

GLI ORIZZONTI DELLE INCERTEZZE

FRANCESCO PARRILLO

Sommario: 1. GLI ORIZZONTI DELLE INCERTEZZE. 2. LA SITUAZIONE E LE PROSPETTIVE ITALIANE. 3. IL FEDERALISMO FISCALE.

Sintesi

L'evoluzione dei possibili scenari mondiali è molto incerta a causa del probabile evento bellico in Iraq, l'orizzonte della ripresa si sposta all'ultimo quadrimestre del 2003.

Anche la situazione italiana è condizionata dalle incertezze internazionali, ma alcuni fattori positivi possono intravedersi nei provvedimenti adottati di flessibilità del mercato del lavoro e nell'avvio di un federalismo «equo e giusto».

1. Gli orizzonti delle incertezze

L'analisi delle tendenze dello scenario economico mondiale che oggi possono essere prefigurate è fortemente condizionata dall'ipotesi di una prossima guerra in Iraq.

Questo condizionamento è stato da ultimo considerato dal Presidente della Federal Reserve Alan Greenspan e dal direttore dell'Agenzia Global Insight Emilio Rossi, per evidenziare che, a fronte della crescita mondiale nel 2002 dell'1,8%, le incognite causate dall'eventuale conflitto bellico portano a stimare per il 2003:

- *Una crescita del 3% circa nell'ipotesi più ottimistica che si eviti la guerra oppure si dia luogo*

ad una guerra di rapida risoluzione;

- *Una recessione pari a -0,5% nell'ipotesi pessimistica che si dia luogo ad una guerra prolungata e strisciante.*

Si può prefigurare, perciò, un «range» di 3,5 punti di possibili andamenti dell'economia mondiale, che conferisce grande incertezza alle previsioni che oggi si vanno a delineare.

Sulla base di queste stime il FMI si attesta sul valore medio di questo «range» e cioè l'1,5%, che secondo la teoria statistica è quello più probabile.

In altri termini, appare difficile, in questi primi mesi del 2003, caratterizzati da incognite sull'anda-

mento del conflitto bellico degli USA in Irak e da minacce di commistione con il terrorismo internazionale, poter formulare degli scenari possibili per l'economia mondiale che vede, da una parte la politica di forti detassazioni del Presidente Bush e dall'altra la realtà europa fortemente vincolata da un «Patto di Stabilità» che non consente cambiamenti sostanziali per una politica di tassi d'interesse più bassi e di maggiori spese d'investimenti pubblici.

Si ha, insomma, l'impressione di trovarsi in un «guado» di una palude con molta foschia che non permette di guardare ancora con fiducia ad una ripresa ravvicinata e ad orizzonti luminosi che forse si allontanano verso l'ultimo quadrimestre del 2003.

Connesso a questo scenario è il rischio di shock petroliferi durevoli e consistenti con prezzi del petrolio che potrebbero arrivare anche a 60 dollari al barile, mentre rimane a caratterizzare l'attuale situazione la debolezza e la tendenza alla diminuzione della domanda per consumi interni senza che si possa ancora prefigurare l'inizio della ripresa degli investimenti.

Nell'area euro, in particolare, il significativo apprezzamento dell'euro sul dollaro sta creando dei freni alla crescita delle esportazioni mentre timidi segnali di miglioramento

si evidenziano nell'andamento dei consumi in Francia e nella fiducia, anche se limitata, degli imprenditori in Germania ed in Italia.

Prospettive decise di ripresa si possono, invece, intravedere nei paesi emergenti dell'Asia, dove la Cina sta facendo da traino con tassi di sviluppo dell'11% e la Russia beneficia del favorevole andamento del mercato petrolifero; nel complesso per le economie asiatiche si possono intravedere tassi di crescita per i prossimi due anni su livelli del 6%.

2. La situazione e le prospettive italiane

All'inizio del 2003 i provvedimenti di finanza pubblica adottati nell'ultimo mese del 2002 hanno prodotto effetti positivi sul contenimento del deficit e contribuito ad allentare le tensioni inflazionistiche, ma altresì hanno agito favorevolmente sulla crescita dei consumi per l'allentamento della pressione fiscale sui redditi medio-bassi.

La ripresa degli investimenti, invece, dovrebbe essere stimolata, non solo dalle riforme del mercato del lavoro e dall'alleggerimento della pressione fiscale sulle imprese ma anche dall'abbassamento, che molti osservatori qualificati internazionali ritengono probabile ed auspicabile, dei tassi d'interesse di mezzo

punto percentuale da parte della BCE entro i prossimi due mesi.

Gli aspetti positivi delle tendenze dell'economia in Italia possono essere ritrovati nella maggiore crescita che si sta verificando nel Mezzogiorno e nel Centro, rispetto alle altre aree del Paese, a fronte di una evoluzione negativa nell'area del nord-ovest, ove l'attività economica sta diminuendo dello 0,2% soprattutto per la grave crisi della FIAT.

Nelle prospettive i maggiori rischi derivano dal quadro internazionale ed in particolare dal prezzo del petrolio e dal significativo apprezzamento dell'euro sul dollaro.

Lo shock petrolifero, che potrebbe derivare dal conflitto in Iraq, ovvero dal prolungamento e dal coinvolgimento di altri Paesi medio-orientali, induce ad una riduzione del tasso di crescita del PIL, ulteriore sfiducia sui mercati azionari e, se accompagnato da fenomeni terroristici comporterebbe una contrazione della dinamica del PIL anche di un punto percentuale, secondo le valutazioni degli organismi più accreditati, tra cui ad esempio la Global Insight.

Nell'ipotesi peggiore di un prezzo del petrolio oltre i 70 dollari causata dal coinvolgimento dei pozzi dell'Arabia Saudita si arriverebbe ad una recessione anche in Italia.

Una prolungata e crescente rivalutazione dell'euro sul dollaro, invece, comporterebbe una diminuzione ulteriore della competitività e la diminuzione di 0,2 punti percentuali della crescita del PIL.

Gli elementi positivi nell'attuale fase sono costituiti, come si è detto sopra, dai consumi delle famiglie che, secondo le più recenti indagini congiunturali ISAE, potrebbero aumentare dell'1,1% nel 2003 ed 1,6% nel 2004 in ragione dei rinnovi contrattuali in corso, della variazione positiva dell'occupazione e della diminuzione delle aliquote IRPEF sui redditi medio-bassi mentre anche il potere d'acquisto delle famiglie aumenterebbe per il miglioramento della prevista riduzione dell'inflazione di 0,4 punti percentuali rispetto al 2002.

Maggiori incertezze, invece, persistono per gli investimenti in beni strumentali che potrebbero riprendere a salire solo dall'ultimo quadrimestre del 2003, quando fosse superato il «guado» della crescita dell'economia internazionale.

Rimane, infine, negativo l'impatto dell'estero, perché le esportazioni aumenteranno nel corso dell'anno del 5% e le importazioni del 6,5%.

Anche l'occupazione è prevista espandersi maggiormente a partire dal secondo semestre dell'anno insieme al recupero dell'attività pro-

duttiva e soprattutto nei lavori atipici ; nel complesso dell'anno, però, è prevista una diminuzione dell'industria in senso stretto (-0,1%) ed una decelerazione anche dei servizi privati e delle costruzioni: per questi ultimi due settori la ripresa occupazionale potrà verificarsi solo dal 2004.

Gli aumenti delle retribuzioni propagate dovrebbero arrivare al 3,2% nel 2003 e nel 2004.

Peraltro, è da ricordare che nelle scorse settimane al Senato sono state approvate importanti novità per il mercato del lavoro con nuove forme di lavoro e produzione per migliorarne l'efficienza con politiche attive e di maggiore flessibilità e per adeguare il Paese alla realtà degli altri importanti Paesi europei.

Si introducono, in particolare, il lavoro a chiamata, il lavoro ripartito e quello accessorio, nonché nuove regole per il lavoro coordinato e continuativo e l'incentivazione del part-time; infine, i contratti di apprendistato e di formazione saranno collegati ai sussidi di disoccupazione.

Anche i conti pubblici nel 2003 e nel 2004 dovrebbero migliorare più di quanto possa essere previsto per gli altri maggiori Paesi europei perché i provvedimenti adottati con la finanziaria dovrebbe consentire di contenere il saldo del conto delle

Pubbliche Amministrazioni al di sotto del 2% del PIL ma per riportare nel 2004 il medesimo entro il limite dello 0,6% del PIL, previsto dal «Programma di Stabilità», dovrà essere adottata una nuova manovra di finanza pubblica pari a circa 2 punti percentuali di PIL.

3. Il Federalismo fiscale

A fronte di queste situazioni di incertezze dell'economia si prospettano esigenze di riforme istituzionali che contribuiscano a decentrare le decisioni di allocazione delle risorse in una logica di maggiore efficienza e responsabilizzazione dei diversi livelli di governo.

La responsabilità a livello locale delle decisioni sui servizi ed il loro finanziamento è giustificata dalle maggiori informazioni sulle esigenze della popolazione locale nonché dal miglior controllo che questa può esercitare sugli amministratori locali.

Mentre la globalizzazione, d'altra parte, tende ad avvicinare ed uniformare gli scambi di servizi e culture diverse, il federalismo fiscale può salvaguardare le differenze culturali e l'autonomia delle decisioni a livello locale.

In siffatta prospettiva il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio

Ciampi, ha richiamato proprio nei giorni scorsi l'attenzione della classe politica che lo sviluppo del federalismo tenga in debito conto il principio della solidarietà onde evitare la disgregazione dei valori fondanti della Repubblica Italiana.

L'obiettivo della riforma federale dovrebbe, in altri termini, essere quello di assicurare uno stretto legame tra autonomia e solidarietà alla ricerca di un equilibrio tra «cooperazione» e «competizione».

La legge costituzionale n.3 del 2001, che ha modificato il Titolo V della Costituzione, ha introdotto un modello di federalismo fiscale fondato sulla sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

La sussidiarietà verticale impone la maggiore responsabilità degli enti decentrati che si accompagna con livelli di risorse e di servizi pubblici molto differenziati da Regione a Regione e lo sviluppo di un fondo perequativo nonché dell'adeguatezza delle strutture degli enti locali ad esercitare le funzioni trasferite.

La ripartizione delle funzioni realizzata dalla citata legge costituzionale attribuisce alle Regioni materie esclusive, quali lo sviluppo locale, l'occupazione, i lavori pubblici e materie concorrenti, quali la salute, l'istruzione, il territorio, il commercio con l'estero.

Ne deriva che le Autonomie Locali dovrebbero ottenere una quota molto più ampia delle entrate pubbliche complessive, ovvero l'incremento dovrebbe essere dell'ordine di 50 miliardi di euro e di conseguenza le loro uscite ammonterebbero a 216 miliardi di euro (39,7% delle spese pubbliche complessive a fronte dell'attuale 30,5%).

Quali entrate è allora da chiedersi possono essere decentrate per garantire la maggiore autonomia della finanza locale?

Certamente quelle imposte per le quali è più evidente il collegamento con i benefici ottenibili dai contribuenti residenti, che hanno basi imponibili caratterizzate da scarsa mobilità e che gravano sui cittadini utenti, quali ad esempio quelle sugli immobili, le imposte sui consumi e sui prodotti energetici (le accise).

Deve essere, inoltre, garantito, con i meccanismi di un «fondo perequativo» di solidarietà, per i primi anni il mantenimento di livelli di spesa raggiunti negli ultimi anni e devono essere definiti i livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi delle pubbliche amministrazioni per poter individuare la quota di risorse da assegnare alle singole regioni.

Ma il fatto innovativo dal punto di vista istituzionale è costituito, però, in base alla nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, dalla competenza legisla-

tiva delle Regioni, che diviene più rilevante di quella statale nelle materie di competenza esclusiva, mentre ai comuni vengono attribuite (art. 118) le funzioni prevalenti amministrative.

A queste innovazioni si è aggiunto, nel febbraio 2002, il cosiddetto disegno di legge Bossi sulla «devolution», in discussione in Parlamento, che conferisce ancora maggiori autonomie alle Regioni, attribuendo ad esse la competenza esclusiva in materia di sanità, istruzione e polizia locale, con potestà legislativa completa e totale in materia.

Rimane, però, l'esigenza di una supervisione sui risultati della gestione dei conti delle pubbliche amministrazioni da parte del Governo centrale per il monitoraggio del «Programma di Stabilità» che comporta impegni con la Comunità Europea e quindi un controllo anche sui conti della finanza locale.

In definitiva, per poter efficacemente operare nella direzione del federalismo fiscale occorre:

- 1. armonizzare i conti dello Stato con quelli delle Autonomie Locali;*
- 2. predisporre innovazioni istituzionali, quali ad esempio la creazione della Camera delle Regioni;*
- 3. definire luoghi di cooperazione tra Stato e Regioni per la programmazione economico-finanziaria.*

In proposito, il premio Nobel per l'economia 2001, Joseph Stiglitz ricordava di recente ad un convegno presso l'Isae, che «è giunto il momento di cambiare ... di attribuire minore importanza alle ideologie e di preoccuparsi piuttosto che le cose funzionino ... la globalizzazione ed il federalismo quando «vengono gestiti in modo equo e giusto», dando voce a tutti gli stati e regioni coinvolte nelle politiche applicate, aiutano «a creare una nuova economia in cui la crescita non sarà soltanto più sostenibile, ma anche più equamente distribuita».