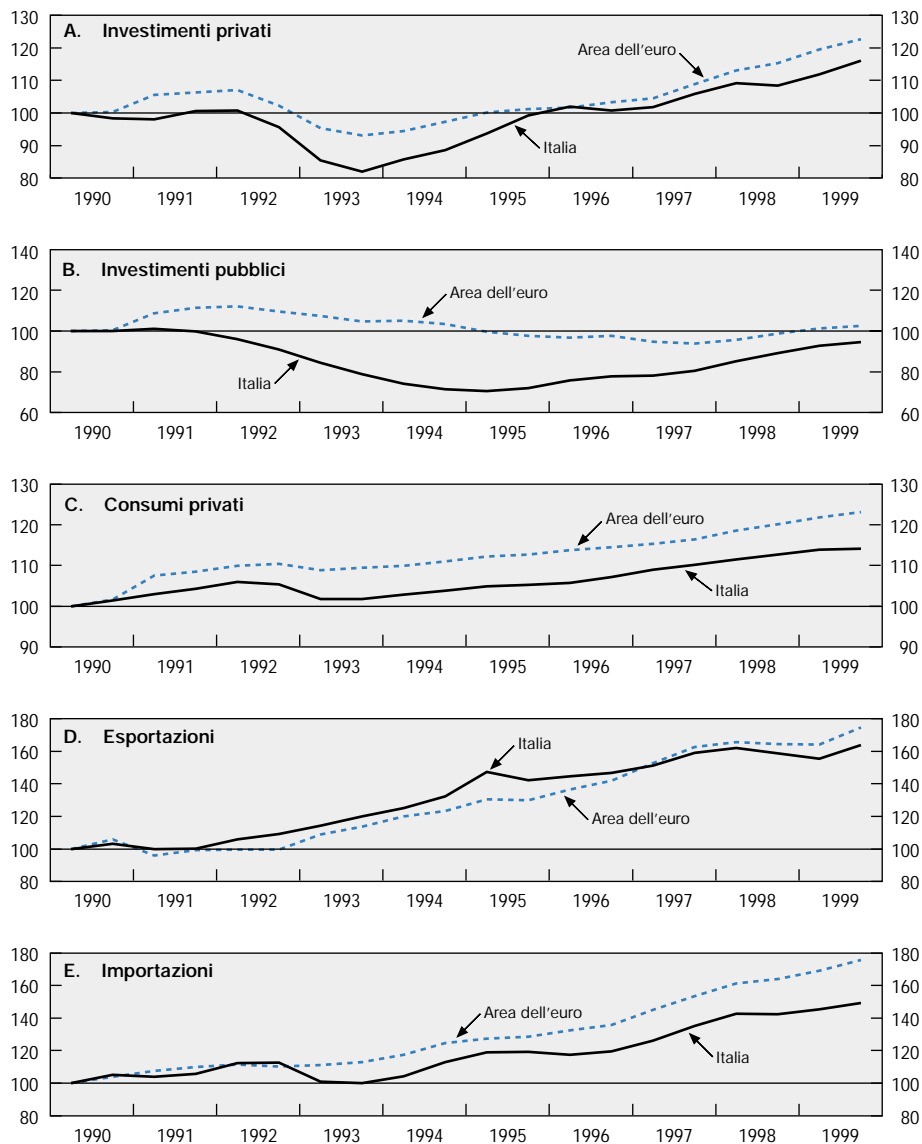
Il clima nel settore delle imprese ha iniziato a stabilizzarsi nel secondo trimestre del 1999, quando il crescente ritmo dell'*export* ha aiutato a sospingere la ripresa degli

Figura 4. **Clima di fiducia nell'area dell'euro e ordinativi esteri dell'Italia**  
(saldo percentuale delle risposte positive o negative)



Fonte: OCSE.

Figura 5. **Dinamiche della domanda**  
(indici, primo semestre 1990 = 100)



Fonte: OCSE.

investimenti in macchinari (Fig. 4). La migliore congiuntura economica in Europa ha rappresentato il fattore propulsivo alla base del rilancio delle esportazioni, contribuendo a un incremento particolarmente marcato negli ordinativi di manufatti (Fig. 5). In aggiunta a ciò, il recupero degli investimenti in costruzioni è proceduto a un ritmo piuttosto rapido, riconducibile in parte all'effetto positivo degli speciali incentivi all'edilizia residenziale e al rilancio dei lavori pubblici. La fiducia dei consumatori ha segnato in aprile una temporanea battuta d'arresto, dovuta alle incertezze collegate al conflitto in Kosovo. Il quadro complessivo fornito dal nuovo indicatore composito per l'economia (elaborato congiuntamente dalla Banca d'Italia e dall'ISAE) ha iniziato però a rivelarsi piuttosto incoraggiante. Tale indicatore ha mostrato un deciso progresso nel corso dell'estate, anticipando un imminente ulteriore rafforzamento del ciclo<sup>1</sup>. A conferma di tali aspettative, nella seconda metà dell'anno gli ordinativi interni nel settore manifatturiero si sono accelerati. Un più solido fondamento per la crescita economica è stato infine fornito dal rapido restringimento dello scarto tra investimenti aziendali programmati ed effettivi, in conseguenza del migliorato clima di fiducia.

### **... e l'occupazione è in aumento**

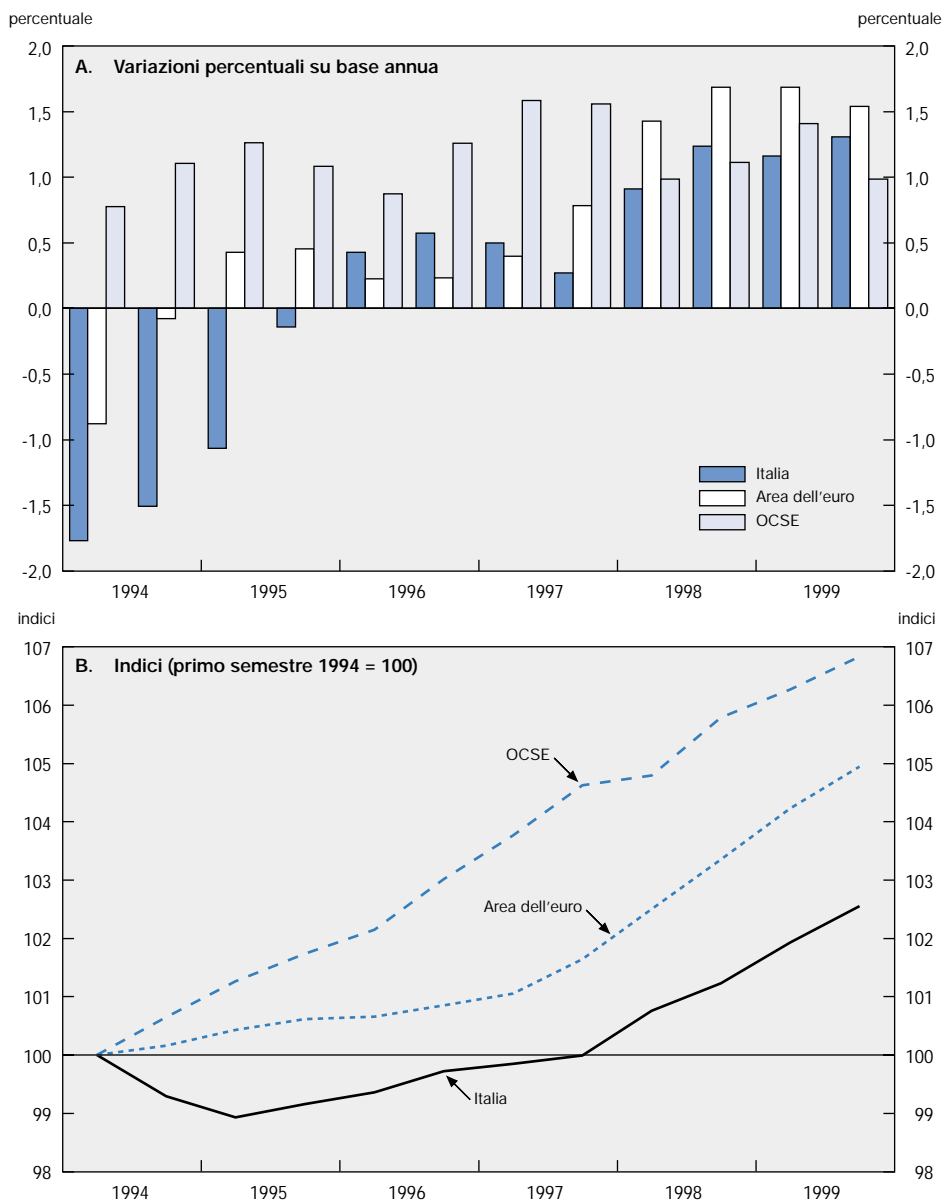
Sull'occupazione ha fortemente influito una importante revisione delle statistiche sulle forze di lavoro (cfr. *Riquadro 2*). Per gli ultimi anni le nuove cifre confermano che l'espansione dell'occupazione è stata più debole rispetto agli altri princi-

#### **Riquadro 2. La revisione dell'indagine sulle forze di lavoro**

Analogamente ai conti nazionali, nel 1999 è stata introdotta una nuova metodologia di calcolo dell'occupazione per adeguarla alla definizione della CE<sup>1</sup>. La variazione più rilevante riguarda il metodo di stima della struttura per classi di età della popolazione, che si basa ora sulla rilevazione presso le anagrafi comunali dell'intera popolazione, e non più delle serie utilizzate per aggiornare i dati desunti dall'ultimo censimento. Questa modifica ha comportato una riduzione della quota dei giovani e, conseguentemente, un aumento di quella degli adulti delle classi centrali di età. Nel periodo ottobre 1992-aprile 1999 il numero degli occupati è stato corretto verso l'alto di 90 000 persone in media per trimestre (0,4 per cento). La correzione effettiva cresce nel corso del tempo, fino a toccare le 225 000 unità (1,1 per cento) nell'aprile del 1999. La nuova metodologia ha prodotto un calo del numero medio di persone in cerca di occupazione (- 82000 ogni trimestre). Si è inoltre modificata la composizione settoriale dell'occupazione: una riduzione della quota dell'agricoltura è stata infatti più che compensata da un aumento di quella dell'industria e dei servizi. Nell'arco del periodo, la revisione delle forze di lavoro rispecchia mediamente quella osservata per la popolazione, e come conseguenza di ciò il tasso di partecipazione è rimasto essenzialmente invariato.

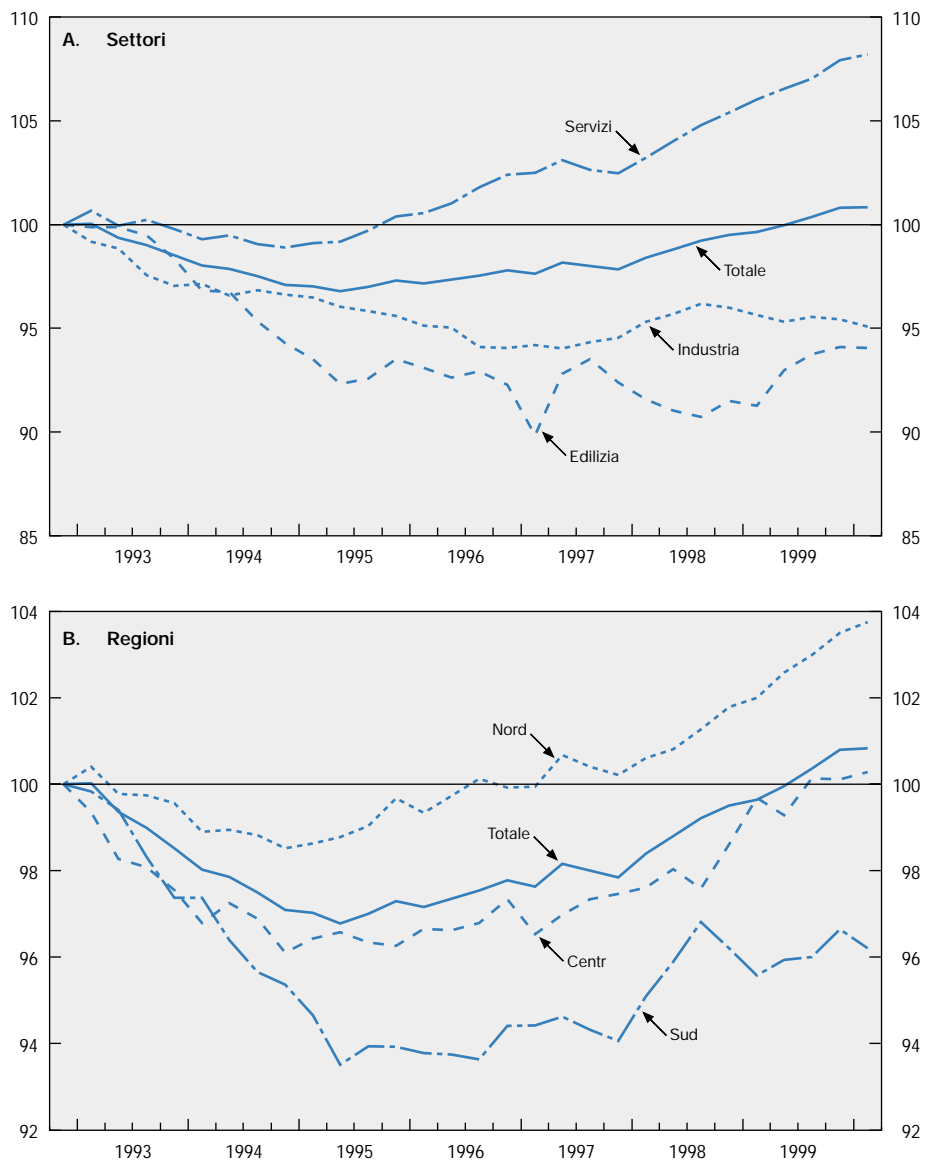
<sup>1</sup> ISTAT (1999), "La revisione delle serie storiche delle forze di lavoro", *Statistiche in breve*, luglio.

Figura 6. Raffronto tra le dinamiche dell'occupazione aggregata



Fonte: OCSE.

Figura 7. Occupazione (per settori e per regioni)  
(indici, quarto trimestre 1992 = 100)



Fonte: ISTAT.



pali paesi dell'area dell'euro (*Fig. 6*). A partire dal secondo semestre del 1998, peraltro, i progressi conseguiti nell'occupazione sono stati alquanto rilevanti e non troppo dissimili da quelli registrati mediamente nell'area dell'euro, nonostante il ritmo molto più lento dell'espansione economica.

In linea con gli andamenti osservati in molti paesi dell'OCSE, la crescita dell'occupazione è stata sorretta da un notevole aumento nel numero degli addetti al settore dei servizi (*Fig. 7*). Il miglioramento più rilevante è dovuto all'occupazione nei servizi privati destinati a famiglie e imprese. Questi ultimi, se confrontati alla maggior parte delle attività manifatturiere, risultano generalmente caratterizzati da un più elevato fabbisogno di lavoro per unità di valore aggiunto. Nel primo trimestre del 2000 l'occupazione nei servizi è cresciuta del 2,1 per cento, mentre nel settore industriale essa ha subito una lieve contrazione. La *Figura 7* mostra come la maggior parte dei nuovi posti di lavoro tragga origine dal dinamismo del Centro-Nord. La crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno è stata sostenuta nel 1998, ma ha poi rallentato successivamente. Le divergenti dinamiche territoriali del mercato del lavoro implicano che il già ampio differenziale tra i tassi di disoccupazione al Nord e al Sud non si è ridotto (*Tav. 4*).

Tavola 4. **Indicatori regionali delle forze di lavoro**  
(in percentuale)

	Unione europea <sup>1</sup>	Italia <sup>2</sup>	Nord <sup>2</sup>	Centro <sup>2</sup>	Sud <sup>2</sup>
Tasso di disoccupazione	9,9	11,4	5,2	9,1	22,1
Uomini	8,7	9,0	3,5	6,8	17,5
Donne	11,5	15,3	7,6	12,6	31,5
Tasso di partecipazione <sup>3</sup>	67,9	59,1	63,5	60,5	52,9
Uomini	77,8	73,0	74,4	73,2	71,0
Donne	58,0	45,3	52,5	47,9	35,0

1. 1998.

2. Primo trimestre 2000.

3. Rapporto fra occupati (15-64 anni) e popolazione in età lavorativa.

Fonti: ISTAT; OCSE.

## Forze in atto e prospettive a breve termine

### *Andamenti di fondo della politica monetaria*

Nel periodo in esame le condizioni monetarie si sono significativamente distese. Nel dicembre del 1998 il tasso ufficiale di sconto ha raggiunto il livello coordinato tra i paesi partecipanti all'euro del 3 per cento, ossia 2,5 punti percentuali in meno

rispetto all'inizio dell'anno (*Fig. 8*)<sup>2</sup>. Va peraltro notato che la convergenza dei tassi di interesse a breve verso i livelli europei era stata in pratica raggiunta, in termini reali, alcuni mesi prima del lancio della moneta unica il 1° gennaio 1999. Nell'aprile del 1999 i segnali di un possibile aumento dei rischi congiunturali, in presenza di una inflazione sotto controllo, hanno sollecitato la prima riduzione dei tassi ufficiali da parte della Banca centrale europea (BCE). Di conseguenza, il tasso sulle operazioni pronti contro termine a due settimane — lo strumento di rifinanziamento principale della nuova banca centrale — è stato abbassato di 50 punti base, al 2,5 per cento. Con il rilancio dell'attività economica a partire dal mese di aprile, i tassi ufficiali sono stati aumentati di 50 punti base nel novembre successivo e ancora di 25 punti a febbraio e a marzo del 2000. Tali incrementi hanno fatto risalire il tasso sulle operazioni di rifinanziamento principali dell'Eurosistema al 3,5 per cento.

A partire dal 1998 la crescita degli aggregati monetari si è accelerata (*Tav. 5*). Nel 1999 il contributo italiano all'aggregato M3 dell'area dell'euro è aumentato del 3,4 per cento (nell'anno chiuso a dicembre), grazie alla ricomposizione dei portafogli delle famiglie determinata dal calo dei tassi di interesse. Tale spostamento è reso ancor più evidente dalla forte dilatazione dei depositi in conto corrente (10,1 per cento) e della circolazione (11,5 per cento) nonché dalla contestuale flessione degli strumenti del mercato monetario con minore liquidità (specie i depositi rimborsabili con preavviso fino a tre mesi e quelli con durata prestabilita fino a due anni). Il differenziale tra il tasso medio sui buoni del Tesoro e quello dei depositi, pari a 3 punti percentuali nel 1997, è sceso al 2,5 per cento nel 1998 e all'1,3 per cento nel 1999.

L'andamento dei principali indicatori di riferimento indica una prevalenza di condizioni monetarie alquanto distese, che sembrano sorreggere la ripresa. I tassi di

Tavola 5. **Aggregati monetari e creditizi**  
(variazioni percentuali annue, dati di fine periodo)

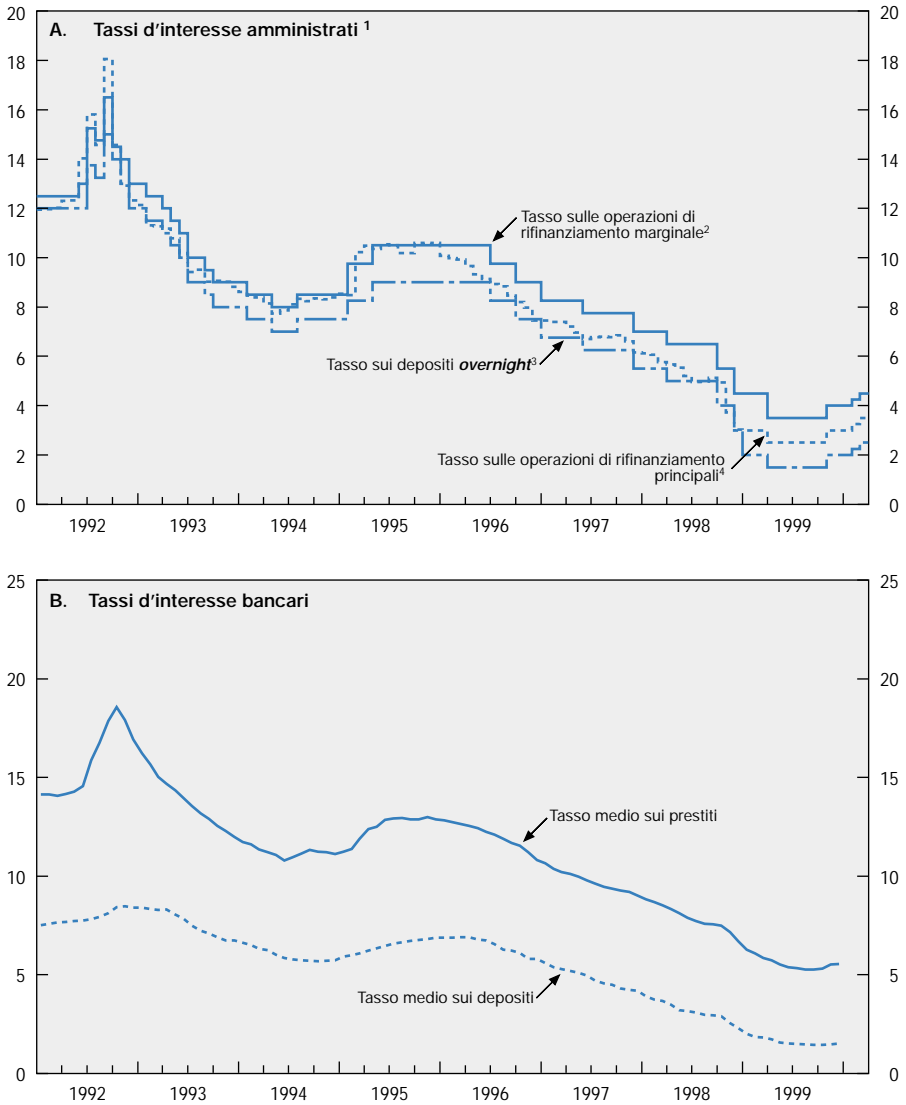
	Contributo all'aggregato M3 <sup>1</sup> dell'area dell'euro	Attività finanziarie <sup>2</sup>		Credito <sup>2</sup>	
		Interne	Totali	Interno	Totale
1998					
Dicembre	1,6	0,4	5,6	3,6	3,6
1999					
Settembre	1,6	-0,8	8,8	5,4	6,6
Dicembre	3,4	..	..	..	..

1. Passività delle istituzioni finanziarie detenute da residenti di tutti i paesi dell'area. M3, l'aggregato di riferimento della BCE, è composto da: circolante; depositi; pronti contro termine; obbligazioni con scadenza originaria fino a due anni; quote di fondi comuni monetari; titoli di mercato monetario.

2. Residenti italiani.

Fonte: Banca d'Italia.

Figura 8. Tassi di interesse  
(in percentuale)



1. Fine periodo.

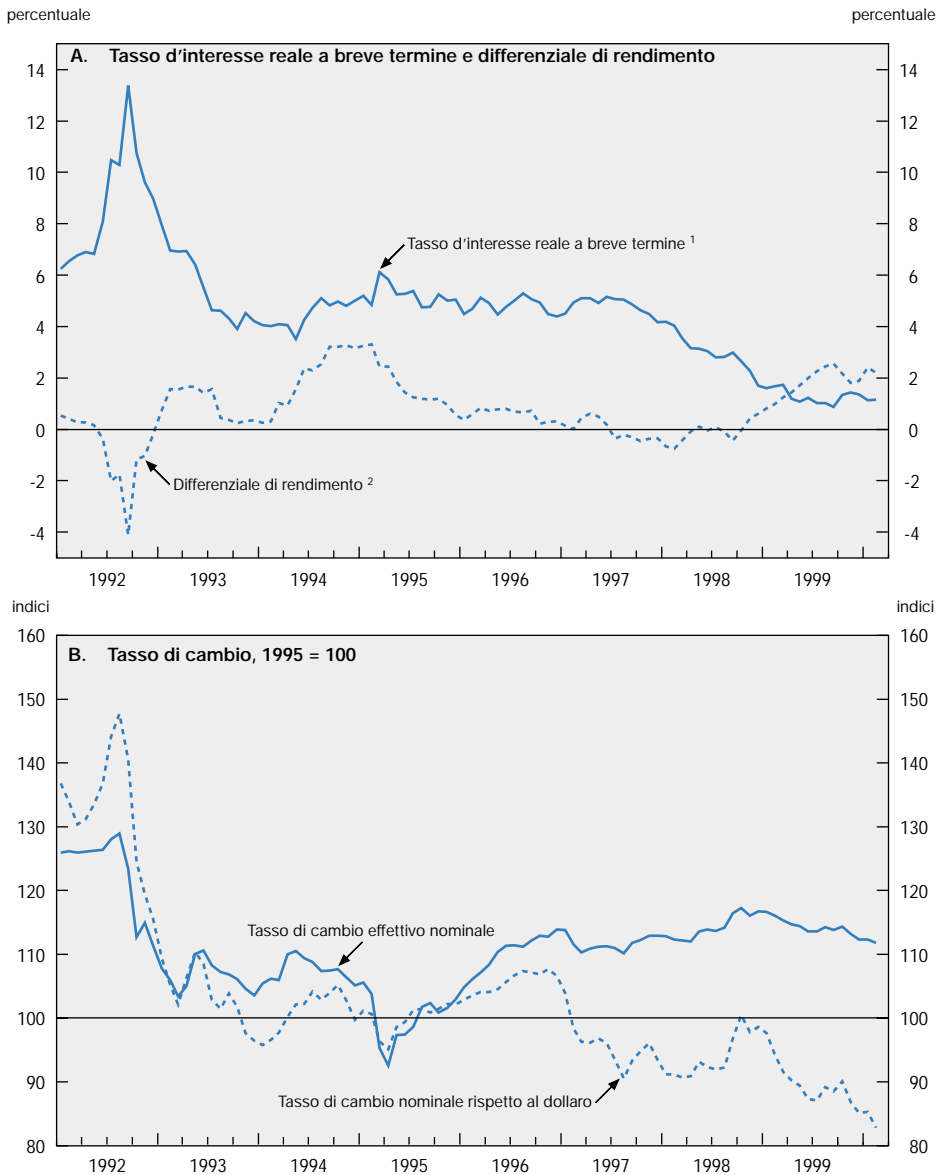
2. Tasso sulle anticipazioni a scadenza fissa della Banca d'Italia fino al dicembre del 1998.

3. Tasso ufficiale di sconto italiano fino al dicembre del 1998.

4. Tasso sulle operazioni pronti contro termine della Banca d'Italia fino al dicembre del 1998.

Fonti: Banca d'Italia; BCE.

Figura 9. Condizioni della moneta e del credito

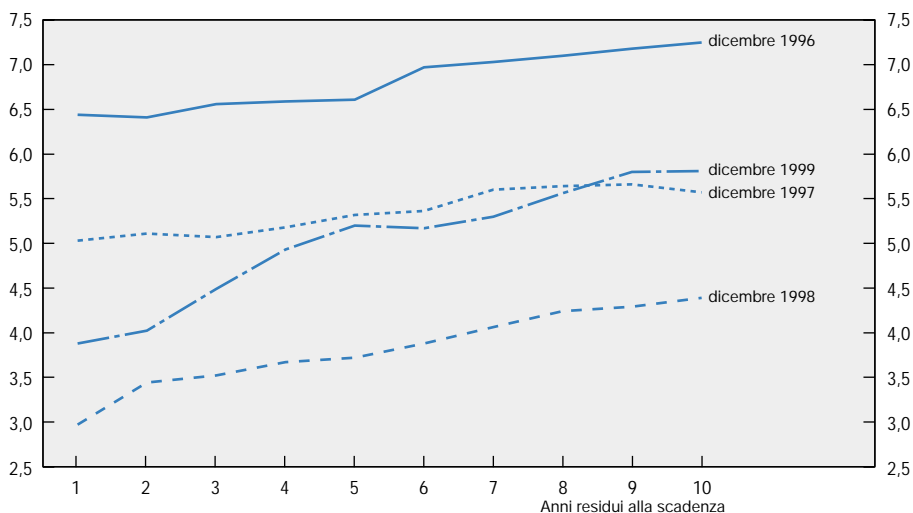


1. Tasso interbancario a tre mesi corretto per il deflatore dell'IPC.

2. Tasso d'interesse a lungo termine (rendimento sui titoli di Stato decennali) meno tasso d'interesse a breve termine.

Fonte: OCSE.

Figura 10. Curve dei rendimenti  
(in percentuale)



Fonte: Bloomberg.

interesse a breve termine, che oscillano intorno all'1 per cento in termini reali, rimangono a livelli storicamente bassi (Fig. 9), collocandosi al di sotto della media europea. I crescenti rendimenti sui titoli di Stato decennali si sono tradotti in un aumento nei costi del finanziamento bancario a famiglie e imprese<sup>3</sup>. Nondimeno, il volume del credito al settore privato ha continuato a espandersi vivacemente, rivelando in tal modo l'assenza di restrizioni finanziarie alla crescita. Dopo il cedimento registrato nel 1998, conseguenza anche della "fuga verso la qualità" seguita alla crisi dei mercati emergenti, la curva dei rendimenti ha successivamente accentuato la sua inclinazione positiva (Fig. 10). Tale andamento potrebbe essere interpretato anche come reazione a un orientamento relativamente espansivo della politica monetaria nell'area dell'euro. Come accennato in precedenza, indicatori prospettici segnalano un rafforzamento degli investimenti fissi lordi e delle vendite all'estero.

### Prospettive a breve termine

In presenza di una decisa stabilizzazione della domanda, già evidente nei dati relativi al secondo semestre del 1999, è previsto un recupero della crescita del PIL in termini reali dall'1,5 per cento del 1999 a quasi il 3 per cento nel 2000 (Tav. 6).

Tale ritmo dovrebbe tendere a consolidarsi nel 2001. Sul piano interno, un orientamento meno restrittivo della politica fiscale dovrebbe sospingere la domanda (cfr. Capitolo II), mentre sul fronte esterno la crescita delle esportazioni dovrebbe beneficiare in massima parte di un maggiore dinamismo della domanda mondiale i cui effetti saranno amplificati dall'indebolimento dell'euro. Questi miglioramenti riusciranno a controbilanciare le sfavorevoli ricadute sulle ragioni di scambio indotte dai rincari petroliferi, creando le premesse per un miglioramento dell'interscambio

Tavola 6. **Previsioni a breve termine**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	Prezzi correnti in migliaia di miliardi di lire		Variazioni percentuali, volume (a prezzi del 1995)			
Consumi delle famiglie <sup>1</sup>	1109,4	3,0	2,3	1,7	1,5	2,2
Consumi collettivi	343,8	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
Investimenti fissi lordi	348,8	1,2	4,1	4,4	5,5	4,9
Macchine e impianti	190,5	4,2	7,4	6,2	5,7	5,3
Edilizia	158,4	-2,3	-0,1	1,8	5,2	4,2
Residenziale	89,2	-2,7	-0,6	1,6	3,4	3,0
Non residenziale	69,2	-1,8	0,5	1,9	7,5	5,7
Domanda interna finale	1802,0	2,2	2,4	2,0	2,1	2,5
Scorte <sup>2</sup>	6,4	0,3	0,6	0,4	-0,2	0,0
Domanda interna totale	1808,5	2,5	2,9	2,5	1,8	2,4
Esportazioni di beni e servizi	491,1	6,5	3,3	-0,4	10,9	9,5
Importazioni di beni e servizi	397,3	10,2	9,1	3,4	7,1	7,5
Esportazioni nette <sup>2</sup>	93,8	-0,6	-1,3	-1,0	1,1	0,8
PIL a prezzi di mercato	1902,3	1,8	1,5	1,4	2,9	3,1
PIL a prezzi di mercato in miliardi di euro	982,5					
<i>Per memoria:</i>						
Deflatore del PIL		2,4	2,7	1,5	2,2	2,2
PIL a prezzi correnti		4,3	4,2	2,9	5,2	5,4
Deflatore dei consumi delle famiglie		2,2	2,1	2,2	2,6	2,3
Produzione industriale		3,8	1,3	0,0	3,7	3,5
Indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (in percentuale del PIL)		-2,7	-2,8	-1,9	-1,5	-1,1
Saldo del conto corrente (in percentuale del PIL)		2,8	1,9	1,0	1,6	2,2
Tasso di disoccupazione		11,8	11,9	11,5	11,0	10,5

1. Consumi finali sul mercato interno.

2. Contributi alle variazioni del PIL reale (espressi come percentuale del PIL periodo precedente); ammontare effettivo nella prima colonna.

Fonte: OCSE.

commerciale. Tale *performance*, accompagnata da un progresso nei servizi non rivenienti dai fattori della produzione, dovrebbe a sua volta ostacolare una ulteriore contrazione dell'avanzo di parte corrente. Il rilancio dell'attività potrebbe indurre un incremento nei tassi di partecipazione, che limiterà la flessione del saggio di disoccupazione a un punto percentuale.

Vari fattori di incertezza sono destinati a influire sulle previsioni. Verso il basso, un'accelerazione della già relativamente elevata inflazione potrebbe impedire all'Italia di sfruttare appieno la ripresa della domanda mondiale e il deprezzamento dell'euro. Essa potrebbe altresì pregiudicare il clima di fiducia dei consumatori, che ha comunque mostrato una certa erraticità anche per effetto delle incertezze riguardo alla riforma pensionistica. Verso l'alto, un più stretto aggancio dei salari alla crescita della produttività da un lato consentirebbe un rafforzamento dei consumi ma, dall'altro, rischierebbe di inasprire ulteriormente le pressioni inflazionistiche. Potrebbe inoltre insorgere un surriscaldamento dell'economia ove le spinte interne ed esterne fossero accentuate da un allentamento delle politiche di bilancio, che potrebbe verificarsi nel caso in cui la spesa corrente non fosse mantenuta sotto rigoroso controllo (Capitolo II).

### Ostacoli alla crescita nel medio periodo: l'inflazione inerziale e la dinamica delle esportazioni

Le prospettive a breve termine dipendono dalla ripresa della crescita dell'interscambio mondiale e dunque esportazioni nette. La diminuzione della quota dell'Italia sul commercio mondiale ha tuttavia messo in discussione la forza compe-

Tavola 7. **Interscambio mondiale, esportazioni e quote di mercato**  
(variazioni percentuali)

	Interscambio mondiale <sup>1</sup>	Esportazioni		Quote di mercato	
		Area dell'euro	Italia	Area dell'euro	Italia
1994	10,6	9,6	11,5	-0,9	0,8
1995	9,0	7,9	7,9	-1,0	-1,0
1996	6,7	6,0	4,5	-0,7	-2,1
1997	10,0	9,1	4,6	-0,8	-4,9
1998	5,1	7,5	1,8	2,2	-3,2
1999 <sup>2</sup>	4,9	3,5	-2,1	-1,3	-6,7
<b>1994-99</b>	<b>41,2</b>	<b>38,7</b>	<b>17,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>-16,8</b>

1. Tassi di crescita calcolati sulla media aritmetica dei volumi mondiali di importazioni e di esportazioni.

2. Stime per il 1999.

Fonte: OCSE.

tativa delle esportazioni italiane alla luce anche del fatto che tale perdita di quote di mercato è stata molto più pronunciata di quella registrata negli altri paesi dell'area dell'euro<sup>4</sup> (Tav. 7). Sul piano interno, inoltre, gli aumenti del costo del lavoro e le barriere alla concorrenza nei settori protetti potrebbero sospingere l'inflazione inerziale, pregiudicando ulteriormente la competitività. Nella presente sezione vengono esaminati i problemi che ne derivano<sup>5</sup>.

### ***L'inflazione inerziale nei settori non esposti...***

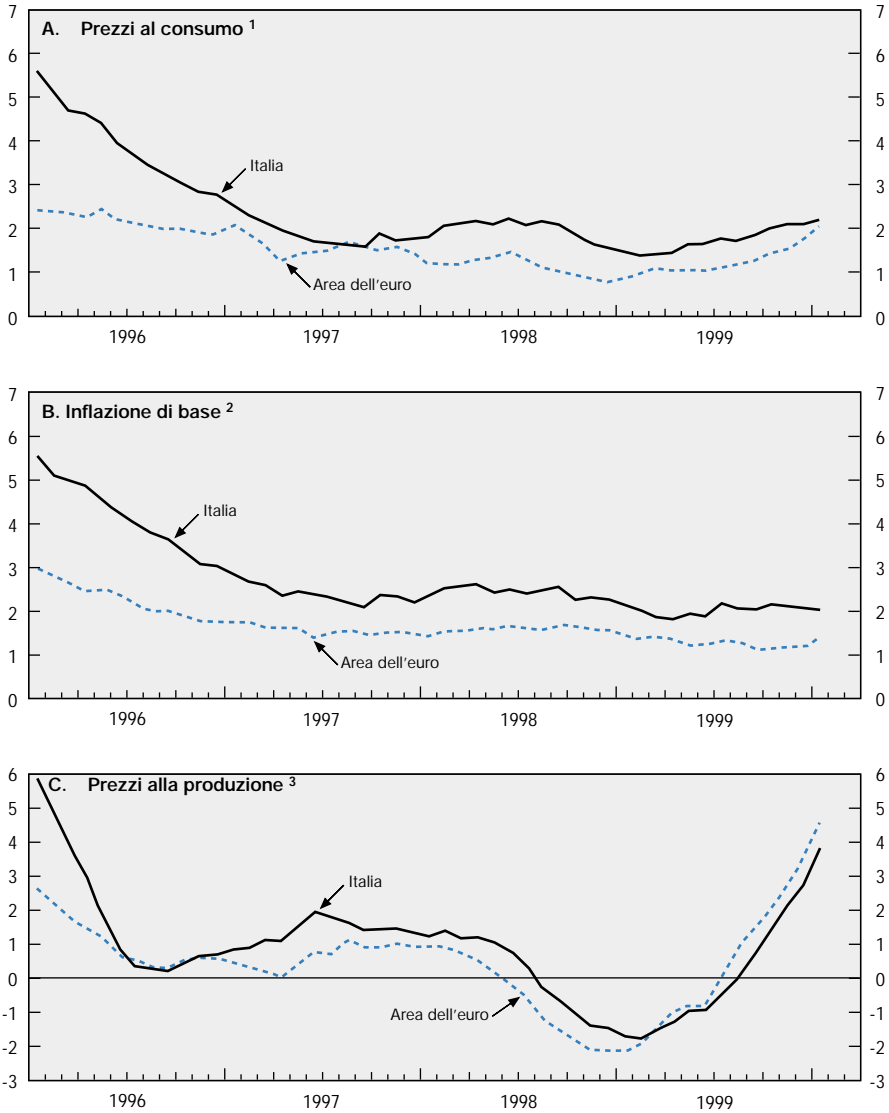
Dopo essere sceso all'1,3 per cento all'inizio del 1999, il tasso annuo di inflazione, misurato dall'indice dei prezzi al consumo, è salito al 2,5 per cento a marzo del 2000 sulla scia di prezzi petroliferi in brusco rialzo e del deprezzamento dell'euro rispetto al dollaro. Al tempo stesso, il differenziale inflazionistico tra l'Italia e l'area dell'euro nel 1999 ha continuato a oscillare intorno al mezzo punto percentuale, nonostante un'attività economica in Italia decisamente più fiacca (Fig. 11, riquadro A). Solo nei mesi più recenti l'impatto dei prezzi all'importazione ha prodotto un restringimento del differenziale, benché permanga un ampio divario, di circa un punto percentuale, in termini di *core inflation*, ossia l'inflazione dei prezzi al consumo esclusi i prodotti alimentari e l'energia (riquadro B).

I fattori alla base di questi sviluppi sembrano essere di natura sia ciclica sia strutturale. Per quanto riguarda i primi, la sfavorevole dinamica dell'inflazione durante il 1999 è da ascrivere alla ripresa dell'accelerazione del costo del lavoro per unità di prodotto (Fig. 12), dovuta essenzialmente ai modesti guadagni di produttività, in parte di natura ciclica<sup>6</sup>. I moderati aumenti salariali hanno fatto sì che la crescita delle retribuzioni unitarie nel settore delle imprese fosse in linea con la media dell'area dell'euro, sebbene non siano stati tali da compensare l'impatto prodotto dalla mediocre *performance* della produttività sul costo del lavoro per unità di prodotto. A giudicare dai recenti accordi salariali nei settori metalmeccanico, del credito e delle costruzioni, è probabile che la crescita delle retribuzioni nominali prosegua in maniera moderata, rimanendo in linea con il tasso di inflazione programmato.

Passando a considerare i fattori strutturali, una fonte di preoccupazione è che per alcuni dei settori meno esposti alla concorrenza internazionale — ad esempio, servizi assicurativi e finanziari, alberghi e ristoranti — l'andamento dei prezzi in Italia è stato alquanto diverso da quello prevalente nella maggior parte degli altri paesi dell'area dell'euro. Tale aspetto può essere in parte chiarito scomponendo l'indice dei prezzi al consumo primario in diverse componenti di spesa. La *Figura 13* mostra come — con l'eccezione dei prezzi dei trasporti, in parte collegati a quelli dell'energia — le pressioni inflazionistiche siano state in ampia misura trainate dagli attuali rincari nei prezzi dei servizi.



Figura 11. **Dinamiche dell'inflazione**  
(variazioni percentuali su base annua)



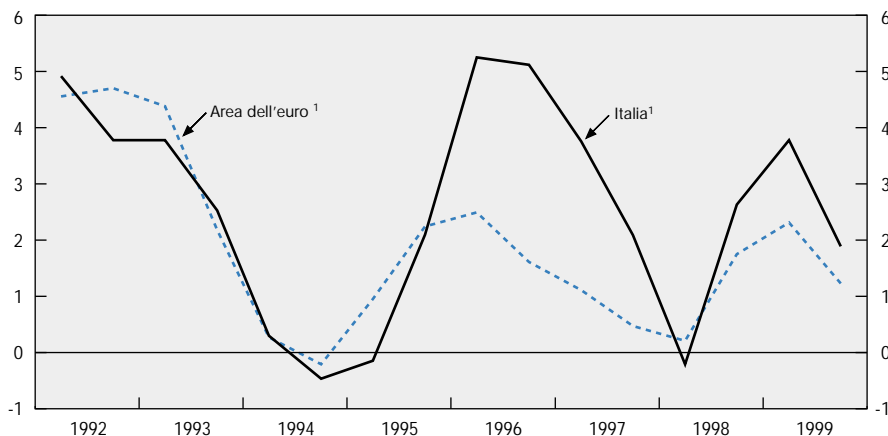
1. Indice armonizzato.

2. Indice armonizzato dei prezzi al consumo meno energetici, alimentari, alcolici e tabacco.

3. Indice del settore manifatturiero.

Fonte: OCSE.

Figura 12. **Costi unitari del lavoro**  
(variazioni percentuali sul semestre dell'anno precedente)



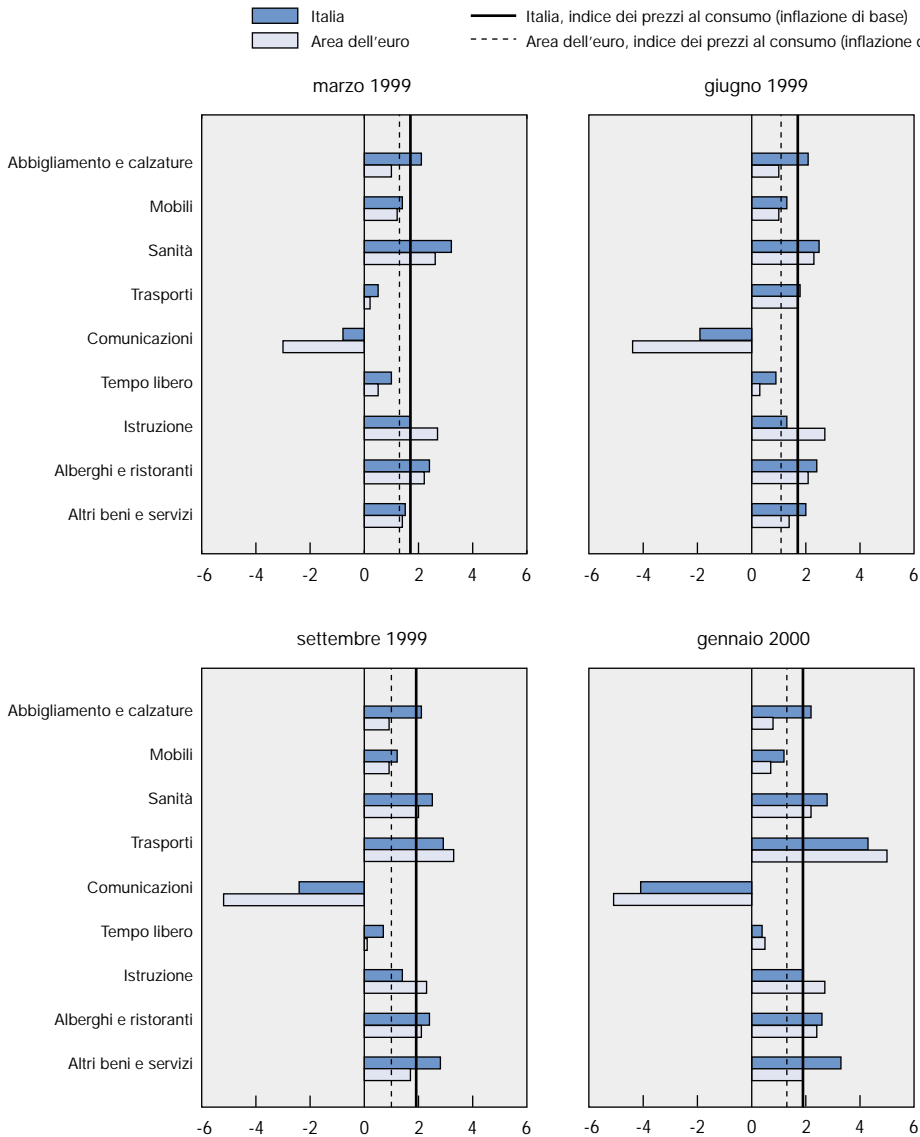
1. Le stime per l'Italia escludono l'introduzione dell'IRAP nel 1998.

Fonte: OCSE.

### **... incide negativamente sulla competitività dell'export...**

Contrariamente all'indice dei prezzi al consumo, il differenziale inflazionistico tra l'Italia e l'area dell'euro misurato in termini di indici dei prezzi alla produzione è leggermente negativo (Fig. 11, riquadro C). Queste dinamiche asimmetriche evidenziano una situazione in cui i margini di profitto all'interno dei settori dei servizi meno esposti alla concorrenza stanno crescendo più rapidamente di quelli dei settori esposti. La Tavola 8 può essere esplicitiva a questo riguardo: essa mostra che, a partire dal 1998, gli effetti positivi che il brusco calo dei prezzi internazionali degli *input* ha avuto sui margini delle imprese manifatturiere sono stati parzialmente controbilanciati da un aumento dei prezzi degli *input* non fattoriali di origine interna, con una incidenza dei servizi su tali *input* pari a circa il 65 per cento. Quando i prezzi crescono più rapidamente nei settori protetti che in quelli esposti, la competitività è a rischio, soprattutto se l'economia in questione opera in un regime di cambi irrevocabilmente fissi, giacché i più elevati prezzi interni dei fattori si riversano sui prezzi all'esportazione. Dalla Figura 14 si evince che gli aumenti dei prezzi degli *input* non fattoriali della produzione hanno costituito la principale forza propulsiva alla base degli aumenti dei costi variabili complessivi nel settore industriale. I dati disponibili per il 1999 non consentono tuttavia di distinguere l'incidenza relativa dei prezzi esteri da quella dei prezzi interni su tali costi, che lo scorso anno sono stati in ampia misura trainati dal rincaro dei prezzi petroliferi.

Figura 13. **Principali componenti dell'indice primario dell'inflazione dei prezzi al consumo**<sup>1</sup>  
(variazioni percentuali su base annua)



1. Indice armonizzato dei prezzi al consumo meno energetici, alimentari, alcolici e tabacco.

Fonti: ISTAT, Eurostat.

Tavola 8. **Costi dei fattori e prezzi dell'output nel settore manifatturiero**  
(variazioni percentuali sul periodo precedente)

	Componenti interne <sup>1</sup>	Componenti estere <sup>1</sup>	Prezzi dell'output
1995	8,0	12,2	7,8
1996	5,3	..	2,0
1997	0,7	-1,4	0,4
1998	1,5	-2,2	0,9
Gennaio	0,7	1,0	2,0
Marzo	1,3	-0,3	1,7
Giugno	1,5	-1,3	1,6
Settembre	1,8	-4,0	0,8
Dicembre	1,7	-5,9	-0,6

1. Nel 1998 le componenti interne ammontavano al 24,9 per cento del costo unitario variabile totale, mentre le componenti estere erano pari al 25,5 per cento. La quota rimanente (49,6 per cento) concerneva il costo del lavoro per unità di prodotto (non evidenziato nella tavola).

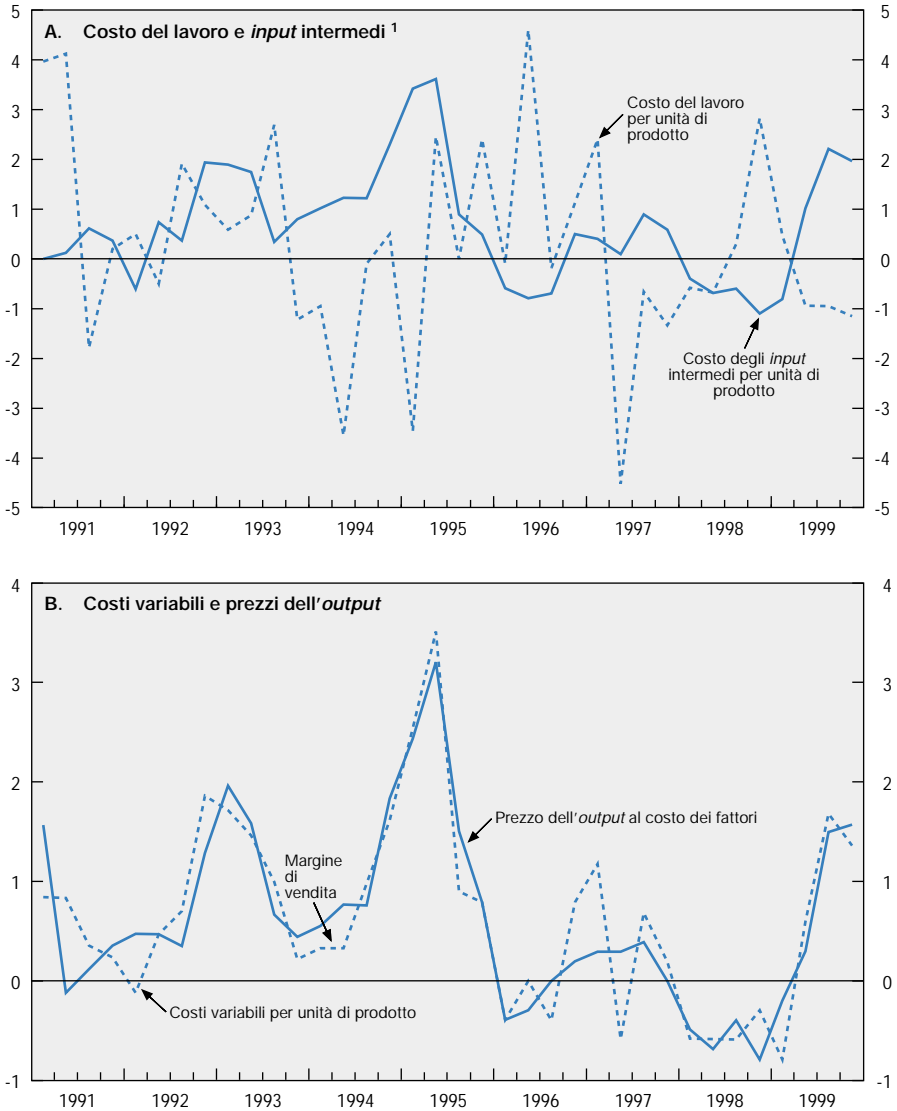
Fonte: Banca d'Italia (1999), *Appendice statistica alla Relazione annuale*, tavola aB36.

La competitività esterna è stata piuttosto stabile dalla fine del 1996, periodo in cui la lira è rientrata a far parte del meccanismo di cambio dello SME (*Fig. 15, riquadro A*). Se da un lato si può pertanto affermare che non vi è stata erosione dei sostanziali guadagni accumulati tra il 1992 e il 1995, non altrettanto può dirsi per la competitività nei confronti delle altre economie europee — sia all'interno che sui mercati terzi — dove il deterioramento è stato significativo, specie in termini di indice dei prezzi al consumo (*riquadro B*). Gli indicatori che considerano la maggiore velocità nell'aumento dei prezzi interni rispetto agli altri partners europei sembrano evidenziare le difficoltà competitive incontrate dal Paese meglio di quanto non facciano i prezzi relativi all'esportazione. Le perdite di competitività, subite anche alla fine degli anni ottanta, sono state acute dai problemi di inflazione strutturale cui si trovavano generalmente confrontati i settori meno esposti<sup>7</sup>. Sembrerebbe necessaria l'adozione di appropriati incentivi di mercato al fine di sfruttare le opportunità offerte dalla concomitanza di moderazione salariale all'interno e ripresa economica a livello mondiale.

### ... e deprime gli investimenti diretti esteri

Un comportamento dei prezzi più in linea con le altre economie europee sarà necessario anche per attrarre una maggiore quota di investimenti diretti esteri. Gli afflussi dall'area dell'OCSE, già esigui in percentuale del PIL a metà degli anni ottanta, non sono cresciuti nello scorso decennio (*Tav. 9*). L'Italia fa parte della ristretta cerchia di paesi europei verso cui affluisce una minima parte di investimenti diretti esteri, ma si distingue anche per la sua trascurabile quota di investimenti all'estero<sup>8</sup>. Ciò non manca di sorprendere, considerando che il Paese ha sviluppato una forte interdip-

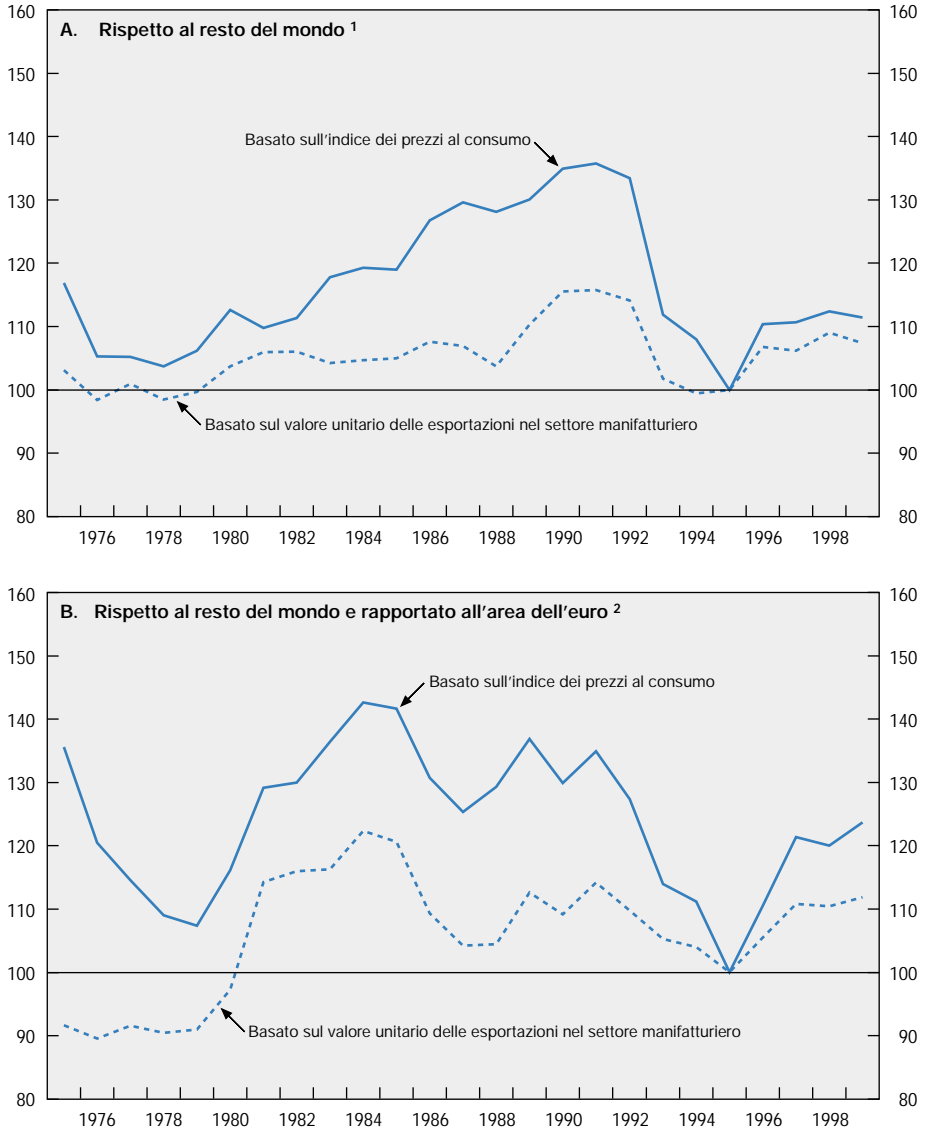
Figura 14. **Incidenza sui prezzi industriali alla produzione**  
(variazioni percentuali sul trimestre precedente)



1. Discontinuità nella serie dei costi unitari del lavoro nel 1998 a seguito dell'introduzione dell'IRAP, che ha abolito i contributi obbligatori al Sistema Sanitario Nazionale a carico dei datori di lavoro.

Fonti: OECD, ISTAT.

Figura 15. Tassi di cambio effettivi in termini reali (indici 1995 = 100)



1. Valore esterno ponderato della lira in termini reali rispetto alle valute di 40 paesi.

2. La serie considera il rapporto fra i tassi di cambio effettivi reali dell'Italia e dell'area dell'euro.

Fonte: OCSE.

pendenza economica con gli altri partners europei e che necessita di attrarre investimenti diretti dall'estero per contrastare le ampie disparità territoriali in termini di reddito.

Tavola 9. **Flussi di investimenti diretti esteri**  
(in percentuale del PIL)

	Fussi da altri paesi OCSE		Flussi verso altri paesi OCSE	
	1986-90	1991-95	1986-90	1991-95
Italia	0,47	0,27	0,36	0,42
Austria	0,33	0,39	0,48	0,65
Belgio	2,72	4,23	1,99	2,58
Finlandia	0,36	0,74	1,60	1,36
Francia	0,65	0,93	1,36	0,99
Germania	0,21	0,19	1,14	1,01
Irlanda	0,72	0,69	0,00	0,00
Paesi Bassi	1,66	1,93	2,82	3,45
Portogallo	1,60	1,63	0,08	0,43
Spagna	1,70	1,54	0,40	0,42

Fonte: OCSE.

### Una sfavorevole composizione del mercato e delle merci...

Inoltre, un rapido aggiustamento dei prezzi relativi sarà essenziale per contenere gli svantaggi derivanti dalla composizione dell'interscambio dell'Italia e dal suo affidamento sulle esportazioni di prodotti tradizionali, elevato se raffrontato ad altri partners, che sembra essersi accentuato negli anni (*Fig. 16*). La quota di mercato in termini di volume dell'Italia è diminuita dalla metà degli anni novanta, nonostante una generale neutralità del tasso di cambio reale. Il perdurare di una elevata inflazione rispetto alla media europea e delle relative pressioni sul cambio reale rischierebbero di accentuare una tendenza già di per sé deludente.

Per chiarire meglio la questione della *performance* delle esportazioni, l'OCSE ha scomposto la variazione della quota di mercato dell'Italia individuando cinque effetti: competitività, composizione delle merci oggetto di scambio, adattamento delle merci, composizione del mercato e adattamento relativo del mercato (cfr. *Allegato I*). L'analisi è incentrata sul settore manifatturiero. In generale, i risultati contribuiscono a illustrare due questioni principali a medio termine che caratterizzano lo scenario italiano, e in particolare: *a*) la mancata diversificazione delle esportazioni nei settori contraddistinti da più elevati tassi di crescita della domanda mondiale; *b*) l'assenza di una efficiente rete di distribuzione che possa contribuire ad aggredire con maggiore prontezza i mercati che si sviluppano più rapidamente. Più in particolare, i risultati





Tavola 10. **Esportazioni italiane: constant-market shares analysis<sup>1</sup>**  
(prodotti manifatturieri)

Periodo	Quota di mercato <sup>2</sup>			Effetto quota di mercato	Effetto composizione merceologica	Effetto adattamento merceologico	Effetto composizione di mercato	Effetto adattamento del mercato
	Inizio periodo	Fine periodo	Differenza					
1990 – 1997	6,32	5,93	-0,39	0,07	-0,07	-0,17	-0,20	-0,02
1983 – 1990	6,18	6,32	0,14	0,11	-0,57	0,59	-0,15	0,15
1976 – 1983	5,61	6,18	0,58	1,77	-1,16	0,12	-0,23	0,08
1976 – 1997	5,61	5,93	0,33	1,41	-0,66	0,10	-0,40	-0,11

1. Per i dettagli metodologici, cfr. *Allegato I*.

2. Espressa in termini di esportazioni totali di prodotti manifatturieri dell'area OCSE.

Fonte: stime basate su OCSE, *Foreign trade statistics*.

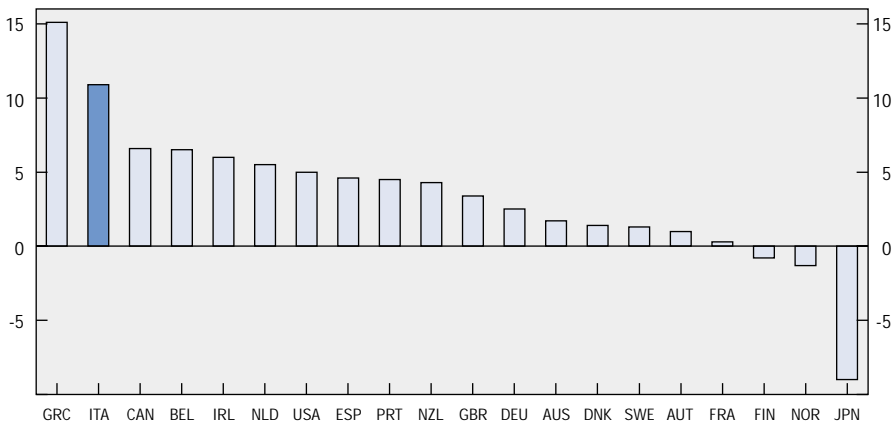
gando l'opinione corrente secondo cui le esportazioni italiane, malgrado una inclinazione verso i beni tradizionali, sono repute per la loro elevata qualità, ovvero per la loro competitività non di prezzo. A ciò fa riscontro una bassa elasticità della domanda in rapporto al prezzo. Il positivo effetto di adattamento delle merci, che può essere visto come un indicatore dinamico della flessibilità della produzione, rispecchia l'abilità degli esportatori italiani a migliorare costantemente al margine tanto i processi produttivi quanto la produzione, attraverso l'imitazione e la tecnica ingegneristica. Sembra tuttavia importante che, nel periodo in cui la quota italiana sulle esportazioni mondiali di merci è stata in calo (1990-97), la spinta fornita dall'effetto di adattamento delle merci è divenuta negativa. Ciò può essere interpretato come una evidenza delle difficoltà incontrate dagli esportatori italiani di fronte alla rapida crescita di nuovi concorrenti con specializzazione simile a quella dell'Italia. Il positivo effetto di competitività registrato nello stesso periodo è stato sostenuto dal deprezzamento del cambio in termini reali, misurato utilizzando il prezzo relativo all'esportazione delle imprese manifatturiere, che mostrava viceversa una dinamica ascendente nei periodi precedenti.

## II. QUESTIONI DI POLITICA FISCALE

### Introduzione e rassegna degli andamenti generali

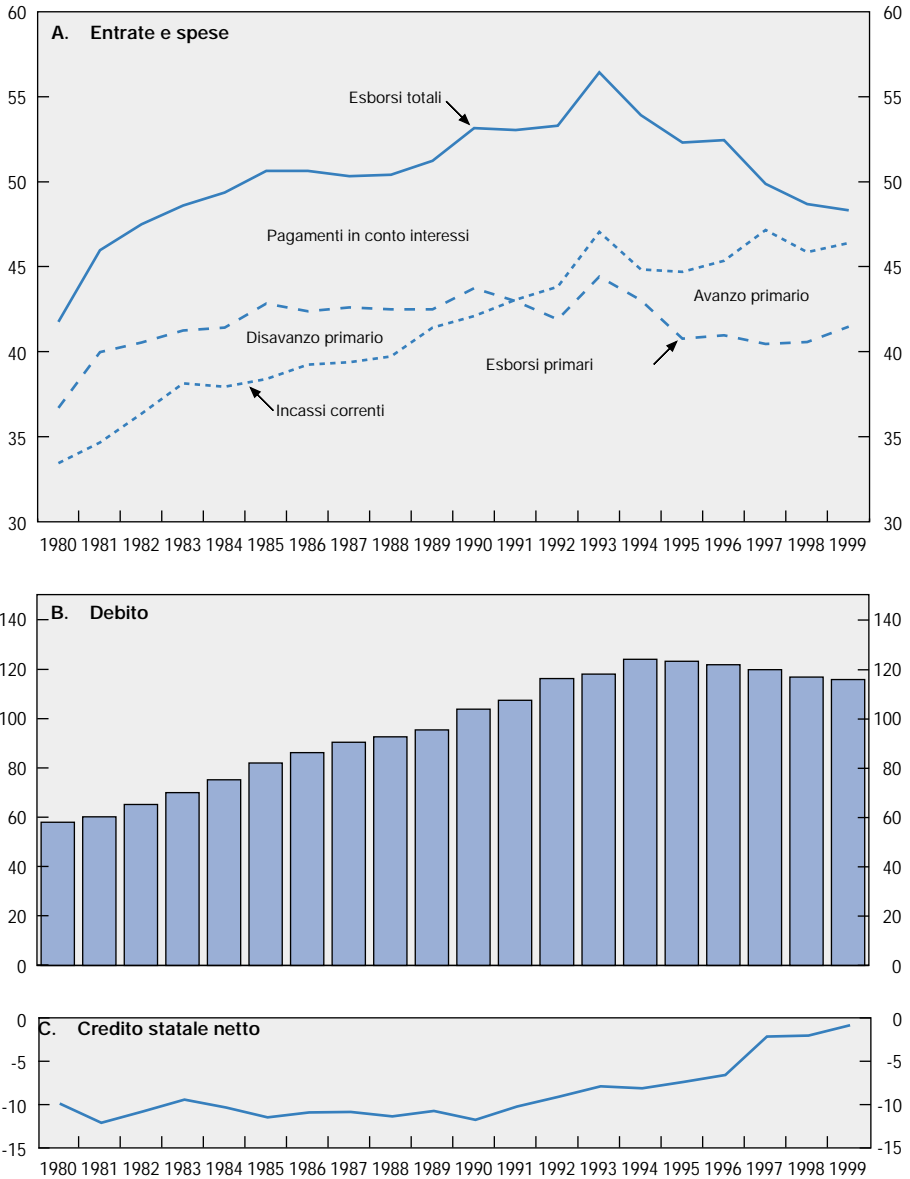
Il raggiungimento degli obiettivi di Maastricht in tema di disavanzo nel 1997, quando il deficit scese al 2,8 per cento del PIL, era stato il frutto di una delle più incisive azioni di riequilibrio fiscale attuate nell'area dell'OCSE nel decennio scorso (Figg. 17 e 18). Nel quinquennio 1993-1997 il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche era stato ridotto di circa 7 punti percentuali in rapporto al PIL<sup>9</sup>. Al consolidamento fiscale aveva certamente concorso il calo dei tassi di interesse, ma la parte preponderante (i tre quarti circa) era stata determinata da un aumento dell'avanzo primario, portatosi a quasi il 7 per cento del PIL; tale aumento originava principalmente dagli incrementi della pressione fiscale e, in misura minore, da riduzioni della

Figura 17. **Variazioni nel disavanzo strutturale delle Amministrazioni pubbliche, 1990-99**  
(in percentuale del PIL potenziale)



Fonte: OCSE.

Figura 18. **Indicatori fiscali**  
(in percentuale del PIL)



Fonte: OCSE.

spesa per trasferimenti, sussidi e investimenti (*Tavv. 11 e 12*). Dopo la partecipazione alla UEM i progressi nel risanamento sono stati più contenuti, benchè in linea con gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita; il Paese ha sfruttato le positive tendenze dei tassi di interesse, riducendo l'avanzo primario a poco meno del 5 per cento del PIL. In considerazione dei perduranti effetti positivi sul bilancio derivanti dalle passate misure strutturali, specie dalle riforme volte ad ampliare la base imponibile e a ridurre la crescita tendenziale della spesa, nonché del ritorno della congiuntura a condizioni favorevoli, il nuovo piano a medio termine del Governo prevede un bilancio prossimo all'equilibrio nel periodo 2000-03. Gli obiettivi di finanza pubblica includono altresì una riduzione della pressione fiscale e un'accelerazione degli investimenti; in assenza di azioni correttive, peraltro, gli obiettivi in tema di disavanzo, entrate e uscite pubbliche potrebbero non essere compatibili senza misure correttive, soprattutto se dovessero rivelarsi ottimistiche le ipotesi macroeconomiche sottostanti e le proiezioni sul gettito fiscale. I rischi e le sfide per la politica di bilancio restano pertanto sostanziali.

Il presente Capitolo inizia con un esame degli sviluppi di finanza pubblica nel 1998 e nel 1999. Esso presenta poi un'analisi del nuovo piano fiscale a medio termine, i cui parametri verranno ampiamente recepiti nella manovra di bilancio per il 2000.

Tavola 11. **Componenti del consolidamento fiscale**  
(variazioni in percentuale del PIL potenziale)

	Periodo precedente alla fondazione della UEM: 1993-1997	Dalla fondazione della UEM al termine del periodo di proiezione del Piano a medio termine: 1998-2003 <sup>5</sup>	Intero periodo di consolidamento: 1993-2003
Spesa primaria totale <sup>1</sup>	-1,7	-0,2	-1,9
Consumi	0,6	-1,0	-0,5
Trasferimenti <sup>1</sup>	-1,9	0,2	-1,7
Sussidi	-0,5	-0,2	-0,7
Investimenti <sup>2</sup>	-0,8	0,4	-0,4
Altre transazioni finanziarie	0,9	0,5	1,4
Imposte totali <sup>3</sup>	3,3	-1,8	1,5
Gettito escluse le imposte <sup>4</sup>	0,0	0,0	0,1
Saldo primario <sup>1</sup>	5,1	-1,7	3,4
Pagamenti in conto interessi	-2,0	-3,4	-5,4
Saldo complessivo <sup>1</sup>	7,1	1,8	8,8

1. Dato destagionalizzato.

2. Investimenti lordi al netto degli ammortamenti.

3. Imposte, dirette e indirette, e contributi previdenziali.

4. Redditi netti da capitale esclusi gli interessi e incassi correnti diversi dai contributi previdenziali.

5. Proiezioni 2000-2003 sulla base delle previsioni OCSE a medio termine a metà aprile del 2000.

Fonte: OCSE.

Tavola 12. **Conto economico delle Amministrazioni pubbliche**  
(in percentuale del PIL)

	1997	1998	1999	2000 <sup>1</sup>	2001 <sup>1</sup>
<b>Entrate</b>					
Imposte dirette	16,1	14,4	15,1	14,6	14,3
<i>di cui:</i>					
Persone fisiche	12,2	10,5	11,1	10,8	10,5
Persone giuridiche	3,8	3,8	4,0	3,8	3,8
Imposte indirette	12,5	15,4	15,3	15,2	15,2
Contributi sociali	15,4	12,9	12,7	12,5	12,4
Altre entrate	2,3	2,3	2,3	2,4	2,2
Redditi da capitale e d'impresa	1,0	0,9	0,9	1,0	1,2
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>47,2</b>	<b>45,9</b>	<b>46,4</b>	<b>45,8</b>	<b>45,3</b>
<b>Spese</b>					
Consumi collettivi	18,2	18,0	18,1	17,7	17,3
<i>di cui:</i>					
Salari e stipendi	11,6	10,7	10,7	10,4	10,1
Sussidi	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1
Prestazioni sociali	17,3	17,0	17,4	17,3	17,3
Altre spese	1,1	1,3	1,3	1,1	1,0
Interessi sul debito pubblico	9,4	8,1	6,8	6,5	6,3
<b>Totale spese correnti</b>	<b>47,3</b>	<b>45,6</b>	<b>44,9</b>	<b>43,8</b>	<b>43,0</b>
Investimenti lordi	2,2	2,4	2,6	2,8	2,7
Trasferimenti netti di capitale	-0,9	-1,3	-1,5	-1,4	-1,4
Ammortamenti	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>
<b>Totale spese</b>	<b>49,9</b>	<b>48,7</b>	<b>48,3</b>	<b>47,3</b>	<b>46,5</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,1</b>
<b>Saldo primario</b>	<b>6,7</b>	<b>5,3</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>
<i>Per memoria: saldo primario corretto per la componente ciclica<sup>2</sup></i>	6,8	5,7	5,6	5,2	4,9

1. Proiezioni.

2. Definizione OCSE.

Fonte: OCSE.

Vengono inoltre trattati la sensibilità del bilancio al ciclo e agli *shocks* di tasso di interesse, il ruolo degli stabilizzatori automatici e l'avanzo primario richiesto per ridurre il rapporto debito pubblico/PIL a livelli più sostenibili. Sono infine esaminati i progressi realizzati nel miglioramento del controllo della spesa e nell'aumento dell'efficienza del sistema fiscale dal punto di vista allocativo.

## L'azione di riequilibrio fiscale nel 1998-99

Con la previsione di una diminuzione del deficit al 2,6 per cento del PIL e di un lieve calo nell'avanzo primario, la politica di bilancio per il 1998 si prefiggeva di consolidare i progressi realizzati l'anno precedente. In particolare, i risultati sul fronte del disavanzo si sono avvicinati all'obiettivo. Il rapporto fra l'avanzo primario e il PIL è sceso di 0,75 punti percentuali al disotto dell'obiettivo, mentre la spesa per interessi ha fatto registrare una contrazione singolarmente elevata, pari all'1,5 per cento del prodotto. La riduzione dell'avanzo primario è ampiamente riconducibile alla flessione delle entrate tributarie, dovuta in parte a effetti contingenti della riforma fiscale introdotta in quell'anno, e in parte al perdurare di una stagnazione della domanda e dell'attività (*Tav. 12*)<sup>10</sup>. Nel 1998 il rapporto fra la spesa primaria e il PIL è rimasto nel complesso stabile, poiché il calo della spesa primaria corrente è stato compensato da un aumento di quella in conto capitale. La composizione delle entrate e delle uscite ha peraltro risentito notevolmente dell'introduzione dell'IRAP, l'imposta regionale sulle attività produttive che ha sostituito una serie di imposte e contributi<sup>11</sup>, e della revisione dei conti nazionali (*Riquadro 3*).

L'obiettivo originario per il 1999 era quello di ricondurre il disavanzo al 2 per cento del PIL, in linea con un surplus primario pari al 5,5 per cento del prodotto. Questo obiettivo era basato su una previsione di crescita del PIL del 2,5 per cento. La manovra di bilancio contemplava misure di riduzione della spesa per 10 600 miliardi di lire, compresi i risparmi sui trasferimenti agli Enti locali conformemente al patto di stabilità interno<sup>12</sup>, e un aumento del gettito per 8 000 miliardi di lire, di cui 5 300 miliardi derivanti dalla cessione dei crediti contributivi dell'INPS<sup>13</sup>. I risparmi dovevano essere utilizzati per finanziare le maggiori spese previdenziali e gli investimenti, nonché una serie di misure di alleggerimento fiscale, fra le quali la restituzione di parte del restante contributo straordinario "per l'Europa".

Nel marzo del 1999 il Governo ha abbassato la previsione di crescita dell'economia all'1,5 per cento e ha innalzato la stima per l'indebitamento netto al 2,4 per cento del PIL. Tali revisioni rispecchiavano non solo un'avvertita debolezza economica, ma anche le perduranti difficoltà nel controllare talune componenti della spesa primaria<sup>14</sup>. Tuttavia, il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche è stato successivamente ricondotto entro l'obiettivo originario del 2 per cento in rapporto al PIL. La crescita delle entrate fiscali del settore statale si è rivelata ben più elevata dell'ammontare previsto. Sono risultati particolarmente favorevoli gli andamenti delle imposte dirette e dell'IVA, dei proventi del lotto e delle lotterie nonché delle imposte sulla produzione e sui consumi (incluse le entrate della nuova *carbon tax*). Il Governo ha attribuito questi risultati al successo nella lotta all'evasione fiscale, introdotta dalla riforma del sistema tributario del 1998 (cfr. più oltre), ma possono avervi concorso anche altri fattori di natura temporanea<sup>15</sup>. Non è peraltro certo se gli effetti positivi sulle entrate siano destinati a durare.

### Riquadro 3. Variazioni del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche

I dati sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche utilizzati nella procedura per il monitoraggio dei disavanzi eccessivi si basano sulla nuova versione del Sistema Europeo dei Conti SEC95 a partire dalle segnalazioni del marzo del 2000. Ciò implica tre modifiche principali ai conti delle Amministrazioni pubbliche per il 1998 e gli anni precedenti:

1. l'inclusione delle indennità di previdenza sociale per tipologia (ad esempio, assistenza sanitaria) fra i consumi intermedi in luogo dei trasferimenti, che ha prodotto un aumento dei primi a scapito dei secondi;
2. una rigorosa applicazione del principio della competenza, che interessa principalmente la contabilizzazione delle spese per interessi (con il rinvio degli interessi corrisposti sui certificati di risparmio postale, registrati in precedenza all'epoca del rimborso) e le retribuzioni del personale (con lo storno nel 1998 degli esborsi a titolo di contribuzioni sanitarie per gli anni precedenti);
3. l'esclusione di taluni organismi (quali le autorità portuali, gli enti edilizi, l'Automobile Club d'Italia, la Consob e l'ISVAP) dalla definizione di Amministrazioni pubbliche.

L'impatto complessivo di tali variazioni sui conti del 1998 è stato l'aumento delle spese per Lit. 15 000 miliardi e delle entrate per Lit. 11 000 miliardi; l'indebitamento netto è pertanto cresciuto di Lit. 4 000 miliardi, mentre l'avanzo primario ha registrato un incremento di Lit. 11 000 miliardi. In relazione al PIL (salito anch'esso di circa 2 punti percentuali in termini nominali), il risultato è una contrazione dal lato sia delle entrate sia delle spese, mentre sono aumentati i pagamenti in conto interessi e l'avanzo primario, entrambi di mezzo punto percentuale circa (cfr. *Tavola* seguente).

#### Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per il 1998

##### Raffronto tra SEC79 e SEC95

	Migliaia di miliardi di lire			In percentuale del PIL		
	SEC79	SEC95	Differenza	SEC79	SEC95	Differenza
<b>Totale spese</b>	1006	1021	15	49,7	49,4	-0,3
<i>di cui:</i>						
Redditi da lavoro dipendente	226	222	-4	11,2	10,7	-0,5
Consumi intermedi	99	142	43	4,9	6,9	2,0
Prestazioni sociali	396	351	-45	19,6	17,0	-2,6
Interessi passivi	152	168	16	7,5	8,1	0,6
Uscite in conto capitale	78	78	0	3,8	3,8	0,0
<b>Totale entrate</b>	952	963	5	47,0	46,6	-0,4
<i>di cui:</i>						
Imposte dirette	293	297	5	14,5	14,4	-0,1
Imposte indirette	312	318	6	15,4	15,4	0,0
Contributi sociali	271	267	-4	13,4	12,9	-0,5
<b>Indebitamento netto</b>	54	58	4	2,7	2,8	0,1
<b>Avanzo primario</b>	98	109	11	4,9	5,3	0,4

Fonti: Banca d'Italia (1999), *Relazione Annuale per il 1998*, maggio; ISTAT.

L'incremento della spesa del settore pubblico era in linea con la crescita nominale dell'economia; l'aumento della spesa primaria<sup>16</sup> ha peraltro ampiamente compensato la notevole riduzione della spesa per interessi. I dati mostrano un accresciuto ricorso all'indebitamento al di fuori del settore statale (*Tav. 13*), cui potrebbe in parte corrispondere una dinamica delle spese degli Enti locali superiore ai livelli programmati. Gli obblighi del patto di stabilità interno non paiono essere stati pienamente rispettati a livello regionale, dove in particolare la spesa sanitaria ha fatto registrare ingenti sconfinamenti. Stime governative indicano che nel 1999 la metà dei risparmi programmati nel patto non è stata realizzata; un controllo accurato delle cifre è tuttavia reso difficile dal lungo ritardo con cui si rendono disponibili le statistiche sulla contabilità degli organi periferici di governo. Il patto non prevedeva sanzioni per il mancato raggiungimento degli obiettivi<sup>17</sup>.

Tavola 13. **Passività del settore pubblico**  
(in percentuale del PIL)

	1997	1998	1999
<b>Fabbisogno di indebitamento</b>			
Amministrazioni pubbliche	1,9	2,5	0,7
Settore statale	1,6	2,4	0,0
<b>Debito in essere<sup>1</sup></b>			
Amministrazioni pubbliche	119,8	116,3	114,9
Settore statale	109,0	107,5	106,3

1. Definizione UE.

Fonte: Banca d'Italia.

Il rapporto debito pubblico/PIL è diminuito di 3,5 punti percentuali nel 1998 e di quasi 1,5 punti nel 1999, portandosi appena al disotto del 115 per cento. Nel 1999 il riequilibrio fiscale è stato sospinto dalle ingenti entrate delle privatizzazioni, 38 000 miliardi di lire circa contro i 14 000 miliardi del 1998. Vi è stata tuttavia una compensazione originata da taluni fattori, quali un aumento delle uscite per il regolamento dei debiti pregressi, il deprezzamento dell'euro (che ha provocato un incremento del valore in lire del debito in valuta) e la più lenta crescita del PIL in termini nominali (meno del 3 per cento, contro il 4,5 per cento del 1998).

### **Il piano a medio termine e la manovra di bilancio per il 2000: maggiore enfasi sulla crescita**

Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF), elaborato nel giugno del 1999 per il quadriennio 2000-03, costituisce la base del Programma di stabilità presentato alla UE in dicembre. Esso prevede una riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche all'1,5 per cento nel 2000 e diminuzioni



graduali fino a raggiungere un sostanziale pareggio nel 2003 (*Fig. 19, riquadro A*). Il nuovo Programma conferma così gli obiettivi fissati nel piano del 1998, sebbene vi si ipotizzi un'attività economica più debole di quanto inizialmente previsto (*riquadro E*)<sup>18</sup>. Di riflesso alla contrazione del deficit e agli ulteriori proventi delle privatizzazioni (pari per quest'anno allo 0,4-0,5 per cento del PIL), il debito pubblico dovrebbe calare al 100 per cento del prodotto nel 2003 (*riquadro D*). La conferma delle previsioni sul deficit è tuttavia la risultante di due forze che si compensano, in quanto sia l'avanzo primario che la spesa per interessi sono nettamente inferiori rispetto al piano precedente, specie se rivisti in base al nuovo sistema di contabilità nazionale (*riquadri B e C*). Analogamente al 1998 e al 1999, pertanto, il risparmio in conto interessi serve ad alleggerire l'obiettivo del surplus primario.

Il nuovo piano contempla politiche destinate a sostenere lo sviluppo economico, in particolare nel Mezzogiorno (principalmente mediante investimenti di capitale e incentivi fiscali), e a perseguire obiettivi sociali, come ad esempio nell'ambito dell'assistenza alle famiglie. Questi fattori, e il più lento ritmo della ripresa ipotizzato, sono alla base della revisione al ribasso dell'avanzo primario. La correzione fiscale necessaria per finanziare le misure per lo sviluppo inserite in bilancio, colmando al tempo stesso il divario tra il disavanzo tendenziale e quello programmato, è stimata intorno allo 0,75 per cento del PIL nel biennio 2000-01 e allo 0,50 per cento nel biennio 2002-03 (*Tav. 14*)<sup>19</sup>. Tale correzione non è sufficiente, peraltro, a impedire su base strutturale un lieve calo tendenziale del saldo primario dopo il 1999 (cfr. precedente *Tav. 12*).

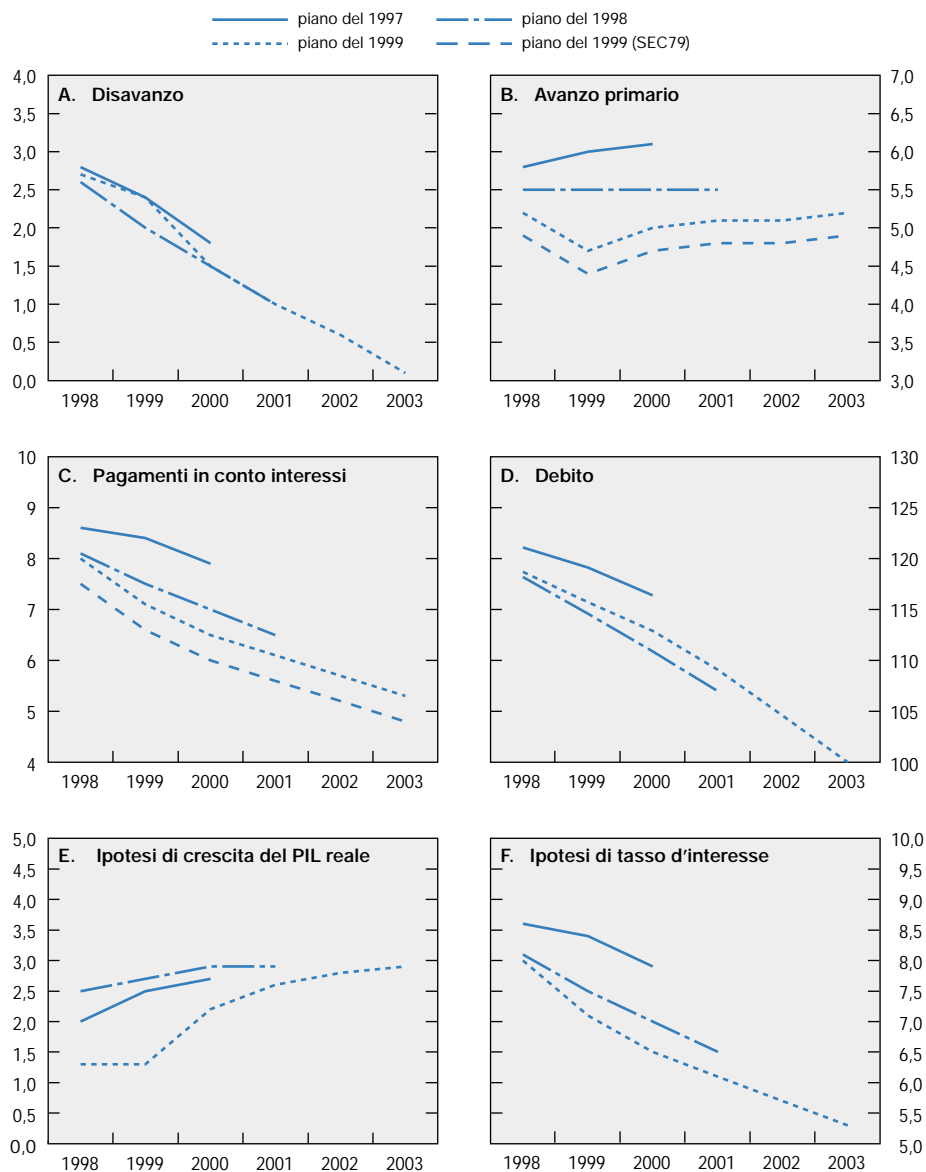
Tavola 14. **Aggiustamenti fiscali per il quadriennio 2000-03**  
(in migliaia di miliardi di lire)

	2000	2001	2002	2003
(1) Avanzo primario tendenziale	107,3	118,5	132,8	142,6
Stime iniziali (giugno 1999)	98,0	109,0	123,3	132,1
Maggiori entrate attese dalle riforme fiscali	9,3	9,5	9,5	10,5
(2) Misure di sviluppo	12,7	17,0	21,5	22,5
Sgravi fiscali, compresa la revisione delle entrate programmate	10,3	10,9	11,5	12,5
Maggiori spese in conto capitale	1,5	3,0	5,0	5,0
Maggiori spese correnti	1,0	3,1	5,0	5,0
(3) Pagamenti in conto interessi	142,5	139,3	136,3	133,9
(4) Disavanzo previsto (in percentuale del PIL)	33,0 (1,5)	22,8 (1,0)	13,5 (0,6)	2,3 (0,1)
<b>Correzione fiscale implicita<sup>1</sup> (in percentuale del PIL)</b>	<b>14,9 (0,7)</b>	<b>15,0 (0,7)</b>	<b>11,5 (0,5)</b>	<b>11,5 (0,5)</b>

1. Calcolata come la somma delle righe (2) e (3), meno la somma delle righe (1) e (4).

Fonte: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, *Nota di Aggiornamento del DPEF 2000-03*, 30 settembre 1999 e *Relazione sull'andamento dell'economia nel 1999 e aggiornamento delle previsioni per il 2000*, aprile 2000.

Figura 19. Piani fiscali a medio termine  
(in percentuale del PIL)



Fonti: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999), *Programma di stabilità dell'Italia* (aggiornamento), dicembre; stime OCSE.

Nel settembre del 1999 il Governo ha pubblicato una Nota di aggiornamento del DPEF, alla luce della citata impennata delle entrate fiscali, nella quale si prevede un miglioramento nelle condizioni tendenziali del futuro gettito tributario pari allo 0,4 per cento circa del PIL, che corrisponde alla stima dei progressi strutturali derivanti dalle riforme fiscali del 1998<sup>20</sup>. Il maggiore gettito verrà restituito sotto forma di sgravi fiscali, coerentemente con la promessa fatta in precedenza di utilizzare i fondi derivanti dalla lotta all'evasione per ridurre la pressione fiscale complessiva. Al tempo stesso, le misure per lo sviluppo sono state incrementate e sono destinate a espandersi rapidamente nei prossimi anni (*Tav. 14*).

La manovra di bilancio per il 2000 contiene un programma dettagliato per l'attuazione del piano a medio termine, giacché molti dei provvedimenti continuano ad avere efficacia negli anni futuri (*Tav. 15*). Le misure di sviluppo sopra richiamate ammontano allo 0,6 per cento del PIL e includono considerevoli riduzioni fiscali (cfr. più oltre) e maggiori spese per le politiche sociali e di sviluppo<sup>21</sup>. Circa la metà delle correzioni<sup>22</sup> non ha carattere durevole, come ad esempio i contributi sociali straordinari<sup>23</sup>, i risparmi netti per interessi provenienti dalla gestione del debito pubblico e le dismissioni di beni immobiliari di enti statali. Altre determinano risparmi immediati, ma comporteranno maggiori oneri in futuro, come il rinvio e il taglio generalizzato della spesa per consumi (5 per cento); quest'ultimo potrebbe potenzialmente creare inefficienze o pressioni di lungo periodo in certi dipartimenti o aree. Contrariamente alle attese iniziali, la manovra di bilancio per il 2000 non prevede modifiche al sistema pensionistico; essa presuppone inoltre che gli Enti locali non solo conseguano gli obiettivi fissati per il 2000, ma che riescano anche a compensare il mancato raggiungimento di quelli del 1999, malgrado non fossero state previste penalizzazioni per assicurare efficacia al patto di stabilità interno. In realtà, le iniziative di spesa sembrano nel complesso comportare aggiustamenti marginali, piuttosto che inserirsi in una costante azione di miglioramento del controllo a più lungo termine della spesa pubblica (cfr. più oltre)<sup>24</sup>.

Alla base delle proiezioni a medio termine sulle entrate vi è una ulteriore serie di rischi, che potrebbe rendere le relative ipotesi di fondo eccessivamente ottimistiche. In primo luogo, la recente esperienza mostra l'esistenza di notevoli ostacoli al rapido smobilizzo delle attività immobiliari degli enti pubblici. Secondariamente, come già rilevato, parte dell'espansione della base imponibile osservata nel 1999 potrebbe rivelarsi temporanea. In terzo luogo, la crescita del PIL in termini reali dovrebbe attestarsi sul 3 per cento, laddove negli ultimi quattro anni essa è stata in media solo dell'1,5 per cento. E sebbene le ipotesi di tasso di interesse siano prudenti (come di consueto), l'Italia resta — in considerazione del suo elevato debito pubblico — vulnerabile a *shocks* imprevisi sulle condizioni dei mercati finanziari. Dalla *Tavola 16*, che riporta alcune stime della sensibilità dell'andamento previsto del disavanzo nel medio termine a variazioni storiche dei tassi di crescita e di

Tavola 15. **Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche per il 2000**  
(variazioni rispetto alle previsioni, in migliaia di miliardi di lire)

<b>Entrate</b>	
Maggiori entrate	4,00
Dismissioni immobiliari e fondi immobiliari pubblici	4,00
Politiche sociali e di sviluppo	-10,20
Riduzione aliquote IRPEF secondo scaglione	-7,00
Riduzione IVA ristrutturazioni immobiliari	-1,20
Riduzione imposta successione ed altre agevolazioni	-2,00
<b>Entrate totali (saldo)</b>	<b>-6,20</b>
<b>Spese</b>	
Minori spese	10,90
Patto di stabilità interno	3,30
Patto per il 2000	(2,20)
Ripporto dal Patto per il 1999	(1,10)
Gestione del debito	2,60
Consumi intermedi	2,60
Previdenza	1,50
Pubblico impiego	0,65
Altre spese	0,25
Interventi per lo sviluppo	-2,50
Sostegno all'innovazione tecnologica, istruzione e ricerca	-2,00
Riduzione oneri sociali e tutela maternità	-0,50
<b>Spese totali (saldo)</b>	<b>8,40</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>2,20</b>
<i>di cui:</i>	
Interventi per lo sviluppo	12,70
Misure correttive	14,90

Fonte: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999) *Nota di Aggiornamento del DPEF 2000-03*, 30 settembre e *Relazione sull'andamento dell'economia nel 1999 e aggiornamento delle previsioni per il 2000*, aprile 2000.

interesse, si evince che se il tasso reale di espansione del PIL non dovesse aumentare dopo il 2000, nel 2003 l'avanzo primario arretrebbe a meno del 4,5 per cento, il deficit si attesterebbe sotto l'1,5 per cento registrato quest'anno e il debito resterebbe al 105 per cento. Un punto percentuale di crescita in termini nominali dei tassi di interesse (e un incremento all'incirca analogo dei tassi reali) a partire da quest'anno determinerebbe un aumento nell'onere del servizio del debito e produrrebbe effetti solo leggermente meno gravi, con un calo del disavanzo all'1 per cento del PIL alla fine del periodo di proiezione.

Tavola 16. **Sensibilità delle previsioni di bilancio a medio termine a variazioni nelle ipotesi macroeconomiche**

	2000	2001	2002	2003
<b>Piano 1999</b>				
<b>Target (in percentuale del PIL):</b>				
Avanzo primario	5,0	5,1	5,1	5,2
Pagamenti in conto interessi	6,5	6,1	5,7	5,3
Disavanzo	1,5	1,0	0,6	0,1
Debito	112,9	109,1	104,6	100,0
<b>Ipotesi:</b>				
Crescita del PIL reale	2,2	2,6	2,8	2,9
Inflazione dei prezzi al consumo	1,7	1,6	1,5	1,5
Tasso sui buoni del Tesoro (fine anno)	3,7	4,2	4,7	5,0
<b>Shock 1: invarianza del PIL reale<sup>1</sup></b>				
Crescita del PIL reale	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>
Avanzo primario	5,0	5,0	4,7	4,3
Pagamenti in conto interessi	6,5	6,2	5,9	5,6
Disavanzo	1,5	1,2	1,2	1,3
Debito	112,9	109,7	106,8	104,9
<b>Shock 2: aumento dell'1% del tasso di interesse nominale<sup>1</sup></b>				
Tasso di inflazione dei prezzi al consumo	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>
Tasso sui buoni del Tesoro	4,7	5,2	5,7	6,0
Avanzo primario	4,9	5,0	5,0	5,1
Pagamenti in conto interessi	7,0	6,8	6,5	6,1
Disavanzo	2,1	1,8	1,5	1,0
Debito	113,7	110,8	107,1	103,3

1. Il dato relativo all'inflazione dei prezzi al consumo è endogeno per le simulazioni 1 e 2. In presenza di una crescita più lenta, l'inflazione è leggermente inferiore, facendo aumentare il tasso di interesse e concorrendo in tal modo al peggioramento di bilancio. Nell'ipotesi dello *shock 2*, anche l'inflazione diminuisce leggermente di riflesso al rallentamento della crescita, facendo salire il tasso di interesse reale di poco più di un punto percentuale.

Fonte: OCSE.

## La strategia a medio termine: stabilizzatori automatici e flessibilità fiscale

Come ricordato nel Capitolo I, una delle ragioni alla base della lenta crescita della domanda interna negli anni novanta era l'orientamento fortemente prociclico delle politiche necessarie per tenere il passo con il programma di convergenza dei disavanzi. Un chiaro vantaggio di quelle politiche, tuttavia, è stato il marcato decremento dei tassi di interesse reali, poiché i premi di rischio sui titoli di Stato, in precedenza elevati, sono in pratica scomparsi nel corso del processo di convergenza dei tassi di interesse. In questo senso si potrebbe affermare che il risanamento di una finanza pubblica in condizioni insostenibili non ha tutto sommato prodotto effetti assai restrittivi.

Alla luce della più sostenibile situazione fiscale dell'Italia, un quesito importante nel medio periodo è se e in quale misura il Paese possa ora consentire agli stabilizzatori automatici di operare. Il ruolo di tali strumenti nel compensare le oscillazioni della produzione è reso particolarmente importante dalla perdita di autonomia in ambito monetario. L'Italia ha in effetti permesso agli stabilizzatori di funzionare pienamente nel biennio 1998-99 (pur senza contravvenire agli obiettivi di finanza pubblica, grazie a prudenti presupposti in tema di tassi di interesse). In prospettiva, è necessario chiedersi se l'obiettivo dell'equilibrio fiscale offra un adeguato grado di flessibilità intrinseca, senza rischiare un superamento del livello del 3 per cento stabilito dal Patto di stabilità e crescita in materia di disavanzo. A tale riguardo, l'*Allegato II* mostra come l'obiettivo di un saldo di bilancio in pareggio offra un appropriato margine di protezione da inattese variazioni cicliche nel breve e nel medio termine. Un surplus contenuto (dell'ordine di almeno l'1 per cento del PIL) si renderebbe invece necessario, in base a valutazioni che tengono conto della passata variabilità ciclica e casuale, sia per il disavanzo sia per il prodotto reale, qualora lo scopo fosse quello di garantire il rispetto del limite del 3 per cento su un periodo di proiezione più lungo (decennale).

Allo stesso tempo, l'utilizzo degli stabilizzatori fiscali in fase di rallentamento ciclico è soggetto alla condizione che essi possano funzionare pienamente anche in fase di espansione. L'uso asimmetrico di tali stabilizzatori, infatti, fu una delle ragioni per cui le finanze pubbliche dei paesi dell'OCSE sfuggirono al controllo nel corso dei decenni precedenti: gli stabilizzatori funzionarono durante la recessione, facendo aumentare il debito, ma non durante la fase espansiva, allorché la posizione ciclica favorevole venne utilizzata per ridurre le imposte o incrementare la spesa. Se considerate alla luce di questa evoluzione storica, le riduzioni fiscali procicliche incorporate nell'attuale manovra di bilancio non sembrerebbero esenti da rischi, visto in particolare il livello tuttora elevato di debito pubblico dell'Italia. Un prudente orientamento fiscale implica che ogni misura di alleggerimento fiscale sia associata a tagli strutturali della spesa.

## **Debito pubblico e problemi di lungo periodo**

### ***Ridurre l'elevato debito pubblico***

L'Italia presenta il più elevato rapporto debito pubblico/PIL dell'OCSE e, sebbene i pagamenti per gli interessi sul debito siano bruscamente diminuiti dall'inizio degli anni novanta, essi rappresentano tuttora un'ampia quota della spesa statale: il 7 per cento, pari al doppio della media UE esclusa l'Italia. La *Figura 20* mostra che, anche in conseguenza di ciò, in Italia la spesa primaria è attualmente inferiore, e le imposte superiori, alla media dei restanti paesi dell'Unione europea (che è essa stessa un'area a elevata imposizione fiscale), ed evidenzia come il debito gravi sulla generazione

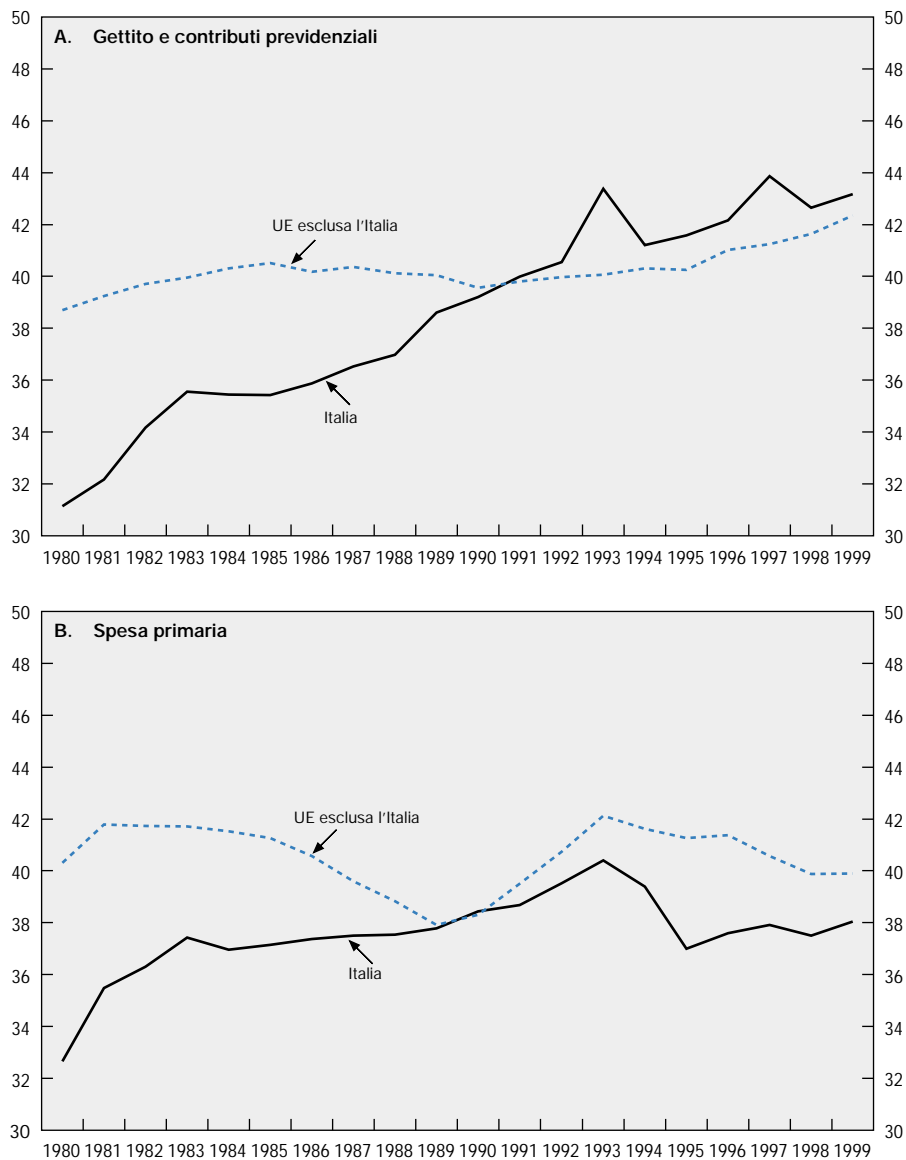
attuale<sup>25</sup>. L'avversa dinamica del debito, derivante da tassi di crescita del PIL notevolmente più bassi dei tassi di interesse in termini reali (Fig. 21), ha comportato il mantenimento dell'avanzo primario a livelli comparativamente elevati. Secondo il piano a medio termine, a un'accelerazione della crescita del prodotto corrisponde un aumento annuo del ritmo di riduzione del debito di 5 punti percentuali rispetto al PIL. Sebbene l'avanzo primario sia calato, il rilancio del programma di privatizzazioni (cfr. Capitolo IV) accentuerebbe il contributo fornito dalla vendita di attività. Tuttavia, il rapporto debito/PIL sarà ancora del 100 per cento alla fine del 2003 (Fig. 19, riquadro D).

Oltre al livello elevato del debito pubblico odierno, in prospettiva l'altro vincolo fiscale che grava sull'Italia è rappresentato da una popolazione in rapido invecchiamento. L'onere futuro della spesa pensionistica e sanitaria può essere considerato alla stregua di un debito occulto, che ricadrà sulle prossime generazioni a meno di non essere opportunamente finanziato. Benché le recenti riforme pensionistiche abbiano fatto molto per ridurre quest'onere, la transizione al nuovo sistema viene attuata con lentezza, minacciando a termine di aumentare nuovamente il debito a causa dell'invecchiamento della popolazione, soprattutto tra il 2015 e il 2035 (cfr. Capitolo III)<sup>26</sup>. Pertanto, nel fissare gli obiettivi di bilancio nel medio-lungo periodo, andrebbe previsto un ulteriore margine teorico di sicurezza per tener conto dei problemi del debito e dell'invecchiamento, consentendo così al rapporto debito/PIL di diminuire più rapidamente. Il raggiungimento o il superamento dell'obiettivo di Maastricht in tema di debito pubblico prima della comparsa del problema demografico renderebbero disponibili risorse attualmente destinate al servizio del debito, che potrebbero essere utilizzate per rispondere alle esigenze di una popolazione in fase di invecchiamento.

L'importanza degli ulteriori aggiustamenti che si renderanno necessari sul piano fiscale può essere osservata da diverse angolazioni operando alcune simulazioni delle dinamiche del debito nel lungo periodo (cfr. *Allegato III*):

- uno scenario "di base", che ipotizza l'avanzo primario al livello del 5,25 per cento del PIL attualmente stabilito dal piano a medio termine, comporta il conseguimento dell'obiettivo di Maastricht nel 2017. Ciò presuppone una crescita annua della produttività dell'1,6 per cento, l'assenza di aumenti tendenziali nella partecipazione delle forze di lavoro o di diminuzioni nella disoccupazione strutturale (con una crescita media dell'1 per cento circa nel lungo periodo) e tassi di interesse reali del 4 per cento. Innalzando l'avanzo primario di 0,75 punti percentuali in rapporto al PIL, portandolo al 6 per cento (il precedente obiettivo a medio termine), si raggiungerebbe il limite fissato da Maastricht con quattro anni di anticipo, mentre abbassandolo di 0,75 punti, al 4,5 per cento (al disotto del livello effettivo per il 1999), il conseguimento dell'obiettivo slitterebbe di cinque anni;

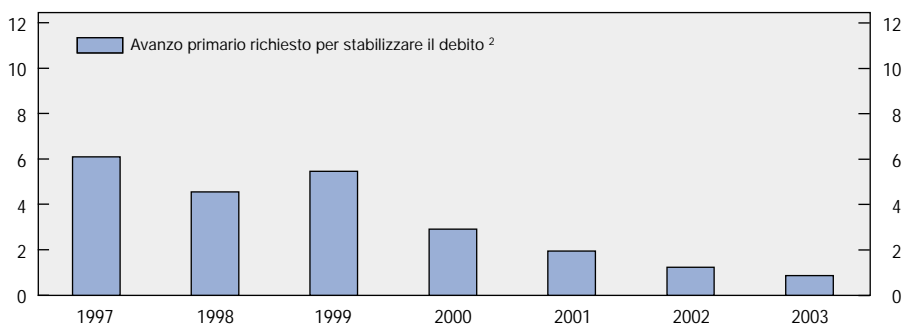
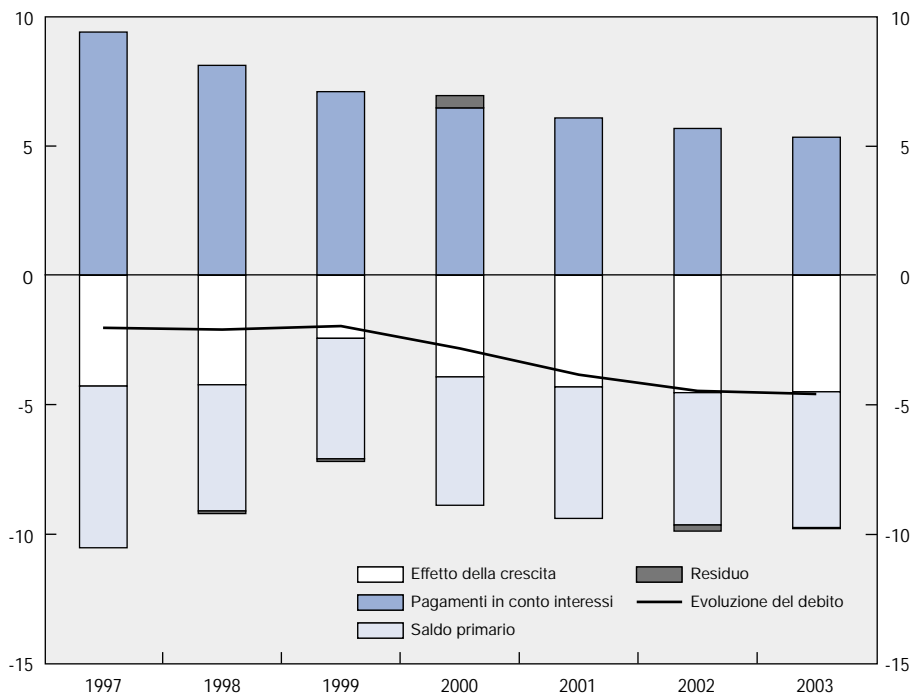
Figura 20. **Gettito e spesa nella UE**  
(in percentuale del PIL)



Fonte: OCSE.



Figura 21. Componenti delle variazioni nel rapporto debito/PIL <sup>1</sup>  
(in percentuale del PIL)



1. Le variazioni del rapporto debito/PIL possono essere distinte in quattro componenti (ognuna espressa in percentuale del PIL), nel modo seguente:

$$d(t) - d(t-1) = -[g(t)/(1+g(t))] d(t-1) + i(t) + \text{prim}(t) + r(t)$$

dove  $g$  = tasso di crescita del PIL,  $i$  = pagamento in conto interessi,  $\text{prim}$  = saldo primario,  $r$  = residuo.

2. Avanzo primario richiesto =  $[d(t) - d(t-1)] - d(t) [i(t) - g(t)]$ .

Fonti: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica; stime OCSE.

- uno scenario “di maggiore crescita” prende in esame le politiche strutturali (inclusi gli effetti endogeni di riduzione del debito) in grado di sospendere il tasso di espansione. Se riuscissero ad avvicinare alla media europea i tassi italiani di partecipazione, disoccupazione e crescita della produttività nel lungo periodo, siffatti provvedimenti potrebbero far aumentare il tasso medio annuo di crescita del PIL di circa mezzo punto percentuale. Pur non producendo effetti di rilievo sul conseguimento dell’obiettivo di Maastricht, poiché la natura strutturale di tali politiche tende a ritardarne gli effetti, in una ottica di più lungo periodo si avrebbe viceversa un effetto altamente benefico sulla nuova formazione di debito connessa con i costi dell’invecchiamento;
- un terzo scenario, che prende esplicitamente in considerazione la componente pensionistica dei costi per l’invecchiamento, farebbe subito registrare un elevato avanzo primario, che potrebbe diminuire gradualmente nel tempo man mano che i risparmi conseguiti nella spesa per interessi diventano sufficienti a finanziare l’onere dell’invecchiamento. Utilizzando i presupposti macroeconomici dello scenario “di base”, le stime mostrano che occorrerebbe conseguire entro il 2002, e mantenere per alcuni anni, un avanzo primario prossimo al 7 per cento (esclusi i costi per l’invecchiamento), che potrebbe poi diminuire gradualmente fino a raggiungere il 5 per cento circa nel 2040. Il rapporto debito/PIL scenderebbe al 60 per cento nel 2013 per poi calare ulteriormente, fino a stabilizzarsi al disotto del 40 per cento nel 2050. Nello scenario “di maggiore crescita”, un avanzo primario iniziale del 6,5 per cento, con un calo al 2 per cento circa nel 2040, sarebbe sufficiente a stabilizzare il debito attorno al 15 per cento nel 2050, accrescendo evidentemente l’attuabilità dello sforzo fiscale sul piano politico e ampliando il margine di manovra per alleggerire la pressione fiscale. Per converso, mantenendo semplicemente l’avanzo primario dello scenario “di base” a tempo indeterminato e aggiungendovi i costi per l’invecchiamento, l’obiettivo di Maastricht si rivelerebbe inconseguibile nel cinquantennio considerato dall’analisi. Questo scenario evidenzia la necessità di intervenire energicamente per tempo<sup>27</sup>.

### ***Il ruolo della gestione del debito***

Considerando che la riduzione del debito è un processo di lungo periodo, un ulteriore aspetto della strategia del Governo è quello di minimizzare i costi di finanziamento e ridurre i rischi, irrobustendo al contempo la struttura del debito e rendendola meno permeabile alle turbative sui mercati finanziari. Vi sono due elementi principali in questa strategia:

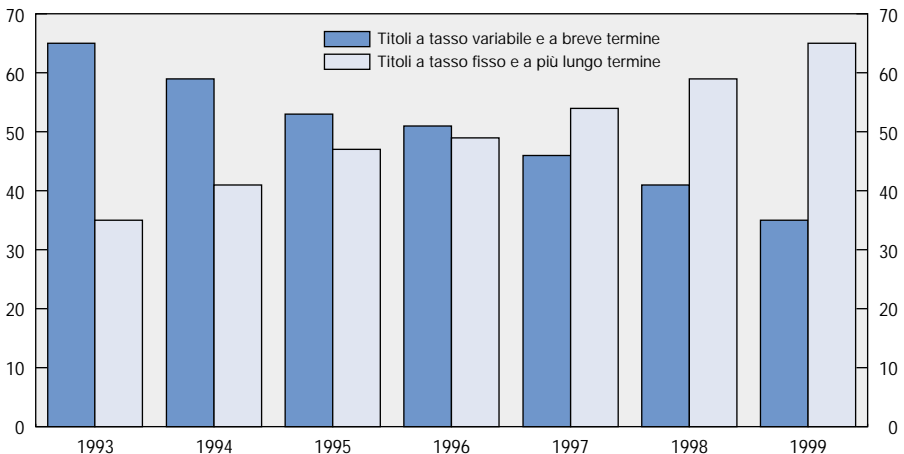
- l’Italia continua a promuovere una maggiore liquidità dei suoi titoli del debito pubblico. Ciò implica emissioni regolari di buoni del Tesoro da 3 mesi a 30

anni per garantirne una sostenuta negoziabilità sul mercato secondario. La trasparenza delle informazioni è basata su un calendario annuale di emissioni, annunci trimestrali e ogni altra pertinente informazione divulgabile tramite la rete Internet<sup>28</sup>. Le strategie di diversificazione del portafoglio, volte a ridurre il rischio e stabilizzare il costo del debito ampliando la gamma di investitori, vengono incoraggiate tramite l'emissione di strumenti di investimento più articolati;

- Il secondo elemento riguarda l'allungamento della scadenza media del debito mediante la riduzione della quota di buoni del Tesoro e di certificati a tasso variabile. Di conseguenza, la porzione di debito esposta ai tassi di interesse a breve termine è scesa, in modo graduale ma costante, dal 65 al 35 per cento in sei anni, mentre la quota di titoli a tasso fisso è salita dal 35 al 65 per cento del totale (Fig. 22). La vita media dei titoli di Stato è aumentata a oltre cinque anni e mezzo (Fig. 23, riquadro A).

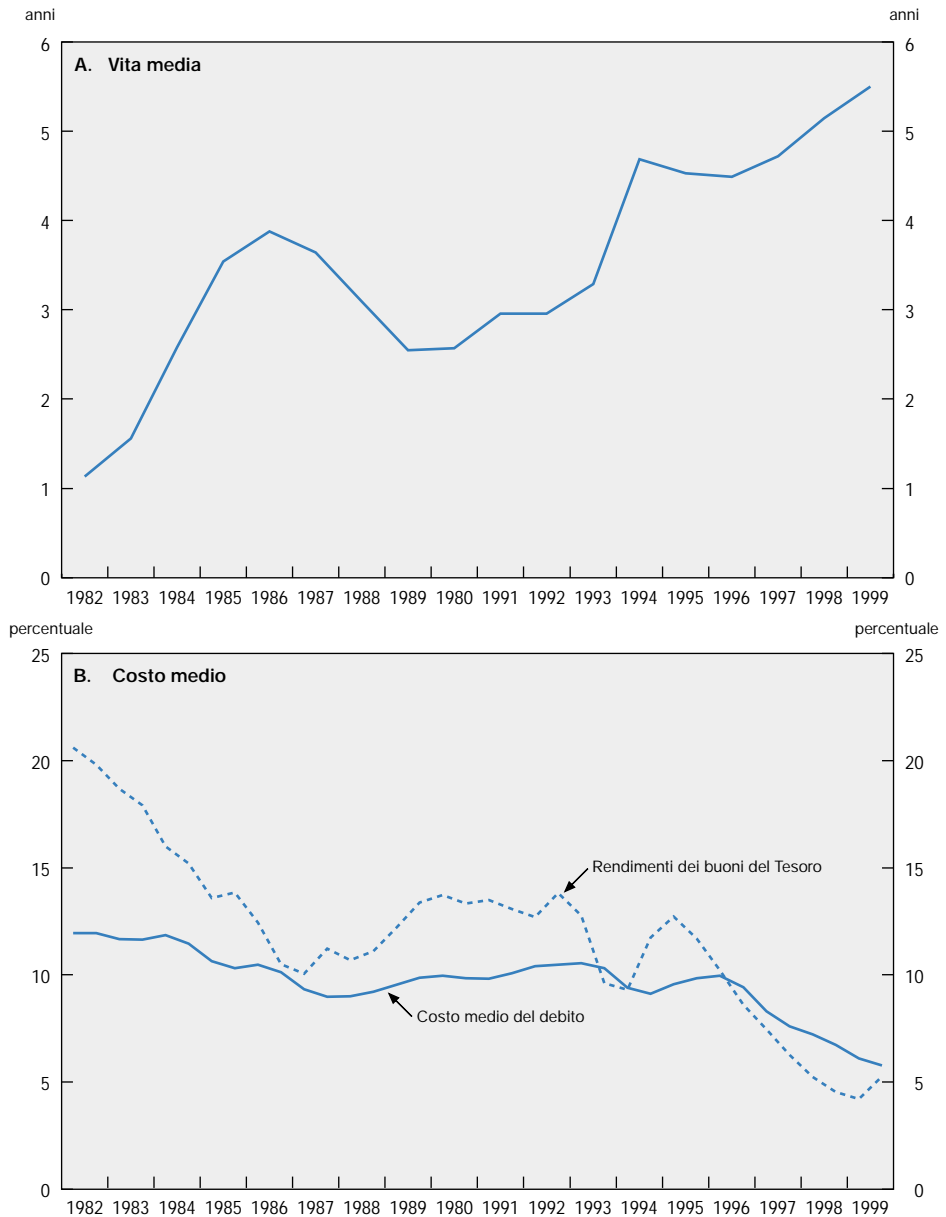
La diversa composizione del debito, che presenta ora una maggiore incidenza dei titoli a tasso fisso e una più lunga *duration*, riduce la vulnerabilità della spesa per interessi alle oscillazioni dei mercati finanziari (Fig. 23, riquadro B). È parimenti diminuito il *turnover* dei titoli di Stato su base annua (da 465 miliardi di euro nel 1995 ai 342 miliardi stimati per il 2001). Un meno frequente ricorso al mercato contribui-

Figura 22. **Composizione del debito pubblico del settore statale**  
(in percentuale del totale, al 31 luglio 1999)



Fonte: Banca d'Italia.

Figura 23. Vita media dei titoli di Stato e costo medio del debito



Fonte: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

rebbe forse ad abbassare il costo del debito, poiché gli investitori potrebbero percepire la frequenza ravvicinata delle aste come un segnale di rischio sovrano.

### Miglioramenti nel controllo della spesa primaria

Come rilevato, la spesa pubblica italiana è generalmente elevata se raffrontata agli standard internazionali. Sebbene talune voci di spesa, come quella pensionistica e il servizio del debito, siano elevate, gli stanziamenti in aree quali sanità e istruzione sono relativamente bassi (Tav. 17). Una più equa ed efficiente allocazione della spesa pubblica dipende in parte dal margine di manovra per aumentare l'efficienza nell'offerta tanto dei servizi generali, che impegnano attualmente il 4,5 per cento delle risorse nazionali, quanto in specifici settori. Il rafforzamento dei controlli sulla dinamica della spesa primaria, unitamente alla riforma fiscale, è in realtà essenziale per conseguire un sostenuto miglioramento della *performance* fiscale ed economica.

Gli sforzi per soddisfare i requisiti di Maastricht si fondavano in parte su tagli alla spesa primaria, pari a 1,5 punti percentuali sul PIL nel quinquennio 1993-97, ossia

Tavola 17. **Scomposizione della spesa pubblica (per tipologia)<sup>1</sup>**  
(in percentuale del PIL)

	Italia	Germania	Francia	Regno Unito	Spagna
Servizi generali	4,5	4,1	4,6	1,9	1,8
Difesa	1,7	1,4	3,0	3,3	1,5
Ordine pubblico e sicurezza	1,8	1,7	1,2	2,2	2,2
Istruzione	4,7	4,4	6,0	5,4	4,9
Previdenza e assistenza sociale	24,5	28,8	34,0	23,7	22,4
Sanità	5,4	8,4	7,1	5,7	5,7
Sostegni di disoccupazione	0,9	1,6	1,7	0,9	2,4
Assistenza alle famiglie	0,5	2,6	2,5	2,4	0,4
Pensioni	15,0	12,0	13,6	9,9	10,6
Edilizia popolare	1,2	0,2	0,9	1,9	0,1
Altre spese	1,5	4,0	8,2	2,9	3,2
Cultura, tempo libero	0,6	0,8	1,2	0,6	1,2
Servizi economici	4,6	11,3	4,9	3,3	6,2
Energia e combustibili	0,2	0,3	..	0,5	0,1
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	0,6	0,6	..	0,1	1,0
Settori minerario, manifatturiero ed edilizio	1,0	0,1	..	0,2	0,3
Trasporti e telecomunicazioni	2,4	2,0	1,0	1,6	2,8
Altri servizi economici	0,4	8,3	3,9	0,9	1,9
Altre funzioni	10,3	3,8	1,8	3,9	7,0
<b>Totale</b>	<b>52,7</b>	<b>57,4</b>	<b>56,6</b>	<b>44,3</b>	<b>47,2</b>

1. Dati del 1995, ad eccezione della Francia (1993).

Fonte: OCSE, *Conti nazionali* e SOCX Database.

poco meno di un quarto della correzione complessiva (cfr. precedente *Tav. 11*)<sup>29</sup>. Essi comprendevano misure temporanee, quali blocchi degli aumenti salariali periodici e delle assunzioni, nonché tagli ai sussidi e agli investimenti pubblici. Tali misure prevedevano anche una razionalizzazione delle politiche di approvvigionamento, una serie di riforme del sistema pensionistico e sanitario, la revisione delle norme sul pubblico impiego, il decentramento delle decisioni di spesa e la riforma delle procedure amministrative e di bilancio. Questi provvedimenti strutturali, in particolare, hanno comportato miglioramenti duraturi nel controllo della spesa. Il *trend* ascendente delle assunzioni nel pubblico impiego è stato arrestato, e quello nella spesa sociale attenuato, mentre è fortemente migliorata la capacità di rispettare gli obiettivi di spesa (soprattutto a livello centrale).

Grazie anche alla serie di provvedimenti attuati in questo ambito, i costi per il personale sono diminuiti dall'11,5 per cento del PIL nel 1996 al 10,7 per cento nel 1999<sup>30</sup>, ed è prevista una ulteriore contrazione al 10,1 per cento nel 2003. Nondimeno, il numero dei dipendenti pubblici e gli oneri connessi alle retribuzioni permangono relativamente elevati (*Tav. 18*), laddove la piena attuazione alla riforma della pubblica Amministrazione rappresenterebbe un veicolo importante per conseguire ulteriori risparmi di personale e un'ampia flessione dei costi associati. Il *Riquadro 4* sintetizza brevemente e aggiorna i principali aspetti di tale riforma<sup>31</sup>. Come già discusso, il decentramento potrebbe rappresentare uno dei fattori di cambiamento più importanti, sebbene per il momento il non pieno rispetto dei vincoli di bilancio si traduca in un eccesso di spesa a livello periferico. Sarebbe necessario un più incisivo sistema di responsabilità nella gestione delle spese, da realizzare attraverso un'accelerazione delle riforme di finanza regionale. Ugualmente importanti, e di più immediato impatto, sono state la razionalizzazione dell'apparato amministrativo statale, la riforma delle procedure di bilancio e l'introduzione di una chiara distinzione tra responsabilità politiche e gestionali, tutte misure che hanno contribuito a migliorare il controllo della spesa a livello centrale. Incentivi legati al raggiungimento dei risultati sono stati inseriti nei contratti dei dirigenti pubblici, affiancati da intensi programmi di formazione. Tuttavia, altre modifiche complementari nella gestione del personale sono di importanza cruciale. Il cambiamento di cultura dei dipendenti pubblici, in particolare quelli della carriera di concetto, non è stato affrontato in maniera soddisfacente, e ciò può provocare frustrazione per i dirigenti nel conseguimento dei loro obiettivi. In realtà, a fronte dei rapidi mutamenti nel quadro istituzionale e giuridico di riferimento, l'inerzia a tutti i livelli dell'amministrazione pubblica può rappresentare l'ostacolo maggiore a un sostanziale cambiamento<sup>32</sup>.

Il Governo ha ricevuto il mandato di riformare l'intero sistema della spesa sociale, che fornisce livelli di sostegno relativamente bassi ai segmenti più indigenti della popolazione. La riforma deve essere attuata mediante una espansione dei sussidi di disoccupazione e di assistenza, rispettando al tempo stesso l'attuale tetto sulla spesa sociale complessiva (circa il 24 per cento del PIL nel 1998). Sarà importante che i

Tavola 18. **Pubblico impiego**

	1980	1990	1999
Pubblico impiego in percentuale dell'occupazione dipendente totale			
<b>Italia</b>	<b>15,4</b>	<b>17,3</b>	<b>16,8</b>
Germania	14,6	15,1	12,4
Francia	20,2	23,1	24,3
Stati Uniti	16,4	15,4	15,1
Giappone	8,8	8,1	8,3
Area dell'euro	15,4	17,3	16,5
Remunerazioni del pubblico impiego in percentuale del PIL			
<b>Italia</b>	<b>11,1</b>	<b>12,6</b>	<b>10,7</b>
Germania	10,7	9,5	8,4
Francia	12,9	12,5	13,8
Stati Uniti	10,5	10,4	9,1
Giappone	7,9	7,0	7,5
Area dell'euro	11,5	11,2	11,1

Fonte: OCSE.

nuovi programmi sociali siano progettati e mirati in maniera adeguata al fine di evitare sgraditi effetti di *moral hazard* sul mercato del lavoro e una eccessiva pressione sulla spesa primaria. È anche più importante che le riforme del sistema pensionistico, che dovrebbero accompagnarsi ad altri provvedimenti di contenimento della spesa, siano sufficientemente incisive da compensare sia i costi connessi con i nuovi programmi, sia il previsto innalzamento della spesa per l'invecchiamento, discusso in precedenza.

## **Progressi nella riforma fiscale**

### ***Obiettivi della riforma***

All'epoca del varo della riforma nel 1997, il Governo sottolineò la particolare rilevanza di tre obiettivi: assicurare maggiore autonomia e responsabilità in ambito tributario agli organi di governo periferici (e alle Regioni in particolare); ridurre le numerose e disparate distorsioni di natura fiscale sui mercati finanziari e sull'attività delle imprese; ampliare la base imponibile e diminuire le aliquote sui redditi da lavoro. È troppo presto per tentare una valutazione della riforma sinora attuata, ma è possibile analizzare taluni dei cambiamenti introdotti con riferimento al loro impatto sui mercati dei capitali e del lavoro, come pure ai possibili effetti in termini di osservanza della normativa fiscale.

#### Riquadro 4. Riforma della pubblica Amministrazione: progressi conseguiti

*Decentramento delle funzioni di governo.* È in atto il decentramento delle funzioni di governo<sup>1</sup> ai livelli inferiori conformemente al "principio di sussidiarietà" della UE, secondo cui la funzione deve essere espletata al livello più adatto per far fronte alle connesse esigenze pubbliche. Al momento attuale, le politiche di sviluppo commerciale e industriale rientrano nella competenza delle Regioni, mentre le autorizzazioni all'esercizio dell'attività commerciale ricadono in quella dei Comuni<sup>2</sup>. Nell'ultima fase del processo di decentramento verranno altresì trasferite le risorse umane e finanziarie impiegate in tali funzioni. In precedenza le finanze regionali erano strettamente dipendenti da quelle statali, alle quali si ricorreva per ripianare eventuali disavanzi<sup>3</sup>, un sistema che andava a detrimento del risparmio. L'introduzione dell'IRAP nel 1998 ha costituito un primo rilevante passo nella direzione di una maggiore autonomia fiscale alle Regioni, e l'anno successivo è stato introdotto un importante programma a medio termine che ha limitato i meccanismi di trasferimento automatico dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni, consentendo a queste ultime un più equo accesso al gettito fiscale nazionale. Il decreto legislativo 18 febbraio 2000, emesso in applicazione di una legge delega del maggio del 1999, prevede lo stanziamento di ulteriori fondi alle Regioni dal bilancio statale e introduce un fondo di compensazione per la condivisione del gettito a partire dal 2001. Al tempo stesso, è stata prevista la mobilità per i dipendenti statali, che stanno lentamente passando alle dipendenze degli enti periferici.

*Semplificazione delle leggi e delle procedure amministrative.* Il processo decisionale nel settore pubblico è attualmente rigido, lento e inefficiente a causa di una eccessiva regolamentazione; il relativo onere ricade sia sulla collettività sia sulle imprese. Dal 1997 i poteri legislativi connessi con oltre 200 procedure amministrative sono stati trasferiti e ne è stata avviata la fase di semplificazione, facilitando in tal modo l'adeguamento delle leggi al mutare delle esigenze. Altri importanti cambiamenti hanno riguardato: l'autocertificazione, che ovvia alla necessità di dover richiedere documenti alle rispettive amministrazioni (questa misura ha consentito di ridurre mediamente del 50 per cento il numero di certificati emessi rispetto al 1996); lo "sportello unico" per le imprese che necessitano di autorizzazioni amministrative; la razionalizzazione di migliaia di leggi obsolete appartenenti a otto diversi settori economici in una singola legge di riferimento per ciascun settore (questo progetto verrà ultimato nel corso dei prossimi due anni).

*Esternalizzazione dei servizi pubblici.* Una legge attualmente all'esame del Parlamento metterà fine al monopolio di cui godono *de facto* gli Enti locali nella fornitura di servizi, rendendo obbligatoria la procedura di licitazione. La deregolamentazione ha introdotto inoltre nuove modalità e maggiore efficienza nell'offerta di servizi locali, consentendo ad esempio alle varie amministrazioni di operare congiuntamente nella loro fornitura.

*Razionalizzazione degli organi centrali di governo.* Nel luglio del 1999 è stata approvata una legge delega su un importante riordino dell'amministrazione centrale del Governo nella prossima legislatura, secondo cui il numero dei ministeri verrebbe ridotto da 22 a 12. È inoltre prevista una riorganizzazione dei dicasteri per meglio individuare le responsabilità nell'attuazione degli obiettivi strategici, inclusa l'introduzione di due livelli di nomine ministeriali, così come avviene in buona parte dei paesi europei. Ciò dovrebbe eliminare molta della frammentazione e della mera osservanza procedurale che caratterizzavano la situazione passata. Anche la segreteria della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stata riorganizzata nell'intento di migliorarne le funzioni di *policy making* e di coordinamento.

*Nuovi sistemi di gestione del personale.* È stata completata la cosiddetta "privatizzazione" del pubblico impiego: (i) le condizioni di impiego sono ora regolate da contratti collettivi su scala nazionale; (ii) è stata estesa al settore pubblico la legislazione che introduce una più flessibile gestione delle risorse umane, i contratti a tempo determinato, i contratti di formazione,



#### Riquadro 4. Riforma della pubblica Amministrazione: progressi conseguiti (segue)

l'impiego interinale e il lavoro a tempo parziale; (iii) è stato istituito un nuovo sistema di valutazione del personale basato sull'efficienza e l'efficacia dei risultati, che sostituisce la superficiale procedura vigente in precedenza; (iv) una parte notevole delle retribuzioni dei dirigenti è ora collegata alla *performance* ed è stato introdotto il limite da 2 a 7 anni per gli incarichi di direzione<sup>4</sup>; l'accesso alla carriera direttiva avviene tramite concorsi pubblici indetti a livello nazionale; considerevoli risorse finanziarie sono state consacrate alla riforma dei meccanismi di formazione professionale dei dirigenti pubblici, ed è stato progettato un istituto di formazione a favore delle autorità locali; (v) è stata introdotta una chiara distinzione tra poteri decisionali e responsabilità gestionali.

*Riforma del bilancio.* Nel biennio 1997-98 sono state finalizzate riforme di vasta portata con l'obiettivo di migliorare la capacità dello Stato di controllare le variazioni delle voci di bilancio e di assicurare una più efficiente attuazione della politica economica. Come rilevato nel *Rapporto* del 1999, gli obiettivi di spesa sono ora correlati molto più chiaramente alle risorse stanziare, rendendo più trasparente l'intero processo di formazione del bilancio. Secondo il sistema previgente, il criterio incrementativo per gli stanziamenti faceva riferimento all'ammontare effettivamente speso nell'anno finanziario precedente, il che rappresentava un chiaro incentivo a perseguire elevati programmi di spesa. Le decisioni che andranno a impattare sulla spesa vengono ora assunte secondo un approccio "costi-benefici", con notevoli vantaggi in termini di efficienza nell'allocatione delle risorse e di efficacia nelle procedure di monitoraggio della spesa pubblica. Cosa ancor più importante, gli obiettivi descritti nel piano a medio termine rispecchiano ora pienamente gli impegni assunti nei corrispondenti documenti di bilancio, promuovendo in tal modo un migliore controllo strategico della spesa complessiva. Inoltre, in seguito alla più chiara separazione fra poteri decisionali e funzioni amministrative, ai pubblici impiegati è stata conferita una maggiore autonomia nella gestione della spesa e, di conseguenza, una maggiore responsabilità nel perseguimento degli obiettivi pubblici. Nel giugno del 1999 è stata introdotta un'altra importante riforma: la legge finanziaria collegata a quella di bilancio non può più contenere i cosiddetti provvedimenti "strutturali" (di delega, procedurali od organizzativi), che vengono rinviati alla successiva seduta del Parlamento, consentendo così a quest'ultimo di concentrarsi sulle questioni finanziarie nella discussione di fine anno del bilancio.

1. Che include tutte le funzioni ad eccezione di quelle per cui era stata decisa l'esclusione dal decentramento: giustizia, sicurezza e difesa nazionali, relazioni e commercio con l'estero, politiche dell'energia, trasporti, istruzione e ricerca.
2. In linea generale, le Regioni dispongono di un elevato grado di autonomia nelle proprie decisioni politiche nonché di poteri legislativi sanciti dalla Costituzione. Le Province hanno unicamente poteri amministrativi, mentre i Comuni si vedono gradualmente assegnare poteri statutari conformemente al "principio di sussidiarietà".
3. Ciò era vero in particolare per le quindici Regioni a statuto ordinario, la cui fonte primaria di entrata era costituita dai trasferimenti statali, determinati sulla base di ragioni storiche e dagli annuali negoziati in fase di approvazione del bilancio. I disavanzi (inclusi quelli relativi a esercizi precedenti) nei settori della sanità e dei trasporti sono stati periodicamente ripianati dallo Stato, incrementando così gli sconfinamenti di spesa. Per converso, le cinque Regioni a statuto speciale, cui sono demandate più ampie responsabilità di spesa, dipendono in misura minore dai trasferimenti statali poiché attingono direttamente dal gettito riscosso a livello centrale. La riforma del 1999 è volta a rimuovere tali disparità nelle fonti di provvista (cfr. J. Decressin (1999), "*Regional income, redistribution and risk-sharing: how does Italy compare with Europe?*", IMF Working Paper WP/99/123, settembre).
4. Il 5 per cento circa della classe dirigente rientra in una speciale categoria a elevata specializzazione; tale personale viene assunto con contratti a durata determinata e con retribuzioni ai livelli di mercato.

### **Impatti sul costo del capitale**

Con l'entrata in vigore delle riforme del 1998, l'Italia applica ai redditi d'impresa, ai dividendi, ai guadagni in conto capitale e ai proventi finanziari di competenza delle persone fisiche aliquote più basse rispetto alla maggior parte dei paesi dell'OCSE. Il numero delle aliquote fiscali esistenti è stato ridotto a due, il 12,5 per cento per i dividendi e gli interessi su titoli pubblici e privati, e il 27 per cento per gli interessi sui depositi bancari; è stata al tempo stesso ampliata la base imponibile, riconducendo a tassazione i guadagni in conto capitale e i proventi della negoziazione di prodotti derivati. I *capital gains* di competenza delle persone fisiche sono inoltre assoggettati alla ritenuta d'acconto con aliquota ridotta del 12,5 per cento<sup>33</sup>; tra i paesi che tassano questo tipo di guadagni, l'Italia è quello che applica il tasso minore (*Tav. 19*).

La riforma fiscale del 1997-98 ha anche introdotto un sistema a due livelli per la tassazione dei redditi d'impresa (*dual income tax - DIT*) con l'intento di ridurre il costo relativo del finanziamento di nuovi investimenti con il ricorso al capitale proprio. Con le nuove norme fiscali, il reddito proveniente da nuovi investimenti finanziati con capitale di nuova formazione o il reddito non distribuito sono soggetti alla minore aliquota fiscale sui redditi d'impresa, pari al 19 per cento, fino a un tasso di rendimento considerato "normale" (7 per cento). Sui redditi residuali continua a essere applicata l'aliquota ordinaria del 37 per cento (imposta sui redditi delle persone giuridiche - IRPEG), con la previsione di un livello minimo di modo che l'aliquota media non possa scendere al disotto del 27 per cento (20 per cento per le società quotate in borsa)<sup>34</sup>. Con la nuova definizione della base imponibile per la tassazione dei redditi d'impresa, che ricalca molto da vicino il sistema vigente nei principali paesi dell'OCSE, la riforma ha collocato l'Italia tra i paesi che agevolano i nuovi investimenti con una favorevole imposizione fiscale. È inoltre diminuito il saggio di rendimento del capitale lordo — che rappresenta il costo dell'impiego di una ulteriore unità di capitale, al lordo della tassazione, sostenuto dalle società operanti nel territorio italiano —, che è ora prossimo alla media europea. Tuttavia, la non neutralità rispetto al finanziamento del debito non è stata completamente eliminata poiché, in termini marginali, il ricorso al debito per finanziare nuovi investimenti è tuttora più attraente (*Tav. 20*).

Al fine di contrastare la debole situazione economica, il Governo aveva deciso di introdurre nella legge finanziaria per il 1999 incentivi temporanei ai nuovi investimenti. Conosciute come *Legge Visco*, tali agevolazioni fiscali riguardano unicamente l'attività delle imprese nel 1999 e nel 2000; esse sono complementari alla *DIT*, prevenendo in sostanza sussidi a tutti i nuovi investimenti finanziati con capitale proprio (ossia utili non distribuiti o nuove azioni). Si stimava che il costo della misura, pari a 2 000 miliardi di lire, sarebbe stato interamente finanziato dal bilancio nazionale. Si auspicava inoltre che la creazione di nuove imprese e nuovi investimenti avrebbe

Tavola 19. Aliquote fiscali dei redditi da capitale (persone fisiche e giuridiche)  
1999

	Stati Uniti	Giappone	Francia	Germania	Italia	Regno Unito	Canada <sup>1</sup>	Belgio	Irlanda	Paesi Bassi
<b>Persone fisiche:</b>										
(scaglione superiore)										
Interessi sui depositi bancari	46,6 <sup>2</sup>	20	25	55,9	<b>27<sup>3</sup></b>	40	54,1	15 <sup>4</sup>	24	60
Redditi da capitale	20	26	26	0	<b>12,5</b>	40	54,1 <sup>5</sup>	0	20	0
Redditi da dividendi	46,6 <sup>2</sup>	50	63,6	55,9	<b>12,5</b>	40	54,1	15 <sup>4</sup>	46	60
<b>Persone giuridiche</b>	39,5 <sup>6</sup>	40,9 <sup>7</sup>	40	51,8 <sup>6</sup>	<b>31,25<sup>8</sup></b>	30 <sup>9</sup>	46,1	40,2 <sup>10</sup>	32 <sup>11</sup>	35

1. Aliquote federali più elevate.

2. E' l'aliquota massima applicata ai residenti a New York City.

3. L'aliquota del 12,5 per cento si applica ai titoli di Stato e ai depositi a scadenza fissa oltre i 18 mesi.

4. Per i redditi da interessi e da dividendi è prevista un'aliquota del 25 per cento in casi particolari.

5. E' soggetto a tassazione solo il 75 per cento dei redditi da capitale al netto delle perdite eventuali.

6. Media delle aliquote federali.

7. Aliquota ridotta dal 46,6 al 40,9 per cento (cifre arrotondate) con decorrenza l° aprile 1999.

8. Aliquota media. L'Italia ha adottato un sistema di dual income tax (DIT) secondo cui il rendimento del nuovo capitale azionario investito nella società viene tassato al 23,25 per cento (19 per cento + 4,25 per cento a titolo IRAP), mentre il resto è tassato all'aliquota normale del 41,25 per cento, al lordo dell'IRAP. Il tetto massimo dell'aliquota media è pari al 31,25 per cento (27 per cento + 4,25 per cento a titolo IRAP), e il rendimento del capitale di nuova formazione che non può beneficiare dell'aliquota inferiore può essere riportato all'esercizio successivo.

9. Aliquota ridotta dal 31 al 30 per cento con decorrenza l° aprile 1999.

10. Per i redditi imponibili al disotto dei 13 milioni di franchi belgi si applicano aliquote ridotte.

11. 10 per cento sui nuovi investimenti nel settore manifatturiero.

Fonti: OCSE Tax Database; EBFD (1998), European Tax Handbook.

Tavola 20. **Tassi richiesti di rendimento del capitale nel settore manifatturiero<sup>1</sup>**  
(tassi massimi, tasso di interesse reale = 5 per cento)  
1998

	Utili non distribuiti	Nuove azioni	Debito
Stati Uniti	4,19	7,25	3,95
Giappone	8,04	10,26	4,02
Germania	3,14	2,67	3,06
Francia	7,36	10,52	4,38
<b>Italia</b>	<b>5,31</b>	<b>5,67</b>	<b>3,65</b>
Regno Unito	4,44	5,05	4,06
Canada	6,87	7,59	3,88
Australia	4,32	4,15	4,15
Austria	4,28	6,22	3,59
Belgio	5,53	6,72	3,54
Danimarca	6,38	6,85	4,35
Finlandia	5,59	4,21	4,21
Grecia	5,91	5,91	3,32
Irlanda	3,04	5,01	3,90
Lussemburgo	5,79	4,59	3,81
Paesi Bassi	1,35	7,17	3,74
Portogallo	5,62	8,20	3,40
Spagna	5,33	4,35	3,66
Svezia	5,45	6,17	4,16
Media Unione europea	4,68	5,54	3,55

1. Il tasso reale di rendimento al lordo delle imposte rappresenta il costo del capitale a carico dell'impresa applicando le aliquote delle imposte sui redditi (persone fisiche e giuridiche).

Fonti: elaborazioni OCSE da Gordon, K. e H. Tchilinguirian (1998), "Marginal effective tax rates on physical, human and R&D capital", *Economics Department Working Paper*, n. 199; OCSE (1991), *Taxing Profits in a Global Economy*.

successivamente determinato nuovi aumenti del gettito. Tali effetti, tuttavia, non sono certi. I principali beneficiari degli incentivi dovrebbero essere le nuove società che investono in capitale di nuova formazione e le società operanti da tempo che dispongono di utili non distribuiti: è improbabile che le prime paghino imposte nei primi anni di operatività, mentre le seconde potrebbero sfruttare le agevolazioni fiscali senza effettuare nuovi investimenti netti di elevato ammontare.

Nell'ambito della legge di bilancio per il 2000, il Governo ha deciso di anticipare di un anno l'applicazione della *DIT* all'intero *stock* di capitale, originariamente prevista per il 2001, e di introdurre la *super-DIT* nel 2000 per le società registrate (cfr. *Riquadro 5* a pag. 88). La *super-DIT* estende progressivamente i benefici fiscali della *DIT* al capitale di vecchia formazione, rendendo in tal modo la formulazione dell'imposta più neutrale rispetto alle imprese già impiantate e capitalizzate, che non potrebbero sfruttare appieno i vantaggi della riforma precedente. Lo scopo ultimo è di dare un ulteriore incentivo al settore societario a investire in nuove attività e ridurre l'indice di leva finanziaria senza contrarre il gettito.

### **Impatti sul costo del lavoro**

Nel tentativo di ridurre la componente fiscale del costo del lavoro, la riforma del 1997-98 aveva eliminato taluni contributi sanitari obbligatori a carico dei lavoratori, riducendone il carico complessivo dal 46,4 al 34,1 per cento. Tuttavia, l'impatto di tale modifica sul costo totale del lavoro resta incerto. I contributi soppressi sono stati rimpiazzati dall'IRAP, che include nella base imponibile il costo del lavoro e non è deducibile dalla base per il calcolo dell'imposta sui redditi d'impresa. Di conseguenza, la base imponibile è stata ampliata e il finanziamento di parte della spesa previdenziale trasferito dai contributi all'imposizione generale. In tal modo, l'entità della diminuzione del cuneo fiscale sul lavoro nel 1998 potrebbe essere inferiore rispetto a quanto posto in evidenza dalla *Tavola 21*<sup>35</sup>. Anche all'attuale livello del 47 per cento, esso resta fra i più elevati nell'area dell'OCSE (*Tav. 22*)<sup>36</sup>.

Tavola 21. **Cuneo fiscale sul lavoro in Italia**<sup>1</sup>  
(lavoratore *single*, senza figli a carico)

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Cuneo fiscale complessivo in percentuale del costo lordo del lavoro	48,8	49,2	49,9	50,3	50,8	51,5	47,47	47,1

1. Rapporto fra i costi lordi del lavoro meno le retribuzioni nette e il costo lordo del lavoro.  
Fonte: OCSE (1999), *Taxing wages*.

### **Miglioramenti nell'amministrazione tributaria**

La riforma fiscale del 1997-98 ha modificato notevolmente anche l'amministrazione tributaria. Il principale obiettivo di tale modifica era quello di incentivare il rispetto delle leggi, sia semplificando il sistema fiscale sia migliorando le procedure di esazione, allo scopo di consentire al Governo di ridurre gradualmente l'imposizione fiscale nel futuro. Uno dei cambiamenti più rilevanti è stata la riduzione da 60 a 15 del numero delle scadenze annuali previste per il pagamento delle principali imposte (sul reddito, contributi previdenziali, IVA e IRAP), grazie all'introduzione del "versamento unificato", un modello unico di dichiarazione dei redditi per tutti i titolari di partita IVA (che interessa principalmente lavoratori autonomi). Dal punto di vista del contribuente, il vantaggio principale consiste nell'opportunità di compensare i crediti con i debiti d'imposta nello stesso modello di dichiarazione<sup>37</sup>. Ciò snellisce le procedure di rimborso, riducendo il tempo intercorrente tra la presentazione della dichiarazione e l'effettivo recupero delle imposte pagate in eccesso. Al tempo stesso, il Governo ha raggiunto un accordo con banche e uffici postali, che conferisce loro la facoltà di riscuotere le tasse, trasmettendo per via elettronica le relative informa-

Tavola 22. **Cuneo fiscale sul lavoro: raffronto internazionale**  
(lavoratore single, senza figli a carico, 1998)

	Stati Uniti	Giappone	Germania	Francia	<b>Italia<sup>1</sup></b>	Regno Unito	Canada	Belgio	Irlanda	Paesi Bassi	Spagna	Svezia
In percentuale delle retribuzioni lorde:												
Costo lordo del lavoro	108	107	121	139	<b>135</b>	110	107	135	112	116	131	133
Retribuzioni lorde	100	100	100	100	<b>100</b>	100	100	100	100	100	100	100
Retribuzioni nette	74	86	58	73	<b>71</b>	75	73	58	75	66	80	66
In percentuale del costo lordo del lavoro:												
<b>Cuneo fiscale</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>52</b>	<b>48</b>	<b>47</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>57</b>	<b>33</b>	<b>44</b>	<b>39</b>	<b>51</b>

Costi lordi del lavoro = retribuzioni lorde più contributi previdenziali obbligatori a carico del datore di lavoro

Retribuzioni nette = retribuzioni lorde più trasferimenti statali meno imposte sul reddito e contributi sociali obbligatori a carico dei lavoratori.

1. Costo del lavoro per un addetto a una società manifatturiera con più di 50 dipendenti. Non include i contributi a carico dei datori di lavoro (1 per cento a titolo INAIL e 7,4 per cento a titolo TFR).

Fonti: OCSE (1999), *Taxing wages*; ISTAT.

zioni all'autorità fiscale entro il termine di sette giorni dalla data di pagamento. Tale procedura velocizzerà l'intero processo di esazione, migliorerà i meccanismi di verifica delle dichiarazioni e ridurrà gli incentivi all'evasione.

Un ulteriore passo nella lotta all'evasione è stato il completamento degli "studi di settore" e la parziale applicazione iniziale dei risultati. Tali studi, basati su una complessa metodologia statistica, prendono in esame le imprese che dichiarano utili inferiori a 10 miliardi di lire, raffrontandoli con altre variabili concernenti l'azienda, quali il fatturato e il numero di occupati. La principale novità degli "studi di settore" risiede nell'accordo di cooperazione tra amministrazione fiscale e associazioni di categoria attraverso lo scambio di informazioni. Lo stimolo a tale cooperazione viene fornito dal fatto che gli evasori fiscali introducono elementi distorsivi nella concorrenza di prezzo fra imprese che svolgono la medesima attività. L'approccio degli "studi" rende più trasparenti le procedure di revisione e apre la strada a un più efficace utilizzo di altri meccanismi, come ad esempio la selezione casuale delle dichiarazioni da sottoporre a revisione e il controllo incrociato dei dati provenienti da fonte diversa. Tali meccanismi possono rivelarsi efficaci nell'individuare gli evasori "totali", da sempre operanti nell'economia sommersa, le cui attività potrebbero ora, grazie a questi strumenti, essere in parte rilevate.

### ***Effetti distributivi***

La legge finanziaria per il 2000 ha introdotto nuove misure di riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese (cfr. *Riquadro 5*). In particolare, essa cerca di diminuire il carico fiscale complessivo, sostenere i nuclei a basso reddito e sospingere la domanda in taluni settori dell'economia. Mentre alcuni provvedimenti mirano a redistribuire le risorse verso le classi più indigenti, quelli volti alla riduzione del carico fiscale e allo stimolo della domanda tendono ad avvantaggiare maggiormente i nuclei a reddito medio-alto sicché, nel complesso, l'impatto redistributivo potrebbe essere alquanto limitato. L'introduzione di alcuni nuovi incentivi mirati produrrà anche l'effetto indesiderato di allontanare ulteriormente il sistema fiscale dall'obiettivo della semplicità.

La riduzione della seconda aliquota IRPEF — la principale misura per ridurre il carico fiscale — non avrà di per sé effetti redistributivi. Secondo l'Istituto di Studi ed Analisi Economica (ISAE)<sup>38</sup>, la maggioranza delle famiglie che beneficia di questo provvedimento appartiene allo scaglione più elevato e risiede nell'Italia settentrionale e centrale (*Tavv. 23 e 24*). Considerando l'incremento del credito d'imposta per i contribuenti a basso reddito e per le famiglie, l'impatto complessivo di tale misura appare più omogeneo, sebbene le famiglie rientranti nel primo scaglione e quelle residenti al Sud continuino a beneficiarne meno in termini relativi. Ciò rispecchia il fatto che coloro che non traggono alcun vantaggio dal provvedimento sono princi-

palmente i disoccupati, le persone in cerca di prima occupazione e i lavoratori che hanno cessato l'attività senza aver maturato il diritto alla pensione.

La misura temporanea relativa alla riduzione dell'aliquota IVA sulle ristrutturazioni immobiliari è stata introdotta principalmente allo scopo di stimolare la domanda e l'occupazione in un settore, come quello delle costruzioni, ad alta intensità di lavoro. Sono previste maggiori entrate dalle imposte sul reddito, anche in conseguenza del fatto che l'economia sommersa dovrebbe essere portata in superficie (il disincentivo a pagare l'IVA è fortemente ridotto), più che compensando le potenziali perdite in termini di gettito IVA. L'ISAE stima che, sebbene questo provvedimento interessi tutte le fasce di reddito, quelle più elevate beneficeranno in termini assoluti in misura doppia rispetto a quelle più basse.

Tavola 23. **Impatto distributivo delle misure fiscali per le famiglie (per scaglioni)**

	Scaglione					Totale
	1	2	3	4	5	
<b>A. Impatto della diminuzione dell'aliquota IRPEF relativa al secondo scaglione</b>						
Famiglie che non beneficiano del provvedimento	64,4	28,0	8,1	3,7	1,7	21,2
Famiglie che beneficiano del provvedimento	35,6	72,0	91,9	96,3	98,3	78,8
<b>B. Impatto di tutte le misure fiscali</b>						
Famiglie che non beneficiano del provvedimento	32,6	4,8	1,0	0,5	0,7	7,9
Famiglie che beneficiano del provvedimento	67,4	95,2	99,0	99,5	99,3	92,1

Fonte: ISAE (1999), *Rapporto Trimestriale*, ottobre.

Tavola 24. **Impatto distributivo delle misure fiscali per le famiglie (per aree geografiche)**  
(in percentuale)

	Area geografica			Totale	
	Nord	Centro	Sud		
<b>A. Impatto della diminuzione dell'aliquota IRPEF relativa al secondo scaglione</b>					
Famiglie che non beneficiano del provvedimento		13,3	14,7	36,2	21,2
Famiglie che beneficiano del provvedimento		86,7	85,3	63,8	78,8
<b>B. Impatto di tutte le misure fiscali</b>					
Famiglie che non beneficiano del provvedimento		3,3	5,6	15,9	7,9
Famiglie che beneficiano del provvedimento		96,7	94,4	84,1	92,1

Fonte: ISAE (1999), *Rapporto Trimestriale*, ottobre.



## Riquadro 5. Provvedimenti di politica fiscale nella manovra di bilancio per il 2000

### Famiglie

**Riduzione dell'IRPEF:** l'aliquota base relativa al secondo scaglione dell'*Imposta sui redditi delle persone fisiche* (da 15 a 30 milioni di lire) sarà ridotta dal 27 al 26 per cento. Il risparmio massimo d'imposta sarà pari a Lit. 150 000 per i redditi di 30 milioni e oltre; il risparmio medio — calcolato sul reddito medio all'interno dello scaglione stesso — sarà di Lit. 75 000 l'anno.

**Deduzioni fiscali per i contribuenti a basso reddito:** i lavoratori, dipendenti e autonomi, con redditi al disotto dei 15 milioni di lire hanno diritto a un ulteriore credito d'imposta di Lit. 150 000.

**Deduzioni fiscali per le famiglie:** con decorrenza 1° gennaio 2000 la deduzione per ogni figlio a carico aumenta da Lit. 336 000 a Lit. 408 000 (Lit. 516 000 nel 2001 e Lit. 552 000 nel 2002). Ulteriori sgravi fiscali sono previsti per i genitori con figli al disotto dei 3 anni (Lit. 240 000) e per i contribuenti con coniuge a carico e reddito complessivo inferiore a Lit. 22 500 000 (Lit. 150 000).

**Sgravi d'imposta per la prima casa:** passano da Lit. 1,4 a 1,8 milioni per la dichiarazione dei redditi del 1999 e anni successivi. Inoltre, i contribuenti che prendono in locazione l'abitazione principale possono dedurre l'importo di Lit. 640 000 se il loro reddito annuo è al disotto di Lit. 30 000 000 e Lit. 320 000 per i redditi compresi fra 30 e 60 milioni di lire.

**Incentivi per lavori di ristrutturazione:** l'aliquota IVA sulle ristrutturazioni edilizie è stata ridotta dal 20 al 10 per cento, mentre la quota delle spese detraibili dalle imposte sui redditi cala dal 41 al 36 per cento. Possono parimenti essere dedotti dall'ammontare dell'IRPEF dovuti gli interessi passivi sui mutui per finanziare le ristrutturazioni richieste per adeguare le abitazioni agli standard di sicurezza, fino alla percentuale massima del 19 per cento.

### Imprese

#### **Applicazione della super-DIT alle società registrate con decorrenza 1° gennaio 2000**

A partire dal 1° gennaio 2000 verrà inoltre applicato a una parte del vecchio *stock* di capitale il 19 per cento dell'imposta sui redditi d'impresa applicata agli incrementi di reddito ("rendimento normale") riconducibili ad aumenti del capitale proprio o di nuove riserve<sup>1</sup>. Un fattore di maggiorazione pari a 1,2 (1,4 nel 2001) sarà applicato all'incremento del capitale sociale allo scopo di estendere gli incentivi fiscali a una parte del reddito originato dal capitale di vecchia formazione. Ad esempio, ipotizzando che una società abbia uno *stock* di capitale proprio pari a 1 miliardo di lire e che nel 2000 essa lo incrementi del 10 per cento (tramite l'emissione di nuove azioni o capitalizzando gli utili non distribuiti), dato un tasso di "rendimento normale" del 7 per cento, la base per il calcolo della redditività del capitale sarebbe Lit. 120 milioni in luogo di Lit. 100 milioni e il rendimento normale aumenterebbe da 7 a 8,4 milioni di lire. Inoltre, il sistema della *super-DIT* verrà applicato agli incrementi complessivi del capitale sociale a partire dal 1996. Nel caso in cui la stessa società avesse aumentato il suo capitale del 20 per cento nel 1997, del 30 per cento nel 1998 e del 10 per cento nel 1999, l'aumento complessivo si ragguaglierebbe al 60 per cento, e la base per il calcolo dell'aliquota del 19 per cento passerebbe a Lit. 720 000 000 (Lit. 600 000 000 x 1,2).

#### **Misure per il settore allargato delle imprese (inclusi i lavoratori autonomi)**

Il sistema *DIT* verrà pienamente utilizzato dal settore allargato delle imprese con decorrenza 1° gennaio 2000, e in particolare dalle banche e dalle compagnie di assicurazione, le quali potranno avvantaggiarsi delle agevolazioni fiscali previste sullo *stock* di capitale proprio già nella dichiarazione dei redditi per l'anno 2000.

1. Resta in vigore il limite massimo stabilito per l'aliquota fiscale media al 27 per cento (20 per cento per le società quotate), come pure gli sgravi fiscali speciali di natura temporanea accordati alle società ammesse alla quotazione di borsa.

### III. FRONTEGGIARE IL PROBLEMA DELL'INVECCHIAMENTO

Le politiche volte ad affrontare i problemi connessi con l'invecchiamento della popolazione italiana si sono evolute rapidamente nel corso degli anni novanta. Durante questi anni il Paese ha introdotto importanti riforme del sistema previdenziale sulla scia dei rapidi incrementi della spesa pensionistica — dovuti alla generosità del sistema precedente e alla tendenza ad anticipare il collocamento a riposo — e di fronte alla prospettiva di uno degli aumenti più bruschi nel rapporto tra pensionati e popolazione attiva di tutta l'area dell'OCSE. È stato inoltre stabilito il quadro di riferimento per gli schemi privati di pensione integrativa, e sono state previste o avviate riforme in altri comparti del sistema di prestazioni sociali (ulteriori trasferimenti del reddito, assistenza sanitaria e agli anziani bisognosi di cure). Purtroppo, malgrado la notevole riduzione degli squilibri che verrà realizzata allorché il sistema sarà a pieno regime, le riforme vengono attuate molto lentamente. La spesa pensionistica aumenterà in rapporto al PIL non appena la generazione del *"baby boom"* raggiungerà l'età pensionabile, scaricando buona parte dell'onere dell'aggiustamento sulle generazioni future.

Nonostante una spesa pensionistica superiore alla media, gli esborsi per l'assistenza sociale in rapporto al PIL in Italia sono leggermente inferiori alla media europea, quantunque rimangono al di sopra di quella dell'OCSE. Le pensioni rappresentano i due terzi della spesa complessiva per l'assistenza sociale, una percentuale insolitamente elevata che ha di fatto ristretto il margine di manovra in altri comparti del sistema di prestazioni sociali pubbliche (come l'assistenza alle famiglie in età lavorativa). Molti dei servizi sociali che rientrano nella competenza dello stato in altri paesi OCSE, in Italia vengono forniti all'interno dei nuclei familiari. In prospettiva, tuttavia, la contrazione di questi ultimi e la crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro diminuiranno la capacità delle famiglie di farsi carico delle persone anziane, determinando una crescente pressione sulle finanze pubbliche. La spesa per l'assistenza sanitaria e agli anziani bisognosi di cure sembra dunque destinata ad aumentare contestualmente a quella pensionistica. Sono pertanto necessarie politiche sia per contenere le spese pensionistiche e incrementare la capacità del sistema di far fronte agli impegni futuri, sia per riallocare le risorse e creare le condizioni per una crescita più rapida. In verità, le politiche di contenimento della spesa pensionistica e di stimolo

alla crescita potrebbero essere legate tra loro: ad esempio, se un abbassamento della spesa per pensioni consentisse di ridurre il cuneo fiscale sul fattore lavoro, l'occupazione e la domanda aggregata potrebbero aumentare.

Questo Capitolo si incentra sui fattori e sulle politiche che possono favorire una più ordinata fase di transizione, ed evidenzia alcuni dei problemi cruciali destinati a connotare la situazione italiana. A tal fine, viene anzitutto preso in esame il grave *shock* demografico cui l'Italia si troverà confrontata nei prossimi cinquant'anni. Vengono quindi discusse le misure pubbliche di sostegno al reddito, le recenti riforme e l'impatto di questi mutamenti sull'entità dei sussidi e sugli incentivi al pensionamento, nonché analizzati alcuni altri problemi relativi al sistema previdenziale pubblico. Successivamente, dopo una descrizione dell'evoluzione degli schemi di pensione integrativa, il Capitolo esamina la sostenibilità fiscale dell'attuale sistema durante il periodo di transizione. Infine, alla luce del netto aumento della popolazione anziana previsto per i prossimi anni, vengono affrontate alcune questioni inerenti all'assistenza di queste persone e alla loro situazione economica. La sezione monografica si conclude con una valutazione e alcune raccomandazioni, ispirate al modello proposto nel rapporto dell'OCSE "*Il mantenimento della prosperità in una società in fase di invecchiamento*".

### **Lo shock demografico**

L'Italia, che registrava uno dei più alti tassi di fertilità negli anni sessanta, ha oggi con la Spagna e la Repubblica Ceca uno fra i minori tassi all'interno dei paesi dell'OCSE (Tav. 25). Anche l'aspettativa di vita risulta elevata se raffrontata ad altre economie OCSE (Tav. 25), e vi è una tendenza all'aumento. Questi due fattori determineranno un netto aumento delle persone anziane, sia in valore assoluto che in percentuale della popolazione totale. Sulla base delle ultime proiezioni demografiche di Eurostat<sup>39</sup>, nel 2050 il 31 per cento della popolazione avrà una età superiore ai 65 anni e il 37 per cento sarà ultrasessantenne, contro rispettivamente il 16 e il 22 per cento nel 1995. Sempre nel 2050, tali percentuali per l'area OCSE sono stimate rispettivamente al 26 e al 32 per cento.

Nello stesso periodo è previsto un calo medio annuo della popolazione dello 0,3 per cento (Fig. 24). Tale calo è concentrato prevalentemente fra le persone in età lavorativa, per le quali la percentuale sale allo 0,7 per cento annuo circa, ossia una riduzione del 29 per cento nell'arco dell'intero periodo. La popolazione attiva (in età compresa tra i 20 e i 64 anni) diminuirà dal 62 per cento del totale al 51 per cento. Di conseguenza, il tasso di dipendenza (ossia il numero degli ultrasessantacinquenni in percentuale della popolazione attiva) aumenterà considerevolmente, dal livello del 26 per cento nel 1995 al 61 per cento circa nel 2050 (Fig. 25). Nel 2040 si raggiungerà il picco di appena 1,6 persone in età lavorativa per ogni anziano, contro una media OCSE pari a circa 2,1.

Tavola 25. Tassi di fertilità e aspettativa di vita in alcuni paesi dell'OCSE (in percentuale)

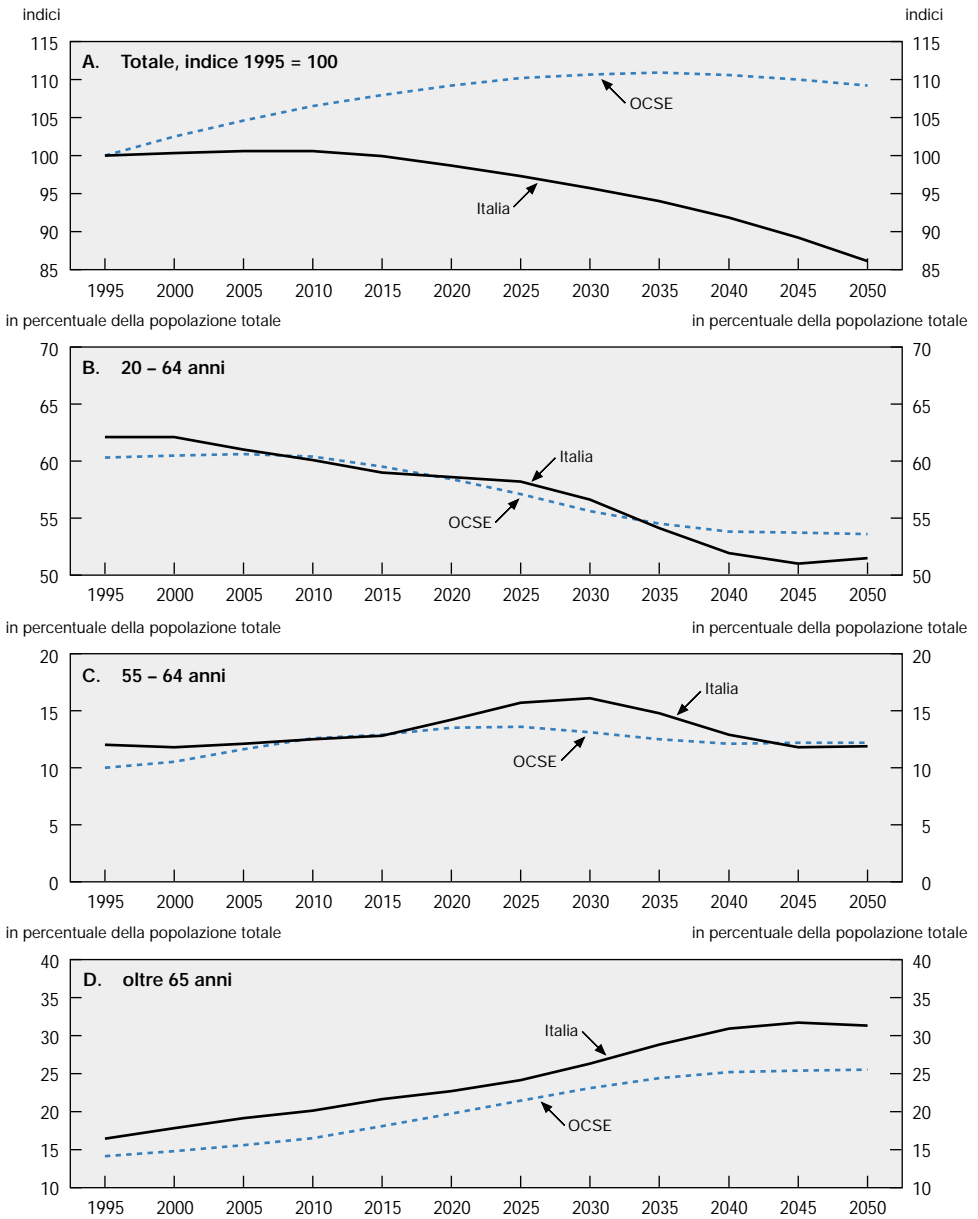
	Tasso di fertilità			Aspettativa di vita alla nascita						Aspettativa di vita a 60 anni					
				Uomini			Donne			Uomini			Donne		
	1960	1975	1997	1960	1975	1996	1960	1975	1996	1960	1975	1996	1960	1975	1996
<b>Italia</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>1,2</b>	..	<b>69,5</b>	<b>74,9</b>	..	<b>75,9</b>	<b>81,3</b>	..	<b>16,3</b>	<b>19,0<sup>1</sup></b>	..	<b>20,3</b>	<b>23,5<sup>1</sup></b>
Australia	3,5	2,2	1,8	67,9	69,2	75,2	73,9	76,2	81,1	15,6	16,3	19,6	19,4	20,8	23,8
Austria	2,7	1,8	1,4	65,4	67,7	73,9	71,9	74,7	80,2	15,0	15,6	18,9	18,6	19,6	23,0
Belgio	2,6	1,7	1,6	67,7	68,6	73,5	73,5	75,1	80,2	15,4	..	19,0	18,7	..	24,0
Canada	3,9	1,8	1,6	..	..	75,7	..	..	81,4	..	..	20,1	..	..	24,3
Danimarca	2,5	1,9	1,8	70,3	71,1	72,9	74,1	76,8	78,0	17,2	17,1	17,7	19,1	21,1	21,5
Finlandia	2,7	1,7	1,8	64,9	67,4	73,0	71,6	75,9	80,5	14,4	15,0	18,3	17,5	19,7	23,1
Francia	2,7	1,9	1,7	67,0	69,0	74,2	73,6	76,9	82,0	15,6	16,5	19,7	19,5	21,3	25,0
Germania	2,4	1,5	1,4	..	68,1	73,6	..	74,7	79,9	..	15,4	18,5	..	19,6	22,8
Giappone	2,0	1,9	1,4	65,3	71,7	77,0	70,2	76,9	83,6	14,8	17,4	20,8	17,8	20,7	25,9
Grecia	2,3	2,4	1,3	67,5	..	75,1	70,7	..	80,4	17,0	..	19,9	18,9	..	22,9
Messico	6,8	5,8	2,7	58,6	60,5	70,1	59,1	66,4	76,5	16,8	17,1	19,1	18,1	19,4	22,6
Norvegia	2,9	2,0	1,9	71,3	71,7	75,4	75,8	78,1	81,1	18,0	17,5	19,3	20,1	21,5	23,7
Nuova Zelanda	..	2,4	2,0	68,7	69,0	74,3	73,9	75,3	79,6	16,3	16,1	19,2	19,5	20,3	23,1
Paesi Bassi	3,1	1,7	1,5	71,6	71,4	74,7	75,5	77,6	80,4	17,8	..	18,1	19,9	..	22,8
Portogallo	3,1	2,6	1,5	61,7	65,2	71,2	67,2	72,6	78,5	15,9	..	17,9	18,6	..	21,9
Regno Unito	2,7	1,8	1,7	68,3	68,6 <sup>2</sup>	74,3	74,2	75,2 <sup>2</sup>	79,5	15,3	15,2 <sup>2</sup>	18,5	19,3	19,9 <sup>2</sup>	22,4
Repubblica Ceca	2,1	2,4	1,2	67,9	67,1	70,4	73,4	74,0	76,6	15,6	14,6	16,3	18,4	18,5	20,4
Spagna	2,9	2,8	1,2	67,4	70,4	74,5	72,2	76,2	81,8	16,5	17,1	19,8	19,2	20,5	24,4
Stati Uniti	..	1,8	2,1	66,6	68,8	72,7	73,1	76,6	79,4	15,8	16,8	19,2	19,5	21,9	22,9
Svezia	2,2	1,8	1,5	71,2	72,1	76,5	74,9	77,9	81,5	17,3	17,6	20,0	19,3	21,4	24,0
Swizzera	2,4	1,6	1,5	68,7	71,4	75,7	74,1	77,8	81,9	16,2	17,4	20,2	19,2	21,5	24,6
Ungheria	2,0	2,4	1,4	65,9	66,3	66,6	70,1	72,4	74,7	15,6	15,2	14,9	17,6	18,4	19,4

1. Dati del 1994.

2. Dati del 1970.

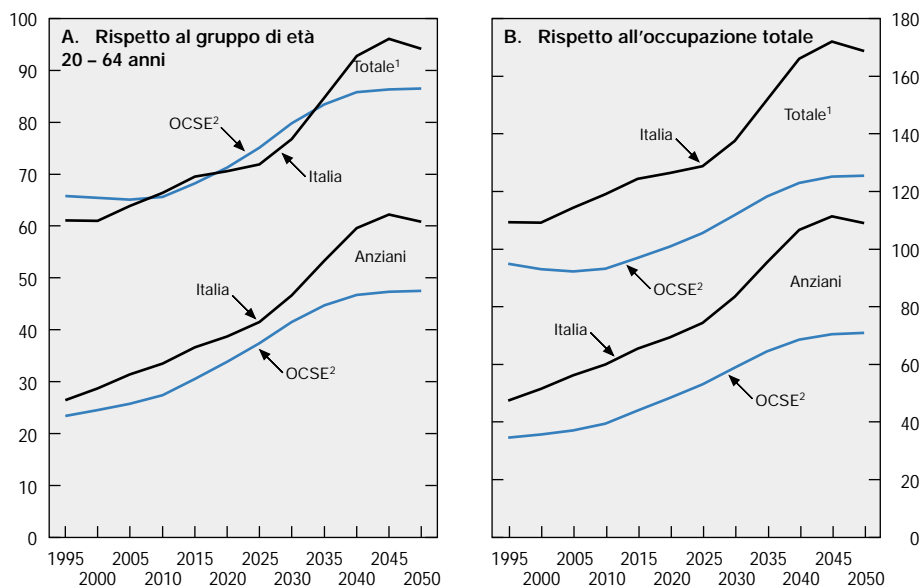
Fonte: OCSE (1999), Health Data.

Figura 24. Tendenze demografiche, 1995-2050



Fonti: Eurostat per i paesi UE; Nazioni Unite per gli altri paesi.

Figura 25. Tassi di dipendenza totali e della popolazione anziana (in percentuale)



1. Il totale considera i gruppi di età 0-19 anni e > 65 anni.

2. Dati calcolati come media dei tassi dei singoli paesi (esclusi Turchia e Messico).

Fonti: Eurostat per i paesi UE; Nazioni Unite per gli altri paesi.

A questa negativa evoluzione demografica si aggiunge il fatto che, ad eccezione della Turchia, l'Italia presenta attualmente il più basso rapporto tra occupati e popolazione nell'area OCSE. Lavorano relativamente pochi individui in età compresa fra i 55 e i 64 anni. L'età media effettiva di pensionamento è al momento intorno ai 59 anni<sup>40</sup> e il tasso di partecipazione delle donne all'interno della fascia principale di età lavorativa (tra i 25 e i 54 anni) è molto basso (Tav. 26). Ipotizzando che il pensionamento e l'occupazione continuino a restare invariati, il rapporto fra le persone di età superiore ai 65 anni e gli occupati (Fig. 25, riquadro B) potrebbe salire a 1,1 nel 2050, rispetto a una proiezione di 0,7 per i paesi dell'OCSE nel loro insieme<sup>41</sup>. A parità di tassi di partecipazione e di disoccupazione, la crescita media dell'offerta di lavoro diminuirebbe dallo 0,2 per cento nel decennio 1990-99 a un tasso negativo dell'1,2 per cento nel periodo 2025-35. E nel caso in cui la crescita di produttività fosse in media pari all'1,75 per cento tra il 2000 e il 2050, la crescita del PIL pro-capite potrebbe scendere da circa il 2 per cento degli ultimi 15 anni all'1 per cento in media nel periodo 2000-50. Giacché una maggiore occupazione e una più alta crescita del PIL attenuerebbero i vincoli di bilancio, politiche di stimolo del mercato del lavoro, dal lato della domanda e dell'offerta (come precisato nel Capitolo succes-

Tavola 26. **Tassi di partecipazione e di occupazione<sup>1</sup> (per età e sesso)**  
(in percentuale)

	Uomini						Donne					
	Partecipazione			Rapporto occupati/popolazione			Partecipazione			Rapporto occupati/popolazione		
	1990	1995	1998	1990	1995	1998	1990	1995	1998	1990	1995	1998
<b>Italia</b>												
15 - 24	<b>50,7</b>	<b>43,8</b>	<b>42,7</b>	<b>38,8</b>	<b>31,1</b>	<b>30,7</b>	<b>43,0</b>	<b>33,8</b>	<b>32,2</b>	<b>27,8</b>	<b>21,1</b>	<b>20,2</b>
25 - 54	<b>94,0</b>	<b>89,5</b>	<b>89,8</b>	<b>90,2</b>	<b>83,5</b>	<b>83,3</b>	<b>52,1</b>	<b>53,7</b>	<b>56,1</b>	<b>46,2</b>	<b>47,0</b>	<b>48,6</b>
55 - 64	<b>51,7</b>	<b>44,1</b>	<b>42,6</b>	<b>50,9</b>	<b>42,3</b>	<b>40,5</b>	<b>15,0</b>	<b>13,8</b>	<b>15,1</b>	<b>14,7</b>	<b>13,1</b>	<b>14,4</b>
Stati Uniti												
15 - 24	71,8	70,2	68,4	63,5	61,5	60,8	62,9	62,3	63,3	56,1	55,1	57,2
25 - 54	93,4	91,6	91,8	89,1	87,6	88,8	74,0	75,6	76,5	70,6	72,2	73,6
55 - 64	67,8	66,0	68,1	65,2	63,6	66,2	45,2	49,2	51,2	44,0	47,5	50,0
Giappone												
15 - 24	43,4	48,0	48,8	41,4	45,1	44,8	44,8	47,2	47,8	43,0	44,4	44,3
25 - 54	97,5	97,5	97,3	96,2	95,3	94,3	64,2	65,2	66,6	62,9	63,2	64,0
55 - 64	83,3	84,8	85,2	80,4	80,8	79,8	47,2	48,5	49,9	46,5	47,5	48,5
Germania												
15 - 24	62,5	54,6	52,9	59,7	49,8	47,5	58,8	50,3	46,3	56,0	46,2	42,5
25 - 54	93,9	93,1	93,2	90,5	87,3	86,1	65,6	73,2	73,5	61,5	66,3	67,6
55 - 64	58,3	54,5	55,6	54,4	48,8	48,9	27,5	31,3	33,4	25,0	27,0	28,7
Francia												
15 - 24	39,6	32,8	30,9	33,6	25,9	24,2	33,1	26,7	25,0	25,2	18,1	17,5
25 - 54	95,4	94,9	94,5	89,8	86,6	85,8	72,9	77,3	77,9	65,1	67,5	68,0
55 - 64	45,8	41,5	41,3	43,0	38,4	37,9	31,3	30,9	31,2	28,8	28,9	28,3
Regno Unito												
15 - 24	83,5	74,4	73,4	74,2	61,1	63,3	72,4	64,9	65,4	65,9	57,0	58,5
25 - 54	94,8	92,7	91,4	89,5	84,8	86,4	72,9	74,0	75,1	68,6	69,5	71,7
55 - 64	68,1	62,4	62,6	62,4	56,1	58,3	38,7	40,8	39,8	36,7	39,3	38,5
Canada												
15 - 24	71,4	63,9	63,6	61,5	53,1	53,0	67,0	60,4	60,4	59,4	51,9	52,1
25 - 54	93,3	91,0	91,3	86,6	83,2	84,7	75,7	75,9	77,3	70,0	69,6	71,8
55 - 64	64,9	58,9	59,6	60,9	54,0	55,5	35,5	36,3	38,2	33,5	33,4	35,6
Unione europea												
15 - 24	58,8	51,4	50,4	50,8	41,4	41,6	51,1	43,9	42,7	41,8	34,1	33,8
25 - 54	94,3	92,6	92,4	89,6	85,3	85,6	64,0	68,7	70,1	58,3	61,1	62,9
55 - 64	56,7	51,9	52,2	53,2	47,2	48,0	26,7	28,0	29,0	25,1	25,6	26,6
OCSE Europa												
15 - 24	61,1	52,7	51,3	52,6	42,8	42,7	49,4	41,8	40,0	40,8	33,1	32,3
25 - 54	94,3	92,5	92,2	89,7	85,5	85,8	61,1	66,4	66,5	55,9	59,4	60,1
55 - 64	57,8	52,4	52,5	54,4	48,1	48,7	27,3	27,8	28,6	25,8	25,7	26,5
OCSE totale												
15 - 24	61,3	57,9	57,0	54,5	49,9	49,9	50,4	47,1	46,4	44,3	40,3	40,3
25 - 54	94,6	93,2	93,0	90,8	87,9	88,2	63,7	66,8	67,5	60,0	62,1	63,0
55 - 64	66,5	62,7	63,7	63,5	59,0	60,2	35,5	36,4	38,0	34,3	34,7	36,3

1. Tassi di partecipazione e occupazione in percentuale del gruppo di età.

Fonte: OCSE (1999), *Employment Outlook*, giugno.

### Riquadro 6. Valutazione dell'impatto delle diverse ipotesi demografiche

Le proiezioni demografiche mostrano una elevata sensibilità alle ipotesi di tassi di fertilità, flussi migratori netti e aspettativa di vita. A questo riguardo, il presente Riquadro raffronta le proiezioni demografiche sull'Italia elaborate da Eurostat, ISTAT e Nazioni Unite per il periodo fra il 2000 e il 2050. Da esse si evince come le differenze possano essere ampie allorché il periodo di osservazione si estende per mezzo secolo.

#### Ipotesi principali

Secondo le proiezioni Eurostat e ISTAT, i tassi di fertilità dovrebbero aumentare moderatamente fino al 2020 — riflettendo l'opinione secondo cui l'iniziale calo della fertilità era in parte dovuto al rinvio della prima gravidanza per molte donne intorno ai trent'anni —, per poi rimanere costanti dopo tale anno. Al contrario, le NU ipotizzano una lieve contrazione dei tassi di fertilità all'inizio del periodo e un livello più elevato verso la fine, sicché intorno al 2025 le curve di Eurostat e ISTAT si portano al disopra di quella delle NU.

Sussiste un ampio margine di incertezza per ciò che concerne i flussi migratori. Di conseguenza una semplice estrapolazione dalle dinamiche del passato potrebbe rivelarsi particolarmente inadeguata alla luce della difficoltà di stimare l'entità dei recenti afflussi in Italia (molti dei quali nascosti nel settore informale) e del fatto che, in buona parte dei casi, si tratta di movimenti di transito. Sulle future tendenze influiranno inoltre la struttura della domanda (molti immigrati sono occupati in servizi a bassa specializzazione) nonché l'evoluzione dei tassi di partecipazione interni rispetto all'invecchiamento della popolazione. Nonostante queste premesse, Eurostat e ISTAT ipotizzano un afflusso annuo rispettivamente di 50-80 000 e 50-66 000 persone, una proiezione meno prudente di quella delle NU, secondo cui l'immigrazione è destinata in pratica a cessare dopo il 2015.

Sia Eurostat che le NU ipotizzano nel periodo in esame un incremento di circa cinque anni nell'aspettativa di vita; la previsione di Eurostat risulta peraltro leggermente maggiore. Per contro, l'ISTAT non prevede per la seconda metà del periodo di proiezione aumenti nell'aspettativa di vita alla nascita.

#### Implicazioni e risultati

Le implicazioni principali delle citate ipotesi demografiche sono riassunte nella *Tavola* seguente:

- la combinazione di maggiori tassi di fertilità e flussi migratori più intensi, unitamente a un'aspettativa di vita più lunga per le donne, contribuisce a determinare un graduale allargamento del divario tra le proiezioni Eurostat e NU riguardo alla popolazione totale a circa 8 milioni di individui entro il 2050. Le previsioni ISTAT sembrano collocarsi in una posizione intermedia, benché più prossima alle cifre Eurostat;
- da un esame delle due posizioni estreme emerge che, alla fine del periodo di osservazione, il gruppo di età 20-64 anni concorre per il 66 per cento della differenza tra le stime di Eurostat e NU, mentre quello da 0 a 19 anni contribuisce per il 21 per cento. Della parte rimanente, il 13 per cento è da ascrivere agli ultrasessantacinquenni.

I tassi di dipendenza degli anziani nei due gruppi 20-64 e >65 risultano molto più elevati nelle proiezioni delle NU: del 10 per cento circa rispetto a Eurostat e leggermente di meno rispetto all'ISTAT.



**Riquadro 6. Valutazione dell'impatto delle diverse ipotesi demografiche (segue)**
**Differenze nelle proiezioni demografiche: Nazioni unite, Eurostat e ISTAT**

	2000			2020			2050		
	UN	ISTAT	EURO-STAT	UN	ISTAT	EURO-STAT	UN	ISTAT	EURO-STAT
Tassi di fertilità (unitari)	1,20	1,31	1,37	1,40	1,45	1,50	1,66	1,46	1,50
Aspettativa di vita alla nascita, donne (in anni)	81,2	82,3	81,7	83,1	84,7	84,0	85,5	84,6	85,0
Aspettativa di vita alla nascita, uomini (in anni)	74,9	75,9	75,1	77,3	78,3	78,3	79,8	78,2	80,0
Tasso netto di migrazione (‰)	0,73	0,87	0,87	0,1	1,0	1,4	0,0	1,4	1,6
Immigranti netti (migliaia)	41,8	50,0	50,0	5,3	56,1	80,0	0,0	66,0	80,0
Popolazione totale (migliaia)	57 298	57 456	57 455	52 913	55 939	56 543	41 197	45 997	49 287
Fra 0 e 19 anni	19,4	19,8	20,0	16,1	18,0	18,7	16,5	16,2	17,2
Fra 20 e 54 anni	50,5	50,4	50,3	44,0	44,4	44,4	35,8	39,1	39,6
Fra 55 e 64 anni	11,9	11,8	11,8	15,8	14,4	14,2	12,9	12,5	11,9
Oltre 65 anni	18,2	18,0	17,8	24,1	23,2	22,7	34,9	32,3	31,3
Tasso totale di dipendenza	60,1	60,6	61,0	67,1	70,1	70,6	105,6	93,9	94,2
Tasso di dipendenza degli anziani (>65/<20)	29,1	28,9	28,7	40,2	39,5	38,7	71,7	62,6	60,8
Tasso di dipendenza degli anziani (>65/<15)	26,9	26,6	26,5	37,4	36,3	35,5	65,7	57,6	55,7

Fonti: Nazioni Unite (1999), *World Population Prospects: the 1998 revision*, New York; Eurostat (1999) *Demographic Statistics*, Luxembourg; ISTAT (1997), "Previsioni della popolazione residente per sesso, età e regione, base 1.1.1996", *Informazione*, n. 37.

Poiché buona parte delle differenze fra le proiezioni è stata rilevata nella popolazione in età lavorativa (nei tre casi non figurano infatti variazioni di rilievo nel gruppo di età oltre i 65 anni), vi sono rilevanti implicazioni sulla crescita potenziale del prodotto. Ipotizzando una invarianza nel comportamento del mercato del lavoro, le proiezioni delle NU indicano una crescita annua delle forze di lavoro inferiore di circa lo 0,4 per cento a quella di Eurostat nel cinquantennio 2000-2050 (il che corrisponde, *ceteris paribus*, a una differenza nei rispettivi livelli del PIL di circa un quarto alla fine del periodo); differenze analoghe, benché leggermente minori, si rilevano nelle proiezioni ISTAT.

sivo), rivestirebbero una importanza primaria per risolvere i problemi di finanziamento dei futuri costi legati all'invecchiamento.

Va tuttavia notato che queste previsioni variano in funzione delle ipotesi riguardo alla fertilità, alla durata media della vita e all'immigrazione (*Riquadro 6*). Le previsioni demografiche di Eurostat e ISTAT si basano su un lieve aumento del tasso di fertilità all'inizio del periodo e su una evoluzione dell'immigrazione nell'ordine delle 50-80 000 e 50-66 000 persone l'anno rispettivamente. Le previsioni delle Nazioni Unite, che ipotizzano una minore fertilità nei prossimi decenni e l'assenza di immigrazione, mostrano una dinamica della popolazione e della relativa composizione per età notevolmente diversa. Alla fine del periodo in esame la popolazione complessiva risulterebbe inferiore di circa 8 milioni di persone; la gran parte della differenza sarebbe riconducibile in misura pressoché uguale agli effetti delle due variabili sopra citate, ossia la fertilità e l'immigrazione. Poiché entrambi gli effetti determinano una crescita più lenta nella popolazione attiva, i tassi di dipendenza tendono a essere più elevati. Questi risultati scontano un certo grado di incertezza derivante dalla particolare lunghezza del periodo di osservazione; essi indicano nondimeno che se nei prossimi anni il tasso di fertilità non dovesse aumentare come previsto, o se il tasso di immigrazione fosse inferiore, la portata dello *shock* demografico potrebbe essere più vasta.

### **Quadro di riferimento istituzionale del sistema pensionistico italiano**

In Italia, i sostegni al reddito per le persone anziane si basano principalmente su un modello di assicurazione obbligatoria sulla vecchiaia, che prevede forme di assistenza anche ai superstiti e agli invalidi. Il sistema copre la maggioranza della popolazione attiva ed è gestito dallo Stato attraverso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) per il settore privato e l'INPDAP per gli impiegati pubblici; trattandosi di una struttura pubblica a ripartizione, essa prevede che le pensioni siano pagate coi contributi effettivamente versati dalla popolazione attiva. Esistono inoltre schemi integrativi (talvolta a capitalizzazione) che coprono circa il 7 per cento dei lavoratori<sup>42</sup> e sono prevalentemente concentrati nei settori bancario, assicurativo e dei giornalisti. A livello di previdenza complementare, si trovano fondi pensione individuali ("aperti") o di categoria ("chiusi"), generalmente a capitalizzazione e con partecipazione su base volontaria, a meno che non si sostituiscano al sistema pubblico come avviene in alcune banche e istituzioni finanziarie. La riforma del 1995 (cfr. più oltre) aveva cercato di intensificare il ruolo di questo secondo livello di previdenza complementare, ma ha avuto finora un successo limitato. Le attuali proposte per rafforzare le pensioni integrative includono la trasformazione degli accantonamenti per indennità di fine rapporto (TFR, attualmente a carico degli impiegati, che li versano in un fondo gestito dai datori di lavoro) in fondi pensione su base volontaria. Infine, i lavoratori possono sottoscrivere forme di risparmio previdenziale a carattere individuale con istituzioni finanziarie private (fondi pensione "aperti").

### ***Pensioni e contribuzioni***

Per ciò che concerne più specificamente il sistema pubblico, le prestazioni pensionistiche e le norme sulla maturazione del diritto alla pensione erano alquanto diverse prima delle riforme, a seconda che i lavoratori fossero dipendenti o autonomi, pubblici o privati (*Tav. 27*). In generale, i benefici erano basati sullo stipendio medio degli ultimi cinque anni per i lavoratori dipendenti del settore privato, con erogazioni mensili che raggiungevano un massimo dell'80 per cento circa dello stipendio per un lavoratore con 40 anni di contributi<sup>43</sup>; le pensioni erano indicizzate ai salari minimi contrattuali. Le pensioni per i lavoratori autonomi erano meno generose (venivano calcolate con la stessa procedura adottata per il lavoro dipendente, ma si basavano sui redditi degli ultimi dieci anni); va peraltro rilevato che i contributi pagati dai lavoratori autonomi erano considerevolmente più bassi. Il calcolo per i dipendenti del settore pubblico veniva effettuato sulla base dell'ultimo stipendio e, generalmente, veniva loro accordata una promozione poco prima del collocamento a riposo.

Una caratteristica saliente del sistema italiano sono state le norme sulle pensioni di anzianità, che conferivano ai lavoratori dipendenti e ai lavoratori autonomi del settore privato il diritto al collocamento in pensione dopo soli 35 anni di contributi, indipendentemente dall'età a cui si era iniziato a lavorare. Ad esempio, una persona che era entrata nel mondo del lavoro all'età di 16 anni poteva ottenere il trattamento di quiescenza intorno ai cinquant'anni con una indennità mensile pari a poco meno del 70 per cento del suo ultimo stipendio. Nel settore pubblico il pensionamento era possibile anche prima: 20 anni di contributi per gli uomini e 15 per le donne con figli a carico. Poiché i benefici pensionistici non venivano adeguati su base attuariale per tener conto del fatto che l'erogazione poteva estendersi su un periodo più lungo, i lavoratori potevano incrementare di molto il loro "patrimonio pensionistico" (la somma di tutte le indennità percepite nel periodo di pensionamento) scegliendo il collocamento anticipato. Vi erano fortissimi incentivi a prepensionarsi nel caso di licenziamenti di persone con difficoltà a reinserirsi nel mondo del lavoro. A ciò si aggiungeva, prima della riforma del 1984, un generalizzato abuso delle pensioni di invalidità. In tal modo, sebbene l'età massima pensionabile per i dipendenti privati fosse fissata a 60 anni per gli uomini e 55 per le donne (65 per gli uomini e 60 per le donne nel lavoro autonomo e 65 anni per i dipendenti pubblici, a prescindere dal sesso), vi era un massiccio ricorso ai prepensionamenti, che ha elevato i costi complessivi legati alle pensioni (*Riquadri 7 e 8*).

Il sistema pensionistico pubblico era quindi molto generoso: i pensionati italiani hanno anzi beneficiato di uno dei più alti tassi di sostituzione nell'area dell'OCSE per le pensioni di vecchiaia (*Tav. 28*)<sup>44</sup>. In combinazione con lo *shock* demografico descritto poc'anzi, tale generosità del sistema avrebbe condotto, in assenza di riforme, a bruschi aumenti nella spesa pensionistica nei prossimi cinquant'anni.

Tavola 27. Le riforme del sistema pensionistico italiano negli anni novanta

	Prima del 1992	Amato (1992)	Dini (1995)	
	<p>Dipendenti privati</p> <p>65</p> <p>Crescita dei salari</p> <p>35</p> <p>20 per gli uomini (2,2 per il personale degli Enti locali)</p> <p>15 per le donne con figli a carico (20 per il personale delle amministrazioni comunali)</p> <p>60 per cento al coniuge, 20 per cento a ciascun figlio a carico, 40 per cento a ciascun figlio a carico in assenza del coniuge (non oltre il 100 per cento)</p> <p>2 per cento dello stipendio pensionabile per ciascun anno di lavoro</p> <p>Media degli stipendi degli ultimi cinque anni</p> <p>Ultima mensilità degli ultimi dieci anni</p>	<p>Dipendenti privati e lavoratori autonomi</p> <p>65 per gli uomini/ 60 per le donne'</p> <p>Infrazione</p> <p>20'</p> <p>Crescenti per i dipendenti pubblici'</p> <p>60 per cento al coniuge, 20 per cento a ciascun figlio a carico, 40 per cento a ciascun figlio a carico in assenza del coniuge (non oltre il 100 per cento)</p> <p>2 per cento dello stipendio pensionabile per ciascun anno di lavoro</p> <p>Media dei redditi percepiti lungo tutto l'arco della vita lavorativa</p> <p>Rivalutazione annua dell'1 per cento'</p>	<p>Lavoratori con meno di 18 anni di contributi alla fine del 1995</p> <p>65 per gli uomini e 60 per le donne'</p> <p>5, se la pensione è pari ad almeno 1,2 volte la pensione minima sociale'</p> <p>57 anni di età e 35 anni di contributi, ovvero 40 anni di contributi'</p> <p>57 anni di età e 35 anni di contributi, ovvero 40 anni di contributi'</p> <p>Le percentuali precedenti (Amato e pre-Amato) vengono gradualmente ridotte nel caso in cui il reddito totale del supenite superi un determinato ammontare'</p> <p>La pensione si calcola con il metodo contributivo</p> <p><math>P = ct \times M</math></p> <p>dove:</p> <p>ct = coefficiente di conversione;</p> <p>M = totale dei contributi accumulati durante l'intera vita lavorativa e capitalizzati sulla base di una media mobile della crescita del PIL su cinque anni.</p> <p>WI e W2 = stipendi di riferimento;</p> <p>CI e C2 = anni di contribuzione prima del 1992.</p> <p>a) Per le contribuzioni prima mensili per i dipendenti pubblici e la media degli ultimi 5 e 10 anni rispettivamente per i dipendenti privati e i lavoratori autonomi;</p> <p>b) per le contribuzioni dopo il 1992 (C2), W2 rappresenta la media degli stipendi dipendenti privati e i lavoratori autonomi;</p>	<p>Lavoratori con almeno 18 anni di contributi alla fine del 1995</p> <p>Lavoratori assunti dopo il 1996</p> <p>65 per gli uomini e 60 per le donne'</p> <p>Infrazione</p> <p>20'</p> <p>57 anni di età e 35 anni di contributi, ovvero 40 anni di contributi'</p> <p>La pensione (P) viene calcolata utilizzando il metodo contributivo.</p> <p><math>P = 2\% \times (C1 \times W1 + C2 \times W2)</math></p> <p>dove:</p> <p>WI e W2 = stipendi di riferimento;</p> <p>CI e C2 = anni di contribuzione.</p> <p>a) Per le contribuzioni prima del 1992 (C1), WI rappresenta l'ultima mensilità per i dipendenti pubblici e la media degli ultimi 5 e 10 anni rispettivamente per i dipendenti privati e i lavoratori autonomi;</p> <p>b) per le contribuzioni dopo il 1992 (C2), W2 rappresenta la media degli stipendi dipendenti privati e i lavoratori autonomi;</p>
<p>Età di pensionamento</p> <p>Indicizzazione della pensione</p> <p>Anni minimi di contribuzione per la maturazione del diritto al trattamento di quiescenza</p> <p>Prepensionamenti e pensioni di anzianità, anni minimi di contribuzione per la maturazione del diritto al trattamento di quiescenza</p> <p>Pensioni di reversibilità</p> <p>Indennità di pensione</p> <p>Emolumenti pensionabili</p>				

Tavola 27. Le riforme del sistema pensionistico italiano negli anni novanta (segue)

Prima del 1992		Amato (1992)		Dini (1995)	
Dipendenti privati	Dipendenti pubblici	Dipendenti privati e lavoratori autonomi	Dipendenti pubblici	Lavoro dipendente e autonomo	Lavoratori con almeno 18 anni di contributi alla fine del 1995
Lavoratori autonomi		Lavoratori autonomi		Lavoratori con meno di 18 anni di contributi alla fine del 1995	Lavoratori con almeno 18 anni di contributi alla fine del 1995
				b) per le contribuzioni fra il 1983 e il 1995 (C2), WZ rappresenta lo stipendio medio riferito a un numero di anni crescente del periodo finale dell'attività lavorativa. PB=CT x M (M viene calcolato per i contributi dopo il 1995)	lavoratori privati (a partire dal 2001) e pubblici (a partire dal 2008), e degli ultimi 15 anni per i lavoratori autonomi (a partire dal 2003).

1. In crescita graduale. A pieno regime dal 2000.
2. In crescita graduale. A pieno regime dal 2001.
3. Nel 2000 1,2 volte la pensione sociale minima è pari a una somma di circa 5 140 euro.
4. La riforma Amato contemplava il requisito per il collocamento a riposo di 35 anni di contribuzione per i lavoratori con meno di 8 anni di contributi alla fine del 1992, e un graduale incremento per gli altri lavoratori.
5. Per gli individui con 35 anni di contribuzioni è previsto un aumento graduale del requisito relativo all'età minima per l'accesso alla pensione di anzianità. A seguito degli emendamenti di Prodi queste età minime sono state riviste come segue: 57 anni dal 2002 per i lavoratori dipendenti del settore privato e dal 2004 per quelli del settore pubblico; 58 anni dal 2001 per i lavoratori autonomi. La durata del periodo di contribuzione per maturare l'accesso alla pensione di anzianità (indipendentemente dall'età) è accresciuta gradualmente da 37 anni nel 2001 a 40 anni nel 2008 per i lavoratori dipendenti; per i lavoratori autonomi essa è pari a 40 anni dal 1998.
6. Secondo accertamenti condotti sui redditi, il coefficiente di riduzione è del 25% (40%, 50%) se il reddito totale è pari a 3-4 (4-5, >5) volte la pensione minima annua.
7. Estensione graduale all'intera vita lavorativa per coloro che hanno meno di 15 anni di contributi al 31 dicembre 1992. Per coloro che hanno più di 15 anni di contributi a tale data, l'estensione degli emolumenti pensionabili è stata gradualmente aumentata a 10 anni per i lavoratori dipendenti e a 15 anni per i lavoratori autonomi.

Fonti: OCSE; Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

L'Italia presenta uno dei più elevati cunei fiscali dei paesi dell'OCSE, e i contributi per il sostegno al reddito di coloro che cessano l'attività lavorativa ne costituiscono una componente importante. Il finanziamento del sistema pensionistico nazionale nel settore privato proviene da tre fonti:

- per i dipendenti del settore privato, i datori di lavoro versano il 23,8 per cento delle retribuzioni. L'assicurato paga l'8,89 per cento se percepisce un reddito annuo pari o inferiore a Lit. 63 054 000 (1,7 volte il reddito del lavoratore tipo), e il 9,9 per cento nel caso di redditi superiori a questo importo e fino a un

Tavola 28. **Tassi attesi di sostituzione della popolazione anziana nei paesi dell'OCSE<sup>1</sup>**  
(in percentuale)

	1995
Stati Uniti	56,0
Giappone	52,1
Germania	55,0
Francia	64,8
<b>Italia</b>	<b>70,0</b>
Regno Unito	49,8
Canada	51,6
Australia	40,9
Austria	79,5
Belgio	67,5
Danimarca	56,2
Finlandia	60,0
Grecia	120,0
Irlanda	39,7
Islanda	93,0
Lussemburgo	93,2
Norvegia	60,0
Nuova Zelanda	61,3
Paesi Bassi	45,8
Polonia	53,7
Portogallo	82,6
Repubblica Ceca	53,2
Spagna	100,0
Svezia	74,4
Svizzera	49,3
Ungheria	54,6
Media dei paesi indicati	64,8

1. Le cifre si riferiscono a tassi teorici di sostituzione e sono basate sulle ipotesi riportate in Blöndal e Scarpetta (1998), *op. cit.*, riquadro III.1.

Fonte: Blöndal e Scarpetta (1998), "The retirement decision in OECD countries", *OECD Economics Department Working Paper*, n. 202.

massimo di Lit. 250 000 000 (6,6 volte). A ciò va aggiunto che i datori di lavoro in alcuni comparti dell'industria pagano speciali contributi e che in talune aree economicamente depresse i datori di lavoro sono in parte esentati dal pagamento dei contributi;

- i dipendenti del settore pubblico pagano l'8,75 per cento e il datore di lavoro — lo Stato, in questo caso — il 24,2 per cento;
- i lavoratori autonomi pagano attualmente intorno al 16 per cento, ma tale percentuale verrà gradualmente aumentata fino a raggiungere il 19 per cento nel 2014.

Ciò rappresenta la parte preponderante del cuneo fiscale sul lavoro (cfr. Capitolo II). È lo Stato a coprire per intero il costo delle indennità per le persone prive di mezzi di sostentamento, così come i disavanzi relativi al sistema pubblico.

### Riquadro 7. Gli schemi di sostegno al reddito per le persone anziane

#### Il sistema pensionistico pubblico

In Italia il sistema pensionistico pubblico (INPS e INPDAP) comprende tutte le persone occupate (inclusi i lavoratori autonomi). È un sistema che sfugge a una precisa classificazione in quanto deriva da una combinazione di schemi, più che da un disegno unificato. Esistono istituti speciali per i dirigenti d'industria, i liberi professionisti, gli impiegati del settore ferroviario, le aziende di pubblici servizi, i lavoratori del trasporto aereo, i giornalisti, il pubblico impiego, i lavoratori autonomi dell'agricoltura e dell'artigianato, i commercianti. Gli schemi principali, in termini di iscritti, sono (dati riferiti al 1997):

- il Fondo pensione lavoratori dipendenti del settore privato (FPLD), gestito dall'INPS, che annovera 11 milioni di lavoratori in attività di servizio ed eroga 10,2 milioni di pensioni. Esso rappresenta il 58 per cento di tutte le pensioni e il 56 per cento dei contributi versati;
- lo schema dei dipendenti pubblici, che fa capo all'INPDAP, per un totale del 17 per cento dei contributi e del 12,5 per cento delle pensioni;
- il fondo dei lavoratori autonomi (INPS), che rappresenta il 21 per cento dei contributi e il 23,4 per cento delle pensioni;
- altri istituti — che non rientrano né sotto l'INPS né sotto l'INPDAP (ad esempio, liberi professionisti, medici, impiegati del settore ferroviario e delle imprese di pubblica utilità) — per un totale del 6 per cento dei contributi e del 4 per cento delle pensioni.

Tutti i sistemi erogano pensioni a titolo di vecchiaia, invalidità e superstiti. La partecipazione è obbligatoria e le pensioni sono collegate al reddito, eccezione fatta per una minima componente redistributiva rappresentata dalle pensioni sociali minime.

### Riquadro 8. Alcune caratteristiche del sistema prima della riforma

Agli inizi degli anni novanta, i benefici pensionistici e le norme per acquisire il diritto alla pensione erano alquanto diversi, a seconda che il lavoratore fosse dipendente, privato o pubblico, ovvero autonomo (cfr. *Tav. 28*). Le pensioni erano basate sull'ultimo stipendio per gli impiegati pubblici, e sulla media degli ultimi cinque anni per il settore privato. L'età pensionabile variava sostanzialmente tra i diversi gruppi, dai 65 anni per il pubblico impiego ai 55 anni per le donne impiegate nel settore privato. I dipendenti pubblici, tuttavia, potevano accedere al pensionamento anticipato con soli vent'anni di contributi, mentre per ottenere la pensione di anzianità nel settore privato occorrevano 35 anni di servizio. In entrambi i casi non erano previsti aggiustamenti per tener conto del fatto che i prepensionati ricevevano la pensione per un periodo più lungo rispetto a coloro che si erano collocati a riposo all'età pensionabile ufficiale. Benché il sistema non sia stato pienamente integrato e armonizzato, le riforme degli anni novanta hanno eliminato talune importanti disparità tra i vari gruppi. Le modifiche vengono attuate su un lungo intervallo di tempo, sebbene l'*accordo Prodi* ne abbia accelerato il ritmo (cfr. più oltre).

Il reddito di base (reddito pensionabile) utilizzato per calcolare le pensioni nel settore privato differiva tra le varie categorie di impiegati, mentre le pensioni pubbliche e quelle dei lavoratori autonomi erano calcolate moltiplicando il 2 per cento del reddito pensionabile per ogni anno di servizio (*Tav. 27*). Le pensioni erano indicizzate ai salari minimi contrattuali.

Il sistema pensionistico erogava inoltre indennità a titolo di invalidità e superstiti. Nel 1998, circa il 10 per cento dei pensionati era titolare di una pensione di invalidità.

Aggiungendo tali poste a quelle del trattamento di fine rapporto (cfr. più oltre), il costo complessivo del sistema previdenziale si aggira intorno al 40 per cento della spesa per redditi da lavoro<sup>45</sup>.

### **Le riforme degli anni novanta**

Di fronte alla prospettiva di un crescente squilibrio fiscale, il Governo Amato prima e il Governo Dini poi hanno introdotto due riforme del sistema pensionistico, rispettivamente nel 1992 e nel 1995. Ulteriori aggiustamenti per accelerare l'introduzione di taluni aspetti delle riforme precedenti sono stati varati dal Governo Prodi nel 1997. Questi provvedimenti hanno trasformato l'assetto complessivo del sistema, riducendone significativamente i problemi. Nella presente sezione vengono descritte le riforme sottolineando, in particolare, le modifiche che hanno condotto a un sistema meno permissivo e l'impatto sugli incentivi al prepensionamento. Vengono infine indicate le possibili aree in cui potrebbero essere introdotti ulteriori aggiustamenti. Le tre misure vengono descritte con maggiore livello di approfondimento nel *Riquadro 9*. In sintesi:

- con la *riforma Amato* del 1992 è stata modificata la base di calcolo delle pensioni, includendovi i redditi percepiti durante l'intera vita lavorativa (invece di quelli



degli ultimi cinque o dieci anni), ed è stata introdotta l'indicizzazione delle indennità di pensione ai prezzi e non ai salari minimi<sup>46</sup>; la riforma ha anche avviato la graduale abolizione degli schemi di favore per il pubblico impiego e dei trattamenti differenziati per i dipendenti privati e i lavoratori autonomi. L'età massima pensionabile avrebbe dovuto aumentare progressivamente a 60 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini. I lavoratori con 15 anni di contributi sono stati esclusi dalla riforma, eccezion fatta per le norme relative all'indicizzazione;

- la *riforma Dini* del 1995 ha modificato l'architettura di base del sistema, innalzando ulteriormente la sua sostenibilità nel lungo termine. Il totale dei benefici pensionistici percepiti da un singolo nel corso del suo collocamento a riposo doveva essere direttamente collegato ai contributi nominali versati durante la vita lavorativa (cfr. *Riquadro 9*). Ciò nondimeno, il nuovo sistema permetteva il pensionamento anticipato all'età di 57 anni<sup>47</sup>, anche se le relative prestazioni dovevano essere ridotte in modo da tener conto del più lungo periodo di erogazione, mantenendo in tal modo la correlazione tra il complesso delle pensioni ricevute e i contributi versati (regime contributivo). Così, i prepensionati avrebbero percepito indennità sensibilmente inferiori a quelle corrisposte prima della riforma Amato. I contributi pensionistici sarebbero stati indicizzati alla crescita del PIL, rendendo il sistema più sensibile alla sua capacità di autofinanziarsi;
- l'*accordo Prodi* del 1997 non ha modificato ulteriormente le modalità di calcolo delle prestazioni pensionistiche, ma ha introdotto l'armonizzazione dei regimi pensionistici dei settori pubblico e privato. L'età minima necessaria per ottenere una pensione di anzianità con 35 anni di contributi (57 anni) è stata anticipata al 2002 per i dipendenti privati e al 2004 per quelli pubblici (in luogo del 2008 per l'insieme del lavoro dipendente). Sono stati inoltre aumentati i contributi previdenziali a carico dei lavoratori autonomi.

*Il periodo di transizione e il sistema pro-rata.* Solo i lavoratori che hanno iniziato l'attività nel 1996 rientrano interamente nella riforma Dini. Per ciò che concerne gli altri lavoratori, a meno che non optino per il nuovo regime, le loro pensioni sono calcolate come segue:

- per i lavoratori che avevano più di 18 anni di contribuzione alla fine del 1995, le indennità di pensione sono calcolate sulla base del sistema pre-Amato "modificato". Si tratta di un sistema modificato nel senso che le pensioni rimosse sono indicizzate ai prezzi (piuttosto che ai salari) e che sono previsti incrementi graduali dell'età minima pensionabile e dei requisiti contributivi sia per le pensioni ordinarie sia per le pensioni di anzianità. In tal modo questi individui sono in parte soggetti alle riforme Amato.

## Riquadro 9. Riforme del sistema pensionistico italiano negli anni novanta

Precedentemente alle riforme, il sistema pensionistico italiano era caratterizzato da norme diverse per gli impiegati dei settori pubblico e privato, le pensioni erano indicizzate alla crescita dei salari e l'accesso al pensionamento anticipato (sotto forma di pensione di anzianità) era agevole. L'Italia ha introdotto tre serie di riforme del sistema previdenziale nel corso degli anni novanta: nel 1992 (Amato), nel 1995 (Dini) e nel 1997 (Prodi). Le prime due riforme hanno profondamente mutato l'architettura del sistema, mentre l'ultima misura ha influito principalmente sulla rapidità di attuazione delle riforme precedenti. I provvedimenti erano volti a contenere la spesa pensionistica futura, assicurare la sostenibilità del sistema nel lungo periodo e ridurre le disparità fra le diverse categorie di lavoratori. Essi hanno influito sulle modalità di calcolo e sull'indicizzazione delle pensioni, sull'accesso al pensionamento anticipato e sull'età minima pensionabile.

### 1. La riforma Amato (1992)

L'obiettivo di questa prima riforma era di assicurare una immediata sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico riducendone l'onere relativo. L'elemento centrale suscettibile di produrre un impatto immediato sul costo del sistema era l'indicizzazione delle pensioni ai prezzi al consumo anziché ai salari minimi. Altre importanti modifiche sono state:

- l'allungamento del periodo cui rapportare il reddito medio utilizzato per il calcolo delle pensioni all'intera vita lavorativa, e non più agli ultimi anni di servizio;
- un innalzamento dei requisiti minimi per aver titolo alle pensioni di anzianità;
- una graduale abolizione delle disposizioni di favore per i lavoratori del settore pubblico;
- il progressivo incremento dell'età pensionabile dai 60 anni per gli uomini e 55 anni per le donne ai 65 e 60 anni rispettivamente (per i lavoratori del settore pubblico l'età pensionabile è rimasta invariata a 65 anni).

I lavoratori che avevano maturato quindici anni di contributi nel 1992 non sono rientrati nelle nuove disposizioni, ad eccezione delle norme relative all'indicizzazione. In parte per queste ragioni, la riforma non presentava la caratteristica di sostenibilità nel lungo periodo, e nel 1995 sono stati introdotti nuovi provvedimenti.

### 2. La riforma Dini (1995)

La riforma ha introdotto una sostanziale modifica nella struttura e nel disegno istituzionale del sistema pensionistico italiano, tesa a migliorare la sostenibilità fiscale nel lungo termine e gli incentivi sul mercato del lavoro. Il cambiamento più radicale è rappresentato dal passaggio da un regime a "prestazione definita" a uno di "contribuzione nozionale definita" combinato con una rendita (cfr. *Allegato IV* per ulteriori dettagli). L'aspetto principale di tale modifica è il collegamento fra le contribuzioni versate nell'arco dell'intera vita lavorativa del dipendente e la somma delle indennità percepibili durante il collocamento a riposo. Ogni individuo è intestatario di un "conto" su cui vengono accantonati i "contributi" in ragione del 33 per cento del reddito per i lavoratori dipendenti e del 20 per cento per quelli autonomi. I contributi per ciascun anno vengono indicizzati a una media mobile del PIL su cinque anni.

### Riquadro 9. Riforme del sistema pensionistico italiano negli anni novanta (*segue*)

All'atto del pensionamento, che può essere richiesto all'età di 57 anni, la somma dei contributi (rivalutata in base al PIL) viene moltiplicata per un "coefficiente di trasformazione" e la pensione corrispondente varia in funzione dell'età del collocamento a riposo<sup>2</sup>. In altri termini, per assicurare che il valore totale delle indennità accumulate (scontate per la crescita del PIL reale) equivalga ai contributi versati (rivalutati in base a una media mobile della crescita nominale del PIL su cinque anni), sono state ridotte le pensioni di coloro che si collocano a riposo anticipato in virtù del più lungo periodo di erogazione (ipotizzando che tutti gli individui abbiano, al momento del pensionamento, la stessa aspettativa di vita). I "coefficienti di trasformazione", descritti nella legge, sono stati stabiliti sulla base di accordi con le Organizzazioni sindacali. Pur tenendo conto della durata presunta della vita dei nuovi pensionati al momento del collocamento a riposo e di un fattore di sconto (pari a una stima della crescita del PIL fissata all'1,5 per cento), non sono previsti ulteriori aumenti dei coefficienti di trasformazione per i lavoratori che si pensionano dopo i 65 anni di età.

La riforma Dini ha inoltre inasprito le condizioni sulle pensioni di anzianità, di invalidità e superstiti, e allargato la base contributiva.

Come notato nel testo, queste modifiche vengono attuate con molta gradualità.

### 3. L'accordo Prodi (1997)

Poiché gli effetti della riforma Dini non erano sufficienti a raggiungere l'obiettivo a breve di una stabilizzazione della spesa pensionistica in percentuale del PIL, nel novembre del 1997 il Governo Prodi ha introdotto alcuni emendamenti, fra i quali:

- un'accelerazione dell'armonizzazione dei regimi pensionistici dei settori privato e pubblico;
- l'incremento graduale fino al 19 per cento dei tassi di contribuzione per i lavoratori autonomi;
- un inasprimento delle condizioni che regolano l'accesso alle pensioni di anzianità (cfr. *Allegato IV*). Ne sono esclusi il personale operaio ed equiparato, coloro che hanno iniziato a lavorare fra i 14 e i 18 anni di età e i lavoratori in Cassa integrazione guadagni;
- l'armonizzazione delle norme concernenti sistemi agevolati — e in particolare piloti, magistrati, docenti universitari, dipendenti della Banca d'Italia e della Consob — con quelle vigenti per gli impiegati del settore privato in termini di tassi di contribuzione, coefficienti di rendimento e criteri di ammissibilità alle pensioni di anzianità.

<sup>1</sup> Va rilevato che i contributi sono nozionali e rappresentano soltanto un metodo contabile per stabilire la base di calcolo delle pensioni. I tassi effettivi di contribuzione potrebbero aumentare a seconda del costo dell'esistente sistema (specie durante il periodo di transizione) e del modo in cui esso è finanziato.

<sup>2</sup> Gli attuali coefficienti variano da 0,0472 per il pensionamento all'età di 57 anni a 0,06136 per quello a 65 anni. Pertanto, se i contributi cumulativi di un individuo nell'arco della sua vita lavorativa fossero Lit. 700 milioni all'età di 57 anni, la pensione annua nel caso di collocamento a riposo a tale età sarebbe pari a 700 000 000 moltiplicato 0,0472.

- per ciò che concerne i lavoratori con meno di 18 anni di contribuzione, le loro indennità di pensione sono calcolate in base alle pensioni che sarebbero state percepite secondo i tre sistemi (pre-Amato modificato, Amato e Dini), ponderandole per il numero di anni di versamenti effettuati in ciascun regime. Si tratta, quest'ultimo, del cosiddetto sistema "pro-rata".

### ***Generosità del sistema e incentivi al pensionamento***

È difficile individuare con precisione quali incentivi si presenteranno ai lavoratori al raggiungimento dell'età pensionabile a causa delle lunghe fasi di transizione delle riforme che si sono succedute e dell'insieme di regimi che saranno contestualmente in vigore nei prossimi decenni. Va rilevato che alla quasi totalità di quanti si collocheranno in pensione entro il 2015 circa si applicheranno le disposizioni modificate del vecchio sistema (cfr. sopra), e tali disposizioni continueranno a gravare pesantemente sul calcolo dei benefici anche per qualche tempo dopo quell'anno. Alla fine del 1995 il 45 per cento degli occupati (lavoro dipendente e autonomo) aveva almeno diciotto anni di contributi.

Due fattori sono destinati a influire sulle decisioni di pensionamento: l'ammontare delle prestazioni pensionistiche e la maggiore o minore "neutralità attuariale" del sistema pensionistico. Quest'ultimo viene definito neutrale dal punto di vista attuariale se il valore del patrimonio di pensione di un individuo (ossia il valore attuale delle pensioni che verranno complessivamente percepite durante il collocamento a riposo) resta invariato indipendentemente dall'età del pensionamento. Il grado di "neutralità attuariale" del sistema riguardo alle decisioni di pensionamento rappresenta un indicatore chiave per la valutazione degli incentivi. La *Tavola 29* presenta indicatori della generosità del sistema e degli incentivi a collocarsi in pensione per lavoratori ipotetici che abbiano iniziato l'attività lavorativa all'età di 22 anni, in termini lordi (prima dell'imposizione) sotto forma di i) tassi di sostituzione (benefici pensionistici maturati in rapporto ai proventi dell'ultimo anno di lavoro); ii) tassi di accumulazione (aumenti o diminuzioni del patrimonio di pensione rispetto a un ulteriore anno di contribuzioni); iii) imposta implicita sugli emolumenti percepiti durante l'anno ulteriore (la perdita o l'incremento di pensione in rapporto a quanto guadagnato durante tale anno). Laddove l'aliquota fiscale è positiva e il tasso di accumulazione negativo<sup>48</sup>, il sistema propende *ceteris paribus* per il pensionamento anticipato, giacché il patrimonio di pensione diminuisce all'aumentare degli anni di servizio.

La *Tavola 29* presenta i risultati per ognuno dei tre sistemi pre-Amato, Amato e Dini presi singolarmente e operanti a pieno regime (l'accordo Prodi non viene valutato separatamente in quanto non ha introdotto modifiche nelle modalità di calcolo delle pensioni). Se da un lato i risultati differiscono a seconda del nucleo familiare, del

Tavola 29. **Indennità di pensione e incentivi al pensionamento nei tre sistemi a pieno regime**

Età di pensionamento	Inizio ultimo anno di lavoro	Anni di contribuzioni	Tassi di sostituzione			Tassi di accumulazione			Imposta implicita		
			Pre-Amato	Amato	Dini	Pre-Amato	Amato	Dini	Pre-Amato	Amato	Dini
Singoli lavoratori											
56	55	34	65	58		-0,029	-0,033		0,487	0,383	
57	56	35	67	59	51	-0,033	-0,037	-0,008	0,519	0,406	0,078
58	57	36	69	61	54	-0,037	-0,041	-0,011	0,550	0,428	0,095
59	58	37	71	62	57	-0,041	-0,046	-0,012	0,580	0,451	0,105
60	59	38	73	64	60	-0,046	-0,052	-0,013	0,609	0,473	0,113
61	60	39	75	65	64	-0,051	-0,058	-0,016	0,636	0,494	0,135
62	61	40	77	66	67	-0,085	-0,066	-0,019	0,987	0,515	0,154
63	62	41	77	68	71	-0,094	-0,075	-0,023	0,972	0,536	0,177
64	63	42	77	69	75	-0,104	-0,086	-0,026	0,958	0,556	0,193
65	64	43	77	70	80	-0,116	-0,099	-0,098	0,944	0,576	0,681
66	65	44	77	72	82						
Coppia con un lavoratore nell'ipotesi in cui l'uomo muoia a 80 anni e la moglie gli sopravviva altri quattro anni con la pensione di reversibilità											
56	55	34	65	58		-0,024	-0,027		0,436	0,341	
57	56	35	67	59	51	-0,027	-0,031	-0,002	0,469	0,364	0,015
58	57	36	69	61	54	-0,030	-0,034	-0,003	0,501	0,387	0,029
59	58	37	71	62	57	-0,033	-0,038	-0,004	0,532	0,409	0,035
60	59	38	73	64	60	-0,037	-0,043	-0,004	0,561	0,430	0,038
61	60	39	75	65	64	-0,041	-0,048	-0,006	0,590	0,451	0,055
62	61	40	77	66	67	-0,074	-0,053	-0,008	0,987	0,472	0,070
63	62	41	77	68	71	-0,080	-0,060	-0,010	0,972	0,493	0,087
64	63	42	77	69	75	-0,087	-0,068	-0,011	0,958	0,513	0,096
65	64	43	77	70	80	-0,096	-0,077	-0,083	0,944	0,533	0,681
66	65	44	77	72	82						

*Nota:* Calcolati prendendo come riferimento un individuo nato il 1° gennaio e che inizia a lavorare a 22 anni, aumenti stipendiali del 2 per cento annuo in termini reali e un PIL reale all'1,5 per cento. Il tasso di sostituzione è il valore della pensione in percentuale dell'ultimo stipendio percepito, indipendentemente dall'età di pensionamento. Il tasso di accumulazione è l'incremento (+) o il decremento (-) percentuale di patrimonio pensionistico derivante da un anno aggiuntivo di lavoro. Il patrimonio pensionistico è definito come il valore attuale del flusso di pensione dal momento del collocamento in quiescenza fino al decesso del pensionato. Il flusso di pensione per ciascuna età di collocamento a riposo è stato calcolato sulla base dei contributi accantonati e dei coefficienti di trasformazione (che considerano l'età presunta del decesso). L'imposta implicita sull'anno aggiuntivo di lavoro rappresenta la variazione di patrimonio pensionistico rispetto agli stipendi che sarebbero stati percepiti in tale anno (il dato è pertanto stimato). Un valore positivo indica una diminuzione del patrimonio pensionistico. Nel sistema Dini l'età minima di pensionamento è fissata a 57 anni, e non sono previsti aggiustamenti attuariali sulle pensioni dopo i 65 anni di età; di conseguenza, a partire da tale soglia si produce un netto incremento dell'imposta implicita.

*Fonte:* OCSE.

profilo stipendiale e dei tassi di crescita della produttività e del PIL<sup>49</sup>, essi mostrano nondimeno che i tassi di sostituzione sono significativamente più bassi per tutte le età nella riforma Amato e per quelle di quanti si collocheranno a riposo prima dei 62 anni nella riforma Dini. Inoltre, poiché quest'ultima riforma prevede una correzione

attuariale dei benefici, questi crescono per ogni ulteriore anno di lavoro più rapidamente nel sistema Dini che non nei due sistemi precedenti. Si nota una differenza particolarmente ampia nelle indennità per coloro che si collocano in pensione prima dei 60 anni. I minori tassi di sostituzione dovrebbero incoraggiare i lavoratori a rinviare il pensionamento.

Anteriormente alla riforma Amato vi erano fortissimi incentivi a pensionarsi, come mostrano i relativi tassi di accumulazione e le aliquote fiscali implicite; le simulazioni indicano che un ulteriore anno di lavoro si traduceva in una riduzione nel patrimonio di pensione equivalente al 50-90 per cento delle imposte pagate sugli stipendi percepiti in quell'anno. Queste percentuali, unitamente all'elevata entità delle pensioni mediamente corrisposte, spiegano almeno in parte il forte ricorso al prepensionamento. Con la riforma Dini l'imposta implicita sugli stipendi di un ulteriore anno di lavoro si riduce significativamente fino all'età di 65 anni; a partire da quel momento, essa riprende a crescere in modo brusco, poiché per i lavoratori che si collocano in pensione a quella età non vengono calcolati ulteriori aggiustamenti attuariali<sup>50</sup>. Per le età fra i 57 e i 65 anni, il sistema Dini a piena operatività è stato concepito, in linea di principio, in maniera tale da essere neutrale rispetto alle decisioni di pensionamento. Il risultato effettivo, tuttavia, varierà a seconda che i coefficienti di trasformazione tengano adeguatamente conto dell'aspettativa di vita e di altri fattori (come la presenza di un superstite e la sua aspettativa di vita)<sup>51</sup>. Pur calcolando con esattezza questi ultimi, le stime relative alla neutralità dipenderanno dalla metodologia di calcolo utilizzata e dal tasso di riduzione temporale ipotizzato (cfr. *Allegato IV*). Inoltre le stime differiranno a seconda della tipologia familiare, poiché una unica serie di coefficienti di trasformazione viene applicata all'intera casistica. Stime condotte dal Ministero del Tesoro su un campione di famiglie indicano che gli attuali coefficienti di trasformazione determinano un sistema ampiamente neutrale. Sulla base di una metodologia di calcolo leggermente diversa da quella utilizzata dal Tesoro, la *Tavola 29* considera due differenti tipologie di individui: un singolo che vivrà fino a 80 anni (pari all'aspettativa media di vita a 60 anni in Italia) e uno sposato che vivrà fino a 80 anni con un coniuge superstite che gli sopravviverà altri quattro anni (pari alla differenza nell'aspettativa media di vita tra uomini e donne a 60 anni). Per entrambi questi nuclei familiari i risultati confermano approssimativamente la neutralità del sistema, sebbene permanga un leggero incentivo al pensionamento anticipato<sup>52</sup>.

Nondimeno, le spinte al prepensionamento rimarranno forti almeno fino al 2015 circa, poiché fino a quell'anno coloro che avevano più di 18 anni di contributi nel 1996 continueranno a beneficiare della versione modificata del sistema vigente anteriormente alla riforma. In aggiunta a ciò, l'accesso alle pensioni di anzianità prima dei 57 anni rimarrà in vigore fino al 2008, seppure in misura ridotta. La formula continuerà pertanto a incoraggiare il pensionamento anticipato, quantunque l'incentivo verrà fortemente ridotto allorché il sistema entrerà a pieno regime. Anche i minori

tassi di sostituzione per i prepensionati dovrebbero spingere a ritardare il collocamento a riposo. Dopo il 2015 si verificherà un significativo miglioramento (*Tav. 30*). In termini di tassi di accumulazione e di aliquote fiscali implicite per l'anno aggiuntivo di lavoro, per coloro che si pensioneranno intorno al 2020-2030, le cui indennità di pensione verranno calcolate con il sistema "pro-rata", la situazione sarà analoga a un sistema Dini in pieno regime.

Tavola 30. **Indennità di pensione e incentivi al pensionamento nel sistema pro-rata<sup>1,2</sup>**

Età di pensionamento	Inizio ultimo anno di lavoro	Anni di contribuzione	Tassi di sostituzione		Tassi di accumulazione		Imposta implicita	
			Caso 1	Caso 2	Caso 1	Caso 2	Caso 1	Caso 2
56	55	34	56	51				
57	56	35	57	53	-0,019	-0,013	0,201	0,122
58	57	36	60	55	-0,022	-0,015	0,223	0,140
59	58	37	62	58	-0,025	-0,017	0,240	0,152
60	59	38	64	61	-0,028	-0,019	0,256	0,163
61	60	39	67	64	-0,032	-0,022	0,280	0,184
62	61	40	70	68	-0,047	-0,028	0,397	0,220
63	62	41	73	71	-0,052	-0,032	0,411	0,241
64	63	42	75	75	-0,058	-0,035	0,422	0,257
65	64	43	78	79	-0,054	-0,046	0,365	0,315
66	65	44	80	81				

Nota: Per chiarimenti, cfr. *Tavola 29*.

1. Caso 1: lavoratore che inizia l'attività a 22 anni e che nel 1995 ha versato quindici anni di contributi. Caso 2: cinque anni di contributi al 1995. Il lavoratore avrà pertanto 62 anni nel 2020 nel caso 1 e nel 2030 nel caso 2.

2. I tassi di accumulazione e l'imposta implicita si riferiscono a un lavoratore che muore all'età di 80 anni e senza reversibilità della pensione.

Fonte: OCSE.

È sempre più condivisa l'opinione secondo cui, di fronte al perdurare ancora per qualche tempo di pressioni al ribasso sui tassi di partecipazione tra i lavoratori più anziani, occorrono provvedimenti per innalzare subito l'età media effettiva di pensionamento. In virtù di benefici pensionistici in media notevolmente più bassi (specie prima dei 60 anni) e di più deboli incentivi a prepensionarsi con il sistema "pro-rata" e con la riforma Dini a pieno regime, i lavoratori dovrebbero essere incoraggiati a proseguire la loro attività. Ciò nonostante, il collocamento a riposo tra i 60 e i 65 anni può continuare a essere attraente per coloro che abbiano iniziato a lavorare intorno ai vent'anni. Il tasso di sostituzione di una persona con 40 anni di contributi e una età di poco superiore ai 60 anni è pari a circa il 70 per cento (lo stesso tasso al quale molti individui decidevano di collocarsi in pensionamento anticipato nei preesistenti regimi). Con il probabile protrarsi delle pressioni al ribasso sui tassi di partecipazione tra i lavoratori più anziani fino al 2015, accelerare l'esaurimento delle pensioni di anzianità sarebbe una prima importante misura, ma potrebbe rendersi

necessario integrarla innalzando l'età minima pensionabile. In realtà, come mostrato più oltre, un innalzamento a 65 anni di tale limite contribuirebbe notevolmente a mantenere il rapporto tra pensionati e forze di lavoro intorno ai livelli attuali, sulla base delle proiezioni demografiche di cui si è discusso in precedenza.

### ***I problemi che restano aperti dopo l'attuazione della riforma Dini***

Quattro aspetti della riforma Dini meritano un'attenta considerazione prima che il sistema entri a pieno regime. In primo luogo, sebbene i coefficienti nella loro attuale formulazione mostrino un'ampia neutralità al lordo delle imposte per i pensionamenti prima dei 65 anni, il tasso implicito aumenta bruscamente dopo tale età, a causa dell'assenza di ulteriori aggiustamenti attuariali. L'estensione dei coefficienti di trasformazione (aggiustati con la correzione attuariale) oltre i 65 anni inciterebbe i lavoratori a ritardare il collocamento a riposo. Tuttavia, poiché ciò comporterebbe un incremento *una tantum* nelle pensioni di coloro che continuerebbero in ogni caso a lavorare oltre i 65 anni, l'impatto immediato sarebbe un incremento della spesa pensionistica (cui non corrisponderebbe un aumento simmetrico nelle contribuzioni) e un differimento degli effetti positivi in termini di occupazione. Le decisioni circa i tempi di introduzione di tale modifica dovrebbero necessariamente tener conto di queste considerazioni.

In secondo luogo, come chiarito nel *Riquadro 9* e nell'*Allegato IV*, i contributi vengono capitalizzati nel periodo che intercorre tra l'anno in cui essi sono versati e il momento in cui ha luogo il pensionamento, utilizzando una media mobile su cinque anni del tasso di crescita del PIL in termini nominali. Ciò consente una certa correzione automatica del sistema previdenziale in presenza di *shock* di natura economica. Ad esempio, una decelerazione nell'aumento (o una diminuzione) della popolazione in età lavorativa, oltre a determinare a sua volta una crescita più lenta del PIL, si tradurrà in più basse prestazioni pensionistiche. Questi effetti si manifesteranno soltanto in un lungo arco di tempo, ed è improbabile che la riduzione della spesa pensionistica sia sincronizzata con lo *shock* stesso. Per contro, i coefficienti di trasformazione utilizzati per il calcolo delle indennità di pensione sono costruiti ipotizzando una crescita costante del PIL in termini reali dell'1,5 per cento nell'arco della vita residua del pensionato<sup>53</sup>. La reattività del sistema alle fluttuazioni economiche aumenterebbe se i coefficienti di trasformazione tenessero conto della prevista dinamica del prodotto potenziale, in particolare nei prossimi decenni allorché si verificherà un rapido invecchiamento della popolazione. Durante questo periodo vi sarà, *ceteris paribus*, un brusco calo della popolazione attiva e la crescita del PIL potrebbe decelerare.

Vi è la preoccupazione che l'attuale sistema non sia politicamente sostenibile in caso di un aumento dei salari reali; inoltre, la differenza in termini di reddito reale



fra vecchi e nuovi pensionati, e salariati più in generale, sta crescendo<sup>54</sup>. Nel corso del tempo questa situazione potrebbe determinare pressioni a richiedere l'adozione di misure *ad hoc* volte a incrementare il potere di acquisto delle pensioni. Tali pressioni potrebbero in teoria essere ridotte nel caso in cui il sistema prevedesse al momento del pensionamento minori tassi di sostituzione, e in seguito tassi predeterminati di crescita reale delle pensioni<sup>55</sup>. Sarebbe tuttavia necessario che a minori pensioni in termini reali nei primi anni del collocamento a riposo corrispondano aumenti del potere di acquisto negli anni successivi al pensionamento, in modo da mantenere il legame esistente tra contributi e patrimonio pensionistico. La riduzione del tasso di sostituzione al momento del collocamento a riposo avrebbe inoltre il vantaggio di incoraggiare un rinvio del pensionamento; una tale modifica, tuttavia, non è di facile adozione.

Va infine rilevato che i coefficienti di trasformazione dovrebbero essere rivisti ogni dieci anni per tener conto, in particolare, della maggiore aspettativa di vita; la legge, peraltro stabilisce unicamente i coefficienti, ma non detta regole per il loro calcolo. I criteri di aggiustamento devono essere meglio esplicitati per evitare rischi tanto sul piano politico quanto su quello discrezionale. In particolare, essi devono assicurare la neutralità del sistema rispetto alle decisioni di pensionamento e la sua sostenibilità dal punto di vista della finanza pubblica.

### ***Ostacoli agli schemi pensionistici complementari***

#### *La previdenza integrativa in Italia*

I fondi pensione privati sono stati esplicitamente riconosciuti e regolamentati dalla riforma introdotta nell'aprile del 1993. Tuttavia, gli accantonamenti a tale titolo non hanno mostrato una crescita significativa, forse in conseguenza dell'elevato livello di copertura fornito dal sistema previdenziale pubblico e dal trattamento di fine rapporto (TFR), che prevede l'erogazione di una indennità di liquidazione alle persone che lasciano l'impiego. Alla luce dell'elevato livello complessivo delle risorse accumulate in questi due sistemi, delle agevolazioni fiscali previste per il TFR (che non trovano riscontro nella normativa sui fondi pensione), del limitato margine di manovra per trasferire gli accantonamenti a titolo di TFR ai fondi pensione, nonché della resistenza dei datori di lavoro al cambiamento, non sembra forse sorprendente il mancato decollo degli schemi di previdenza integrativa. Un trattamento fiscale più favorevole per i fondi pensione, compresa l'eliminazione della doppia imposizione sui proventi ricavati dalla gestione di tali somme, è stato introdotto soltanto nel maggio del 1999<sup>56</sup>, e doveva essere reso operativo nei nove mesi successivi. Se da un lato vi è un ampio consenso sulla necessità di riformare le attuali indennità di liquidazione, dall'altro sembra incerta la posizione del Governo circa l'entità dello spostamento degli accantonamenti del TFR ai fondi pensione e il grado di concorrenza tra

le varie categorie di fondi. Dopo l'illustrazione dell'attuale sistema, in questa sezione vengono trattati i possibili ambiti di riforma.

In Italia sono consentiti due tipi di fondi pensione<sup>57</sup> ed entrambi operano quasi esclusivamente in regime di contribuzione definita. I fondi "chiusi" hanno personalità giuridica separata e godono di autonomia patrimoniale e organizzativa; essi vengono generalmente istituiti in base ad accordi comuni fra datori di lavoro e lavoratori, benché possano essere creati anche su iniziativa di una sola delle parti. Sono denominati "chiusi" in quanto circoscritti a specifici gruppi, società, categorie, aree geografiche, ecc.<sup>58</sup>. I fondi "aperti" vengono istituiti su iniziativa di banche o società d'investimento, di gestione patrimoniale e assicurative. A differenza di quelli "chiusi", questi fondi sono aperti a chiunque, a prescindere dalla categoria o società di appartenenza. Nondimeno, la partecipazione a un fondo "aperto" è possibile solo in assenza di uno specifico fondo "chiuso" per il sottoscrittore, ovvero nel caso in cui tale fondo non sia operativo<sup>59</sup>, il che limita la libera concorrenza tra fondi, collocando quelli "aperti" in posizione di svantaggio. In parte per questa ragione, e in parte perché il periodo minimo di operatività è stato fissato in cinque anni, i fondi "aperti" hanno registrato un limitato sviluppo: alla fine del 1999 essi contavano soltanto 20 000 iscritti. I fondi operano quasi interamente in regime di contribuzione definita, in quanto erogano le somme accantonate sui singoli conti al raggiungimento dell'età pensionabile. Il reddito prodotto dai fondi pensione viene tassato all'aliquota dell'11 per cento all'atto della maturazione, mentre la parte rimanente rientra nell'imponibile dell'imposta sui redditi al momento del ritiro. Al raggiungimento dell'età pensionabile, almeno la metà della somma accumulata viene corrisposta sotto forma di rendita.

Nel gennaio del 2000 è stata varata una riforma del regime d'imposta sui fondi pensione, che entrerà in vigore nel 2001. Essa prevede che i contributi dei lavoratori dipendenti e autonomi ai fondi integrativi (aperti o chiusi) e alle polizze di assicurazione vita siano esenti dalla tassazione fino al 12 per cento del reddito (e con un massimale annuo di 10 milioni di lire). Nel caso dei lavoratori dipendenti, l'esenzione fiscale interessa circa la metà delle somme accantonate dai datori di lavoro a titolo di TFR<sup>60</sup>. Inoltre, a partire dal 1993 i neo-assunti possono scegliere di allocare integralmente il TFR al fondo pensione (tale somma gode egualmente dell'esenzione fiscale).

Alla fine del 1999 risultavano pienamente operanti solo quattro fondi pensione "chiusi". Altri diciannove sono già stati autorizzati dall'organo competente (per un totale di 430 000 lavoratori) e alcuni altri sono in attesa del provvedimento autorizzativo. Diversi fattori hanno concorso al rallentamento nell'utilizzo del nuovo schema previdenziale. In primo luogo vi è stata una certa inerzia amministrativa; le norme del 1993 concernenti l'applicazione dello schema sono state promulgate soltanto nel 1995. L'autorità regolamentare competente (la Commissione di vigilanza sui fondi

pensione — Covip), cui sono stati gradualmente conferiti i poteri in materia, sta attualmente predisponendo il necessario quadro normativo di riferimento che consentirà ai nuovi fondi di operare. In secondo luogo, gli accordi per l'apertura di fondi "chiusi" sono stati lenti a causa di resistenze da parte dei datori di lavoro, ma forse anche delle stesse rappresentanze sindacali. I contributi dei datori di lavoro si configurano in pratica come un salario addizionale, e i negoziati per l'istituzione dei fondi sono separati dagli accordi salariali. Il trasferimento dal TFR comporta la perdita di una fonte di finanziamento a basso costo. Vi è inoltre una perdita di liquidità per le famiglie: se infatti i lavoratori possono disporre del totale del TFR in una volta sola al momento del pensionamento, almeno la metà degli accantonamenti al fondo pensione, come ricordato più sopra, deve essere riscossa sotto forma di rendita vitalizia, il che comporta costi e, in certa misura, rischi. Da ultimo, i vantaggi fiscali sono solo limitati poiché il reddito derivante dalla gestione dei fondi è soggetto a una imposta dell'11 per cento. Considerando che l'iscrizione al fondo avviene su base volontaria, le disposizioni vigenti sui fondi pensione possono sembrare poco attraenti. Il tasso di adesione agli esistenti quattro fondi è pari al solo 29 per cento, ed è persino più basso fra i giovani; ciò non può non destare preoccupazione, se si pensa che le pensioni che percepiranno questi ultimi saranno considerevolmente inferiori al livello attuale (ferma restando l'età del collocamento a riposo).

### *Costruire un sistema di previdenza complementare*

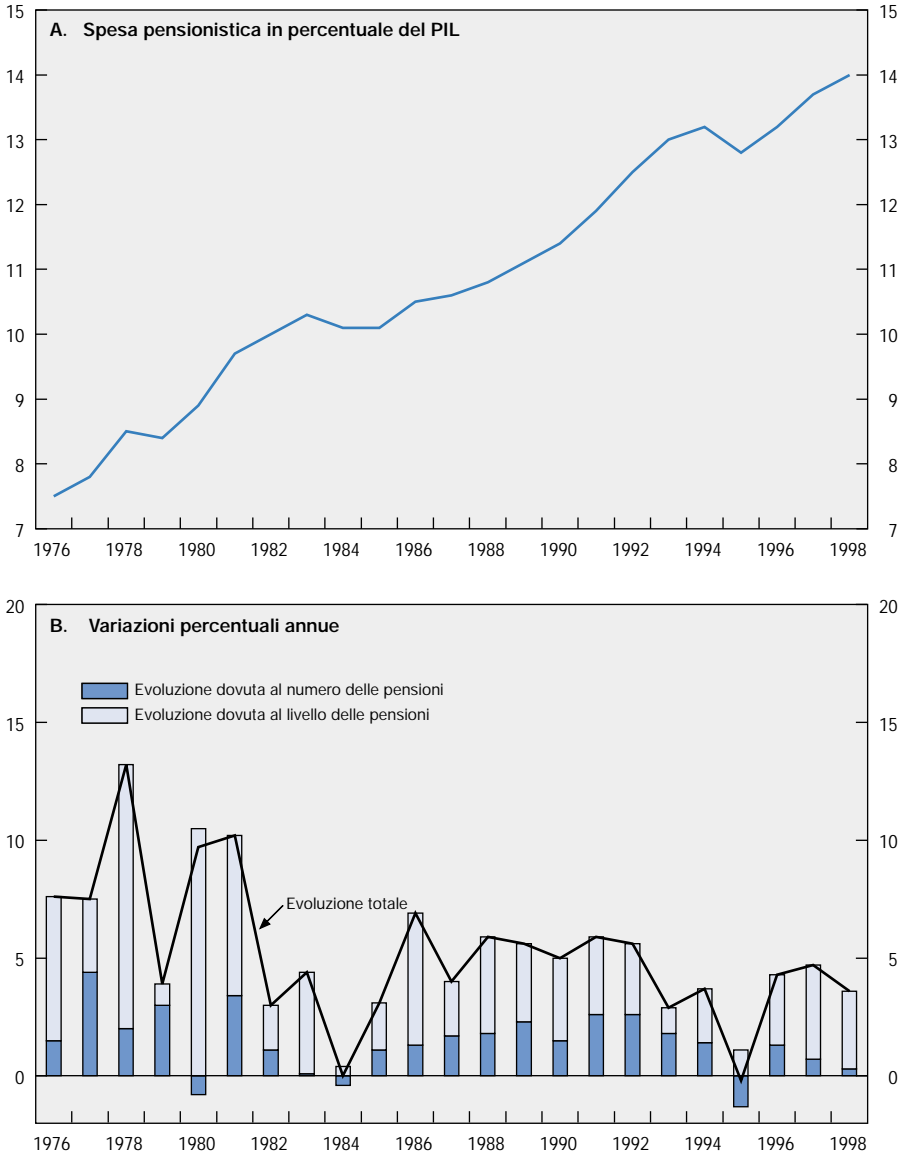
Nella sua formulazione attuale, lo schema vigente non lascia prevedere una rapida espansione della previdenza integrativa di secondo livello. Buona parte del recente dibattito ha avuto a oggetto la possibilità di utilizzare il TFR a questo scopo. Il sistema del TFR, la cui configurazione attuale risale al 1966 sebbene fosse stato introdotto molto tempo prima, rappresenta una forma di risparmio forzato pari al 7,4 per cento dello stipendio; tale somma figura fra le passività dell'impresa, che la trasferisce al dipendente all'atto della cessazione dal rapporto di lavoro<sup>61</sup>. Era prevista una tassazione agevolata sulle somme erogate, che è stata peraltro rimossa dalla citata riforma del gennaio del 2000. Alla luce del modesto sviluppo dei mercati finanziari, ciò ha rappresentato per le piccole e medie imprese una fonte di liquidità particolarmente importante, poiché i relativi accantonamenti possono essere detratti dall'imponibile e l'interesse corrisposto dal datore di lavoro è più basso di quello di mercato (1,5 per cento più i tre quarti del tasso di inflazione). In periodi di inflazione superiore al 6 per cento, ciò comporta una diminuzione in termini reali del valore effettivo del risparmio accumulato dal lavoratore e un vero e proprio trasferimento di risorse al settore societario. L'ammontare accantonato annualmente per il TFR è cospicuo: nel 2000 esso è stimato nell'ordine dei 24 000 miliardi di lire (pari all'1,1 per cento del PIL) nel settore privato. È prevista l'introduzione di un sistema analogo anche nel pubblico impiego, in sostituzione dell'attuale indennità di liquidazione.

Per i lavoratori con una certa anzianità, il TFR rappresenta una somma aggiuntiva da utilizzare durante il collocamento a riposo; il sistema prevede inoltre un rilevante apporto di liquidità per i disoccupati nonché la possibilità di richiedere anticipi sul trattamento per l'acquisto della prima casa o per sostenere spese mediche di una certa entità. Le somme totali a disposizione per scopi previdenziali possono pertanto differire da un lavoratore all'altro. Nel formulare le disposizioni relative ai sistemi di pensione integrativa, la riforma del 1993 ha previsto la possibilità di trasferire gli accantonamenti per indennità di liquidazione ai fondi pensione. Peraltro, i timori circa l'impatto di tale spostamento sulla liquidità delle imprese hanno fatto sì che le consistenze per il TFR siano rimaste assolutamente invariate: sino ad oggi, soltanto i nuovi assunti hanno il diritto di trasferire tutta la quota del TFR di loro pertinenza nei fondi integrativi. Il Governo ha recentemente presentato un progetto di legge che consentirebbe ai lavoratori dipendenti di trasferire ai fondi pensione l'intero valore dei futuri flussi a titolo di TFR. Il trasferimento sarebbe automatico, a meno che il lavoratore non opti per il regime attuale<sup>62</sup>.

Se si vuole espandere la previdenza integrativa su base volontaria, sembrano necessarie alcune modifiche all'attuale sistema:

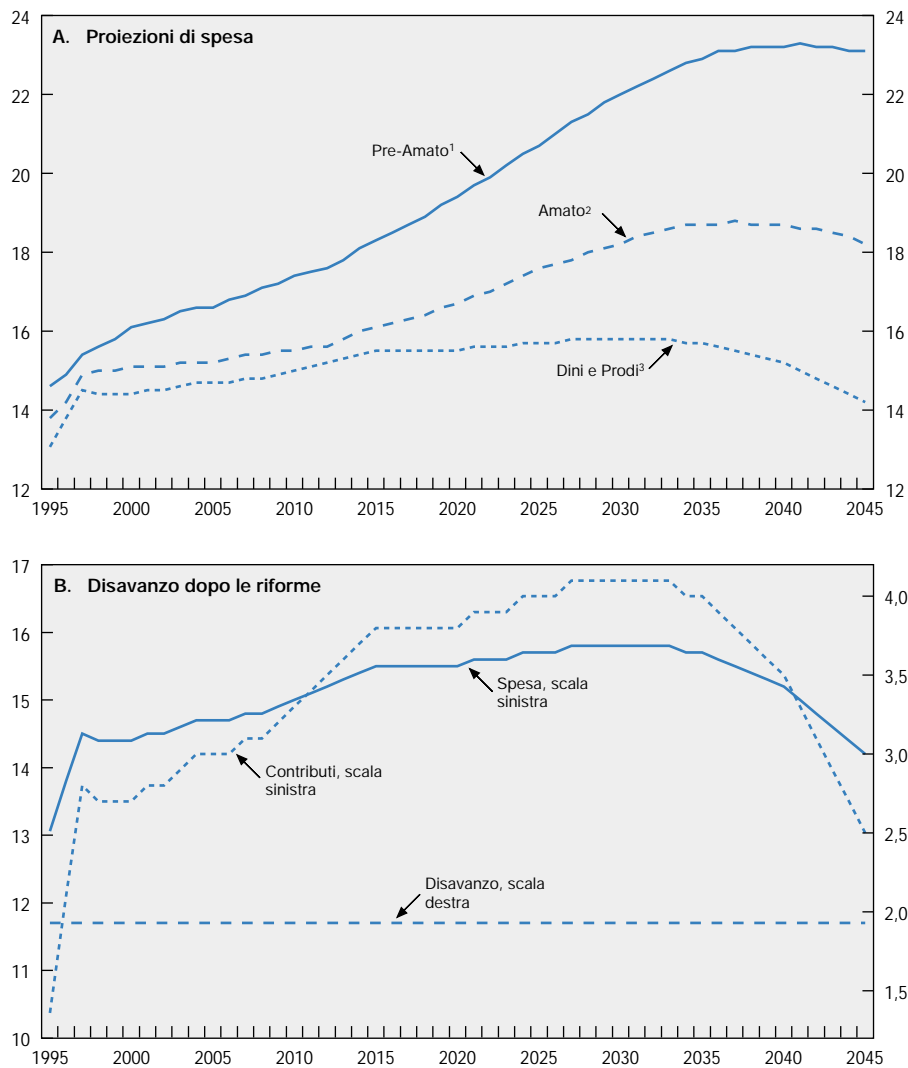
- la normativa vigente favorisce i fondi "chiusi". Ciò può presentare da un lato taluni vantaggi se si mantengono bassi i costi amministrativi e di vendita, ma dall'altro introduce disparità concorrenziali tra i fondi e non fornisce pertanto agli organi di governo societario adeguati incentivi a massimizzarne i rendimenti. Dovrebbe essere consentita la libera concorrenza — e quindi il diritto dei singoli di trasferire le proprie posizioni ad altri fondi "chiusi" o a fondi "aperti" — nella misura in cui i lavoratori accettano i costi di transazione connessi con tali trasferimenti;
- dovrebbe essere aumentata la liquidità dei risparmi. Il TFR prevede la possibilità di ottenere anticipi per l'acquisto della prima casa e per spese mediche importanti. Sebbene la normativa vigente non escluda tale possibilità per i fondi "chiusi", questi ultimi potrebbero trarre vantaggio da un più aperto orientamento al riguardo e consentire ai singoli una maggiore flessibilità nell'utilizzo dei loro risparmi nel corso del tempo. Inoltre, il criterio secondo cui metà della somma accumulata deve essere corrisposta sotto forma di rendita potrebbe essere sostituito da norme che limitino l'ammontare degli anticipi sui fondi accumulati negli anni successivi al collocamento a riposo (è il caso dell'Islanda);
- occorrerebbe inoltre aumentare i limiti alla quota di TFR che i lavoratori possono trasferire ai fondi pensione, dato che l'imposizione forzata di questo tipo di prestito ha scarsa ragion d'essere. Come ricordato, è attualmente in discussione un progetto di legge in proposito;

Figura 26. **Evoluzione della spesa pensionistica**  
(prezzi del 1997, in percentuale)



Fonte: ISTAT (1998), *I trattamenti pensionistici*.

Figura 27. **Proiezioni del Ministero del Tesoro sulla spesa pensionistica prima e dopo le riforme**  
(in percentuale del PIL)



1. Livello massimo nel 2040: 23,3 per cento.  
 2. Livello massimo nel 2037: 18,8 per cento, esclusa l'indicizzazione.  
 3. Livello massimo nel 2032: 15,8 per cento; dopo le tre fasi della riforma (1992, 1995 e 1997).  
**Fonte:** OCSE.

- d'altro canto, sono forse inappropriati ulteriori incentivi fiscali. In pratica, una estesa protezione fiscale dei risparmi a titolo previdenziale induce probabilmente a effettuare partite di giro fra i vari conti di risparmio, piuttosto che incentivare il tasso di risparmio complessivo.

La direzione appropriata per le strategie di governo in tema di previdenza integrativa sarebbe più chiara se fosse resa più evidente la relazione con il sistema previdenziale pubblico. Inizialmente, la promozione di sistemi integrativi rispecchiava il desiderio di compensare le restrizioni introdotte con la riforma Dini. Se questo obiettivo permane, gli schemi integrativi dovrebbero essere resi obbligatori, assicurando così che gli attuali fondi per il TFR vengano utilizzati a questo scopo. Vi sarebbe quindi margine per ulteriori tagli al sistema pensionistico pubblico nel momento in cui la previdenza integrativa diviene pienamente operante<sup>63</sup>.

## **Tendenze nella spesa pensionistica e squilibri del sistema**

### ***Tendenze attuali e proiezioni a lungo termine***

La spesa previdenziale (inclusa quella assistenziale) è cresciuta dall'11,1 per cento del PIL nel 1980 a quasi il 15 per cento nel 1995<sup>64</sup>. Dopo il blocco delle pensioni del 1995, il rapporto fra la spesa pensionistica e il PIL ha ripreso a salire fino al 1998, raggiungendo il 15,3 per cento. In quest'ultimo periodo la parte principale dell'incremento della spesa sembra essere derivata dagli aumenti del valore medio delle pensioni. Il numero delle pensioni<sup>65</sup> è cresciuto in media meno dell'1 per cento l'anno, nonostante i chiari incentivi ad approfittare, finché possibile, delle pensioni di anzianità vigenti prima della riforma Amato (*Fig. 26*).

Le proiezioni del Tesoro sono basate sulle previsioni demografiche dell'ISTAT e utilizzano una definizione leggermente diversa di spesa pensionistica, che determina per il 1998 un aumento della relativa quota sul PIL al 14,2 per cento. A partire da quell'anno<sup>66</sup>, tali proiezioni indicano un incremento di 1,5 punti percentuali nel rapporto spesa pensionistica/PIL nei prossimi trent'anni (*Fig. 27*), con un picco della spesa previdenziale complessiva al netto della spesa per pensioni a scopi assistenziali pari al 15,8 per cento del PIL nel 2031. Successivamente, la quota tornerà ai livelli del 1998 solo nel 2050, allorché le pensioni calcolate con il sistema Dini costituiranno la parte maggiore della spesa pensionistica totale<sup>67</sup>.

### ***L'impatto delle riforme sulla spesa previdenziale attesa***

Nel valutare la situazione attuale è necessario riconoscere l'importanza delle passate riforme. Gli studi disponibili sembrano indicare un significativo miglio-

mento della situazione di fondo. Le previsioni del Tesoro suggeriscono che, in assenza di riforme, la spesa pensionistica sarebbe cresciuta al 25 per cento del PIL intorno al 2030. Gli incrementi fiscali necessari per compensare la spesa generazionale sarebbero stati, sulla base del sistema in vigore prima della riforma Amato, del 160 per cento, contro l'attuale 5 per cento<sup>68</sup>. Anche se i raffronti della spesa generazionale fra i vari paesi sono azzardati, poiché lievi variazioni delle ipotesi possono condurre ad ampie differenze, l'Italia sembra ora in posizione più favorevole rispetto ad alcuni altri paesi della UE. I miglioramenti richiesti per condurre il sistema in prossimità dell'equilibrio potrebbero pertanto essere minori di quelli già intrapresi ma, poiché occorrerà far fronte alla prospettiva che si formi una "gobba" nella curva della spesa pensionistica nei prossimi decenni, sarà ancor più difficile introdurre ulteriori riforme, in quanto esse andranno a incidere sulle indennità di coloro che stanno ora raggiungendo l'età pensionabile.

### L'assistenza agli anziani

L'assistenza agli anziani deve essere inquadrata nel più generale contesto della politica sociale. Come notato in precedenza, in Italia la spesa sociale complessiva in rapporto al PIL è di circa 2 punti percentuali superiore a quella della media dei paesi dell'OCSE, ma inferiore a quella di altri paesi dell'Unione europea (*Tav. 31*)<sup>69</sup>. All'interno della UE i trasferimenti destinati principalmente alle famiglie in età lavorativa tendono a essere limitati. Al tempo stesso, la spesa sanitaria (in buona parte assorbita proprio dagli anziani) è una delle più basse dell'area dell'OCSE e quella per la cura degli anziani bisognosi di cure è minima (per quanto questa componente non possa essere misurata con precisione)<sup>70</sup>. Con una spesa sociale dominata dalle pensioni di vecchiaia, la politica sociale sembra dare un peso eccessivo alle misure di sostegno a favore della terza età in generale, mentre il problema dell'assistenza agli anziani — e a quelli bisognosi di cure, in particolare — non pare aver ricevuto la dovuta attenzione. Sembrerebbe anzi che esistano notevoli problemi nella fornitura dei servizi a questa fascia della popolazione. Alla luce del considerevole aumento delle persone in età molto avanzata previsto nei decenni a venire, è necessaria una evoluzione delle politiche in questo ambito<sup>71</sup>. Tuttavia, considerando che la situazione complessiva di finanza pubblica non consente in generale incrementi di spesa, le riforme delle politiche sociali — inclusa l'assistenza agli anziani non autosufficienti — dipendono in parte dal contenimento della crescita nella spesa per le pensioni di vecchiaia. In questo contesto, il Parlamento ha richiesto una revisione nelle prestazioni sociali, ma ha altresì imposto un *plafond* pari all'attuale spesa sociale complessiva in percentuale del PIL.



Tavola 31. **Spesa sociale in Italia e nell'area dell'OCSE**  
(in percentuale del PIL, 1995)

	Canada	Francia	Germania	Giappone	Italia	Regno Unito	Stati Uniti	OCSE <sup>1</sup>	Unione europea
<b>Spesa sociale</b>	18,24	30,07	28,01	13,80	<b>23,71</b>	22,52	15,76	21,95	26,64
Indennità di vecchiaia	4,34	10,36	10,29	5,49	<b>10,99</b>	6,46	5,36	6,50	8,08
Indennità di invalidità	0,55	1,07	1,09	0,31	<b>1,37</b>	2,64	0,89	1,55	1,99
Indennità di malattia	0,06	0,54	0,49	0,06	<b>0,15</b>	0,19	0,24	0,81	0,98
Servizi agli anziani e ai disabili	..	0,78	0,58	0,27	<b>0,20</b>	0,68	0,05	0,81	0,93
Superstiti	0,49	1,86	0,57	0,77	<b>2,59</b>	0,82	0,96	1,08	1,55
Indennità familiari	0,80	2,23	1,23	0,20	<b>0,43</b>	1,87	0,33	1,41	1,64
Servizi alle famiglie	..	0,37	0,78	0,22	<b>0,10</b>	0,48	0,31	0,48	0,63
Programmi attivi sul mercato del lavoro	0,57	1,31	1,36	0,13	<b>1,13</b>	0,45	0,20	0,84	1,18
Disoccupazione	1,30	1,79	2,37	0,39	<b>0,87</b>	0,89	0,35	0,15	2,20
Sanità	6,58	7,98	8,13	5,57	<b>5,38</b>	5,73	6,33	5,72	6,15
Edilizia popolare	..	0,92	0,15	..	<b>0,00</b>	1,85	..	0,31	0,47
Altre tipologie	3,09	0,49	0,63	0,18	<b>..</b>	0,27	0,63	0,59	0,54
<b>Pensioni in percentuale della spesa sociale</b>	<b>29,51</b>	<b>44,23</b>	<b>42,67</b>	<b>47,61</b>	<b>63,08</b>	<b>44,06</b>	<b>45,77</b>	<b>41,59</b>	<b>43,62</b>

1. Esclusi Corea, Messico e Turchia.  
Fonte: OCSE (1998), SOCX Database.

### L'attuale quadro istituzionale

L'Italia dispone di un Servizio Sanitario Nazionale, organizzato su base regionale, che fornisce sia l'assistenza sanitaria di base sia quella ospedaliera<sup>79</sup>. All'interno di ogni Regione, l'assistenza sanitaria è gestita dalle Aziende Sanitarie Locali (ASL), che forniscono i servizi direttamente ovvero tramite istituti accreditati. L'assistenza sanitaria di base agli anziani viene fornita presso ambulatori o a domicilio da medici di medicina generale a contratto con le ASL, mentre i servizi specialistici sono forniti per lo più dal settore ospedaliero. I medici generici vengono remunerati con un sistema a capitazione. L'assistenza sanitaria ospedaliera viene fornita principalmente dalle strutture pubbliche, ovvero da cliniche private convenzionate con l'ASL. Le tipologie contrattuali tra le ASL e le strutture ospedaliere possono peraltro variare.

I servizi sanitari pubblici sembrano adeguati in termini di posti letto e di medici pro-capite. I dati indicano una discreta distribuzione di questi servizi all'interno del Paese, ma vi sono aree — in particolare nel Sud — dove il livello delle prestazioni sembra inferiore (Tav. 32). Per ciò che concerne l'assistenza agli anziani bisognosi di cure, tanto la spesa pubblica quanto l'offerta di servizi sono generalmente ritenute basse. In passato, tali servizi venivano prestati prevalentemente in via informale, all'interno della famiglia. Alcune stime indicano che la rete familiare allargata fornisce il 75-80 per cento dell'assistenza agli anziani, e i risultati di una indagine precisano che l'80 per cento delle persone che prestano questo tipo di cure sono donne, che spesso convivono con gli assistiti.

Tavola 32. **Prestazioni assistenziali nell'area dell'OCSE e in Italia**  
1996

	Posti letto ordinari ogni 1 000 abitanti (ospedali pubblici e cliniche private)	Posti letto di terapia intensiva ogni 1 000 abitanti (ospedali pubblici e cliniche private)	Posti letto in cliniche private in percentuale del totale	Medici generici ogni 10 000 abitanti	Personale infermieristico ogni 1 000 abitanti
OCSE	7,1	4,3	31,6	8	7,3
OCSE (paesi europei)	7,3	4,4	20,5	8	7,7
<b>Italia</b>	6,5	5,5	21,9	9	4,9
Nord-Ovest	5,6	5,0		8,41	
Nord-Est	5,8	5,3		8,11	
Nord	5,7	5,1		8,29	
Centro	6,2	5,2		8,97	
Sud (escluse le isole)	5,2	4,7		7,90	
Isole	4,8	4,5		7,80	
Sud	5,1	4,6		7,87	

Fonti: OCSE, *Health Data*; ISTAT.

Fino a tempi recenti, i presidi residenziali socio-assistenziali per anziani esistevano in pochi Comuni ed erano rivolti più agli anziani indigenti che alle persone non autosufficienti. Sebbene manchino informazioni precise, sembra che le case di riposo siano attualmente in grado di ospitare il 2-3 per cento della popolazione totale, ma parte di questi assistiti include persone povere piuttosto che bisognose di cure particolari. Inoltre, nonostante una quota crescente di anziani bisognosi di cure in tali istituti, questi ultimi non sono necessariamente concepiti per fornire elevati livelli di assistenza a persone con forti esigenze. Alcuni Comuni si fanno carico di servizi sociali quali trasferimenti finanziari e assistenza sociale e domiciliare. Hanno inoltre iniziato a operare i primi centri di assistenza giornaliera per gli anziani (*day care centres*), che forniscono una gamma di servizi particolari e forme di intrattenimento; tali centri sono peraltro limitati alle maggiori aree urbane e ospitano prevalentemente individui autosufficienti. Una grande fetta dell'assistenza ai lungodegenti o ai malati cronici è perciò ricaduta sul sistema ospedaliero, il che non è spesso una soluzione adeguata: le unità per il ricovero dei pazienti acuti all'interno degli ospedali sono deputate alla cura più che alla prevenzione e alla riabilitazione (ciò di cui gli anziani hanno spesso bisogno), e tendono a essere costose se paragonate ad altre soluzioni più flessibili e con un migliore rapporto tra costi e benefici, quali l'assistenza domiciliare o in residenze sanitarie. Oltre a ciò, gli anziani occupano posti letto che potrebbero essere destinati ai regolari servizi ospedalieri. Di fronte a una spesa sanitaria complessiva rigorosamente sotto controllo dal 1992, gli ospedali sono sempre più riluttanti ad accettare lungodegenti in età avanzata, giacché i meccanismi di finanziamento di queste strutture sono sempre più orientati a favorire ricoveri di breve durata<sup>73</sup>. Per favorire un più appropriato contesto per la cura degli anziani, sono stati incrementati i fondi destinati all'assistenza collettiva e domiciliare e avviati investimenti in residenze sanitarie. Entrambe le misure si prefiggono di migliorare le strutture residenziali (residenze sanitarie assistenziali, RSA), riducendo al tempo stesso i ricoveri nelle unità di cura dei pazienti acuti.

La domanda di forme di assistenza che potrebbero sostituire le prestazioni effettuate direttamente dalle famiglie è probabilmente già considerevole. Una indagine dell'ISTAT del 1994 effettuata su un campione di anziani non residenti in strutture<sup>74</sup> indicava che il 21 per cento circa della popolazione risultava disabile in almeno una delle attività contemplate dall'*activity of daily living* (ADL)<sup>75</sup>, mentre il 4-5 per cento e il 2 per cento era rispettivamente confinato in casa o a letto. Anche se informazioni relative ad altri paesi evidenziano una certa riduzione della disabilità tra gli anziani, la prevista crescita della popolazione anziana lascia presagire un aumento nella domanda di servizi di assistenza agli anziani bisognosi di cure, aumento che interverrà al ridursi della capacità della tradizionale rete familiare di prendersi cura di tali persone. Il nettissimo calo della fertilità sta riducendo i nuclei familiari e, di conseguenza, l'idoneità di questi ultimi a prestare assistenza alle vecchie generazioni. Inoltre, considerata la crescita della partecipazione femminile alle forze di lavoro (che sembra desumibile dalle ultime generazioni), il tempo da dedicare alla cura

degli anziani sarà più limitato. L'esperienza mostra che la crescita dell'occupazione femminile si accompagna a notevoli accumuli di *stress* su quante prestano anche attività di assistenza<sup>76</sup>, limitando la piena integrazione delle donne nel mondo del lavoro<sup>77</sup> e riducendo quindi la loro capacità di assicurarsi una pensione per il futuro<sup>78</sup>. In alcune aree sono aumentati i servizi privati di assistenza. È tuttavia presumibile che, nella gran parte dei casi, il loro costo elevato scoraggi i congiunti più stretti dal farvi ricorso. Vi saranno pertanto crescenti pressioni politiche affinché questi servizi siano forniti dal settore pubblico.

### ***Le recenti iniziative politiche***

I *policy maker* hanno preso coscienza del divario tra bisogni e servizi offerti, nonché dei costi connessi con la cura di malattie croniche in unità destinate ai ricoveri per acuti, e hanno assunto una serie di iniziative. Nel 1992 il Governo aveva introdotto un *Piano per la protezione e la salute degli anziani*, che proponeva:

- l'istituzione di Unità di valutazione geriatrica, con il compito di coordinare l'assistenza agli anziani su base interdisciplinare;
- lo sviluppo di servizi di assistenza domiciliare integrata, che includono assistenza sanitaria, infermieristica, riabilitativa e sociale, fornita alle persone non autosufficienti. Era inoltre prevista la sperimentazione della ospedalizzazione domiciliare, laddove cure poco intensive vengono fornite a domicilio. I servizi di assistenza domiciliare integrata erano destinati a coprire il 2 per cento della popolazione;
- l'apertura di RSA in grado di offrire assistenza sanitaria e sociale ad anziani non autosufficienti.

Più di recente, l'attenzione si è rivolta alla migliore integrazione degli anziani nella società, per la quale la famiglia continua a svolgere un ruolo fondamentale. Nel quadro di questo approccio, l'assistenza pubblica viene considerata come una misura di sicurezza ove questa non possa essere prestata all'interno del nucleo familiare. Un nuovo Piano nazionale per gli anziani è attualmente in fase di preparazione.

Il Piano sanitario nazionale per il biennio 1999-2000 riconosce la necessità di politiche a favore degli anziani che siano volte a ricercare il migliore equilibrio fra bisogni e costi all'interno di un'ampia gamma di alternative istituzionali, che vanno dall'assistenza domiciliare a quella infermieristica intensiva. Il Piano prevede pertanto una proposta per lo stanziamento del 3 per cento del bilancio sanitario 1998-2000 per programmi speciali, come ad esempio l'assistenza domiciliare. Tali risorse sarebbero trasferite dal Fondo sanitario nazionale alle Regioni, che le utiliz-

zeranno per tali programmi. Finora solo il 18 per cento dei fondi stanziati (150 miliardi di lire) è stato utilizzato per servizi di assistenza a domicilio e per il ricovero in presidi residenziali socio-assistenziali. Queste agevolazioni sono state introdotte lentamente, forse in conseguenza dei vincoli di bilancio, ma anche a causa di poco persuasive politiche regionali. Più in generale, l'efficacia complessiva delle nuove misure è stata altresì ostacolata da una mancanza di integrazione tra sistema sanitario e assistenza agli anziani più in generale. Allo stato attuale sono state istituite ben poche Unità di valutazione geriatrica; nel 1998 è stato autorizzato solo il 17 per cento dei 140 000 nuovi posti letto proposti nel programma di sviluppo di RSA; i servizi di assistenza domiciliare integrata sono attivi soltanto in pochi Comuni, e si stima che raggiungano meno dello 0,3 per cento della popolazione ultrasessantacinquenne. Se alcune Regioni nel Nord e nel Centro sembrano utilizzare i maggiori stanziamenti di bilancio, l'offerta complessiva resta distribuita in modo assai disuguale all'interno del Paese.

Gli anziani assorbono attualmente un'ampia quota del bilancio sanitario, e i costi sono destinati a lievitare ulteriormente nel futuro. Stime del Ministero del Tesoro indicano che la sola variazione demografica potrebbe indurre un aumento nel costo dell'assistenza sanitaria pari all'1 per cento del PIL nell'arco dei prossimi cinquant'anni; i calcoli OCSE, sebbene non basati sulle stesse ipotesi macroeconomiche, mostrano invece un incremento tra l'1,5 e il 2,5 per cento<sup>79</sup> da oggi al 2030. Entrambe le stime, tuttavia, non considerano i maggiori costi assistenziali connessi con l'evoluzione tecnologica, che sembra invece destinata a svolgere un ruolo essenziale nello spiegare tali aumenti di spesa anche in futuro, così come per il passato<sup>80</sup>, o gli effetti compensativi di una maggiore speranza di vita per le persone che godono di buona salute<sup>81</sup>.

Per quanto riguarda l'assistenza agli anziani bisognosi di cure, il continuo ricorso al nucleo familiare quale primo livello di assistenza è auspicabile sia per motivi finanziari, sia perché è in seno alla famiglia che si può forse prestare l'assistenza migliore — coadiuvata, ove del caso, dal sostegno di strutture sanitarie pubbliche — alle persone affette da lievi *handicap*. Nondimeno, come rilevato, le famiglie sono sempre meno in grado di prendersi carico dell'assistenza diretta, e potrà pertanto rendersi necessaria una maggiore offerta da parte dello Stato, come pure una diversa struttura dell'offerta, indirizzata a servizi di prevenzione e riabilitazione degli anziani. È difficile valutare l'importanza che ciò potrà assumere nel contesto italiano. In Europa, i dati OCSE relativi alla spesa sociale evidenziano una media intorno all'1 per cento del PIL, con percentuali molto più elevate nei paesi nordici. Tuttavia, le poste incluse in questa categoria di spesa e le modalità di prestazione possono differire considerevolmente da paese a paese. Se l'Italia avesse speso per l'assistenza agli anziani lo stesso ammontare pro-capite di un gruppo di paesi europei non appartenenti all'area nordica<sup>82</sup>, tale spesa sarebbe nell'ordine dello 0,75 per cento del PIL; questa percentuale, tuttavia, aumenterebbe se la spesa venisse rapportata all'aumento pro-capite

dei paesi nordici. Se vi fosse oggi la stessa struttura demografica prevista per il 2050, la spesa potrebbe ammontare a circa il 2 per cento del PIL.

Nel breve termine è necessario un incremento dell'offerta di servizi di lungodegenza e riabilitazione funzionale, al fine di migliorare l'allocazione delle risorse nel settore ospedaliero, il che potrebbe forse ridurre la spesa sanitaria complessiva. Tuttavia, qualora si vogliano evitare aumenti considerevoli dei costi per lungodegenza — alla luce del trasferimento di tali servizi dalla famiglia allo Stato — il Governo dovrà garantire l'adozione di appropriati incentivi:

- dal lato dell'offerta occorrerà assicurare, da un lato, che il livello e la struttura dei servizi forniti siano in linea con i bisogni e, dall'altro, che l'assistenza venga prestata solo in caso di effettiva necessità. Sarà forse opportuno prendere in esame una più ampia gamma di servizi di assistenza alle persone anziane; dovrà essere allargata la presenza delle Unità di valutazione geriatrica, rafforzandone altresì il ruolo; dovranno essere stabiliti criteri per valutare il livello richiesto di assistenza; sarà infine necessario incoraggiare quanto più possibile il sostegno familiare;
- laddove esistono servizi in grado di comprimere i costi di lungodegenza (ad esempio, la prevenzione), potrebbe essere chiamato in causa il sovvenzionamento statale. In ogni caso, sarà essenziale stabilire un prezzo per servizi di assistenza di lungo periodo o per servizi in presidi residenziali socio-assistenziali, rapportandolo a parametri quali il reddito e il patrimonio dei degenti. Gli assistiti che dispongono delle necessarie risorse finanziarie dovrebbero accollarsi il costo delle prestazioni loro fornite nella misura massima possibile: ne risulterebbero migliorati tanto i vincoli di bilancio quanto la capacità di aumentare l'offerta dei servizi di cura agli anziani più in generale.

### ***La situazione economica degli anziani in Italia***

Al fine di stimare il costo del sistema pensionistico e il fabbisogno nel lungo periodo di servizi di lungodegenza, è necessario tener conto della relativa posizione finanziaria degli assistiti. Dati disomogenei indicano che il reddito della popolazione in quiescenza si colloca tra il 90 e il 100 per cento del reddito medio (*Tav. 33*). Questi dati suggeriscono che i pensionati attuali godono di una posizione relativamente soddisfacente — specie se si considera il valore positivo del tempo libero — ed è questa una ipotesi che riguarderebbe in particolare i titolari di pensioni di anzianità<sup>83</sup>. Inoltre, la propensione al risparmio dei nuclei con un capofamiglia di almeno 65 anni è maggiore di quella delle famiglie in cui quest'ultimo ha meno di 50 anni, e i tassi di risparmio diminuiscono solo marginalmente per le età più elevate. Benché le informazioni sulla ricchezza e la sua distribuzione siano scarse, l'elevato livello

Tavola 33. **Situazione economica degli anziani<sup>1</sup>**

	Reddito familiare equivalente per tipologia di nucleo familiare								
	Famiglie con almeno una persona anziana	Famiglie formate solo da persone anziane	Famiglie con almeno un pensionato	Famiglie senza persone anziane	Italia				
Reddito familiare equivalente disponibile (indice) <sup>2</sup>	97,57	92,62	100,09	101,35	100				
	Tutte le famiglie	Famiglie con reddito esclusivamente da pensione	Famiglie con pensioni di vecchiaia	Famiglie con pensioni di anzianità	Famiglie con pensioni sociali				
Reddito disponibile equivalente (indice) <sup>3</sup>	100,0	83,86	102,93	129,81	76,81				
	Spesa delle famiglie per tipologia di nucleo familiare								
	Famiglie con almeno una persona anziana	Famiglie formate solo da persone anziane	Famiglie senza persone anziane	Italia					
Spesa delle famiglie pro-capite (indice)	84,16	94,78	104,53	100,0					
Alimentare	32,8	36,2	27,9	30,0					
	Tassi di risparmio per gruppi di età								
Gruppo di età	<30	30-40	40-50	50-65	65-70	70-75	75-80	>80	Totale
Tassi di risparmio <sup>4</sup>	16,9	16,7	21,7	26,9	28,1	25,5	26,2	26,8	23,4
	Tassi di povertà per tipologia di nucleo familiare								
	Famiglie con almeno una persona anziana	Famiglie formate solo da persone anziane	Famiglie senza persone anziane	Italia					
Tassi di povertà	9,13	12,73	17,13	14,97					

1. Dati al 1995. Stime OCSE basate sui dati CER, ottenute da simulazioni sui dati di un'indagine sulle famiglie condotta dalla Banca d'Italia.

2. Corretto per la dimensione del nucleo familiare. Cfr. Pace e Pisani (1998), "Le condizioni economiche degli anziani", *Rapporto CER-SPI*.

3. Dati tratti da Baldacci e Tuzi, 1999. Calcoli OCSE da ISTAT.

4. Per nucleo familiare a seconda dell'età del capofamiglia. Basati su dati "cross-section" forniti dalla Banca d'Italia.

Fonti: cfr. note.

degli indici di risparmio aggregato indicherebbe che il patrimonio familiare sia stato costituito prima del collocamento a riposo: circa il 60 per cento delle famiglie composte di una persona di 67 anni di età (ovvero, l'80 per cento di quelle composte

di due adulti, con il capofamiglia di 67 anni) dispone di una casa di proprietà, e le quote di individui rientranti negli ultimi due scaglioni che dispongono di una casa di proprietà sono di poco inferiori<sup>84</sup>. Un'alta quota di famiglie (circa il 90 per cento) dispone di ricchezza finanziaria, sebbene la relativa distribuzione sia fortemente sbilanciata verso lo scaglione più elevato. Ciò sta a indicare che, mediamente, i pensionati disporrebbero di un reddito sufficiente a finanziare parte delle spese per cure di lungodegenza e a consentire una lieve correzione al ribasso delle loro indennità di pensione. Tuttavia, tali conclusioni sovrastimano le pensioni medie di coloro che entreranno in quiescenza con il sistema Dini.

L'entità di tali correzioni dipenderà dalla situazione degli anziani che rientrano negli scaglioni inferiori della distribuzione di reddito. Nel 1993 l'incidenza della povertà tra gli anziani (fissando la soglia di povertà al 50 per cento del reddito mediano disponibile corretto per la dimensione del nucleo familiare) era pari al 15-16 per cento, *grasso modo* in linea con la media dell'intera popolazione (Tav. 32), ma elevato se raffrontato alla maggior parte dei paesi europei. La ricerca dell'OCSE suggerirebbe, in base a dati relativi al 1993, che un'alta percentuale delle famiglie di pensionati sia raggruppata intorno alla soglia di povertà: una variazione di tale soglia dal 50 al 60 per cento del reddito mediano fa salire il tasso di povertà dal 15-16 per cento a circa il 26 per cento.

La concentrazione a ridosso della linea di povertà rispecchia almeno in parte il fatto che le attuali prestazioni pensionistiche sono strettamente legate al reddito precedente e che il grado di redistribuzione delle pensioni all'interno del sistema è contenuto<sup>85</sup>. Vi sono solo casi limitati di *plafond* alle pensioni e, sebbene esista una pensione minima, l'ammontare è basso in rapporto ai redditi medi. Le pensioni minime si aggirano intorno al 20-25 per cento del reddito di un lavoratore tipo<sup>86</sup>. Nell'introdurre modifiche, sarà opportuno prestare la dovuta attenzione alla situazione dei meno abbienti.

### **Invecchiamento, offerta di lavoro e crescita economica**

Stime aggregate dell'incidenza sul bilancio statale della spesa legata all'invecchiamento devono tener conto delle implicazioni di un tale invecchiamento della popolazione sulla crescita economica che, in assenza di pronunciate variazioni nella partecipazione al mercato del lavoro o nell'aumento della produttività, è destinata a rallentare man mano che la popolazione invecchia, specie nel periodo tra il 2000 e il 2030. Tuttavia con bassi tassi di partecipazione femminile, un'alta disoccupazione e l'accesso ai pensionamenti anticipati, l'Italia dispone di un considerevole margine di manovra per aumentare la crescita in presenza di condizioni favorevoli sul mercato del lavoro. Le tre ipotesi seguenti forniscono una misura della potenziale entità di tale margine di manovra<sup>87</sup>:



- una diminuzione della disoccupazione dai livelli attuali a quelli degli anni sessanta determinerebbe un aumento del PIL nel periodo da oggi a, per esempio, il 2030 a un tasso dello 0,2 per cento;
- in alternativa, se il tasso di partecipazione delle donne in età giovanile crescesse fino a portarsi a 10 punti percentuali circa al disotto di quello degli uomini, il PIL potrebbe aumentare dello 0,5 per cento;
- infine, se l'età effettiva pensionabile fosse spostata a 65 anni per tutti (in luogo degli effettivi 60 anni odierni) — ossia, se i tassi di partecipazione dei giovani fossero *grasso modo* mantenuti al livello di quelli del gruppo di età 55-64 anni — la crescita del PIL potrebbe attestarsi anche in questo caso sullo 0,5 per cento.

Con una combinazione delle tre ipotesi, il PIL potrebbe crescere intorno all'1 per cento in presenza di condizioni favorevoli sul mercato del lavoro, o poco più dello 0,5 per cento se le correzioni fossero estese fino al 2050. La variazione dell'età effettiva pensionabile avrebbe inoltre un impatto aggiuntivo sul rapporto fra pensionati e occupati (e quindi il numero dei contribuenti disponibili a finanziare il sistema): uno spostamento a 65 anni lascerebbe praticamente invariato tale rapporto<sup>88</sup>. Se da un lato è difficile applicare queste simulazioni alla dinamica attesa delle spese, sembra comunque probabile che una più rapida crescita economica associata a un innalzamento dell'età pensionabile possa eliminare il problema della "gobba" della spesa per pensioni in rapporto al PIL, ampliando forse il margine di manovra per migliorare altri aspetti delle politiche sociali per gli anziani. Tuttavia, anche se le ipotesi sopra formulate mostrano che un maggiore dinamismo del mercato del lavoro può stimolare un'accelerazione della crescita, per il conseguimento di tali risultati occorre introdurre modifiche strutturali sia sul mercato dei fattori sia su quello dei prodotti (cfr. Capitolo IV).

Nel valutare l'impatto della dinamica demografica sulla crescita, è importante non sottovalutare la probabilità di forti spostamenti nella composizione della domanda interna. La diminuzione della popolazione potrebbe indurre un calo nella domanda di nuove abitazioni, sebbene ciò dipenda anche dall'ampiezza che assumerà il fenomeno dell'emigrazione Sud-Nord. D'altro canto, future modifiche alla legge previdenziale e la conseguente diminuzione delle pensioni potrebbero innalzare la propensione al risparmio delle famiglie e a livello aggregato<sup>89</sup>. Ciò potrebbe influire sugli investimenti, sebbene in misura minore che in passato, visto che i tassi di interesse vengono fissati a livello europeo e che i mercati finanziari si vanno integrando. Anche la quota della spesa per consumi sul prodotto totale è destinata a crescere, e potrebbe verificarsi uno spostamento dei consumi dai beni ai servizi, specie al Nord dove il calo della fertilità è stato più pronunciato. Per conseguire in maniera ordinata tali risultati occorre un notevole cambiamento nella struttura della domanda e una maggiore flessibilità nei mercati dei prodotti e del lavoro.

Per ciò che riguarda la produttività del lavoro, in Italia la popolazione attiva invecchierà significativamente e — alla luce del calo della fertilità, più pronunciato che in altri paesi dell'OCSE — l'età media potrebbe modificarsi più nettamente che altrove. Se anche ciò non produrrà necessariamente ricadute sulla produttività, una età media più elevata associata a una diversa configurazione della domanda e dell'offerta induce a ritenere necessaria una maggiore attenzione alla formazione dei lavoratori con anzianità più elevata, se si vogliono mantenere alti livelli di professionalità e di mobilità<sup>90</sup>.

## Conclusioni e raccomandazioni

La serie di riforme attuate nel corso degli anni novanta ha contribuito notevolmente a correggere gli effetti distorsivi della legislazione pensionistica italiana sia sul piano finanziario, sia per quanto riguarda il sistema degli incentivi. Le pensioni medie sono state ridotte; i trattamenti devono essere ricondotti più in linea con i contributi individuali (riducendo in tal modo gli incentivi al pensionamento anticipato); si sta delimitando l'accesso alle pensioni di anzianità. Una volta terminato il periodo di transizione, il nuovo sistema prevede una importante correzione degli incentivi che interessano l'età pensionabile. L'attuazione delle riforme è tuttavia alquanto lenta, e le autorità potrebbero dover considerare l'adozione di misure volte a ridurre il picco della spesa pensionistica nei prossimi tre decenni. Questa sezione traccia le principali implicazioni di ordine politico, riassunte nel *Riquadro 9*, seguendo lo schema del documento "*Il mantenimento della prosperità in una società in fase di invecchiamento*".

Secondo la disposizione relativa ai 18 anni di contribuzioni, il 40-45 per cento degli impiegati potrà ancora beneficiare del sistema pre-Amato modificato. Gli incentivi al prepensionamento continueranno pertanto a essere forti per qualche tempo, per poi indebolirsi dopo il 2008, allorché verrà completata l'attuazione delle più rigide norme in tema di pensioni di anzianità, e nuovamente nel 2015, quando tutti coloro che rientrano nel vecchio sistema saranno collocati in quiescenza. Nondimeno, ogni anno di lavoro successivo all'età minima pensionabile di 57 anni continuerà a produrre una perdita di patrimonio pensionistico, di modo che il sistema seguirà a favorire il prepensionamento fino a quando tutti gli individui non andranno in pensione con il regime Dini. L'età effettiva per il collocamento a riposo è quindi destinata a rimanere bassa, mentre l'onere sulle casse dello Stato resta elevato. Le proiezioni del Tesoro indicano che la spesa pensionistica complessiva continuerà a crescere in rapporto al PIL fino al 2030 di circa 1,5 punti percentuali, fino a raggiungere il massimo di quasi il 16 per cento. Da allora in poi, essa inizierà a calare in concomitanza con la piena attuazione del sistema Dini.

Nel rivedere le proprie strategie, il Governo dovrebbe riconsiderare la durata del periodo di transizione. Al fine di consentire il raggiungimento di uno schema previ-

## **Riquadro 10. Il mantenimento della prosperità in una società in fase di invecchiamento: raccomandazioni per l'Italia**

### **Alleggerire l'onere fiscale durante il periodo di transizione**

Nonostante le vaste riforme del sistema previdenziale, durante la fase di transizione è prevista una crescita della spesa per pensioni. Al tempo stesso, vi saranno crescenti pressioni sull'assistenza agli anziani, che potranno indurre un aumento della spesa pubblica. Le autorità dovrebbero:

- ricondurre nel sistema pro-rata tutti i lavoratori rientranti nella disposizione relativa ai 18 anni di contribuzioni per il calcolo delle pensioni;
- nel calcolo dei coefficienti di trasformazione, assicurare che essi tengano conto della dinamica attesa del prodotto potenziale al rallentare della crescita della popolazione in età lavorativa;
- aumentare l'età pensionabile ben al di sopra dei 60 anni.

### **Rimuovere i disincentivi a ritardare il pensionamento nel sistema pubblico**

Malgrado le riforme, il metodo di calcolo delle pensioni continuerà a incoraggiare il pensionamento anticipato durante la fase di transizione. Il Governo dovrebbe:

- rendere noto il metodo di calcolo dei coefficienti di trasformazione, assicurando altresì che esso tenga conto, in particolare, delle variazioni nella durata attesa della vita;
- all'avanzare del periodo di transizione, valutare la possibilità di estendere i coefficienti di trasformazione per consentire l'aggiustamento attuariale delle pensioni di coloro che si collocano a riposo dopo i 65 anni di età.

### **Diversificare il reddito pensionistico incoraggiando accordi di natura privatistica**

Nel reddito delle persone anziane le pensioni pubbliche svolgono un ruolo predominante, e solo di recente sono stati introdotti accordi di previdenza integrativa:

- tale tipo di accordi dovrebbe essere incentivato, convogliando nei fondi pensione gli attuali accantonamenti del TFR, eventualmente integrandoli con contributi aggiuntivi sia dei datori di lavoro che dei lavoratori;
- la partecipazione ai fondi pensione dovrebbe avvenire su base obbligatoria, ma occorrerebbe introdurre una maggiore flessibilità nell'utilizzo di tali fondi nel corso della vita lavorativa e durante il collocamento a riposo;
- al maturare dei fondi di pensione integrativa, dovrebbe essere avviata una progressiva riduzione degli schemi pensionistici pubblici.

### **Sviluppare politiche mirate a fornire assistenza agli anziani bisognosi di cure**

L'assistenza viene prestata all'interno del nucleo familiare. Le politiche volte ad ampliare gli schemi di assistenza agli anziani sono state attuate in maniera inadeguata in gran parte del Paese. Sono necessarie misure per correggere tale situazione:

**Riquadro 10. Il mantenimento della prosperità in una società in fase di invecchiamento: raccomandazioni per l'Italia** (*segue*)

- pur riconoscendo il ruolo centrale della famiglia, le politiche sociali dovrebbero adeguarsi a un contesto in cui la ridotta dimensione dei nuclei familiari e una più ampia partecipazione delle donne al mercato del lavoro renderanno l'assistenza familiare agli anziani sempre più sporadica;
- potrebbe essere necessario fornire una più ampia gamma di servizi agli anziani, con una maggiore enfasi sulla prevenzione al fine di ridurre l'esigenza di tali servizi;
- allo scopo di incoraggiare un migliore coordinamento delle politiche, le Unità di valutazione geriatrica dovrebbero essere maggiormente diffuse e orientate all'obiettivo di ricercare schemi istituzionali di assistenza più efficaci dal punto di vista dei costi;
- risorse finanziarie permettendo, tali servizi dovrebbero essere prestati a titolo oneroso (ad esempio, determinandone il prezzo in base a *test* sul reddito o sul patrimonio degli assistiti) allo scopo di minimizzare l'onere complessivo a carico dello Stato.

**Varare un moderno ed efficiente quadro regolamentare per i fondi pensione**

È stato già introdotto il contesto regolamentare per la previdenza integrativa; occorrerebbe tuttavia accelerare il riconoscimento dei fondi pensione chiusi e intensificare la concorrenza tra questi ultimi e tra i fondi chiusi e quelli aperti.

**Migliorare le opportunità di lavoro per i lavoratori più anziani**

Sarebbe opportuno prestare una maggiore attenzione al capitale umano e alle competenze professionali dei lavoratori più anziani, tenendo presente che le forze di lavoro invecchiano e si riducono con l'andar del tempo.

Dovrebbe essere parimenti incoraggiata, mediante apposite riforme, una continua partecipazione al mercato del lavoro al fine di incrementare la domanda di occupazione (cfr. Capitolo IV) e aggiornare le professionalità dei lavoratori più anziani.

**Creare una strategia politica di riferimento**

Le politiche per l'invecchiamento riepilogate in precedenza sono scarsamente coordinate. Occorre adottare un approccio di più vasta portata, che colleghi le riforme del sistema pensionistico e i programmi di assistenza agli anziani con le esigenze di nuove politiche sociali per la popolazione in età lavorativa e riforme dei mercati del lavoro e dei prodotti.

denziale che sia più neutrale sulle decisioni di pensionamento, tutti i lavoratori dovrebbero essere ricompresi nel sistema pro-rata, fissando cioè i benefici pensionistici in proporzione ai periodi di contribuzione effettuati in ciascun sistema. Ciò implicherebbe che le correzioni attuariali inerenti alla riforma Dini inizierebbero ad avere effetto immediato, sebbene in misura modesta. Tuttavia, sarebbe necessario integrare tale provvedimento aumentando l'età minima pensionabile. Quanto più presto verrà varata una simile modifica, tanto maggiore sarà l'impatto sulla spesa previdenziale. Le simulazioni condotte sui costi generazionali indicano che un incre-

mento di tre anni dell'età minima ridurrebbe gli squilibri di bilancio di lungo periodo di oltre la metà. La combinazione di un innalzamento dell'età minima pensionabile e del passaggio al sistema pro-rata contribuirebbe notevolmente alla riduzione della citata "gobba" nella curva dei costi.

Per ciò che concerne le decisioni di pensionamento prima dei 65 anni di età, il sistema Dini si rivela, a pieno regime, ampiamente neutrale sulla base degli esistenti coefficienti di trasformazione. Tuttavia, occorre forse considerare due aspetti dell'attuale approccio che prevede la revisione di tali coefficienti a cadenza decennale. In primo luogo, la capacità del sistema pensionistico di adattarsi alle mutevoli condizioni economiche risulterebbe accresciuta se nel calcolo dei coefficienti di trasformazione venisse presa in debito conto la dinamica attesa del prodotto potenziale (ad esempio, gli effetti del brusco rallentamento della popolazione in età lavorativa, previsto nei prossimi decenni). In secondo luogo, il fatto che non vengano operate correzioni attuariali oltre i 65 anni determina una elevata imposta implicita associata a un ulteriore anno di lavoro oltre tale età. È pur vero che l'estensione della correzione attuariale per coloro che continuano l'attività oltre i 65 anni determinerebbe un aumento degli emolumenti pensionistici corrisposti a tale fascia di lavoratori, facendo così lievitare nel breve periodo la spesa a carico dello Stato. Tuttavia, all'approssimarsi del passaggio a un sistema pienamente neutrale, potrebbe rendersi opportuno introdurre tale estensione, alla luce dei favorevoli effetti di più lungo periodo sul mercato del lavoro in termini di un aumento sia dei tassi di partecipazione, sia dei contributi pensionistici.

Sarebbe più semplice introdurre questi aggiustamenti se essi fossero accompagnati da un più incisivo ruolo degli schemi di pensione integrativa. Una delle difficoltà di riformare il sistema attuale è il pesante affidamento sul sistema pubblico. Nella prospettiva di minori tassi di sostituzione con la riforma Dini, sono state introdotte misure per incoraggiare un secondo livello di previdenza sociale integrativa a finanziamento completo. Per quanto debbano ancora essere attuate in maniera incisiva, tali misure sono destinate ad assumere una importanza crescente negli anni a venire. Esistono due problemi principali: il metodo di finanziamento e il collegamento con le riforme del sistema pensionistico pubblico. Gli accantonamenti a titolo di TFR vengono generalmente considerati l'elemento principale per la costituzione dei fondi pensione. Tuttavia, essi sono anche destinati ad altri utilizzi: per i singoli, costituiscono una fonte cui attingere per sovvenire in periodi di disoccupazione o per finanziare spese sanitarie rilevanti o l'acquisto di una casa; per le imprese, rappresentano una fonte di finanziamento a basso costo. Se si vuole utilizzare tali somme per finanziare interamente l'istituto del pensionamento, dovranno essere ricercate nuove soluzioni per le altre finalità (ad esempio, migliore copertura per i disoccupati, un più facile accesso ai finanziamenti da parte delle imprese). Al momento, i lavoratori sono costretti ad aderire ai fondi "chiusi" all'interno del settore cui appartengono. Ciò pone tuttavia gli attuali fondi "aperti" in

situazione di svantaggio e riduce la concorrenza tra le tipologie di fondi. Sarebbe preferibile eliminare tali restrizioni, poiché una maggiore scelta da parte dei singoli spingerebbe gli organi direttivi a ricercare i migliori tassi di rendimento per i propri iscritti.

Una possibile ragione del lento decollo dei fondi pensione risiede nei limitati incentivi fiscali. Questo problema può forse essere meglio valutato nel più ampio contesto dei relativi ruoli del primo e del secondo livello di previdenza, nonché delle interrelazioni esistenti tra i due livelli. Non vi è rapporto diretto tra i due sistemi e non vi è dunque la necessità di ridurre ulteriormente le pensioni pubbliche espandendo la previdenza integrativa. In questo ambito, il Governo potrebbe dover considerare l'introduzione del secondo livello integrativo su base obbligatoria, ponendosi al tempo stesso come obiettivo un tasso globale di sostituzione — ad esempio, il 70 per cento del reddito precedente il pensionamento (che sarebbe ampiamente il linea con molti paesi dell'OCSE) — e riducendo le prestazioni del sistema pubblico al maturare dei fondi di previdenza integrativa. Alla scadenza, tali fondi potrebbero indubbiamente raggiungere un tasso di sostituzione pari ad almeno il 20 per cento con un tasso di contribuzione del 10 per cento, e forse anche di più nel caso in cui dovessero confermarsi i recenti rendimenti osservati per i fondi pensione privati. In tal caso, gli incentivi fiscali non sarebbero più necessari.

Al tempo stesso, un incremento dei costi dei servizi sanitari e dell'assistenza agli anziani bisognosi di cure potrebbe esercitare pressioni aggiuntive sulla spesa connessa con l'invecchiamento della popolazione. Sebbene sia difficile valutare quale potrà essere l'entità di tali aumenti di costo, è possibile che nei prossimi cinquant'anni essi si aggirino intorno al 2-4 per cento del PIL. Il Governo si vedrà quindi sollecitato ad aumentare l'offerta di servizi di assistenza agli anziani, adattandola alle esigenze di una popolazione in fase di invecchiamento. Per motivi sociali e finanziari, l'assistenza prestata dalle famiglie sarebbe forse preferibile, ma essa è destinata a divenire sempre più difficile nei prossimi anni a causa della riduzione dei nuclei familiari. Il fatto che siano generalmente le donne a fornire tali servizi limita l'integrazione femminile nel mondo del lavoro e determina, nel lungo periodo, negative ricadute sull'entità della loro pensione. Tuttavia, le autorità dovranno elaborare attentamente tali politiche al fine di assicurare che i costi siano mantenuti al minimo. Da un lato, ciò comporterà la diffusione delle Unità di valutazione geriatrica per stimare le esigenze e l'organizzazione di servizi appropriati e meno costosi (assistenza domiciliare, infermieristica e geriatrica). Dall'altro le politiche dovrebbero, ove possibile, adottare il principio secondo cui è l'utente a sopportare il costo del servizio: andrebbero quindi effettuati controlli sul reddito e sul patrimonio degli assistiti allo scopo di impedire che l'onere di tali prestazioni venga traslato dalla famiglia allo Stato. Il reddito e il patrimonio della popolazione anziana sembrano tali da consentire al Governo di recuperare una buona parte del costo di tali servizi.

Sarebbe opportuno affrontare i vari capitoli della riforma in un unico provvedimento. In questo contesto, dovrebbe essere valutata anche la necessità di ridurre l'onere complessivo del settore pubblico e il cuneo fiscale. Ciò è importante poiché l'analisi effettuata evidenzia come più elevati tassi di crescita economica — che potrebbero essere resi possibili da un aumento del basso tasso di partecipazione dell'Italia — contribuiscano notevolmente a risolvere i restanti problemi dal lato della spesa sociale. In tal modo, anche le politiche volte a minimizzare l'impennata della spesa nel periodo fino al 2030 circa devono essere definite in termini del loro potenziale impatto positivo sul mercato del lavoro. Un significativo incremento dell'età minima pensionabile influirebbe in maniera considerevole sulla spesa previdenziale e incrementerebbe l'offerta sul mercato del lavoro, favorendo così la crescita.

## IV. VERSO UNA CRESCITA PIÙ EQUILIBRATA: PROGRESSI NELLE RIFORME STRUTTURALI

### Rassegna degli andamenti generali

Nel valutare le prospettive a medio termine, il precedente *Rapporto Economico sull'Italia* riconosceva l'importanza delle leggi e delle iniziative introdotte negli anni recenti per liberalizzare i mercati dei fattori e dei prodotti. Come rilevato nel Capitolo I, vi sono forti segnali che indicherebbero una minore rigidità del mercato del lavoro: ne sono esempio l'accresciuta importanza dei contratti di lavoro atipici e un utilizzo più flessibile della manodopera. Il tasso di crescita dell'occupazione dovrebbe continuare a consolidarsi all'accelerare dell'espansione economica e al maturare degli effetti del processo di liberalizzazione. Tuttavia, il tasso di disoccupazione resta molto elevato, la partecipazione femminile permane bassa a livello nazionale e la disoccupazione di lunga durata ha registrato una tendenza al rialzo per tutta la durata dell'attuale ciclo espansivo. La flessione nella quota dell'*export* e l'inflazione inerziale indicherebbero il protrarsi di ostacoli alla concorrenza interna e alla competitività internazionale. Le debolezze messe in evidenza dal marcato dualismo geografico dell'Italia rendono a un tempo più urgente e più arduo affrontare i restanti problemi strutturali e intensificare il ritmo delle riforme dove esso è stato più lento. Mentre le regioni del Centro-Nord più dinamiche hanno continuato ad accrescere il loro tenore di vita, nel Mezzogiorno si è registrato un debole tasso di sviluppo. In quest'area del Paese, il ricorso ai trasferimenti esterni è rimasto massiccio e la disoccupazione ha mostrato una tendenza ascendente, nonostante che i differenziali salariali regionali si siano ampliati, seppure in misura parziale e, la mobilità del lavoro abbia cominciato ad aumentare dai bassi livelli precedenti. In questo Capitolo viene anzitutto esaminata la recente *performance* economica dell'Italia dalla prospettiva dei perduranti squilibri regionali. Vengono quindi discussi i progressi realizzati nella liberalizzazione dei mercati dei prodotti e del lavoro e le future esigenze di riforma in tali ambiti.



## Una nuova strategia per la convergenza

### *Il Mezzogiorno di fronte a un bivio*

Per buona parte degli anni novanta, la produttività dell'Italia è stata considerevolmente più accentuata rispetto alla media dell'area dell'euro (Tav. 34). In termini di prodotto per occupato, la crescita annua della produttività è risultata in media pari all'1,8 per cento a livello nazionale, contro l'1,1 per cento della media europea. Malgrado questi sviluppi, il PIL pro-capite è aumentato, in termini reali, del solo 1 per cento annuo, un ritmo notevolmente inferiore a quello medio dell'area dell'euro. Le ragioni di ciò vanno ricercate nel calo della popolazione in età lavorativa e del tasso di partecipazione, nonché nella dinamica ascendente della disoccupazione. In un raffronto europeo, l'Italia emerge per un tasso di partecipazione relativamente basso. Tuttavia, il lento evolversi del tenore di vita rispecchia in larga misura la modesta *performance* del Mezzogiorno. Una pronunciata demarcazione economica territoriale è resa ancora più evidente sia dall'elevata variabilità dei tassi di partecipazione e di occupazione per età, sesso e area geografica, sia dal volume dell'economia sommersa: il numero di lavoratori in posizione irregolare nel Mezzogiorno è stimato al 30 per

Tavola 34. **Contributi alla crescita del PIL reale pro-capite**  
(tassi medi annui di crescita su specifici periodi)

	Crescita del PIL reale pro-capite	Popolazione in età lavorativa	Tassi di partecipazione delle forze di lavoro	Tasso di disoccupazione	Produttività <sup>1</sup>	Aumenti dell'intensità di capitale
<b>Italia</b>						
<b>1993 - 1998</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,8</b>	<b>0,0</b>
<b>1993 - 1995</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,4</b>	<b>0,4</b>
<b>1996 - 1998</b>	<b>1,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,4</b>
Centro-Nord						
1993 - 1998	1,3	-0,3	-0,1	-0,3	1,8	0,1
1993 - 1995	1,5	-0,1	-0,3	-0,8	2,4	0,3
1996 - 1998	1,2	-0,4	0,2	0,2	1,3	-0,1
Mezzogiorno						
1993 - 1998	0,2	0,1	-0,5	-1,2	1,8	0,0
1993 - 1995	-0,2	0,1	-1,4	-1,8	2,1	0,8
1996 - 1998	0,6	0,2	0,4	-0,7	1,5	-0,9
Area dell'euro						
1993 - 1998	1,4	0,0	0,1	-0,3	1,1	0,5
1993 - 1995	0,9	-0,1	-0,2	-0,8	1,2	0,7
1996 - 1998	1,8	0,1	0,4	0,2	1,1	0,2

1. Produttività per occupato.

Fonti: OCSE; ISTAT; SVIMEZ.

Tavola 35. **Lavoro irregolare nel Mezzogiorno<sup>1</sup>**  
1998

	Italia	Mezzogiorno
Totale	22,6	33,8
Industria	18,2	42,8
Servizi	18,4	21,4
Agricoltura	73,1	80,8

1. In percentuale delle forze regolari di lavoro. Le cifre includono tutte le situazioni di irregolarità, compresi gli stranieri, ma non il doppio lavoro.

Fonte: SVIMEZ (1999), "Informazioni SVIMEZ", n. 5-6, giugno-luglio.

cento circa delle forze di lavoro complessive nei settori dell'industria e dei servizi (Tav. 35). Questo stato di cose richiede necessariamente un approccio differenziato alle riforme strutturali.

Di riflesso alla modesta crescita complessiva, il divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord in termini di prodotto aggregato si è ulteriormente ampliato nel corso degli anni novanta (Tav. 36). Nel 1998 il PIL reale è cresciuto al Sud dell'1,1 per cento, una percentuale inferiore di 0,4 punti al resto del Paese. Peraltro, se si prende in considerazione il prodotto pro-capite, il divario risulta stabile per la prima volta dopo diversi anni, grazie anche a una ripresa dei flussi migratori dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord (Tav. 37). Anche tenendo conto di ciò, tuttavia, il livello del reddito pro-capite al Sud è risultato inferiore del 45 per cento a quello del Centro-Nord, un regresso di 4 punti percentuali rispetto al 1991.

Tavola 36. **Dinamica regionale del PIL reale**  
(variazioni percentuali)

	1992-98 <sup>1</sup>	1996	1997	1998
<b>Mezzogiorno</b>				
<b>PIL</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>
Domanda interna finale	0,0	0,0	1,9	2,2
Consumi delle famiglie	0,8	0,4	2,5	2,0
Consumi collettivi	0,3	0,3	-0,7	1,2
Investimenti fissi	-3,7	-0,5	-0,1	3,2
<b>Centro-Nord</b>				
<b>PIL</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>
Domanda interna finale	1,0	0,4	2,7	2,7
Consumi delle famiglie	1,1	1,0	2,3	1,8
Consumi collettivi	0,0	0,2	-0,7	1,6
Investimenti fissi	0,5	0,7	0,8	3,6

1. Media dei tassi annui di crescita nel periodo.

Fonte: SVIMEZ (1999), "Informazioni SVIMEZ", n. 4-5, aprile-maggio, tav. 1, pag. 8.

Tavola 37. **Raffronto tra indicatori economici regionali**

	1991	1995	1997	1998
<b>Mezzogiorno</b>				
Popolazione (in milioni)		20,8	20,9	20,9
Occupati (in milioni) <sup>1</sup>	6,1	5,7	5,7	5,8
PIL pro-capite <sup>2</sup>	58,6	55,1	54,6	54,6
Spesa pubblica pro-capite <sup>2</sup>	109,7	104,6	102,5	..
Corrente	104,4	103,3	102,3	..
In conto capitale	140,8	111,4	103,4	..
Apertura al commercio estero <sup>3</sup>	13,0	17,3	17,9	18,1
<i>Performance dell'export</i> <sup>4</sup>	8,9	9,3	9,7	10,2
<i>Performance dell'import</i> <sup>4</sup>	12,4	11,8	12,9	11,6
<b>Centro-Nord</b>				
Popolazione (in milioni)		36,4	36,6	36,6
Occupati (in milioni) <sup>1</sup>	14,6	14,4	14,5	14,7
Apertura al commercio estero <sup>3</sup>	36,3	47,8	46,3	46,2
<i>Performance dell'export</i> <sup>4</sup>	88,4	90,7	90,2	89,7
<i>Performance dell'import</i> <sup>4</sup>	85,6	87,6	86,6	88,0

1. Le prime cifre annue si riferiscono al 1992.

2. In percentuale del corrispondente livello del Centro-Nord.

3. Esportazioni più importazioni, in percentuale del PIL regionale.

4. In percentuale delle esportazioni/importazioni totali a livello nazionale. La somma fra Mezzogiorno e Centro-Nord può non essere pari a 100 in quanto esistono regioni che non appartengono a nessuno dei due gruppi.

Fonte: SVIMEZ (1999), *Informazioni SVIMEZ*, n. 4-5, aprile-maggio; ICE (1999), *Rapporto 1998-99*.

Le stime del Governo per il 1999 indicherebbero una crescita del PIL in termini reali al Sud pari all'1,2 per cento, un livello prossimo a quello del Centro-Nord. Vi sarebbero inoltre segnali di una considerevole accelerazione negli ultimi anni del processo di ristrutturazione nel Mezzogiorno. Seppure con ritardo, la riduzione dei fondi pubblici potrebbe aver stimolato un accumulo di risorse per gli investimenti privati, come suggerisce il sostenuto incremento delle imprese di nuova istituzione osservato nella seconda metà degli anni novanta (*Tav. 38*). Tale dinamismo è riconducibile interamente al crescente ruolo delle piccole imprese: nel 1998 l'occupazione nelle aziende di minori dimensioni (da 1 a 9 addetti) è aumentata del 12,8 per cento, contro il 4 per cento nelle imprese da 10 a 49 impiegati. Per converso, l'occupazione nelle società di grandi dimensioni continua a calare da lungo tempo, in parte come conseguenza del processo di ridimensionamento che sta interessando le società recentemente privatizzate operanti nel Mezzogiorno. Questi progressi non

Tavola 38. **Costituzioni nette di nuove imprese (per aree geografiche)**  
(variazioni percentuali sul periodo 1996-98, esclusa l'agricoltura)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Industria manifatturiera	-2,0	-0,8	-1,8	1,4	-0,8
Edilizia	4,5	5,7	1,1	3,1	3,6
Vendite al dettaglio	-0,5	1,9	-1,3	1,0	0,3
Altri servizi	5,1	5,8	8,1	11,4	7,5
<b>Totale</b>	<b>1,3</b>	<b>2,0</b>	<b>1,3</b>	<b>3,5</b>	<b>2,1</b>

Fonte: Banca d'Italia (1999), *Sintesi delle note sull'andamento dell'economia delle regioni italiane nel 1998*, tav. B7, pag. 30.

sarebbero stati realizzati in assenza dei miglioramenti nel governo delle amministrazioni comunali — risultato dell'elezione diretta dei sindaci, introdotta nel 1994 — e della crescente partecipazione popolare. L'accresciuta stabilità sociale e politica nelle principali città del Mezzogiorno ha svolto un importante ruolo positivo.

Progressi sono stati evidenti anche nel significativo incremento del numero di società esportatrici. In linea con il tradizionale modello italiano, i nuovi impianti manifatturieri sono stati concentrati all'interno di alcune aree a elevata specializzazione, che stanno assumendo il ruolo di "distretti industriali" con un'alta vocazione all'*export*. Essi hanno contribuito all'aumento della quota di competenza del Mezzogiorno sul totale delle esportazioni italiane (*Tav. 37*), mentre l'incidenza dell'area sull'interscambio commerciale con l'estero è andata crescendo nel tempo. Sembra che l'impatto in termini di PIL della recente crisi in Asia e in altre parti del mondo sia stato minore al Sud rispetto al Centro-Nord, a causa della relativamente bassa incidenza delle esportazioni sul PIL dell'area. Inoltre, i più stretti legami con il resto del mondo hanno indotto un considerevole incremento nel flusso di merci e passeggeri transitati negli aeroporti e negli scali marittimi del Meridione.

Nonostante questi miglioramenti, l'economia del Mezzogiorno risente di pesanti squilibri per ciò che concerne la produzione interna. La *Tavola 39*, che illustra il problema nel quadro di un raffronto fra le specializzazioni settoriali osservate nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord, mostra come — a causa di una dipendenza comparativamente maggiore dell'agricoltura e dell'edilizia — il Sud risalti per la mancanza di un adeguato substrato industriale. Per quanto attiene al settore dei servizi, il Meridione sembra caratterizzato da bassi livelli di specializzazione nell'intermediazione finanziaria e nel turismo, mentre al contrario risulta sovraspecializzato nelle attività a basso valore aggiunto, per le quali le prospettive dal lato della domanda sono meno favorevoli (ad esempio, le vendite al dettaglio).

Tavola 39. **Specializzazione settoriale dell'economia del Sud**  
(in base al numero di impiegati)

	Composizione percentuale		Indice di specializzazione
	Sud	Centro-Nord	
	(a)	(b)	(c) = (a)/(b)
Estrazione mineraria	0,5	0,3	1,6
Settore manifatturiero	25,8	37,7	0,7
Energia elettrica, gas e acqua	1,6	1,0	1,6
Edilizia	12,3	9,1	1,4
Vendite al dettaglio	27,2	20,5	1,3
Alberghi e ristoranti	4,9	5,4	0,9
Trasporti e comunicazioni	9,7	7,4	1,3
Intermediazione bancaria e finanziaria	3,6	4,2	0,9
Servizi alle imprese	10,9	11,4	0,9
Servizi alle famiglie	3,6	3,1	1,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione (1999), *Programma di Sviluppo del Mezzogiorno*, tav. 1.3, pag. 6.

### ***Una nuova strategia per la crescita del Mezzogiorno***

A differenza della tradizionale strategia di intervento statale diretto, il nuovo approccio politico si fonda sul miglioramento delle condizioni di investimento privato. Ciò implica una più puntuale focalizzazione non solo sull'efficacia della spesa pubblica per gli investimenti, ma anche sulla qualità dell'operato del Governo, incluse le politiche statali per il sostegno e la promozione degli investimenti. Il compito di uniformare questi principi generali in un quadro operativo di regole e incentivi opportunamente equilibrati è stato assegnato a una sezione di nuova istituzione del Ministero del Tesoro, il Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione (DPS), che ha iniziato a operare nel 1998 (cfr. *Riquadro 11*). Le autorità ritengono che un nuovo approccio di politica economica sia indispensabile per consolidare lo slancio delle riforme attualmente osservato nel Mezzogiorno.

La nuova strategia si prefigge di porre rimedio a tre fonti principali di passate inefficienze<sup>91</sup>:

- mancanza di comunicazioni e di flussi informativi sulle esigenze e le opportunità a livello locale, non solo fra gli organi pubblici (Stato, Regioni e Comuni), ma anche tra il Governo e le organizzazioni degli imprenditori e dei lavoratori;
- mancanza di adeguati incentivi per assicurare la selezione e la realizzazione dei progetti più validi e quantificabili;

### Riquadro 11. Le responsabilità del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione (DPS)

Le responsabilità del nuovo Dipartimento ricalcano pressappoco quelle di un pubblico servizio. Il DPS ha il compito di promuovere e coordinare la negoziazione e la cooperazione ai vari livelli periferici di governo, nonché tra l'amministrazione centrale e il mondo delle imprese, in modo da consentire l'individuazione delle opportunità locali di sviluppo. Esso fornisce inoltre il quadro di riferimento per l'intervento pubblico e, conseguentemente, elabora e diffonde metodi per la fissazione delle priorità e dei criteri di valutazione. Nel rispetto dei requisiti di ammissibilità, esso assicura agli operatori certezze circa i tempi di risposta e i piani di erogazione, verificando al tempo stesso la fattibilità finanziaria dei progetti. Le responsabilità del Dipartimento si estendono a livello nazionale, sebbene esso incentri in particolare la propria attività sulle aree depresse; al riguardo, spetta al DPS il coordinamento del programma 2000-06 per l'assegnazione a tali aree dei fondi strutturali della UE.

Il responsabile del DPS è altresì membro del Consiglio di amministrazione di Sviluppo Italia, un organismo pubblico il cui compito è quello di fornire assistenza tecnica e finanziaria agli Enti locali e agli operatori privati che vogliono fondare nuove società.

- mancanza di chiare e inequivocabili attribuzioni nelle responsabilità di spesa.

Il nuovo approccio si basa su due pilastri. Scostandosi dal precedente sistema, che prevedeva meccanismi “*top-down*” di assegnazione delle risorse pubbliche, il nuovo approccio mira a raggiungere il più ampio consenso locale possibile su un progetto (la fase di negoziazione, che rappresenta il primo pilastro). Per prendere parte a un tale processo di formazione del consenso, è necessario soddisfare alcuni presupposti, il più importante dei quali è una effettiva consistenza di risorse cui facciano capo precise responsabilità. Il momento negoziale è seguito dalla fase di valutazione (che costituisce il secondo pilastro). I fautori di una proposta devono fornire la migliore documentazione possibile circa le loro priorità e gli obiettivi, come pure i presumibili tempi di attuazione del progetto. Ciò è necessario per conferire credibilità alle iniziative, facilitando altresì le successive fasi di verifica e controllo del progetto approvato nel corso della sua realizzazione.

### **Risultati e sfide a medio termine**

La nuova strategia è stata varata a metà 1998. Dopo una lenta fase di avvio, il numero complessivo di progetti in corso di realizzazione nel Mezzogiorno ha fatto registrare una forte ripresa dalla seconda metà del 1999, come dimostra il pronunciato miglioramento della capacità di impiegare efficacemente i fondi pubblici, sia di provenienza nazionale sia quelli strutturali della UE. Circa 250 dei lavori pubblici non terminati per mancanza di fondi o carenze di pianificazione — sui 1 000 attualmente avviati nel Mezzogiorno, secondo una recente indagine — sono stati rifinan-

ziati per la relativa ultimazione. Hanno fatto registrare una rilevante accelerazione anche altri strumenti tesi a promuovere o a facilitare i contatti e la cooperazione fra le controparti locali (*patti territoriali* e *contratti d'area*). Le misure introdotte alla fine del 1998 per snellire le procedure di approvazione di tali strumenti hanno contribuito ad abbreviare notevolmente i tempi di risposta.

In una prospettiva di sviluppo a medio termine, lo scopo è quello di rafforzare l'attrattiva del Meridione come approdo degli investimenti diretti, sia dalle altre regioni del Paese che dall'estero. Uno dei presupposti alla realizzazione di questo obiettivo consiste nella dotazione di un appropriato *stock* di risorse immobili efficienti e appropriatamente valorizzate. Il quadro di riferimento alla base di tale obiettivo è descritto nel Programma di sviluppo del Mezzogiorno per il periodo 2000-2006, recentemente sottoposto alla Commissione UE. Conformemente a tale Programma, nel triennio 2000-2002 la quota del Mezzogiorno sul totale della spesa pubblica in conto capitale dell'Italia dovrebbe aumentare di circa 2,5 punti percentuali a oltre il 46 per cento, per poi ridursi gradualmente (*Tav. 40*). I fondi statali dovrebbero servire a fornire un'adeguata rete di servizi, prevenire e combattere la criminalità e contribuire a una maggiore osservanza della legge. Nonostante il fatto che siano stati conseguiti di recente progressi significativi, una inadeguata applicazione delle leggi continua a rappresentare l'ostacolo principale a un aumento degli investimenti nel Sud. Il Programma contempla anche altre aree di intervento pubblico, comprese le risorse naturali e artistiche, unitamente alla promozione di sistemi locali di sviluppo.

Il DPS traccia accuratamente il comportamento di alcune importanti "variabili economiche di rottura" al fine di individuare i sintomi del cambiamento di fiducia riguardo al Mezzogiorno. Verranno regolarmente controllati per ciascuna provincia indicatori quali i flussi di esportazioni per specifici settori, le entrate del turismo, il

Tavola 40. **Spesa in conto capitale delle Amministrazioni pubbliche per il Mezzogiorno**  
Scenario previsto fino al 2007 (principio della competenza)

	Italia	Mezzogiorno	Mezzogiorno
	migliaia di miliardi di lire		percentuale del totale
2000	88,8	39,3	44,3
2001	95,9	43,9	45,8
2002	101,8	47,6	46,8
2003	107,1	49,7	46,4
2004	111,2	51,2	46,1
2005	116,2	52,8	45,4
2006	121,2	54,3	44,8
2007	126,5	56,5	44,6

Fonte: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999), *Documento di programmazione economico-finanziaria*, 2000-2003, pag. 120.

profilo degli investimenti (compresi quelli diretti esteri), la dinamica dell'occupazione, le iniziative di formazione e gli indicatori della qualità dei servizi. Per porre fine alle abitudini e ai preconcetti del passato, occorrono miglioramenti netti e irreversibili nell'attuale processo di ammodernamento della pubblica Amministrazione (cfr. Capitolo II). È inoltre necessaria un'azione incisiva che riduca la regolamentazione dei mercati dei prodotti e dei fattori e sostenga l'assunzione dei rischi da parte di operatori del settore privato. Queste problematiche verranno di volta in volta discusse nel prosieguo del Capitolo. In realtà, la deregolamentazione e la promozione di un favorevole clima imprenditoriale sono tematiche di rilevanza nazionale, benché esse siano particolarmente avvertite nel Mezzogiorno.

### Privatizzazione e liberalizzazione del mercato

Negli ultimi anni sono stati conseguiti sostanziali progressi nel promuovere i meccanismi basilari di mercato in Italia. L'accelerazione del programma di privatizzazioni e l'accresciuta liberalizzazione dei mercati, unitamente all'introduzione di nuove disposizioni per rinnovare sia la normativa sui mercati finanziari sia i servizi d'investimento, hanno costituito importanti fattori propulsivi. I progressi in quest'ambito sono stati accompagnati da un significativo ispessimento dei mercati finanziari italiani, evidenziato non solo dal crescente accesso delle imprese al capitale di rischio, ma anche dall'ampliamento della gamma di strumenti finanziari a disposizione delle famiglie<sup>92</sup>. A partire dalla metà degli anni novanta, la capitalizzazione complessiva delle società italiane quotate in borsa si è incrementata notevolmente (Tav. 41) raggiungendo, alla fine del 1999, il 65 per cento. A questo profilo evolutivo ha fatto riscontro, dal lato della domanda, una considerevole crescita dei fondi comuni d'investimento, nonché dei titoli azionari e obbligazionari nei portafogli delle famiglie (Tav. 42).

Tavola 41. **Indicatori della capitalizzazione di mercato**

	Numero di società quotate	Numero di azioni quotate	Capitalizzazione di mercato	Turnover di transazioni (media giornaliera)
			In percentuale del PIL	in milioni di euro
1990	229	340	12,7	106
1991	231	342	12,3	65
1992	229	342	11,4	70
1993	222	329	15,0	210
1994	223	324	17,8	389
1995	221	316	18,2	290
1996	217	307	20,4	321
1997	213	301	30,4	695
1998	223	304	45,3	1672
1999	247	328	65,2	1980

Fonte: Borsa Italiana S.p.A.



Tavola 42. **Distribuzione delle attività finanziarie delle famiglie**  
(in percentuale)

	1975	1985	1990	1997	1998	1999 <sup>1</sup>
Contante	6,8	3,8	2,7	2,3	2,1	2,1
Depositi bancari	17,9	15,6	14,1	12,0	11,2	11,0
Depositi a risparmio	34,4	23,9	19,9	13,1	9,4	8,1
Buoni del Tesoro	0,1	12,7	12,4	5,1	2,2	1,2
Certificati di credito del Tesoro	3,1	14,1	14,4	12,7	8,2	7,3
Obbligazioni private	10,7	5,0	2,5	7,0	6,8	6,7
Fondi comuni	0,0	2,2	2,2	10,4	17,4	20,8
Azioni	1,7	10,1	20,3	23,9	29,4	28,5
Titoli esteri	5,5	0,8	1,9	2,7	2,6	3,0
Altro	19,7	11,8	9,6	10,8	10,7	11,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

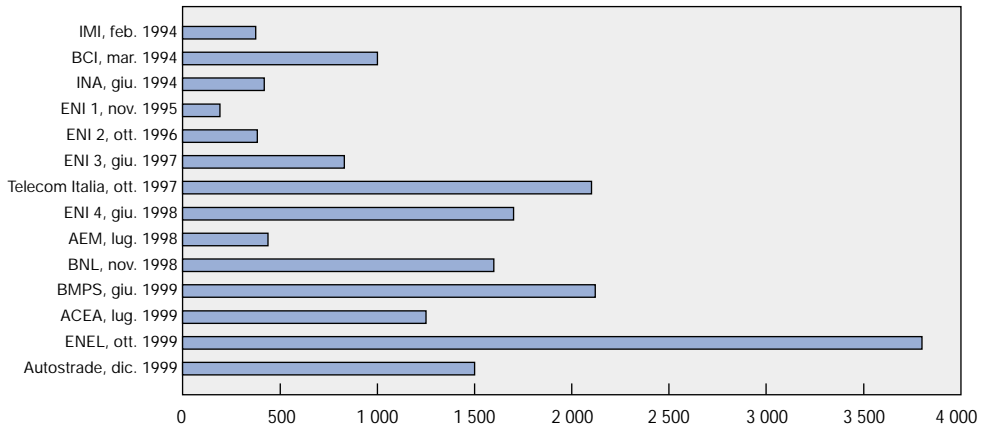
1. Terzo trimestre.

Fonti: Borsa Italiana S.p.A. per il periodo 1975-90; Banca d'Italia per il periodo successivo.

### ***Il ritmo delle privatizzazioni è aumentato***

Negli anni dal 1994 al 1999 l'Italia è stato uno dei paesi dell'OCSE che ha realizzato il più elevato volume di privatizzazioni. Dopo un temporaneo rallentamento nel 1998, le privatizzazioni hanno ripreso ad accelerare significativamente nel 1999, soprattutto in concomitanza con la vendita in ottobre della prima *tranche* di ENEL. Le richieste dei sottoscrittori hanno abbondantemente superato l'offerta pubblica, equivalente al 31,7 per cento del valore della società. Se valutata in termini di numero di investitori, l'operazione è stata la più ingente mai lanciata in Italia (*Fig. 28*); gli incassi sono ammontati a Lit. 32 000 miliardi, pari all'1,5 per cento del PIL, contro un totale per l'intero 1997 — a sua volta un anno record — di Lit. 38 000 miliardi. Il Tesoro si è inoltre concentrato sul settore bancario, e più in particolare sulla vendita alla Banca di Roma dell'intera partecipazione statale nel Mediocredito Centrale attraverso un collocamento privato. Nel programma per il 1999 figuravano inoltre le cessioni del Banco di Sicilia e del Credito Industriale Sardo, nonché il restante 16 per cento del Banco di Napoli ancora in mano pubblica (*Riquadro 12*). Nel 1999 gli introiti totali da privatizzazioni sono ammontati a Lit. 37 000 miliardi, una cifra ben superiore ai 15 000 miliardi inizialmente previsti. Per ciò che concerne la prassi della *golden share*, di cui la UE ha chiesto la cessazione, un decreto del maggio del 1999 ne ha circoscritto le possibilità di utilizzo a un ristretto numero di settori strategici (sanità, difesa) ed esclusivamente per motivi di interesse pubblico. Sebbene quest'ultima disposizione si conformi in parte alla richiesta della UE, il Governo non sembra al momento intenzionato a vendere il rimanente pacchetto azionario dell'ENI.

Figura 28. Numero degli investitori nei processi di privatizzazione in Italia  
(in migliaia)



Fonte: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999), *Rapporto sulle riforme economiche in Italia*, dicembre, pag. 12.

Il Governo si sta ora concentrando sulla vendita del portafoglio dell'IRI che, stando a quanto dichiarato nel *Rapporto sulle riforme economiche in Italia* del dicembre del 1999, dovrà essere ultimata entro il giugno del 2000<sup>93</sup>. Per raggiungere questo ambizioso obiettivo sarà necessario, da un lato, sospendere ulteriormente il processo di privatizzazione di alcune imprese di pubblici servizi, la cui cessione è stata talvolta frenata dall'assenza di un chiaro quadro regolamentare, come ad esempio nel caso delle imprese di trasporti<sup>94</sup>, e dall'altro privatizzare alcune società industriali operanti nel segmento dell'alta tecnologia<sup>95</sup>. Se verrà portato a termine come previsto, il nuovo programma di privatizzazioni è destinato a produrre un notevole impatto allocativo considerando che, nonostante il graduale smantellamento avviato nel 1992, l'IRI contava ancora nel 1998 ben 113 000 dipendenti. A quella data, il fatturato consolidato della *holding* ammontava a Lit. 36 200 miliardi (pari all'1,7 per cento del PIL).

La prima iniziativa ha riguardato la vendita della quota nella *Società Autostrade*, effettuata ricorrendo sia all'offerta pubblica, sia alla creazione di un nucleo strategico di azionisti nazionali e internazionali. Per la fine del 2000 è inoltre prevista la privatizzazione di *Aeroporti di Roma*, sebbene l'operazione sia stata intralciata da una serie di ostacoli di natura legale<sup>96</sup>. Sono state tentate ristrutturazioni societarie prima di cedere le rimanenti partecipazioni statali nella *Finmeccanica* (61 per cento), la cui attività si estende su un'ampia gamma di settori (aerospaziale, difesa, produzione di energia, trasporti), e nell'*Alitalia* (53 per cento). Analogamente a molte altre grandi

### Riquadro 12. Governo societario e mercato delle acquisizioni

Nel 1999 le offerte pubbliche di acquisto (OPA) hanno fatto registrare un netto incremento, che non mancherà di influire significativamente sui meccanismi che regolano il governo societario e la concorrenza. La Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), l'Autorità statale responsabile della regolamentazione del mercato mobiliare italiano, ha autorizzato 34 operazioni di questo tipo, contro le 18 del 1998. Fra le offerte più rilevanti figurano l'OPA lanciata da Olivetti Tecnost per l'acquisizione ostile di Telecom Italia e quella di Assicurazioni Generali per il controllo dell'INA. Nel settore bancario, la fusione tra Banca Intesa e Banca Commerciale Italiana ha rappresentato un passo importante nel processo di consolidamento del sistema bancario italiano che, intrapreso all'inizio del decennio, è ulteriormente accelerato negli ultimi anni.

Questi esempi hanno costituito altrettanti importanti banchi di prova per l'adeguatezza della legge del 1998 sui mercati finanziari e i servizi di investimento<sup>1</sup>, così come per i relativi regolamenti attuativi della Consob. Principali obiettivi della riforma erano quelli di rendere le società quotate meno vulnerabili alle offerte ostili, incrementare la flessibilità normativa e semplificare i requisiti procedurali, e si può affermare che tali obiettivi sono stati pienamente raggiunti<sup>2</sup>. Sono tuttavia emerse talune incongruenze di natura giuridica e, con esse, la necessità di modifiche regolamentari. Un esempio a questo riguardo è rappresentato dall'intervallo di tempo intercorrente fra la comunicazione alla Consob dell'intenzione di lanciare l'offerta e la presentazione della relativa documentazione completa: il periodo non è stato finora precisato con chiarezza, sicché la Consob ha dovuto esercitare un controllo assai rigoroso sulle società oggetto dell'acquisizione, che potrebbero altrimenti essere tentate di prendere provvedimenti per ridurre la loro capitalizzazione ("poison pills")<sup>3</sup>. È stato pertanto deciso che il "principio di inattività", secondo cui la società da incorporare non può assumere azioni difensive a meno che non sia autorizzata in tal senso da almeno il 30 per cento dei suoi azionisti, diventi vincolante a partire dalla notifica della comunicazione, a prescindere dal momento di presentazione della relativa documentazione. Il problema sollevato da questo approccio è che esso potrebbe bloccare le capacità di aggiustamento della società oggetto dell'offerta per un periodo eccessivamente lungo, senza alcuna garanzia che l'OPA venga poi effettivamente lanciata.

1. Testo Unico sull'intermediazione finanziaria, n. 58/98.

2. Per una trattazione in dettaglio della legge, cfr. OCSE (1998), *Financial Market Trends*, n. 7, pagg. 26-39. Per un'analisi delle motivazioni di fondo della riforma, cfr. M. Draghi (1998), "Corporate Governance and Competitiveness", *Review of Economic Conditions in Italy*, n. 3, pagg. 341-356.

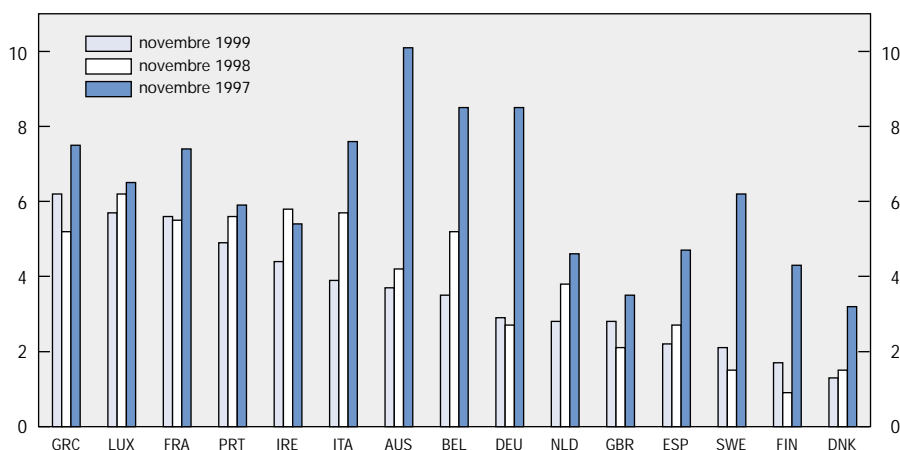
3. Cfr. L. Spaventa (1999), "La disciplina dell'OPA in Italia: i risultati di un test", *Mercato concorrenza regole*, n. 2, pagg. 245-54. Cfr. anche L. Enriquez (1999), "Quale disciplina per le acquisizioni ostili? Alcuni modelli teorici e la soluzione italiana", *Mercato concorrenza regole*, n. 2, pagg. 177-194.

compagnie aeree europee, nel 1999 l'*Alitalia* ha registrato un calo nel numero dei passeggeri. Tale diminuzione, associata alle perplessità concernenti il trasferimento del traffico dall'aeroporto di Linate al nuovo snodo della Malpensa, ha provocato una brusca diminuzione del corso delle azioni Alitalia (-25 per cento), che potrebbe influire negativamente sui tempi di privatizzazione della compagnia.

### Una incompleta liberalizzazione del mercato

Secondo una recente indagine della Commissione europea, dalla fine del 1997 la conversione in legge delle direttive interne di mercato è notevolmente accelerata in tutti i paesi della UE (Fig. 29)<sup>97</sup>. Per ottenere un indicatore più completo dell'abbattimento delle barriere alla concorrenza occorrerebbe prendere in esame i risultati effettivamente raggiunti sul piano realizzativo, più che incentrarsi sulle iniziative adottate *ex-ante* dai singoli paesi. Ciò nonostante, le evidenze disponibili per l'Italia mostrano che i progressi nel campo della liberalizzazione dei mercati dei prodotti e dei servizi sono stati significativi e che il ritmo del processo si è ulteriormente rafforzato nel 1999. Tale accelerazione trova conferma anche nella *performance* relativamente positiva dell'Italia in 9 degli 11 settori dei quali la Commissione verifica regolarmente i ritardi legislativi (Tab. 43). Nondimeno, in considerazione del fatto che tali progressi sono molto recenti e ampiamente incompleti, l'Italia resta caratterizzata da un numero relativamente elevato di direttive in attesa di conversione. Inoltre, sembra anche che il programma di riforme sia stato attuato in maniera non uniforme tra i vari settori, vanificando in tal modo le possibilità di stimolare appieno la concorrenza.

Figura 29. Progressi nel recepimento delle direttive in alcuni paesi  
(percentuale delle direttive non recepite)



Fonte: Unione europea (1999), *Single Market Scoreboard*, novembre.

Tavola 43. **Direttive non recepite (per tipologia)**<sup>1</sup>

****	Belgio	Dani- marca	Germania	Grecia	Spa- gna	Francia	Irlanda	Italia	Lussem- burgo	Paesi Bassi	Austria	Porto- gallo	Finlan- dia	Svezia	Regno Unito
Controlli veterinari (207)	36	4	5	5	24	11	18	13	14	9	15	7	4	5	11
Trasporti (64)	32	7	2	5	12	4	10	9	19	8	6	18	4	7	5
Autoveicoli (156)	13	10	1	2	9	1	3	6	7	10	5	13	7	6	3
Prodotti chimici (81)	12	5	3	6	5	2	3	3	1	4	5	5	2	4	3
Controlli sanitari (180)	12	3	1	4	9	4	3	3	10	3	8	6	1	2	2
Ambiente (92)	10	6	2	4	7	3	4	3	3	1	3	3	1	2	4
Politica sociale (39)	10	1	..	..	1	..	3	1	5	4	3	..	..	..	..
Alimentazione (106)	9	1	..	4	5	2	3	3	1	1	3	3	..	..	1
Telecomunicazioni (17)	7	4	1	..	2	..	4	1	3	1	..	1	..	..	2
Proprietà intellettuale e industriale (8)	4	..	1	1	1	1	1	4	..	2	1	1	..	..	1
Approvvigionamenti pubblici (11)	4	..	..	2	3	1	2	1	2	..	2	2	..	..	2

\*\*\* Numero delle direttive.

Le cifre fra parentesi indicano il numero totale delle direttive relative a ciascun settore.

1. Classificate in base al numero di direttive non ancora recepite in tutti gli Stati membri. I numeri in grassetto identificano i paesi con il più alto numero di direttive non recepite in ciascun settore.

Fonte: Commissione europea (1999), Single market scoreboard n. 5, novembre.

### *Progressi nel settore dell'energia*

La riforma del settore dell'energia fa seguito alla liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni, dove è stato deregolamentato anche il segmento locale della telefonia fissa (dal gennaio del 2000). Allo smantellamento del regime monopolistico in cui operava tale mercato ha contribuito la rapida diffusione delle nuove tecnologie. La riforma ha preceduto tuttavia quella dei servizi postali e ferroviari, dove il ritmo più lento negli avanzamenti tecnologici si è accompagnato a rapporti (e privilegi) lavorativi molto più consolidati. In questo contesto il Governo aveva deciso che la riforma del settore dell'energia (tanto la liberalizzazione quanto le privatizzazioni) dovesse essere preceduta dalla creazione, nel 1995, dell'Autorità regolamentare per l'energia elettrica e il gas, che ha iniziato a operare nell'aprile del 1997.

L'energia elettrica rappresenta un settore di importanza primaria per l'Italia, e ciò per una serie di ragioni storiche ed economiche. Il monopolio dell'ENEL fu creato alla fine del 1962 dalla nazionalizzazione delle 1 400 società operanti nel settore, dopo l'introduzione di un sistema tariffario uniforme su scala nazionale. Il ruolo strategico assegnato alla società elettrica nello sviluppo economico del Paese non è in seguito mai stato messo in discussione, nonostante alcune modifiche allo status giuridico dell'ENEL<sup>98</sup>. Fra i provvedimenti più significativi figurano la trasformazione dell'Ente in società per azioni (1992) e il parziale conferimento a concessionarie locali di alcuni servizi (produzione, trasmissione e distribuzione) a partire dal 1995. Allo stato attuale, l'ENEL e le amministrazioni comunali concorrono per il 93 e il 7 per cento rispettivamente ai consumi finali complessivi di energia. In considerazione della protezione dalle forze di mercato offerta al settore per così lungo tempo, l'Autorità ha ripetutamente sottolineato che l'introduzione della libera concorrenza richiede trasparenza e responsabilità ai massimi livelli, come pure una chiara definizione dei compiti attribuiti ai vari organi istituzionali coinvolti nel processo di liberalizzazione (il Ministero del Tesoro, l'Autorità regolamentare e l'Autorità *anti-trust*).

Da un punto di vista economico, il rapporto fra consumo di elettricità e PIL in Italia è basso se comparato alla media OCSE, ma risulta in aumento. I dati comparati sui prezzi dell'energia elettrica nel 1997, escluse le imposte, collocano l'Italia nella fascia di paesi che praticano prezzi relativamente alti (*Tav. 44*)<sup>99</sup>. Questo indicatore grezzo cela in realtà ampie differenze regionali per ciò che concerne la qualità del servizio. Statistiche recenti sulla scomposizione per numero di utenti dei dati relativi all'offerta di energia elettrica evidenziano un divario in termini di qualità nella struttura di rete tra il Nord e il Centro-Sud (*Fig. 30*). Riguardo alle imposte sull'energia, l'aliquota applicata alle famiglie non si discosta dalla media europea, a differenza di quella concernente gli usi industriali, che differisce di un ampio margine (*Tav. 44*). Un altro aspetto problematico è rappresentato dal sistema tariffario: a questo proposito, l'Italia si distingue dai partners europei essendo l'unico paese a mantenere una strut-

Tavola 44. **Prezzi medi dell'energia elettrica**  
(1997, lire/kwh, tasso di cambio corrente)

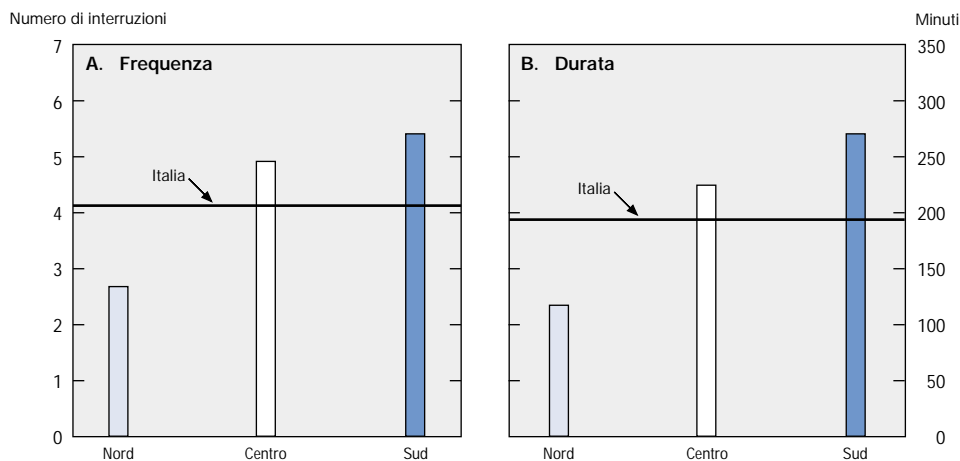
	Usi familiari			Usi industriali		
	Incluse le imposte	Escluse le imposte	Aliquota applicata	Incluse le imposte	Escluse le imposte	Aliquota applicata
<b>Italia</b>	<b>274,6</b>	<b>219,8</b>	<b>20,0</b>	<b>157,8</b>	<b>147,4</b>	<b>6,6</b>
Media UE	241,1	190,5	21,3	108,2	105,2	2,4

Fonte: dati forniti dall' Autorità per l'energia elettrica e il gas (1999).

tura progressiva dei prezzi per le famiglie (ossia, il prezzo unitario dell'energia aumenta in proporzione ai consumi). Riguardo al prezzo dell'energia per usi industriali, sembra che lo scostamento fra l'Italia e i principali paesi della UE sia particolarmente accentuato per le piccole e medie imprese, mentre la clientela di grandi dimensioni beneficia di tariffe comparativamente basse<sup>100</sup>.

Si è iniziato a dare attuazione ad alcuni importanti provvedimenti che introducono con gradualità meccanismi competitivi nel mercato dell'energia elettrica. Nel marzo del 1999 il Governo ha emanato un decreto legislativo, basato sulla direttiva CEE 96/92<sup>101</sup>, che prevede un maggior numero di operatori, un più ampio accesso alla

Figura 30. **Frequenza e durata delle impreviste interruzioni nel servizio elettrico**  
(1998, interruzioni medie per utente)



Fonte: Autorità per l'energia elettrica e il gas (1999), *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, aprile.

rete e una riduzione dei controlli<sup>102</sup>. Più in particolare, a partire dal 2003 un singolo operatore non potrà fornire (direttamente o indirettamente) più del 50 per cento dell'energia prodotta o importata. Affinché questo criterio sia osservato, l'ENEL dovrà disimpegnare entro il 2002 almeno 15GW della sua capacità produttiva. L'Ente dovrà inoltre rivedere la sua struttura a integrazione verticale: a tal fine, esso ha già provveduto a modificare il proprio status in quello di *holding company* a capo di alcune società principalmente impegnate nella generazione, nel controllo degli *assets* di trasmissione e nella distribuzione. Una società per azioni di nuova istituzione e con personalità giuridica distinta (il "Gestore della rete di trasmissione nazionale"), controllata interamente dal Ministero del Tesoro, si occupa a partire dall'aprile del 2000 della gestione della rete di trasmissione ad alta tensione e della distribuzione. Per ciò che concerne quest'ultima, la liberalizzazione prevede la concessione da parte del Ministero dell'Industria fino al 2030. Una clausola stipula la fissazione di un numero iniziale di grandi clienti (circa 700 al febbraio del 2000) "idonei" a scegliere il proprio fornitore di energia elettrica. La soglia di "idoneità" verrà gradualmente ridotta tra il 2000 e il 2002 e potrà essere estesa a società, appartenenti allo stesso Comune o a Comuni limitrofi, che si costituiscano in consorzio di acquirenti. Sarà invece stabilito un unico sistema di acquisto per i consumatori "non idonei": l'"acquirente unico" potrà sottoscrivere contratti di fornitura con il produttore e contratti di vendita con i distributori per la successiva rivendita in *franchising*. Il Gestore della rete di trasmissione nazionale deterrà il controllo di maggioranza dell'"acquirente unico". Al tempo stesso, dovrà essere istituito un Operatore di mercato, che gestisca il passaggio delle competenze per quanto riguarda la distribuzione all'ingrosso a partire dal 2001.

A complemento della riforma del settore dell'energia elettrica, anche quello del gas sarà soggetto a una rilevante ristrutturazione. Alla luce della stretta interdipendenza tra i due segmenti, un mercato del gas non competitivo interferirebbe con la liberalizzazione del settore dell'energia. Rispetto a quest'ultimo, l'industria del gas presenta tuttavia dimensioni decisamente più contenute in termini di occupati, investimenti totali e fatturato complessivo<sup>103</sup>. Dopo la Germania e il Regno Unito, l'Italia è il terzo principale mercato europeo per dimensioni di mercato. In virtù di un ristretto numero di partecipanti, il settore del gas appare più concentrato di quello dell'energia elettrica, con due soli operatori in posizione di supremazia (la SNAM per l'approvvigionamento sul mercato estero, e l'AGIP per la produzione interna, entrambe affiliate dell'ENI). In conseguenza di questo assetto del mercato italiano, i livelli dei prezzi per usi familiari e industriali, al netto delle imposte, eccedono rispettivamente del 6 e del 7 per cento la media della UE mentre, tenendo conto delle imposte, le differenze balzano al 43 e al 12,5 per cento. Ai sensi della direttiva CEE 98/30, i paesi membri dell'Unione europea sono tenuti a liberalizzare almeno il 20 per cento dei rispettivi mercati del gas a partire dall'agosto del 2000 e un ulteriore 13 per cento nel decennio successivo. Nel febbraio del 2000 il Governo ha approvato il progetto di legge in recepimento di tale direttiva. Analogamente al mercato dell'energia elettrica, le autorità prevedono di modificare l'assetto organizzativo e regola-



mentare del settore in modo da adeguarlo a un contesto competitivo. È attualmente allo studio una serie di norme volte a garantire un maggiore accesso allo stabilimento e alla gestione degli impianti e delle infrastrutture.

Alla luce degli elevati prezzi medi dell'energia in Italia, i benefici attesi da un allargamento della concorrenza in questo settore sono notevoli. Come parziale conseguenza della minaccia di consentire l'accesso alla rete a terzi offerenti, i prezzi medi per il 1999 sono già calati in maniera significativa. Secondo il piano proposto dalla competente Autorità di regolamentazione, i prezzi dell'elettricità potrebbero complessivamente diminuire in termini reali del 4 per cento annuo tra il 2000 e il 2004<sup>104</sup>, in conseguenza di meccanismi di *price-cap* introdotti allo scopo di promuovere una maggiore efficienza. Inoltre, alla fine del 1999 l'Autorità di settore ha messo a punto un'ampia riforma tariffaria per i concessionari autorizzati, che dovrebbe entrare gradualmente in vigore nel corso del 2000. Un'autorità regolamentare indipendente appare indispensabile al fine di incoraggiare l'"acquirente unico" a improntare la propria attività a criteri di efficienza economica. Inoltre, per conseguire i risultati attesi dal piano di liberalizzazione, potrebbe rendersi necessaria l'applicazione di aggressivi meccanismi concorrenziali<sup>105</sup>. L'Autorità regolamentare ha richiesto agli operatori a integrazione verticale già operanti nel settore di conformarsi a una chiara separazione amministrativa tra attività disciplinate e non disciplinate. Tale misura dovrebbe assicurare un più ampio accesso al mercato rendendo più difficile il sovvenzionamento di attività concorrenti utilizzando i proventi derivanti dalle attività regolamentate<sup>106</sup>. Inoltre, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha affermato che l'accesso al mercato dell'energia elettrica andrebbe reso meno dipendente dalla discrezionalità degli organi di governo.

### *L'esigenza di consolidare la riforma nel settore dei trasporti*

L'Italia si trova confrontata a importanti sfide a medio e a lungo termine per ciò che concerne la riforma del sistema dei trasporti: ridurre la proprietà e il controllo dello Stato; contenere i sovvenzionamenti e riequilibrare i bilanci in alcuni settori, specie quello ferroviario; eliminare le molteplici distorsioni nel profilo della domanda e dell'offerta dei servizi di trasporto. Questi problemi erano stati affrontati in dettaglio nel *Rapporto Economico* del 1999. Grande rilievo era stato dato all'esame delle difficoltà incontrate dal Paese per allontanarsi dall'approccio tradizionale che prevede la fornitura diretta dei trasporti pubblici e ricondurre le norme entro una strategia maggiormente basata sul mercato. A un anno di distanza, le sfide che rimangono non paiono meno ardue mentre, considerate la varietà delle problematiche connesse e la complessità del settore, permane la necessità di iniziative politiche costanti e integrate.

Nell'ambito di questo quadro generale, un problema di particolare importanza è la riorganizzazione delle Ferrovie dello Stato (FF.SS.), avviata nel 1998. In risposta

alle spinte delle direttive UE e degli interventi dell'Autorità *anti-trust*, obiettivo del programma era spianare la strada all'apertura del mercato alla concorrenza. Più specificamente, era prevista l'introduzione di maggiore responsabilità e trasparenza organizzativa, nonché la separazione giuridica della gestione dei servizi da quella delle infrastrutture. Quest'ultima è divenuta operativa nel gennaio del 2000<sup>107</sup>. Nel novembre del 1999 il Tesoro (nella veste di azionista), le FF.SS. e le Organizzazioni sindacali hanno siglato un nuovo accordo che ha stabilito il ripristino della situazione di equilibrio dei bilanci della divisione servizi e della divisione infrastrutture rispettivamente entro il 2003 e il 2005. Elemento centrale della strategia per conseguire questi obiettivi è una rigorosa politica di bilancio, che dovrà necessariamente fondarsi su una modifica del sistema tariffario. Nel gennaio del 1999 è stata avviata una graduale razionalizzazione delle tariffe passeggeri, attualmente basse. I rialzi dovrebbero interessare esclusivamente i percorsi a lunga distanza, giacché le tariffe per le brevi percorrenze continuano a essere fortemente influenzate da considerazioni di ordine sociale. L'accordo comprendeva inoltre la stipula di nuovi accordi salariali e contratti di lavoro, secondo cui si inizierebbe ad allineare le remunerazioni ai guadagni di produttività e a rendere le condizioni di impiego più flessibili. È questo un risultato importante, se si considera che i dipendenti delle FF.SS. hanno per lungo tempo goduto di generosi premi salariali. Non è chiaro, viceversa, come le varie parti coinvolte nell'accordo prevedano di affrontare tre questioni particolarmente delicate, ossia il problema dell'esubero degli organici, le esigenze di riqualificazione professionale e l'abolizione dei vantaggiosi schemi pensionistici<sup>108</sup>.

Dopo aver completato la separazione giuridica delle funzioni chiave, per l'osservanza degli obblighi imposti dalle direttive CEE del 1995 sarà necessario che il Governo passi ad affrontare il problema della garanzia dei diritti di accesso alla rete. È importante che ciò sia fatto rapidamente, al fine di ridurre al minimo il periodo transitorio, ed equamente, in modo da scongiurare il rischio di ingiustificate esclusioni di nuovi potenziali concorrenti. Rispetto al trasporto passeggeri, sembra che nel segmento del traffico merci vi sia un maggiore margine di manovra per sveltire il processo di liberalizzazione, visto che il volume di traffico è minore e che il sistema tariffario può più facilmente essere adeguato alle condizioni dal lato della domanda<sup>109</sup>. In considerazione del fatto che soltanto le società che soddisfano determinati requisiti di sicurezza possono ottenere l'accesso alla rete, l'Autorità *anti-trust* ha suggerito di recente la necessità di affidare a un organismo indipendente il compito di rilasciare le certificazioni in materia. È al tempo stesso accelerato il previsto decentramento alle Regioni di talune responsabilità statali in tema di trasporto ferroviario locale; al gennaio del 2000 molte amministrazioni regionali avevano stipulato accordi con il Governo per la fissazione di obiettivi nel sistema locale di trasporto. Il piano di decentramento prevede il graduale trasferimento alle Regioni — da attuarsi mediante contratti stipulati con il competente Dicastero — della responsabilità dell'intera gamma dei servizi locali di trasporto.

Quanto agli altri modi di trasporto, le più importanti questioni sul piano della concorrenza riguardano il sistema autostradale e il trasporto aereo. Per ciò che attiene al primo, il Governo ha optato per una estensione ventennale della concessione alla Autostrade SpA, disattendendo in tal modo le raccomandazioni formulate dall'Autorità *anti-trust* di adottare procedure più trasparenti, quali il ricorso alla licitazione pubblica. In virtù di questa decisione, la riduzione dei pedaggi autostradali potrebbe essere stata meno rapida di quanto si sarebbe altrimenti ottenuto se il Governo avesse deciso di allargare i diritti di accesso. Riguardo al trasporto aereo, non si è osservato il ridimensionamento della posizione monopolistica di Alitalia così come suggerito nel *Rapporto Economico* per il 1999, in particolare per ciò che concerne le tratte interne fra Milano Linate e Roma. Nel 1999, inoltre, l'Autorità *anti-trust* ha emesso un decreto contro Alitalia e Meridiana, sottolineando che l'accordo di "code-sharing" stipulato fra le due compagnie si è tradotto in una minore concorrenza. Taluni progressi sono stati conseguiti nella liberalizzazione dei servizi aeroportuali quantunque, a detta dell'Autorità *anti-trust*, in misura minore a quanto auspicato dalla direttiva della Commissione (nel segmento della gestione bagagli, ad esempio). Ciò potrebbe ripercuotersi sugli utenti non solo in maniera diretta, ossia procrastinando la liberalizzazione dei servizi di terra, ma anche indirettamente, in virtù degli effetti distorsivi sulla concorrenza tra compagnie aeree<sup>110</sup>.

### *Riorganizzare le infrastrutture locali*

Un segmento centrale del settore dei servizi destinato a essere liberalizzato è quello delle aziende di pubblica utilità — fra cui erogazione idrica e trasporti pubblici locali — rientranti nella sfera di competenza dei Comuni<sup>111</sup>. L'assetto del settore è estremamente variegato. La maggior parte delle società è stata per lungo tempo afflitta da debolezze strutturali, quali esuberi di personale, agitazioni sindacali e obsolescenza degli investimenti fissi. All'interno di questo settore, le tariffe vengono solitamente stabilite tenendo conto di criteri di ordine sociale, il che ha comportato ingenti perdite finanziarie (*Tav. 45*) e, di conseguenza, un massiccio ricorso ai sovvenzionamenti statali. Le economie di scala restano ampiamente inutilizzate, a causa delle ridotte dimensioni delle società del settore. Esistono viceversa poche compagnie, quasi tutte operanti nei grandi centri urbani, che sono gestite in modo efficiente e che registrano profitti. Alcune di esse, come ad esempio l'AEM di Milano (distribuzione di energia elettrica), sono quotate in borsa e sono a capo di una rete che comprende diverse altre piccole società. Le principali amministrazioni comunali hanno recentemente istituito speciali autorità locali con il compito di valutare la qualità del servizio reso all'utenza. In tale contesto, sono osservabili divari infrastrutturali particolarmente accentuati nel Mezzogiorno (*Tav. 46*). La mancanza di adeguati servizi di trasporto e di infrastrutture per l'erogazione idroelettrica costituiscono fonte di rilevanti esternalità negative nelle attività produttive, riducendo in tal modo l'attrattiva del Sud agli investimenti diretti, sia esteri sia nazionali.

Tavola 45. **Tassi di copertura delle imprese di pubblica utilità**  
(1994)

Servizi	Tassi di copertura <sup>1</sup>
Forniture idriche	86
Cimiteri	35
Servizi fognari	50
Illuminazione stradale	0
Raccolta rifiuti	92
Trasporti locali	24
Servizi funerari	124
Centri di assistenza "day-care"	33
Distribuzione gas	116
Teatri, musei	30
Case di riposo	68
Forniture elettriche	122

1. Rapporto fra fatturato e costi complessivi.

Fonte: ENEA-Nomisma (1999), "Rapporto sui servizi pubblici locali in Italia", da A. Heimler (1999), "Local public services in Italy: make or buy?", studio presentato alla Conferenza EUI sull'impatto anticompetitivo della regolamentazione.

Tavola 46. **Indicatori delle dotazioni infrastrutturali**  
(1997, Italia = 100)

	Trasporti	Energia	Comunicazioni	Acqua
Mezzogiorno	80,4	43,6	76,5	46,0
Centro-Nord	113,4	133,5	113,5	130,6
Nord-Ovest	112,4	149,3	113,6	138,6
Nord-Est	120,9	160,5	114,4	137,6
Centro	110,4	92,3	112,3	111,8
<b>Totale Italia</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ecoter-Confindustria, da SVIMEZ (1999), *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, pag. 730.

Le autorità italiane si sono recentemente impegnate in un ambizioso programma di liberalizzazione delle imprese di pubblica utilità con l'obiettivo di introdurre principi di libero mercato in alcuni servizi di importanza nevralgica per lo sviluppo (distribuzione idrica, energia diversa da quella elettrica, trasporti pubblici e smaltimento rifiuti). Il Governo ha messo a punto e presentato al Parlamento un disegno di legge che sancisce la separazione dei servizi locali in due distinte unità. Di queste, la pianificazione delle infrastrutture continuerebbe a essere gestita dai Comuni<sup>112</sup> mentre l'altra, che comprende le funzioni di utilizzo e di gestione, verrebbe affidata a società private; la relativa autorizzazione all'accesso sarebbe rilasciata mediante licitazione pubblica. Potranno richiedere la licenza unicamente le società per azioni, disposizione, questa, che si applica anche alle precedenti concessionarie. La nazionalità della società richiedente non costituirà motivo di discriminazioni.

Una volta ratificata, la nuova legge potrebbe produrre un notevole impatto sulla struttura delle aziende locali di pubblica utilità, destinate a essere oggetto di importanti operazioni di fusione e acquisizione. Il disegno di legge, tuttavia, presenta alcune zone d'ombra e potenziali contraddizioni. Una clausola, ad esempio, concede alle autorità comunali di piccole dimensioni la facoltà di richiedere l'esenzione dalle nuove norme e di essere autorizzate a mantenere il controllo diretto delle società di pubblici servizi (la cosiddetta "gestione in economia"). Considerando che quasi l'86 per cento dei circa 8 100 Comuni italiani conta meno di 10 000 abitanti, tale disposizione rischia di compromettere seriamente l'obiettivo della riforma. Inoltre, dato che la maggior parte di queste società non dispone di autonomia finanziaria, è assai probabile che l'efficacia della riforma sia ostacolata da una mancanza di sostegno da parte delle amministrazioni municipali e da un conseguente massiccio ricorso alla procedura di esenzione<sup>113</sup>.

### *Liberalizzare i servizi postali*

Uno degli anelli più deboli nel settore dei servizi resta quello postale, per lungo tempo caratterizzato da personale in eccesso, perdite di esercizio, un sistema di consegna inefficiente e relativamente costoso (*Tav. 47*) nonché da una mancanza di diversificazione dei prodotti. Un processo di ristrutturazione è stato avviato agli inizi del 1998, allorquando la compagnia postale, vetusta e a forte connotazione politica, è stata trasformata in società per azioni con la denominazione di Ente Poste Italiane (EP). Nel frattempo, il Governo ha messo a punto un piano di riorganizzazione della nuova società, che ha introdotto la separazione delle sue attività in tre aree principali: servizi postali, servizi finanziari e rete territoriale. Sono stati inoltre nominati un nuovo Direttore esecutivo e un Consiglio di amministrazione totalmente rinnovato<sup>114</sup>. Più in generale, l'EP sembra beneficiare di una maggiore libertà sulle decisioni in tema di occupazione, data la drastica riduzione già attuata nel numero degli occupati (da 183 065 a metà 1998 a 178 343 a metà 1999). In aggiunta, circa 10 000 persone sono state trasferite dai servizi di retrospostello ad attività di *front line*. In parte, questa maggiore mobilità del lavoro è stata utilizzata per rafforzare i servizi di sportello, in modo da ridurre il malcontento dell'utenza diminuendo i tempi di attesa (la fila agli uffici postali in Italia assume quasi carattere di cronicità). Nel giugno del 1999 è stato introdotto un sistema di posta prioritaria, con l'intento di migliorare radicalmente le procedure di consegna. Ciò ha comportato notevoli sforzi di potenziamento della rete per un periodo preparatorio di sei mesi. Sebbene l'EP abbia registrato un'accentuata flessione delle perdite nette di gestione nel 1999, l'*iter* di privatizzazione sembra destinato a essere rinviato al 2002, scadenza fissata dal Governo per il ripristino di una situazione di redditività.

Benché l'Italia disponga di un servizio postale privato piuttosto diffuso, il cui sviluppo si era reso necessario per supplire alle inefficienze dell'azienda di Stato, i nuovi operatori hanno recentemente incontrato difficoltà nell'ottenere i diritti di

Tavola 47. **Indicatori di efficienza del sistema postale**

	Consegne annue medie pro-capite	Consegne effettuate entro il giorno successivo alla spedizione <sup>1</sup>
Svizzera	592	98
Svezia	500	93
Francia	412	78
Paesi Bassi	403	95
Danimarca	335	94
Regno Unito	314	87
<b>Italia</b>	<b>96</b>	<b>49</b>

1. In percentuale del totale delle spedizioni.

Fonte: International Post Corporation, da Confindustria (1999), *Il rilancio della competitività italiana*, novembre.

consegna per i servizi postali ibridi, quali quelli di posta elettronica indirizzata a utenti non collegati alla rete Internet. L'Autorità *anti-trust* si è pronunciata sull'abuso di posizione dominante a carico dell'EP per avere applicato ai fornitori di questi servizi postali un prezzo di consegna maggiore di quello richiesto alla propria affiliata preposta allo stesso servizio (Postel).

Nel luglio del 1999 il Governo ha approvato un decreto legislativo volto a recepire la direttiva della Commissione europea sulla liberalizzazione dei servizi postali. Il decreto, che fa seguito a una precedente formulazione criticata dalla Commissione stessa, elenca l'intera gamma di servizi che l'EP continuerà a gestire per un periodo (cosiddetto "di riserva") di 15 anni. È stato tuttavia usato un ampio margine di discrezionalità nel definire i servizi sottoposti a restrizioni. La lista sembra fra l'altro ricomprendere attività precedentemente aperte alla concorrenza, il che rappresenterebbe un passo indietro nel cammino verso la liberalizzazione; fra queste attività figura, contrariamente alle raccomandazioni della CE, la consegna di "servizi ibridi". Sarebbe opportuno evitare questa restrizione che, seppure dettata principalmente dall'esigenza di migliorare la situazione finanziaria dell'EP, garantirebbe nondimeno a quest'ultimo un indebito vantaggio competitivo; potrebbe persino essere messo in discussione il fatto se sia necessario mantenere tale restrizione fino alla revisione del periodo "di riserva" da parte del Ministero delle Poste e telecomunicazioni, fissata per il 2001.

### *Superare le inefficienze nel settore dei servizi privati non finanziari*

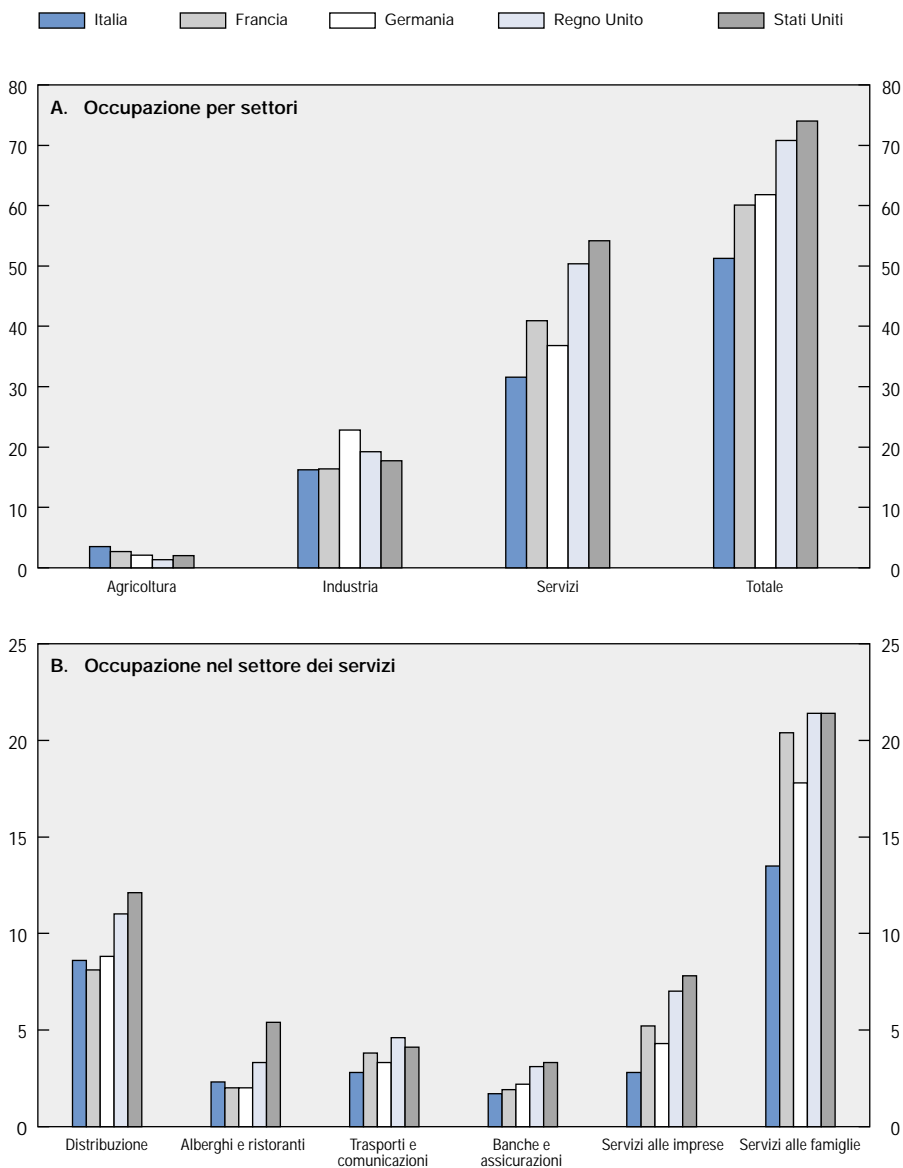
Se paragonato agli altri principali paesi dell'OCSE, il settore dei servizi in Italia è ancora alquanto modesto, nonostante una crescita ormai secolare (*Fig. 31*)<sup>15</sup>. Un divario particolarmente marcato è osservabile nei segmenti delle vendite al dettaglio e della distribuzione, nei servizi aziendali e in quelli alla comunità. In genere, tali settori sono caratterizzati da un elevato grado di frammentazione e, di conseguenza,

da ampie inefficienze di mercato. Queste ultime sono spesso accentuate da forti barriere alla concorrenza (fra cui un generalizzato ricorso a vincoli quantitativi), che originano spesso da regolamentazioni nazionali e locali che si sostengono a vicenda. Per ciò che concerne le professioni, il ruolo tuttora svolto dagli ordini professionali (ad esempio, consulenti aziendali, avvocati e fiscalisti) e dalle associazioni dei piccoli imprenditori (scuole guida, cooperative di taxi e autotrasporto, saloni di bellezza e sale cinematografiche, solo per citarne alcune) è molto esteso, senza che ciò sia giustificato da motivi di interesse pubblico<sup>116</sup>. Le tariffe sono stabilite sulla base di criteri autoimposti all'interno della categoria, e l'Autorità *anti-trust* ha assunto iniziative per individuare pratiche contrarie alla concorrenza. Un caso recente ha riguardato le associazioni dei commercialisti e ragionieri, che avevano concordato minimi tariffari in modo da limitare la concorrenza. Inoltre, la legislazione italiana impone spesso rigide regole di incompatibilità fra le professioni, scoraggiando in tal modo i processi di fusione tra segmenti altamente specializzati, perpetuando le inefficienze di mercato e concorrendo al tempo stesso a vanificare le opportunità poste dalla crescente apertura alla concorrenza estera.

Da una prospettiva di medio termine, è probabile che i progressi tecnologici e la crescente flessibilità del mercato del lavoro agevolino la creazione di nuove professioni, accentuando in tal modo le richieste di protezione. Per scongiurare l'insorgere di queste pressioni, potrebbero pertanto rendersi necessari appropriati provvedimenti di riforma e, a tal fine, il Parlamento ha delegato il Governo a predisporre una nuova normativa organica. Se le raccomandazioni formulate dall'Autorità *anti-trust* verranno tenute nella dovuta considerazione, vi è da attendersi una significativa riorganizzazione delle norme che regolano l'accesso alle professioni. Con il nuovo schema, gli ordini professionali costituirebbero l'eccezione piuttosto che la regola<sup>117</sup>, mentre gli obblighi di registrazione a carico dei nuovi esercenti verrebbero notevolmente semplificati. Sarebbero inoltre garantite la pubblicazione e la diffusione di *standard* qualitativi per i servizi e di codici di condotta, e le regole di incompatibilità fra le professioni dovrebbero essere rese meno stringenti.

Una importante iniziativa per liberalizzare il settore dei servizi ha interessato dal 1998 la regolamentazione delle vendite al dettaglio, fra cui i limiti massimi al numero di esercizi in attività<sup>118</sup>. Conformemente alla riforma, è stato richiesto alle Regioni di emanare norme per l'apertura di centri di grande distribuzione, prevedendo altresì programmi di sviluppo urbano. L'esperienza maturata finora suggerisce che queste ultime disposizioni potrebbero aver conferito un grado di discrezionalità eccessivamente elevato alle amministrazioni locali, concorrendo in tal modo a procrastinare l'attuazione del piano complessivo di riforma. Alla fine di ottobre del 1999 quattro Regioni non avevano ancora varato tutti i provvedimenti di attuazione della riforma, mentre nella maggior parte dei restanti casi i piani sottoposti al Governo erano incompleti<sup>119</sup>. La scadenza originaria per la presentazione dei piani regionali era fissata all'aprile del 1999, mese a partire dal quale

Figura 31. **Occupazione: raffronto comparato tra alcuni paesi**  
(in percentuale della popolazione in età lavorativa)



Fonte: Commissione europea (1998), *Employment Rates Report*.



sono state definitivamente abolite le licenze per gli esercizi di piccole dimensioni. Per ciò che concerne il processo di liberalizzazione della rete di distribuzione carburanti, attualmente in corso, il Governo si è recentemente impegnato a finalizzarlo entro il prossimo mese di giugno, con un anno di anticipo rispetto alla scadenza originariamente prevista.

Nell'ambito delle disposizioni strutturali collegate alla legge finanziaria per il 2000, sono state introdotte misure volte a sollecitare la comparabilità tra i premi assicurativi a carico dei proprietari di autoveicoli. Incentivando l'utenza a scegliere fra diverse compagnie assicurative, tali provvedimenti mirano a limitare rincari eccessivi dei prezzi (nel 1999 i premi assicurativi sono cresciuti in maniera considerevole).

### **Promuovere la crescita dell'occupazione**

Le iniziative a sostegno dell'occupazione hanno prodotto eccellenti risultati da più punti di vista. L'accresciuta flessibilità del mercato del lavoro trova riscontro nel repentino aumento dei contratti di lavoro atipici, seppure da un basso livello. Tale sviluppo positivo è la conseguenza della riforma del mercato del lavoro avviata agli inizi degli anni novanta, e in particolare con l'accordo del 1993 fra Governo e parti sociali e il cosiddetto *pacchetto Treu* del 1997. Quest'ultimo ha introdotto alcune innovazioni di rilievo, quali la previsione dell'occupazione temporanea, un allentamento del regime sanzionatorio sul lavoro a tempo determinato, una estensione dei contratti di apprendistato e la creazione di agenzie private di collocamento. Malgrado questi cambiamenti, tuttavia, sembra esservi spazio sufficiente per accrescere la *performance* del mercato nel suo complesso non solo nel tempo, ma anche fra le diverse regioni del Paese. Un importante fattore di rigidità è rappresentato dall'eccessiva pressione fiscale sul lavoro, una questione che venne approfonditamente trattata nel *Rapporto Economico* per il 1996 ed è analizzata in termini di cuneo fiscale sul lavoro nel Capitolo II. Sebbene l'esigenza di realizzare continui progressi nell'azione di riequilibrio fiscale continui a limitare le possibilità di misure correttive, i potenziali guadagni occupazionali derivanti da una modifica del sistema fiscale, previdenziale e contributivo sono relativamente elevati in paesi come l'Italia che presentano un settore economico informale di ampie dimensioni. Per il resto, in Italia potrebbe esservi un notevole margine di manovra per conseguire migliori risultati nelle seguenti aree principali: potenziamento dell'efficienza nelle politiche del mercato del lavoro; aumento della flessibilità dei salari e del costo del lavoro; armonizzazione dei tassi di sostituzione e della durata degli schemi di assistenza finanziaria fra le varie categorie di disoccupati; miglioramento delle professionalità e delle competenze delle forze di lavoro. In aggiunta, il Paese potrebbe aver bisogno di snellire e razionalizzare il sistema degli incentivi all'occupazione, allentando al tempo stesso la legislazione a garanzia dell'impiego.

## **La deregolamentazione del mercato del lavoro**

Nel *Rapporto Economico sull'Italia* per il 1999 si faceva rilevare l'incremento dell'incidenza del lavoro *part-time* e temporaneo in Italia nell'ultimo decennio. La crescita di forme atipiche di occupazione ha contribuito in realtà a controbilanciare la flessione nell'impiego *full-time* fino al 1999, quando anche le tipologie standardizzate di lavoro hanno iniziato a dare segni di ripresa. Permangono preoccupazioni in merito alla elevata concentrazione dei contratti atipici al Centro-Nord, e non mancherebbero segnali secondo cui tali contratti rappresentano per molti lavoratori scelte di *second best*<sup>120</sup>. La tendenza si è peraltro consolidata nell'arco del periodo in rassegna, stimolata dalla più ampia diffusione sia dei contratti a tempo determinato, sia del lavoro interinale<sup>121</sup>. La recente dinamica dell'occupazione è stata inoltre piuttosto incoraggiante dal punto di vista della prospettiva demografica di lungo periodo. Nel 1999 il tasso di partecipazione del Paese nel suo insieme è cresciuto poiché, per la prima volta da molti anni, gli effetti sfavorevoli del ritiro dall'attività dei lavoratori più anziani (fra i 55 e i 64 anni) sono stati più che compensati da un aumento dei tassi di partecipazione femminili e giovanili.

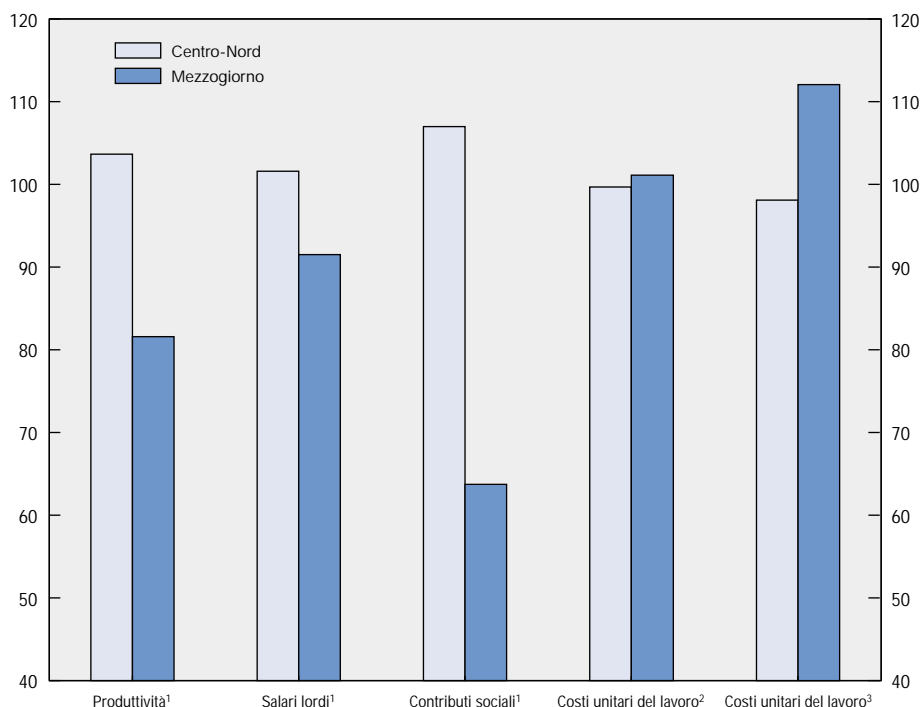
La crescente flessibilità del mercato del lavoro trova anche riscontro in alcuni importanti cambiamenti, tanto nelle abitudini quanto nelle prassi lavorative, concordati tra le parti sociali. Per quanto riguarda le piccole imprese, le indagini più recenti mostrano un aumento del *turnover* annuo degli occupati a circa un quarto delle forze di lavoro complessive, e vi è inoltre evidenza di un incremento del lavoro su turni. Nelle grandi imprese, le modalità standard di lavoro riguardano ormai meno della metà dei nuovi contratti, e la quota dei nuovi assunti con contratti a tempo determinato supera un terzo delle assunzioni totali. I dati disponibili mostrano altresì una correlazione positiva fra contratti atipici e l'accresciuta importanza della flessibilità dell'orario di lavoro. Quest'ultima è in generale più accentuata (ivi incluso il lavoro notturno e festivo) fra i lavoratori con un minore livello di scolarità e, a livello settoriale, nel comparto dei servizi<sup>122</sup>.

Recentemente sono state intraprese varie iniziative per ampliare ulteriormente il ricorso ai contratti atipici. Il Governo ha inserito nelle misure strutturali collegate alla legge finanziaria per il 2000 nuove disposizioni volte a semplificare l'uso dei contratti di lavoro interinale per le attività a bassa qualifica. Altri provvedimenti di recente istituzione introducono un utilizzo più flessibile dell'istituto del *part-time* in periodi di crescente domanda di lavoro. A un livello dell'8-9 per cento del totale dell'occupazione dipendente, l'incidenza del lavoro atipico è ancora bassa rispetto agli standard dell'OCSE, e potrebbe essere necessario del tempo prima che le misure varate recentemente producano gli effetti desiderati. Inoltre, sembrano sussistere margini di manovra per ampliare ulteriormente l'attività delle agenzie private di collocamento — attualmente pari a undici — consentendo loro, in particolare, di offrire servizi di formazione professionale e di stabilire più stretti rapporti di collaborazione con le agenzie di lavoro interinale.

### Costo del lavoro e contrattazione salariale

In tema di flessibilità salariale, gli effetti negativi prodotti dai livelli relativamente bassi di produttività nel Mezzogiorno sul costo unitario del lavoro sono solo parzialmente compensati dalle minori retribuzioni (Fig. 32). Questi andamenti contrastanti della produttività e dei salari non vengono rilevati dalle statistiche sui costi stimati di lavoro per unità di prodotto essenzialmente a causa degli sgravi parziali sulle contribuzioni previdenziali concessi in talune aree fino al 2001. Un indicatore alternativo del costo del lavoro per unità di prodotto — che utilizza i salari lordi totali in luogo delle retribuzioni complessive — indica che, in assenza di un'ade-

Figura 32. **Disparità regionali nella produttività e nel costo unitario del lavoro**  
(indici settore manifatturiero 1995, totale Italia = 100)



1. Per occupato.

2. Sulla base delle retribuzioni totali.

3. Sulla base degli stipendi lordi totali (retribuzioni al netto dei contributi sociali).

**Fonte:** stime OCSE basate sui dati forniti dal Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

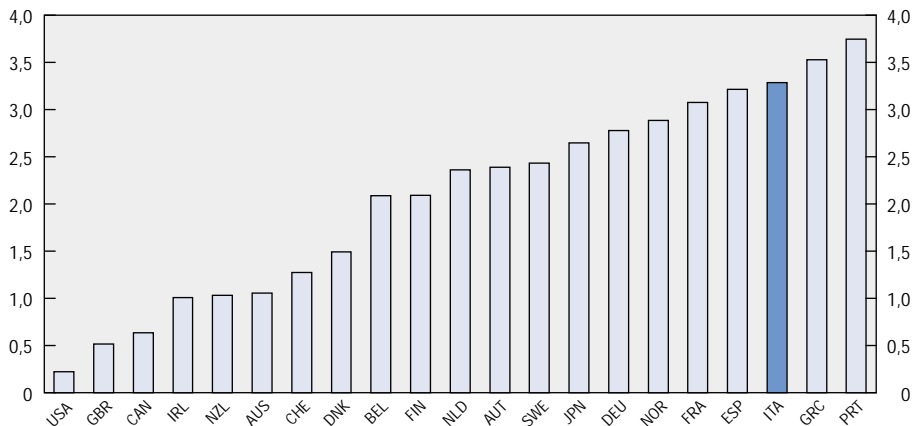
guata flessibilità dei salari, l'eliminazione dei sussidi pubblici necessari a controbilanciare la parziale riduzione dei contributi sociali si tradurrebbe inevitabilmente in un netto deterioramento della posizione competitiva del Mezzogiorno. Per introdurre un adeguato grado di flessibilità in questo contesto, occorrerà forse tener conto dell'interazione di vari aspetti, e in particolare l'organizzazione del lavoro e i costi della manodopera, salariali e non salariali.

Sembra esservi un crescente consenso sul fatto che la contrattazione salariale nel Mezzogiorno debba cominciare a tener conto della prevista abolizione degli sgravi parziali sui contributi previdenziali. A livello locale, i *contratti d'area* tra le parti sociali e gli organi periferici di governo delle regioni economicamente depresse consentono la stipula di speciali accordi in tema di occupazione, credito e ordine pubblico. In aggiunta, è stata elevata la flessibilità dei salari grazie all'adozione dei *contratti di riemersione*, particolari forme contrattuali volte a incoraggiare l'emergere di attività attualmente dissimulate nel settore sommerso dell'economia. Le rappresentanze sindacali hanno recentemente discusso altre proposte volte a perseguire un maggiore livello di decentramento della contrattazione collettiva che, se attuate, consentirebbero ai differenziali salariali di mostrarsi più reattivi a quelli della produttività a livello regionale, permettendo altresì un uso più flessibile dell'orario di lavoro<sup>123</sup>. Il decentramento della contrattazione potrebbe contribuire, in particolare, ad attenuare gli effetti negativi dei rallentamenti ciclici di natura temporanea sull'occupazione. Va notato che un maggior grado di decentramento non escluderebbe forme di coordinamento nell'ambito della contrattazione su scala nazionale.

### ***Allentare la legislazione a tutela dell'impiego***

Una ulteriore possibile fonte di squilibrio è rappresentata dalla rigidità delle norme a protezione dell'occupazione che disciplinano le assunzioni e i licenziamenti. La *Fig. 33* riporta indicatori sintetici di tale legislazione per un gruppo selezionato di paesi OCSE nel 1998<sup>124</sup>: l'Italia emerge per la sua elevata rigidità, insieme ad altri paesi dell'Europa meridionale (Spagna, Grecia e Portogallo). In tale ambito, l'elemento più vincolante che differenzia la legislazione italiana da quella di molti altri paesi membri risiede nelle norme in tema di licenziamento individuale, che prevedono per le società con più di 15 dipendenti la possibilità di dover reintegrare il lavoratore allontanato, a meno che non si tratti di licenziamento "per giusta causa". Una interpretazione troppo rigida di tale norma potrebbe essere particolarmente deleteria per i lavoratori in situazione di svantaggio (che sono spesso quelli a bassa specializzazione, i disoccupati di lungo termine e i giovani), in quanto potrebbe spingere le imprese a una maggiore cautela in fase di assunzione. La legislazione a tutela dell'impiego potrebbe inoltre accentuare indirettamente la bipartizione del mercato del lavoro fra *insiders*, che beneficiano del privilegio di un posto fisso, e *outsiders*, che vanno sempre più a ingrossare le file dei lavoratori atipici<sup>125</sup>.

Figura 33. Indicatori sintetici della legislazione a tutela dell'occupazione<sup>1</sup>  
(1998)



1. La graduazione va da 0 a 6 in ordine crescente di rigidità.

Fonte: G. Nicoletti, S. Scarpetta and O. Boyland (1999), *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection*, OECD Working Papers, n. 226, dicembre.

I potenziali guadagni occupazionali per l'Italia derivanti da un allentamento delle norme a protezione dell'occupazione sono significativi, soprattutto in termini di stimolo alla domanda di lavoro. Allo stato attuale, se le imprese venissero sollevate dall'obbligo di mantenere posti di lavoro non più necessari, esse potrebbero sentirsi maggiormente disposte ad assumere personale ove le condizioni della domanda lo consentano. Nel definire il quadro legislativo<sup>126</sup> si potrebbe trarre vantaggio dall'esperienza di riforma in ambito OCSE. Un importante insegnamento al riguardo è che il miglioramento delle norme a tutela del posto di lavoro potrebbe richiedere una chiara definizione delle disposizioni in tema di licenziamento, in termini sia di lunghezza del periodo di preavviso, sia di ammontare delle indennità connesse. Ciò potrebbe suggerire l'opportunità di inserire le tematiche della garanzia dell'impiego nel quadro della riforma degli schemi di assicurazione per i disoccupati (cfr. più oltre).

### ***Verso più efficaci schemi di sostegno al reddito e politiche attive sul mercato del lavoro***

In Italia la spesa pubblica per le misure di sostegno al reddito per i disoccupati e le altre categorie di lavoratori a rischio ammontava nel 1998 all'1 per cento circa del PIL, un tasso inferiore a quello di molti altri paesi dell'OCSE. Esistono diversi schemi, sia collettivi sia individuali, che forniscono tale tipo di supporto a specifiche categorie

di lavoratori a rischio di occupazione<sup>127</sup>: la Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGo), che eroga indennità in casi di collettiva e temporanea sospensione o riduzione dell'attività; la Cassa integrazione guadagni speciale (CIGs), che ricalca lo schema della CIGo ma unicamente quando la sospensione dell'attività non ha natura temporanea (ad esempio, a seguito di ristrutturazioni societarie che interessano un settore o una specifica area di attività). In aggiunta, le imprese ammesse a beneficiare della CIGs hanno anche diritto a speciali indennità collettive di disoccupazione, o "liste di mobilità". La tassonomia degli schemi di sostegno prevede infine gli incentivi al pensionamento anticipato. Per ciò che riguarda i licenziamenti individuali, il sostegno viene fornito attraverso la cosiddetta "indennità ordinaria di disoccupazione" integrata, per i lavoratori dei settori agricolo e delle costruzioni, dall'"indennità straordinaria di disoccupazione".

Fra i sistemi di sostegno al reddito esistono importanti differenze quanto alla copertura delle indennità, alla lunghezza del periodo di erogazione e ai requisiti che disciplinano il diritto di accesso<sup>128</sup>. Per quanto riguarda la copertura, ad esempio, l'ammontare delle indennità cui un lavoratore può avere diritto varia dall'80 per cento dell'ultimo stipendio nel caso delle CIG al 30 per cento dell'indennità ordinaria di disoccupazione. Esiste nondimeno un fattore comune tra i vari schemi, nel senso che essi avvantaggiano solitamente i lavoratori in esubero e quelli interessati da misure collettive di licenziamento presso le grandi imprese, piuttosto che i dipendenti delle piccole e medie imprese o i neo-assunti. In Italia circa il 20 per cento del totale dei disoccupati riceve tale tipo di indennità; questa percentuale è molto bassa se raffrontata agli standard internazionali, e sta a indicare che il sistema italiano dei sussidi alla disoccupazione è sbilanciato verso una minoranza di beneficiari che gode di un'alta protezione<sup>129</sup>. Visto che i vari sistemi di sostegno al reddito possono spesso essere combinati, i destinatari potrebbero beneficiarne per un lungo periodo di tempo.

Le autorità italiane hanno recentemente intrapreso un ambizioso programma di riforma volto a correggere le varie lacune dei sistemi di sostegno al reddito. La riforma dovrà essere attuata conformemente agli obiettivi di consolidamento fiscale, ed è in tal senso direttamente collegata a quella pensionistica, i cui risparmi verrebbero utilizzati per finanziare una più equa spesa sociale a favore delle famiglie in stato di necessità. Pertanto, secondo il disegno di legge attualmente in fase di definizione, il limite minimo delle indennità verrebbe significativamente ridotto, e sarebbero armonizzati i tassi di sostituzione e i periodi di erogazione fra le varie categorie di disoccupati a carico della Cassa integrazione guadagni. Il Governo sembra inoltre determinato a eliminare il divario tra le indennità erogate dalle CIG a vario titolo (mobilità, sussidi e indennità ordinarie di disoccupazione). Verrebbero infine gradualmente eliminati gli incentivi al prepensionamento<sup>130</sup>.

Un più equo sistema di sostegno ai disoccupati presenta, in prospettiva, vantaggi dal lato della domanda di lavoro, poiché esso potrebbe incitare tanto i giovani quanto

i disoccupati di lungo periodo ad accettare contratti di lavoro atipici. Un migliore disegno di tale sistema, concepito in chiave complementare alla riforma delle norme a tutela dell'impiego, potrebbe sospingere lo sviluppo delle imprese di medie dimensioni, che in Italia risultano poco diffuse (cfr. più oltre)<sup>131</sup>. Attualmente, le piccole imprese non sono incentivate a ingrandire la propria dimensione poiché nella loro situazione attuale esse sono in grado di mantenere relazioni di lavoro meno formali e di aggirare la regolamentazione. Al contrario, si potrebbe superare tale riluttanza con un più conveniente accesso al nuovo sistema.

Al fine di tutelare i senza-lavoro da ingenti flessioni del reddito, la riforma del sistema assistenziale dovrà essere integrata dalla razionalizzazione degli esistenti schemi di incentivi all'occupazione. Benché in Italia la spesa per le politiche attive sul mercato del lavoro sia di poco superiore alla media OCSE (circa l'1,1 per cento del PIL, contro lo 0,8 per cento nel 1997), il Governo vorrebbe promuovere la razionalizzazione degli incentivi all'occupazione e misure di assistenza a coloro che entrano nel mercato del lavoro. Di conseguenza, gli emendamenti a tale legislazione dovrebbero includere la semplificazione delle attività, una maggiore trasparenza nonché misure orientate specificamente ai bisogni del Mezzogiorno, delle categorie meno protette (donne e giovani) e dei disoccupati di lungo periodo. È importante che le nuove regole non vadano ad avvantaggiare specifici settori o rami di attività, allo scopo di minimizzare i rischi di effetti negativi sul piano allocativo.

### ***Migliorare le professionalità e le competenze delle forze di lavoro***

L'Italia condivide con altri paesi dell'area dell'euro il problema di un disallineamento tra programmi d'insegnamento dell'istruzione secondaria ed esigenze del settore delle imprese, anche se essa risalta nel panorama europeo per i tassi di abbandono scolastico, che sono particolarmente elevati. È attualmente in fase di elaborazione un piano a lungo termine per colmare tali lacune, rendendo obbligatoria la partecipazione ad attività di addestramento per i giovani fino a diciotto anni. Un'altra legge, divenuta operativa nel 1999, ha innalzato l'obbligo scolastico a 15 anni di età, e sono state assunte alcune iniziative di medio periodo al fine di migliorare l'efficacia degli istituti d'istruzione, tra cui la concessione di maggiore autonomia alle istituzioni scolastiche, l'intensificazione dei corsi di formazione per il corpo docente e la creazione di un organo indipendente per la valutazione della *performance* delle scuole. Nella misura in cui l'alta percentuale di impiegati pubblici sul totale degli occupati (come nel Mezzogiorno, cfr. *Tav. 48*) rispecchia la carenza di corsi universitari orientati al mondo del lavoro, un migliore grado d'istruzione potrebbe stimolare l'iniziativa e l'imprenditorialità dei singoli<sup>132</sup>. In aggiunta a ciò, la riorganizzazione dell'insegnamento secondario potrebbe contribuire ad avvicinare la formazione scolastica alle esigenze professionali del mondo del lavoro.

Tavola 48. **Distribuzione regionale del pubblico impiego**  
(in percentuale, 1997)

	Sul totale del lavoro dipendente	Sul totale della popolazione
Mezzogiorno	20,1	6,1
Centro-Nord <sup>1</sup>	11,6	5,1
<b>Italia</b>	<b>14,8</b>	<b>5,7</b>

1. Escluso il Lazio.

Fonte: Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999), *Conto Annuale 1997*.

### **Promuovere un contesto favorevole alle imprese**

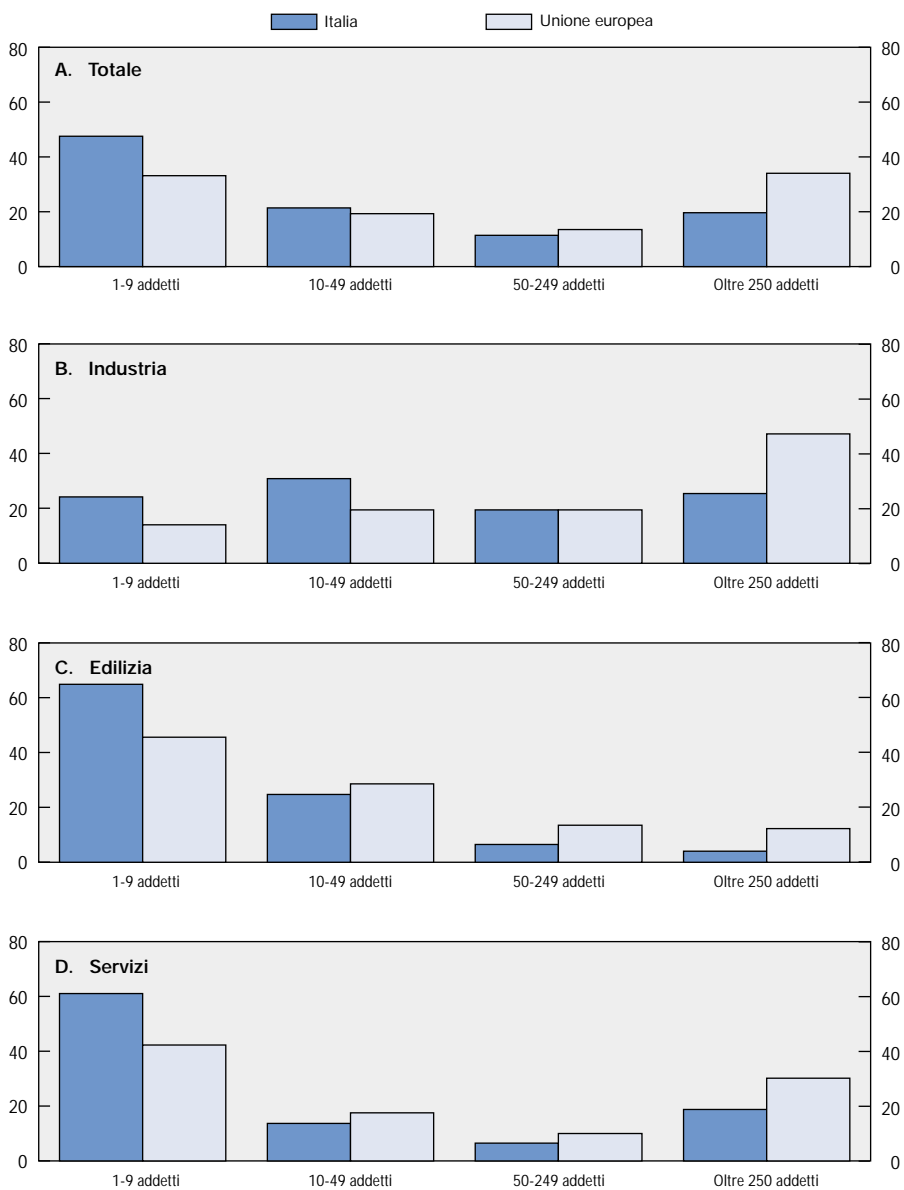
Il settore industriale italiano è, per sua natura, dualistico. Un ristretto numero di grandi società coesiste con una vasta rete di piccole e medie imprese<sup>133</sup>. In termini di numero di occupati, le imprese italiane sono in media piuttosto piccole (*Fig. 34*). Il fatto che nei cosiddetti “distretti industriali” le piccole imprese siano sovrarappresentate riflette in parte una struttura del settore manifatturiero derivante da una specializzazione in settori a uso intensivo di lavoro e di risorse. Tale rete di piccole imprese è stata per lungo tempo considerata un fattore di forza relativa dell'economia italiana in virtù soprattutto del loro elevato livello di flessibilità. Ma va anche rilevato che in Italia vi è una notevole propensione tra le imprese a conservare una dimensione contenuta a causa di regole e istituzioni tutt'altro che favorevoli. Queste possono comprendere taluni aspetti delle rigidità presenti sul mercato del lavoro, discussi nella sezione precedente, ma non vi è estraneo il ruolo svolto da una pubblica Amministrazione pervasiva, da un contesto ostile agli avanzamenti e alle innovazioni della tecnologia, dalla scarsità di adeguati strumenti di finanziamento. L'Italia è caratterizzata infine da una forte incidenza del lavoro autonomo, che rappresenta il 15 per cento circa dell'occupazione complessiva. È vero che tale incidenza è andata aumentando in tutti i principali paesi dell'OCSE, ma una siffatta percentuale risulta insolita anche a livello internazionale<sup>134</sup>.

### **Ridurre il peso del settore pubblico**

Le piccole imprese sostengono costi amministrativi particolarmente onerosi. Si stima che essi ammontino, per le aziende da tre a cinque dipendenti, all'1,3 per cento del costo totale del lavoro. La *Tavola 49* mostra come sia particolarmente complesso creare o espandere una impresa in Italia, che dei paesi OCSE è quello che presenta sia i maggiori oneri amministrativi, sia le più alte barriere giuridiche all'ingresso (*Fig. 35*)<sup>135</sup>. Le *riforme Bassanini* del 1997 avevano introdotto un quadro di riferimento per lo snellimento delle procedure amministrative e la rimozione dei vincoli quantitativi nei servizi<sup>136</sup>. L'attuazione di riforme di così vasta portata richiedeva l'adozione di alcune specifiche misure integrative, inclusa una nuova legge — varata nel marzo del 1999 —

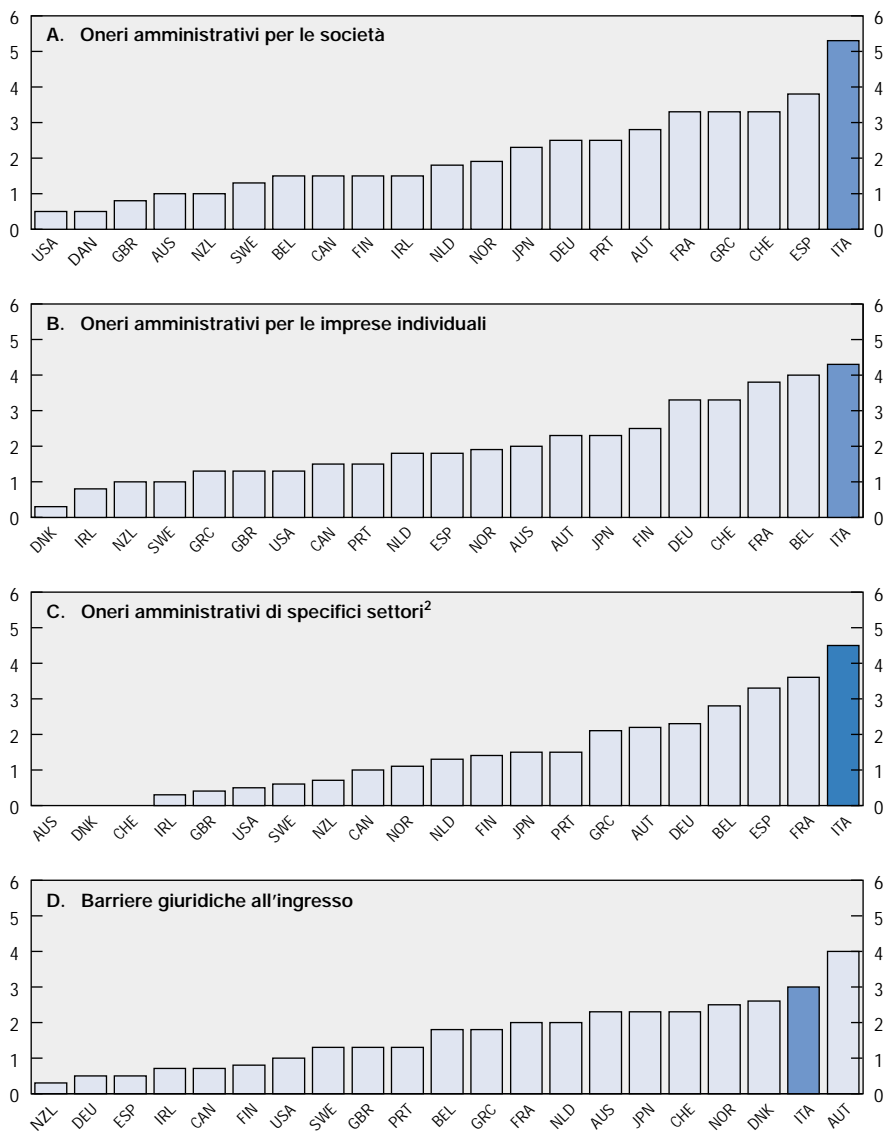


Figura 34. Distribuzione delle imprese italiane per classi dimensionali<sup>1</sup>  
(1996, in percentuale)



1. Numero di addetti in ogni gruppo dimensionale, in percentuale degli addetti totali in ciascun settore.

Fonte: ISTAT (1999), *Rapporto annuale, la situazione del paese nel 1998*.

Figura 35. Barriere all'imprenditorialità<sup>1</sup>

1. La graduatoria va da 0 a 6 in ordine crescente di rigidità.

2. Include informazioni concernenti specifici settori (trasporti stradali e aerei, distribuzione al dettaglio e taluni servizi di telecomunicazione).

Fonte: G. Nicoletti, S. Scarpetta e O. Boyland (1999), *op. cit.*

Tavola 49. **Requisiti e costi di registrazione**  
(società di persone e società di capitali pubbliche e private)

	Status giuridico <sup>1</sup>	Requisiti pre-registrazione <sup>2</sup>	Pubblici Registri <sup>3</sup>	Requisiti post-registrazione	Settimane <sup>4</sup>	Capitale minimo richiesto (ECU) <sup>5</sup>	Costi (ECU) <sup>6</sup>
Australia	Proprietary	3	1	1-5	1	0	200-480
	Public	4	1	1-5	1	0	200-480
Francia	Artisan	6	1	4	1-7	0	1 100-2 700
	SARL/EURL	10	1	5	4-8	8 000	1 900-4 600
	SA	14	1	7	7-15	40 000/250 000	2 200-6 100
Germania	KGT	1	1	2	1 day	0	10-25
	GmbH	6	2	2	8-24	25 000	750-2 000
	AG	6	2	2	8-24	50 000	750-2 000
Italia	Artigiana	7	1	4	4-16	0	1 150
	SRL/SuRL	17	5	3	4-16	10 000	2 200
	SPA	18	4	3	22	100 000	7 700
Paesi Bassi	Eenmanszaak	1	1	5	3-7	0	0
	BV	3	1	5	12	19 000	1 000-0
	NV	2	1	5	12	0	0
Regno Unito	Sole Trader	0	0	3	0	0	300
	Private	1	1	3	1	2	420
	Public Limited	1	1	3	1	70 000	900
Spagna	EI	0	3	5	1-4	0	0
	SRL	7	5	5	19-28	3	330+
	SA	7	5	5	19-28	62	330+
Stati Uniti	Sole Proprietor	0	2-6	2-5	1-2	0	200-800+
	LLC	0	2-6	2-5	1-2	0	200-800+
	Corporation	0	2-6	2-5	1-2	0	200-800+
Svezia	Enskild Firma	0	1	2	0-4	0	90
	AB	3	1	3	2-4	12 000	1 130
	AB (public)	3	1	3	2-4	60 000	1 130

1. Sono state scelte tre tipologie fra le diverse esistenti in ciascun paese: società a responsabilità illimitata, società private a responsabilità limitata, società pubbliche.

2. Numero di procedure che devono essere completate prima della registrazione.

3. Numero di uffici abilitati alla registrazione.

4. Numero di settimane richieste per il disbrigo della pratica.

5. Valore minimo delle attività di cui una società deve disporre.

6. Commissioni di registrazione dirette (pagate ai pubblici Registri) e indirette (avvocati, consulenti, agenzie).

Fonti: Logotech S.p.A.; dati forniti dalle autorità australiane. Da OCSE (1999), *Fostering Entrepreneurship*, pag. 55.

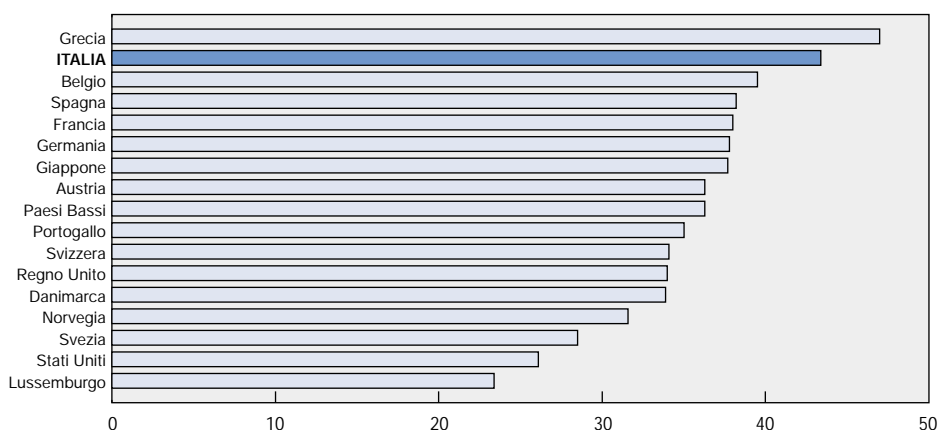
per la semplificazione delle varie prassi burocratiche. Un aspetto particolarmente importante, rivolto alle piccole e medie imprese, è stata l'introduzione dello "sportello unico" (*"one-stop shop"*) per le società che vogliono espandere la propria attività. L'istituzione di tale servizio rientra nella responsabilità delle amministrazioni comunali;

la legge incoraggia inoltre la formazione di consorzi di fornitori al fine di contenere i costi. Alla fine del 1999 il 30 per cento circa dei Comuni italiani aveva attivato il servizio di “sportello unico”<sup>137</sup>. In prospettiva, tale misura potrebbe concorrere alla promozione dell’iniziativa privata non solo riducendo gli adempimenti burocratici, ma fornendo anche informazioni e consulenza agli operatori economici che desiderino investire.

### ***L'evoluzione dei mercati dei capitali e dei servizi finanziari***

Tra il 1990 e il 1997 i processi di fusione hanno interessato 265 banche e altre 90 sono state oggetto di *take-overs*; queste istituzioni rappresentavano il 22 per cento delle attività totali del sistema bancario. Il processo di consolidamento ha interessato inizialmente le banche di piccole dimensioni, molte delle quali in situazione critica. Esso si è poi gradualmente esteso alle istituzioni maggiori, stimolate in parte dalla crescente presenza di banche estere sul mercato italiano<sup>138</sup>. In connessione con la privatizzazione di molte banche pubbliche, il consolidamento ha contribuito a migliorare l’efficienza operativa del sistema bancario italiano nel suo complesso, creando nuove economie di scala. Nonostante ciò, l’efficienza delle banche italiane resta soffocata dagli esuberanti di personale e da un elevato costo del lavoro (*Fig. 36*)<sup>139</sup>. Occorrerà del tempo perché la ristrutturazione del settore bancario dispieghi pienamente i suoi effetti sull’allocazione delle risorse, specie nel Mezzogiorno, dove nel 1998 le sofferenze ammontavano ancora al 22 per cento circa degli impieghi totali, contro una media nazionale del 9 per cento.

Figura 36. Costo lordo del lavoro nel settore bancario  
(in percentuale dei margini totali di intermediazione, 1996)



Fonte: Associazione Bancaria Italiana (ABI), *Rapporto 1998 su retribuzioni e costo del lavoro nelle banche italiane ed europee*.

Nondimeno, sono già evidenti alcuni importanti effetti del consolidamento bancario sulle attività imprenditoriali. Un problema chiave, che assume una particolare rilevanza dalla prospettiva delle piccole imprese, è se i processi bancari di fusione e acquisizione abbiano danneggiato, se non paralizzato, i rapporti creditizi con le società di minori dimensioni e con le imprese individuali<sup>140</sup>. Per impedire ciò, le banche italiane interessate di recente da progetti di fusione hanno preferito mantenere la propria struttura federativa<sup>141</sup>. Solo il tempo dirà se questa strategia racchiude in sé un potenziale effetto disgregante sulle relazioni di credito. In ogni caso, sembra che le grandi istituzioni abbiano finora assorbito banche di piccole dimensioni per trarre profitto dalle relazioni di queste ultime con una clientela locale formata da piccole e medie imprese<sup>142</sup>. L'esperienza degli Stati Uniti al riguardo suggerisce che gli effetti di medio periodo possono essere positivi<sup>143</sup>. Inoltre, il consolidamento ha indotto le banche a porre una maggiore enfasi sul problema della valutazione del rischio, migliorata considerevolmente nel corso degli ultimi anni<sup>144</sup>. Di conseguenza, sono state ricercate nuove opportunità di profitto e si sono ampliati i portafogli di attività delle istituzioni bancarie. Non è escluso che, alla luce della maggiore discriminazione delle banche rispetto al rischio, taluni clienti tradizionali debbano prendere in considerazione nuovi strumenti alternativi di finanziamento.

Una evidenza a sostegno di tale ipotesi può essere rinvenuta nel recente incremento — seppure da una base di partenza contenuta rispetto agli standard internazionali — delle risorse investite da fondi d'investimento, banche di affari e società di finanziamento azionario nelle compagnie non quotate in borsa<sup>145</sup>. Anche il capitale di rischio ha iniziato a crescere in modo alquanto repentino dai bassi livelli precedenti. Un recente sviluppo di rilievo è stata la significativa accelerazione dei fondi disponibili per le operazioni di avviamento, che nel 1998 hanno interessato 94 società. Tuttavia, il ritmo più veloce dei programmi di privatizzazione, unitamente all'ondata di *take-overs*, fusioni e acquisizioni, ha contribuito a consolidare la supremazia delle grandi compagnie quotate sui mercati organizzati. In realtà, la Borsa valori di Milano ha registrato negli ultimi anni un calo nel numero delle società quotate. Alla fine del 1998 le aziende privatizzate rappresentavano più della metà della capitalizzazione complessiva di mercato<sup>146</sup>. A seguito della sua privatizzazione nel 1997, la Borsa Italiana ha assunto diversi provvedimenti per ricondurre al mercato il potenzialmente ampio "serbatoio azionario" composto dalle piccole e medie imprese. Il Nuovo Mercato, divenuto operativo dal giugno del 1999, è specificamente rivolto alle società medio-piccole con forti prospettive di crescita. La Borsa Italiana fornisce inoltre servizi alla sua clientela allo scopo di favorire i rapporti tra investitori e potenziali candidati alla quotazione. Nel 1999 è stato adottato, su base volontaria, un codice per le compagnie quotate al fine promuovere le relazioni fra gli investitori attraverso la diffusione di informazioni finanziarie; le relative linee guida e raccomandazioni sono state definite in conformità con le prassi ottimali riscontrate su scala internazionale<sup>147</sup>.

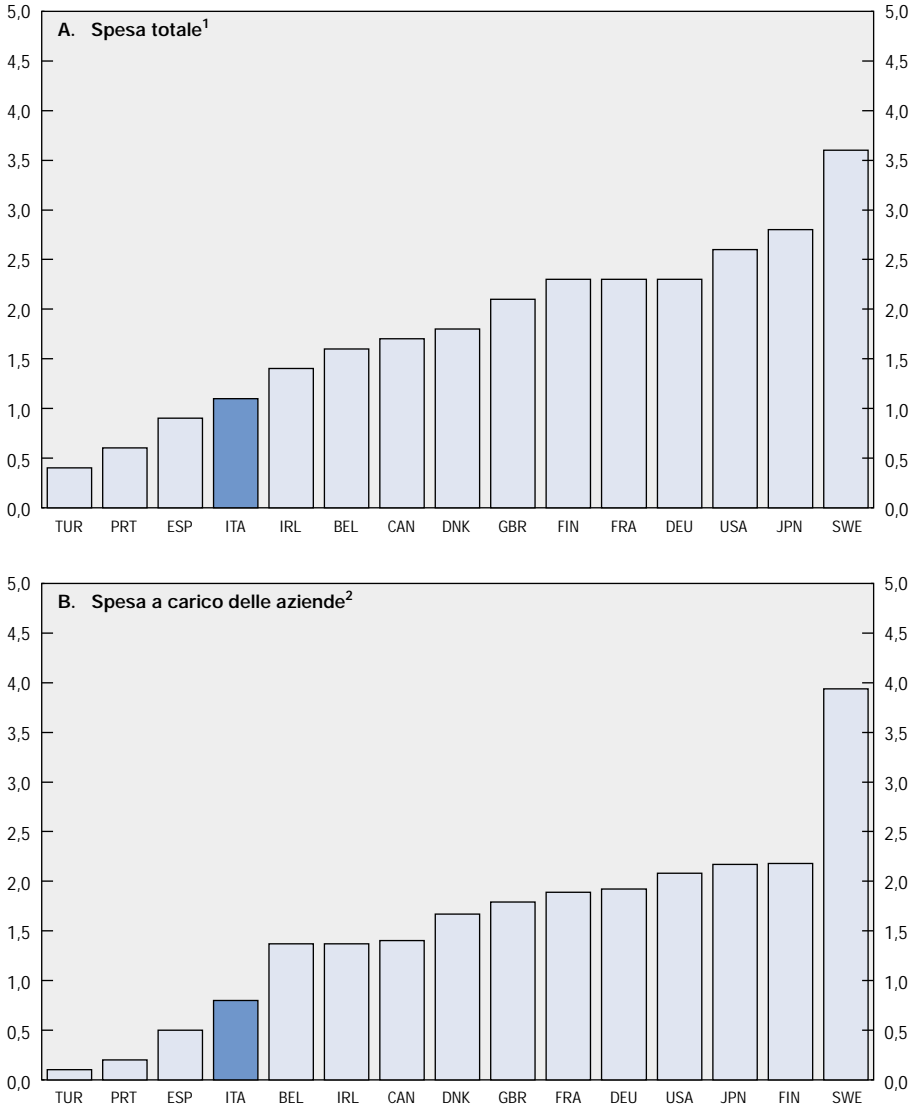
### ***Incentivare l'attività di Ricerca e Sviluppo***

Come discusso nel Capitolo I, la specializzazione commerciale dell'Italia in prodotti tradizionali e a basso contenuto di Ricerca e Sviluppo (R&S) si è ulteriormente accentuata negli ultimi anni, nonostante il fatto che il Paese fosse già agli inizi degli anni novanta un grosso esportatore di questo tipo di beni. In effetti, l'Italia non vanta una tradizione in materia di R&S formalizzata su scala industriale<sup>148</sup>. Gli stessi fattori che hanno contribuito al successo della rete di piccole imprese e dei vari distretti industriali — individualismo e imprenditorialità, forti legami familiari e inefficienza della pubblica Amministrazione — hanno parimenti concorso a ostacolare lo sviluppo di una vera e propria attività di R&S. Di conseguenza, in termini di PIL la spesa complessiva dell'Italia per tale attività è bassa se rapportata agli altri paesi dell'area dell'euro, così come marginale è l'impegno del settore societario (*Fig. 37*)<sup>149</sup>. I dati disponibili indicano che, sebbene l'Italia si sia gradualmente allineata alle altre principali economie avanzate, i progressi si sono principalmente concentrati nei settori relativamente tradizionali, quali il tessile, l'abbigliamento, i trasporti e le macchine utensili.

In Italia, il sostegno alle attività di R&S può assumere varie forme di emanazione pubblica, diretta o indiretta. Una di queste è l'*European Framework Programme for Research and Development*, promosso e finanziato dalla UE. A livello nazionale, i due principali sistemi di incentivo si possono rinvenire nel Fondo di Ricerca Applicata (FRA), gestito dal Ministero per l'Università e la ricerca scientifica, e nel Fondo Innovazione Tecnologica (FIT), che rientra nella competenza del Ministero dell'Industria. Per rendere gli stanziamenti del FRA più accessibili alle piccole e medie imprese, sono state assunte alcune iniziative che cominciano ora a produrre i primi risultati, come evidenzia la crescente quota di piccole imprese sul totale dei fondi autorizzati (passata dal 16 per cento nel 1995 al 25 per cento nel 1996). Per ciò che concerne gli stanziamenti del FIT, il Governo ha varato una riforma volta a snellire le procedure di richiesta e a ridurre i tempi di risposta. Sono previsti crediti d'imposta per le imprese che assumono ricercatori e personale laureato e per contratti *ad hoc* commissionati dalle università o da altri enti pubblici di ricerca. Nell'accesso a queste agevolazioni viene data priorità alle piccole imprese site nel Mezzogiorno, sebbene l'iniziativa sia troppo recente da rendere evidenti effetti sostanziali sulle capacità innovative di quest'area. Grazie alla creazione di una nuova struttura (la Società Ricerca Italia) che raggruppa le imprese pubbliche già operanti nell'ambito della ricerca, la modernizzazione delle infrastrutture di R&S potrebbe aver recentemente registrato una ulteriore accelerazione<sup>150</sup>.

Un sommario delle raccomandazioni dell'OCSE contenute nel presente Capitolo è contenuto nel *Riquadro 13*.

Figura 37. Spesa per l'attività di Ricerca e Sviluppo  
(1995, in percentuale)



1. In percentuale del PIL.

2. In percentuale del PIL nel settore delle imprese.

Fonte: OCSE (1998), *Science, Technology and Industry Outlook*.

### Riquadro 13. Rassegna dei progressi nelle riforme strutturali

Proposta	Recenti azioni intraprese	Valutazione e raccomandazioni
<b>A. Concorrenza e dinamismo imprenditoriale</b>		
<b>I. Intensificare la concorrenza sui mercati dei prodotti</b>		
Mantenere il ritmo delle privatizzazioni	Le privatizzazioni hanno ripreso ad accelerare nel 1999 dopo un temporaneo rallentamento nel 1998	Accelerare la vendita della quota dell'IRI conformemente a quanto annunciato
Deregolamentare i mercati dei servizi privati non finanziari	Limitata liberalizzazione del commercio al dettaglio	Accelerare l'attuazione della riforma del commercio al dettaglio  Introdurre una riforma di vasta portata nelle norme che regolano l'accesso alle libere professioni; incoraggiare la pubblicazione e la diffusione di standard qualitativi e di codici di condotta
Agevolare la concorrenza nei servizi di rete	Liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, dove la concorrenza si sta rapidamente sviluppando. La legislazione sulla concorrenza è stata ulteriormente ampliata fino a ricomprendere il settore dell'energia elettrica e parte di quelli postale e dei trasporti, ma i risultati sono stati assai disomogenei	Assicurare l'attiva applicazione delle norme in tema di concorrenza nel settore dell'energia elettrica; monitorare le attività dell'"acquirente unico" per la cessione in <i>franchising</i> del mercato dell'energia elettrica  Accelerare la liberalizzazione del settore del gas, nonché la diluizione del controllo statale nelle ferrovie e nel trasporto aereo  Eliminare l'esistente margine di discrezionalità nella definizione dei servizi postali soggetti a limitazioni  Evitare la previsione di esenzioni nella liberalizzazione delle aziende di pubblica utilità rientranti nella competenza dei Comuni



**Riquadro 13. Rassegna dei progressi nelle riforme strutturali** (*segue*)

Proposta	Recenti azioni intraprese	Valutazione e raccomandazioni
<b>II. Promuovere il dinamismo imprenditoriale</b>		
Ridurre l'onere delle regolamentazioni amministrative	Creazione dello "sportello unico"	Ridurre ulteriormente gli ostacoli di natura amministrativa e regolamentare all'espansione delle piccole imprese
Rendere più spessi i mercati finanziari e favorire la formazione di capitale di rischio	Attuazione del Testo Unico sull'intermediazione finanziaria nel 1998	Monitorare gli sviluppi in tema di capitale di rischio  Continuare a ridurre gli ostacoli regolamentari all'espansione del capitale azionario in alternativa ai prestiti bancari
Modernizzare le infrastrutture di R&S	Provvedimenti per ampliare l'accesso delle piccole imprese ai fondi pubblici	Facilitare l'accesso alla R&S delle piccole e medie imprese attraverso forme generiche di assistenza, ossia sostenendo quei progetti che possono influire notevolmente sulla diffusione delle conoscenze; evitare sovvenzionamenti diretti per la R&S alle piccole imprese
<b>B. Progressi nella riforma del mercato del lavoro</b>		
<b>III. Aumentare la flessibilità dei salari e del costo del lavoro</b>		
Ridurre le aliquote fiscali	Riforma fiscale del 1997-98	Ridurre ulteriormente il cuneo fiscale in maniera coerente con il raggiungimento del duplice obiettivo di una diminuzione del disavanzo di bilancio e della revisione delle priorità in tema di spesa sociale
Ridurre gli ostacoli ai contratti di lavoro atipici	Nuovi contratti di apprendistato; più facile accesso al lavoro a tempo parziale	Ampliare il margine di manovra per i contratti di lavoro atipici, riducendo in particolare le rimanenti limitazioni all'utilizzo dei contratti part-time  Aumentare le opportunità di ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato  Ridurre le pressioni giudiziarie sulla trasformazione dei contratti temporanei in contratti a tempo indeterminato

**Riquadro 13. Rassegna dei progressi nelle riforme strutturali** *(segue)*

Proposta Allentare la legislazione a tutela dell'impiego	Recenti azioni intraprese Eliminati gli automatismi nella trasformazione dei contratti a termine fisso in contratti a tempo indeterminato	Valutazione e raccomandazioni Progredire verso un ulteriore allentamento della legislazione a tutela dell'impiego  Ridurre le incertezze di natura giudiziaria
Correlare le retribuzioni alla redditività dell'impresa	Attuazione dell'accordo sul lavoro del 1992-93	Decentrare ulteriormente la contrattazione salariale senza escludere il coordinamento con i negoziati condotti su scala nazionale
Riqualificare e aumentare l'efficienza del lavoro nel settore pubblico	Riforme Bassanini del 1997-98	Dare attuazione alle riforme Bassanini
<b>IV. Ridurre le distorsioni derivanti dagli schemi di assicurazione per i disoccupati</b>		
Armonizzare i tassi di sostituzione e i periodi di erogazione delle prestazioni; rafforzare gli incentivi alla ricerca del posto di lavoro	Estensione delle misure di sostegno al reddito per mezzo dei fondi integrativi fino a ricomprendere banche, commercio e aziende di pubblica utilità	Riesaminare, come previsto, le misure di sostegno al reddito per i lavoratori in esubero  Unificare i vari programmi; correlare le indennità a un'attiva ricerca del lavoro  Assicurare un elevato livello di complementarità tra riforme degli schemi di sostegno al reddito e modifica delle norme a tutela dell'occupazione
<b>V. Migliorare l'efficienza delle politiche per il mercato del lavoro, nonché le competenze e la professionalità delle forze di lavoro</b>		
Utilizzare moderne tecniche di collocamento interinale	Creazione di agenzie private di collocamento; decentramento degli uffici pubblici di collocamento	Agevolare ulteriormente l'attività delle agenzie private di collocamento, consentendo la diversificazione delle loro attività fino a ricomprendervi i programmi di formazione

**Riquadro 13. Rassegna dei progressi nelle riforme strutturali** (*segue*)

Proposta	Recenti azioni intraprese	Valutazione e raccomandazioni
Intensificare il monitoraggio delle politiche attive sul mercato del lavoro	semplificare il sistema degli incentivi	Progredire ulteriormente verso la semplificazione Fornire migliori programmi di formazione mirati a speciali categorie di lavoratori al margine; evitare di incentrare i programmi su settori o attività specifici al fine di minimizzare i rischi di sfavorevoli effetti allocativi
Aumentare le opportunità per l'addestramento professionale	Incremento della formazione ( <i>off- e on-the-job</i> )	Potenziare il contenuto dei contratti di apprendistato in termini di formazione Monitorare l'efficienza degli schemi di sostegno statale

## NOTE

1. Cfr. F. Altissimo, D. Marchetti e G.P. Oneto (1999), “*The Italian Business Cycle: New Coincident and Leading Indicators and some Stylized Facts*”, ISAE, Documenti di lavoro, n. 8/99. L'indicatore composito anticipa di circa cinque mesi i risultati effettivi dell'attività.
2. Nel 1998 gli obblighi di riserva a carico delle banche italiane sono stati ricondotti in linea con il sistema previsto dal nuovo regime della UEM. Il coefficiente massimo di riserva è stato ridotto in tre fasi, l'ultima delle quali — un abbassamento dal 6 al 2,5 per cento dell'aggregato di riferimento — nel dicembre scorso.
3. Con un tasso medio del 5,8 per cento, i buoni del Tesoro decennali si collocano 190 punti base al disopra del loro livello degli inizi del 1999. Andrebbe tuttavia considerato che nel 1998 i tassi di interesse a lungo termine sono diminuiti nettamente, e che tale dinamica discendente è stata accentuata da fattori straordinari, in particolare la generale “fuga verso la qualità” sulla scia delle turbolenze in Asia e in altre regioni del mondo, nonché la definitiva convergenza verso i tassi tedeschi e francesi. Pertanto, l'incremento registrato nel 1999 rispecchia in parte un aggiustamento indotto dal ritorno a condizioni di maggiore normalità.
4. Cfr. Istituto nazionale per il commercio estero (ICE) (1999), *L'Italia nell'economia internazionale*, Rapporto ICE 1998-99.
5. Per un'analisi delle ragioni alla base della debole *performance* dell'Italia negli anni novanta, cfr. M. Buti, A. Carparelli, P. Sestito e M. Suardi (1999), *Italy's slow growth in the 1990s: Facts, explanations and prospects*, European Economic Reports and Studies, n. 5, Pubblicazioni ufficiali della CE, Lussemburgo.
6. Banca d'Italia (1999), *Bollettino Economico*, n. 33, ottobre.
7. Per una più ampia trattazione del problema dell'inflazione strutturale in Italia, cfr. I. Visco (1994), “Caratteri strutturali dell'inflazione italiana (1986-1991)”, in “*Caratteri strutturali dell'inflazione italiana*”, Bologna, Il Mulino, a cura di Carlo

- Dell'Aringa. Cfr. anche F. Barca e I. Visco (1993), "L'economia italiana nella prospettiva europea: terziario protetto e dinamica dei redditi nominali", in *"Inflazione, concorrenza e sviluppo"*, Bologna, Il Mulino, a cura di S. Micossi e I. Visco. Per una discussione recente, cfr. P. Saraceno e F. de Novellis (1999), *"La posizione competitiva dell'economia italiana alla partenza dell'euro: una rassegna degli indicatori"*, Contributi di ricerca IRS, n. 47, dicembre.
8. Tuttavia, i deflussi effettivi di investimenti diretti esteri sono probabilmente maggiori a giudicare dall'ammontare degli errori e omissioni — di segno negativo e in crescita, in termini assoluti — nella bilancia dei pagamenti, che ammontavano nel 1998 al 2 per cento del PIL. Il fenomeno era in parte ascrivibile ai proventi da esportazione reinvestiti all'estero direttamente senza controparti finanziarie. Tuttavia, secondo la nuova metodologia di calcolo introdotta nel 1999 conformemente alle definizioni Eurostat, il saldo relativo agli errori e omissioni è tornato positivo. Per una trattazione più ampia, cfr. M. Committeri (1999), *"Errori e omissioni nella bilancia dei pagamenti, esportazioni di capitali e apertura finanziaria dell'Italia"*, Banca d'Italia, *Temi di discussione*, n. 352.
  9. La maggior parte di questa correzione si era verificata nel periodo 1995-97, e in particolare nell'ultimo anno, allorché il processo di consolidamento aveva fatto registrare una marcata accelerazione.
  10. La flessione del gettito è intervenuta nonostante la stima di un rialzo dello 0,6 per cento del PIL contenuta nella legge di bilancio per il 1998. Tale contrazione è dovuta: (i) alle riduzioni nel gettito fiscale sui redditi da investimenti, a causa del calo dei tassi di interesse e del rinvio di taluni pagamenti a seguito della riforma entrata in vigore nel giugno del 1998; (ii) alla sostituzione di una serie di imposte e contributi con l'IRAP che, contrariamente alle previsioni, non ha però generato un equivalente ammontare di gettito; (iii) alla soppressione dei due terzi della sovrattassa speciale "per l'Europa" dell'anno precedente, e segnatamente dell'intera sovrattassa sui redditi delle persone fisiche e di parte di quella sui fondi accantonati a titolo di indennità di liquidazione.
  11. L'introduzione dell'IRAP nel 1998 ha modificato significativamente la composizione dei conti pubblici, sia dal lato delle entrate che sul fronte delle spese, introducendo una discontinuità strutturale nelle varie serie di quell'anno. Le imposte dirette hanno perso rilevanza a causa dell'abolizione dell'imposta locale sui redditi, che gravava sul valore netto delle società, e di quella comunale sugli affari e sul lavoro autonomo; i contributi previdenziali sono diminuiti con l'abolizione di quelli sanitari. La sostituzione di tutti questi tributi con l'IRAP, una imposta sul valore aggiunto della produzione netta, ha incrementato il peso delle imposte indirette. Dal lato delle spese, l'abolizione dei contributi sanitari per i dipendenti pubblici ha ridotto il costo complessivo per il personale

figurante in bilancio, mentre la sostituzione di tali contributi con l'IRAP ha fatto lievitare altre poste della spesa corrente.

12. Con il patto i governi nazionali si impegnavano a ridurre ogni anno il saldo della loro spesa primaria corrente, al netto del gettito di rispettiva competenza, dello 0,1 per cento del PIL (Lit. 2 200 miliardi). Questa misura del saldo incorpora una "golden rule" che consente il finanziamento della spesa per investimenti con il ricorso al debito.
13. Il lancio di una prima *tranche* dei crediti contributivi dell'INPS nel novembre del 1999 ha avuto buon esito. Tuttavia, i proventi di questa vendita non sono poi stati computati come entrate nel bilancio del 1999 poiché il nuovo sistema di contabilizzazione prevede l'applicazione del principio della competenza (*Riquadro 3*). Il gettito è servito comunque a ridurre debito e fabbisogno di indebitamento per il 1999.
14. Le proiezioni sull'avanzo primario sono state ridotte dal 5,5 al 4,5 per cento del PIL; quest'ultima cifra tiene conto della modifica dei conti nazionali apportata ai dati per il 1998. Il *Riquadro 3* mostra come essa abbia determinato un incremento dell'avanzo primario, ampliandone in tal modo l'aumento effettivo.
15. L'incremento dell'IVA è stato anche determinato dallo speciale incentivo fiscale per le ristrutturazioni edilizie, sotto forma di deduzioni dei relativi costi dall'imponibile delle imposte sul reddito, che potrebbe aver indotto ad anticipare le decisioni di spesa in vista di una sua possibile abolizione. L'incremento dei proventi del lotto e delle lotterie è riconducibile a una più efficace commercializzazione del prodotto, alla legalizzazione del gioco d'azzardo e all'ampliamento della rete di ricevitorie abilitate ad accettare le scommesse.
16. I principali incrementi sono intervenuti: (i) nelle remunerazioni dei dipendenti pubblici, a seguito dell'applicazione degli accordi salariali del 1998/99; (ii) nelle pensioni sociali per effetto dei minori risparmi (per circa 8 000 miliardi di lire) determinati dalla modifica da bimestrale a mensile della frequenza dei pagamenti; (iii) nei trasferimenti agli Enti locali, dovuti principalmente all'aumento della spesa sanitaria; (iv) nelle spese in conto capitale, di riflesso alla maggiore attività degli Enti locali, dovuta in parte ai lavori preparatori per il giubileo.
17. Sono tuttavia previsti incentivi al risparmio: gli Enti che rispettano i vincoli di bilancio beneficiano di un abbattimento degli interessi corrisposti sui mutui della Cassa Depositi e Prestiti (richiesti in genere a fini di investimento). La riduzione è pari allo 0,5 o all'1 per cento, a seconda dei risparmi realizzati.
18. L'aggiornamento dell'aprile scorso alla legge finanziaria per il 2000, che tiene conto delle revisioni apportate il mese precedente ai conti nazionali per il 1999,

evidenzia tuttavia una revisione verso l'alto della proiezione di crescita del PIL reale dal 2,2 al 2,5 per cento. Cfr. Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (2000), *Relazione sull'andamento dell'economia nel 1999 e aggiornamento delle previsioni per il 2000*, aprile.

19. Lo sforzo sul piano fiscale può tuttavia essere sottostimato dalla nuova metodologia di calcolo del disavanzo tendenziale. Le riforme sinora attuate implicano che, *ceteris paribus*, l'ammontare delle correzioni richieste al solo scopo di tenere sotto controllo il deficit è piuttosto contenuto, giacché il disavanzo tendenziale è già prossimo a quello previsto. A differenza del precedente DPEF, in cui il calcolo veniva effettuato "a politiche invariate", il nuovo criterio è quello della "legislazione vigente", che riduce la spesa tendenziale nella misura in cui ogni impegno contrattuale (ad esempio negoziati salariali, investimenti) richiederebbe l'adozione di nuove norme al fine di mantenere gli attuali parametri di spesa. In alternativa, l'entità delle spese per lo sviluppo potrebbe essere amplificata dall'inclusione di futuri provvedimenti legislativi che si rendessero necessari unicamente per il mantenimento delle politiche attuali.
20. Tale stima incorpora anche un parziale effetto di segno opposto, per Lit. 9 000 miliardi, derivante dal minore gettito dell'IRAP nel 1998 (cfr. la nota 10), che ha sostanzialmente ridotto le previsioni di entrata per i bilanci successivi.
21. Fra di esse, misure per la creazione di nuovi posti di lavoro, rafforzamento dell'ordine pubblico, potenziamento dell'istruzione e della formazione professionale, estensione della rete pubblica di sicurezza e promozione dell'innovazione tecnologica.
22. Come notato in precedenza, esse ammontano allo 0,7 per cento del PIL. Unitamente all'attesa flessione dei pagamenti in conto interessi, quantificabile nello 0,4 per cento del prodotto, ciò si tradurrebbe in una diminuzione del disavanzo di bilancio di circa lo 0,5 per cento del PIL, all'1,5 per cento.
23. Fra i quali figurano i contributi speciali di ENEL e Telecom Italia per ripianare i disavanzi nei rispettivi fondi pensione, come pure un taglio temporaneo del 2 per cento ("tassa di solidarietà") sulle cosiddette "pensioni d'oro".
24. Per una più dettagliata discussione sulla composizione, le ricadute e i rischi del bilancio per il 2000, cfr.: Istituto di Studi e Analisi Economica (1999), *Rapporto Trimestrale*, ottobre; Banca d'Italia (1999), *Bollettino Economico*, ottobre; Centro Europa Ricerche, *Rapporto*, n. 3/1999 e 1/2000.
25. L'accumulo di debito origina dai disavanzi primari registrati tra il 1965 e il 1990, sicché le generazioni precedenti hanno pagato imposte in misura minore rispetto al livello dei servizi ricevuti.

26. Stime basate su tecniche di calcolo intergenerazionali indicano che l'eliminazione del rimanente squilibrio intertemporale richiederebbe un aggiustamento fiscale aggiuntivo in tempi più ravvicinati, e che un eventuale rinvio non farebbe che rendere più gravosa la correzione futura. Una ricerca dell'Istituto di Studi e Analisi Economica (*op. cit.*) mostra che, per eliminare gli squilibri fiscali di lungo periodo, nel 1998 sarebbero stati necessari aumenti delle imposte o tagli di spesa pari al 5 per cento (ossia un incremento della pressione fiscale del 2 per cento in rapporto al PIL). Un ritardo al 2001 della correzione porterebbe la pressione fiscale al 6,5 per cento (o le necessarie riduzioni di spesa al 5,75 per cento); una proroga al 2005 farebbe lievitare tali percentuali rispettivamente al 7,25 e al 6,5 per cento.
27. Analogamente a quanto osservato nella nota precedente a proposito dell'aggiustamento fiscale progressivo necessario a eliminare gli squilibri intergenerazionali.
28. Il collegamento alla rete europea aumenta inoltre la trasparenza e l'efficienza grazie alla contrattazione elettronica e a una piattaforma centralizzata di negoziazione, con la disponibilità di facilitazioni per lo scorporo delle cedole e di ingenti transazioni giornalieri.
29. Considerata in una prospettiva di lungo periodo, la correzione risulta ancor più fortemente imperniata sul gettito. Tra il 1985 e il 1997 il rapporto fra la spesa primaria e il PIL è diminuito di un punto percentuale, mentre il gettito è cresciuto in rapporto al PIL di 10 punti percentuali. L'aumento della spesa pensionistica ha al tempo stesso "spiazzato" altre tipologie di spesa, specie quella per gli investimenti pubblici (diretti o mediante sovvenzionamenti). Cfr. D. Franco e N. Sartor (1998), *"Italy: high public debt and population ageing"*, studio per la Commissione europea, luglio.
30. Il calo di tali costi tra il 1996 e il 1999 è dovuto anche all'abolizione, nel 1998, dei contributi sanitari per i dipendenti pubblici e alla loro contestuale sostituzione con l'IRAP, che incide su un altro capitolo di spesa. Nel biennio 1997-98 i costi per il personale del pubblico impiego sono diminuiti in termini assoluti del 3,6 per cento.
31. La riforma è stata descritta con un maggiore livello di dettaglio nel *Rapporto* dello scorso anno.
32. Un esempio di tale inerzia è l'esonero del Ministero dei Beni culturali dal progetto di generale riorganizzazione dei dicasteri. Cfr. B. Dente (1999), *"In un diverso Stato"*, Bologna, Il Mulino, pagg. 138-139.
33. In Italia i guadagni in conto capitale sulle attività finanziarie vengono tassati in base al principio della competenza, mentre nella maggioranza dei paesi che



sottopongono a tassazione tali proventi l'imposizione viene effettuata all'atto della realizzazione.

34. Oltre all'imposta sulle società riscossa a livello centrale, le imprese sono soggette alla nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) nella misura del 4,25 per cento. La base imponibile dell'IRAP è il valore aggiunto della produzione netta; essa ricomprende dunque tanto i profitti quanto i pagamenti in conto interessi (oltre al costo del lavoro e alle altre componenti del valore aggiunto). Sono viceversa deducibili dalla base imponibile gli ammortamenti (inclusi quelli anticipati) e i fattori intermedi della produzione. All'atto dell'introduzione dell'IRAP sono state abolite l'ILOR, l'imposta sul patrimonio netto delle imprese (altro tributo regionale imposto dal Governo), le contribuzioni sociali per finanziare il Sistema Sanitario Nazionale e alcune altre imposte minori locali e nazionali a carico delle imprese. A far tempo dal 2000 le Regioni avranno la facoltà di aumentare l'aliquota di base dell'IRAP fino a un punto percentuale.
35. Uno studio recente mostra che il cuneo fiscale sul costo del lavoro (al lordo dell'IRAP) sostenuto dalle società manifatturiere con più di 50 dipendenti e un risultato economico positivo può crescere fino a 1,5 punti percentuali rispetto alla situazione precedente la riforma. Ciò è riconducibile principalmente all'applicazione dell'IRAP, la cui base imponibile include il costo del lavoro, e a un incremento dell'aliquota ordinaria dell'imposta sui redditi delle persone giuridiche. Lo studio fa tuttavia rilevare che il cuneo fiscale sarebbe leggermente inferiore se tutte le imprese fossero assoggettate all'aliquota media dell'IRPEG, pari al 27 per cento. Cfr. S. Giannini (1999), "DIT e IRAP e loro impatto sulla competitività internazionale delle imprese italiane", studio presentato al convegno sul tema "Fiscalità d'impresa e concorrenza internazionale", Venezia, 14 maggio.
36. Tale percentuale sarebbe persino più elevata (53 per cento) se venissero inclusi il contributo INAIL dell'1 per cento a carico dei datori di lavoro e il contributo obbligatorio al TFR di pertinenza dei lavoratori (7,4 per cento).
37. Tale sistema di compensazione è stato gradualmente esteso all'intero settore delle imprese.
38. Cfr. Istituto di Studi e Analisi Economica (1999), "Audizione dell'ISAE per la Commissione Bilancio", 7 ottobre.
39. EUROSTAT (2000), *New Chrono Database*, Lussemburgo.
40. Risultati di una indagine sul mercato del lavoro. Tale cifra, tuttavia, potrebbe essere sovrastimata dal momento che molti pensionati continuano a lavorare "in nero".

41. La proiezione ipotizza che la proporzione tra occupati e popolazione in età lavorativa resti costante ai livelli attuali.
42. A. Brugiavini ed E. Fornero (1999), "A Pension System in Transition: the Case of Italy", in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie* n. 38, Università di Torino, gennaio.
43. A Brugiavini (1999), "Social Security and Retirement in Italy", in *Social Security and Retirement around the World*, a cura di J. Gruber e D. Wise, The University of Chicago Press, e Brugiavini e Fornero (1999), *op. cit.*. Il tasso di sostituzione delle persone con reddito pari a tre volte il reddito medio è del 70 per cento circa, in virtù del limite massimo posto sui redditi pensionabili. Coloro che rientrano nel quintile inferiore o i cui redditi sono inferiori al 25 per cento del reddito medio presentano un tasso di sostituzione di oltre il 100 per cento, principalmente a causa del fatto che sono previste prestazioni pensionistiche minime.
44. S. Blondal e S. Scarpetta (1999), "The Decision to Retire", *OECD Economic Studies*, Parigi. Va rilevato che tali tassi sono ipotetici, basati su un lavoratore "tipo" con 40 anni di contributi, e non prevedono aumenti salariali in termini reali. Questo metodo sovrastima forse in certa misura il tasso effettivo di sostituzione per i paesi in cui le pensioni non sono basate sugli stipendi percepiti nell'ultimo anno di lavoro.
45. Il TFR viene anche utilizzato per finanziare periodi di disoccupazione, e non dovrebbe pertanto essere ricompreso interamente nella spesa pensionistica.
46. In effetti le pensioni sono indicizzate ai prezzi in varia misura, a seconda del loro livello: 100 per cento per le pensioni pari al doppio dell'ammontare minimo, 90 per cento per quelle comprese tra il doppio e il triplo dell'ammontare minimo e il 75 per cento per quelle superiori. Tuttavia, data l'incidenza dei primi due scaglioni, l'indicizzazione media è pari attualmente a circa il 95 per cento.
47. Ciò era possibile con almeno cinque anni di contributi, ma solo se questi ultimi erano sufficienti a produrre una pensione pari ad almeno 1,2 volte quella minima sociale.
48. Una perdita del patrimonio di pensione viene evidenziata da un valore negativo o da un'aliquota positiva d'imposta se considerata in rapporto ai redditi attesi.
49. I risultati mostrano un certo grado di sensibilità a variazioni delle ipotesi sottostanti. Più elevati tassi di crescita dei salari riducono i tassi di sostituzione e, in ampia misura, anche i tassi di accumulazione e le aliquote dell'imposta implicita. Una crescita salariale del 3 piuttosto che del 2 per cento provoca una diminu-

- zione nel tasso di sostituzione di un individuo di 63 anni con 40 anni di contributi dal 71 al 59 per cento; per converso, una maggiore crescita del PIL induce un incremento di tali tassi.
50. In queste elaborazioni i tassi di accumulazione e le aliquote dell'imposta implicita possono differire a causa, fra l'altro, delle ipotesi concernenti la situazione fiscale nonché la crescita dei salari e del prodotto interno. Brugiavini (1999), *op. cit.* — le cui stime si basano su una indagine del profilo stipendiale e sono al netto delle imposte — ha calcolato che per il pensionamento tra i 57 e i 61 anni le aliquote fiscali implicite si situano attorno al 5 per cento, per poi salire bruscamente.
  51. Per una descrizione della formula pensionistica del sistema Dini, cfr. l'*Allegato III*. Essa specifica le probabilità di sopravvivenza alle varie età di pensionamento, quelle di essere o meno ancora coniugato, quelle di sopravvivenza del superstito, nonché taluni altri fattori distributivi.
  52. Brugiavini (1999), *op. cit.*, perviene a risultati analoghi utilizzando dati al netto delle imposte.
  53. Ciò equivale a utilizzare la crescita del PIL — in questo caso posta all'1,5 per cento — come fattore di riduzione per calcolare la rendita corrispondente ai contributi accumulati all'epoca del pensionamento.
  54. Si raffrontino, ad esempio, due individui con gli stessi anni di contribuzione, ma che si collocano in pensione a un anno di distanza l'uno dall'altro. Se le pensioni sono fisse in termini di potere d'acquisto e i salari reali crescono dell'1,5 per cento l'anno, l'individuo che si colloca in quiescenza l'anno dopo avrà una pensione più alta dell'1,5 per cento. La pensione di un lavoratore a riposo da vent'anni sarebbe pari al 74 per cento di quella di chi si colloca ora in quiescenza.
  55. Il sistema attuale sembra essere stato concepito per ottenere un tasso di sostituzione *all'atto del pensionamento* non troppo diverso da quello del previgente sistema. La scelta di maggiori benefici pensionistici all'epoca del collocamento a riposo (rispetto a uno schema che prevede più basse indennità iniziali e incrementi successivi in termini reali) potrebbe, nondimeno, contribuire ad allineare i redditi da pensione al profilo auspicato dei consumi, e ciò perché questi ultimi, per le persone anziane, tendono a contrarsi progressivamente al crescere dell'età.
  56. La legge che, unitamente ad altre disposizioni fiscali, ha ridotto dal 12 all'11 per cento l'aliquota fiscale sui proventi dei fondi pensione è stata introdotta di recente.

57. Già prima del 1993 esistevano fondi pensione aziendali, soprattutto nel settore finanziario.
58. Essi sono anche denominati “contrattuali” poiché vengono per lo più istituiti mediante accordi tra le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.
59. I lavoratori possono comunque accendere un nuovo conto “aperto” dopo cinque anni di partecipazione a un fondo “chiuso”, ma non è possibile trasferirvi i risparmi accantonati su quest’ultimo.
60. Sono stati inoltre negoziati i contributi supplementari dei datori di lavoro ai fondi integrativi.
61. Il 7,4 per cento si riferisce alla retribuzione dei dipendenti del settore privato mentre, secondo i nuovi accordi, la percentuale per i dipendenti pubblici sarà pari all’8,3 per cento. Di tale percentuale, lo 0,5 per cento viene accantonato a titolo di previdenza sociale, sicché l’ammontare netto per il TFR si ragguaglia al 6,9 per cento.
62. Per compensare in parte la perdita di liquidità, sarebbe altresì eliminato l’attuale contributo corrisposto dai datori di lavoro a titolo di TFR, pari allo 0,2 per cento della remunerazione lorda, e verrebbero potenziate le opportunità di finanziamento per le piccole e medie imprese.
63. Un sistema interamente finanziato che unisca l’esistente TFR con la contribuzione del 2 per cento del reddito a carico sia del datore di lavoro sia del lavoratore produrrebbe, dopo quarant’anni di versamenti, una rendita pari a circa il 20 per cento dell’ultimo stipendio sulla base di un tasso di interesse del 3,5 per cento.
64. Tale cifra comprende la spesa per le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS), nonché quelle indennitarie e assistenziali. Le IVS rappresentano di gran lunga la componente maggiore della spesa pensionistica totale, con una percentuale del 13,8 per cento del PIL nel 1998. Le proiezioni del Tesoro per quello stesso anno si basano su una percentuale del 14,2 per cento, che considera anche lo 0,4 per cento di spesa assistenziale erogata agli ultrasessantacinquenni.
65. È disponibile solo il dato relativo al numero delle pensioni, che differisce da quello dei pensionati poiché è possibile essere titolari di più di un tipo di pensione: nel 1998 vi erano 1,3 pensioni circa per pensionato. Nondimeno, le due serie di dati dovrebbero presumibilmente mostrare dinamiche parallele in brevi periodi di tempo.

66. Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, Ragioneria Generale dello Stato (1999), *Update of the RGS Pension System Forecasting Model: the 1999 Forecast*, Roma.
67. Si possono ottenere ulteriori indicazioni del possibile *trend* della spesa dal modello attuariale dell'INPS, che ipotizza lo stesso scenario macroeconomico di quello del Tesoro, ma utilizza i propri dati su contribuzioni e pensioni, nonché una metodologia basata su un approccio attuariale per valutare l'equilibrio dei fondi pensione. Tali stime indicano che le indennità relative a questi fondi potrebbero aumentare di circa l'1 per cento del PIL tra il 2000 e il 2020, rimanere *grasso modo* stabili fino al 2030 per poi calare di circa 3 punti percentuali entro il 2050.
68. A. Auerbach e L. Kotlikoff, eds. (1999), *Generational Accounting Around the World*, Chicago University Press, Chicago; N. Sartor (1999), *The long-run effects of the Italian pension reform*, Dipartimento di Diritto dell'Economia, Università degli studi di Verona, Mimeo; e ISAE (1999), *Conti Generazionali dell'Italia*, Roma. Tali stime si riferiscono a un aumento delle imposte o a una diminuzione della spesa a partire dal 1998. Un ritardo di un anno negli aggiustamenti comporterebbe un incremento pari al 2 per cento della correzione necessaria. Va notato inoltre che la spesa generazionale include gli effetti di altre componenti sensibili sul piano demografico, quali sanità ed educazione.
69. I dati si riferiscono alla spesa lorda più che a quella al netto delle imposte pagate dai beneficiari dei sussidi. Poiché in Italia i trasferimenti agli anziani vengono tassati al pari del reddito, ciò potrebbe sovrastimare la spesa sociale complessiva rispetto ad alcuni altri paesi dell'OCSE che non tassano, o tassano in misura minore, i redditi pensionistici.
70. Questi dati devono essere interpretati con prudenza. Vi sono difficoltà nel valutare la spesa per gli anziani bisognosi di cure poiché sovente essa è largamente decentralizzata e l'assistenza può anche essere prestata in misura più o meno elevata dalle strutture sanitarie (è il caso, ad esempio, del Giappone). Per ciò che concerne l'Italia, fonti indipendenti — S. Jacobzone (1999), "Ageing and Care for Frail Elderly Persons: an Overview of International Perspectives", in *Labour Market and Social Policy - Occasional Papers*, n. 38, OCSE, Parigi — (Tav. 4) stimavano tale tipologia di spesa nello 0,58 per cento del PIL agli inizi degli anni novanta.
71. La quota di ultraottantenni crescerà dal 3,7 per cento del totale della popolazione nel 2000 (dato stimato) all'11,6 per cento nel 2050 mentre, nello stesso periodo, la percentuale di ultrasessantacinquenni aumenterà dal 23 al 37 per cento.
72. Il Sistema Sanitario Nazionale (SSN) è ora organizzato in modo decentrato. Il finanziamento proviene dalla tassazione generale (parte della quale è accan-

tonata nel Fondo Sanitario Nazionale) e viene ripartito alle Regioni in percentuale della popolazione. Tale sistema è volto ad assicurare che l'accesso all'assistenza sanitaria sia disponibile alla totalità dei cittadini. Le Regioni ricevono anche parte delle contribuzioni versate dai lavoratori, sia dipendenti sia autonomi. Altri servizi al di fuori del SSN sono spesso coperti tramite fondi di assicurazione integrativa (privati o a carico dei datori di lavoro), che possono contribuire al cofinanziamento dei costi dei servizi forniti dallo Stato o altri servizi. Alla luce delle persistenti disparità geografiche all'interno del Paese dal lato dell'offerta, si stanno attualmente rafforzando i poteri pubblici di sorveglianza in questo ambito.

73. Il finanziamento ospedaliero è basato su prestabiliti *Diagnostically Related Groups* (DRG); le tariffe vengono definite su scala nazionale, con possibilità di modifica marginale a livello regionale. Secondo tale sistema, i ricoveri sono classificati per tipologia clinica e per gruppo di costo omogeneo, e rimborsati secondo la tariffa corrispondente. Con il rischio di sconfinamenti di spesa a carico delle strutture ospedaliere, il sistema scoraggia il ricovero di pazienti le cui spese di cura sono suscettibili di superare il prezzo stabilito.
74. Ossia, escluso il 2-3 per cento già ospitato in case di riposo.
75. *Activities of Daily Living* (ADL) è una classificazione istituita negli Stati Uniti per determinare il grado di indipendenza degli anziani. Essa contempla un certo numero di attività (mangiare, vestirsi, lavarsi, ecc.) che le persone autosufficienti dovrebbero essere in grado di svolgere.
76. G. Lamura ed altri (1999), *Elderly Care and Socio-Demographic Change: Policy Implications Coming from the Italian Case*, manoscritto presentato al VI Congresso Europeo di Gerontologia, Berlino, 7-11 luglio. Dal lavoro si evince che le donne chiamate ad assistere persone anziane sono soggette a *stress* e problemi psicologici in misura notevolmente maggiore.
77. Vi sono stati alcuni tentativi di agevolare coloro che prestano assistenza, quali un aumento dei giorni di ferie e congedo retribuito fino a un massimo di un anno.
78. Le statistiche sulla povertà fra le persone anziane indicano un'ampia concentrazione fra le donne che percepiscono pensioni molto basse (quelle minime o le pensioni sociali). Con la riforma Dini i benefici pensionistici vengono collegati ai contributi. Una bassa partecipazione al mercato del lavoro o brevi periodi di servizio riducono il reddito pensionistico percepito in vecchiaia.
79. Le proiezioni di spesa del Ministero del Tesoro mostrano un sostenuto incremento della spesa sanitaria all'invecchiare della popolazione (da circa il

- 5,4 per cento nel 1997 al 5,9 per cento intorno al 2025 e al 6,3 per cento nel 2050). L'aumento dell'1,5 per cento stimato dall'OCSE (1996) è basato sull'ipotesi che i costi siano correlati ai decessi (un'alta proporzione dei servizi sanitari viene erogata negli ultimi anni/mesi di vita dell'assistito) (OCSE (1996), *Ageing in OECD Countries: a Critical Policy Challenge*, Parigi). L'incremento del 2,5 per cento ipotizza che i costi siano collegati al numero di persone in età avanzata.
80. H. Oxley e M. Macfarlan (1995), "Health care reform: controlling spending and increasing efficiency", in *OECD Economic Studies*, n. 24, Parigi.
81. Secondo Jacobzone (1999) op. cit., in diversi paesi vi sarebbe evidenza di una vecchiaia più lunga e senza *handicap* fisici.
82. Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Irlanda e Regno Unito. I paesi nordici includevano Danimarca, Finlandia e Svezia. Le statistiche sulla spesa pro-capite sono state calcolate in base ai dati dell'*OECD Social Expenditure Data File*, uniformati per la parità del potere di acquisto e suddivisi fra la popolazione di 75 anni e oltre in ogni paese al 1995. Moltiplicando la media per la popolazione italiana di quella fascia di età e per quell'anno, è stato quindi ricavato il rapporto con il PIL, pari a circa 0,75 punti percentuali. La stessa procedura è stata poi seguita per il 2040, applicando all'Italia la stessa struttura demografica del 1995: in questo caso, il rapporto si situa attorno al 2 per cento.
83. Il reddito medio disponibile corretto per l'ampiezza del nucleo familiare è più elevato fra le famiglie di pensionati che fra le altre. Coloro che percepiscono una pensione di anzianità rientrano nel decile superiore di questa distribuzione; essi sono per lo più concentrati fra la popolazione con un elevato livello di istruzione, appartengono al settore pubblico o autonomo, risiedono nelle regioni del Nord Italia e hanno una età compresa fra i 50 e i 59 anni. Il loro reddito deriva da molte fonti: le pensioni concorrono per il 49 per cento del totale, mentre i redditi da lavoro e da capitale sono pari rispettivamente al 27 e al 22 per cento. Per maggiori dettagli, cfr. ISTAT (1999), *Le caratteristiche individuali e familiari dei percettori di prestazioni pensionistiche*, Roma.
84. Il valore delle proprietà immobiliari nei due quintili inferiori è pari a circa la metà della media per questo gruppo di età.
85. A livello di contributi, i gruppi a più alto reddito pagano tassi di contribuzione poco più elevati.
86. Una pensione minima pari al 25 per cento circa del reddito di un lavoratore tipo esisteva sotto il sistema previgente la riforma Amato, ma è stata abolita dal

sistema Dini. È prevista una pensione di assistenza sociale — testata in base al reddito e al patrimonio — pari a circa il 20 per cento di tale reddito per coloro che non hanno maturato il diritto al trattamento di quiescenza o che sono titolari di una pensione inferiore a tale livello.

87. Queste simulazioni sono state formulate combinando le proiezioni demografiche di Eurostat, quelle dell'OCSE sull'occupazione strutturale fino al 2005 e le previsioni ILO sul tasso di partecipazione per gruppi di età fino al 2010. Nella prima simulazione è stato ipotizzato un calo uniforme della disoccupazione fra il 2005 e il 2030 dagli attuali livelli fino al 4 per cento a fine periodo. Nella seconda è stato previsto un aumento costante del tasso di partecipazione delle donne in età compresa fra i 20 e i 54 anni tra il 2010 e il 2030, fino a raggiungere un livello di 10 punti percentuali inferiore a quello attualmente registrato nel tasso maschile per lo stesso gruppo di età. Infine, la stima di un innalzamento dell'età minima pensionabile a 65 anni è stata approssimata ipotizzando una crescita dei tassi di partecipazione maschile e femminile per il gruppo di età 55-64 anni al livello previsto per il gruppo di età 20-54 anni.
88. Le simulazioni indicano che la spesa generazionale potrebbe essere ricondotta in prossimità dell'equilibrio da un incremento nell'età media del collocamento a riposo dai 57 anni previsti ai 65 anni (ISAE, 1999, *op. cit.*).
89. Per una trattazione più ampia delle interazioni tra spesa pensionistica e risparmio privato, cfr. N. Rossi e I. Visco (1995), "National Saving and Social Security in Italy", in *Ricerche Economiche*, n. 49.
90. Ciò potrebbe tuttavia comportare un calo dell'aumento stimato della produttività poiché quest'ultima cresce per taluni servizi a favore degli anziani più lentamente dell'attuale rapporto con il PIL (cfr. W.J. Baumol (1993), "Social Wants and the Dismal Science: the Curious Case of the Climbing Costs of Health and Teaching", in *Nota di Lavoro*, n. 6493, Economics Energy Environment, Fondazione ENI Enrico Mattei, Milano).
91. F. Barca (1998), "Interim report of the Department for Development and Cohesion Policies", in *Review of Economic Conditions in Italy*, n. 3.
92. Cfr. Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999a), *Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 2000-2003*, pagg. 37-39.
93. Per un quadro più ampio del processo di privatizzazione italiano e dei relativi problemi di aggiustamento, cfr. S. De Nardis (2000), *Le privatizzazioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, in corso di pubblicazione.



94. Il fondamento logico alla base delle politiche di privatizzazione nel settore dei trasporti seguite negli anni recenti era stato esaminato in OCSE (1999), *Economic Survey of Italy*.
95. P. Ciucci (1999), *Italian privatisation and corporate governance issues in the new euro environment*, studio presentato in settembre al Gruppo consultivo OCSE sulle privatizzazioni, disponibile su Internet all'indirizzo [<http://www.iri.it>].
96. La vendita era stata sospesa a seguito di un appello da parte della SEA, la società di servizi aeroportuali di proprietà del Comune di Milano, contro un decreto governativo che impediva alle imprese pubbliche di detenere una partecipazione superiore al 2 per cento nella Aeroporti di Roma. Successivamente alla pronuncia contraria da parte del Tribunale amministrativo regionale a metà giugno, la SEA ha deciso di ricorrere in appello al Consiglio di Stato.
97. Commissione Europea (1999), *Single market scoreboard*, n. 5, novembre.
98. Il diritto di monopolio dell'ENEL copriva, con alcune eccezioni, tutti i settori chiave dell'energia elettrica, dalla produzione alla distribuzione, comprese le importazioni. Per una trattazione più ampia dell'argomento, cfr. M. Polo e C. Scarpa (1996), "Il settore elettrico italiano tra privatizzazione e timore della concorrenza", in *La privatizzazione dei servizi pubblici: il caso Italia*, a cura di M. Baldassarri, A. Macchiati e D. Piacentino, SIPI, Roma.
99. Cfr. I. Paniccchia (1999), *Confronti internazionali di prezzo dell'energia elettrica nel 1997*, Quaderni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, giugno.
100. Autorità per l'energia elettrica e il gas (1999a), *Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta*, aprile, pagg. 86-91.
101. Decreto legislativo n. 79.
102. Per una discussione più approfondita, cfr. International Energy Agency (1999), *Energy policies of IEA countries*, Italy 1999 Review, pagg. 102-114.
103. Cfr. M.G. Briotti ed E. Notarangelo (1996), *Il mercato del gas naturale in Italia tra liberalizzazione e privatizzazione*, in M. Baldassarri, A. Macchiati, D. Piacentino, *op. cit.*
104. Autorità per l'energia elettrica e il gas (1999b), *Le proposte dell'Autorità per la riforma delle tariffe dell'energia elettrica*, 27 novembre.
105. OCSE (1999b), *Annual Report on Competition Policy Developments in Italy*, DAF/CLP(99)24/12, pagg. 9-10. Si vedano anche i vari comunicati stampa

- dell'Autorità regolamentare, disponibili su Internet all'indirizzo [<http://www.autorita.energia>].
106. Autorità per l'energia e il gas (1999c), *Nuove regole per la separazione contabile e amministrativa delle attività elettriche*, 16 luglio.
  107. Con un anno di ritardo rispetto al progetto originario del Governo. Cfr. OCSE (1999a), *op. cit.*, pagg. 102-103.
  108. Agli inizi del 1998 la stampa italiana aveva dato ampio risalto al caso di una pronuncia giurisdizionale che obbligava le FF.SS. a reintegrare nei propri ruoli un lavoratore licenziato diciotto anni prima.
  109. Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato (1999), *Relazione annuale sull'attività svolta*, aprile, pagg. 18-20. Nel febbraio del 2000 è stato siglato un accordo di partecipazione tra le FF.SS. e le ferrovie svizzere in materia di trasporto merci.
  110. Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato (1999), *op. cit.*, pag. 19.
  111. Per una trattazione approfondita, cfr. A. Heimler (1999), "*Local public services in Italy: make or buy?*", studio presentato alla Conferenza dell'Istituto universitario europeo (Firenze) sull'impatto anticoncorrenziale della regolamentazione.
  112. Nell'intento di accelerare l'approvazione del programma, il Governo ha inserito il relativo disegno di legge nelle disposizioni strutturali collegate alla legge finanziaria per il 2000. Dato il loro carattere strutturale, tali disposizioni possono essere approvate solo dopo la ratifica delle norme attualmente incluse nella legge finanziaria.
  113. A. Cavaliere e F. Osculati (1999), "Liberalizzazione e imprenditorialità nei servizi pubblici locali", in *La finanza pubblica italiana*, a cura di L. Bernardi, Rapporto 1999, Bologna, Il Mulino.
  114. Dopo il varo del programma, circa 50 dirigenti hanno volontariamente rassegnato le proprie dimissioni dalla società, mentre i nuovi *manager* sono stati nominati attraverso meccanismi interni di promozione, ovvero applicando contratti di diritto privato nel caso di assunzione dall'esterno.
  115. Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999a), *op. cit.*, pagg. 45-47.
  116. Autorità garante della concorrenza e del mercato (1999), *op. cit.*, pag. 25.

117. L'Autorità *anti-trust* ha espresso la raccomandazione che essi siano limitati ad attività sociali di importanza critica (in particolare, sanità e difesa), unitamente ad altre attività il cui elevato livello di complessità impedirebbe all'utenza di valutare la qualità del servizio e la congruità del prezzo richiesto. Cfr. OCSE (1999b), *op. cit.*, pagg. 19-20.
118. OCSE (1999a), *op. cit.*, pag. 120.
119. Il Sole 24 Ore, 28 ottobre 1999, pag. 17.
120. Cfr. Anche OCSE (1999c), *Implementing the OECD Job Strategy, Assessing Performance and Policy*, Parigi.
121. Nel primo semestre del 1999 sono stati assunti 76 000 lavoratori con contratti di lavoro interinale, rispetto ai 52 800 dell'intero 1998, con un incremento del 44 per cento.
122. Cfr. R. Torrini (1999), *Orari di lavoro atipici in Italia: un'analisi attraverso l'indagine dell'uso del tempo dell'ISTAT*, Banca d'Italia, *Temi di Discussione*, n. 348, marzo.
123. Il Sole 24 Ore, 21 gennaio 1999, pag. 13.
124. L'indicatore sintetico è calcolato come media semplice degli indicatori sintetici dei contratti regolari e di quelli a tempo determinato. Per una più ampia trattazione, cfr. G. Nicoletti, S. Scarpetta e Ö. Boylaud (1999), "Summary indicators of product market regulation with an extension to employment protection legislation", *OECD Working Paper*, n. 226, dicembre.
125. OCSE (1999c), *op. cit.*, pagg. 121-122.
126. Sono in attesa di discussione in Parlamento due progetti per restringere il campo di applicazione delle norme a tutela dell'occupazione: il primo è stato preparato e sottoposto nel 1997 da rappresentanti della coalizione di maggioranza, l'altro è stato presentato nel 1999 dall'opposizione.
127. Questi schemi erano stati discussi in dettaglio in OCSE (1996), *Economic Survey of Italy*, pagg. 74-76. Per una più ampia trattazione, cfr. anche E. Belli e F. Rossi (1999), "Disoccupati e strumenti di sostegno del reddito", in *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, a cura di G. de Capraris, Bologna, Il Mulino.

128. G. Pisauro (1999), “La riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi fiscali per l’occupazione”, in L. Bernardi, *op. cit.*, pagg. 279-303.
129. Il Sole 24 Ore, 27 maggio 1997, commento di T. Boeri.
130. Una fonte di complessità è costituita dal fatto che, fintantoché la riforma delle pensioni non è operativa, ogni variazione nelle indennità di assistenza sociale deve essere finanziata dal bilancio pubblico. Poiché la riforma dei sussidi di disoccupazione avrà effetto dal 2001, questo tipo di problema non si ripercuote sul bilancio attuale.
131. T. Boeri (1996), “La rigidità flessibile del mercato del lavoro italiano”, in *Lavoro e relazioni industriali*, n. 3, pagg. 61-74. Cfr. anche T. Boeri (1994), “Le politiche per la nascita e lo sviluppo delle piccole imprese”, *L’Industria*, n. 4.
132. A. Alesina, S. Danninger e M. Rostagno (1999), *Redistribution through public employment: The case of Italy*, NBER Working Paper, n. 7387. Cfr. anche F. Padoa-Schioppa Kostoris (1999), *Regional aspects of unemployment in Europe and Italy*, CEPR Discussion Paper, n. 2108.
133. OCSE (1995), *Economic Survey of Italy*, pag. 56.
134. Per una più ampia trattazione, cfr. A. Accornero (1999), “Poter crescere e voler crescere: i piccoli imprenditori ex dipendenti”, in *La questione dimensionale nell’industria italiana*, a cura di F. Traù, Bologna, Il Mulino.
135. Gli indicatori sintetici riferiti alla regolamentazione sono stati ottenuti sulla base di un’ampia gamma di informazioni qualitative e quantitative dei paesi membri. Per una trattazione della metodologia impiegata, cfr. G. Nicoletti, S. Scarpetta e O. Boylaud (1999), *op. cit.*
136. L’*Economic Survey of Italy* per il 1999 conteneva un’approfondita trattazione delle riforme Bassanini, il cui oggetto va al di là delle questioni relative alla liberalizzazione, affrontando un’ampia gamma di tematiche di gestione pubblica. Cfr. OCSE (1999a), *op. cit.*, pagg. 65-66. Una trattazione più approfondita della riforma della pubblica Amministrazione in Italia è riportata in B. Dente (1999), *In uno stato diverso*, Bologna, Il Mulino.
137. Il Sole 24 Ore, 15 dicembre 1999.
138. A. Fazio, (1999), *Audizione del Governatore della Banca d’Italia alla Giornata Mondiale del Risparmio 1999*.

139. In luglio è stato siglato un nuovo contratto di lavoro fra l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e le Organizzazioni sindacali, ponendo fine a negoziati protrattisi per due anni. Per ulteriori dettagli, cfr. Associazione Bancaria Italiana (1999), *Rapporto 1999 su retribuzioni e costo del lavoro nelle banche italiane ed europee*.
140. M. Pagano, (1999), "Consolidation in the banking industry: causes and consequences", in *Rassegna Economica*, n. 1, gennaio-giugno, pagg. 17-25.
141. È questo il caso di Unicredito, che si è fusa nel 1998 con il Credito Italiano per dar vita a Unicredito Italiano. Lo stesso dicasi per la Banca Intesa, risultante dalla fusione tra il Banco Ambrosiano Veneto e la CARIPLO. La Banca Intesa e la Banca Commerciale Italiana, fusesi di recente nel più grande gruppo bancario italiano (e uno dei primi dieci nell'area dell'euro) hanno scelto di conservare le rispettive denominazioni. Cfr. *Financial Times Survey, Italy: Banking, Finance and Industry*, pag. 2, 13 dicembre 1999.
142. G. Nardozzi (1999), "Banca e credito nelle attuali tendenze dei sistemi finanziari", in *Rassegna Economica*, n. 1, gennaio-giugno, pagg. 27-35.
143. A. Berger, A. Saunder, J. Scalise e G. Udell (1998), "The Effects of Bank Mergers and Acquisitions on Small Business Lending", in *Journal of Financial Economics*.
144. D. Focarelli, F. Panetta e C. Salleo (1999), "Why do Banks Merge?", *Banca d'Italia, Temi di discussione*, n. 361.
145. Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999b), *Rapporto dell'Italia sulle riforme economiche*, dicembre, pag. 15.
146. Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica (1999b), *op. cit.*, dicembre, pag. 10.
147. S. Preda (1993), "La riorganizzazione dei mercati mobiliari", in *L'Industria*, n. 4, pagg. 763-784.
148. F. Malerba (1994), "The National System of Innovation, Italy", in *National innovation systems: A comparative analysis*, a cura di R. Nelson, Oxford, Oxford University Press.
149. S. Ferrari, G. Guerrieri, F. Malerba, S. Mariotti e D. Palma (1999), *L'Italia nella competizione internazionale*, Milano, Franco Angeli.
150. Questa nuova iniziativa governativa è stata inclusa fra le disposizioni strutturali collegate alla legge finanziaria per il 2000. Non è chiaro, tuttavia, come essa

possa contribuire a un rafforzamento delle attività di ricerca del CNR (Centro Nazionale delle Ricerche) e dell'ENEA (Ente Nazionale per l'Energia Nucleare). Da quando l'Italia ha abbandonato il suo programma di sfruttamento dell'energia nucleare a scopi civili, quest'ultimo ha ricercato intensamente una nuova collocazione funzionale.



*Allegato I***DESCRIZIONE DELLA METODOLOGIA DELLA  
CONSTANT MARKET-SHARE ANALYSIS****Descrizione della metodologia**

L'analisi con il metodo delle quote costanti di mercato scompone in cinque effetti le variazioni nella quota di esportazioni (esprese in dollari USA) di prodotti manifatturieri di un paese rispetto al totale dell'OCSE. La sommatoria di tutti gli effetti coincide con la variazione complessiva della quota di mercato di un paese su un dato periodo (nel caso in esame, dal 1976 al 1997). Ogni singolo effetto è la risultante di una scomposizione e non origina, quindi, da una relazione causale<sup>1</sup>.

*Effetto quota di mercato (EQM):* questo effetto può essere assunto come misura della competitività delle esportazioni italiane. Esso misura il cambiamento della quota di mercato di un paese che origina unicamente dalle variazioni della sua quota in ciascuno dei paesi importatori. Nel calcolo dell'EQM si ipotizza che l'incidenza di ogni paese importatore sull'interscambio mondiale sia costante al livello iniziale del periodo, e che anche la struttura merceologica delle sue importazioni sia fissa.

*Effetto composizione di mercato (ECM):* misura lo spostamento della quota di mercato di un paese che origina unicamente dalle variazioni nell'incidenza sulle importazioni totali dei paesi di destinazione. Nel calcolo dell'ECM si ipotizza che la quota di mercato di un esportatore riferita a singole merci verso ciascun paese importatore sia costante, e che anche la composizione merceologica delle importazioni di ciascun paese di destinazione sia fissa. Così definito, l'ECM coglie gli effetti sulle esportazioni italiane di una crescita relativamente più lenta o più veloce dei suoi partners commerciali tradizionali.

*Effetto composizione merceologica (ECMg):* misura lo spostamento della quota di mercato di un paese che origina unicamente da una redistribuzione della struttura merceo-



logica dell'interscambio mondiale. Nel calcolo dell'ECMg si ipotizza che l'incidenza di ciascun paese importatore sull'interscambio mondiale sia costante, e che anche la quota di mercato di un esportatore riferita a singole merci verso ciascun paese importatore sia fissa. Così definito, l'ECMg coglie gli effetti sulle esportazioni italiane di una crescita relativamente più lenta o più veloce dell'interscambio mondiale nelle singole merci in questione.

*Effetto adattamento del mercato (EAM):* misura lo spostamento della quota di mercato di un paese riconducibile al riorientamento delle sue esportazioni verso mercati in cui la crescita delle importazioni sia superiore alla media. Così definito, l'EAM coglie la capacità delle esportazioni italiane di espandersi verso i mercati emergenti che crescono più velocemente.

*Effetto adattamento merceologico (EAMg):* misura lo spostamento della quota di mercato di un paese che origina unicamente dal riorientamento delle sue esportazioni verso merci che presentino una crescita della domanda superiore alla media. Così definito, l'EAMg coglie la capacità delle esportazioni italiane di espandersi in settori merceologici più innovativi e a più elevato tasso di crescita.

### **Settori manifatturieri**

Nei calcoli è stata considerata la seguente scomposizione per settore:

- Industrie ad alta tecnologia: aeronautica (ISIC 3845), elettronica e macchine per ufficio (ISIC 3825), prodotti farmaceutici (ISIC 3522), radio, TV e telecomunicazioni (ISIC 3832).
- Industrie a tecnologia medio-alta: prodotti professionali (ISIC 385), autoveicoli e motori (ISIC 3843), macchinari elettrici, escluse le telecomunicazioni (ISIC 383-3832), prodotti chimici, esclusi quelli farmaceutici (ISIC 351+352-3522), altri mezzi di trasporto (ISIC 3842+3844+3849), macchinari non elettrici (ISIC 382-3825).
- Industrie a tecnologia medio-bassa: gomma e plastica (ISIC 355+356), aeronavale (ISIC 3841), altri settori manifatturieri (ISIC 39), minerali e metalli non ferrosi (ISIC 372), minerali non metalliferi (ISIC 36), prodotti in metalli (ISIC 381), petrolchimica (ISIC 353+354), minerali e metalli ferrosi (ISIC 371).
- Industrie a bassa tecnologia: carta, cellulosa e stampa (ISIC 34), tessile e abbigliamento, cuoio e calzature (ISIC 32), alimentari, bevande, tabacchi (ISIC 31), legno e mobili (ISIC 33).

***Partners commerciali***

Stati Uniti, Giappone, Unione europea, Europa orientale (incluse Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia), Asia (inclusa Corea), Medio Oriente, restanti paesi dell'OCSE, resto del mondo.

**NOTA**

1. J. Fagerberg e G. Solle (1987), "The method of constant Market-Share Analysis Reconsidered", in *Applied Economics*, vol. 19, pagg. 1571-1583.



*Allegato II***MARGINI DI SICUREZZA PER GLI  
STABILIZZATORI FISCALI*****Stabilizzatori automatici***

Scopo degli stabilizzatori fiscali automatici è quello di attenuare gli effetti congiunturali. Il loro impatto può essere accentuato da altri meccanismi quali le importazioni, il comportamento dei consumatori, le reazioni dei mercati finanziari, ecc. L'impulso anticiclico degli stabilizzatori dal lato della domanda dipende dalla sensibilità del saldo di bilancio pubblico alle variazioni cicliche della produzione, che dipende a sua volta principalmente dalla dimensione del settore pubblico, dalla struttura impositiva, dalla progressività delle imposte e dalla sensibilità ciclica della disoccupazione (in termini di struttura e di schemi di indennità). La *Tabella A1* mostra che la sensibilità del saldo di bilancio pubblico al ciclo economico (ossia, la variazione del saldo di bilancio in percentuale del PIL per ciascun punto percentuale di variazione del prodotto) in Italia è pari a 0,5. Tale rapporto è in linea con la media OCSE, sebbene rispecchi una compensazione fra una elasticità della spesa inferiore alla media e una elasticità del gettito (specie le imposte sui redditi d'impresa e quelle indirette) superiore alla media. La bassa elasticità della spesa trae origine dalla relativamente contenuta incidenza dei trasferimenti a titolo di indennità di disoccupazione, di cui si è discusso nel *Rapporto*. Le riforme fiscali potrebbero mutare queste misure dell'elasticità nel corso del tempo. L'attuale riforma della tassazione dei redditi d'impresa potrebbe ridurre l'elasticità delle imposte, diminuendo le aliquote fiscali medie a carico delle imprese, mentre il previsto riequilibrio delle spese sociali a favore dei disoccupati e a scapito delle pensioni potrebbe aumentare l'elasticità della spesa.

Tavola A1. Elasticità del gettito e della spesa

	Imposte				Spesa corrente	Saldo Totale <sup>1</sup>
	Pers. giur.	Pers. fis.	Indirette	Previd. sociale		
Stati Uniti	1,8	0,6	0,9	0,6	-0,1	0,25
Giappone	2,1	0,4	0,5	0,3	-0,1	0,26
Germania	0,8	1,3	1,0	1,0	-0,1	0,51
Francia	1,8	0,6	0,7	0,5	-0,3	0,46
<b>Italia</b>	<b>1,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,48</b>
Regno Unito	0,6	1,4	1,1	1,2	-0,2	0,50
Canada	1,0	1,2	0,7	0,9	-0,2	0,41
Australia	1,6	0,6	0,4	0,6	-0,3	0,28
Austria	1,9	0,7	0,5	0,5	0,0	0,31
Belgio	0,9	1,3	0,9	1,0	-0,4	0,67
Danimarca	1,6	0,7	1,6	0,7	-0,7	0,85
Finlandia	0,7	1,3	0,9	1,1	-0,4	0,63
Grecia	0,9	2,2	0,8	1,1	0,0	0,42
Irlanda	1,2	1,0	0,5	0,8	-0,4	0,32
Paesi Bassi	1,1	1,4	0,7	0,8	-1,0	0,76
Nuova Zelanda	0,9	1,2	1,2	1,1	-0,4	0,57
Norvegia (continent.)	1,3	0,9	1,6	0,8	-0,2	0,46
Portogallo	1,4	0,8	0,6	0,7	-0,2	0,38
Spagna	1,1	1,1	1,2	0,8	-0,1	0,40
Svezia	0,9	1,2	0,9	1,0	-0,5	0,79
<b>Media</b>	<b>1,26</b>	<b>1,03</b>	<b>0,89</b>	<b>0,81</b>	<b>-0,29</b>	<b>0,49</b>
Deviazione standard	0,43	0,40	0,35	0,22	0,24	0,18

1. Basato sulle ponderazioni per il 1999. Semi-elasticità, ossia variazione del disavanzo netto in percentuale del PIL per ciascun punto percentuale di variazione del prodotto.

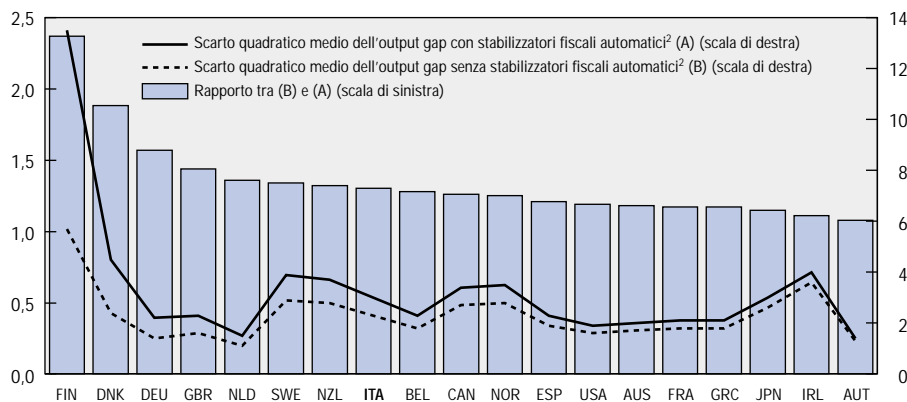
Fonte: OCSE (1999), *Economic Outlook 66*, dicembre.

Gli stabilizzatori fiscali interessano l'economia nella misura in cui le variazioni cicliche nel gettito e nei sussidi ai disoccupati agiscono da ammortizzatori sul calo o sull'aumento dei redditi disponibili, e di conseguenza sui consumi delle famiglie. La *Figura A1* mostra che, per l'Italia, l'impatto degli stabilizzatori automatici sulla volatilità della produzione è prossimo alla media OCSE, compensando in tal modo quasi un quarto delle fluttuazioni del prodotto. Le variazioni fra paesi riflettono non solo le differenze nelle sensibilità di bilancio, ma anche i vari livelli di apertura e di reattività dell'azione monetaria.

### **Analisi con il metodo dei margini prudenti di bilancio**

L'analisi con il metodo dei margini prudenti di bilancio tenta di definire la posizione di bilancio a medio termine (destagionalizzata) che consentirebbe agli stabilizzatori fiscali automatici di dispiegare pienamente i loro effetti sul ciclo economico, senza incorrere nel rischio che il disavanzo oltrepassi il limite del

Figura A1. Impatto degli stabilizzatori automatici fiscali<sup>1</sup>



1. Tassi di cambio nominali invariati per tutti i paesi e regola Taylor sui tassi di interesse per tutti i paesi ad eccezione di Francia, Austria, Belgio, Danimarca, Paesi Bassi e Spagna, in situazione di invarianza dei tassi di interesse.

2. Definito come 
$$\sqrt{\frac{1}{9} \sum_{t=1991}^{2000} \text{gap}_t^2}$$

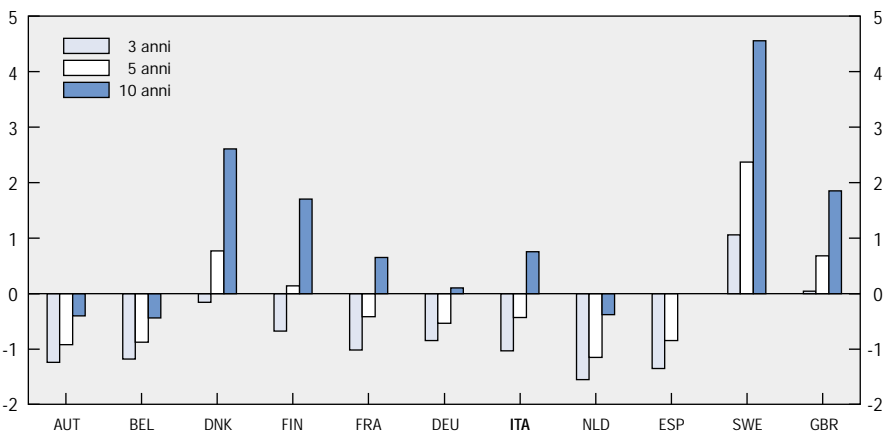
dove  $\text{gap}_t = (y - y^*)/y^*$ ,  $y$  = PIL e  $y^*$  = PIL potenziale.

Fonte: OCSE (1999), *Economic Outlook 66*, "The Size and Role of Automatic Stabilisers", dicembre.

3 per cento fissato nel Patto di stabilità e crescita, anche in fase di acuta recessione. In un recente studio dell'OCSE<sup>1</sup> vengono calcolati i margini prudenti di bilancio per gli undici paesi dell'area dell'euro in due fasi successive: (1) stimando un modello VAR a quattro variabili, al fine di cogliere gli effetti degli *shocks* economici prevalenti nel passato — e in particolare, uno *shock* fiscale, uno *shock* nell'offerta aggregata, uno *shock* nella domanda privata in termini reali e uno *shock* nominale — sul saldo di bilancio pubblico in rapporto al PIL; e (2) effettuando simulazioni stocastiche delle equazioni VAR stimate, allo scopo di ottenere un livello di confidenza tale da non causare un superamento del limite del disavanzo al 3 per cento su diversi orizzonti temporali per un dato saldo iniziale di bilancio<sup>2</sup>. Nella seconda fase, la simulazione prende in esame solo gli *shocks* di origine non fiscale per poter cogliere le pure e semplici variazioni nel disavanzo derivanti dalla stabilizzazione automatica e da altre variazioni indotte del bilancio. Giacché l'ampiezza degli *shocks* esaminati è una funzione del passato comportamento fiscale (ossia tramite le interazioni fra *shocks* fiscali e non fiscali insite nella struttura dei ritardi del sistema VAR), l'analisi considera le passate "funzioni di reazione" fiscali nei vari paesi.

Le risultanze dello studio confermano in genere il criterio del saldo di bilancio pubblico “prossimo al pareggio o in avanzo” nel medio termine contenuto nel Patto di stabilità e crescita. Per l'Italia sussiste un'alta probabilità di non superare il limite del disavanzo del 3 per cento su un arco temporale da tre a cinque anni senza bisogno di ricorrere a inasprimenti fiscali discrezionali ove il Governo riesca a mantenere il rapporto disavanzo/PIL di tipo strutturale (ovvero depurato delle componenti cicliche) intorno all'1 per cento, ovvero persegua la condizione di “prossimità al pareggio” (Fig. A2). Su un orizzonte temporale più lungo, ad esempio di dieci anni, sarebbe tuttavia necessario un avanzo di almeno 0,75 punti in percentuale del PIL per fornire al Paese margini di sicurezza più appropriati. Questo perché quanto più lungo è l'orizzonte temporale, tanto più elevata è la probabilità di una sequenza di eventi negativi a carico dell'economia e, conseguentemente, tanto maggiore è il rischio di oltrepassare il limite fissato. Secondo questo approccio, le variazioni nei margini prudenti di bilancio tra i vari paesi rispecchiano le passate differenze nella volatilità del rapporto disavanzo/PIL, come pure l'importanza relativa degli *shocks* fiscali in ciascun paese.

Figura A2. **Stime dei margini prudenti di bilancio su diversi orizzonti temporali**  
(livello di confidenza del 90%)  
(in percentuale del PIL)



Fonte: T. Dalsgaard e A. de Serres, Cfr. nota 1.

La Commissione europea ha stimato i margini di sicurezza per i paesi membri considerando le passate fluttuazioni cicliche e la sensibilità dei saldi di bilancio pubblico alle oscillazioni economiche<sup>3</sup>. Quest'ultima è in genere prossima a quella dell'OCSE (cfr. sopra), inclusa l'Italia (0,5). Gli obiettivi di disavanzo pubblico che ne risultano — 1 per cento per l'Italia, così come per gli altri due grandi paesi della UEM — vanno tuttavia considerati soltanto indicativi poiché non tengono conto né del rischio di sviluppi imprevisti di bilancio, né (come gli obiettivi OCSE) dei previsti costi per l'invecchiamento. Questi ultimi rappresentano nel lungo termine una nuova minaccia all'osservanza del Patto: le proiezioni indicano che essi dovrebbero innalzare il rapporto tra la spesa primaria e il PIL di 5 punti percentuali entro il 2030<sup>4</sup>. Uno studio recente<sup>5</sup> rileva la necessità di incorporare nell'obiettivo della Commissione uno sforzo supplementare di 2 punti percentuali sul PIL, generando così un avanzo di bilancio dell'1 per cento, al fine di ottenere risparmi in conto interessi sufficienti a controbilanciare quegli effetti (il criterio di Maastricht in tema di debito pubblico sarebbe raggiunto in dieci anni). Tale strategia "di anticipo" riveste un particolare interesse per i paesi fortemente indebitati, poiché il corrispondente potenziale per un abbassamento dell'onere da interessi è assai elevato<sup>6</sup>. Lo studio rileva inoltre che il margine aggiuntivo di sicurezza che sarebbe necessario per cautelarsi dai rischi di natura fiscale potrebbe essere relativamente contenuto, alla luce dell'innalzamento della responsabilità fiscale nel regime UEM.

#### NOTE

1. Dalsgaard, T. e A. de Serres (2000) "Estimating Prudent Budgetary Margins for 11 EU Countries: A Simulated VAR Model Approach", in *OECD Economic Studies*, n. 30, vol. 1.
2. Ogni simulazione dà luogo a una dinamica ipotetica per ciascuna delle quattro variabili del modello a seconda dello sfasamento temporale stimato del sistema VAR e della selezione casuale degli *shocks* non di natura fiscale. Da ogni simulazione emergono i valori minimi del saldo di bilancio in percentuale del PIL corrispondenti ai diversi orizzonti temporali. Il processo viene ripetuto per mille volte, permettendo in tal modo di tracciare la curva di distribuzione del credito netto minimo per ognuno dei rispettivi orizzonti temporali (1, 3, 5 e 10 anni). Sulla base di tale distribuzione è possibile determinare i vari livelli dei margini prudenti di bilancio per i diversi orizzonti temporali e livelli di confidenza.
3. Commissione europea (1999), "Budgetary Surveillance in EMU: the New Stability and Convergence Programmes", in *European Economy*, supplemento A, nn. 2/3.
4. Tale cifra è basata su D. Franco e T. Munzi (1999), "Ageing and Fiscal Policies in the European Union", a cura di M. Buti, D. Franco e L.R. Pench, in *The Welfare State in*



*Europe - Challenges and Reforms*, Edward Elgar. Tale studio non incorpora pienamente gli effetti dell'accordo Prodi, sicché le relative risultanze per l'Italia potrebbero situarsi nella fascia elevata dell'analisi spettrale

5. M. Artis e M. Buti (2000), "Close to balance or in surplus? A policy-maker's guide to the implementation of the Stability and Growth Pact", in *CEPR Discussion Paper*, in corso di pubblicazione.
6. L'analisi ipotizza un differenziale di 2 punti percentuali fra tassi di interesse nominali e crescita nominale; un differenziale di un punto percentuale farebbe aumentare la correzione richiesta a oltre il 3 per cento in virtù di un minor potenziale per i risparmi in conto interessi. La Germania, i cui costi per l'invecchiamento sono solo lievemente più bassi di quelli dell'Italia o del Belgio, dovrebbe raddoppiare il suo avanzo strutturale per ottenere un equivalente calo nella spesa per interessi, in considerazione del suo rapporto debito/PIL decisamente inferiore.

*Allegato III***LE DINAMICHE DEL DEBITO E LA CONVERGENZA AI CRITERI DI MAASTRICHT**

L'analisi delle dinamiche del debito in Italia consente di verificare il processo atteso di convergenza al criterio di Maastricht che fissa il limite massimo fra debito pubblico lordo e PIL al 60 per cento. Le relative simulazioni utilizzano la formula seguente:

$$[1] \quad D_t/Y_t - D_{t-1}/Y_{t-1} = P_t/Y_t + [(r_t - g_t)/(1 + g_t)] + O_t$$

dove:

$D_t/Y_t$  = rapporto percentuale tra debito pubblico lordo e PIL

$P_t/Y_t$  = rapporto percentuale fra saldo primario e PIL

$r_t$  = tasso reale di interesse sui titoli di Stato

$g_t$  = tasso reale di crescita dell'economia

$O_t$  = altri fattori

Assumendo diverse ipotesi di lungo termine, vengono effettuate tre simulazioni che danno luogo ad altrettanti scenari: (1) lo scenario di base; (2) lo scenario di maggiore crescita; (3) lo scenario che considera i costi per l'invecchiamento della popolazione.

**Scenario di base**

Le ipotesi fondamentali per questa simulazione sono un avanzo primario al livello previsto per la fine del periodo di validità del DPEF (5,25 per cento del PIL), tassi di interesse al 4 per cento (cfr. *Tav. 16*) e un tasso di crescita determinato in base ai seguenti assunti (a parità di politiche): (1) proiezioni demografiche dell'ISTAT, che evidenziano un calo della popolazione in età lavorativa; (2) assenza di incrementi tendenziali nel tasso di partecipazione delle forze di lavoro e di flessioni nella disoc-

occupazione strutturale;<sup>1</sup> tali ipotesi, congiuntamente a quella di cui al punto precedente, implicano una diminuzione alquanto rapida dell'occupazione; (3) tasso annuo di produttività dell'1,6 per cento<sup>2</sup>. Per gli anni 2000-05 i calcoli relativi alla crescita potenziale vengono aggiornati tenendo conto delle proiezioni di base a medio termine dell'OCSE, che incorporano un impatto ciclico sulla crescita (si ipotizza che lo scarto fra prodotto effettivo e potenziale si azzeri entro il 2005). Sulla base di tali ipotesi, i tassi medi di crescita si collocano nel periodo 2001-50 al disotto dell'1 per cento (*Tav. A2*). Il fatto che i tassi reali di interesse siano superiori al tasso di crescita dell'economia produce effetti negativi sulla dinamica del debito, comportando il bisogno di mantenere un elevato avanzo primario.

Secondo lo scenario di base, l'Italia raggiungerà il criterio di Maastricht in tema di debito pubblico nel 2017. La velocità della riduzione del disavanzo potrebbe essere modificata a seconda dell'ampiezza dell'avanzo primario. Se fosse realizzato un ulteriore incremento di quest'ultimo, ad esempio al 6 per cento del PIL (ossia, superiore di 0,75 punti a quello programmato), il criterio verrebbe soddisfatto quattro anni prima, nel 2013. Una diminuzione dell'avanzo primario per lo stesso ammontare (ossia, al 4,5 per cento) sposterebbe al 2023, e quindi di sei anni, l'osservanza del criterio.

**Tavola A2. Fattori che influiscono sullo scenario di crescita di base del PIL**  
(tassi medi annui di crescita)

	Popolazione in età lavorativa	Tasso di partecipa- zione <sup>1</sup>	Tasso di disoccupa- zione strutturale <sup>1</sup>	Crescita del- l'occupazione	Crescita della produttività	Crescita del PIL
<b>2001-2005</b>	-0,3	62	10	0,0	1,6	2,5 <sup>2</sup>
<b>2006-2010</b>	-0,3	62	10	-0,3	1,6	1,3
<b>2011-2020</b>	-0,5	62	10	-0,5	1,6	1,1
<b>2021-2030</b>	-0,8	62	10	-0,8	1,6	0,8
<b>2031-2040</b>	-1,5	62	10	-1,5	1,6	0,1
<b>2041-2050</b>	-1,0	62	10	-1,0	1,6	0,6
<b>2001-2050</b>	-0,8	62	10	-0,8	1,6	0,9

1. Livello di fine periodo.

2. Proiezione di base a medio termine (OCSE, a metà aprile 2000).

Fonte: stime OCSE.

### **Scenario di maggiore crescita**

In questo scenario viene ipotizzato un più elevato tasso di crescita dell'economia, pari cioè all'1,3 per cento sulla media di lungo periodo, in conseguenza di politiche volte a sospingere i tassi di partecipazione verso la media UE (circa il 69 per cento), a ridurre il tasso di disoccupazione strutturale di un terzo entro il 2050, nonché

a innalzare la crescita della produttività all'1,75 per cento annuo fino al 2020 (*Tav. A3*)<sup>3</sup>. Più elevati tassi di crescita tenderebbero ad accelerare la riduzione del rapporto debito/PIL, anticipando il raggiungimento del criterio di Maastricht al 2016.

**Tavola A3. Fattori che influiscono sullo scenario di maggiore crescita del PIL**  
(tassi medi annui di crescita)

	Popolazione in età lavorativa	Tasso di partecipazione <sup>1</sup>	Tasso di disoccupazione strutturale <sup>1</sup>	Crescita del- l'occupazione	Crescita della produttività	Crescita del PIL
<b>2001-2005</b>	-0,3	62,0	10,0	0,0	1,6	2,5 <sup>2</sup>
<b>2006-2010</b>	-0,3	62,8	9,4	-0,0	1,7	1,7
<b>2011-2020</b>	-0,5	64,4	8,7	-0,2	1,7	1,5
<b>2021-2030</b>	-0,8	66,0	8,1	-0,5	1,8	1,3
<b>2031-2040</b>	-1,5	67,6	7,4	-1,2	1,8	0,6
<b>2041-2050</b>	-1,0	69,2	6,75	-0,7	1,8	1,1
<b>2001-2050</b>	-0,8	69,2	6,75	-0,5	1,7	1,3

1. Livello di fine periodo.

2. Proiezione di base a medio termine (OCSE, a metà aprile 2000).

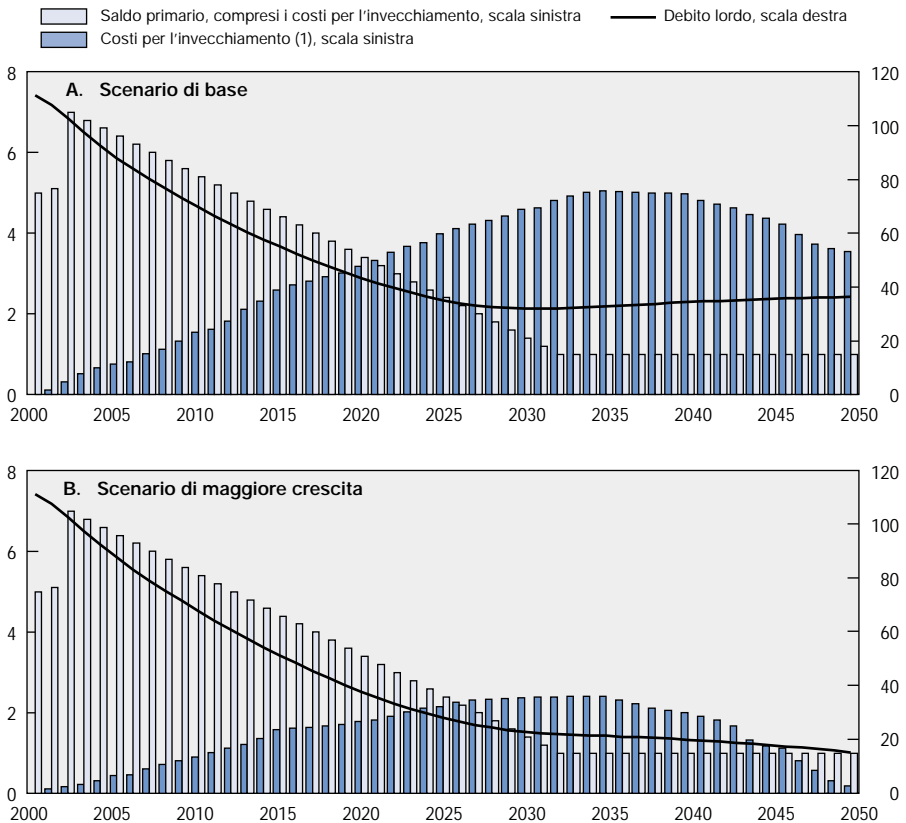
Fonte: stime OCSE.

### ***Scenario che considera i costi per l'invecchiamento***

Questo scenario incorpora nella dinamica del debito il crescente disavanzo derivante dall'invecchiamento della popolazione. Il tasso di spesa viene posto pari alle proiezioni del Ministero del Tesoro (cfr. Capitolo III), corretto per la differenza nelle ipotesi di crescita del PIL<sup>4</sup>. Il tasso di contribuzione è calcolato ipotizzando l'invarianza delle attuali quote contributive e salariali per le principali categorie di lavoratori iscritti all'INPS. Il relativo disavanzo pensionistico dovrebbe salire dall'attuale livello del 2,75 per cento del PIL a un picco del 7,75 per cento nel 2035 secondo lo scenario di base e al 5 per cento secondo lo scenario di maggiore crescita. Poiché l'attuale livello di disavanzo pensionistico è già incorporato in bilancio, le simulazioni presumono che l'avanzo primario corrente sia sufficiente a ripianarlo. Ogni futuro aumento di tale disavanzo richiederà tuttavia una maggiore pressione fiscale. In tal modo, gli incrementi del disavanzo pensionistico dopo il 2000 vengono definiti "costi per l'invecchiamento", e inseriti nell'equazione della dinamica del debito [1] alla voce "altri fattori" (O<sub>t</sub>). L'avanzo primario richiesto dovrà pertanto compensare la formazione implicita di debito dovuta ai costi per l'invecchiamento, oltre che assorbire il debito di vecchia formazione.

Le simulazioni mostrano che, secondo lo scenario di base, il criterio di Maastricht sarà raggiunto nel 2013 con il contributo di un avanzo primario iniziale più elevato, il 7 per cento del PIL a partire dal 2002, che potrebbe poi scendere gradualmente all'1 per cento intorno al 2030 grazie ai risparmi di interessi sul debito<sup>5</sup>; nel 2050 il rapporto fra debito lordo e PIL si stabilizzerebbe al disotto del 40 per cento (Fig. A3). Nello scenario di maggiore crescita, lo stesso profilo per ciò che concerne l'avanzo primario consentirebbe di rispettare il criterio di Maastricht nel 2012, e il rapporto debito/PIL tenderebbe ad attestarsi nel 2050 sul 15 per cento circa. Ciò creerebbe le premesse per anticipare lo sgravio della pressione fiscale, giacché il debito non potrà contrarsi per un ammontare simile in presenza delle attuali aliquote fiscali.

Figure A3. Scenario con i costi per l'invecchiamento  
(in percentuale del PIL)



1. Definiti come disavanzo incrementale nel sistema pensionistico, rispetto all'anno base 2000.

Fonte: OCSE.

La necessaria correzione dell'avanzo primario (ossia, l'avanzo primario compreso l'assorbimento dei costi per l'invecchiamento, o "sforzo fiscale") sarebbe: (a) nell'ipotesi dello scenario di base — il 7 per cento nel periodo 2002-16, in diminuzione al 5 per cento circa durante gli ultimi dieci anni dell'orizzonte temporale considerato; (b) nello scenario di maggiore crescita — il 6,5 per cento nel periodo 2002-16, con una diminuzione più brusca in seguito, per terminare intorno al 2 per cento negli ultimi dieci anni (Tav. A4). Va notato che una rapida flessione iniziale del debito genera risparmi in conto interessi in misura tale da ridurre significativamente lo sforzo residuale richiesto. Per converso, in assenza di quest'ultimo, il processo di convergenza verrebbe allungato dal crescente onere per l'invecchiamento. Infine, le proiezioni del piano a medio termine (avanzo primario pari al 5,25 per cento del PIL), che non ipotizzano variazioni della pressione fiscale in quanto escludono i costi per l'invecchiamento, non consentirebbero di soddisfare il criterio di Maastricht nell'arco dell'orizzonte temporale considerato nello scenario di base (2000-50).

**Tavola A4. Convergenza del debito nei vari scenari ipotizzati**

	Anno in cui il criterio di Maastricht verrebbe soddisfatto	Rapporto debito/PIL nel 2050 (con i costi per l'invecchiamento)	Sforzo fiscale (in percentuale del PIL, media sul periodo) <sup>1</sup>
<b>Scenario di base<sup>2</sup></b>			
Avanzo primario DPEF superiore dello 0,75%	2017		5,25: 2002 – 2017
inferiore dello 0,75%	2013		6 : 2002 – 2013
	2022		4,5: 2002 – 2022
<b>Scenario di maggiore crescita<sup>3</sup></b>			
Avanzo primario DPEF	2016		5,25: 2002 – 2016
<b>Scenario con i costi per l'invecchiamento</b>			
Avanzo primario al 7% nel 2002, in diminuzione all'1% entro il 2032:			
		36	a) { 7: 2002 – 2016 6,5: 2017 – 2027 5,5: 2028 – 2041 5: 2042 – 2050
a) Crescita di base <sup>2</sup>	2013		
		15	b) { 6,5: 2002 – 2016 5: 2017 – 2027 3,5: 2028 – 2041 2: 2042 – 2050
b) Maggiore crescita <sup>3</sup>	2012		

1. Definito come somma del surplus primario e dell'ammontare necessario a controbilanciare i costi degli effetti dell'invecchiamento.

2. Tasso di crescita pari in media allo 0,9 per cento nel periodo 2001-2050.

3. Tasso di crescita pari in media all'1,3 per cento nel periodo 2001-2050.

Fonte: elaborazioni OCSE.

## NOTE

1. Nel modello INTERLINK dell'OCSE, il tasso di partecipazione di lungo periodo delle forze di lavoro e il tasso di disoccupazione strutturale dell'Italia ammontano alla fine dello scenario di medio periodo di base rispettivamente al 62 e al 10 per cento (secondo i calcoli condotti a metà aprile 2000).
2. Nel contesto delle previsioni che compongono lo scenario di base dell'OCSE di metà aprile 2000, questo rappresenta il tasso di crescita medio della produttività durante il periodo 1999-2005. Uno studio inedito del FMI indica, come attendibile per la crescita della produttività nel lungo periodo, un intervallo dello 0,7-1,7 per cento, secondo un modello di "catch-up" basato sui corrispondenti livelli USA.
3. Le ipotesi sulla disoccupazione strutturale e sulla crescita della produttività sono state adottate nel corso di una recente riunione dell' "Ad Hoc Working Party N 1 Expert Group on the Public Finance Implications on Ageing"; esse costituiscono validi parametri di riferimento cui rapportare i sistemi pensionistici dei vari paesi per un'analisi comparata. L'ipotesi sul tasso di partecipazione prevede un certo incremento nella fascia più alta di età e una convergenza del tasso femminile verso quello maschile (con uno scarto di circa 10 punti percentuali nel 2050), benché il conseguente ampliamento delle forze di lavoro potrebbe essere sovrastimato in virtù del fatto che le donne tendono a ricorrere al lavoro a tempo parziale in misura maggiore degli uomini. Al fine di ottenere un tasso di crescita nel lungo termine dell'1,5 per cento (l'ipotesi del Ministero del Tesoro, cfr. nota successiva), il tasso di partecipazione dovrebbe aumentare al 76 per cento circa nel 2050.
4. Le stime del Tesoro ipotizzano una crescita media dell'1,5 per cento nel periodo 2000-50, contro lo 0,9 per cento nello scenario di base e l'1,3 per cento in quello di maggiore crescita. Una espansione più contenuta dovrebbe quindi far lievitare il rapporto spesa/PIL. Anche il numeratore di tale rapporto potrebbe variare (ad esempio, una riduzione delle pensioni, indotta dal restringimento della base contributiva che accompagnerebbe nel corso degli anni una più bassa crescita della produttività, ovvero un aumento delle pensioni stesse, provocato dall'incremento dei prepensionamenti indotto da minori tassi di partecipazione); l'entità di tali variazioni, tuttavia, dovrebbe essere tutto sommato inferiore. Nelle previsioni del Tesoro la spesa in percentuale del PIL dovrebbe raggiungere un picco del 15,8 per cento nel 2030. Invece, nell'ambito dello scenario di crescita di base, essa dovrebbe toccare il massimo del 19,4 per cento nel 2035, ovvero se si considera lo scenario di maggiore crescita, del 16,8 per cento tra il 2030-35.
5. Il profilo indicato per l'avanzo primario è puramente indicativo, anche se quanto più basso è il punto di partenza, tanto minori saranno i risparmi cumulativi in conto interessi riconducibili alle dinamiche del debito.

*Allegato IV***LA FORMULA DINI PER LE PENSIONI E GLI INCENTIVI  
AL COLLOCAMENTO A RIPOSO**

La riforma Dini ha introdotto una importante modifica nell'architettura del sistema pensionistico. La metodologia di calcolo delle pensioni prevede ora una più stretta correlazione fra i contributi versati nell'arco della vita lavorativa e le indennità a titolo di pensione ricevute durante il collocamento a riposo. Questo approccio affianca quello del sistema a contribuzione definita, in cui i contributi accumulati vengono trasformati in rendita al momento del pensionamento. Peraltro, il sistema si discosta da quello tipico della contribuzione definita in tre aspetti principali:

- in primo luogo, i contributi sono figurativi (e non accantonati effettivamente in un fondo) e ammontano a una quota fissa della retribuzione (33 per cento per i lavoratori dipendenti e 20 per cento per quelli autonomi). Essi differiscono leggermente dai contributi previdenziali effettivi, che sono attualmente nell'ordine del 32,7 per cento per i dipendenti del settore privato e del 16 per cento per il lavoro autonomo (quest'ultima percentuale salirà gradualmente al 19 per cento entro il 2008). Il collegamento fra contributi effettivi e pensioni è quindi imperfetto;
- in secondo luogo, i contributi figurativi vengono indicizzati in base a una media mobile su cinque anni del PIL, invece che sui rendimenti che potrebbero essere realizzati investendone il relativo ammontare sul mercato. Un vantaggio di questo approccio è che il livello delle pensioni rispecchierà in certa misura la capacità di pagare le pensioni: una crescita più lenta del PIL determinerà quindi una minore rivalutazione dei contributi accumulati;
- infine, in connessione con il secondo aspetto, la rendita viene attualmente calcolata utilizzando, in luogo del rendimento di mercato, il tasso ipotetico di crescita del PIL, pari all'1,5 per cento, come saggio implicito di rendimento<sup>1</sup>.



I contributi figurativi vengono accumulati in fondi al valore nominale e successivamente capitalizzati. Pertanto, la formula per il calcolo delle consistenze di contributi capitalizzati è la seguente<sup>2</sup>:

$$VC_T = cr \sum_N^{T-1} W_t (1+g)^{T-t}$$

dove  $w_t$  sono le remunerazioni al tempo  $t$ ,  $N$  è l'età di inizio dell'attività lavorativa,  $T$  è l'età del collocamento a riposo,  $cr$  è il tasso di contribuzione e  $g$  esprime la media mobile su cinque anni del tasso di crescita del PIL.

Le "consistenze" rappresentate dai contributi capitalizzati ( $VC_T$ ) sono trasformate in un "flusso" di pensione ( $P_T$ ) sulla base del coefficiente di trasformazione ( $K_T$ ), calcolato in modo tale da rendere il valore attuale del "flusso" pensionistico pari alle "consistenze" di contributi capitalizzati. Ciò implica che  $VC_T = K_T \cdot P_T$ , dove  $K_T$  è il coefficiente di trasformazione e  $P_T$  la pensione annua per ogni anno di trattamento di quiescenza  $T$ .

$$K_T = \left[ \sum_{i=1}^n \left( \frac{1}{1+\pi} \right)^{i-1} + \varphi \cdot \alpha \cdot \beta \cdot \sum_{i=n+1}^{n+m} \left( \frac{1}{1+\pi} \right)^{i-1} \right]^{-1}$$

Il valore di  $K_T$  dipende non solo dalla lunghezza dell'aspettativa di vita del pensionato ( $n$ ) durante il periodo di quiescenza, ma anche dalla vita residua attesa del coniuge ( $m$ ) nel caso in cui quest'ultimo maturi il diritto alla pensione di reversibilità. I fattori che devono essere presi in considerazione in questo caso sono:  $\varphi$ , il coefficiente di reversibilità (ossia la percentuale di pensione che verrà corrisposta al superstite, attualmente pari al 60 per cento);  $\alpha$ , la probabilità di decesso dell'assicurato;  $\beta$ , un parametro di correzione introdotto al fine di tener conto sia del fatto che la somma delle singole indennità di pensione non può essere maggiore di quella spettante al pensionato deceduto, sia di taluni fattori di distribuzione; e  $\pi$ , il tasso di rendimento garantito ai pensionati sui rimanenti contributi capitalizzati di loro pertinenza il quale, come ricordato, è attualmente pari all'1,5 per cento.

Tavola A5. Coefficienti di trasformazione

Età	57	58	59	60	61	62	63	64	65
Coefficiente di trasformazione	0,04720	0,04860	0,05006	0,05163	0,05334	0,05514	0,05706	0,05911	0,06136

La precedente *Tavola A5* riporta i coefficienti previsti nella legge sulle pensioni. Va tuttavia rilevato che:

- il testo legislativo riporta i soli coefficienti di trasformazione, ma non le relative formule di calcolo. Inoltre, ben poco viene precisato a proposito dei valori effettivi dei parametri ipotizzati o dei possibili aggiustamenti *ad hoc* successivi;
- l'uguaglianza fra il patrimonio pensionistico e i contributi capitalizzati dipende dal tipo di famiglia specificato. Questi coefficienti vengono utilizzati per tutte le tipologie familiari, ma il flusso delle pensioni può differire: ad esempio, ai nuclei composti da un solo adulto che lavora non si applica l'istituto della reversibilità, il che influisce sul patrimonio pensionistico complessivo.

In assenza degli specifici coefficienti impiegati per calcolare  $K_T$ , l'OCSE ha stimato la neutralità del sistema con riferimento alle decisioni di pensionamento per nuclei formati da un singolo lavoratore e da una coppia di due adulti di cui uno solo che lavora. Il sistema viene definito neutrale se il patrimonio pensionistico non viene intaccato da un rinvio del collocamento a riposo, ossia se il valore di  $K_T$  è tale da assicurare che il rinvio di un anno del pensionamento non produca effetti negativi sul patrimonio pensionistico. La verifica è stata fatta esaminando le variazioni di tale patrimonio indotte dalla proroga di un anno del pensionamento. I relativi calcoli hanno preso in considerazione i seguenti fattori<sup>3</sup>:

- la variazione del flusso delle indennità di pensione, determinata dal rinvio del pensionamento di un anno sulla base dei coefficienti di trasformazione riportati nella *Tavola 5*. Poiché le pensioni vengono percepite nell'arco di un periodo più breve, esse saranno più elevate per coloro che ritardano il pensionamento;
- i contributi versati sugli stipendi relativi a un anno aggiuntivo di lavoro e, di conseguenza, il maggiore livello dei contributi accumulati e delle connesse indennità di pensione;
- un fattore di riduzione per calcolare l'effetto della scelta dell'epoca di pensionamento da parte del singolo. Tale fattore è stato inizialmente fissato all'1,5 per cento.

Le *Tavole 29 e 30* nel Capitolo III riportano i risultati di questi calcoli. Come rilevato, essi indicano che le riforme Dini hanno migliorato notevolmente gli incentivi rispetto alle decisioni di pensionamento. Con la piena applicazione di tali riforme, i tassi di sostituzione scendono e l'imposta implicita connessa con un anno aggiuntivo di lavoro è molto minore<sup>4</sup>. Tali calcoli indicherebbero che il sistema non è distante dalla neutralità, sebbene per avere garanzie in tal senso sarebbe necessario valutare l'intera gamma delle varie tipologie familiari. Nondimeno, l'aliquota implicita fa

registrare una brusca impennata in corrispondenza dell'età di 65 anni in considerazione del fatto che, per gli individui che decidono di lavorare oltre tale limite di età,  $K$  resta invariato.

Va tuttavia rilevato che i risultati circa la neutralità complessiva del sistema derivante dalle riforme Dini mostrano sensibilità alle ipotesi sottostanti, e in particolare al tasso di attualizzazione<sup>5</sup>. Ad esempio, la *Tavola A6* riporta i tassi di accumulazione e le aliquote fiscali implicite derivanti dal rinvio di un anno del pensionamento utilizzando due diversi tassi di attualizzazione, del 3,5 e dello 0 per cento. Anche se tale modifica nelle ipotesi di fondo non influisce sul miglioramento relativo allorché si raffronta il sistema Dini con gli accordi in vigore prima della riforma Amato, né sull'incremento dell'imposta implicita al rinvio della decisione di pensionamento oltre i 65 anni, l'aliquota media di tale imposta implicita diminuisce al calare del tasso di attualizzazione.

**Tavola A6. Incentivi al pensionamento: raffronto tra due diversi tassi di attualizzazione**  
Tasso di attualizzazione = 3,5 per cento

Età pensionabile	Anzianità	Famiglie con un solo adulto che lavora				Coppie con un solo adulto che lavora			
		Tasso di accumulazione		Imposta implicita		Tasso di accumulazione		Imposta implicita	
		Pre-Amato	Amato	Dini	Dini	Pre-Amato	Amato	Dini	Dini
56	34	-0,045	-0,052	0,601	0,494	-0,039	-0,047	0,570	0,469
57	35	-0,049	-0,057	0,612	0,500	-0,043	-0,050	0,581	0,474
58	36	-0,053	-0,062	0,622	0,505	-0,046	-0,055	0,592	0,480
59	37	-0,058	-0,068	0,631	0,510	-0,050	-0,060	0,601	0,484
60	38	-0,064	-0,075	0,638	0,514	-0,055	-0,065	0,609	0,489
61	39	-0,070	-0,083	0,645	0,518	-0,060	-0,072	0,617	0,492
62	40	-0,107	-0,093	0,895	0,521	-0,094	-0,079	0,895	0,495
63	41	-0,118	-0,105	0,865	0,524	-0,103	-0,088	0,865	0,498
64	42	-0,132	-0,120	0,835	0,527	-0,113	-0,099	0,835	0,501
65	43	-0,149	-0,140	0,807	0,529	-0,125	-0,113	0,807	0,503
66	44								

**Tasso di attualizzazione = 0 per cento**

Età pensionabile	Anzianità	Famiglie con un solo adulto che lavora				Coppie con un solo adulto che lavora			
		Tasso di accumulazione		Imposta implicita		Tasso di accumulazione		Imposta implicita	
		Pre-Amato	Amato	Dini	Dini	Pre-Amato	Amato	Dini	Dini
56	34	-0,045	-0,052	0,601	0,494	-0,039	-0,047	0,570	0,469
57	35	-0,049	-0,057	0,612	0,500	-0,043	-0,050	0,581	0,474
58	36	-0,053	-0,062	0,622	0,505	-0,046	-0,055	0,592	0,480
59	37	-0,058	-0,068	0,631	0,510	-0,050	-0,060	0,601	0,484
60	38	-0,064	-0,075	0,638	0,514	-0,055	-0,065	0,609	0,489
61	39	-0,070	-0,083	0,645	0,518	-0,060	-0,072	0,617	0,492
62	40	-0,107	-0,093	0,895	0,521	-0,094	-0,079	0,895	0,495
63	41	-0,118	-0,105	0,865	0,524	-0,103	-0,088	0,865	0,498
64	42	-0,132	-0,120	0,835	0,527	-0,113	-0,099	0,835	0,501
65	43	-0,149	-0,140	0,807	0,529	-0,125	-0,113	0,807	0,503
66	44								

Fonte: OCSE.

## NOTE

1. Quest'ultimo aspetto formerà oggetto di negoziati decennali a partire dalla metà del prossimo decennio. Nel corso di tali negoziati verranno inoltre prese in considerazione le variazioni nella durata presunta della vita.
2. Tutte le formule sono espresse in termini reali.
3. La metodologia di calcolo è stata la seguente. Date due famiglie tipo (famiglia costituita da un singolo lavoratore e coppia di adulti di cui uno solo che lavora), i contributi pensionistici sono stati calcolati in termini reali fissando l'inizio dell'attività lavorativa a 22 anni, incrementi salariali del 2 per cento, crescita del PIL all'1,5 per cento e contributi previdenziali nozionali pari al 33 per cento della retribuzione. È stato poi calcolato il flusso delle pensioni utilizzando i coefficienti sopra indicati per ciascuna età di pensionamento. La sommatoria di tali flussi ha permesso quindi di risalire al patrimonio pensionistico, sempre riferito alle varie età di pensionamento, prendendo come base i dati OCSE sulla vita media residua all'età di 60 anni (*OECD Health Data File*) e applicando un tasso di attualizzazione dell'1,5 per cento. Si è infine proceduto a calcolare il tasso di accumulazione per ogni età in termini di variazione percentuale del patrimonio pensionistico risultante dal rinvio di un anno del collocamento a riposo, ad esempio, da 57 a 58 anni, o da 63 a 64 anni. Nei casi in cui il tasso di accumulazione è negativo, il patrimonio pensionistico si riduce al differimento del collocamento in quiescenza (e vi quindi è convenienza a pensionarsi anticipatamente). L'aliquota fiscale implicita rappresenta il valore negativo della variazione di patrimonio pensionistico espressa come percentuale degli stipendi potenzialmente percepiti nell'anno aggiuntivo di lavoro (utilizzando le stesse ipotesi descritte in precedenza). Un valore positivo indica che una parte dei maggiori emolumenti guadagnati durante l'ulteriore anno lavorativo sarà assorbita dalla perdita di patrimonio pensionistico.
4. Le riduzioni potrebbero essere sovrastimate poiché i calcoli vengono effettuati al lordo delle imposte sul reddito. Giacché il più elevato reddito pensionistico derivante dal rinvio del collocamento a riposo sarà tassato in misura maggiore con l'attuale sistema impositivo progressivo, il valore del patrimonio pensionistico si riduce (sempre al lordo delle imposte) al differimento del pensionamento.
5. In altri termini, se i singoli ritengono che le pensioni percepite molto tempo dopo il pensionamento valgono meno di quelle ricevute all'inizio.

*Allegato V*

## **CRONOLOGIA DEI PRINCIPALI EVENTI ECONOMICI**

### **1998**

#### **ottobre**

In seguito alla caduta del Governo Prodi, sale al potere un nuovo Governo di centrosinistra, guidato da Massimo D'Alema.

### **1999**

#### **gennaio**

Viene fissato il tasso di conversione della lira rispetto all'euro in Lit. 1 936,27; le responsabilità in tema di politica monetaria passano dalla competenza della Banca d'Italia a quella della Banca centrale europea.

Istituzione di Sviluppo Italia, una *holding company* che raggruppa otto società pubbliche già operanti nel Mezzogiorno.

Il Parlamento approva, con apposita risoluzione, il Patto sociale per la crescita e l'occupazione, concordato tra Governo e Organizzazioni sindacali nel dicembre del 1998. Il Patto riafferma la prassi della concertazione introdotta agli inizi degli anni novanta dagli accordi in tema di politica dei redditi.

Il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea approva il primo Programma di stabilità conformemente al Patto di stabilità e crescita della UE.

#### **marzo**

Il Governo rettifica il tasso programmato di crescita del PIL reale per il 1999, riducendolo dal 2,7 all'1,3 per cento, e aumenta conseguentemente l'obiettivo per il disavanzo dal 2 al 2,4 per cento.

Il Governo emana un decreto legge che introduce sgravi fiscali temporanei per i nuovi investimenti (Legge Visco).

Il Governo stanZIA fondi straordinari a sostegno dell'occupazione volti a finanziare la formazione professionale, il lavoro a tempo parziale e l'apprendistato per i disoccupati.

Il Governo emana un decreto legislativo che consente un aumento nel numero di operatori nel settore dell'energia elettrica, un più ampio accesso alla rete e la riduzione dei controlli.

### **aprile**

Olivetti Tecnost lancia una offerta ostile per l'acquisizione di Telecom Italia, privatizzata nel 1997.

L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) introduce la revisione dei conti nazionali conformemente alle direttive del Sistema Europeo dei Conti (SEC95), contribuendo all'armonizzazione del quadro di riferimento, delle prassi e delle definizioni in materia contabile all'interno della Comunità europea.

### **maggio**

Entra in vigore una nuova legge che favorisce lo sviluppo delle piccole e medie imprese; essa prevede l'introduzione di "sportelli unici" (*"one-stop shop"*) per le società che vogliono espandere la propria attività.

### **giugno**

La Banca d'Italia, cui compete il controllo prudenziale sui processi di fusione bancaria, autorizza la fusione tra Banca Commerciale Italiana e Banca Intesa; l'operazione dà vita alla più grande banca italiana e una delle prime dieci nell'area dell'euro.

### **luglio**

L'ISTAT completa la revisione dell'indagine sulle forze di lavoro per adeguarla alle definizioni concordate in ambito CE. Il numero degli occupati nel periodo ottobre 1992-aprile 1999 viene rettificato verso l'alto di 90 000 unità in media per ogni trimestre (0,4 per cento).

Il Governo sottopone al Parlamento il Piano economico a medio termine per il triennio 2000-2002, che fissa l'obiettivo per il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche all'1,5 per cento del PIL nel 2000 e all'1,0 per cento nel 2001, prevedendo al tempo stesso una ulteriore riduzione del deficit per l'anno successivo.

Viene approvata una legge che sancisce un importante riordino della struttura dell'Esecutivo nella successiva legislatura; il numero dei ministeri sarà ridotto da 22 a 12.

Il Governo emana un decreto legislativo sulla liberalizzazione del servizio postale, in recepimento di una direttiva della Commissione europea.

### **settembre**

Il Governo presenta le proposte di bilancio per il 2000, ribadendo l'obiettivo per il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche fissato in luglio (1,5 per cento del PIL).

### **ottobre**

Il Ministero del Tesoro vende, tramite collocamento pubblico, la prima *tranche* dell'ENEL (Lit. 32 000 miliardi).

### **novembre**

Il Ministero del Tesoro autorizza la vendita alla Banca di Roma della propria partecipazione nel Mediocredito Centrale.

### **dicembre**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri Massimo D'Alema rassegna le proprie dimissioni subito dopo l'approvazione della legge finanziaria. Viene nominato un nuovo Esecutivo, guidato dallo stesso D'Alema.

Il Programma di Sviluppo per il Mezzogiorno per il periodo 2000-06 è al vaglio della Commissione europea.

## **2000**

### **gennaio**

Diviene operativa la separazione legale tra servizi e infrastrutture delle Ferrovie dello Stato.

Viene liberalizzato il segmento della telefonia fissa nel mercato delle telecomunicazioni.

Il Governo mette a punto un piano di riorganizzazione di Sviluppo Italia.

### **febbraio**

Il Governo finalizza il piano di liberalizzazione per il settore del gas.

Il Consiglio dei Ministri dell'Unione europea approva il secondo Programma di Stabilità conformemente al Patto di stabilità e crescita della UE.

### **marzo**

L'ISTAT pubblica nuove statistiche sulla contabilità nazionale, elaborate conformemente al Sistema Europeo dei Conti SEC95, secondo cui per il periodo 1996-98 il tasso di crescita del PIL reale viene corretto verso l'alto di 0,2-0,3 punti percentuali.



**aprile**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, Massimo D'Alema, rassegna le proprie dimissioni a seguito dei risultati delle consultazioni amministrative del 16 aprile. Il Presidente della Repubblica Ciampi incarica il Prof. Giuliano Amato, Ministro del Tesoro del Governo D'Alema, di formare un nuovo Governo.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
PRINTED IN FRANCE  
(10 2000 19 6 P) ISBN 92-64-67519-1 – No. 50234 2000

]