

ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA

Relazione sulle attività di ricerca svolte dall'Istituto di Studi e Analisi Economica nell'anno 2003

16 marzo 2004

PAGINA BIANCA

La ricerca

L'attività dell'ISAE nel 2003 ha continuato in larga misura a svolgersi lungo le linee già delineate in precedenza guadagnando nel tempo l'interesse degli ambienti economici, politici e culturali. Nel corso dell'anno sono emerse comunque alcune indicazioni che hanno portato un segno di novità nell'attività dell'Istituto.

Si è rafforzata la collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha il compito della vigilanza e dell'alta direzione nei confronti dell'Istituto in forza dell'articolo 1 del DPR 374/1998 istitutivo dell'ISAE. Oltre alle consuete audizioni parlamentari e ad alcune attività che da tempo sono state commissionate all'ISAE, si sono accentuati gli scambi e le collaborazioni con lo staff tecnico del Ministero. E' stata posta particolare enfasi ai temi legati al processo di integrazione europea. In particolare, è stato concluso un accordo con il *Group of Policy Advisors* della Commissione Europea per programmare incontri a cadenza trimestrale sui temi più attuali. Due di questi incontri si sono già svolti:

- il primo sul Rapporto Sapir *(An Agenda for a Growing Europe),*
- il secondo sul Patto di Stabilità dopo la decisione del Consiglio Ecofin che ha respinto le proposte della Commissione per avviare la procedura di infrazione nei confronti di Francia e Germania.

Particolare rilievo è stato anche dedicato alle tematiche di sviluppo sostenibile, anche in relazione al maggior peso che questi aspetti stanno prendendo a livello europeo. In questo settore, l'Istituto sta avviando forme di collaborazione con istituzioni universitarie e centri di ricerca impegnati ad analizzare le ricadute ambientali dei provvedimenti di politica economica.

E' proseguita inoltre la partecipazione dell'Istituto alle attività dei network in cui esso è inserito (SISTAN, AIECE, CIRET, ENEPRI), e nel contempo si è cercato di incrementare lo scambio di ricercatori con altre organizzazioni internazionali.

In prospettiva futura, oltre a proseguire nelle linee già indicate, si intende potenziare l'ambito delle commesse esterne, fra cui aspetto preminente per le possibili ricadute economiche è una iniziativa in via di definizione per ricerche da svolgersi nell'area della Sardegna. Di rilievo anche la realizzazione, già dall'aprile 2004, dell' "*Eurozone Economic Outlook*" insieme a INSEE e IFO.

Per quanto riguarda i ricercatori, si è promossa una maggiore visibilità esterna consentendo la firma dei singoli contributi nei Rapporti presentati dall'Istituto e favorendo la partecipazione dei ricercatori ISAE nelle sedi di confronto culturale esterne all'Istituto. In questo quadro rientra anche l'organizzazione di dibattiti in Istituto, ma aperti all'esterno su contributi di maggior rilievo apportati da nostri ricercatori. Il primo esempio si è avuto con la presentazione di un volume sull'analisi economica dei problemi legati alla riforma del processo civile, che ha visto la partecipazione, tra gli altri, del Vice-Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura. Sempre in riferimento allo sviluppo dell'attività di ricerca, si è cercato di offrire ai ricercatori dell'Istituto l'opportunità di scambi con altre organizzazioni internazionali. Attualmente una ricercatrice si trova per due anni a Francoforte presso la Banca Centrale Europea. Accordi di massima per lo scambio di ricercatori sono stati raggiunti con la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l'OECD e la Commissione Europea.

Su un piano più strettamente organizzativo, nel corso del 2003 si è cercato di rendere più partecipe la direzione dell'Istituto convocando regolarmente, sia pure in modo informale, riunioni dei direttori delle singole unità operative di ricerca, insieme al Segretario generale prima e oggi al Direttore generale, per una valutazione unitaria delle prospettive di ricerca e funzionali dell'Istituto. Il risultato è sembrato positivo e si intende quindi mantenere questa linea di comportamento.

I vertici

Una considerazione specifica riguarda l'organizzazione dei vertici dell'Istituto. Al momento dell'insediamento dei nuovi organi direttivi, erano presenti un Segretario generale, un Direttore generale ed un dirigente a contratto che

svolgeva compiti a supporto del marketing e degli eventi ISAE. Queste sole tre figure comportavano per l'Istituto un costo annuo di quasi 300.000 euro. Vi era inoltre una costante conflittualità causata dal dualismo decisionale che si era venuto a creare tra Segretario generale e Direttore generale.

In considerazione di queste anomalie il Presidente è pervenuto alla decisione di non rinnovare il Direttore generale preesistente ed il dirigente a contratto e di lasciare vacante la carica di Segretario generale al momento della scadenza dei rispettivi contratti. Spetterà al Comitato Amministrativo in prospettiva futura, alla luce di quanto riscontrerà nella concreta gestione, valutare se lasciare la situazione inalterata, se invitare il Presidente a nominare un nuovo Segretario oppure se modificare l'Ordinamento dei servizi e sopprimere definitivamente tale ruolo.

Il personale

Sotto il profilo del personale impegnato nelle attività dell'Istituto, l'ISAE sconta ancora la situazione degli organici conseguente alla fusione degli ex-ISPE ed ex-ISCO, in cui si è riscontrato uno sbilanciamento di figure professionali a favore del personale amministrativo a scapito di quello di ricerca, che si è contrastato mediante un rigoroso blocco del *turnover* di lungo periodo.

Nel corso del 2003 il numero dei dipendenti dell'Istituto si è ridotto di 11 unità; ma nonostante questo ridimensionamento quantitativo rimangono vincoli molto severi rispetto alla possibilità di disporre di nuovi ricercatori per affrontare gli ulteriori settori di ricerca in cui l'Istituto risulta oggi impegnato.

Sia pure tenendo conto delle notevoli incomprensioni emerse in passato, si è cercato infine di normalizzare le relazioni sindacali all'interno dell'Istituto e di mettere finalmente in atto accordi precedentemente sottoscritti, ma non ancora realizzati. Rientrano in questa politica la recente sottoscrizione di un protocollo sulla formazione del personale (sia di ricerca che amministrativo), attuativo del CCNL, che prevede lo stanziamento di risorse a favore di iniziative formative concordate con l'ente oppure su proposta di singoli dipendenti; e la definizione

di un nuovo regolamento sugli assegnisti, che disciplina in modo più puntuale le modalità di svolgimento dell'attività di tale personale.

Dalla tornata contrattuale 1998-2001 ad oggi, anche in ragione della conferma ricevuta all'inizio del 2003, il Presidente dell'ISAE è membro del Comitato di Settore, rappresentando gli Enti Pubblici di ricerca di minore dimensione nelle procedure di contrattazione collettiva nazionale condotta dall'ARAN.

Il bilancio

Le entrate dell'Istituto sono rappresentate al 90% dal contributo statale, mentre la restante parte è acquisita sul mercato grazie alle attività di promozione, consulenza e collaborazione con amministrazioni, con organismi pubblici e privati, nonché con organizzazioni internazionali, ed anche attraverso la diffusione a pagamento delle proprie pubblicazioni e la vendita di banche dati costituite a richiesta di utilizzatori privati. Per questa ragione si è cercato di avviare una serie di contatti per aumentare le risorse proprie dell'Istituto attraverso la stipulazione di contratti di ricerca. Alcuni contratti, anche se di dimensioni contenute, sono stati già sottoscritti; altri, di dimensioni maggiori, sono in corso di elaborazione e dovrebbero essere conclusi entro pochi mesi.

Le spese coincidono quasi interamente con il costo del personale (il che è comunque normale in un ente di ricerca), cui si devono aggiungere le spese di locazione della sede ed un contratto con il quale viene affidato ad una ditta esterna specializzata la realizzazione delle inchieste. L'Istituto si è mosso nella direzione di una significativa riduzione delle spese per l'acquisto di beni e servizi e della spesa per il personale, conseguente agli esodi fin qui verificatisi.

Tuttavia si è avuta parallelamente anche una contrazione delle entrate, in particolare del contributo statale [*vedi Allegato 1*]che tra il 2002 e il 2004 si è ridotto di quasi il 10% anche a seguito dell'iniziativa con cui la precedente Presidenza ISAE ha proposto essa stessa una riduzione di tale contributo, sull'onda del c.d. "decreto tagliaspese". Ma tale iniziativa, anziché essere considerata dal Ministero vigilante come "*una tantum*", è stata interpretata

come punto iniziale di un ulteriore processo di riduzione che è proseguito negli anni successivi. Di conseguenza, nel 2004 le entrate correnti non riusciranno a coprire le spese correnti, con uno sbilancio di circa 1.500.000 euro che verrà coperto con l'utilizzo quasi integrale dell'avanzo di amministrazione fin qui accumulato.

Allegato 1

CONTRIBUTO DELLO STATO ALL'ISAE

Legge 23 dicembre 1998, n. 449
Legge Finanziaria per **l'anno 1999**
Estratto dalla tabella C

Contributo in favore dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE):
Lire 24.000.000.000

Legge 23 dicembre 1999, n. 488
Legge Finanziaria per **l'anno 2000**
Estratto dalla tabella C

Contributo in favore dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE):
Lire 27.000.000.000

Legge 23 dicembre 2000, n. 388
Legge Finanziaria per **l'anno 2001**
Estratto dalla tabella C

Contributo in favore dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE):
Lire 24.000.000.000

Legge 28 dicembre 2001, n. 448
Legge Finanziaria per **l'anno 2002**
Estratto dalla tabella C

Contributo in favore dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE):
Euro 11.071.000

Legge 27 dicembre 2002, n. 289
Legge Finanziaria per **l'anno 2003**
Estratto dalla tabella C

Contributo in favore dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE):
Euro 10.200.000

Legge 24 dicembre 2003, n. 350
Legge Finanziaria per **l'anno 2004**
Estratto della Tabella C

Contributo in favore dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE):
Euro 10.173.000



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Relazione sulle attività di ricerca svolte dall'Istituto di Studi e Analisi Economica nel quadriennio 1999 - 2002

15 gennaio 2003

PAGINA BIANCA

Indice

1. Introduzione

2. La missione dell'ISAE

3. Le Strutture di Ricerca

3.1. Macroeconomia e politica economica italiana e internazionale

3.2. Microeconomia e finanza pubblica

3.3. Economia e diritto della Pubblica Amministrazione

3.4. Inchieste

3.5. Unità di Progetto e Gruppi Coordinati

4. Gli obiettivi, i risultati, gli strumenti

4.1. Eccellenza scientifica

4.2. Credibilità scientifica e autorevolezza istituzionale

4.2.1. Previsioni di finanza pubblica dell'ISAE dalla sua nascita a oggi: neutralità rispetto alla politica, credibilità analitica, efficacia comparativa

4.2.2. Previsioni sul PIL dal 1999 al 2002: confronto fra l'ISAE, i maggiori previsori e il Governo

4.3. Rilevanza nel dibattito di politica economica e impatto sui media

4.4. Rapporti con altre istituzioni nazionali e internazionali

4.4.1. *Network* istituzionali

4.4.2. *Network* non istituzionali

4.5. Indipendenza

5. La *governance* e gli *stakeholders*: il vertice e le risorse umane

5.1. Gli organi

5.2. Gli organismi di valutazione, controllo, indirizzo e consulenza

5.3. Segretariato e Direzione Generale

5.4. Le risorse umane

6. Le risorse tecnico – finanziarie

6.1. Le risorse finanziarie

6.2. Le risorse tecniche

7. I problemi aperti

7.1. Rapporto tra l'ISAE e il potere politico

7.2. Rapporto tra l'ISAE e i media

7.3. Reperimento delle informazioni: la questione della circolazione dei dati all'interno del SISTAN

8. Conclusioni

9. Allegati

10. Indice Allegati

Indice Grafici e Tabelle[1]

Tabella 1
Pubblicazioni esterne dei ricercatori ISAE nel quadriennio 1999-2002

Tabella 2
Scheda riassuntiva delle frequenze di valutazione dei prodotti dell'ISAE nel primo quadriennio da parte del Comitato degli Esperti per la Valutazione della Ricerca

Grafico 1
Temi che compaiono nei prodotti ISAE nel quadriennio 1999-2002

Grafico 2
Temi che compaiono nelle pubblicazioni esterne dei ricercatori ISAE nel quadriennio 1999-2002

Tabella 3
Numero dei relatori coinvolti negli eventi ISAE nel quadriennio 1999-2002

Tabella 4
Indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche /PIL - previsioni a confronto nel quadriennio 1999-2002

Tabella 5
Previsioni a confronto del PIL: anno 1999

Tabella 6
Previsioni a confronto del PIL: anno 2000

Tabella 7
Previsioni a confronto del PIL: anno 2001

Tabella 8
Previsioni a confronto del PIL: anno 2002

Tabella 9
Numero degli articoli pubblicati sull'ISAE nel quadriennio 1999-2002 (Trimestri Settembre-Novembre)

Tabella 10
Numero di articoli complessivi in cui compare la parola ISAE (Biennio 2001-2002)

Tabella 11
Analisi rassegna stampa ISAE nel periodo gennaio-dicembre 2002

Tabella 12
Organigramma della *governance* dell'ISAE

Tabella 13
Il personale dell'ISAE il 1° gennaio 1999 e il 31 dicembre 2002

Tabella 14
La componente femminile al 31 dicembre 2002

Tabella 15
Entrate dell'ISAE nel quadriennio 1999-2002

Tabella 16
Uscite correnti dell'ISAE nel quadriennio 1999-2002

Tabella 17
Principali costi diretti per Unità Operativa (dati preconsuntivo 2002)

Tabella 18
Uscite in conto capitale dell'ISAE nel quadriennio 1999-2002

[1] Tutti i Grafici e le Tabelle sono aggiornati al 15 gennaio 2003, salvo esplicita menzione del contrario.

1. Introduzione

Questa Relazione copre il quadriennio che intercorre tra il 4 gennaio 1999, giorno in cui è nato l'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE), e la data odierna, quando scade il primo mandato del vertice dell'ISAE che ne cura la stesura. L'Ente origina nel 1999 dalla fusione di due Istituti pre-esistenti, l'Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO) e l'Istituto di Studi per la Programmazione Economica (ISPE), con lo scopo di conseguire maggiore economicità, superiore efficienza e migliore efficacia. *Ex post* si può sostenere che il triplice obiettivo è stato raggiunto: i finanziamenti dello Stato sono diminuiti in termini reali, rispetto alla situazione *ex ante*, del 18,65%, ma i prodotti sono largamente cresciuti in qualità e in quantità; l'ISAE, pur essendo un Istituto pubblico, offre non gratuitamente la stragrande maggioranza dei suoi scritti e il 10% delle risorse finanziarie è attinto dal mercato; non esistono più settori di ricerca in cui si duplicano gli *output* (come prima della fusione avveniva ad esempio nelle previsioni congiunturali) e allo stesso tempo nuovi campi sono stati aperti, arati, e resi fertili (quali per esempio quelli di economia e diritto o quelli sull'Unione Europea); infine, la capacità di combinare la qualità scientifica con la rilevanza nel dibattito di politica economica viene in generale riconosciuta a questo Istituto di Ricerca per la Politica Economica, che perciò risulta ascoltato ed autorevole sia in ambiti istituzionali e accademici, nazionali e internazionali, sia presso l'opinione pubblica del nostro Paese. Naturalmente molto resta da fare, tanto per aprire nuove strade, quanto per approfondire e consolidare il solco di quelle già tracciate.

Le pagine che seguono descrivono la missione e le Strutture di Ricerca dell'Istituto (**Cap. 2** e **3**), delineando in particolare gli obiettivi prefissati, i risultati conseguiti e gli strumenti indispensabili per raggiungerli (**Cap. 4**). Fra questi, un ruolo fondamentale è giocato dalla *governance* dell'ISAE e dai suoi *stakeholders*, con riferimento agli organismi di valutazione, controllo, indirizzo, consulenza ed alle risorse umane (**Cap. 5**). Sono anche esaminate le risorse finanziarie e tecnologiche su cui l'Istituto può contare e le spese associate alle varie Unità Operative (**Cap. 6**). La parte finale della Relazione descrive i principali problemi ancora aperti che l'Ente dovrà in futuro affrontare e risolvere nel suo contesto istituzionale (**Cap. 7**): si tratta per lo più di questioni che riguardano (e non solo in Italia) il ruolo stesso degli Istituti di Ricerca per la Politica Economica, il difficile equilibrio in essi da perseguire, per onorare allo stesso tempo il codice deontologico appropriato per coloro che devono cercare e dire la "verità" e i limiti posti dai *vested interests* dei loro finanziatori, nonché dei loro fornitori di dati. Nelle Conclusioni (**Cap. 8**) sono, infine, illustrate alcune delle principali iniziative che l'ISAE ha in cantiere per il prossimo futuro.

La Relazione è corredata da una lunga **Appendice** con numerosi Allegati di una triplice natura: vi si trovano documenti statistici, normativi e gestionali, nonché di *policy*. Poiché non è facile riassumere l'attività di un quadriennio in una Relazione (sia pure corposa), per un'analisi nel dettaglio dei prodotti e degli eventi realizzati dall'Istituto in questo intervallo temporale (e di quelli già nella *pipeline* per il prossimo futuro), si rimanda anche al **Repertorio delle attività di ricerca svolte dall'ISAE nel quadriennio 1999-2002**.

2. La missione dell'ISAE

Secondo il suo Statuto (D.P.R. n. 374/98, cfr. **Allegato n.1**), l'ISAE effettua analisi e ricerche che abbiano "*il fine precipuo dell'utilità per le decisioni di politica economica e sociale del Governo, del Parlamento e delle Pubbliche Amministrazioni*". E' pertanto un Ente pubblico, non governativo (non inserito cioè strutturalmente nel Ministero dell'Economia e delle Finanze che lo finanzia e quindi nell'apparato del Governo), dotato di "*autonomia organizzativa, finanziaria, contabile*", nonché di una propria "*autonomia scientifica*", come definita e riconosciuta anche da norme costituzionali e di legge riguardanti il complesso degli Enti di Ricerca.

L'ISAE è un Istituto di Ricerca per la Politica Economica ed aspira a coniugare l'eccellenza scientifica con la rilevanza nel dibattito di politica economica. Come le Università, esso svolge le sue analisi secondo *standard* scientifici, ma, a differenza della gran parte di esse, affronta argomenti concreti di politica economica ed è direttamente coinvolto nella discussione che li riguarda. Come i Servizi Studi di Enti istituzionali, esso tende a giocare un ruolo nelle decisioni di politica economica, ma, a differenza di questi ultimi, è dotato di un'autonomia ad ampio raggio, com'è normale e corretto che sia per chi fa ricerca.

Peraltro, l'assistenza che l'ISAE fornisce al Ministero dell'Economia e delle Finanze ed alle sue diverse articolazioni strutturali non tocca la (loro) responsabilità istituzionale, cioè l'Istituto non viene associato alla "*responsabilità istituzionale degli organi dell'Amministrazione, nell'esercizio delle funzioni di propria competenza*" (D.P.R. n. 374/98, art. 2, c.2). Analogamente, l'ISAE può essere chiamato a svolgere "*su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attività di collaborazione nelle analisi dei problemi di economia e di finanza pubblica, anche ai fini della predisposizione dei provvedimenti del Governo*".

L'ISAE è investito di una missione pubblica, che si estende al di là del supporto e della consulenza tecnico-scientifica agli interlocutori istituzionali: l'articolo 2 dello Statuto pone fra i "*compiti istituzionali*" dell'Istituto quello di poter svolgere "*nell'ambito delle proprie competenze .... mediante convenzione ... gli incarichi che gli vengono conferiti ... da enti e da organizzazioni pubbliche, private o internazionali*"; l'Istituto, poi, lavora, oltre che per vari committenti, su decisione autonoma.

Proprio perché l'informazione (anche quella economica) è un bene pubblico, l'ISAE deve essere in grado di focalizzare le sue analisi su temi importanti tanto dal punto di vista teorico che politico, ed è tenuto alla diffusione di tutti i prodotti delle proprie ricerche, salvo quelli per cui sussistano particolari vincoli (ad esempio rendendo noti tutti i dati non coperti da *privacy*), tentando di divulgare le informazioni economiche in un linguaggio accessibile a tutti. Esso

svolge indagini campionarie presso imprese e consumatori, ne elabora il relativo clima di fiducia con estrema tempestività e perciò riesce a valutare con approssimatività statistica, ma in tempo reale, l'evoluzione del sistema economico. L'Istituto fornisce diagnosi sulla situazione congiunturale nazionale ed internazionale, effettuando, attraverso vari metodi e modelli quantitativi, previsioni macroeconomiche, trimestrali, annuali e pluriennali sull'Italia, sull'Europa e sul resto del mondo, nonché sulle diverse regioni italiane, confrontando nel contempo analisi e proiezioni di altre istituzioni interne ed internazionali. Inoltre analizza la regolamentazione dei mercati e le procedure di governo dell'economia da parte della Pubblica Amministrazione, realizzate non attraverso il bilancio pubblico, bensì attraverso il *command and control*, tenendo conto della sussidiarietà, cioè anche con riguardo al decentramento amministrativo e al federalismo fiscale. Esamina, poi, gli effetti delle manovre di finanza pubblica sulla redistribuzione sociale e territoriale e studia varie questioni distributive con l'ausilio di modelli di microsimulazione sulle imprese e sulle famiglie e di un sistema di conti inter-generazionali individuali e familiari. L'ISAE focalizza l'attenzione anche su temi o punti di vista non italiani, importanti ma non adeguatamente esplorati da altri: ad esempio analizza, nella prospettiva di un cittadino europeo, il processo di integrazione politica, economica e sociale dell'Unione nel quadro normativo-istituzionale, o illustra per un pubblico di stranieri l'evoluzione dell'economia e della politica economica italiane.

I risultati delle ricerche dell'ISAE vengono diffusi attraverso pubblici dibattiti, in forma di dattiloscritti, di pubblicazioni a stampa, nonché *on line,* divenendo consultabili nel sito. Peraltro negli ultimi anni la collocazione dell'ISAE tra le più rilevanti istituzioni scientifiche europee si è particolarmente consolidata sia con la presentazione in lingua inglese di alcuni suoi prodotti (ad esempio a Bruxelles l'*Annual Report on the State of the European Union* del 2001 che, a partire da questo anno, sarà oggetto – insieme ad un analogo volume dell'OFCE francese – di una pubblicazione congiunta presso l'editore Palgrave), sia ospitando nella propria sede la presentazione in Italia di Rapporti di importanti istituzioni internazionali con sede in Europa (l'OCSE, la Comunità Europea, ecc.), sia, infine, producendo testi scritti in inglese (ad esempio l'*Abridged Version* dei singoli Rapporti Trimestrali, il Rapporto annuale *Monitoring Italy*, la versione inglese delle *Inchieste mensili* [*Surveys*], vari *Documenti di Lavoro* completamente redatti in inglese, tutti i *Documenti di Lavoro* in italiano, sempre corredati da *Abstract* e *Non-Technical Summary* inglesi): in proposito, per maggiori informazioni si consulti il **Repertorio delle attività di ricerca svolte dall'ISAE nel quadriennio 1999-2002**. Va aggiunto che, nella consapevolezza che la dimensione europea non possa esaurire gli interessi dell'Istituto, data la natura globale dei problemi economici attuali, l'ISAE intrattiene numerose relazioni scientifiche in tutto il mondo, ricevendo dall'estero varie missioni scientifiche, particolarmente