

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. LVII
n. 5/I

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2001-2004

(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)

**Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(AMATO)**

**dal Ministro del tesoro,
del bilancio e della programmazione economica
(VISCO)**

**e dal Ministro delle finanze
(DEL TURCO)**

Comunicato alla Presidenza il 30 giugno 2000

DOCUMENTO
DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA

Per gli anni 2001-2004

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Giuliano Amato

dal Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
Vincenzo Visco

dal Ministro delle Finanze
Ottaviano Del Turco

INDICE

PREMESSA E CONCLUSIONI

I.	IL CONTESTO INTERNAZIONALE	1
I.1	IL QUADRO INTERNAZIONALE	1
I.2	I PIANI DI STABILITÀ	2
I.3	IL PROCESSO DI CARDIFF	3
I.4	L'EURO	5
II.	L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL 2000 E LE PROSPETTIVE DI MEDIO PERIODO	7
II.1	IL QUADRO MACROECONOMICO	7
II.2	IL QUADRO ECONOMICO TERRITORIALE	13
III.	GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA	15
III.1	LE PREVISIONI 2001-2004 A LEGISLAZIONE VIGENTE	15
III.2	GLI SCENARI PROGRAMMATICI	18
III.3	LA SPESA PER INVESTIMENTI E IL PROJECT FINANCING	20
III.4	LA POLITICA TRIBUTARIA	21
III.5	FEDERALISMO FISCALE E PATTO DI STABILITÀ INTERNO	22
III.6	IL BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO	23
IV.	LINEE DI INTERVENTO STRUTTURALE	31
IV.1	UN EFFICIENTE SISTEMA DI MOBILITÀ	34
IV.2	INNOVAZIONE, FORMAZIONE, CULTURA	36
IV.3	LA CRESCITA DELLE PMI: LE INFRASTRUTTURE GIURIDICHE	36
IV.4	LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI SOCIALI E LA LOTTA ALLA POVERTÀ	38
IV.5	LA PROIEZIONE DELL'ITALIA NELL'AREA DEL MEDITERRANEO E DELL'EUROPA SUD-ORIENTALE	40
IV.6	E-SOCIETY, E-GOVERNMENT, E-COMMERCE	43
IV.7	RAZIONALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE DI ACQUISTO ED ESTERNALIZZAZIONE DI ATTIVITÀ DELLA P.A.	46
V.	LA STRATEGIA PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO	49
V.1	POLITICHE DI CONTESTO E INVESTIMENTI PUBBLICI	49
V.2	LE POLITICHE DI PROMOZIONE DIRETTA	51
V.3	LE POLITICHE PER I MERCATI	54

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola I.1	Le variabili economiche internazionali	1
Tavola I.2	Saldo di bilancio della P.A. in rapporto al PIL	3
Tavola II.1	Conto economico risorse ed impieghi nel 2000	7
Tavola II.2	Scostamenti delle previsioni per il 2000 rispetto al DPEF 2000-2003	9
Tavola II.3	Quadro macroeconomico programmatico 2001-2004	9
Tavola II.4	Conto economico risorse ed impieghi 2001 e 2002-2004	10
Tavola II.5	Redditi da lavoro dipendente, retribuzioni lorde, costo del lavoro ed indicatori di redditività delle imprese (intera economia)	11
Tavola III.1	Quadro delle previsioni a legislazione vigente: conto delle Amministrazioni Pubbliche (2000-2004)	17
Tavola III.2	La crescita della spesa a legislazione vigente per il 2001-2004	18
Tavola III.3	Il quadro programmatico della P.A. per il 2000-2004	19
Tavola III.4	Il quadro finanziario degli enti locali per il 1999-2002	22

INDICE DELLE FIGURE

Figura I.1	Deficit della P.A. in rapporto al PIL	3
Figura I.2	Debito della P.A. in rapporto al PIL	4
Figura II.1	Indicatore anticipatore del ciclo economico nel Mezzogiorno (1994-2000)	13
Figura II.2	PIL e unità di lavoro nel Mezzogiorno (1994-2004)	14
Figura II.3	Variabili di rottura nel Mezzogiorno (1994-2004)	14
Figura IV.1	Impatto sul PIL dell'Italia per diversi scenari di crescita delle aree del Mediterraneo	42
Figura IV.2	Spese per acquisti di beni e servizi negli anni 1996-2000	46
Figura IV.3	Spese per acquisti di beni e servizi per centri di spesa nel 1999	47
Figura V.1	Erogazioni per la programmazione negoziata nelle regioni meridionali incluso Abruzzo e Molise (1994-1999)	54

INDICE DEI RIQUADRI

Le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona	6
Il potere d'acquisto delle famiglie	12
Scenari sull'evoluzione della spesa pensionistica	24
La politica tributaria di legislatura	25
I piani di privatizzazione	27

ALLEGATI STATISTICI

Tavola A.1	Amministrazioni Pubbliche: conto economico tendenziale (in migliaia di miliardi di lire e in miliardi di euro)	59
Tavola A.2	Amministrazioni Pubbliche: conto economico tendenziale (valori percentuali del PIL)	61
Tavola A.3	Settore statale: quadro tendenziale (in migliaia di miliardi di lire e in miliardi di euro)	62

PREMESSA E CONCLUSIONI

Nel giugno di quattro anni fa il Governo Prodi presentò il primo Documento di programmazione economico-finanziaria della attuale legislatura. In esso erano contenute le linee della strategia di risanamento che il Paese avrebbe dovuto seguire e si affermava che “la possibilità di accelerare i tempi del rispetto dei criteri di convergenza” sarebbe stata valutata dall’Esecutivo nell’autunno successivo in relazione all’andamento della congiuntura e dei mercati finanziari. Quella frase, voluta dall’allora Ministro Ciampi passò, nello scetticismo generale circa le possibilità dell’Italia di candidarsi all’ammissione alla moneta unica col primo gruppo di paesi, pressoché inosservata, ma consentì, nel giro di pochi mesi ed in presenza di mutate condizioni politiche, di varare la manovra che risultò decisiva per la successiva partecipazione dell’Italia all’Unione monetaria.

A distanza di quattro anni da quel momento, il Paese che questo Documento di programmazione economico-finanziaria, l’ultimo della legislatura, descrive, risulta molto diverso da quello che i dati di allora impietosamente mostravano.

Nell’anno in corso il disavanzo pubblico sarà inferiore all’1,5 per cento del prodotto lordo, il livello più basso da oltre 35 anni; nel 1995 il disavanzo era del 7,6 per cento del prodotto; nel 1990 era dell’11 per cento. Alla fine di quest’anno, il debito pubblico si attesterà sotto il 111 per cento del prodotto lordo; nel 1995 superava il 123 per cento del prodotto, con un aumento di oltre 20 punti rispetto al 1990 e di circa 65 punti dal 1980. Il differenziale dei tassi d’interesse a lungo termine tra i titoli italiani e quelli tedeschi è oggi intorno a 35 punti base. Nel 1995, il differenziale era in media di 530 punti; nel 1990 era di 480 punti. I prezzi al consumo registrano in questi mesi un ritmo di aumento prossimo al 2,5 per cento; in crescita rispetto allo scorso anno principalmente per effetto dei prezzi dei prodotti energetici ma più che dimezzato rispetto al 1995 (quando il tasso d’inflazione era pari al 5,2 per cento) e rispetto al 1990 (quando si attestava al 6,5 per cento). Il prodotto interno lordo italiano è atteso crescere a ritmi prossimi al 3 per cento nell’anno in corso e nel prossimo quadriennio; un ritmo doppio rispetto allo scorso anno e quasi tre volte superiore rispetto alla media degli anni novanta. Il numero degli occupati era pari, nell’aprile del 1996, a 20.130.000 unità. Nell’aprile 2000, gli occupati ammontavano a 20.960.000 unità, con un aumento di 830 mila unità (di cui 225 mila nel Mezzogiorno). Sempre fra l’aprile 1996 e l’aprile 2000, le forze di lavoro sono cresciute di circa 672 mila unità, ed il tasso di disoccupazione è passato dall’11,7 per cento al 10,7 per cento. Il margine operativo lordo delle imprese si è attestato, nel 1999, intorno al 35 per cento del valore aggiunto rispetto al 31 per cento del 1992.

Indubbiamente, il risanamento del bilancio e della finanza pubblica rappresenta la più importante riforma strutturale realizzata nel corso di questi anni. Esso è destinato a cambiare e sta già cambiando in profondità il modo di funzionamento della nostra economia e, in un contesto di stabilità monetaria come quello derivante dalla moneta unica, muterà inevitabilmente i comportamenti, le abitudini, le aspettative, le prospettive degli italiani.

Il risanamento ha posto fine a oltre 20 anni di disordine finanziario che hanno fortemente condizionato l'economia e la vita politica italiana portandole vicino al collasso in almeno due occasioni. Non dovremmo dimenticare che all'asta dei Buoni ordinari del Tesoro di fine agosto 1992 erano rimasti invenduti titoli per 3.300 miliardi e che nelle settimane successive timori di misure straordinarie avevano innescato un'ondata di prelievi di contante mentre, sul mercato dei cambi, la lira raggiungeva e superava le 920 lire per marco rispetto alle 750 lire per marco del maggio precedente. Né dovremmo dimenticare che alla fine di marzo del 1995 il cambio del marco aveva toccato le 1.237 lire ed il rendimento dei titoli pubblici decennali aveva sfiorato il 14 per cento nel marzo del 1995.

E si è trattato di un processo di aggiustamento macroeconomico che mai ha perso di vista la difesa delle posizioni più esposte e le ragioni dei ceti più deboli. Fra il 1996 ed il 1999 le retribuzioni lorde reali sono cresciute del 4,4 per cento, a fronte di un incremento della produttività del lavoro del 3,2 per cento. Ciò ha consentito un recupero, seppur parziale, del potere d'acquisto dei redditi da lavoro dipendente ed ha avviato un recupero della dinamica dei redditi disponibili reali delle famiglie. Questi sono cresciuti, dal 1996 al 1999, del 2,1 per cento, con tassi di variazione positivi in ciascun anno del quadriennio, e si prevede che crescano nella stessa misura nell'anno in corso. A partire dal 1998, le scelte di politica sociale e fiscale hanno sostenuto significativamente le condizioni di vita delle famiglie numerose, dei nuclei meno abbienti e degli anziani, contribuendo a ridurre l'area della marginalità economica e sociale e la disuguaglianza dei redditi.

Ma scegliendo il rigore finanziario, il Paese ha fatto, in primo luogo, una scelta di equità intergenerazionale. A tutto il 1990, il dissesto della finanza pubblica italiana era tale che l'incremento delle imposte a carico di tutte le generazioni, correnti e future, necessario a ristabilire l'equilibrio superava il 60 per cento. Oggi, l'equità intergenerazionale è stata pressochè interamente ristabilita.

Oggi, le condizioni macroeconomiche in cui l'Italia si trova ad operare sono tornate ad essere quelle che caratterizzarono la fase della grande crescita del Paese nel secondo dopoguerra: cambi fissi, prezzi stabili, bilanci pubblici in equilibrio, tassi di interesse contenuti. Il tutto in un ambiente economico caratterizzato da processi di innovazione ampi e diffusi. Queste condizioni favorevoli all'accumulazione di capitale fisico ed umano e alle scelte economiche a lungo termine, unitamente all'ulteriore sviluppo delle riforme strutturali, potranno garantire una fase di crescita duratura e sostenuta, lasciando alle spalle la tormentata vicenda degli anni novanta.

Il processo di risanamento e le riforme strutturali

Contrariamente a quanto da molti temuto o sostenuto, il risanamento appare saldo e strutturale. Ciò risulta anche dai dati contenuti nel presente Documento e dal confronto con la situazione degli altri Paesi europei. In percentuale del prodotto potenziale, l'Unione europea prevede che il disavanzo pubblico strutturale dei paesi dell'area dell'Euro passi dallo 0,3 per cento del 2000 allo 0,5 per cento del 2001, laddove nel caso dell'Italia il disavanzo strutturale è previsto ridursi dallo 0,4

per cento del 2000 allo 0,3 per cento del 2001. Se, dunque, non si commetteranno errori e si manterrà il controllo dei bilanci a livello centrale e periferico il tempo delle manovre di aggiustamento potrà essere considerato finalmente concluso.

A questi risultati, il Paese è arrivato perseguendo, con coerenza, una linea di politica economica chiara. Diversamente da altri paesi europei, l'Italia aveva accumulato negli anni settanta e soprattutto negli anni ottanta enormi ritardi strutturali. Il rischio di collasso finanziario degli anni novanta ha ulteriormente rallentato il necessario processo di modernizzazione del Paese. Le "occasioni mancate" si sono così alternate ai ritardi ed ai rinvii. Nel corso dell'attuale legislatura il Governo ha cercato di recuperare, almeno in parte, il tempo perduto. Sono state così avviate una serie di importanti riforme strutturali che hanno cominciato a dare i loro frutti e che molti di più potranno fornire nei prossimi anni.

È stato profondamente cambiato il sistema fiscale, allargando le basi imponibili, riducendo le aliquote formali, semplificando adempimenti e procedure, introducendo sistemi informatici e telematici all'avanguardia, riformando l'Amministrazione e gli uffici e determinando una sostanziale inversione di tendenza nel comportamento dei contribuenti e degli uffici. È stata avviata una importante riforma della Pubblica Amministrazione, che comincia a dare i primi visibili risultati in termini di miglioramento dell'efficienza e della qualità dei servizi, di innovazione e flessibilizzazione dell'organizzazione, di orientamento ai risultati, di valorizzazione della produttività e della professionalità, di snellimento dei processi decisionali pubblici e di riduzione dei costi da regolazione per i cittadini e le imprese. È in fase di avanzata attuazione il processo di devoluzione di funzioni, personale e risorse a favore delle Regioni e degli enti locali, nei limiti della costituzione vigente. La riforma fiscale ha introdotto meccanismi di federalismo fiscale del tutto coerenti con quelli in vigore nei grandi Stati Federali (dagli Stati Uniti alla Germania) e suscettibili di agevole adattamento alle eventuali modifiche costituzionali che estendessero compiti e funzioni ulteriori agli enti decentrati. Per comuni e province, la riforma va completata dando attuazione alla legge delega approvata dal Parlamento nel 1998. In tutti i casi i vincoli di bilancio, che sono il necessario corollario della attribuzione di funzioni e risorse, devono essere resi effettivi, operativi e stringenti in coerenza con i principi di responsabilità propri di ogni assetto federale.

L'autonomia scolastica e universitaria ha posto le premesse per l'ammodernamento del nostro sistema educativo-formativo che era giunto ad un livello critico molto grave. È stato riconfermato, con la riforma sanitaria, il diritto alla salute dei cittadini e l'impegno deontologico degli operatori sanitari. Si è avviata una organica politica per la famiglia che ha consentito, fra l'altro, di quintuplicare le detrazioni per i figli a carico. Sono stati effettuati importanti investimenti nella valorizzazione dei beni culturali. Sono stati avviati importanti processi di liberalizzazione e di privatizzazione che hanno moltiplicato le opportunità di investimento e di occupazione in molti settori strategici e che daranno frutti ulteriori nei prossimi mesi ed anni. Si è favorito lo sviluppo dei mercati finanziari e la trasparenza della gestione delle imprese. Si è completata la riforma delle banche pubbliche favorendo la nascita di importanti operatori nel settore del *no-profit*.

Riportando il settore pubblico ai suoi compiti fondamentali, favorendo la contendibilità delle imprese, tutelando i piccoli azionisti, si è lasciato spazio all'impresa, piccola e grande, ed agli imprenditori. Decentrando competenze e risorse, si sono spinte le Regioni a coniugare libertà e responsabilità. Liberalizzando i servizi, aprendoli al capitale privato, trasformandone radicalmente la gestione si è restituita centralità ad una figura sconosciuta alla politica italiana – il consumatore – e si sono difesi i salari reali. Avviando il sistema produttivo italiano verso una trasformazione rapida, si è preclusa la possibilità di un ritorno al capitalismo chiuso e collusivo degli ultimi decenni e si è aperta la strada ad un capitalismo più aperto e concorrenziale. Riformando il mercato del lavoro si sono offerte nuove opportunità in primo luogo a chi ne era privo ed alle donne, in particolare. Cambiando l'assistenza, sostenendo le famiglie, riformando lo stato sociale, si sono difesi i più deboli.

Le conseguenze positive del risanamento sono evidenti negli andamenti attuali dell'economia italiana. La crescita è ripresa a ritmi sostenuti e l'Italia sta recuperando lo sfasamento ciclico rispetto agli altri paesi europei (analogo recupero è in atto in Germania, paese che negli anni novanta ha subito traumi strutturali importanti sia pure per motivi del tutto diversi da quelli che hanno interessato il nostro paese).

La crescita del prodotto interno lordo è stata superiore alle attese nel primo trimestre, e pari al 3 per cento su base annua. Nel complesso, i segnali di ripresa dell'attività produttiva consentono di mantenere un'ipotesi di crescita pari al 2,8 per cento per il 2000 che, dal 2001, dovrebbe accelerare passando al 2,9 per cento per poi raggiungere il 3,1 per cento dal 2002. Nel mese di marzo 2000, le imprese industriali hanno segnalato un ulteriore diffuso miglioramento del fatturato e del portafoglio ordini e, nel successivo mese di aprile, la produzione industriale ha segnato un incremento pari all'8,3 per cento in termini medi giornalieri mentre, nello stesso mese, le aspettative di produzione e della domanda a tre-quattro mesi hanno toccato il livello più elevato dall'inizio dell'attuale fase ciclica. Un incremento sensibile della fiducia dei consumatori è evidenziato dalle indagini condotte nel mese di giugno. Questi sono i frutti del risanamento e delle politiche seguite negli ultimi anni.

Nell'anno in corso il differenziale nei tassi di crescita fra l'Italia ed i paesi dell'Unione europea sarà pari allo 0,6 per cento e quindi dimezzato rispetto ai valori di inizio legislatura. Esso si ridurrà a 0,2 punti nel 2001 per poi annullarsi nel 2002. L'inflazione italiana diverge solo lievemente dalla media dell'area dell'Euro: il differenziale, che era pari a 0,8 punti percentuali nel 1999, è previsto scendere a 0,6 punti nel 2000 e a 0,3 punti nel 2001. Ciò non toglie che, nel corso dell'ultimo decennio, il tasso di crescita del prodotto interno lordo si sia mantenuto al di sotto della media dei paesi europei (con un divario pari a circa mezzo punto percentuale rispetto all'Unione europea) mentre il tasso d'inflazione ed il tasso di disoccupazione eccedevano la corrispondente media annua dell'Unione europea (in ambedue i casi per circa un punto percentuale).

Molti hanno attribuito questo effetto alle politiche di risanamento effettuate. Politiche di bilancio mirate alla convergenza macroeconomica non possono non avere effetti restrittivi, tuttavia esse sono la premessa per uno sviluppo adeguato e du-

raturato. Inoltre, un paese che rischia più volte nel corso di pochi anni un collasso finanziario, che subisce due svalutazioni successive in pochi anni che lo portano fin quasi a dimezzare il valore della propria unità di conto, che viene in conseguenza considerato poco affidabile e credibile dalla comunità internazionale, che ha realizzato un aggiustamento complessivo tra il '92 e il '97 pari a 7 punti del prodotto lordo, non può ragionevolmente sperare di ottenere anche risultati brillanti dal lato della crescita. E domandarsi che cosa sarebbe accaduto se il Paese non avesse attraversato queste vicende è, oltre che scientificamente dubbio, soprattutto inutile.

Non a caso, dunque, le difficoltà dell'economia italiana si manifestano fin dall'inizio degli anni novanta e, non a caso, esse appaiono finalmente superate. Piuttosto è sorprendente il fatto che negli ultimi quattro anni la crescita sia rimasta positiva nonostante lo sforzo compiuto. Ciò è attribuibile in buona misura ai provvedimenti di incentivazione introdotti dal Governo a favore dei consumi nel 1997 agevolando il ricambio delle autovetture, a favore delle ristrutturazioni immobiliari (a partire dal 1998) e a favore degli investimenti delle imprese in impianti e macchinari. Tutte misure che hanno avuto effetti non marginali, evitando il rischio di una severa recessione altrimenti possibile.

Occupazione e politica dei redditi

Ancora più notevole è il fatto che in tale situazione di difficoltà l'occupazione sia cresciuta: come si è detto, nel periodo aprile 1996-aprile 2000, sono stati creati 860 mila posti di lavoro (che, presumibilmente, saliranno ad oltre 1,1 milioni nell'aprile 2001) e sono stati così ben più che recuperati i circa 550 mila posti di lavoro persi fra l'ottobre del 1992 ed i primi mesi del 1996. Il tasso di occupazione è passato dal 50,8 per cento dell'aprile 1996 al 53,2 per cento dell'aprile 2000 (e quello femminile è cresciuto significativamente più della media nazionale). In molte Regioni del centro-nord prevalgono condizioni di sostanziale piena occupazione (ed il Mezzogiorno ha finalmente e faticosamente recuperato i livelli occupazionali della seconda metà del 1992). Le misure di flessibilizzazione del mercato del lavoro introdotte nel corso della legislatura hanno dunque prodotto effetti importanti, aprendo la strada, in un numero rilevante di casi, all'occupazione alle dipendenze a tempo indeterminato. Ed un effetto positivo hanno anche avuto gli interventi volti a ridurre il costo del lavoro: dall'introduzione dell'Irap ai diversi interventi sugli oneri legati a prestazioni di cittadinanza, per una complessiva riduzione del carico contributivo vicina ai 3 punti percentuali. Sono anche evidenti alcuni sia pur limitati processi di emersione di attività sommerse che potranno fortemente rafforzarsi nei prossimi anni.

Ma soprattutto si è progressivamente accentuato anche in Italia il fatto che vengono dalle politiche di "sostenibilità" – servizi di cura alla persona, salvaguardia ambientale e valorizzazione dei beni storico-culturali, energia, riqualificazione urbana, ecc. – quei risultati significativi di rilancio dell'occupazione, più difficili nei settori produttivi più tradizionali, in cui – nonostante gli investimenti effettuati – bisogna fare i conti con l'enorme aumento di produttività indotto dall'accelerata

innovazione tecnologica. Siamo dunque di fronte ad un dato significativo di cui bisogna tener conto non marginalmente nell'orientare le politiche dell'occupazione.

Al risanamento degli anni novanta e al rientro dell'inflazione ha contribuito, in misura determinante, la politica dei redditi che ha rappresentato uno dei cardini della politica economica dei Governi della legislatura. Il contributo delle organizzazioni sindacali al risanamento economico è stato quindi importante, anzi decisivo. Rimane, peraltro, da costruire una intesa adeguata che renda possibile una ulteriore e più incisiva collaborazione per affrontare i nodi ancora aperti sulla strada della compiuta modernizzazione del Paese. Nessuno può ritenere esaurita la propria funzione ed il proprio impegno nei confronti del Paese.

Negli ultimi anni le imprese hanno ampiamente ricostruito i margini di profitto. Come si è visto, la loro redditività operativa è oggi significativamente superiore a quella registrata nei primi anni novanta. A ciò ha certamente contribuito la discesa dell'inflazione e dei tassi di interesse, la riforma fiscale, e la riduzione del costo del lavoro. La risposta delle imprese in termini di maggiori investimenti è stata positiva. Essa tuttavia dovrà intensificarsi, accentuarsi e diversificarsi (investendo i campi della ricerca e della formazione) in modo da garantire un recupero di produttività e di competitività adeguato rispetto al sistema di vincoli imposto dall'Unione monetaria.

Lo sviluppo del Mezzogiorno

Un forte differenziale economico e sociale continua a permanere fra le regioni centro-settentrionali e quelle meridionali e insulari. Nel 1998 il prodotto interno lordo per abitante del Mezzogiorno in rapporto a quello centro settentrionale era ancora pari al 54,6 per cento mentre lo stesso rapporto, riferito agli investimenti, non raggiungeva il 49 per cento. Nello stesso anno, il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno risultava invece triplo rispetto a quello osservato nel centro-nord. Ciò rappresenta, certo non da oggi, una sfida ma anche una opportunità. Non a caso lo scenario di crescita che fa da sfondo al Documento di programmazione economico-finanziaria - sconta una concentrazione della crescita nelle aree meridionali dove maggiore è l'*output gap* e minore è quindi la probabilità di spinte inflazionistiche. Per l'anno in corso, una crescita del prodotto interno lordo nel Mezzogiorno anche superiore al 2 per cento è possibile. E negli anni successivi è lecito attendersi che l'economia meridionale si avvicini progressivamente al tasso di sviluppo medio europeo, per raggiungerlo nel 2002 e attestarsi successivamente su valori non inferiori al 4 per cento. Non si tratta di scenari implausibili. I flussi turistici e le esportazioni meridionali sono in continua crescita dai primi anni novanta e, dopo una fase di flessione, si è manifestata una ripresa tanto degli investimenti fissi lordi quanto degli investimenti diretti dall'estero.

Elemento cruciale di questo percorso virtuoso è l'effettiva attuazione del programma di ampliamento e riqualificazione degli investimenti pubblici che rappresenta una opportunità straordinaria di riforma dei comportamenti della amministrazione centrale e dei rapporti fra livelli di governo, e di cui non potrà che

beneficiare l'intero Paese. Un programma che, sostenuto dall'attuazione del Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006, prima, e ora dal Quadro comunitario di sostegno, porterà a raggiungere, nel 2002, un volume di investimenti pubblici nel Mezzogiorno pari al 46 per cento del totale della spesa in conto capitale e che ha già fatto sì che negli ultimi due anni il ritmo di crescita della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno sia stato superiore a quello registrato in aggregato: 15 per cento circa nel 1998 e 20 per cento circa nel 1999. Con l'approvazione del Quadro comunitario di sostegno da parte della Commissione europea e la prossima adozione dei programmi operativi nazionali e regionali, il Mezzogiorno potrà contare, nel settennio, su un ammontare di risorse pari a circa 98 mila mld. di lire – inclusi dei cofinanziamenti nazionali – di cui ca. 14 mila solo per il 2000. Alle Regioni è affidata la gestione del 70 per cento di dette risorse.

Manovra "zero"

Un lungo cammino è stato quindi compiuto negli ultimi anni con coerenza, consapevolezza, e con risultati eccellenti che hanno meritato al Paese i riconoscimenti della comunità internazionale. Ciò è testimoniato dalla ripresa sostenuta della crescita economica e dagli stessi dati che risultano dal quadro economico di questo Documento di programmazione economico-finanziaria che il Governo presenta al Parlamento. Per la prima volta da quando il Governo espone nel Documento di programmazione economico-finanziaria i propri indirizzi, gli andamenti tendenziali di bilancio appaiono tali da non richiedere alcuna manovra correttiva. Gli interventi che si deciderà di assumere non derivano quindi dalla necessità di correggere andamenti non coerenti, bensì esclusivamente dalle opportunità di ridistribuire in modo più confacente le risorse disponibili. Poiché nel momento in cui il Documento viene scritto non sono ancora noti i dati delle entrate dell'anno in corso, il Governo non è in grado di prevedere in che misura l'andamento tendenziale delle entrate tributarie calcolato in coerenza con il quadro macroeconomico evidenziato e con la legislazione vigente possa risultare superiore alle attese. I dati sulle entrate dei primi 5 mesi dell'anno in corso resi noti dal ministero delle Finanze confermano tuttavia che il tasso di crescita del gettito tributario è risultato superiore a quello atteso. In altre parole anche nel 2000, come nel 1999 e nei due anni precedenti, sembra confermarsi un recupero di gettito derivante dalle riforme introdotte e dalla maggiore funzionalità della macchina fiscale che, col varo definitivo della riforma dell'amministrazione prevista per la fine dell'anno acquisterà una ancor maggiore efficacia. Qualora i dati dell'autotassazione confermassero gli andamenti in atto risulterebbero disponibili maggiori risorse da utilizzare in sede di legge finanziaria.

L'unico elemento di incertezza deriva dall'andamento non coerente nei primi mesi del 2000 di alcune poste di spesa. In proposito sono in corso alcune verifiche ed approfondimenti con le Regioni che consentiranno al Governo di disporre entro poche settimane di un quadro più certo e coerente. È ovvio comunque che Parlamento e forze politiche dovranno impegnarsi a fondo per evitare che le possi-

bilità concrete di proseguire nel processo di riduzione delle imposte, già avviato nel 1999, possa interrompersi a causa di comportamenti non coerenti con gli impegni assunti in sede interna ed internazionale.

I nuovi interventi

Se molti problemi sono stati risolti, e molte difficoltà risultano ormai superate, non di minore importanza sono i compiti che ancora ci attendono. Emergono oggi, infatti, mali antichi della nostra economia e della nostra società: ostacoli fiscali, amministrativi e finanziari, barriere all'ingresso nei mercati del lavoro, delle professioni e dei servizi, impedimenti alla formazione di capitale umano ed alla produzione e diffusione di conoscenza. Disfunzioni che nei passati decenni si era cercato maldestramente di coprire con una disinvoltata politica del cambio e con scelte irresponsabili di finanza pubblica.

L'impegno per trasformare la Pubblica Amministrazione italiana in una struttura moderna e flessibile, che ha avuto inizio, dopo decenni di abbandono, lassismo e trascuratezza, dovrà avere un'ulteriore accelerazione. I processi di decisione risultano tuttora lenti e farraginosi. Gli sprechi nell'uso delle risorse si sono ridotti ma non sono scomparsi.

Permangono situazioni di arretratezza e di ritardo. Le resistenze al cambiamento creano difficoltà ed incertezza in molti settori. Il passaggio da una economia di comando caratterizzata da una fortissima presenza del settore pubblico, ad una economia di mercato regolata appare faticoso. Soprattutto non è chiaro ad ampi settori della pubblica opinione il fatto che le trasformazioni in corso non sono dettate da un modernismo fine a se stesso, ma rappresentano una necessità ineludibile dettata dalle mutate condizioni di funzionamento dell'economia europea e mondiale, dall'adesione alla moneta unica, dai processi di globalizzazione in atto. Spesso sfugge la consapevolezza del fatto che un paese più moderno, meglio organizzato e più flessibile, risulterebbe non solo più efficiente, competitivo e capace di produrre crescita e occupazione ma anche e soprattutto più libero e più giusto, e meglio in grado di rispondere alle attese e alle richieste dei giovani che chiedono lavoro, degli anziani che reclamano dignità e sicurezza, delle donne che aspirano ad un ruolo adeguato al loro impegno e alle loro capacità.

Per di più, l'indirizzo di sviluppo suggerito dai positivi risultati di dinamismo economico che provengono dalle politiche della sostenibilità richiede un'attenta individuazione dei protagonisti istituzionali e sociali ed un'impegnativa riallocazione delle risorse pubbliche, ma anche private.

La competitività

Su questo occorrerà impegnarsi nei prossimi mesi e nei prossimi anni. Completato il processo di risanamento, avviata solidamente la ripresa, bisogna essere in grado di guardare avanti con decisione e coraggio. Il problema della competitività del Paese (intesa come competitività dell'intero sistema) è un problema reale e rappresenta una priorità. In un mondo di cambi fissi le imprese

non possono più attendersi il periodico e benefico contributo della svalutazione, né possono illudersi di riconquistare competitività di prezzo solo contenendo il costo del lavoro e reclamando riduzioni fiscali. Devono soprattutto investire di più non solo in impianti e macchinari ma soprattutto in ricerca e formazione. Devono saper crescere, e utilizzare gli strumenti che la finanza moderna offre, internazionalizzarsi, competere.

Più che limitarsi a fornire gli usuali strumenti di agevolazione creditizia o incentivazione fiscale, Stato e Regioni devono accompagnare questo sforzo di crescita mettendo a disposizione delle imprese sportelli di informazione sugli indirizzi di innovazione tecnologica e produttiva che provengono da iniziative congiunte, pubbliche e private, di ricerca applicata.

Ai Governi spetta creare le condizioni perché le imprese ed il mercato operino al meglio. Spetta quindi definire le (poche) regole della “nuova economia” e intervenire sulla creazione del capitale umano e delle infrastrutture necessarie perché la nuova economia si sviluppi. Di questo disegno fanno parte le iniziative intese a “forzare” nel nostro Paese la diffusione delle nuove tecnologie. Una strategia già avviata in occasione della legge finanziaria per l’anno 2000 e dei suoi provvedimenti collegati.

Più in generale, ai Governi si chiede di assecondare, incentivare ed accompagnare i processi di crescita fornendo servizi migliori a minori costi, capitale umano di buona qualità, infrastrutture adeguate, e non solo fisiche ma anche giuridiche, ambientali (territorio) e culturali (capitale umano).

È urgente, infatti, disporre di un quadro di riferimento normativo per la nascita, la vita e la morte delle imprese che segni una netta discontinuità con la disciplina attuale. Il Paese ha bisogno di un diritto al servizio dell’economia e non già di un’economia frenata dal diritto. Una disciplina societaria adatta alla peculiare struttura produttiva italiana, una procedura fallimentare che non sia – come oggi accade – lunga e onerosa, una giustizia civile per l’impresa celere e certa: su questi punti – di importanza vitale per il nostro sistema produttivo – è essenziale che si passi all’iniziativa legislativa.

Una forte accelerazione va impressa alla riforma e alla semplificazione della regolazione, utilizzando gli importanti strumenti costruiti a tal fine in questi anni.

Tre milioni e mezzo di imprese non quotate aspettano di veder valorizzate le loro caratteristiche. Di più, è l’imprenditorialità più tipicamente italiana che aspetta un riconoscimento ed una possibilità di operare all’altezza non solo dei tempi ma anche del suo contributo al tessuto sociale e produttivo del Paese. Un capitalismo più aperto e conflittuale – com’è quello che stiamo costruendo – richiede, accanto alla mano invisibile del mercato, regole semplici e certe ed organi istituzionali – anche giurisdizionali - di alto profilo tecnico e morale, dotati di una “visione” della società ed esposti al giudizio dei mercati.

Prioritario è mantenere l’equilibrio dei bilanci pubblici ai diversi livelli di governo. Soprattutto è essenziale evitare la ripresa di una crescita non programmata e controllata della spesa pubblica: premessa indispensabile a che le imposte possano lentamente calare, anziché correre il rischio che esse debbano invece crescere per assicurare il rispetto dei nostri impegni internazionali. Occorre proseguire nei processi di liberalizzazione e completare i programmi di privatizzazione. Occorre rendere più flessibile

l'intero sistema e tutti i mercati. Molto è stato fatto in questi settori, ma molto rimane da fare. Le politiche di concertazione sono decisive a questi fini. Esse tuttavia devono recuperare tempestività ed efficacia perché il tempo disponibile è limitato.

Le questioni aperte

Da molte parti in questi anni si sono indicate come questioni pressoché esclusive e risolutive per l'economia italiana quelle relative alla spesa previdenziale ed al mercato del lavoro. Si tratta di una analisi parzialmente distorta e distorcente, fonte di confusioni e strumentalizzazioni. In campo previdenziale, la riforma realizzata nel 1995 è strutturalmente adeguata, anche se alcune criticità ancora permangono nella fase di transizione. Essa è costruita in modo da poter essere facilmente gestita nel tempo modificando pochi parametri strutturali. In caso di necessità è opportuno intervenire senza che questo debba comportare drammatizzazioni di sorta, dal momento che eventuali correzioni non comporterebbero affatto impoverimenti relativi, redistribuzioni perverse del reddito, ma si limiterebbero a garantire la sostenibilità del sistema e a rafforzarne il grado di equità. Il problema deriva da fenomeni demografici ineludibili (e peraltro positivi) che possono essere attenuati, ma non eliminati, mediante una consapevole gestione dei flussi migratori. La questione va quindi affrontata in questo contesto logico. Rifiutare di affrontarla non è possibile e sarebbe insensato; ritenere di cavalcarla ad altri fini è irresponsabile. Alla previdenza obbligatoria dovrà affiancarsi una robusta previdenza integrativa, ma nessuno può illudersi che nel medio-lungo periodo la spesa pubblica possa crescere a ritmi più elevati di quelli del reddito nazionale.

È altrettanto vero che il mercato del lavoro deve saper rispondere con maggiore fluidità alle specifiche necessità aziendali e saper garantire meglio la disponibilità di un'offerta di lavoro assai ampia specialmente – se non esclusivamente – nel sud del Paese. Ma non si parte da zero: i dati sull'occupazione testimoniano in maniera sufficientemente chiara quanto è già stato fatto. Bisogna proseguire su questa strada. Coniugando flessibilità e diritti, come è stato fatto finora.

Permangono in Italia, come negli altri paesi industrializzati, significative disparità nella distribuzione delle opportunità individuali come pure settori di disagio e di vera e propria povertà. Questo problema va affrontato in modo sistematico e su un arco temporale pluriennale. L'esistenza di questa situazione rende ancor più evidente l'esigenza di riformare, ridisegnare e ricostruire un sistema di *welfare* adeguato alle esigenze della società moderna. Un sistema che non riesce a promuovere la mobilità sociale e a fornire garanzie sufficienti contro la povertà, non è un sistema adeguato. Non si tratta tanto di entità delle risorse disponibili, quanto di corretta e più efficace distribuzione delle risorse. Le linee di intervento da seguire sono state già individuate dai governi di questa legislatura. Si tratta ora di portare a compimento l'opera iniziata.

L'obiettivo della piena occupazione

Le difficoltà che la situazione economica attuale presenta e l'incertezza e l'ansia ancora presenti nella nostra società, pur in presenza di un quadro di fondo forte-

mente positivo, derivano da un unico problema, costantemente ignorato e rimosso, che differenzia l'Italia da tutti gli altri paesi: il peso del debito pubblico. Negli ultimi quattro anni il debito si è ridotto di circa 10 punti rispetto al PIL, esso tuttavia rappresenta tuttora il 114 per cento del prodotto, circa il doppio rispetto agli altri paesi europei, che pure stanno velocemente riducendo il loro indebitamento. Ciò comporta un onere per il servizio del debito circa doppio rispetto a quello degli altri paesi con cui dobbiamo competere; e pari, nel 1999, al 7 per cento circa del PIL rispetto ad una media dei paesi dell'Euro pari al 4,1 per cento. Si tratta ogni anno di circa 60-70 mila miliardi di risorse che devono essere sottratte alla disponibilità dell'economia. Se potessimo liberamente disporre, potremmo portare il nostro prelievo fiscale e contributivo (oggi pari al 43,7 per cento del prodotto lordo ed inferiore alla media dell'area dell'Euro, e cioè 43,9 per cento) a livelli assai prossimi a quelli prevalenti, ad esempio, nel Regno Unito (38,4 per cento) o in Portogallo (38,4 per cento) o, alternativamente, potremmo colmare la distanza che attualmente ci separa dalle media dell'area Euro in termini di rapporto fra spesa primaria (preferibilmente, per investimenti in senso lato) e prodotto lordo (oggi al 38 per cento in Italia contro il 40,6 per cento nella media dell'area dell'Euro). Il rifiuto a prendere atto di questa realtà non è altro che la riedizione del rifiuto dei vincoli di bilancio che è alla base del disastro finanziario degli anni ottanta. È chiaro, invece, che finché il debito non sarà riportato a livelli adeguati l'Italia dovrà operare con un *handicap* non trascurabile che può condizionare le capacità di crescita se esso non sarà compensato da un impegno deciso nelle riforme strutturali, nella adozione delle nuove tecnologie, nei processi di modernizzazione.

Si tratta di saper scegliere bene le priorità, di avere l'adesione e il consenso che derivano dalla consapevolezza. Ogni ipotesi di individuare scorciatoie, soluzioni miracolistiche o mirabolanti, è inutile o velleitaria: i dati oggettivi dicono inesorabilmente che siamo costretti a fare i conti con il nostro passato, vale a dire con i debiti accumulati nel decennio degli anni ottanta. È inutile discutere su colpe e responsabilità del passato, che tuttavia proietta la sua ombra sul presente e su una parte del nostro futuro prossimo. Possiamo tuttavia essere fiduciosi perché solo 7 anni fa il peso del servizio del debito era il doppio di quello attuale. Questo è stato uno dei principali risultati del risanamento. Non ci resta che proseguire sulla strada tracciata nella certezza che essa è l'unica possibile, è l'unica giusta, e la sola che ci può portare alla piena occupazione nel volgere di 7-10 anni. Questo obiettivo, anche alla luce delle priorità indicate in questo Documento, può essere nuovamente raggiunto, quarant'anni dopo gli anni del "miracolo economico".

I. IL CONTESTO INTERNAZIONALE

I.1 Il quadro internazionale

Per l'anno in corso, il quadro internazionale appare in netto miglioramento. La crescita dei paesi industrializzati dovrebbe accelerare (dal 2,9 per cento del 1999 al 3,6 per cento) trainata dal protrarsi della *performance* positiva degli Stati Uniti, oltre che dal consolidamento della ripresa delle economie asiatiche. In particolare è previsto il rafforzamento dell'economia nipponica, favorito dal vasto programma di investimenti pubblici.

Lo sviluppo statunitense è attribuibile principalmente alla domanda interna: da un lato, il livello dei profitti permane elevato e sostiene le quotazioni di borsa, dall'altro, i consumi delle famiglie continuano a beneficiare dell'effetto ricchezza derivante dalla positiva evoluzione del mercato azionario.

Anche la crescita dell'area dell'euro dovrebbe mostrare una accelerazione di circa un punto percentuale (dal 2,3 per cento del 1999) grazie, soprattutto, al contributo del settore estero, tornato positivo in virtù della forte espansione del commercio mondiale.

Si stima, infatti, che l'incremento degli scambi passi dal 5,6 per cento del 1999 al 9,8 per cento del 2000, in particolare per i manufatti la crescita dovrebbe quasi raddoppiare rispetto all'anno precedente (dal 6,1 al 10,5 per cento).

In concomitanza con la forte accelerazione degli scambi, i prezzi all'origine delle materie prime sono previsti aumentare nel corso del 2000.

Il prezzo del petrolio è andato progressivamente aumentando nel corso del 1999, attestandosi mediamente intorno ai 17,2 dollari al barile. A questo rialzo hanno contribuito sia i tagli alla produzione concordati tra produttori OPEC e alcuni produttori non appartenenti all'OPEC, sia la forte domanda di petrolio proveniente dall'Asia. Le tendenze al rialzo sono proseguite nei primi mesi del 2000. Le aspettative per il secondo semestre sono di un progressivo rientro delle quotazioni legato sia ai nuovi accordi in sede OPEC, sia all'attenuarsi delle esigenze di scorte degli Stati Uniti.

Per quanto riguarda le altre materie prime non energetiche si stima un aumento pari al 6,3 per cento rispetto all'anno precedente; il prezzo in valute nazionali dei manufatti dovrebbe aumentare di circa l'1 per cento.

Nel 2001, la crescita del PIL dei paesi industrializzati dovrebbe attestarsi al 3 per cento (+0,4 punti percentuali rispetto alle previsioni del Documento di programma-

Tavola I.1 LE VARIABILI ECONOMICHE INTERNAZIONALI (variazioni percentuali)

	1999	2000	2001	2002-2004 (media)
PIL Paesi industrializzati	2,9	3,6	3,0	2,8
PIL U.E. 15	2,3	3,3	3,1	3,0
PIL EUR 11	2,3	3,3	3,2	3,0
Commercio mondiale	5,6	9,8	7,8	6,5
Commercio manufatti	6,1	10,5	9,2	7,0
PREZZI:				
- Petrolio (dollari/barile)	17,2	26,0	23,0	23,0
- Altre materie prime (in dollari)	-12,4	6,3	3,5	2,5
- Manufatti (in valute nazionali)	-2,1	0,9	1,0	1,0

Fonti: Elaborazioni e stime su dati OCSE, FMI, Banca d'Italia

zione economico-finanziaria 2000-2003), per poi collocarsi intorno al 2,8 per cento a partire dall'anno 2002. Le aspettative di medio periodo sono per una decelerazione dell'economia statunitense e, quindi, per un affievolimento del suo ruolo trainante. Il rallentamento dello sviluppo sarebbe legato sia all'emergere graduale di alcuni squilibri nei fondamentali economici, in particolare il debito estero e l'indebitamento delle famiglie, sia al rischio che i futuri guadagni di produttività possano risultare inferiori a quelli conseguiti negli ultimi anni, favoriti dalla diffusione delle nuove tecnologie informatiche. La ripresa dell'area dell'euro dovrebbe consolidarsi, registrando una crescita del PIL superiore alla media dei paesi industrializzati anche se in lieve decelerazione rispetto al 2000 a causa del minor apporto del settore estero: 3,2 per cento nel 2001 e 3 per cento nel triennio successivo. La crescita del commercio mondiale è attesa rallentare, (dal 9,8 per cento nel 2000 al 7,8 per cento nel 2001), per poi stabilizzarsi intorno al 6,5 per cento nel triennio successivo. Il commercio dei manufatti dovrebbe seguire una simile dinamica, passando da un tasso di crescita medio annuo del 9,2 per cento nel 2001 al 7 per cento nel 2002-2004.

Per l'anno 2001, si assume nelle previsioni che la quotazione del petrolio si assesti intorno a 23 dollari il barile stabilizzandosi su questo livello anche nel successivo triennio. Per quanto riguarda i prezzi dei manufatti e delle altre materie prime non ci si attendono rilevanti impulsi inflazionistici nel corso dei prossimi anni.

1.2 Piani di stabilità

Il patto di stabilità e di crescita, operativo dal 1999, è costituito da una risoluzione (Consiglio europeo di Amsterdam del giugno '97) che ne fissa la cornice politica e da due regolamenti che stabiliscono il rafforzamento delle politiche macro-economiche (CE n. 1466/97) e le procedure da attuare contro i deficit eccessivi (CE n. 1467/97).

Tutti i governi partecipanti all'euro sono quindi chiamati a sottoporre e a rendere pubblici, ogni anno, gli aggiornamenti di tale programma, finalizzati ad esporre le strategie per arrivare al pareggio o *surplus* del saldo di bilancio delle P.A. (*General Government*) nel medio periodo.

Nella tavola (1.2) si riportano i valori dell'aggiornamento del patto, presentato al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione Europea, dai Paesi dell'area euro per il periodo 2000-2003 a confronto con la media dei valori di consuntivo '91-'99.

Il confronto evidenzia la forte flessione dell'indebitamento delle PA nell'area euro che, per l'Italia raggiunge, alla fine del periodo considerato, i nove punti percentuali contro circa il 4,9 per cento della media zona euro.

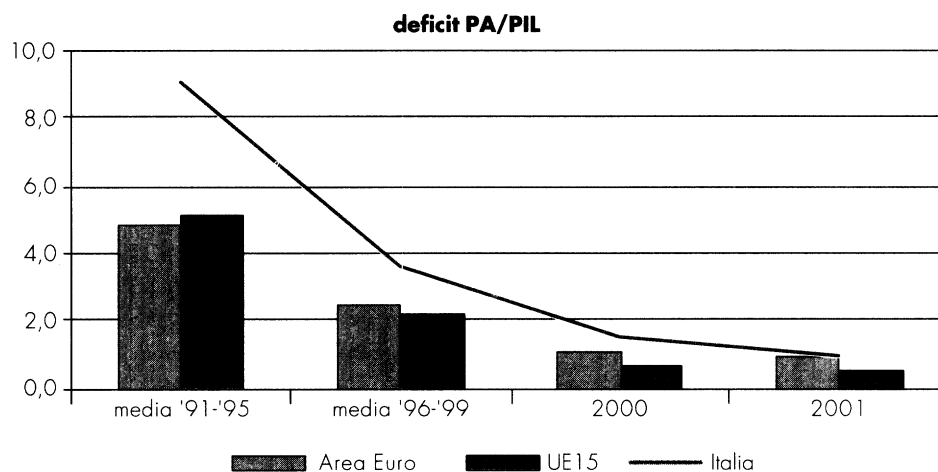
Il notevole risultato, superiore a quello degli altri paesi dell'area, è delineato nella figura 1.1, che segnala come già nel 2001 il valore dell'indebitamento raggiunga la media Euro-zona (-1,0/PIL)

L'aggiornamento del patto di stabilità italiano (basato sul Documento di programmazione economico-finanziaria 2000-2003, sulla relativa nota di aggiornamento e sulla legge finanziaria 2000) recepisce inoltre l'obiettivo di azzeramento dell'indebitamento PA nel medio periodo, obbligandosi per il 2003 ad un valore pari allo 0,1 per cento sul PIL.

Relativamente al debito/PIL, altro parametro fondamentale, la figura 1.2 mostra la forte riduzione operata nei Paesi dell'area, nonostante il gap negativo evidente per il

Tavola I.2 SALDO DI BILANCIO DELLA P.A. IN RAPPORTO AL PIL

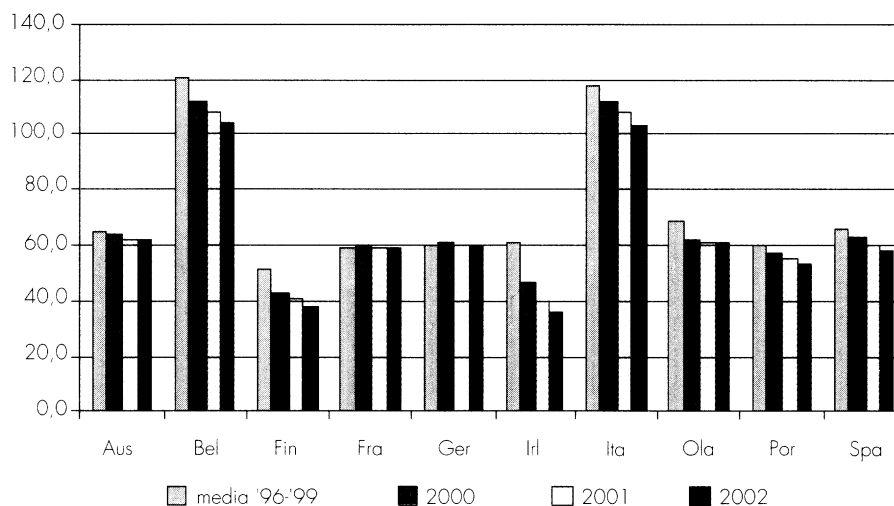
	CONSUNTIVI		2000	PROGRAMMA DI STABILITÀ		
	MEDIA '91-'95	MEDIA '96-'99		2001	2002	2003
Austria	-3,8	-2,6	-1,7	-1,5	-1,4	-1,3
Belgio	-5,9	-1,9	-1,0	-0,5	0,0	0,2
Finlandia	-5,0	-0,3	4,7	4,2	4,6	4,7
Francia	-4,5	-2,9	-1,7	-1,2	-0,8	0,4
Germania	-3,1	-2,2	-1,0	-1,5	-1,0	-0,5
Irlanda	-2,2	1,1	1,2	2,5	2,6	2,6
Italia	-9,1	-3,6	-1,5	-1,0	-0,6	0,1
Lussemburgo	1,8	3,0	2,5	2,6	2,9	3,1
Olanda	-3,5	-0,8	-0,6	-0,6	-1,3	-1,1
Portogallo	-5,0	-2,6	-1,5	-1,1	-0,7	-0,3
Spagna	-7,6	-3,0	-0,8	-0,4	0,1	0,2
Area Euro	-4,9	-2,5	-1,1	-1,0		
UE15	-5,1	-2,2	-0,7	-0,6		

Figura I.1 DEFICIT DELLA PA IN RAPPORTO AL PIL

Belgio e per l'Italia. Entrambi i Paesi hanno attuato peraltro una drastica riduzione nel 2000, rispetto al '95, calcolata rispettivamente in 17,4 e 11,5 punti percentuali.

I.3 Il processo di Cardiff

In occasione del Consiglio europeo tenutosi a Cardiff nel giugno 1998, i capi di Stato e di Governo europei hanno sottolineato l'importanza del contributo delle riforme strutturali nei mercati dei prodotti, del capitale e del lavoro alla lotta contro la disoccupazione e alla promozione della crescita in Europa e hanno riconosciuto che, nonostante numerose riforme vengano intraprese in tutti gli Stati membri, permangono notevoli differenze tra i diversi settori e Paesi per quanto riguarda la loro attuazione. Questa diversità rispecchia le diverse situazioni economiche degli Stati, ma testimonia anche la necessità di intensificare la cooperazione in materia di politiche economiche a livello europeo.

Figura I.2 IL DEBITO DELLA PA IN RAPPORTO AL PIL

A questo fine, lo stesso Consiglio europeo ha deciso l'adozione annuale di "Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri della Comunità", intesi come perno attorno cui deve ruotare il processo di coordinamento delle politiche economiche e come quadro di riferimento per la definizione degli obiettivi e degli orientamenti generali delle politiche degli Stati membri e dell'Unione.

Grazie anche all'impulso fornito dal Processo di Cardiff, negli ultimi anni si sono raggiunti progressi sostanziali nell'attuazione delle riforme strutturali, in modo particolare nel mercato dei beni e dei servizi, ove la maggior parte degli Stati membri ha modificato i propri quadri normativi orientandoli verso una maggiore concorrenza. Forti progressi sono stati raggiunti nel settore delle telecomunicazioni che, interessato da una maggiore apertura alla concorrenza, ha beneficiato di riduzioni di prezzo e di una più alta qualità dei servizi. L'efficienza in questo settore favorisce la diffusione delle tecnologie informatiche e il flusso delle informazioni e delle conoscenze. Per quanto riguarda le altre industrie di rete, risultati significativi sono stati raggiunti nel settore elettrico seppure con diversa gradualità nei vari Stati membri. La maggior parte di questi ultimi ha inoltre avviato riforme dirette alla riduzione degli oneri amministrativi che gravano sulle imprese.

In relazione al mercato dei capitali, l'introduzione dell'euro ha favorito l'integrazione dei mercati finanziari, ma questa deve essere più efficacemente perseguita attraverso lo sviluppo di un mercato mobiliare liquido ed efficiente.

Nei mercati del lavoro dei vari Stati membri, progressi considerevoli si stanno raggiungendo con l'introduzione di maggiore flessibilità e con politiche attive grazie ad un più forte impegno sull'adozione di misure preventive e sulla formazione e l'aggiornamento del capitale umano e attraverso un maggiore utilizzo dei contratti atipici.

Passi avanti sono stati fatti in molti Paesi per rendere i sistemi più favorevoli alla crescita dell'occupazione in un contesto di mantenimento di un idoneo livello di protezione sociale. Le misure adottate sono diverse da Paese a Paese e riguardano riduzioni dei costi indiretti del lavoro e delle aliquote fiscali per i redditi più bassi.

Il 19 e 20 giugno 2000, il Consiglio Europeo di Santa Maria da Feira ha approvato gli "Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri della Comunità" del 2000 presentati dal Consiglio dei Ministri Economici e Finanziari. Essi delineano una strategia d'insieme per affrontare le quattro sfide principali dell'economia della UE: il ritorno alla piena occupazione, la transizione ad un'economia fondata sulla conoscenza, le conseguenze del rapido invecchiamento della popolazione e il miglioramento della coesione sociale. Tale strategia è coerente con le conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 (cfr. Riquadro).

Le linee guida per l'Unione Europea si concentrano su quattro assi principali: i) politiche macroeconomiche orientate alla crescita e alla stabilità; ii) la promozione dello sviluppo delle attività economiche fondate sulla conoscenza; iii) l'attuazione di ampie riforme economiche; iv) la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale.

Tra di esse, particolare rilevanza assume l'invito agli Stati membri di modificare la composizione della spesa pubblica a favore degli investimenti nel capitale fisico ed umano, nella ricerca e sviluppo, nell'innovazione e nelle tecnologie dell'informazione nonché a favore del finanziamento di misure di politica attiva del mercato del lavoro.

La liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni deve essere portata a termine entro il 2001 in tutti i Paesi membri e dev'essere accelerata quella dell'energia, dei servizi postali e dei trasporti. Inoltre, occorre rafforzare la concorrenza nei settori dei servizi e ridurre gli ostacoli burocratici che gravano sulle imprese, specie sulle PMI.

1.4 L'Euro

Dal primo gennaio 2002, in Italia, come negli altri Paesi aderenti all'Ume, prenderà corso legale la circolazione della moneta unica europea: l'Euro. Per questa ragione, il 2001 dovrà essere l'anno in cui i lavori preparatori per questo storico cambiamento, destinato a coinvolgere ognuno dei 57 milioni di italiani nonché tutti gli stranieri residenti in Italia, dovranno intensificarsi al massimo.

Pubblica Amministrazione, sistema bancario, imprese, istituti finanziari, categorie del commercio e dell'artigianato, operatori turistici e, naturalmente, software houses e strutture di servizio alle imprese, sono tutti soggetti direttamente coinvolti e già attivi per il passaggio del 2001 (changeover).

Si prevede che la massa di banconote denominate in Euro che saranno immesse in circolazione nel gennaio 2002 ammonterà ad un valore di 115.000 miliardi di lire: l'85 per cento di questi verrà prevedibilmente gestito dal sistema bancario e di questi il 60 per cento transiterà attraverso il canale ATM. Il rimanente 15 per cento sarà gestito dalle Poste.

Per la gestione e il coordinamento di un'operazione di così vasta portata è insediato al ministero del Tesoro, fin dal 1996, un "Comitato Euro", analogo ai comitati consimili istituiti in tutti gli altri Paesi dell'area Euro secondo le decisioni stabilite a Bruxelles in ambito comunitario.

Nel corso del 2001 il Comitato italiano dovrà indirizzare e sostenere i diversi soggetti nei molteplici impegni di loro competenza. Tale attività è finanziata con fondi europei ai quali deve aggiungersi un impegno di spesa nazionale già previsto in bilancio e tuttavia passibile di integrazioni proprio in ragione del forte impegno che si renderà necessario soprattutto nella seconda metà dell'anno prossimo.

LE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA

Il Consiglio europeo straordinario, tenutosi a Lisbona il 23 e 24 marzo 2000, ha individuato nuovi obiettivi strategici per l'Unione al fine di sostenere l'occupazione, le riforme economiche e la coesione sociale nel contesto di una "nuova economia" basata sulla conoscenza.

Sono stati assunti alcuni impegni precisi da portare a termine entro determinate date:

- *la realizzazione del quadro regolamentare sul commercio elettronico e la riduzione dei costi dell'accesso a Internet entro il 2000;*
- *la completa liberalizzazione dei mercati delle telecomunicazioni entro il 2001;*
- *la disponibilità di Internet e degli strumenti multimediali in tutte le scuole d'Europa entro il 2001;*
- *l'utilizzo degli strumenti tecnologici da parte di un numero sufficiente di insegnanti entro il 2002;*
- *l'accesso elettronico ai pubblici servizi entro il 2003;*
- *la creazione di uno spazio per la ricerca e l'innovazione attraverso lo sviluppo di programmi di ricerca nazionali nel campo delle reti di telecomunicazione;*
- *il disegno, entro il 2001, di una mappa dei centri di ricerca e sviluppo più avanzati d'Europa per diffondere l'eccellenza scientifica nel continente;*
- *l'incentivazione degli investimenti privati, delle collaborazioni nella ricerca e della nascita di nuove imprese, utilizzando le politiche fiscali, il capitale di rischio "venture capital" e il supporto della Banca europea per gli investimenti;*
- *la creazione di una rete transeuropea di telecomunicazioni ad alta velocità per le comunicazioni tra centri di ricerca entro il 2001;*
- *la rimozione degli ostacoli alla mobilità dei ricercatori in Europa e l'attrazione dei migliori talenti da altri continenti;*
- *la creazione, entro il 2001, del brevetto unico europeo;*
- *l'estensione a tutto il continente delle migliori regole dei singoli Paesi nel campo della politica di sviluppo per le imprese;*
- *la predisposizione di una Carta europea per le piccole imprese;*
- *l'utilizzo di parte dei finanziamenti della Banca europea per gli investimenti verso la nascita di nuove imprese ad alta tecnologia;*
- *la rimozione delle barriere nazionali ai servizi entro il 2002;*
- *la creazione di un unico mercato interno liberalizzato nei trasporti e nell'energia;*
- *il completamento dell'integrazione dei mercati finanziari entro il 2005;*
- *la riduzione delle distorsioni negli aiuti pubblici;*
- *l'aumento dal 61 per cento al 70 per cento entro il 2010 del tasso di occupazione in Europa;*
- *la crescita del tasso di partecipazione delle donne dall'attuale 51 per cento a più del 60 per cento prima del 2010.*

Questa strategia individuata a Lisbona è stata confermata dal Consiglio europeo di Santa Maria da Feira, tenutosi il 19 e 20 giugno scorso, nel corso del quale il vertice ha approvato il Piano d'Azione Europeo 2002 e ha chiesto ai singoli Stati Membri di assicurare una completa tempestiva realizzazione del piano entro il 2002 al fine di stimolare l'innovazione e creare le condizioni per favorire il passaggio ad un'economia basata sulla conoscenza.

II. L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA NEL 2000 E LE PROSPETTIVE DI MEDIO PERIODO

II.1 Il quadro macroeconomico

In linea con il favorevole andamento del quadro internazionale, anche la crescita dell'Italia dovrebbe mostrare una forte accelerazione nel 2000.

Il PIL è previsto aumentare in termini reali del 2,8 per cento (1,4 per cento nel 1999). La crescita continuerà ad essere trainata dalla domanda interna, anche se il settore estero tornerà, dopo un triennio di andamenti negativi, a dare un contributo positivo allo sviluppo.

La spesa delle famiglie dovrebbe aumentare del 2,2 per cento, in virtù del recupero del reddito disponibile. Gli investimenti fissi lordi sono stimati in accelerazione (5,9 per cento contro il 4,4 del 1999): gli investimenti in beni strumentali dovrebbero crescere del 7,7 per cento, quelli in costruzioni del 3,2 per cento.

Quanto alla domanda estera, le esportazioni cresceranno in media annua del 9,2 per cento (-0,7 per cento nel 1999), trainate dalla forte crescita del commercio mondiale e dal permanere di buone condizioni di competitività. Anche per le importazioni si stima una forte ripresa (8,3 per cento contro il 3,3 per cento del 1999) legata alla maggiore vivacità dell'attività produttiva.

Il saldo corrente positivo della bilancia dei pagamenti, risultato in calo negli ultimi due anni, dovrebbe divenire negativo, attestandosi intorno allo 0,3 per cento del PIL. Ciò rifletterebbe la forte riduzione dell'avanzo mercantile (da 1,7 per cento a 0,5 per cento del PIL) provocata dal netto peggioramento delle ragioni di scambio, solo in parte attenuata dalla contrazione del *deficit* delle partite invisibili, derivante dai minori oneri per il servizio del debito estero e dal miglioramento del turismo.

Tavola II.1 CONTO ECONOMICO RISORSE ED IMPIEGHI NEL 2000

	VARIAZIONI PERCENTUALI	CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL
PIL	2,8	2,8
Importazioni di beni e servizi cif	8,3	2,1
Consumi finali interni	1,8	1,4
– spesa delle famiglie	2,2	1,3
– spesa della P. A. e I.S.P	0,6	0,1
Investimenti fissi lordi	5,9	1,2
– macchinari, attrezzature e vari	7,7	0,9
– costruzioni	3,2	0,2
DOMANDA FINALE INTERNA	2,6	2,6
Variazione delle scorte e oggetti di valore (*)	-0,1	-0,1
IMPIEGHI INTERNI	2,5	2,5
Esportazioni di beni e servizi (*)	9,2	2,4

(*) contributo alla crescita del PIL

Nel 2000 proseguirà l'espansione dell'occupazione ai ritmi elevati del 1999, con un incremento lievemente superiore all'1 per cento. Il settore dei servizi privati darà ancora una volta il contributo maggiore alla crescita complessiva. Il tasso di disoccupazione si ridurrebbe di almeno 0,7 punti, passando dall'11,4 per cento del 1999 al 10,7 per cento.

L'evoluzione salariale risentirà positivamente di una politica dei redditi intesa a difendere i redditi reali netti dei lavoratori attraverso una compressione del cuneo fiscale che separa le retribuzioni nominali dall'effettivo potere d'acquisto dei lavoratori. In presenza di un netto recupero di produttività, si registrerà un rallentamento della dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto. Nell'industria in senso stretto, l'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto diventerebbe negativo (-0,8 per cento).

La forte spinta proveniente dai prezzi internazionali delle materie prime, energetiche e non, e la forza del dollaro determineranno un impatto elevato sull'inflazione. Tenuto conto che tali impulsi, registrati nei primi mesi, verranno gradualmente riassorbiti nella seconda parte dell'anno, si può stimare per il 2000 una crescita dei prezzi al consumo pari al 2,3 per cento, di cui lo 0,8-0,9 per cento attribuibile al deterioramento delle ragioni di scambio.

A questa evoluzione contribuirà moderatamente l'andamento dei prezzi controllati che sono attesi crescere del 2,7 per cento nell'anno in corso (e cioè, al netto dell'incremento dei prezzi petroliferi, dell'1,2 per cento), dopo essere cresciuti mediamente dello 0,4 per cento all'anno meno dell'indice generale tra il 1996 e il 1999. Il Governo seguirà con attenzione l'evoluzione dei singoli prezzi controllati, riservandosi di intervenire, come già in passato.

Nell'ambito delle funzioni di indirizzo ad esso spettanti e sulla base di quanto espressamente previsto al comma 21 dell'articolo 2 della legge n. 481/95 il Governo, inoltre, è tenuto ad indicare alle autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità il quadro delle esigenze di sviluppo che, per tali servizi, corrispondono agli interessi generali del Paese.

In tale ambito si individua quale obiettivo generale e prioritario uno sviluppo rapido ed effettivo della concorrenza nei settori liberalizzati, che si traduca anche nel facilitare l'accesso ai mercati ad un numero il più ampio possibile di operatori nel rispetto delle regole previste e a condizioni eque e non discriminatorie. L'auspicato abbassamento nel livello dei prezzi e delle tariffe per quanto riguarda i servizi di pubblica utilità è difatti connesso con la possibilità di innescare una concorrenza, oltre che in termini di qualità, anche di prezzo nel pieno rispetto dei principi di universalità del servizio e di sicurezza per gli utenti.

Al fine di aumentare il livello di competitività del nostro sistema produttivo, è inoltre necessaria una rapida convergenza nei livelli dei prezzi nel nostro Paese e quelli dei diversi Paesi europei, senza discriminazioni tra categorie di utenti.

Dal confronto tra le previsioni per il 2000 effettuate nel giugno del 1999 e quelle attuali emerge, sostanzialmente, la revisione al rialzo delle stime di crescita e di inflazione. L'aumento del PIL passa dal 2,2 al 2,8 per cento, in relazione al miglioramento del quadro internazionale che ha dato luogo ad un ritorno del contributo estero netto su valori positivi. La crescita dell'occupazione, secondo la valutazione odierna, riflette il più elevato sviluppo e la maggiore flessibilità del mercato del lavoro, passando dallo 0,6 per cento stimato lo scorso anno all'1,2 per cento.

Lo scarto tra l'obiettivo programmatico di inflazione (1,2 per cento) e la previsione odierna (2,3 per cento) è attribuibile quasi interamente al peggioramento delle ragioni di scambio ed in particolare all'andamento dei prezzi petroliferi. Ciò non fa che sottolineare la rilevanza del settore delle fonti rinnovabili di energia nelle scelte di politica della ricerca e di politica industriale e la priorità di una politica di uso efficiente dell'energia.

Tavola II.2 SCOSTAMENTI DELLE PREVISIONI PER IL 2000 RISPETTO AL DPEF 2000-2003

	PREVISIONE DPEF 2000	NUOVA PREVISIONE	SCOSTAMENTI
Crescita	2,2	2,8	0,6
Tasso di inflazione	1,2	2,3	1,1
Tasso forward dei BOT a 12 mesi (*)	3,7	5,1	1,4
Crescita occupazione	0,6	1,2	0,6
Tasso di disoccupazione (**)		10,7	
Saldo netto P.A./PIL	-1,5	-1,3	-0,2

(*) A fine anno.

(**) La stima attuale si basa sulla serie revisionate dall'ISTAT nel luglio del 1999 e quindi non è confrontabile con quella effettuata nel DPEF 2000-2003.

Infine, l'obiettivo di indebitamento netto della Pubblica Amministrazione si attesta, al di sotto delle previsioni, all'1,3 per cento del PIL.

Le positive prospettive internazionali descritte nel capitolo precedente favoriranno nel periodo 2001-2004, congiuntamente agli interventi programmati dal Governo, il consolidamento della ripresa economica.

Nel 2001 il PIL dovrebbe aumentare del 2,9 per cento: il differenziale di sviluppo dell'Italia rispetto ai paesi dell'area dell'euro si ridurrebbe dallo 0,5 per cento del 2000 allo 0,3 per cento. Nel medio periodo la crescita del nostro paese è prevista superare lievemente quella europea, situandosi appena sopra il 3 per cento medio annuo.

La crescita sarebbe determinata esclusivamente dalla domanda interna; la domanda estera netta tornerebbe a dare un contributo lievemente negativo nel 2001, che tenderebbe ad azzerarsi negli anni successivi.

Tavola II.3 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Crescita PIL reale	2,9	3,1	3,1	3,1
Tasso di inflazione	1,7	1,2	1,2	1,2
Tassi forward dei BOT a 12 mesi (*)	5,5	5,4	5,5	5,7
Crescita occupazione	1,1	1,1	1,1	1,1
Tasso di disoccupazione	9,9	9,2	8,5	7,8
Tasso di occupazione (**)	54,3	55,2	56,1	56,9

(*) A fine anno.

(**) Tasso specifico in età 15-64 anni.

La spesa delle famiglie è prevista accelerare nel 2001, passando da un tasso di incremento del 2,2 per cento a uno del 2,5 per cento, e, nel triennio seguente, consolidare la propria crescita media intorno al 2,6 per cento. Tale evoluzione rifletterebbe l'andamento favorevole del reddito disponibile sottostante alla progressiva riduzione degli squilibri del mercato del lavoro e all'aumento, seppure moderato, delle retribuzioni reali.

Il processo di accumulazione dovrebbe proseguire a ritmi sostenuti: il tasso annuo di crescita degli investimenti fissi lordi passerebbe dal 5,9 per cento del 2000 al 6,3 per cento del 2001, per poi assestarsi su tali ritmi di crescita nel medio periodo.

Gli investimenti in beni strumentali risentiranno delle favorevoli condizioni della domanda e delle prospettive di ripresa economica nel contesto europeo; quelli in costruzioni, in particolare, dovrebbero accelerare, spinti dalle politiche governative volte a favorire l'accumulazione di capitale pubblico nelle aree depresse del paese.

Dal lato estero, il rallentamento atteso degli scambi internazionali e l'attenuarsi delle favorevoli condizioni di competitività prevalenti nel biennio 1999-2000, determinerebbe una decelerazione delle esportazioni in volume, dal 9,2 per cento di incremento stimato per l'anno in corso al 6,8 per cento. Nel triennio successivo si prevede il sostanziale allineamento della dinamica delle esportazioni a quella del commercio mondiale.

Tavola II.4 CONTO ECONOMICO RISORSE ED IMPIEGHI 2001 E 2002-2004
(variazioni percentuali - medie annue)

	2001	2002-2004
PIL ai prezzi di mercato	2,9	3,1
Importazioni di beni e servizi	7,2	6,5
Consumi finali interni	2,1	2,1
– spesa delle famiglie	2,5	2,6
– spesa della P.A. e ISP	0,6	0,3
Investimenti fissi lordi	6,3	6,2
– macchine, attrezzature e vari	7,8	7
– costruzioni	4	5
DOMANDA FINALE INTERNA	2,9	3,0
Variazione delle scorte e oggetti di valore	0,1	0,1
IMPIEGHI INTERNI	3,0	3,1
Esportazioni di beni e servizi	6,8	6,5

Nel 2001 la dinamica delle importazioni, scontando il combinarsi di due effetti di segno opposto - da un lato, la decelerazione del volume degli scambi mondiali, dall'altro, la ripresa dei consumi delle famiglie - dovrebbe mostrare un rallentamento rispetto al 2000. Nel triennio 2002-2004 i due flussi di interscambio registrerebbero una dinamica sostanzialmente simile.

Dagli andamenti descritti deriverà una stabilizzazione dell'avanzo commerciale intorno all'0,7 per cento del PIL. Il saldo negativo delle partite invisibili, viceversa, dovrebbe ridursi progressivamente, fino a divenire positivo nel 2004 in virtù

del riassorbimento del passivo dei redditi da capitale. Il saldo corrente è, quindi, previsto aumentare fino a raggiungere l'0,8 per cento del PIL nel 2004.

Dal lato della produzione, all'evoluzione positiva dei settori industriali, si accompagnerà la crescita dei servizi privati a ritmi del 3,2 per cento.

Le favorevoli tendenze del mercato del lavoro manifestate nel corso degli anni più recenti proseguiranno. L'occupazione crescerà nei settori industriali, ma sarà soprattutto il terziario privato (e, in particolare, i servizi alle famiglie e alle imprese e agli interventi di tipo ambientale) a dare il maggior contributo all'espansione della base occupazionale. Nel complesso, tra il 2001 e il 2004 le unità *standard* di lavoro dovrebbero aumentare in media annua dell'1,1 per cento, con un incremento in valore assoluto pari a 767.000 occupati e considerevolmente superiore in termini di posti di lavoro.

Il tasso di occupazione, stimato in base al rapporto tra occupati e popolazione in età lavorativa (15-64 anni), passerà dal 54,3 per cento del 2001 al 56,9 per cento del 2004.

Il tasso di disoccupazione si ridurrebbe dal 9,9 per cento nel 2001 al 7,8 per cento nel 2004. Tale previsione sconta un modesto aumento medio annuo delle forze di lavoro, a sintesi, da un lato dall'aumento della propensione al lavoro e dall'altro, dalla riduzione – per motivi demografici – della numerosità delle classi in età di lavoro.

La crescita salariale nel 2001 e negli anni successivi proseguirà nel rispetto delle regole della politica dei redditi vigenti, adottate fin dai primi anni novanta e che hanno, nel corso di questi anni, contribuito alla ricostituzione dei margini di profitto delle imprese.

Tavola II.5 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE, RETRIBUZIONI LORDE, COSTO DEL LAVORO E INDICATORI DI REDDITIVITÀ DELLE IMPRESE (INTERA ECONOMIA)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Redditi da lavoro dipendente ¹	1,2	1,9	0,3	-0,6	0,6	2,5	-0,8	0,2
Retribuzioni lorde ¹	0,0	-0,1	-1,0	-1,4	1,2	1,5	0,6	0,6
Costo del lavoro per unità di prodotto ¹	4,1	2,0	-0,3	1,5	5,2	2,7	-2,3	1,7
Margine operativo lordo ²	29,7	30,1	32,2	34,3	34,4	33,7	34,6	34,6
Risultato di esercizio al netto delle imposte ³	-1,7	-3,6	0,4	2,3	1,7	2,4	3,7	-

Note:

¹ Fonte: ISTAT Per unità di lavoro standard: tassi di crescita

² Fonte: ISTAT In percentuale del valore aggiunto

³ Fonte: Medio Banca. I dati sono relativi all'anno 1999 e dal campione Medio Banca composta da 1755 società Italiane

Gli incrementi dei costi unitari variabili dovrebbero essere contenuti in tutto l'orizzonte previsivo, grazie al recupero della produttività e alla moderazione attesa dei prezzi internazionali delle materie prime e dei manufatti.

Di conseguenza, nel 2001 il tasso di inflazione al consumo, venuti meno i fattori esterni che nel 2000 hanno interrotto la tendenza disinflazionistica registrata negli ultimi anni, è previsto scendere dal 2,3 all'1,7 per cento. La maggiore concorrenzialità nei mercati interni dei beni e dei servizi indotta dalla prosecuzione delle riforme strutturali ne favorirà l'ulteriore discesa e la successiva stabilizzazione all'1,2 per cento nel triennio 2002-2004.

IL POTERE D'ACQUISTO DELLE FAMIGLIE

A livello aggregato, il reddito lordo disponibile delle famiglie, espresso a prezzi 1995, è aumentato dal 1996 al 1999 di 2,1 punti percentuali, con tassi di variazione positivi in ciascun anno del quadriennio. Al risultato finale hanno concorso effetti di segno opposto: positivo è stato, in particolare, il contributo della riduzione degli oneri sociali totali (-0,4 per cento per i redditi da lavoro dipendente e -0,5 per cento per i redditi da lavoro autonomo nel 1999; -5 per cento e -1,8 per cento nel 1998, rispettivamente, per redditi da lavoro dipendente e da lavoro autonomo); negativo, invece, l'effetto derivante dai redditi da proprietà (-7 per cento nel 1999 e -2,3 per cento nel 1998), i quali hanno risentito dell'abbattimento dei tassi di interesse sui titoli del debito pubblico. Gli interventi contenuti nella legge finanziaria per il 2000, secondo elaborazioni ISTAT su dati dell'indagine della Banca d'Italia, indicano per l'anno in corso un'accentuazione della tendenza ricordata, con un incremento del reddito familiare medio di 357.000 lire annue (+0,66 per cento).

In riferimento al lavoro dipendente, si evidenzia una crescita delle retribuzioni lorde reali, fra il 1996 ed il 1999, del 4,4 per cento, a fronte di una diminuzione pari al 2,3 per cento fra il 1992 ed il 1995. Nello stesso periodo la produttività del lavoro è aumentata del 3,2 per cento a fronte di un incremento dell'8,8 per cento dal 1993 al 1995. L'andamento descritto ha consentito un recupero, seppur parziale, del potere di acquisto dei redditi da lavoro dipendente e, in particolare nell'industria, ha permesso di ripristinare una correlazione pressoché piena tra la dinamica della produttività e la dinamica delle retribuzioni.

Gli interventi dello Stato, mediante misure di riduzione della pressione fiscale e contributiva media sulle famiglie e di incremento dei trasferimenti (ad esempio: incremento degli assegni per il nucleo familiare; assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori), hanno concorso, con maggiore significatività a partire dal 1998, al parziale recupero della diminuzione dei redditi disponibili registrata dal lavoro dipendente negli anni precedenti. In particolare, un lavoratore dipendente con coniuge ed un figlio a carico, con un reddito pari alla retribuzione media percepita nell'industria in senso stretto, ha un incremento del reddito disponibile reale di 3,5 punti percentuali nel periodo 1995-1999. Nel 2001, con l'entrata a regime delle maggiori detrazioni previste per le famiglie nella legge finanziaria per il 2000, l'incremento di reddito disponibile rispetto al 1995 sarà pari all'4,7 per cento. Gli interventi hanno privilegiato i nuclei familiari relativamente più numerosi, cosicché nel periodo 1996-2001, grazie anche all'introduzione di istituti di sostegno delle famiglie numerose con redditi medio-bassi, il medesimo reddito medio dell'industria in senso stretto raggiungerà un incremento di 18 punti percentuali, nel caso di un soggetto con coniuge e tre figli minori a carico.

Oltre che sui nuclei familiari numerosi, le misure di sostegno al reddito si sono concentrate sugli anziani, in particolare i soggetti percettori dell'assegno o della pensione sociale ed i pensionati ultrasettantacinquenni. I trattamenti sociali sono aumentati di 120.000 lire mensili nel biennio 1999-2000. L'incremento delle detrazioni fiscali per i percettori dei redditi da pensione, modulato in relazione all'età, ha determinato un incremento di 120.000 nel biennio 1999-2000 per i soggetti con età inferiore a 75 anni e un aumento di 360.000, nel medesimo periodo, per i soggetti con 75 anni ed oltre.

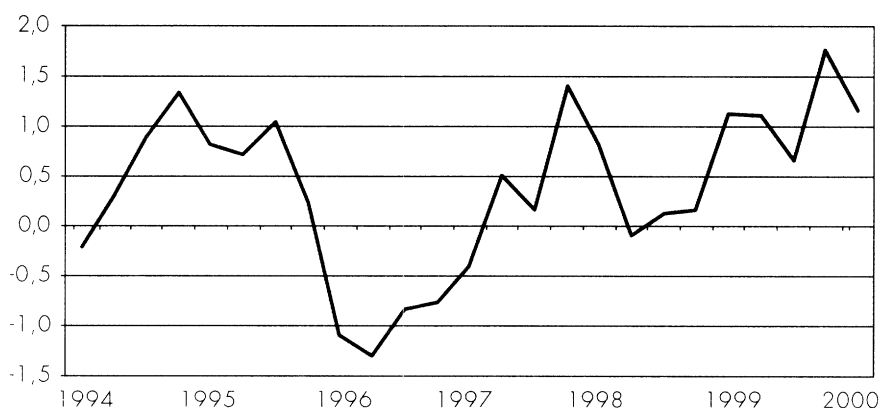
Infine, gli interventi contenuti nella Legge Finanziaria per il 2000 hanno consentito una riduzione, seppur contenuta, dei nuclei familiari relativamente poveri (ossia con reddito disponibile inferiore a 24,911 milioni di lire per una famiglia di tre persone) e hanno portato ad un miglioramento degli indicatori di distribuzione del reddito. Le misure hanno determinato una leggera riduzione dell'indice di disuguaglianza (-0,06 per cento) ed un contenimento della povertà relativa di 0,41 punti percentuali, ossia l'uscita dalla povertà di circa 81.000 nuclei familiari.

II.2 Il quadro economico territoriale

Per l'anno in corso si stima una crescita del PIL nel Mezzogiorno superiore al 2 per cento, con una sensibile accelerazione rispetto alla dinamica registrata negli anni precedenti.

Dopo i risultati modesti, peraltro previsti, del 1999, il miglioramento dovrebbe aver luogo grazie al proseguimento del trend positivo della domanda dei residenti esteri e degli investimenti privati e ai primi effetti della forte ripresa degli investimenti pubblici (cfr. Cap. V). Un segnale in tal senso viene dal trend positivo dell'indicatore sintetico anticipatore del ciclo economico elaborato dall'ISAE per il Mezzogiorno. Pure in presenza di forti oscillazioni, l'indicatore riflette il buon andamento degli ordini, soprattutto interni, e della produzione.

Figura II.1 INDICATORE ANTICIPATORE DEL CICLO ECONOMICO NEL MEZZOGIORNO (1994-2000)



Fonte: dati ed elaborazioni ISAE

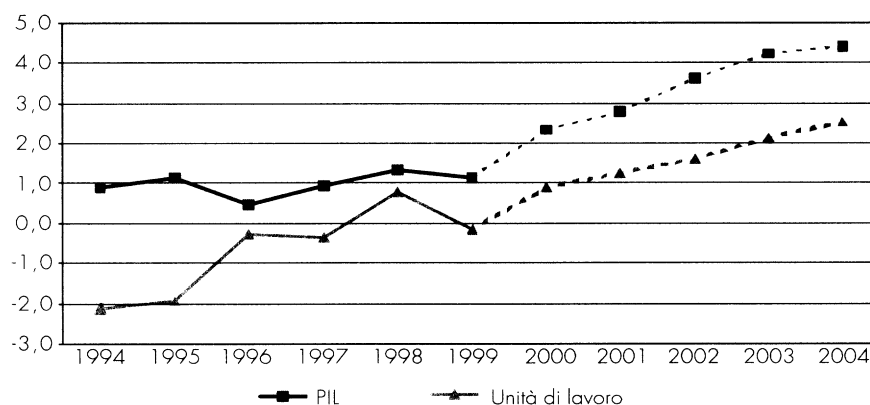
Nota: L'indicatore è calcolato come media semplice di quattro variabili tratte dall'inchiesta ISAE presso le imprese industriali: livello degli ordini interni di beni di consumo, tendenza ordini, tendenza produzione, scorte di prodotti finiti (con segno inverso). Le serie componenti, espresse in termini di saldo tra le frequenze delle modalità positive e negative di risposta, sono depurate della componente stagionale e standardizzate.

Una conferma importante nello stesso senso proviene dalle tendenze più recenti del mercato del lavoro. Fra gennaio e aprile 2000, 59 mila dei 132 mila nuovi posti di lavoro sono stati creati nel Mezzogiorno. Ben al di là, quindi, della quota di occupati meridionali sul totale (vicina al 28 per cento). Il tasso di crescita tendenziale dell'occupazione è passato dall'1,1 per cento di gennaio all'1,6 per cento di aprile e tutte le regioni meridionali ne hanno beneficiato.

Per gli anni successivi l'economia meridionale potrà proseguire nel sentiero di sviluppo delineato nel Documento di programmazione economico-finanziaria 2000-03. Il maggior contributo del Mezzogiorno allo sviluppo deriverebbe, oltre che dal dinamismo dei settori più aperti verso l'estero e dallo sviluppo del turismo che sempre più si denota come fattore strategico, dagli effetti diretti e indiretti, sulla produttività, della concentrazione nel Mezzogiorno di circa il 46 per cento degli investimenti pubblici del paese (cfr. cap. V), e alla loro radicale riqualificazione soprattutto grazie all'attuazione del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-06, ora Quadro comunitario di sostegno (PSM-QCS). Nel 2002 il tasso di sviluppo del Mezzogiorno potrebb-

be già raggiungere un valore attorno a quello medio europeo, per attestarsi successivamente su valori non inferiori al 4 per cento. (cfr. fig. II.2)

Figura II.2 PIL E UNITÀ DI LAVORO NEL MEZZOGIORNO (1994-2004) (variazioni percentuali)

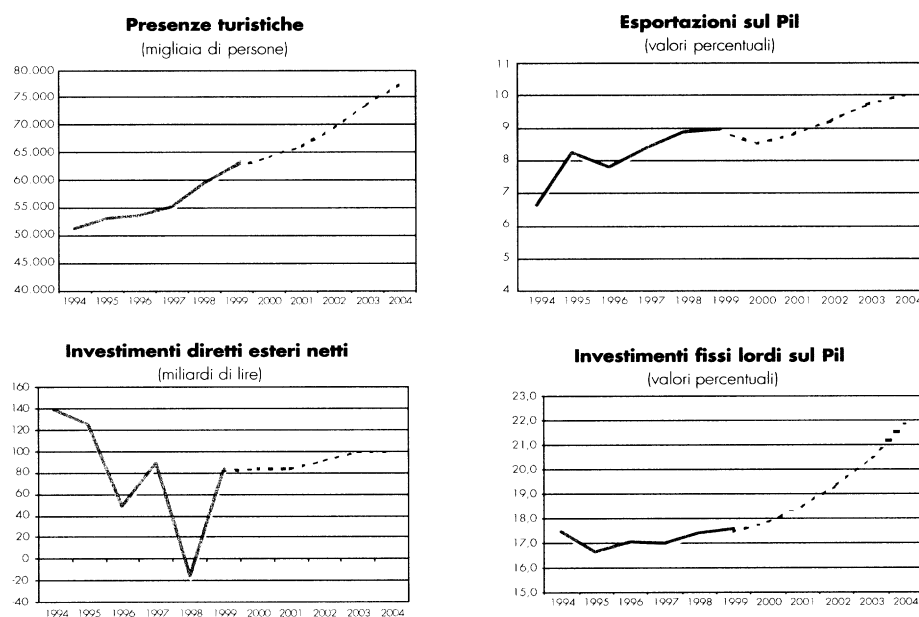


Fonte: Conti economici Sic (79) per gli anni 1994-96 ISTAT - Conti economici regionali; per gli anni 1997-98 stime Svimez; per gli anni 1999-2000 previsioni coerenti con il PSM-QCS

Indicazioni circa la plausibilità di questi risultati vengono da alcune variabili che, cogliendo le modifiche nei comportamenti dei soggetti privati, sono definite di “rottura” nel PSM-QCS, e consentono di monitorarne gli effetti: flussi turistici ed esportazioni, in continua crescita nel corso degli anni novanta, investimenti fissi lordi e investimenti diretti dall'estero, in ripresa dopo una fase di flessione (cfr. fig. II.3).

Anche l'occupazione, proseguendo nella tendenza in atto, beneficerebbe del rilancio dell'economia meridionale con tassi di incremento annui che a fine periodo supererebbero il 2 per cento.

Figura II.3 VARIABILI DI ROTTURA NEL MEZZOGIORNO (1994-2004)



Fonti: fino al 1999 - ISTAT e UIC; per 2000-04 previsioni coerenti con lo scenario del PSM-QCS (ipotesi con investimenti programmatici ed esternalità basse).

III. GLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

Le previsioni a legislazione vigente e i quadri programmatici di finanza pubblica per il quadriennio 2001-2004 si basano sul quadro macroeconomico esposto nel Capitolo II che, con la revisione delle stime per il 2000, definisce gli obiettivi sull'andamento delle variabili reali e monetarie dell'economia italiana per il quadriennio 2001-2004. Le previsioni di finanza pubblica sono condizionate dall'incertezza sull'andamento di alcune importanti variabili esogene sottostanti il quadro macroeconomico, quali il cambio euro-dollaro, il prezzo del petrolio e l'andamento dell'economia americana. Essi influiscono sulle previsioni in materia di prezzi e di tassi d'interesse dalle quali dipendono le previsioni sull'andamento della spesa pubblica in termini monetari, della spesa per interessi e delle entrate tributarie.

III.1 Le previsioni 2001-2004 a legislazione vigente

Lo scenario tendenziale di finanza pubblica è costruito sulla base della nozione di "legislazione vigente" come previsto dal nuovo testo della legge di contabilità. Le differenze rispetto ai tradizionali criteri delle "politiche invariate" erano già state discusse nel documento di programmazione economica e finanziaria dello scorso anno e su di esse non è necessario ritornare.

Le ipotesi

Per le singole categorie di spesa e di entrata valgono in particolare le seguenti ipotesi:

- le retribuzioni pubbliche sono state valutate tenendo conto degli aumenti delle retribuzioni dei medici e degli insegnanti già definiti per il 2000; per il 2001, le previsioni scontano i soli importi autorizzati con la legge n. 488/1999 che si basano su un tasso di inflazione programmato per il 2001 dell'1,1 per cento. Per gli anni dal 2002 al 2004 sono considerati solo gli effetti di trascinamento statistico degli aumenti nel 2001 e la indennità di vacanza contrattuale.

- il numero dei dipendenti delle amministrazioni centrali è ipotizzato in calo fino al 2001 per effetto dell'operare dei dispositivi dell'art. 39 della legge n. 449/1999; per gli anni successivi si è ipotizzata l'invarianza nel numero degli occupati. Per i dipendenti delle amministrazioni regionali e locali (sanità inclusa) si è ipotizzato un incremento annuo dello 0,5 per cento, per tutto il periodo.

- la spesa per pensioni tiene conto del numero delle pensioni di nuova liquidazione stimate sulla base di aggiornate propensioni al pensionamento di anzianità, della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi e dei tassi di cessazione.

- la spesa per consumi intermedi è stata stimata ipotizzando una crescita a un tasso mediamente inferiore alla crescita del PIL monetario, ma superiore al tasso d'inflazione, con una elasticità implicita pari a 0,8.

- per le aziende di servizio pubblico (Poste e F.S.) si è ipotizzato un progressivo miglioramento della loro situazione economica che porta per entrambe al pareggio di bilancio entro il 2002-03.

- per la spesa sanitaria le previsioni della dinamica retributiva applicano i criteri sopra indicati (inclusivi, già a partire dal 2000, del contratto dei medici); per il

numero dei dipendenti esse ipotizzano una crescita pari allo 0,5 per cento all'anno; per le altre categorie di spesa è prevista una crescita pari a quella adottata per i consumi intermedi. Le previsioni sulla spesa sanitaria per il quadriennio incorporano tutte le incertezze già segnalate sulle stime per il 2000.

– per la spesa corrente di enti locali e regioni le previsioni sono state costruite in base all'incidenza che, in esse, hanno le diverse categorie economiche di spesa.

– per la spesa per interessi le proiezioni sono state effettuate utilizzando i tassi forward rilevati dalla struttura per scadenze dei tassi di mercato. Le stime incorporano l'ipotesi che – tra oggi e la fine del 2000 - i proventi delle licenze UMTS e delle privatizzazioni ammontino, complessivamente, a circa 65.000 miliardi.

– per le spese in conto capitale si è tenuto conto del livello delle nuove autorizzazioni di spesa determinate dalle precedenti leggi finanziarie e di bilancio, del loro stato di attuazione e dell'entità dei residui. Le stime portano a ritenere che la spesa in conto capitale nel 2001 potrebbe aumentare, in termini monetari, anche in assenza di nuove autorizzazioni di spesa, per iniziare poi una fase di declino a tassi progressivamente crescenti con l'esaurirsi degli stanziamenti. Per quanto riguarda le spese in conto capitale di regioni ed enti locali si è ipotizzata una crescita elevata per le prime nel settore dell'edilizia ospedaliera e una stabilità per i secondi.

– per le entrate tributarie erariali il gettito è stato stimato sulla base del modello di previsione del Ministero delle Finanze che produce una elasticità media di periodo pari a circa 0,95; tale valore è legato all'andamento delle accise e del prelievo sui redditi da capitale; le previsioni incorporano la restituzione del drenaggio fiscale basato su un tasso d'inflazione (dodici mesi terminanti ad agosto 2000 sui dodici mesi terminanti ad agosto 1999) del 2,1 per cento.

– per le entrate tributarie degli enti locali il gettito è stato stimato sulla base di una elasticità media di periodo pari a circa 0,6.

– per i contributi sociali si è ipotizzata una crescita con elasticità rispetto al PIL pari, in media, a 0,7; le previsioni tengono conto delle riduzioni delle aliquote contributive previste da leggi vigenti.

– per le altre entrate correnti (non tributarie) si è ipotizzata una crescita pari a circa la metà della crescita del PIL nominale, in relazione al progressivo ridursi dei redditi da capitale legati al processo di privatizzazioni.

– per le entrate in conto capitale si è valutato che i proventi delle dismissioni immobiliari si concentreranno, per larga parte, nel 2001 anziché essere ripartite tra 2000 e 2001, come era previsto dalla legge n.488/99. Per la parte restante, il loro andamento è stato ipotizzato costante in termini monetari.

I risultati delle stime

Le previsioni a legislazione vigente nel quadriennio 2001-04 per le entrate e le spese delle Pubbliche Amministrazioni, sono riportati nella tavola III.1. Esse mostrano che il processo di risanamento finanziario degli ultimi anni ha realizzato un assetto di stabilità finanziaria. Se non esistessero obblighi di maggiori spese per i rinnovi contrattuali che devono trovare la loro copertura nelle leggi finanziarie dei prossimi anni, sarebbe possibile sottoporre al Parlamento l'esame del solo bilancio a legislazione vigente.

Tav. III.1 QUADRO DELLE PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE: CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(importi in migliaia di miliardi) (rapporti al PIL)	CONSUNT.		PREVISIONI			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ENTRATE						
Imposte dirette	321,6	333,5	339,0	353,7	367,6	383,6
	15,1	15,0	14,5	14,5	14,3	14,3
Imposte indirette	326,4	340,9	356,9	370,1	384,3	399,3
	15,3	15,4	15,3	15,1	15,0	14,9
Imposte in c/capitale	2,3	2,2	1,9	1,9	2,0	2,1
	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Totale entrate tributarie	650,3	676,6	697,8	725,7	753,9	785,0
	30,6	30,5	29,9	29,7	29,4	29,2
Contributi sociali	270,8	281,5	292,0	301,5	308,3	318,4
	12,7	12,7	12,5	12,3	12,0	11,9
Entrate correnti non tributarie	68,9	71,0	72,8	75,0	76,5	78,6
	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9
Entrate in conto capitale non tributarie	8,5	9,6	15,6	8,6	8,5	8,4
	0,4	0,4	0,7	0,3	0,3	0,3
Totale entrate	998,5	1.038,7	1.078,2	1.110,8	1.147,2	1.190,4
<i>Per memoria: pressione fiscale</i>	46,9	46,8	46,1	45,4	44,8	44,3
	43,3	43,2	42,4	42,0	41,4	41,1
SPESE						
Reddito da lavoro dipendente	227,3	232,3	237,9	241,0	242,7	244,8
	10,7	10,3	9,9	9,7	9,4	9,0
Consumi intermedi	150,8	155,3	161,9	168,0	174,3	180,8
	7,1	7,0	6,9	6,9	6,8	6,7
Pensioni	305,0	316,2	329,8	343,9	356,7	369,7
	14,3	14,3	14,1	14,1	13,9	13,8
Altre prestazioni sociali	65,4	67,5	67,2	67,5	69,4	70,5
	3,1	3,0	2,9	2,8	2,7	2,6
Altre spese correnti netto interessi	61,1	65,2	68,1	71,9	71,6	70,4
	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,6
Spese correnti netto interessi	809,6	836,5	864,9	892,3	914,7	936,2
	38,0	37,7	37,0	36,5	35,7	34,9
Interessi	145,7	144,4	146,0	146,0	143,4	140,3
	6,8	6,5	6,2	6,0	5,6	5,2
Totale spese correnti	955,3	980,9	1.010,9	1.038,3	1.058,1	1.076,5
	44,9	44,2	43,3	42,4	41,3	40,1
di cui spesa sanitaria	113,2	119,3	124,3	128,6	132,6	136,8
	5,3	5,4	5,3	5,3	5,2	5,1
di cui quota PNL per UE	9,9	11,9	12,9	17,0	18,4	18,3
	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7
Spese in conto capitale (lordo)	83,7	87,4	91,0	88,9	84,4	78,4
- di cui perdite d'esercizio ed eurotassa	6,0	3,6	2,1	1,1	0,5	
	3,9	3,9	3,9	3,6	3,3	2,9
Totale spese netto interessi	893,3	923,9	955,9	981,2	999,1	1.014,6
	42,0	41,7	40,9	40,1	39,0	37,8
Totale spese finali	1.039,0	1.068,3	1.101,9	1.127,2	1.142,5	1.154,9
	48,8	48,2	47,1	46,1	44,6	43,0
Saldo primario	105,2	114,8	122,3	129,6	148,1	175,8
	4,9	5,2	5,2	5,3	5,8	6,5
Saldo di parte corrente	32,4	46,0	49,8	62,0	78,6	103,4
	1,5	2,1	2,1	2,5	3,1	3,9
Saldo complessivo	-40,5	-29,6	-23,7	-16,4	4,7	35,5
	-1,9	-1,3	-1,0	-0,7	0,2	1,3
PIL	2.128,2	2.217,5	2.337,3	2.447,1	2.562,2	2.685,1
Rapporto percentuale debito Pil	114,9	112,1	106,6	103,5	99,7	95,0

Il deficit della PA per il 2001 é pari a 23.700 miliardi, corrispondente all'1,0 per cento del PIL. Il valore del deficit a legislazione vigente é pari al valore fissato dal programma di stabilit  cui il nostro paese si è impegnato e che è confermato come valore obiettivo. Non é quindi necessaria, per il 2001, alcuna manovra correttiva del deficit tendenziale.

Nel 2002 il deficit a legislazione vigente risulta di 16.400 miliardi, pari allo 0,67 per cento del PIL, a fronte di un obiettivo dello 0,5 per cento del PIL. Nel 2003 il saldo a legislazione vigente si presenta con un leggero avanzo pari allo 0,2 del PIL. Nel 2004 si ha un avanzo di bilancio di importo pari all'1,3 per cento del PIL.

Per quanto riguarda le singole categorie di spesa, si può fare riferimento alla tavola III.2, che mostra i tassi di crescita medi annui previsti nel periodo 2000-2004. Si osserva come il riaggiustamento dei conti pubblici lascia ancora aperte alcune questioni di fondo riguardanti la spesa per pensioni e la spesa per l'assistenza sanitaria che, presentandosi con tassi di crescita superiori ai valori medi, costituiscono le categorie di spesa trainanti la crescita della spesa corrente al netto degli interessi.

Tav. III.2 LA CRESCITA DELLA SPESA A LEGISLAZIONE VIGENTE PER IL 2001-2004

	Tasso di crescita medio di periodo 2001-2004
Redditi da lavoro dipendente	1,3%
Pensioni	4,0%
Sanità	3,5%
Spese correnti netto interessi	2,9%
Interessi passivi	0,7%
Inflazione	1,3%
Reddito reale	3,1%
Reddito monetario	4,9%

(Tutte le spese non includono i rinnovi contrattuali dal 2002)

Il miglioramento dei saldi di bilancio a legislazione vigente nel quadriennio 2001-2004 e i ricavi derivanti dalle privatizzazioni e dalle licenze UMTS determinano una progressiva riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL. Dal 114,9 per cento a fine 1999, esso scende al 112,1 a fine 2000 ed al 106,6 a fine 2001. Negli anni successivi esso continua la sua discesa per raggiungere il 99,7 per cento a fine 2003 e il 95,0 per cento a fine 2004.

III.2 Gli scenari programmatici

Nel 2001 l'indebitamento netto della P.A. assume, per la parte programmatica, un valore pari a quello determinato dalla applicazione della legislazione vigente, e cioè l'1 per cento del PIL. Tuttavia le previsioni a legislazione vigente per il 2001 e gli anni successivi non definiscono per intero il quadro previsionale della spesa pubblica relativamente alla quale dovrà avere luogo una ricomposizione della spesa con aumenti su alcuni settori che saranno compensati da riduzioni in altri settori. La legge finanziaria definirà la esatta struttura degli interventi. A settembre saranno riviste anche le previsioni sulle entrate che consentiranno interventi di riduzione della pressione fiscale e verrà allocata la quota delle risorse derivanti dalle licenze UMTS a interventi a sostegno di importanti programmi di intervento. Le indicazioni programmatiche sono precisate nei tre paragrafi che seguono e nei successivi capitoli del presente documento.

“Il Governo definisce gli obiettivi programmatici per il prossimo quadriennio sull’indebitamento e sull’avanzo primario della P.A. come riportati nella tavola III.3. Per l’anno 2002 l’indebitamento netto è pari allo 0,5 per cento del PIL; a partire dal 2003 l’obiettivo si attesta sul pareggio del bilancio. L’andamento programmatico dell’avanzo primario è collegato con gli obiettivi sull’indebitamento netto”

Tav. III.3 QUADRO PROGRAMMATICO P.A. 2000-2004

	2000	2001	2002	2003	2004
Indebitamento netto della PA	-1,3	-1,0	-0,5	0,0	0,3
Avanzo primario	5,2	5,2	5,5	5,6	5,5

La ricomposizione programmatica della spesa

Le previsioni a legislazione vigente per il 2001 e anni successivi non definiscono compiutamente il quadro previsionale della spesa pubblica. La legge finanziaria potrà disporre autorizzazioni di spesa aggiuntive rispetto alla legislazione vigente. In particolare, la revisione della inflazione programmata per il 2001 rispetto ai valori considerati nel precedente documento di programmazione richiederà la copertura dei maggiori costi dei contratti di lavoro per i dipendenti pubblici. Maggiori spese potrebbero derivare dalla necessità di sostenere il processo di sviluppo, in particolare nelle aree meridionali e dagli interventi che il Governo, sviluppando in primo luogo le tematiche indicate nei Capitoli IV e V di questo documento, riterrà di adottare nella propria azione di politica di bilancio per il prossimo anno. Al loro finanziamento si farà luogo, in via prioritaria, attraverso una razionalizzazione della spesa per beni e servizi secondo le linee indicate nel Capitolo IV.

La difficoltà di definire l’entità complessiva delle maggiori spese che saranno proposte con la legge finanziaria è legata soprattutto alle incertezze sull’andamento della spesa sanitaria (si veda il successivo paragrafo 3 su federalismo fiscale e patto di stabilità interno) nel presente anno, che rende incerte le previsioni sull’anno 2001 e successivi. La mancata definizione di una precisa struttura di responsabilità finanziarie tra centro e periferia non consente di collocare su un soggetto istituzionale definito (regioni, governo centrale, aziende sanitarie locali) la responsabilità operativa per il rispetto delle indicazioni fissate dal comma 18 dell’art. 30 della legge n. 488 del 1999. Gli spazi per nuove e maggiori spese sono legati in misura determinante al raggiungimento di un’intesa vincolante tra Stato e Regioni sul livello e la dinamica della spesa sanitaria. Ad oggi non si può escludere che, in mancanza di tale intesa, le stime per il 2000 e le previsioni per il 2001 e anni successivi debbano essere riviste verso l’alto.

L’accertamento di maggiori entrate per il 2001 e loro utilizzo

Per quanto riguarda le entrate tributarie, il governo si attende di potere rivedere verso l’alto le previsioni a legislazione vigente del gettito per il 2001 e anni successivi. Il maggior gettito deriverà dalla prosecuzione della emersione di maggiori imponibili nei comparti sia delle imposte dirette che indirette. L’entità delle

disponibilità da destinare agli ulteriori alleggerimenti fiscali verrà definita dopo che saranno stati acquisiti i dati sul gettito tributario derivante dalla autoliquidazione delle imposte dirette e dell'IRAP. Gli interventi di sgravio riguarderanno prioritariamente:

- le famiglie, attraverso la riduzione dell'IRPEF, con particolare attenzione ai redditi più bassi, anche attraverso una riduzione della tassazione delle abitazioni;
- le imprese, soprattutto quelle minori, con particolare attenzione alla emersione del "sommerso", alla nascita di nuove attività, alla creazione di occupazione, alla semplificazione e al miglioramento dei rapporti con il contribuente.

L'utilizzo delle risorse delle licenze UMTS

Gli incassi derivanti dalla concessione delle licenze UMTS avranno l'effetto diretto di ridurre il ricorso del settore pubblico alla emissione di titoli del debito pubblico. Il loro impatto immediato e diretto sarà quello di ridurre lo stock di debito pubblico.

Il governo ritiene tuttavia che una frazione degli introiti - fino al 10 per cento di quanto effettivamente incassato - verrà destinata alla copertura di un programma straordinario di interventi nel settore "la società dell'informazione" le cui caratteristiche sono descritte nel successivo Capitolo IV.

L'entità e l'effetto contabile degli incassi UMTS non possono, oggi, essere previsti con certezza. Per quanto riguarda il secondo non sono note le modalità che Eurostat utilizzerà per la loro contabilizzazione nei conti della P.A. (sono quindi incerti, ad oggi, i suoi effetti sul deficit previsto per il 2000 e 2001). Non è nemmeno facile prevedere oggi i tempi precisi lungo i quali il programma "società dell'informazione" si svolgerà nel tempo. Si tratterà tuttavia di un programma di spese straordinarie, lungo un orizzonte definito di tempo, concentrato in larga parte (anche se non esclusiva) su spese in conto capitale.

Rinvio ad una "nota di aggiornamento" del DPEF

In considerazione delle incertezze tuttora esistenti su entità e struttura della ricomposizione della spesa, sull'assetto istituzionale in materia di spesa sanitaria, sulla possibile revisione delle stime sulle entrate per l'anno 2001 e successivi, sui proventi delle cessioni UMTS, il Governo presenterà un aggiornamento dei quadri finanziari programmatici entro la fine di settembre. In tale aggiornamento saranno definiti i settori e la quantificazione delle maggiori spese e gli interventi proposti per il loro finanziamento, la quantificazione delle eventuali maggiori entrate tributarie e le proposte di utilizzo, la quantificazione degli incassi UMTS e la scansione temporale della loro contabilizzazione. L'aggiornamento riguarderà i conti delle Pubbliche amministrazioni, i conti del settore statale e il bilancio programmatico dello stato.

III.3 La spesa per investimenti e il project financing

Al fine di assicurare il graduale, progressivo aumento della quota degli investimenti pubblici sul PIL, la legge finanziaria conterrà le necessarie autorizzazioni di spesa (ivi incluse le quote di cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari), anche con effetti immediati di cassa sul 2001 e garantendo le allocazioni a favore del Mezzogiorno previste dal QCS 2000-06.

Al pari di quanto è stato precisato nel DPEF dell'anno scorso, il mantenimento degli obiettivi per gli anni successivi al 2001 sarà affidato alle prossime leggi di bilancio.

Il Governo ipotizza che una parte significativa dei nuovi investimenti in infrastrutture di interesse pubblico nel 2002, 2003 e 2004 possa essere finanziata direttamente dal capitale privato, che sarà coinvolto attraverso la fornitura di capitale di rischio e la emissione di prestiti necessari per il finanziamento delle opere. Gli importi di spesa pubblica per investimenti che saranno sostituiti da capitale privato ammontano, in via programmatica, nel 2002 a 2.000 miliardi, nel 2003 a 6.000 miliardi e nel 2004 a 10.000 miliardi. In quota di PIL si tratta, rispettivamente dello 0,08 per cento, dello 0,25 per cento e dello 0,40 per cento nei tre anni. Le nuove procedure di *project financing*, inclusive delle regole per la determinazione del contributo degli utenti, saranno definite – se e in quanto non previste dalle leggi vigenti – nel disegno di legge finanziaria. La normativa oggi vigente nei settori delle strade, dell'approvvigionamento idrico, delle strutture ospedaliere, della tutela ambientale verrà analizzata per verificare se essa sia compatibile con gli incentivi appropriati per attrarre il capitale privato nel finanziamento delle grandi infrastrutture.

III.4 La politica tributaria

L'ultimo quadriennio ha visto una riforma dell'ordinamento tributario e contributivo che ha coinvolto la struttura giuridica e la funzionalità delle strutture operative (cfr. riquadro). Il quadro di riferimento, di particolare rilievo nel triennio 1996-1998, è stato segnato dall'accelerato processo di risanamento dei conti pubblici volto a consentire l'ingresso nell'Unione monetaria europea e a stabilire le condizioni per una crescita stabile dell'economia italiana. A partire dalla legge finanziaria per il 2000, è stata avviata una inversione di tendenza, resa possibile dall'efficacia degli interventi attuati, verso una distribuzione più equa del carico tributario ed una riduzione del prelievo tributario (riduzione dell'aliquota del secondo scaglione di reddito, riduzione della tassazione IRPEF sulle abitazioni, aumento delle detrazioni per i redditi bassi e per i figli o altri familiari a carico, per citare alcuni tra i principali interventi). Vi sono oggi le condizioni per confermare questa tendenza ed aprire un nuovo ciclo nel segno delle politiche tributarie, entro i vincoli e le compatibilità del rispetto degli obiettivi di bilancio coerenti con il patto di stabilità.

La politica tributaria nel prossimo futuro proseguirà il percorso tracciato nel precedente documento di programmazione economica e finanziaria volto alla riduzione della pressione fiscale, al monitoraggio e al completamento della riforma fiscale, alla semplificazione, al decentramento fiscale, all'ammodernamento e alla riforma dell'amministrazione finanziaria. Impegno fondamentale del governo è quello di portare a compimento la riforma dell'amministrazione tributaria, già in fase di avanzata attuazione. Un'amministrazione efficiente, moderna e flessibile costituirà, nei rapporti con i contribuenti, il completamento della riforma del sistema fiscale.

Ma la politica fiscale non potrà non essere anche uno degli strumenti nella realizzazione degli indirizzi di politica economica della sostenibilità, soprattutto per incentivare il decollo delle attività: dalla promozione delle tecnologie di risparmio energetico alla ristrutturazione del sistema dei trasporti dalla gomma alla ferrovia

e al cabotaggio, dallo sviluppo di una gestione ambientale delle attività industriali, agricole, turistiche alla realizzazione di un sistema dei rifiuti sempre più centrato sulla raccolta differenziata e sul riciclo dei materiali.

III.5 Federalismo fiscale e patto di stabilità interno

Importanti mutamenti nelle regole di finanziamento di regioni ed enti locali sono intervenuti negli ultimi anni. Una parte delle decisioni assunte sono già divenute operative come è il caso delle Province, altre avranno effetto a partire o dall'anno prossimo, come nel caso delle regioni a statuto ordinario, o a partire dal 2002, come nel caso delle amministrazioni comunali. Con questo insieme di provvedimenti, una parte rilevante delle spese di regioni, province e comuni trova il proprio finanziamento sia con tributi propri che con compartecipazioni al gettito di tributi erariali. Governo e Parlamento hanno assicurato al sistema delle autonomie prospettive di crescita delle loro entrate legate non più solo a decisioni discrezionali di bilancio, ma anche e soprattutto all'andamento dell'economia e al gettito di grandi tributi erariali.

Il mutamento delle regole di finanziamento avvenuto o in corso non si è ancora accompagnato in misura completa a corrispondenti assunzioni di responsabilità finanziaria da parte di tutte le amministrazioni o di tutti i livelli di governo. La costruzione di quadri di finanza pubblica per settore istituzionale in termini di contabilità nazionale non è agevole; tuttavia è possibile produrre alcune informazioni di sintesi sull'andamento di entrate e spese per il comparto delle amministrazioni locali. La tavola III.4 mostra che gli enti locali, sia per il 2001 che in prospettiva di più lungo periodo, si troveranno ad affrontare un andamento divergente tra crescita delle entrate e crescita delle spese legato alla bassa elasticità delle entrate proprie determinata dalla struttura dell'ICI e da una strutturale propensione alla espansione dei servizi. Tale espansione comporta un aumento dei costi totali, in particolare dei costi di personale. Il peggioramento dei saldi operativi del sistema comuni-province dipende, oltre che dalle grandezze rilevanti ai fini della contabilità nazionale (entrate da e uscite verso l'economia), anche dalla riduzione in atto dei trasferimenti destinati al sostegno degli investimenti. Tale non positivo andamento sarà alleviato, a partire dal 2002, dalla compartecipazione comunale al gettito dell'IRPEF che, con il suo collegamento all'andamento dell'economia, potrà compensare il rallentamento della

Tav. III.4 IL QUADRO FINANZIARIO DEGLI ENTI LOCALI 1999-2002 (mld.di lire)

	1999	2000	2001	2002
Spese correnti netto interessi	84,8	87,2	90,4	92,8
Entrate dall'economia	55,5	57,8	60,6	62,0
Saldo	-29,3	-29,4	-29,8	-30,8
Trasferimenti erariali (competenza)	26,9	25,5	25,4	25,3
Compartecipazione gettito IRPEF		0	0	10,4
Trasferimenti regionali (stime)	4,4	4,5	4,6	4,8
Saldo netto	2,0	0,6	0,2	-0,7

crescita dei trasferimenti erariali. Per il 2001 sembra però ineludibile prevedere un aumento dei trasferimenti erariali alle amministrazioni locali da accompagnarsi al riordino dei relativi criteri di riparto tra gli enti.

Per quanto riguarda le Regioni, occorre distinguere tra Regioni a statuto ordinario e Regioni e province a statuto speciale. Per queste ultime l'assetto finanziario è definito da tempo, è soddisfacente per i relativi governi, anche se non interamente soddisfacente sotto il profilo della loro partecipazione ai principi di solidarietà interregionale e dell'inadeguato completamento delle norme costituzionali in materia di trasferimento delle funzioni previste dagli statuti di autonomia.

Per quanto riguarda invece le Regioni a statuto ordinario, il riordino disposto dal d. leg.vo n. 56/2000 deve ritenersi adeguato per quanto attiene sia il trattamento delle regole di perequazione interregionale, sia la dinamica prospettica delle entrate legate all'IRAP e al gettito della compartecipazione IVA. Il sistema di federalismo fiscale a livello regionale è tuttavia condizionato – in modo negativo – dalle regole di decisione e gestione della spesa sanitaria sia a livello nazionale che a livello regionale. L'interazione tra programmazione finanziaria – la scelta allocativa sulla quantità delle risorse da destinare alla tutela pubblica della salute – e attività di produzione dei servizi pubblici o di acquisto di beni prodotti dal sistema produttivo privato è oggi incompleta e lacunosa. Le decisioni di bilancio, ivi incluso l'aumento del Fondo sanitario nazionale determinato dalla legge di assestamento del bilancio per il 1999 e dalla legge finanziaria per il 2000, si sono rivelate inadeguate rispetto alla pressione esercitata dagli ordinatori di spesa e dalla programmazione regionale. La spesa sanitaria è quindi cresciuta in questi ultimi anni a un tasso superiore ai valori obiettivo fissati dalle decisioni assunte in sede di programmazione finanziaria nazionale e di piano sanitario nazionale. Così continuando, il meccanismo di finanziamento disegnato dal d. leg.vo n. 56/2000 potrebbe essere destinato all'insuccesso.

Le indicazioni dell'art. 28 della legge n. 448/98, istitutivo del patto di stabilità interno, sono state parzialmente disattese. Le regole per attuare il patto di stabilità interno e per rimuovere la discrasia tra programmazione e risultati in materia di spesa sanitaria saranno oggetto di particolare attenzione.

III.6 Il bilancio programmatico dello stato

Allo stato attuale delle conoscenze e salvo le modifiche e integrazioni che risulteranno necessarie, il saldo netto da finanziare risulta di 74.800 miliardi, in riduzione rispetto al valore risultante dalla legge di bilancio per il 2000. Il bilancio programmatico dello stato sarà presentato nella "nota di aggiornamento" di cui al precedente paragrafo III.4.

Nello schema di bilancio a legislazione vigente compare, per il 2001, l'importo della quota statale del Fondo sanitario nazionale (56.400 miliardi) che concorrerà, per la parte relativa alle Regioni a statuto ordinario, a definire il complesso dei trasferimenti che devono essere sostituiti dalle nuove fonti di entrata (compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, addizionale regionale all'IRPEF e compartecipazione regionale sull'accisa sulle benzine) in attuazione del d. l.vo n. 56/2000 (federalismo fiscale). Tale importo è coerente con la previsione di spesa sanitaria indicata, per il 2001, nella III.1 che include l'eccedenza di spesa sanitaria rispetto ai livelli essenziali ed uniformi coerenti con il Piano Sanitario nazionale.

SCENARI SULL'EVOLUZIONE DELLA SPESA PENSIONISTICA

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995 (Riforma del sistema pensionistico), di seguito si illustra l'andamento tendenziale di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

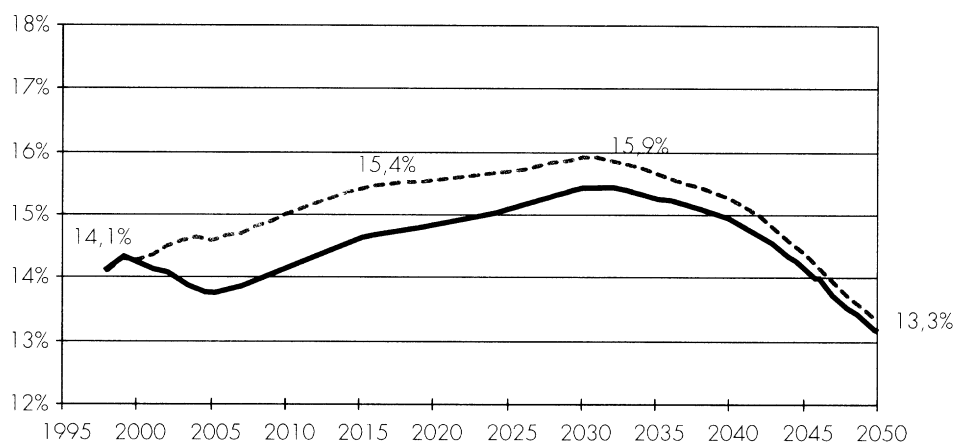
La "previsione '2000" del sistema pensionistico obbligatorio conferma le ipotesi demografiche dello scenario centrale Istat ed un quadro macroeconomico sostanzialmente in linea con quello impiegato nella precedente elaborazione (Ministero del Tesoro-RGS, 1999). In particolare, la dinamica endogena del PIL risulta confermata ad un livello di poco inferiore all'1,5% medio annuo nell'intero periodo di previsione. Analogamente, sono state confermate le ipotesi sulla produttività per occupato che si attesta attorno all'1,8% medio annuo (2% dal 2025 e gradualmente crescente negli anni precedenti).

Al fine di cogliere gli andamenti di lungo periodo dei fattori che condizionano gli equilibri strutturali del sistema pensionistico (quali le trasformazioni demografiche, la modificazione della struttura dei tassi di attività e di occupazione, la dinamica di lungo periodo della produttività), per il periodo 2001-2004, si è assunto, in coerenza con la scelta già operata nella previsione '99, un tasso di crescita del PIL pari al 2% sostanzialmente in linea con l'andamento medio degli ultimi 20 anni.

La curva in grassetto evidenzia il risultato della previsione. Il rapporto fra spesa pensionistica e PIL presenta una rapida crescita nei primi 17 anni del periodo di previsione dove fa registrare un incremento di oltre un punto percentuale di PIL passando dal 14,1% del 1998 al 15,4% del 2015. La crescita prosegue nei 16 anni successivi ad un ritmo più contenuto fino a raggiungere il punto di massimo, pari a 15,9%, nel 2031. Dopodiché decresce rapidamente attestandosi al 13,3% nel 2050.

La dinamica iniziale, fatta eccezione per il primo quinquennio, è dovuta quasi esclusivamente ad un aumento del numero di pensioni in presenza di una sostanziale invarianza del rapporto fra pensione media e produttività. Tale fattore decresce nella parte centrale del periodo di previsione per effetto dell'introduzione graduale del sistema di calcolo contributivo (regime misto) provocando un rallentamento della crescita della spesa pensionistica. Nell'ultima fase, il rapporto spesa per pensioni/PIL cala rapidamente. Ciò è dovuto al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo in presenza di un rallentamento, prima, e di una inversione di tendenza, poi, del rapporto fra numero di pensioni e numero

ANDAMENTO DELLA SPESA PENSIONISTICA IN RAPPORTO AL PIL



di occupati. Quest'ultimo fenomeno consegue alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom.

La curva tratteggiata indica, invece, l'andamento del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, qualora si scontino, mantenendo la coerenza interna delle ipotesi strutturali sottostanti la previsione, le politiche programmate in termini di crescita occupazionale e di andamento della produttività inglobate nel presente DPEF per il periodo 2001-2004 e la conseguente maggior crescita.

LA POLITICA TRIBUTARIA DI LEGISLATURA

La politica tributaria realizzata nel periodo 1996 – 2000 ha concorso in misura determinante al risanamento dei conti pubblici del Paese nell'ambito di un incisivo ed esteso processo di riforma del sistema tributario nel suo complesso. Essa è stata scandita da tre fasi:

- a) biennio 1996-1997: progettazione ed attuazione della riforma fiscale in concomitanza ad interventi di incremento del prelievo fiscale, salvaguardando le fasce più deboli della popolazione, al fine di garantire l'ingresso immediato nella Unione monetaria;
- b) biennio 1998-1999: entrata a regime degli interventi di riforma, consolidamento degli stessi, riduzione della pressione fiscale, compatibilmente con il rispetto degli impegni assunti con il Patto di stabilità, e primi effetti della riforma che consentono il recupero di base imponibile;
- c) anno 2000: inversione di tendenza della politica tributaria, caratterizzata dalla legge finanziaria per il 2000 che adotta politiche di sgravio fiscale per i contribuenti consentite dal maggior gettito realizzato nel 1999 rispetto alle previsioni indotte dal recupero di base imponibile.

La riforma ha riguardato l'ordinamento tributario e contributivo ed ha coinvolto sia la struttura giuridica che la funzionalità delle strutture operative, nell'ambito dei vincoli imposti dalla politica di risanamento finanziario.

Razionalizzazione, semplificazione e neutralità del prelievo fiscale sono i tre obiettivi che meglio sintetizzano le linee strategiche dell'intervento attuato. I principali interventi hanno riguardato la tassazione delle attività produttive, in particolare con l'introduzione della DIT (dual income tax) e dell'IRAP e la soppressione di ben sette tributi e contributi (ILOR, ICIAP e tasse di concessione comunale, imposta sul patrimonio netto, tassa di concessione governativa sulla partita IVA, contributi sanitari e "tassa sulla salute").

E' opportuno subito sottolineare che, attraverso la DIT, è stato incorporato nella legislazione vigente (e non nelle promesse di riforma o negli impegni politici per le leggi di bilancio future) un meccanismo di riduzione del carico fiscale medio sugli utili la cui entità complessiva è certa (dal 37 al 27 per cento) e la rapidità con cui la si raggiunge dipende dal comportamento dell'imprenditore. Infatti, la DIT si fonda su un meccanismo incrementale che opera a progressiva riduzione del carico impositivo effettivo sugli utili. In tal modo si è voluto garantire un effetto di incentivo immediato a favore della patrimonializzazione delle imprese, lasciando decrescere il carico fiscale medio con gradualità nei prossimi anni, in sintonia con le esigenze della politica di bilancio dettate dal patto di stabilità dell'Unione Europea. L'effetto della DIT è comunque apprezzabile con immediatezza per le nuove iniziative produttive.

Con l'IRAP si è prodotta una notevole semplificazione del sistema impositivo, annullando le inefficienti e inique distorsioni nelle scelte degli operatori provocate dai tributi e contributi aboliti, è stato avviato il decentramento fiscale (l'IRAP è un tributo regionale), è stato ridotto, sia

pure limitatamente, il costo del lavoro, soprattutto per i settori non fiscalizzati, ed è stato riequilibrato il carico impositivo tra settori produttivi.

La combinazione dei due interventi ha ridotto il carico impositivo delle imprese, rafforzando, per questa via, il grado di competitività del sistema produttivo nazionale.

Interventi di razionalizzazione sono stati poi compiuti su tutta la struttura del prelievo tributario. Tra i principali si rammentano: a) gli interventi relativi alla tassazione sui redditi da capitale e sulle attività finanziarie, con cui sono state ridotte a due le aliquote esistenti (12,5% e 27%), nonché la riforma della tassazione della previdenza integrativa e delle polizze vita che pone in essere le condizioni, dal punto di vista tributario, per lo sviluppo della previdenza complementare armonizzando i criteri di tassazione e fornendo incentivi al risparmio finalizzato alla previdenza; b) l'attuazione sostanziale delle direttive comunitarie in materia di IVA, sia mediante la riduzione a tre delle aliquote impositive, sia attraverso la modifica del regime di detraibilità e dei cosiddetti regimi speciali; c) l'armonizzazione delle basi imponibili dei redditi da lavoro dipendente a fini tributari e previdenziali, volta alla semplificazione del sistema; d) l'abolizione dell'imposta sullo spettacolo e la razionalizzazione della tassazione su giochi e le scommesse.

Un ulteriore capitolo della riforma ha riguardato lo sviluppo della tassazione ambientale tesa a disincentivare l'utilizzo di prodotti che producono emissioni nocive all'ambiente, in coerenza con gli impegni di Kyoto. Si rammenta l'introduzione dell'imposta sull'emissione di sostanze quali SO₂ e NO_x, nonché la rimodulazione delle accise sugli olii minerali caratterizzata da una penalizzazione relativa dei prodotti più inquinanti dal punto di vista dell'emissione di CO₂ (la cosiddetta carbon tax). Quest'ultimo intervento, graduato nel tempo e ed effettuato a parità di gettito in quanto i maggiori introiti sono destinati a finanziare sgravi degli oneri contributivi, risulta sospeso nell'anno 2000 per via dello forte rialzo del prezzo del petrolio.

Particolarmente rilevanti sono gli interventi attuati per l'ammodernamento dell'intero sistema di gestione dei tributi. Le principali innovazioni possono essere così riassunte: a) introduzione del versamento unificato dei prelievi tributari e contributivi, con la possibilità di compensazione dei debiti e dei crediti di imposta (intervento che ha risolto strutturalmente una delle storture più negative del sistema preesistente, quale l'accumulo di richieste di rimborsi che venivano smaltite con enorme ritardo rispetto al momento di formazione); b) l'introduzione della dichiarazione unificata presentata per via telematica mediante intermediari (CAAF, professionisti abilitati) o, da quest'anno, direttamente dal contribuente; c) la modifica del sistema sanzionatorio, volto a ridurre il carattere vessatorio del sistema preesistente, e l'introduzione dell'accertamento con adesione; d) lo sviluppo e la realizzazione degli sudi di settore, al fine di recuperare un rapporto costruttivo e leale con l'enorme platea del lavoro autonomo.

La riforma è stata indirizzata, inoltre, verso il superamento del modello di finanza derivata che contraddistingueva i rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali, con una politica di decentramento fiscale (si è già rammentata l'introduzione dell'IRAP) che vedrà piena attuazione, per regioni e comuni, nel prossimo biennio.

Infine, in questo quadriennio, sono stati assicurati interventi fiscali di carattere congiunturale per sostenere l'attività economica e la crescita dell'economia. Si citano, al riguardo, gli incentivi per la "rottamazione degli autoveicoli", per le ristrutturazioni edilizie, per gli investimenti delle imprese, nonché, quale intervento volto alla creazione di occupazione stabile nel Mezzogiorno, il credito di imposta per i neo-assunti.

I risultati della riforma sono stati tali da far conseguire, già dal 1999, un gettito superiore alle previsioni, tale da non poter dipendere dall'andamento del ciclo economico. La modifica del comportamento dei contribuenti, che determina una emersione di base imponibile, è in atto e si auspica il consolidamento di questa tendenza anche per l'anno 2000.

I risultati ottenuti nel 1999 hanno consentito il sostanziale rispetto del "Patto" stipulato nel dicembre '98, in base al quale si doveva operare prioritariamente "sulla riduzione dell'ali-

quota del secondo scaglione dell'Irpef e sulle detrazioni sul lavoro (...) facendo ricorso al recupero dell'evasione". In effetti con la finanziaria approvata lo scorso anno per l'anno 2000 (vedi box) sono stati realizzati sgravi IRPEF di carattere permanente dell'ordine di circa 7.000 miliardi a regime, effettuati interventi di riduzione di alcune imposte indirette (Registro, Bollo, Invim, imposta di successione), finanziati interventi già programmati a favore delle imprese (la cosiddetta super-dit).

Vi sono oggi le condizioni per confermare questa tendenza ed aprire un nuovo ciclo nel segno delle politiche tributarie, entro i vincoli e le compatibilità dettate dal rispetto degli obiettivi di bilancio coerenti con il Patto di stabilità.

PRINCIPALI INTERVENTI PREVISTI NELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1999, N. 488 (MANOVRA 2000)

TRIBUTO	DESCRIZIONE SINTETICA DELL'INTERVENTO	EFFETTI FINANZIARI A REGIME (MILIARDI DI LIRE)
IRPEF	Aumento deduzione abitazione principale da 1,1 a 1,8 milioni	-750
	Aumento detrazione per affittuari (640 mila lire fino a 30 milioni e 320 mila lire fino a 60 milioni)	-340
	Riduzione aliquota Irpef 2° scaglione dal 26,5 al 25,5%	-2.815
	Aumento detrazioni figli a carico (da 336 mila lire del 1999 a 552 mila lire nel 2002; e ulteriori 240 mila lire per figli con meno di tre anni)	-2.940
	Aumento detrazioni 1° scaglione di reddito	-360
	Aumento detrazioni per pensionati	-435
	Detrazioni per particolari contribuenti e aumento di alcune detrazioni esistenti	-357
	TOTALE	-7.997
IRPEG	Accelerazione della DIT (super dit)	-1.500
Altre	Riduzione imposta di registro per acquisto abitazioni (dal 4 al 3%, e dall'8 al 7%)	-530
	Riduzione imposta di registro per conferimenti in azienda	-113
	Riduzione Invim (-25% per trasferimenti di abitazioni)	-154
	TOTALE	-797
Effetti manovra a regime -10.500 miliardi circa		

I PIANI DI PRIVATIZZAZIONE

Molti progressi sono stati fatti nell'area delle privatizzazioni con operazioni di dismissioni da parte del Tesoro pari a circa 122 mila miliardi di lire dal 1994 ad oggi; nel solo 1999, sono stati incassati 36 mila miliardi di lire vale a dire circa l'1,7 per cento del PIL.

Il risultato raggiunto nel 1999 è particolarmente positivo in quanto è pari a più del doppio dell'obiettivo indicato nel Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 2000-2003, che per il 1999 prevedeva introiti per circa 15 mila miliardi di lire.

Così come previsto dalla Relazione Previsionale e Programmatica per il 2000, nel corso del mese di ottobre 1999, il Tesoro ha realizzato la dismissione di una prima tranche (pari al 31,7% del capitale sociale) dell'ENEL, la maggiore utility elettrica italiana, attraverso un'offerta azionaria globale, con un incasso lordo pari a circa 32 mila miliardi di lire: tale operazione da sola rappresenta l'1,5% del PIL italiano per il 1999. Nel corso del mese di dicembre del 1999 il Tesoro ha concluso la di-

smissione del 100% del capitale sociale del Mediocredito Centrale, istituzione finanziaria, attraverso trattativa diretta, con un incasso lordo pari a circa 3.944 miliardi di lire. Acquirente è risultata la Banca di Roma, a sua volta oggetto di privatizzazione, parte dell'IRI nel 1997.

Infine, nel corso dello stesso mese di dicembre il Tesoro ha aderito con la totalità della propria partecipazione (pari all'1,19%) in UNIM, la società nata dalla scissione del patrimonio immobiliare dell'INA, all'offerta pubblica di acquisto volontaria promossa da Milano Centrale su UNIM. Gli introiti lordi, sono risultati pari a circa Lit 42 miliardi.

Nel corso del primo semestre del 2000, il Tesoro ha completato la cessione, attraverso trattativa diretta della propria partecipazione pari al 53,23% nel CIS (Credito Industriale Sardo) per un importo pari a circa Lit 42,5 mld. Acquirente è risultata Banca Intesa.

Il programma di privatizzazioni realizzato dal Governo italiano ha certamente svolto un ruolo importante per lo sviluppo del mercato finanziario e dell'economia del nostro Paese, favorendo, grazie agli effetti positivi sul debito pubblico, l'ingresso dell'Italia nella Unione Economica e Monetaria. Va infatti ricordato che i proventi netti delle privatizzazioni vengono accantonati nel "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato" per essere poi destinati al rimborso dei titoli in scadenza o al riacquisto dei titoli in circolazione, incidendo in tale modo sullo stock del debito.

Fra il 1994 e il 1999 sono stati complessivamente riacquistati e rimborsati sul mercato titoli di stato per un ammontare nominale complessivo pari a circa 102mila miliardi di lire.

Lo sviluppo della domanda da parte di risparmiatori in cerca di forme alternative di investimento ed il maggiore ruolo di investitori istituzionali, quali i fondi comuni e i fondi pensione, la definizione di un quadro normativo più efficace per le società quotate, più trasparente e meglio in grado di tutelare i soci di minoranza, l'implementazione della nuova normativa in tema di diritto societario, l'istituzione di specifiche Autorità in settori in via di liberalizzazione, sono tutti elementi di un unico progetto di modernizzazione del sistema economico e finanziario del Paese. Il Governo italiano intende portare avanti e concludere nell'arco dei prossimi anni il programma di privatizzazioni avviato nei primi anni 90.

Nelle proprie previsioni il Governo ha assunto che i proventi delle privatizzazioni ammonteranno, nel biennio 2000 - 2001, a circa Lit 65.000 miliardi, complessivamente pari a circa il 2,8% del PIL (l'1% nel 2000 e l'1,8% nel 2001). Ciò contribuirà a conferire ulteriormente al rapporto debito/PIL il profilo decrescente auspicato dagli accordi di Maastricht: tale rapporto è infatti passato dal 123,8% nel 1994 al 114,9% nel 1999 ed è previsto scendere a circa il 112% alla fine di quest'anno e al 100% nel 2003.

Una parte cospicua dei proventi relativi alle aggiudicazioni delle licenze di telefonia mobile di terza generazione (UMTS), il dividendo relativo all'utile del '99 dell'IRI (circa Lit 6.864 mld) all'azionista unico Tesoro, gli introiti relativi alla cessione delle quote residue detenute dal Tesoro in Telecom Italia, Banco di Napoli, INA, BNL, San Paolo-IMI e, qualora le condizioni di mercato lo consentissero, la dismissione di un ulteriore tranche dell'ENEL, attraverso un offerta pubblica di vendita, faranno parte degli introiti da privatizzazioni previsti dal Governo.

Inoltre, il programma di privatizzazioni del Governo comprende anche quelle relative al patrimonio immobiliare pubblico. Le ragioni fondamentali per la privatiz-

zazione del patrimonio immobiliare sono da un lato la necessità di conseguire una diminuzione del debito pubblico per poter rientrare nei limiti imposti dai criteri di Maastricht, e dall'altro la difficoltà e onerosità della gestione dei beni immobiliari da parte del settore pubblico⁽¹⁾. I programmi di privatizzazione del patrimonio immobiliare sono divisi in due gruppi: i programmi dello Stato e i programmi degli enti previdenziali pubblici⁽²⁾, e verranno realizzati sia tramite alienazione diretta, sia in programmi che ne prevedono la valorizzazione, sia tramite il conferimento a fondi immobiliari.

Le entrate totali attese dalla realizzazione dei diversi programmi di alienazione ammontano per quest'anno a circa 4000 miliardi di lire.

Ai ricavi delle privatizzazioni si aggiungeranno anche i proventi derivanti dalla liquidazione dell'IRI

Le privatizzazioni del gruppo IRI

In coerenza con il mandato ricevuto dal Governo, l'IRI – controllata al 100% dal Governo Italiano – ha proseguito nel corso del 1999 la propria azione di cessione delle aziende controllate dovendo cessare la propria attività il 30 giugno del 2000.

Dalla data di trasformazione in società per azioni, avvenuta nel luglio 1992, IRI e le aziende del gruppo hanno realizzato una importante cessione di attività (partecipazioni e cespiti): al 30 giugno 2000, infatti, il Gruppo ha ceduto - in lire correnti - risorse per circa 105.200 miliardi di lire, dei quali circa 89.800 miliardi di lire relativi a cessioni di quote di controllo che hanno comportato l'uscita dal Gruppo di circa 600 aziende; ulteriori circa 15.000 miliardi di lire⁽³⁾ sono stati incassati a fronte della cessione di quote di minoranza (circa 13.200 miliardi di lire) e di immobili e cespiti (circa 1.800 miliardi di lire).

L'attività di privatizzazione del Gruppo IRI ha determinato, nell'arco di circa sette anni, il completo disimpegno dal settore delle telecomunicazioni (STET/Telecom e SEAT), da quello bancario (Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano e Banca di Roma), da quello siderurgico (Ilva Laminati Piani e Acciai Speciali Terni), da quello delle infrastrutture (Gruppo Autostrade e Aeroporti di Roma), da quello della difesa (Finmeccanica), nonché da quello alimentare, della ristorazione e della grande distribuzione (gruppo SME), delle costruzioni civili (Italstrade e Condotte), dell'impiantistica industriale (Italimpianti), delle linee di comunicazioni marittima di linea (Italia di Navigazione e Lloyd Triestino), dell'agricoltura (Maccaresse) ed altri minori.

Tra la fine del 1999 e i primi sei mesi del 2000, l'attività dell'IRI si è concentrata in operazioni di dismissione e ristrutturazione di alcune importanti partecipate. Tra esse, le principali hanno riguardato la privatizzazione di Autostrade, attraverso la costituzione di un nucleo stabile di azionisti a cui è stata ceduta una quota del 30% della società, e la cessione della restante quota in possesso dell'IRI sul mercato, attraverso un'offerta secondaria; la privatizzazione di Finmeccanica, attraverso un'offerta in borsa per un controvalore di circa Lit 9.600 mld (escludendo l'esercizio dell'opzione greenshoe), e un contemporaneo aumento di capitale di Lit 1.700 mld, previsto nel piano di riassetto del gruppo manifatturiero, predisposto dall'IRI nel 1997; la privatizzazione di Aeroporti di Roma, secondo le modalità attuative indicate dal DPCM del 25 febbraio 1999, attraverso la cessione in blocco della quota maggioritaria dete-

nuta dall'IRI, in seguito alla cessione di una quota del 3,0% agli Enti Territoriali (Regione Lazio, Provincia e Comune di Roma, Comune di Fiumicino?), alla cordata Consorzio Leonardo, composta da Gemina, Falck, Compagnia Italtroli e Impregilo; il proseguimento del riassetto del comparto cabotiero attraverso la cessione a Mediobanca di una quota del 15% del capitale di Tirrenia; la prima tranche dell'aumento di capitale di Fincantieri per Lit 450 miliardi, sottoscritto anche da investitori finanziari privati che hanno conseguentemente acquisito una quota pari al 17% del capitale della società.

Le operazioni gestite dal Gruppo ENI

Anche il Gruppo ENI ha portato avanti un importante processo di cessione di aziende non strettamente legate al core business della società. Il processo si è sostanzialmente concluso nel dicembre 1998.

Il volume complessivo delle cessioni realizzate dal Gruppo ENI dal luglio 1992 al 31 dicembre 1998 risulta pari a circa 8.106 miliardi di lire e il valore dei debiti finanziari trasferiti pari a circa 2.527 miliardi di lire. L'effetto finanziario complessivo è risultato, pertanto, pari a circa 10.633 miliardi di lire.

⁽¹⁾ I dati più recenti mostrano che il patrimonio immobiliare degli enti previdenziali rende meno dell'uno per cento.

⁽²⁾ Gli enti partecipanti ai processi di alienazione sono: INPS, INPDAP, INAIL, IPSEMA, IPOST, ENPALS, INPDAI, ENPAF.

⁽³⁾ Al 31 dicembre 1999, non è ancora disponibile il dato aggiornato al 30 giugno 2000.

IV. LINEE DI INTERVENTO STRUTTURALE

In un contesto internazionale segnato dalla caduta delle barriere commerciali e finanziarie e dall'irrompere delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, autorevolezza e benessere di un paese dipendano in modo sempre più evidente dalla capacità di competere sul piano economico e, più in particolare, dall'essere in grado di sfruttare nella maniera migliore le opportunità offerte dai processi di innovazione oggi in atto.

E tra questi processi va considerato anche l'emergere, sempre più definito, delle politiche della "sostenibilità" – e cioè della salvaguardia della salute e dell'ambiente, dell'energia, della riqualificazione delle città, del rilancio dell'agricoltura – come terreno straordinariamente efficace per coniugare al miglioramento della qualità della vita lo sviluppo dell'occupazione, reale opportunità di crescita per il Paese. Di tutto ciò si deve tenere conto nel disegnare le linee prioritarie di intervento per i prossimi anni.

Negli anni e decenni passati – sicuramente per un arco temporale troppo esteso – la posizione concorrenziale dell'Italia si è fondata in misura nient'affatto secondaria su profonde distorsioni nel funzionamento del nostro sistema economico e, segnatamente, su un utilizzo malsano delle risorse del bilancio pubblico e su un ricorso frequente alle svalutazioni del cambio; riflesso inevitabile, quest'ultimo, di un andamento dei costi e dei prezzi interni del tutto fuori linea rispetto ai comportamenti dei nostri maggiori partner.

Con l'ingresso nell'Europa della moneta unica e del Patto di stabilità e crescita, il nostro Paese, da un lato, si è privato di strumenti di flessibilità nella gestione della politica economica, quali il tasso di cambio o l'uso più discrezionale del bilancio pubblico; dall'altro, proprio grazie all'impegno profuso nel percorso di avvicinamento all'Euro, l'Italia ha potuto mostrare conti pubblici sempre più in ordine, stabilità monetaria, surplus consistenti della bilancia commerciale.

Oggi, pertanto, il quadro in cui si muove l'economia italiana è radicalmente cambiato. Si tratta di un quadro in cui i valori della stabilità economica e monetaria sono acquisiti, con tutti i vantaggi che ne conseguono in termini di tassi d'interesse più bassi, maggiori certezze per gli investitori, attese più serene e ottimistiche legate alla fine del lungo periodo dell'aggiustamento e dei tagli di bilancio. Ma si tratta anche di un quadro in cui, più severamente che in passato, le perdite di competitività rischiano di tradursi rapidamente in rallentamento dello sviluppo e in cadute del reddito e dell'occupazione.

Come è noto, la competitività di un paese dipenda da una serie molto ampia di fattori, alcuni attinenti all'ambiente normativo e regolamentare entro il quale si muovono le imprese e più direttamente governabili dalle autorità politiche, altri invece solo in minima parte controllabili, come le condizioni macroeconomiche che, in un'economia globalizzata e aperta, sono in larga misura date e dalle percezioni dei mercati valutari e finanziari. Per quanto direttamente lo riguarda, il Governo intende favorire lo sviluppo e la ripresa dell'occupazione con alcune azioni di carattere strutturale, destinate a incidere in modo duraturo sulla competitività del sistema produttivo.

Fra gli interventi delineati nel presente capitolo, cinque riguardano le infrastrutture fisiche, umane, giuridiche, sociali e politiche dalle quali dipende, in misura rilevante, la capacità delle imprese di competere. Lo sviluppo di un efficiente sistema di mobilità rappresenta un fattore di competitività primario in un paese caratterizzato, come il nostro, da un contesto territoriale fortemente antropizzato e morfologicamen-

te difficile. Un diritto societario per le società non quotate capace di rimuovere quelle incertezze normative e quegli oneri e fattori distorsivi che frenano la nascita e la crescita delle imprese può rivelarsi un importante fattore di sviluppo dell'imprenditorialità e della capacità innovativa delle imprese. Un mercato del lavoro più fluido e, al tempo stesso, un sistema efficiente di protezione dei soggetti più deboli possono contribuire ad accompagnare i processi di trasformazione dell'economia e della società. Alcune scelte di politica commerciale possono significativamente intensificare l'internazionalizzazione del processo produttivo italiano.

Di fianco alle azioni direttamente mirate allo sviluppo e al mercato del lavoro, il Governo ritiene cruciale realizzare uno sforzo straordinario per accelerare e facilitare l'ingresso del sistema italiano nella *new economy*. A tale proposito ha costruito un vero e proprio Piano d'azione varato e presentato in due *tranches*, il 16 ed il 23 giugno 2000. La premessa del Piano d'azione è che le tendenze allo sviluppo e all'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) sono largamente spontanee e comunque garantite dal mercato. Partendo da questa premessa, il Governo intende accelerare i processi in atto, facilitando l'investimento privato e la diffusione delle *best practices* e investendo direttamente risorse dove necessario, nella scuola e nell'università con meccanismi flessibili e leggeri. Il metodo dell'intervento non è dunque quello della spesa pubblica, ma si basa sulla promozione, sul coordinamento e, dove necessario, sul co-finanziamento. Lo sforzo maggiore avviene nel campo della formazione del capitale umano, attraverso una modifica nei rapporti tra università, industria, territorio e distretti, attraverso la promozione di portali locali, di centri multimediali aperti anche fuori orario, attraverso il ri-indirizzo della formazione privata, attraverso un intervento mirato sull'Università e la scuola. Il tutto con obiettivi e tempi definiti.

Com'è ovvio, le linee di intervento appena indicate segnalano alcune priorità ma non esauriscono l'azione di Governo né si sostituiscono alle priorità indicate, nel corso di questa legislatura, nelle precedenti edizioni di questo *Documento* e rispetto alle quali il lavoro è in corso.

Di questa azione, una componente significativa è data, come si è detto, dalla politica della sostenibilità. In questa sede ci si limita a sintetizzarne, in continuità con il *Documento 2000-2003*, i tre ambiti principali per i quali sarebbe opportuno rafforzare la dotazione finanziaria e definire sempre meglio gli indirizzi: ambiente, città, energia, agricoltura e sviluppo rurale. Si tratta di capitoli per i quali i Governi di questa legislatura hanno già operato un salto di qualità in fatto di investimenti e di interventi di pianificazione e a ciò bisogna dare continuità. Il Governo intende rafforzare il suo impegno in direzione della sostenibilità ambientale dello sviluppo presentando in tempi brevi il nuovo Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile.

“La promozione di uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e l'elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo” figurano nel Trattato di Amsterdam tra gli obiettivi dell'Unione europea e i compiti della Comunità. In tal modo la tematica ambientale ha assunto valore primario, con carattere di assoluta trasversalità nei diversi settori di investimento e la sostenibilità dello sviluppo si è imposta come l'autentica sfida delle moderne economie di mercato. E proprio alle priorità, indicate dal Consiglio dell'Unione lo scorso 30 marzo, si ispireranno le specifiche linee dell'azione governativa: dalla lotta per la riduzione degli inquinanti in atmosfera, in particolare nelle città, al controllo del ciclo delle acque (dalla captazione alla distribuzione, alla distribuzione, al riciclo), alla gestione

dei rifiuti, alla difesa della diversità. Si tratta, per di più, di azioni per le quali sono già stati predisposti progetti immediatamente cantierabili. Per il nostro Paese, poi, particolare impegno richiede la questione della difesa del suolo (per la struttura geologica corrugata e per gli insediamenti a rischio dovuti allo scempio urbanistico).

Ma il tema del governo del territorio apre il capitolo della lotta all'abusivismo edilizio e del risanamento urbano che, in particolare, può coniugare il restauro dei centri storici con la domanda di abitazioni da parte dei ceti sociali più deboli, degli extra-comunitari, ma immaginando anche un ambiente più vivibile e solidale anche con le altre specie viventi.

Quanto alla politica del risparmio energetico e del decollo delle fonti energetiche pulite e rinnovabili, si tratta di intervenire in uno dei punti caldi che generano inflazione, mentre sono mature le tecnologie per azioni che, con minimi incentivi e razionalizzazioni, possono incidere in modo significativo sulla bolletta petrolifera. In ogni caso, si tratta di adempiere, mediante questi interventi, agli impegni di riduzione degli inquinanti in atmosfera, solennemente sottoscritti dal nostro Paese con il Protocollo di Kyoto.

Il sistema agro-alimentare e forestale sta vivendo, in questi anni, una svolta all'insegna di un'attenzione ai temi dello sviluppo sostenibile, della qualità della vita, di una nuova occupazione e di un rinnovato patto tra agricoltura e società. Il Governo ha definito le linee di un programma per la sicurezza alimentare, l'integrazione tra economia ed ecologia, l'allineamento dei costi di produzione e burocratico-amministrativi a quelli, più vantaggiosi, prevalenti nell'Unione europea. I parametri di riferimento per il settore agricolo, agro-alimentare, forestale e della pesca sono: (a) la migliore sostenibilità ambientale, (b) la salvaguardia e lo sviluppo dell'occupazione (privilegiando le attività *labour intensive* e sviluppando innovative attività di formazione), (c) la sicurezza alimentare, la tutela del consumatore e della biodiversità, il benessere animale orientati alla qualità e alla tipicità delle produzioni e che puntano al miglioramento della capacità concorrenziale delle imprese agro-alimentari attraverso una strategia alternativa alle politiche alimentari globali di natura quantitativa. Per il raggiungimento degli obiettivi e l'attuazione dei relativi strumenti occorrerà, in sede comunitaria, svolgere un'azione forte finalizzata ad incidere sui meccanismi di messa a punto della politica agricola comune. In particolare, sarà necessario intervenire (a) affinché si possa conseguire il riequilibrio tra le produzioni mediterranee e quelle continentali e (b) perché le riforme delle varie O.c.m., che riguardano particolarmente le produzioni mediterranee, siano attuate tenendo fermo il principio dell'invarianza del reddito degli agricoltori. Le linee specifiche di programmazione per i prossimi anni sono approfondite nel *Documento di programmazione agricola, agro-alimentare e forestale* previsto dall'art. 2 della l. 499/1999 di cui il presente *Documento* condivide gli indirizzi, naturalmente nei limiti in cui gli equilibri della finanza pubblica lo consentano.

Fra le linee di intervento già oggetto dell'azione del Governo meritano di essere ricordati i temi della giustizia e della sicurezza interna ed esterna. Per quanto riguarda il primo punto, obiettivo prioritario dell'azione di governo è quello di conferire efficienza ed incisività all'amministrazione della giustizia per dare pieno corso, sia alle riforme di carattere strutturale recentemente intervenute sia ai progetti di riforma presentati alle Camere tanto in materia penale quanto in materia civile. Si pongono come obiettivi primari, nel contesto e nei limiti delle priorità generali del Governo e delle risorse disponibili: il completamento degli organici del personale di magistratura e amministrativo, lo sviluppo dei programmi di informatizzazione dell'amministrazione,

nuovi programmi di edilizia giudiziaria necessari a soddisfare esigenze strutturali di efficienza e di adeguamento degli uffici giudiziari. Uno sforzo particolare sarà fatto in direzione di maggiori dotazioni finanziarie da destinare all'amministrazione penitenziaria sia con nuovi programmi di edilizia penitenziaria che consentano di migliorare le condizioni di vita nelle carceri, sia con adeguamenti di organici e riqualificazione del personale, sia rafforzando le attività di reinserimento e recupero, sia potenziando sistemi differenziati ed alternativi di sanzione.

Per quanto riguarda, invece, il secondo punto, il potenziamento, l'ammodernamento e la riqualificazione delle amministrazioni che operano nei settori della sicurezza e della difesa, anche con riferimento alle scelte operate in ambito europeo, il riconoscimento delle specificità e gravosità dei compiti affidati al personale che vi opera dovranno essere considerati come un "investimento strategico". Nell'ambito della sicurezza interna, l'obiettivo prioritario di accrescere la capacità di risposta tanto alla criminalità organizzata quanto a quella diffusa, sarà perseguito attraverso la dotazione di mezzi e tecnologie moderne, un'adeguata incentivazione della capacità di intervento e di controllo sul territorio, la formazione del personale, il sostegno al riordino delle forze di polizia che sarà attuato con i decreti delegati di prossima emanazione. Particolare attenzione sarà prestata alle azioni di contrasto all'immigrazione clandestina e alla realizzazione di politiche di integrazione verso l'immigrazione legale e controllata. Nel settore difesa, viene poi confermata la scelta per una ordinata e proficua transizione verso il nuovo sistema delle Forze armate interamente professionali. Occorre, inoltre, valutare le conseguenze che tale processo di trasformazione comporta nella condizione del personale militare, che rivela tutte le sue peculiarità.

IV.1 Un efficiente sistema di mobilità

In campo infrastrutturale il Governo ha già inteso segnalare il proprio impegno indicando, in modo non esaustivo, la natura prioritaria di alcune grandi opere distribuite sul territorio nazionale ed in grado di rendere l'offerta del sistema stradale più aderente alle diverse esigenze della struttura produttiva, ed in particolare di contribuire a colmare il deficit infrastrutturale che nel Mezzogiorno aggrava i costi per le imprese e disincentiva i nuovi insediamenti produttivi. Si tratta, in tutti i casi, di opere per la cui rapida realizzazione si rende necessario un impegno straordinario del Governo. In alcuni casi (fra cui ad esempio, il passante di Mestre), il mancato accordo fra le comunità locali ha portato, su iniziativa delle comunità stesse, ad un diretto intervento del Ministero dei lavori pubblici. In altri casi (fra cui, la Variante di valico, la strada statale 106 Jonica e la Carlo Felice in Sardegna), l'intervento infrastrutturale è reso problematico dalla presenza di rilevanti problemi di origine tecnica. In altri casi ancora, l'impegno del Governo è volto al superamento di lentezze procedurali o alla rimozione di intoppi amministrativi (si pensi all'autostrada Salerno Reggio Calabria o alla Siracusa-Gela) ovvero origina (come per l'autostrada Asti-Cuneo) dalla inadeguatezza dei tempi di attuazione dei rapporti concessori. Infine, in altre situazioni (autostrada MilanoBrescia), l'intervento del Governo è legato alla sperimentazione di nuove procedure. Per il finanziamento delle opere citate si farà ricorso, laddove possibile, ai capitali privati ed alla finanza di progetto.

Il nuovo Piano generale dei trasporti definisce le linee prioritarie di intervento sul sistema di mobilità finalizzate ai raggiungimenti di tre obiettivi strategici: favorire un progressivo riequilibrio modale, valorizzare le potenzialità delle nuove tecnologie, mi-

gliorare il sistema della mobilità all'interno delle grandi aree urbane. È dunque anche questo uno dei capitoli principali della trasformazione del paese all'insegna della sostenibilità per la quale questo governo intende procedere, anche attraverso la predisposizione degli opportuni incentivi.

Gli assi prioritari sui quali costruire la politica di modernizzazione del sistema dei trasporti sono: l'accelerazione degli investimenti nelle infrastrutture, la regolamentazione del mercato, l'avvio di progetti speciali per l'innovazione tecnologica e lo sviluppo della logistica.

Per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali, il Piano prevede un programma di investimenti decennali nel comparto ferroviario relativi a completamenti delle opere già intraprese ed a nuove realizzazioni e riguardanti sia miglioramenti tecnologici che il potenziamento della rete esistente in termini di velocità, capacità e sagoma. In questo contesto, si ritiene necessario portare a compimento il progetto strategico relativo all' "alta capacità" e quindi l'approvazione del disegno di legge all'esame del Senato relativo all'applicazione del regime europeo di gara applicabile a quel progetto (con i conseguenti forti risparmi di spesa).

A livello locale, la modernizzazione del sistema di trasporto pubblico passa per un incremento consistente della rete di metropolitane, il trasferimento alle regioni di un risanato sistema delle ferrovie concesse ed il miglioramento del parco autobus. Nel settore marittimo è già stato avviato un programma di investimenti molto consistente che ribadisce il ruolo strategico dei porti all'interno del sistema della mobilità nazionale. In questo contesto andrà sviluppato il progetto dei corridoi marittimi come un'opzione strategica per pervenire ad un riequilibrio modale del traffico. In campo aeroportuale è stata riposta grande attenzione all'adeguamento infrastrutturale del sistema degli aeroporti (in particolare, nel Mezzogiorno) e l'attenzione deve ora concentrarsi sui provvedimenti destinati ad aumentare i volumi di traffico aereo.

L'esigenza di pervenire ad un riequilibrio modale e ad una maggiore efficienza del trasporto merci spinge poi nella direzione dello sviluppo della logistica attraverso il rafforzamento delle infrastrutture di nodo e la promozione della crescita di nuovi soggetti imprenditoriali in grado di entrare nel mercato dei servizi per il trasporto. In questo contesto va riconosciuto e valorizzato il ruolo dell'autotrasporto di cui occorre sostenere i processi di riorganizzazione aziendale, come previsto dalla legge 454, e valutare il differenziale dei costi rispetto alla media comunitaria.

Migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi è possibile liberalizzando e privatizzando i mercati nei settori aereo, marittimo, ferroviario e autostradale. Ciò implica adottare provvedimenti intesi a garantire l'ingresso di nuovi operatori nei vari settori. Regolamentare le situazioni di monopolio naturale garantendo l'accesso alle infrastrutture a tutti i soggetti capaci di offrire servizi adeguati. Usare forme di concorrenza per comparazione e procedure di gara ad evidenza pubblica. Regolamentare le rendite dei gestori dei monopoli naturali e dei servizi che richiedono consistenti sussidi pubblici. Ridefinire gli assetti proprietari delle aziende pubbliche produttrici e promuoverne la privatizzazione.

In particolare, in campo ferroviario, gli adempimenti già assunti e da completare riguardano l'accesso alle reti, le regole per i servizi di trasporto in particolare per la garanzia di sicurezza, le condizioni istituzionali del sistema di garanzie ed infine le relazioni industriali per le quali è necessaria una nuova stagione di intese con le rappresentanze dei lavoratori. Connesso, ma separato, è il tema del riassetto e della riorganizzazione delle Ferrovie dello Stato SpA. Dal 1° giugno 2000, le ferrovie italiane ope-

rano con società separate per i servizi di trasporto. Entro l'anno anche l'infrastruttura sarà organizzata in società autonome.

Lo sviluppo delle nuove tecnologie rappresenta, infine, un passaggio fondamentale per la modernizzazione del sistema della mobilità italiano. In coerenza con quanto previsto dal Piano d'Azione per la società dell'informazione, è previsto l'avvio di progetti mirati per l'applicazione delle nuove tecnologie al settore dei trasporti con particolare riferimento ai seguenti aspetti: supporto telematico al trasporto delle merci pericolose, supporto telematico alla sicurezza dei passeggeri e delle merci, supporto telematico alla distribuzione delle merci in ambito urbano.

IV.2 Innovazione, formazione e cultura

Lo sviluppo e la crescita economica dipendono in ampia misura dall'investimento sul capitale umano, dall'innovazione e dalla complessiva crescita dei livelli culturali. Ciò comporta un impegno crescente in formazione, ricerca e cultura.

Scuola e formazione: l'espansione della scolarità e la connessa lotta ai fenomeni di dispersione, l'elevamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni, il progressivo allineamento delle risorse tecnologiche delle scuole alle medie europee richiedono il riconoscimento e la valorizzazione di ciò che la scuola ha fatto e ancor più deve fare nel quadro dell'attuazione delle riforme già in via di realizzazione.

Ricerca e università: gli indirizzi per gli interventi a favore della ricerca scientifica e tecnologica sono stati recentemente approvati dal Cipe. Essi realizzano la condizione per la rapida approvazione del Piano nazionale della ricerca, nei limiti in cui le compatibilità finanziarie lo consentano. Il Governo considera altresì prioritaria la ridefinizione dell'architettura degli studi universitari e del correlato potenziamento delle attività didattiche.

Cultura: è necessario proseguire nell'azione di potenziamento delle politiche di restauro e di accessibilità dei beni culturali (di cui è chiara l'incidenza sull'occupazione e sulla fruizione anche turistica), avviate negli anni passati. Nella prospettiva dello sviluppo della società dell'informazione è necessario promuovere ulteriormente le attività culturali e di spettacolo, in particolare l'industria dei contenuti audiovisivi, sia le politiche di sostegno della lettura, sia, infine, l'introduzione di strumenti automatici di incentivazione della spesa nel settore dei beni e delle attività culturali.

IV.3 La crescita delle PMI: le infrastrutture giuridiche

La struttura produttiva italiana, caratterizzata dalla presenza di piccole e medie imprese (PMI) dinamiche inserite nell'organizzazione dei distretti, appare preparata di fronte alla flessibilità richiesta dai grandi mercati globali e dalla rapidità di decisioni e di cambiamento che le nuove tecnologie e la nuova economia ci impongono.

Al di là di alcuni interventi marginali, ma non trascurabili, intesi a ovviare ad alcuni limiti del sistema fiscale vigente (con particolare riferimento all'attuale struttura dell'Irap), esistono, però, alcuni punti critici del sistema sui quali è necessario intervenire con rapidità.

La riforma del diritto societario, che il Governo ha intrapreso con l'approvazione del relativo Disegno di legge delega, muove dalla constatazione che il modello normativo delineato dal legislatore del 1942, caratterizzato dall'introduzione dell'istitu-

to della società a responsabilità limitata, non ha raggiunto l'obiettivo di offrire maggiore sostegno alle realtà imprenditoriali di limitata portata.

Ciò soprattutto perchè la disciplina della S.r.l. è stata, sostanzialmente, modellata sulla disciplina della società per azioni conferendo un carattere di rigidità all'istituto della S.r.l.. Questa impostazione ha determinato un eccessivo ricorso al modello della S.p.a. ed ha avuto l'effetto di scoraggiare l'adozione della forma di società di capitale per le imprese di minor dimensione.

D'altro canto, la riforma si rende necessaria anche al fine garantire pari competitività alle nostre imprese rispetto a quelle estere.

Per questo il Disegno di legge delega si pone come principale obiettivo e principio informatore quello di favorire l'imprenditorialità e la capacità innovativa delle imprese, ferma restando la tutela dei terzi, rimuovendo quelle incertezze normative che contribuiscono a condizionare l'iniziativa economica sottolineandone gli aspetti onerosi ed influenzando negativamente sulle decisioni di investimento.

Sempre in questa prospettiva la riforma si rivolge alla più recente legislazione in materia di "corporate governance" disposta con il d.lgs.vo n.58/98. L'intento specifico è quello di neutralizzare i fattori di disincentivazione alla quotazione mediante un maggior equilibrio tra la disciplina, più onerosa, dettata per le società emittenti titoli sui mercati regolamentati, rispetto a quella concernente le società che fanno ricorso al pubblico risparmio con titoli non quotati.

In stretta connessione con questo obiettivo si pongono anche gli altri più importanti principi generali che ispirano la riforma:

- ridefinire con chiarezza i compiti e le responsabilità degli organi sociali
- dare maggior rilievo all'autonomia statutaria
- semplificare la disciplina delle società

A quest'ultimo riguardo la riforma prevede due modelli societari principali, dei quali:

- un tipo S.r.l. modellato sulle esigenze delle imprese a ristretta compagine sociale.
- un tipo S.p.A. modellato sulle esigenze delle imprese a compagine sociale potenzialmente ampia.

Per quanto riguarda il finanziamento attraverso l'emissione di titoli di debito, la riforma prevede che vengano eliminati o attenuati i vincoli attualmente esistenti per l'emissione di obbligazioni da parte delle S.p.A.

Il passaggio dalla forma S.r.l. alla forma S.p.A. potrà, infine, essere favorito da una procedura più agile e meno onerosa.

Anche per quanto concerne le cooperative la riforma opera nell'intento di favorire la nascita e lo sviluppo mantenendo prioritario il perseguimento dello scopo mutualistico che ne caratterizza il "tipo" sociale.

Infine, allo scopo di predisporre un quadro normativo in materia penale e in campo giurisdizionale che sia in sintonia con gli obiettivi della riforma, si prevede:

- la riduzione del numero e della portata delle fattispecie incriminatrici;
- l'introduzione di nuovi istituti per colmare le lacune esistenti;
- la configurazione di un giudice specializzato nella materia;
- strumenti processuali coerenti con l'esigenza di certezza e rapidità del giudizio.

Gli indirizzi di riforma prospettati potranno, tra l'altro, favorire un più rapido sviluppo del *venture capital* anche in Italia. Infatti, superando il modello rigido della s.r.l. e semplificando la disciplina che consente di transitare alla forma s.p.a., la riforma dà alle singole imprese la facoltà di adattare agevolmente i propri assetti societari in mo-

do da incoraggiare l'apporto esterno di capitali di rischio. Ad esempio, le piccole-medie imprese con elevate potenzialità di crescita potranno più facilmente attrarre *venture capitalists* dandosi una forma societaria più prossima a quella della s.p.a., con ciò ponendo le condizioni per un più agevole passaggio successivo verso quest'ultima forma societaria. In tal modo si riducono gli ostacoli al completamento del ciclo di vita societario dell'impresa che, con la quotazione, assicura agli investitori la possibilità di liquidare proficuamente le partecipazioni nel capitale dell'impresa stessa.

L'attività di *venture capital*, già favorita dallo sviluppo del Nuovo Mercato, potrebbe dunque consolidarsi ulteriormente. Gli investimenti di questo tipo, pari a 998 miliardi di lire nel 1996, hanno toccato i 3.444 miliardi di lire nel 1999, con una crescita dell'88 per cento sull'anno precedente. Peraltro, la consistenza di tali investimenti in rapporto al PIL rimane in Italia ancora inferiore non solo rispetto agli Stati Uniti ma anche rispetto ai principali *partner* comunitari, nonostante che il peso delle piccole-medie imprese (le principali beneficiarie di questa attività) sia di gran lunga maggiore nel nostro Paese.

Lo sviluppo del *venture capital* potrebbe favorire il superamento della piccola dimensione per molte imprese italiane la cui scala operativa è limitata dall'impatto negativo dei vincoli finanziari. È tuttavia opportuno esplicitare due note di cautela al riguardo. Primo, questi sviluppi dipenderanno anche da altri fattori istituzionali, che potrebbero non essere modulati secondo il profilo ottimale del *venture capitalist*: ad esempio, i profili fiscali, la disciplina dei fallimenti, l'efficienza giurisdizionale. Secondo, la tipologia produttiva di gran parte delle imprese italiane le colloca in un contesto (settori tradizionali e/o fortemente regolamentati) con potenzialità di crescita del fatturato limitata, specie in confronto ai settori ad alta tecnologia, principali destinatari delle risorse investite dai *venture capitalists*.

Lo sviluppo del "nuovo mercato", che consegue a questi interventi, può portare alla quotazione di 25-30 imprese l'anno (secondo le valutazioni di Borsa S.p.a.);

IV.4 La riforma delle istituzioni sociali e la lotta alla povertà

L'impegno del Governo è quello di proseguire la riforma del *welfare* nella direzione di un sistema di protezione sociale capace di prevenire e farsi carico delle vecchie e nuove forme di disagio sociale e di misurarsi con i cambiamenti della composizione demografica del Paese. Qualificare la spesa sociale attraverso la promozione di una rete integrata di servizi alla persona, così come previsto dalla legge quadro di riforma dell'assistenza e delle politiche sociali ora all'esame del Senato, consolidare gli interventi a sostegno delle responsabilità familiari (con particolare riferimento alla cura e alla crescita dei figli anche attraverso la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza), promuovere interventi a sostegno delle persone che vivono una condizione di dipendenza come i portatori di handicap grave e gli anziani non autosufficienti e le persone disabili anche attraverso una piena applicazione delle norme relative sul collocamento: sono queste alcune delle priorità della politica sociale per i prossimi anni.

Fra esse rientrano anche alcune finalità in campo sanitario, fra cui il potenziamento degli interventi in favore della qualificazione professionale e della formazione manageriale degli operatori del settore, la revisione del sistema informativo sanitario promuovendo la realizzazione della interconnessione fra i sistemi informativi delle diverse amministrazioni e aziende, il miglioramento della capacità di spesa dell'amministrazione, nell'ambito delle risorse disponibili.

Alle istituzioni sociali si chiede, peraltro, non solo di sostenere le condizioni di vita dei più deboli e prevenire i fenomeni di esclusione sociale, ma anche di accompagnare i mutamenti anche profondi che stanno interessando il mercato del lavoro.

Come ribadito da ultimo nel “Piano Nazionale per l’Occupazione 2000”, la strategia del Governo per combattere la disoccupazione si articola in una pluralità di interventi sulla domanda e sull’offerta di lavoro. Relativamente all’offerta di lavoro, secondo le direttrici definite dai paesi dell’Unione Europea, l’attenzione viene concentrata su un approccio preventivo e sulle politiche attive, secondo quanto anche previsto nella norma di delega di cui alla L. 144/99.

Gli interventi di riforma riguardano principalmente tre aree: i) i contratti con contenuto formativo; ii) l’incentivazione all’occupazione dei giovani e dei soggetti svantaggiati; iii) gli ammortizzatori sociali.

La riforma mira, in primo luogo, alla revisione e alla razionalizzazione dei *rapporti di lavoro con contenuto formativo*, in conformità con gli indirizzi dell’Unione Europea. La riforma intende privilegiare, tra tipologie di contratti a contenuto formativo, il contratto di apprendistato rinnovato, quale canale dedicato all’inserimento nel settore privato e pubblico dei giovani.

In secondo luogo, l’intervento di riforma si concentra sulle misure per sostenere i soggetti di difficile inserimento o reinserimento lavorativo, quali: i disoccupati ed inoccupati di lungo periodo, le donne uscite dal mercato del lavoro in corrispondenza della nascita del primo figlio, i lavoratori fruitori del trattamento straordinario di integrazione salariale da un consistente periodo di tempo, le persone in aree ad elevato tasso di disoccupazione. In linea con le conclusioni del vertice dei capi di Stato e di Governo di Lisbona, particolare riguardo verrà riservato alle misure per l’inserimento e il reinserimento lavorativo della componente femminile della popolazione in età attiva, con l’obiettivo di ridurre il differenziale occupazionale tra uomini e donne, oggi tra i più elevati nell’Unione Europea, e avvicinare il più possibile il 60 per cento nel tasso di attività femminile. La definizione del contratto di inserimento lavorativo, in adempimento dei principi di delega, si preoccuperà anche di semplificare e snellire le procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi, privilegiando criteri di automaticità.

Infine, il capitolo degli ammortizzatori sociali. Come noto, la realtà italiana è segnata dalla presenza di un insieme estremamente differenziato, per settore produttivo e per dimensione di impresa, di strumenti di sostegno al reddito per i disoccupati. Inoltre, l’Italia è anche caratterizzata nel panorama dei paesi dell’Unione Europea dall’assenza di copertura per i lavoratori in cerca di prima occupazione e dall’inesistenza di una misura generalizzata contro la povertà e l’esclusione sociale.

Gli interventi di riforma, in conformità con le disposizioni di delega, devono razionalizzare le diverse misure di sostegno al reddito attualmente esistenti ed eliminare le disparità di trattamenti, le duplicazioni e le sovrapposizioni, con particolare attenzione alle caratteristiche specifiche di ciascuna tipologia di disoccupazione. La delega, al fine di superare i limiti di equità ed efficienza della situazione vigente, provvederà alla razionalizzazione e all’estensione degli istituti di integrazione salariale a tutte le categorie escluse e, per le imprese sprovviste di assicurazione in caso di disoccupazione temporanea in costanza di rapporto di lavoro, determinerà le condizioni per la costruzione di fondi categoriali o intercategoriali con apporti finanziari di carattere plurimo.

La predisposizione di una assicurazione contro la disoccupazione per le categorie ora parzialmente o interamente scoperte sollecita la revisione delle modalità di finan-

ziamento dell'istituto in oggetto. Infatti, in considerazione della crescente diffusione dei contratti a tempo determinato, per evitare comportamenti opportunistici, va considerata l'ipotesi di introdurre forme di collegamento tra la frequenza nell'attivazione dell'indennità di disoccupazione da parte delle imprese ed il livello di partecipazione al finanziamento dell'ammortizzatore da esse utilizzato (*experience rates*). L'inclusione dei lavoratori con contratto a tempo determinato nel sistema riformato degli ammortizzatori sociali consentirà di ridurre l'instabilità del reddito e quindi di incrementare la fiducia di un insieme sempre più numeroso di famiglie.

Gli interventi, inoltre, dovranno anche rafforzare le misure attive di gestione degli esuberi strutturali, promuovendo l'utilizzazione di istituti e strumenti collegati ad iniziative di formazione professionale e prevedendo la razionalizzazione dei criteri di partecipazione delle imprese al finanziamento delle spese per ammortizzatori sociali da esse utilizzate.

Con il provvedimento di proroga della scadenza della delega, di cui al disegno di legge approvato al Senato e ora in esame alla Camera, è in corso di approvazione un primo tassello del processo di riforma degli ammortizzatori sociali dedicato a ridurre la differenziazione di trattamento tra i disoccupati coperti dall'indennità di mobilità ed i disoccupati sprovvisti di tale copertura.

Infine, agli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro e all'indennità di disoccupazione si dovrà affiancare, in forma generalizzata, una misura di "ultima istanza", di carattere universale, *means tested*, mirata alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale. A tal proposito, la legge finanziaria per il 1999 ha previsto la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI). L'istituto in oggetto è stato introdotto, durante lo scorso anno, in 39 città italiane. Sulla base dei primi risultati della sperimentazione si dovrà valutare l'opportunità di garantire una continuità ai progetti di inserimento sociale e lavorativo in corso di attuazione e si dovrà anche considerare la possibilità di estendere il numero di comuni coinvolti includendo innanzitutto i territori in cui si sono positivamente avviati esempi di programmazione negoziata. L'ampliamento dell'ambito di applicazione del RMI sarà anche l'occasione per definire le modalità di raccordo di tale istituto con l'indennità di disoccupazione riformata.

IV.5 La proiezione dell'Italia nell'area del Mediterraneo e dell'Europa sud-orientale

Il ritmo di crescita economica dell'Italia dipende in ampia misura dall'andamento dell'interscambio commerciale con l'estero. In particolare il contributo delle esportazioni nette alla formazione del Prodotto interno lordo è stato positivo, ancorché in misura decrescente, dal 1993 a oggi.

Come noto, le esportazioni italiane si caratterizzano per una netta specializzazione geografica: a favore dei paesi in via di sviluppo, che genera rimarchevoli *surplus* strutturati, ove si ragiona al netto dell'interscambio energetico. Il nostro paese esporta un terzo dei propri manufatti verso questi ultimi paesi; in particolare, circa il 6 per cento del nostro export si dirige verso i paesi del Sud del Mediterraneo (Algeria, Cipro, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Malta, Marocco, Siria, Territori e Gaza, Tunisia, Turchia), un 3 per cento verso quelli dell'Europa Sud Orientale (Albania, Bosnia, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Romania, Slovenia e Federazione Serba) e un altro 3 per cento verso quelli dell'Europa Centro Orientale (Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Ungheria). Nel loro complesso, dunque, a queste tre aree destiniamo oltre

un decimo delle esportazioni totali e oltre un terzo di quelle afferenti ai Paesi in via di sviluppo. Nel 1998 la penetrazione commerciale italiana verso le tre aree era pari al 19 per cento delle esportazioni totali, inferiore a quella della Germania (39 per cento), lievemente superiore a quella di Francia e Stati Uniti (15 e 13 per cento, rispettivamente) e di gran lunga maggiore di quella di Regno Unito (9 per cento) e Spagna (5 per cento). Dall'altro lato, le esportazioni italiane si connotano per la loro penetrazione "diffusa" e "pervasiva": vale a dire, tendono ad essere importanti nei paesi di destinazione in misura più omogenea. Rispetto ai cinque principali partners commerciali occidentali, l'Italia è in media il secondo paese esportatore (rango medio pari a 2,1) a poca distanza dalla Germania (1,9), ma distante dai restanti paesi (Francia: 3,1; Regno e Stati Uniti: 4,3; Spagna: 5,4). In particolare, l'Italia risulta il *partner* più importante per Albania, Libano, Libia e Malta, il secondo *partner* commerciale (generalmente dopo la Germania) in ben 11 paesi, il terzo *partner* per Cipro, Egitto e Marocco, il quarto per Giordania e Israele. Pertanto, l'Italia non è mai oltre il quarto posto per importanza commerciale, nonostante non abbia avuto legami di tipo coloniale - se non brevissimi - con alcuno dei paesi delle tre aree.

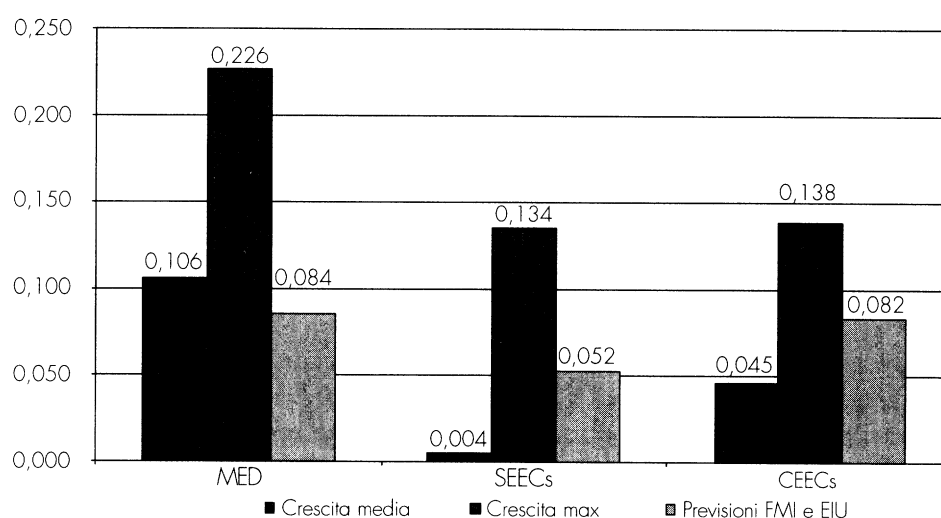
Per formulare ragionevoli previsioni sul contributo che, nel medio periodo, l'interscambio estero potrebbe fornire alla crescita dell'economia italiana occorre tenere conto anche della marcata dipendenza dell'export italiano dai Paesi in via di sviluppo a noi più vicini. Al tal fine si è svolto un semplice esercizio numerico. In particolare, concentrandoci sulle due aree più vicine, quelle del Mediterraneo e dell'Europa sud orientale, si è ipotizzato l'avvio di un processo di *take off* economico esogeno. La crescita del Prodotto interno lordo nelle due aree attiverebbe crescenti importazioni di beni e servizi, inclusi quelli di provenienza italiana. Le maggiori esportazioni dell'Italia che ne deriverebbero, comporterebbero effetti moltiplicativi sul livello di attività economica del nostro paese.

Si sono considerati tre scenari alternativi di crescita per il Mediterraneo e l'Europa sud-orientale: i) lo scenario "di base" dato dalla media annua dell'ultimo decennio (1993-99 per i paesi dell'Europa sud-orientale pari rispettivamente al 3,9 per cento e allo 0,2 per cento; ii) lo scenario "favorevole" dato dal tasso di crescita massimo raggiunto storicamente nel decennio precedente rispettivamente dell'8,3 e dal 6,2 per cento) e iustificabile sulla base di una ipotesi di *catching up*; iii) lo scenario "prospettico" dato dalle previsioni di organizzazioni internazionali o private (Fondo Monetario Internazionale, *Economist Intelligence Unit*) (rispettivamente 3,1 e 2,4 per cento per i paesi delle due aree). Una volta quantificata la propensione marginale a importare, si è calcolato il rapporto tra la variazione percentuale delle importazioni dall'Italia e di quelle totali. Si è quindi considerata la quota delle esportazioni verso l'area sul totale delle esportazioni italiane. Si è infine valutato l'impatto della crescita delle esportazioni italiane sulla dinamica del Prodotto interno lordo del nostro paese.

La Figura 1 presenta i valori dell'impatto sul Prodotto interno lordo italiano dei diversi scenari di crescita nelle due aree considerate e, per confronto, usando la stessa metodologia, nei paesi dell'Europa centro-orientale. Il messaggio principale è che si tratta di un impatto quantitativo non irrilevante. In particolare, l'area del Mediterraneo è quella che mostra la maggior ricaduta con un massimo di circa un quarto di punto percentuale, quasi il doppio che per le altre due aree. Ciò non dipende da ipotesi di crescita più elevata per quei paesi, bensì dalla loro più forte capacità di attivare produzione italiana. Infatti, per ottenere un aumento della crescita italiana dello 0,1 per cento occorre una variazione percentuale annua del 3,7 nei paesi del Mediterraneo rispetto al

4,6 di quelli dell'Europa di sud-est e 4,7 di quelli europei centro-orientali. Naturalmente, l'impatto sulla crescita italiana sarebbe più consistente in presenza di un aumento della penetrazione del nostro export: ad esempio, a parità di importazioni totali dell'area, un raddoppio della quota italiana avrebbe una ricaduta più che doppia sul Prodotto interno lordo italiano.

Figura IV.1 IMPATTO SUL PIL DELL'ITALIA PER DIVERSI SCENARI DI CRESCITA DELLE AREE DEL MEDITERRANEO



Altri fattori potrebbero contribuire a una ricaduta più intensa della crescita delle due aree sull'economia italiana. In primo luogo, occorre notare che la diffusa e pervasiva penetrazione dell'export italiano è stata conseguita nonostante l'assenza di una significativa integrazione dei mercati dei fattori. Ad esempio, l'interscambio tra paesi di origine e di destinazione si è spesso intensificato con i flussi migratori, come mostra l'esperienza della Germania con la Turchia: tali flussi sono divenuti significativi per l'Italia solo negli anni più recenti. Inoltre, secondo le nuove teorie del commercio internazionale gli investimenti diretti all'estero contribuiscono a intensificare l'export, ma l'Italia ne effettua in misura assai inferiore rispetto agli altri paesi occidentali. In secondo luogo, la crescita dei paesi del Mediterraneo e dell'Europa sud-orientale potrebbe in certa misura fondarsi sullo sviluppo di attività manifatturiere di tipo tradizionale, ove è presumibile che questi paesi conservino nel medio periodo il vantaggio di salari relativamente bassi. Ne deriverebbe una forte domanda per i produttori italiani di beni strumentali – macchinari e attrezzature per la produzione di beni manufatti ad alta intensità di lavoro, nei quali le imprese italiane vantano spesso la *leadership* mondiale – in grado di sopravanzare l'eventuale spiazzamento di talune produzioni manifatturiere italiane.

In conclusione, politiche industriali in grado di incentivare l'internazionalizzazione del processo produttivo italiano sembrano economicamente vantaggiose non solo per il nostro paese, ma anche per i paesi delle aree considerate. In questi ultimi, flussi di investimenti diretti provenienti dall'Italia potrebbero stimolare e sostenere lo svi-

luppo economico. Allo stesso tempo, si avrebbero ricadute non irrilevanti sulla crescita italiana. Sembra pertanto auspicabile un'intensificazione dello sforzo coordinato tra settore pubblico e privato che, innestandosi sugli Accordi di Partenariato, ponga le condizioni per un rafforzamento dell'integrazione produttiva del nostro paese con il Mediterraneo e l'Europa sud-orientale.

IV.6 E-society, e-government, e-commerce

In coerenza con l'iniziativa *eEurope* adottata nel Consiglio Europeo di Feira, il 19 e 20 giugno del 2000, il Governo ha varato un "Piano d'Azione per la Società dell'Informazione". Le tre aree di intervento riguardano il capitale umano (formazione, istruzione e ricerca); l'e-Government (innovazione nei servizi della Pubblica Amministrazione); l'e-Commerce (definizione di regole e procedure per lo sviluppo del commercio elettronico).

Particolare attenzione è infine dedicata ai temi della concorrenza, dell'accesso alle reti e delle infrastrutture.

Il Piano d'Azione considera la transizione verso la Società dell'Informazione come priorità strategica e parte dal presupposto che le tendenze allo sviluppo e all'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) siano largamente spontanee e decentrate.

Il ruolo del Governo è quello di accompagnare queste tendenze investendo nei campi dell'istruzione, formazione e ricerca.

Partendo da questa premessa, il governo si propone di facilitare e accelerare questo processo ponendo obiettivi concreti, già raggiungibili e riscontrabili nel 2001, che non richiedono nuovi strumenti legislativi e ricorrono al bilancio pubblico solo in minima parte. L'obiettivo del Piano d'Azione è consentire all'Italia di tenere il passo della competizione internazionale e integrare la nuova economia nella società e nel sistema produttivo con particolare attenzione ai settori meno favoriti e al Mezzogiorno.

Il metodo è quello della promozione, del coordinamento, della diffusione delle *best practices* a livello locale e, dove strettamente necessario, del cofinanziamento per lasciare comunque un ruolo alle scelte del mercato. Il coordinamento a sua volta si basa frequentemente su rapporti bilaterali volti a favorire l'investimento.

Il Governo ha posto in primo luogo grande attenzione agli interventi volti alla valorizzazione del capitale umano, agendo a tutto campo sul piano dell'efficienza e dell'inclusione, per evitare che la società venga segmentata tra coloro che hanno o non hanno accesso alle nuove tecnologie.

Le azioni per il capitale umano riguardano (I) le imprese, (II) il territorio e i cittadini, (III) l'Università e (IV) la Scuola.

Gli obiettivi quantitativi riguardano:

- la formazione dei lavoratori dove si prevede di attivare potenzialmente ogni anno 3 milioni di ore di formazione di base a vantaggio di 150.000 occupati;
- la formazione primaria sulle nuove tecnologie a vantaggio di circa 200.000 giovani disoccupati del Mezzogiorno con l'attivazione di 4 milioni di ore di formazione;
- i portali locali e gli incubatori di aziende multimediali dove si prevedono di attivare nel 2001 12 portali e 12 incubatori.
- l'apertura già nel 2001, di 40 centri multimediali in grado di coinvolgere 80.000 utenti e di fornire 10.000 ore di formazione;

- la cablatura e il collegamento ad Internet di gran parte delle scuole: ciò a favore non solo degli studenti ma di tutta la comunità in quanto sarà possibile avere una diffusione capillare di aule informatiche usufruibili al di fuori dell'orario scolastico;
- la nascita di 15 nuovi laboratori abbinati ad altrettanti corsi universitari di natura tecnologica e economica;
- la costituzione di 5 centri di eccellenza dedicati alle ICT, incardinati nelle Università;
- un grado di diffusione medio di un computer ogni 25 alunni nelle scuole elementari e medie e nelle scuole secondarie di II grado una diffusione media di 1 computer ogni 10 studenti; avvalendosi della CONSIP è previsto che la gran parte delle scuole siano dotate di aule informatizzate, vengano cablate e che siano dotate di accesso ad Internet.

L'alfabetizzazione e la formazione dei docenti sono stati ritenuti fattori cruciali per il "successo" del Piano.

A favore dei docenti delle Scuole è stato varato un programma di formazione in ICT che, di concerto con le Regioni e i Provveditorati, permetterà di formare nel 2001 45.000 insegnanti grazie a 900.000 ore di formazione.

Il Piano d'Azione prevede inoltre tappe certe per raggiungere nell'arco di tempo di 10-12 mesi, e senza varare alcuna nuova legge, tre obiettivi generali:

- migliorare l'efficienza operativa interna delle Amministrazioni;
- offrire ai cittadini e alle imprese servizi integrati e non più frammentati secondo le competenze dei singoli enti di governo;
- garantire a tutti l'accesso telematico alle informazioni e ai servizi, erogati dalle pubbliche amministrazioni.

Ai cittadini che richiedono un servizio non dovrà più essere richiesto di fornire informazioni già a disposizione della Pubblica Amministrazione, seppure trasmesse in altra occasione e ad altri Enti. E neanche di indirizzare la propria richiesta all'Ufficio di stretta competenza, secondo un'articolazione dell'Amministrazione che i cittadini non sono tenuti a conoscere. Dovrà cadere anche il vincolo territoriale, che oggi consente di rivolgersi solo all'Ente competente secondo la residenza anagrafica.

Per fare un esempio concreto: basterà comunicare il cambio di residenza o le variazioni anagrafiche una sola volta a un unico sportello di *front office*, che ne informerà tutte le amministrazioni interessate.

Protagoniste dell'innovazione dovranno essere le amministrazioni locali, che nel modello decentrato e federale dello Stato rappresenteranno il *front office* dell'intero sistema amministrativo a disposizione diretta dei cittadini, mentre le amministrazioni centrali svolgono il ruolo per lo più di *back office*. Saranno però coinvolte tutte le istituzioni del Paese, a qualsiasi livello: oltre a Regioni, Province e Comuni, scuole, ospedali, Asl, centri per l'impiego, camere di commercio.

Tutte le amministrazioni e tutte le istituzioni del Paese saranno stimolate a reinventare i processi di decisione e di erogazione di prestazioni e servizi, a inventare nuovi servizi o a reinventare i servizi tradizionali, utilizzando le straordinarie potenzialità della rete.

Perché sia possibile integrare fra loro le attività e le funzioni delle varie pubbliche amministrazioni, e perché queste siano pienamente alla portata del cittadino-utente, saranno predisposti tre strumenti fondamentali.

– La rete nazionale, cioè la rete Extranet che connette tra loro tutte le reti centrali, regionali, locali, di categoria e di settore amministrativo, quelle già esistenti e quelle in via di attivazione.

– La carta d'identità elettronica che non sarà solo il nuovo documento di riconoscimento personale, ma darà anche al cittadino il diritto all'accesso a tutti i servizi della Pubblica amministrazione erogati *on-line*.

– La firma digitale, oramai pienamente operativa, che servirà per dare validità giuridica a tutti quei rapporti tra le pubbliche amministrazioni e i privati che la richiedono.

Il Piano d'Azione prevede azioni di promozione e di diffusione delle firme tra i dipendenti pubblici che possono firmare atti, tra i cittadini e tra le imprese.

Alle Amministrazioni centrali spetterà il compito di attivare nella rete un sistema di portali per consentire il pieno accesso ai servizi e alle informazioni, mentre compito principale delle Regioni sarà attivare - come già in parte fatto - le rispettive reti di interconnessione tra gli enti locali del proprio territorio.

Agli altri Enti, in particolare ai Comuni, spetterà il compito fondamentale di realizzare gli sportelli di *front office*, migliorando il rapporto diretto con i cittadini e le imprese, abbattendo le attuali forti differenze tra la qualità dei servizi erogati in una parte o in un'altra del Paese.

Parte integrante del Piano d'Azione è la formazione dei Pubblici dipendenti all'utilizzo delle nuove tecnologie, sia per le esigenze di alfabetizzazione che per il perfezionamento.

L'obiettivo principale del Piano d'Azione nell'area *e-commerce* è l'accelerazione del commercio elettronico nelle sue varie forme e nei vari stadi di adozione, dalla promozione via *Web* di prodotti e servizi alle transazioni elettroniche (contratti, ordini, fatture, pagamenti, ecc.).

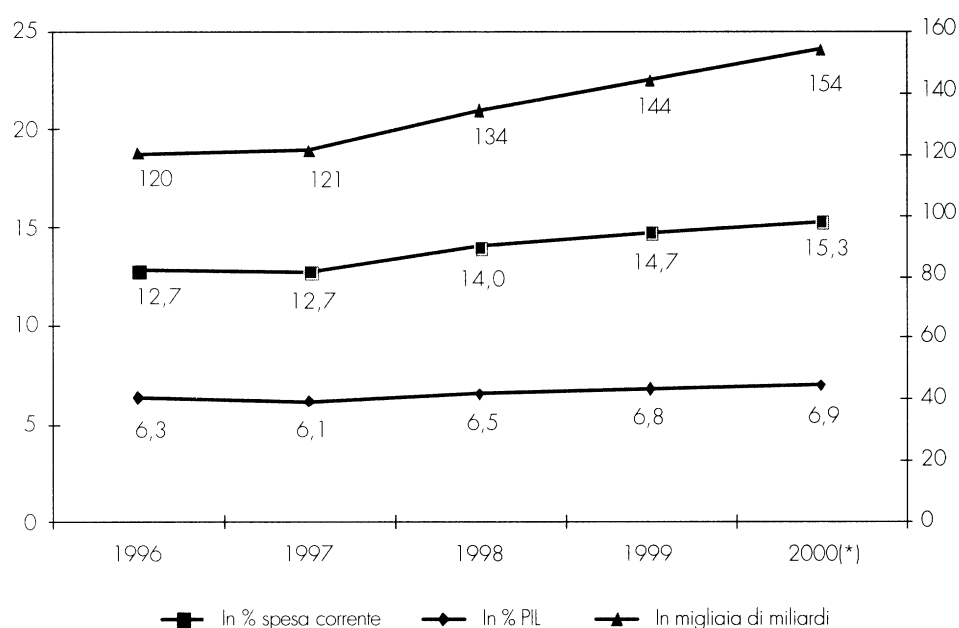
In particolare, al fine di favorire e sostenere, nell'attuale processo di globalizzazione dei mercati, la competitività del settore delle piccole e medie imprese nazionali, che riveste interesse strategico per il sistema imprenditoriale e produttivo italiano, il Governo reputa necessario l'immediato avvio delle seguenti iniziative, che ne aiutino e incentivino l'accesso al cosiddetto mercato elettronico:

1. promuovere gli opportuni accordi tra Governo, Associazioni imprenditoriali e di categoria e Camere di Commercio;
2. organizzare e realizzare un programma di formazione su scala nazionale per l'immissione, entro alcuni mesi, sul mercato del lavoro nazionale di risorse professionali numericamente e qualitativamente adeguate, in possesso delle specializzazioni necessarie a consentire l'accesso in rete di tutte le piccole e medie imprese italiane che vogliono proporsi sul mercato nazionale ed estero mediante il commercio elettronico;
3. creare attraverso l'utilizzazione delle potenzialità incrementative, attivabili a costi marginali o nulli, delle banche dati del fisco telematico e degli studi di settore (già interagenti con il sistema delle piccole e medie imprese), un indice telematico delle PMI italiane, pubblicamente certificato, per un rapido e sicuro accesso a portali privati destinati al commercio elettronico di prodotti italiani;
4. avviare le iniziative necessarie all'individuazione di metodologie e sistemi, pubblicamente certificati, che garantiscano la provenienza e la qualità delle merci, la sicurezza delle transazioni, nonché il pagamento e la consegna dei prodotti;
5. avviare adeguati progetti di promozione all'estero dei prodotti italiani proposti mediante commercio elettronico.

IV.7 Razionalizzazione delle procedure di acquisto ed esternalizzazione di attività della P.A.

L'evoluzione della spesa per acquisti di beni e servizi ha evidenziato negli anni recenti un lieve ma costante aumento sia in valore assoluto che in termini relativi. Tra il 1996 e il 1999 la quota di spesa destinata agli approvvigionamenti della P.A. è passata dal 12,7 al 14,7 per cento in percentuale dei pagamenti correnti e dal 6,3 al 6,8 per cento in rapporto al PIL. Un ulteriore incremento è atteso per il 2000.

Figura IV.2 - SPESE PER AQUISTI DI BENI E SERVIZI NEGLI ANNI 1996-2000



(*) Previsioni

Fonte: Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E., Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del Settore Pubblico per il 2000

Del totale della spesa, pari nel 1999 a 144.000 miliardi, circa la metà è concentrata nel settore della Sanità (47,5 per cento), seguita da Comuni e Province e dal Settore Statale, con quote pari rispettivamente al 24,8 e al 18,3 per cento. Al di fuori del Settore Statale la spesa risulta frammentata tra enti ad elevata autonomia, implicando la necessità di un costante raccordo con il centro. Nella Sanità, comparto caratterizzato da una molteplicità di attori, gli acquisti di beni e servizi (circa 68.000 miliardi nel 1999) si articolano in tre macro-categorie, con differenti opportunità di ottimizzazione: beni e servizi in senso stretto (circa un terzo) gestiti da ASL/Aziende Ospedaliere, convenzioni per prestazioni sanitarie parzialmente assimilabili alla fornitura di servizi (circa un terzo) gestiti da Regioni ASL/Aziende Ospedaliere e convenzioni soggette a contrattazione collettiva e speciale farmaceutica (oltre un terzo) gestiti dal Ministero della Sanità con le Associazioni di categoria.

L'esigenza di ridurre la spesa pubblica e di conseguire nel breve termine un recupero di efficienza del settore pubblico ha indotto il Governo ad intervenire sui processi di approvvigionamento della pubblica amministrazione, mediante l'adozione di

un piano articolato, in relazione alla ripartizione della spesa in due tipologie, acquisti generali e spese a destinazione specifica, utilizzando metodologie già sperimentate nel settore privato.

La strategia d'intervento si basa sui seguenti principi ispiratori:

- bilanciamento ottimale tra autonomia delle Amministrazioni e coordinamento della spesa;
- promozione della *new-economy* da parte della P.A.;
- snellimento delle procedure.

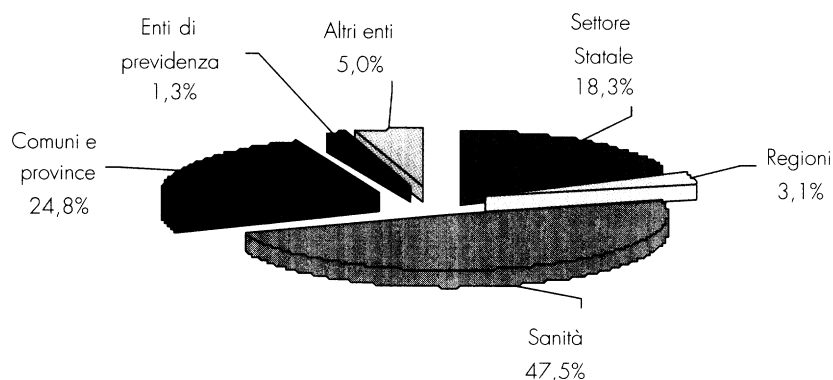
Il modello operativo prevede la delega della gestione della domanda alle Amministrazioni e l'affidamento ad una struttura centrale di servizio del compito di consulenza e assistenza a favore delle Amministrazioni nel processo degli acquisti. Le Amministrazioni definiscono i fabbisogni e i requisiti di acquisto, provvedono agli approvvigionamenti contattando direttamente i fornitori e gestiscono i pagamenti. La struttura di servizio, identificata con il decreto dello scorso febbraio nella Consip, società per azioni controllata dal Ministero del Tesoro, sulla base di una conoscenza integrata dei mercati della domanda e dell'offerta delle Amministrazioni, propone e realizza le strategie per l'approvvigionamento, anche mediante gli strumenti *e-procurement*.

Il progetto di razionalizzazione della spesa, si sviluppa in due fasi: la prima, di avviamento, è focalizzata sulle principali categorie di spese comuni alle Amministrazioni dello Stato per un ammontare di circa 6.500 miliardi con un effetto di risparmio dell'ordine del 20 per cento, la seconda, a regime entro il 2001, estende l'ottimizzazione di una parte significativa della spesa complessiva.

La prima fase già operativa prevede, in attuazione delle disposizioni della Legge finanziaria dello scorso anno, gare comunitarie tese ad individuare i fornitori con cui il Ministero del Tesoro stipulerà convenzioni, mediante le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare fino a concorrenza della quantità massima stabilita e a condizioni e prezzi prestabiliti ordinativi di fornitura della P.A.. La normativa attuale impone l'obbligo di adesione limitatamente a carico delle Amministrazioni centrali, mentre quelle locali avranno la facoltà di aderire.

La nuova procedura consente di raggiungere rapidi risultati sia in termini di riduzione dei prezzi di acquisto, tramite l'aggregazione dei volumi di domanda della P.A., che di miglioramento dei livelli di servizio, nonché di semplificazione dei processi di

Figura IV.3 - SPESE PER AQUISTI DI BENI E SERVIZI PER CENTRI DI SPESA NEL 1999



Fonte: Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E., Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del Settore Pubblico per il 2000

acquisto interni alle singole Amministrazioni, eliminando la necessità di effettuare gare autonome.

La seconda fase prevede l'estensione ad altre categorie di spesa, inclusa quella sanitaria, e lo sviluppo di forme evolute di commercio *on-line*, tramite lo svolgimento di aste elettroniche, alle quali, previa selezione effettuata dal Ministero del Tesoro, potranno partecipare più fornitori per medesime tipologie di beni, e mediante le quali le Amministrazioni pubbliche potranno vagliare le offerte e inviare gli ordinativi per via telematica. La nuova procedura consentirà una maggiore trasparenza nella scelta dei fornitori e una costante corrispondenza tra domanda e offerta. Per il suo concreto avvio sono necessari alcuni adeguamenti normativi.

La trasformazione in atto nel settore degli acquisti pubblici è in rapida evoluzione e prevede l'andata a regime nell'arco di quattro anni, consentendo un risparmio notevole di risorse. L'esperienza maturata nel settore privato dimostra che l'entità del risparmio potrebbe raggiungere il 15-20 per cento della spesa aggregata.

Al programma di razionalizzazione delle procedure di acquisto il Governo intende affiancare iniziative tese a sviluppare il processo di esternalizzazione di attività della P.A.. Laddove sussistano inefficienze di gestione appare conveniente il trasferimento di servizi in *outsourcing*, mediante affidamento a soggetti terzi di attività o processi aziendali idonei per il contenimento dei costi e il miglioramento della qualità dei servizi offerti. In tale orientamento, alla fine del 1997, si è provveduto all'affidamento della gestione dei servizi informatici del Ministero del Tesoro alla Consip, società che opera secondo gli indirizzi strategici stabiliti dall'amministrazione.

Nella ricerca di formule organizzative per razionalizzare le strutture e la produzione dei servizi l'Italia va allineandosi con le realtà europee più avanzate, nelle quali le soluzioni sperimentate hanno già evidenziato i vantaggi ottenibili.

Di particolare rilevanza appare in proposito l'esperienza inglese.

Nel 1992 è stata avviata la "*Private Finance Initiative*" allo scopo di consentire un maggiore coinvolgimento del settore privato nell'esercizio di alcune funzioni tradizionalmente svolte dal settore pubblico. Questa iniziativa prevede l'affidamento a privati, dietro stipula di un contratto, della gestione di servizi pubblici, consentendo nella fase iniziale anche il finanziamento e la realizzazione dell'opera. I settori interessati sono molteplici tra i quali la scuola, la sanità, la difesa, l'informatica. Lo scopo è di consentire l'esecuzione di progetti per i quali non sono disponibili sufficienti fondi pubblici e, al contempo, migliorare l'efficienza nella fornitura dei servizi attraverso una maggiore concorrenza e l'utilizzo delle professionalità e delle esperienze presenti nel settore privato. Peraltro, i soggetti privati sono maggiormente spinti ad attenersi alle scadenze pattuite per il completamento delle opere e a provvedere alla gestione più efficiente dei servizi stessi poiché è previsto che i costi futuri di manutenzione siano da essi sopportati.

La successiva evoluzione di tale iniziativa consente la costituzione di una banca commerciale a partecipazione pubblica e privata, *Partnership UK*, allo scopo di fornire fondi di sviluppo o garanzie nel caso in cui i fondi privati non siano disponibili.

In materia di acquisti, il Regno Unito sta, inoltre, procedendo alla creazione di agenzie centrali di coordinamento per le forniture destinate al settore della difesa e al settore sanitario. In quest'ultimo settore è stato creato un organismo, il "*National Health Service Supplies*" che fornisce risorse ai consorzi locali, negozia centralmente contratti quadro a favore dei consorzi e agisce in alcuni casi come vero e proprio rivenditore, dotato di una propria struttura logistica.

V. LA STRATEGIA PER LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

La politica di rilancio del Mezzogiorno prosegue lungo le linee impostate nei precedenti documenti programmatici e segnatamente nel Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM). La strategia di sviluppo si articola in tre indirizzi : (a) miglioramento del contesto socio-economico, (b) promozione diretta dello sviluppo locale, (c) sviluppo della concorrenzialità.

Questa strategia richiede, a un tempo, un forte impegno quantitativo in termini di investimenti pubblici e una loro radicale riqualificazione. Nell'ultimo biennio si è già registrata una forte crescita delle spese in conto capitale nelle aree depresse (per circa l'80-85 per cento nel Mezzogiorno), bene al di sopra del ritmo medio di crescita della Pubblica Amministrazione: circa 15 per cento nel 1998 e 20 per cento nel 1999.

Il Governo, dando attuazione agli impegni assunti nel Documento di programmazione economico-finanziaria 2000-03, provvederà nella legge finanziaria a stanziare risorse nel triennio 2001-03, tali da assicurare, come fissato nel citato Documento di programmazione economico-finanziaria e convalidato dall'approvazione da parte della Commissione UE del Quadro comunitario di sostegno (QCS) 2000-06, un volume di investimenti pubblici nel Mezzogiorno tendenzialmente pari al 46 per cento del totale della spesa in conto capitale. Per un quarto si tratta di risorse comunitarie e del loro cofinanziamento nazionale.

V.1 Politiche di contesto e investimenti pubblici

Le nuove regole di gestione dei fondi strutturali e le Intese

Circa un terzo delle risorse pubbliche disponibili per investimenti nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2006 riguardano il programma PSM-QCS approvato dalla Commissione europea e dotato di circa 98.000 miliardi di lire - inclusi vi dei cofinanziamenti nazionali - dei quali circa 14.000 solo per il 2000 e che per circa nove decimi vanno ad un terzo della popolazione. La gestione del 70 per cento circa di queste risorse è di competenza delle Regioni.

Tali risorse sono finalizzate all'attuazione di politiche di miglioramento del contesto (qualità e disponibilità di risorse umane, culturali e ambientali, reti, sviluppo locale e urbano) in grado di attrarre risorse imprenditoriali e finanziarie dall'esterno, rafforzare i sistemi produttivi e creare le condizioni per una più ampia partecipazione del settore privato al finanziamento e alla gestione dei servizi pubblici.

Secondo l'accordo internazionale raggiunto con la Commissione, l'utilizzo di tali risorse è ancorato ai principi di integrazione e concentrazione degli interventi e all'introduzione e al rafforzamento di nuove regole di gestione tese a garantire una qualità più elevata degli investimenti pubblici e a raggiungere l'obiettivo di crescita del QCS, sopra richiamato. Le principali regole sono:

- chiara attribuzione delle responsabilità amministrative, in modo da consentire la verifica dell'operato di ciascun soggetto, istituzionale e fisico;
 - attivazione di un sistema di valutazione degli interventi fondato sui Nuclei di valutazione e verifica che dovranno essere costituiti nelle Regioni e nelle Amministrazioni centrali competenti entro il 31.12.2000;
 - piena operatività, sempre entro il 31.12.2000, di un sistema di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale in grado di consentire la costante e progressiva verifica dei risultati;
 - previsione di una riserva premiale nazionale pari al 6 per cento delle risorse dell'intero QCS (oltre a quella comunitaria del 4 per cento), allocata in base ai risultati conseguiti nel primo triennio in termini di efficienza amministrativa e di qualità dei progetti;
 - partenariato istituzionale e sociale fondato su pluralismo, rappresentatività e competenza tecnica dei Comitati di sorveglianza dei programmi.
- Grazie all'attivazione delle Intese istituzionali concluse nel Mezzogiorno e all'attuazione di alcuni primi Accordi quadro, la riqualificazione degli investimenti pubblici potrà estendersi a tutte le risorse pubbliche impegnate nell'area.

Primi risultati

Il QCS 2000-2006 può in alcuni casi fondarsi e capitalizzare, per ognuno dei suoi assi di intervento, i risultati della programmazione 1994-99. Tra questi vanno, in particolare, segnalati:

- gli interventi promossi dal Ministero della Pubblica Istruzione per la riduzione della dispersione scolastica, con il coinvolgimento di 160.000 allievi, e per l'adeguamento tecnologico degli istituti professionali e tecnici, con 500 progetti conclusi, grazie ai quali circa 300.000 allievi possono beneficiare di infrastrutture tecnologiche innovative adeguate ai nuovi obiettivi formativi (fra cui computer e supporti specialistici);
- gli interventi di potenziamento e riqualificazione delle infrastrutture di trasporto, fra le quali l'autostrada Messina-Palermo, i cui lavori, finalmente sbloccati, verranno ultimati entro la fine del 2001, consentendo la riduzione di un'ora rispetto agli attuali tempi di percorrenza;
- le iniziative volte a sostenere lo sviluppo locale, fra le quali, oltre alle agevolazioni di cui alla legge 488/92 (cfr.par. V.2), programmi rivolti a specifici agglomerati territoriali di imprese;
- le azioni di recupero e riqualificazione di aree urbane degradate del Mezzogiorno, fra cui i centri storici di Cosenza, Lecce, Catania e Palermo; e i borghi antichi di Bari, Lecce, Siracusa, Napoli e Salerno;
- le azioni per la valorizzazione e la gestione efficiente del patrimonio architettonico, archeologico e artistico del Mezzogiorno e per lo sviluppo economico delle sue aree: circa 56 progetti, prossimi alla conclusione, volti a dotare musei e aree archeologiche di servizi aggiuntivi di orientamento e accoglienza e a migliorare la qualità della fruizione; fra gli altri: Grumentum Nova (Basilicata), Egnatia (Puglia), Nurra (Sardegna), Roccelletta di Borgia (Calabria);

– gli interventi volti a migliorare la gestione delle risorse naturali e ambientali quali i progetti di riutilizzo delle acque reflue a scopi irrigui a Lecce e Cagliari, o il progetto per la riduzione dell'inquinamento delle acque superficiali dolci e marine di Enna. Inoltre le azioni per migliorare l'efficienza gestionale dei servizi – come nella raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani della Regione Calabria o nella riduzione delle perdite e razionalizzazione delle reti idriche di Palermo.

La moltiplicazione di queste, non poche, positive esperienze, l'aumento della loro dimensione ed efficacia potranno essere possibili grazie all'attuazione in tempi rapidi, con procedure concorsuali trasparenti e un forte monitoraggio da parte del Tesoro e delle Amministrazioni proponenti, degli oltre 330 studi di fattibilità finanziati per il Mezzogiorno con risorse per le aree depresse – di cui circa 40 di particolare rilievo e impatto qualitativo.

V.2 Le politiche di promozione diretta

Agli investimenti pubblici si accompagnano interventi di promozione diretta degli investimenti privati: incentivi consolidati e di provata efficienza, soprattutto quelli finanziati con la legge 488/92, contratti di programma e patti territoriali, lo strumento più innovativo, ora finalmente a regime, volto a promuovere la cooperazione e la progettualità di imprese in specifiche agglomerazioni sul territorio. È previsto che il disegno delle politiche di incentivazione sia presto completato con la riproposizione del credito d'imposta sulle nuove assunzioni, l'introduzione di sgravi fiscali generali ed automatici basati anch'essi sul criterio del credito d'imposta ed il pieno dispiegarsi delle iniziative di contrasto al lavoro irregolare e sommerso.

Sotto quest'ultimo profilo, il Governo ha, come è noto, in corso con la Commissione europea un negoziato sulla possibilità di prevedere misure di sgravi contributivi per i datori di lavoro in relazione ai lavoratori interessati dal contratto di riallineamento, seppur non più al termine del riallineamento stesso, ma nel corso dello stesso periodo di riallineamento. Il Governo è impegnato ad individuare soluzioni che, coerenti con l'indirizzo comunitario, aumentino comunque i vantaggi per il datore di lavoro in caso di adesione ai contratti di riallineamento.

Va osservato come la stretta connessione che esiste fra lavoro sommerso e violazione delle norme in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro costituisce una importante concausa del mancato rispetto di quelle norme. Da qui l'esigenza di intensificare l'attività di vigilanza come previsto nel Piano d'azione in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro.

Incentivi finanziari agli investimenti

La valutazione quantitativa dell'entità, dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche di incentivazione alle imprese è presentata nella "Relazione sulle leggi e i provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive", redatta dal Ministero dell'Industria d'intesa con i Ministeri del Tesoro e della Ricerca, allegata al presente Documento.

Nel 1999 l'ammontare di aiuti alle imprese, misurato dagli stanziamenti, è risultato in Italia pari a circa 13.600 miliardi, di cui 11.000 provenienti

dall'Amministrazione centrale. Il 50 per cento di questi ultimi sono stati destinati espressamente al Mezzogiorno e alle rimanenti aree depresse del paese.

Tra i diversi strumenti d'intervento quello di maggiore rilievo è stato la legge 488/1992 che per circa l'80 per cento ha incentivato nuove iniziative nel Mezzogiorno. Attraverso i primi quattro bandi lo Stato ha incentivato nel Mezzogiorno circa 34.000 miliardi di investimenti (al netto delle revoche), con la creazione di 148.000 nuovi posti di lavoro (per ogni nuovo posto di lavoro sono stati concessi mediamente 107 milioni di agevolazioni). Gli investimenti completati a oggi ammontano all'11 per cento circa del totale degli investimenti in macchine e attrezzature effettuati nel biennio 1998-99.

L'analisi di efficacia è pressoché la prima a essere condotta, con requisiti di sistematicità e replicabilità, per gli interventi pubblici di incentivazione alle imprese. Il Ministero dell'Industria apre, grazie al rinnovamento e all'impegno della sua struttura amministrativa, una strada che tutte le altre Amministrazioni, centrali e regionali, dovranno seguire. L'analisi è stata rivolta a valutare l'addizionalità degli investimenti indotti e gli effetti sulla *performance* delle imprese.

Secondo l'indagine campionaria condotta sulla L. 488, il 26 per cento delle imprese incentivate nel Mezzogiorno ha dichiarato che l'agevolazione ha concorso in maniera determinante o comunque significativa alla decisione di investimento; per un altro 44 per cento l'agevolazione ha condizionato in qualche misura l'investimento.

La crescita di fatturato e occupazione tende, inoltre, ad essere significativamente maggiore nelle imprese agevolate. Queste ultime mostravano alla presentazione della domanda di agevolazione redditività superiore a quella delle imprese non agevolate, riflettendo le tecniche di selezione dei progetti e delle imprese da incentivare. La differenza si mantiene, anche se inferiore, a distanza di tre-quattro anni; il fatturato pro capite cresce in misura maggiore nelle imprese non agevolate. La creazione di nuova occupazione influenza quindi i meccanismi di selezione dei progetti, che scontano una minore crescita della produttività per addetto.

Allo scopo di sfruttare pienamente l'efficienza della 488 nell'ambito della nuova politica di sviluppo affidata alla responsabilità delle Regioni, è stata prevista la facoltà delle stesse di riservare fino al 50 per cento della quota regionale della 488 (e anche oltre tale quota per i fondi strutturali) in favore di specifiche aree territoriali. In futuro, sulla base di proposte dei livelli locali di governo, ad esempio dei patti territoriali, le Regioni potranno individuare specifiche aree e settori per i quali chiedere al Ministero dell'Industria di indire bandi dedicati della 488. Anche per la restante quota di aiuti la Regione potrà indicare, come in passato, priorità settoriali, territoriali e di tipologie di investimento.

Programmazione negoziata

Oltre 3000 aziende hanno partecipato ai 61 patti territoriali già approvati (41,7 per cento del territorio meridionale) e ai 15 contratti d'area e protocolli aggiuntivi sottoscritti nel 1999. Gli investimenti di circa altri 1100 imprenditori sono finanziabili con le risorse destinate ai 28 patti (oltre a 4 del Centro Nord) le cui istruttorie si sono concluse entro il 10 ottobre 1999.

Da una rilevazione tuttora in corso sull'effettivo stato di avanzamento dei pat-

ti, emerge che al 31 marzo 2000, nei 31 patti territoriali e negli 8 contratti d'area che hanno sinora dato risposta, gli investimenti realizzati dalle imprese nel Mezzogiorno ammontano a 361 miliardi. Lo stato di avanzamento appare assai differenziato. Fra i casi di eccellenza si segnalano: il patto di Lecce (che ha realizzato il 38,8 per cento degli investimenti e ha creato occupazione aggiuntiva per 499 unità), il patto del Simeto-Etna (che in poco più di un anno ha fin qui realizzato il 42,2 per cento degli investimenti) e, infine, tra i patti comunitari, il patto del Sangro-Aventino (che ha concretizzato il 20 per cento degli investimenti con l'impiego di oltre 200 nuovi occupati).

In questo contesto, è necessario dare alla programmazione negoziata, più che nuove risorse, un quadro di certezze. E ciò vale tanto per i patti territoriali già attivi – per i quali è prioritaria la costruzione di una rete e la messa a regime del monitoraggio delle iniziative che consenta anche di rimodulare i fondi già assegnati – quanto per quelli che non hanno ancora terminato il loro iter procedurale. Per questi ultimi sono in corso di definizione le modalità necessarie alla loro regionalizzazione.

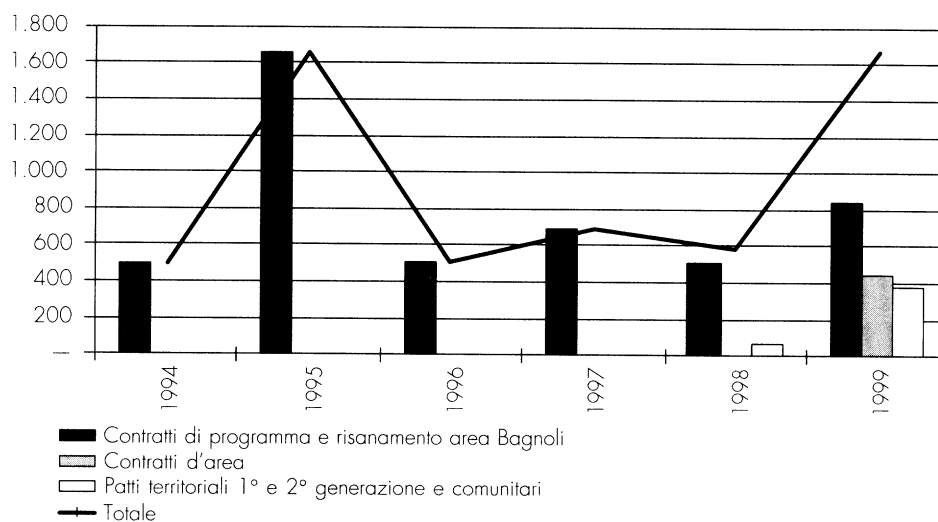
Per quanto riguarda, invece, i contratti d'area, è prevista la conferma di quanto già deciso d'intesa con le parti sociali e cioè la limitazione del numero dei nuovi contratti (in particolare: Avellino, Salerno e Montalto di Castro) e dei nuovi protocolli aggiuntivi (ammettendo solo quelli collocati nelle Regioni obiettivo 1 e relativi a contratti d'area rimasti al di sotto dei 300 miliardi di investimenti e per i quali sussistano tutti i previsti requisiti).

Tra l'ottobre 1998 e l'aprile 2000 l'utilizzo dei contratti di programma ha permesso di finanziare investimenti in settori ad alta tecnologia, ha stimolato ulteriori investimenti di risorse private anche estere e ha prodotto occupazione diretta per 3.000 unità. Di queste circa 1.000 sono state realizzate tramite accordi che non hanno comportato oneri aggiuntivi per lo Stato. In qualche caso la creazione di occupazione è stata superiore a quella prevista.

Fra le numerose proposte ricevute per i nuovi contratti di programma, circa 10 potranno avere seguito e finanziamento entro l'anno. La selezione in corso privilegerà le iniziative di immediata realizzabilità capaci di garantire margini adeguati di redditività e caratterizzate da un impatto diffuso e duraturo sul tessuto economico. Laddove possibile, gli Enti regionali saranno chiamati ad esercitare le opportune forme di corresponsabilità finanziaria. Successivamente, secondo modalità in corso di definizione, l'istruttoria dei nuovi contratti di programma sarà affidata alla società Sviluppo Italia.

Dal 1994 al 1999 sono stati erogati in complesso per questi strumenti alle Regioni meridionali finanziamenti per circa 5.600 miliardi. Fino a tutto il 1998 si è trattato quasi esclusivamente di finanziamenti per i contratti di programma. Nel 1999 lo strumento dei patti territoriali è andato a regime (tre anni dopo l'introduzione, come per la legge 488), assorbendo il 22,5 per cento delle erogazioni dell'anno (circa 375 miliardi) mentre le risorse inizialmente appostate per i contratti di programma sono state poi attribuite ai contratti d'area.

Al 31 marzo 2000 risultano erogati ai patti territoriali 521 miliardi di lire, di cui 310 per i patti finanziati esclusivamente con risorse nazionali e 211 per i patti comunitari. Dal confronto dei dati trimestrali sulle erogazioni, riferiti al triennio 1998-2000, emerge una nuova forte accelerazione dei pagamenti nel primo trimestre 2000.

Figura V.1 EROGAZIONI PER LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA NELLE REGIONI MERIDIONALI INCLUSI ABRUZZO E MOLISE 1994-1999 (miliardi di lire)

L'onere per lo Stato è stato pari a circa 160 e a 216 milioni di lire per ogni nuovo posto di lavoro creato nel Mezzogiorno, rispettivamente, dai patti territoriali e dai contratti d'area. L'efficacia dei diversi strumenti della programmazione negoziata dovrà essere valutata anche in relazione agli effetti indiretti che alcuni di essi producono attraverso l'attivazione di relazioni cooperative e fiduciarie nel territorio. Entro l'estate tale ricognizione sarà disponibile per i patti territoriali.

V.3 Le politiche per i mercati

Mercato del lavoro

Nelle politiche per il mercato del lavoro e formative e di parità si è particolarmente accentuato il ruolo prioritario dei governi regionali. Una parte cospicua delle politiche attive regionali sarà finanziata nel breve e medio termine con interventi dei fondi strutturali comunitari: il QCS-PSM prevede per tali interventi circa 3.900 meuro, comprensivi della quota di cofinanziamento nazionale.

Il successo dell'intervento è affidato alla capacità delle Regioni di integrare l'intervento stesso con altre azioni di sviluppo e all'attuazione delle riforme nazionali relative ai servizi per l'impiego e all'adeguamento del sistema formativo.

Il QCS prevede una forte integrazione tra le politiche del lavoro e formative e gli specifici interventi sui sistemi locali di sviluppo disegnati dalla Regione. Particolare attenzione è riservata alle politiche per l'emersione delle imprese non regolari, attraverso attività di rilevazione delle potenzialità del territorio, di disseminazione di informazione sulle opportunità e di costruzione di percorsi di formazione *ad hoc* destinate anche agli imprenditori.

È inoltre prevista un'azione di rimotivazione per i disoccupati di lunga durata e la celere attuazione della riforma per il decentramento di responsabilità in materia di politiche attive e di servizi per l'impiego (prevista dal D.Lgs 469/97).

Mercati finanziari

Il ruolo marginale del sistema bancario e finanziario nella creazione di imprese e nell'espansione di attività ad elevato contenuto innovativo è uno dei principali ostacoli all'affermarsi di un processo di crescita e di rafforzamento dei sistemi locali di sviluppo del Mezzogiorno.

L'Unione Europea si è espressa più volte a favore della promozione del mercato del *venture capital* e *private equity*, quale strumento a sostegno della nascita e della crescita delle piccole e medie imprese e dell'occupazione. L'azione comunitaria in questo settore non si manifesta solo in termini di promozione. Le iniziative in questo campo devono infatti essere conformi alle Decisioni della Commissione sull'ammissibilità delle spese nell'ambito dei Fondi Strutturali (nel caso si preveda un finanziamento di questo tipo) e coerenti con le linee di *policy* in materia di aiuti di Stato.

L'insieme degli elementi sopra esposti induce a ritenere opportuno un intervento pubblico in grado di favorire l'afflusso di capitale privato verso investimenti nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese con elevato potenziale di crescita, localizzate nelle aree obiettivo 1 del Paese. L'iniziativa pubblica nel settore del capitale di rischio dovrà realizzarsi attraverso l'utilizzo di strumenti tipici del mercato privato e in forma coordinata con gli operatori di tale mercato.

Obiettivo dell'intervento dovrà essere quello di assistere le Regioni nell'utilizzare efficacemente i fondi a loro disposizione per questo settore e, in particolare, i fondi strutturali. Per realizzare queste finalità la proposta punta a un intervento diretto a:

a) facilitare le Regioni nel processo di semplificazione delle procedure e di allocazione dei fondi destinati a misure di ingegneria finanziaria, prevedendo *facilities* procedurali e amministrative in grado di assicurare una maggiore capacità di selezione dei *partner* privati e dei gestori dei fondi chiusi;

b) ottimizzare l'uso dei fondi pubblici disponibili, per creare un effetto leva sugli investimenti privati.

L'iniziativa pubblica dovrà inoltre favorire l'ingresso nel mercato del capitale di rischio di un numero sufficientemente elevato di nuovi operatori privati capaci di creare le condizioni di pluralismo e competizione necessarie alla sua crescita. Si prevedono misure di supporto all'istituzione di fondi chiusi a valenza geografica o settoriale nel Mezzogiorno, attraverso la riduzione dei costi di promozione e gestione dei fondi chiusi.

Mercato della consulenza

La politica di riqualificazione della spesa pubblica in conto capitale qui descritta, essendo fondata sul decentramento amministrativo, sulla valutazione *ex ante* ed *ex post* degli interventi e sul coinvolgimento di capitali privati nella realizzazione dei progetti, richiede lo sviluppo di nuove funzioni specialistiche da parte del-

le Amministrazioni regionali e centrali.

In questa direzione sono stati attuati: provvedimenti normativi o amministrativi che rendono necessario il drastico rafforzamento di funzioni specialistiche (ad es.: studi di fattibilità, progettazione, ecc.) e quindi impongono alla PA di attrezzarsi in maniera adeguata all'adempimento richiesto (ad es., Merloni Ter e art. 4 della L. 144 /99); e stanziamenti di risorse specificatamente dedicate alla progettazione e al rafforzamento della PA (L. 208/99, PON Assistenza Tecnica, ecc.);

Affinché le amministrazioni pubbliche possano raggiungere i propri obiettivi è altresì indispensabile irrobustire e rendere più concorrenziale il mercato privato delle consulenze a cui quelle amministrazioni si rivolgono, e in particolare:

- rafforzare lo strumento della gara per l'aggiudicazione dei servizi, con un aumento della trasparenza nella pubblicazione e nella divulgazione dei bandi;
- monitorare il mercato per verificare che non sussistano condizioni tali da pregiudicare la piena concorrenza;
- sviluppare la collaborazione con le Università, nei casi in cui la progettazione pone questioni di strategia o di innovazione, la cui complessità richiede livelli di conoscenza che non possono pienamente essere soddisfatti dal mercato.

ALLEGATI STATISTICI

Tavola A-1 AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: Conto Economico tendenziale (in migliaia di miliardi di lire)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
USCITE								
USCITE CORRENTI	938,7	943,0	955,3	980,9	1.010,9	1.038,8	1.058,1	1.076,5
Consumi collettivi	360,5	372,2	385,5	395,0	407,1	416,2	423,8	431,9
- Redditi da lav. dipendente	229,9	221,6	227,3	232,3	237,9	241,0	242,7	244,8
- Consumi intermedi	134,7	141,8	150,8	155,3	161,9	168,0	174,3	180,8
- Altre poste	-4,1	8,8	7,4	7,4	7,3	7,2	6,8	6,3
Interessi passivi	186,5	167,6	145,7	144,4	146,0	146,0	143,4	140,3
Contributi alla produzione	24,3	27,5	28,0	30,0	31,3	30,7	29,0	28,0
Prestazioni sociali	344,1	351,2	370,4	383,7	397,0	411,4	426,1	440,2
Altre uscite correnti	23,2	24,5	25,7	27,8	29,5	34,0	35,8	36,1
USCITE C/CAPITALE	70,3	78,0	83,7	87,4	91,0	88,9	84,4	78,4
Investimenti fissi lordi	44,6	49,8	54,3	59,3	64,7	64,6	63,2	59,0
Contributi agli investim.	17,3	19,2	20,8	22,3	21,0	19,8	17,4	16,2
Altre uscite in c/capitale	8,5	9,0	8,6	5,8	5,3	4,5	3,8	3,2
USCITE COMPLESSIVE	1.009,0	1.021,0	1.039,0	1.068,3	1.101,9	1.127,2	1.142,5	1.154,9
<i>di cui: Uscite al netto interessi</i>	<i>822,4</i>	<i>853,4</i>	<i>893,3</i>	<i>923,9</i>	<i>956,9</i>	<i>981,9</i>	<i>999,9</i>	<i>1.015,4</i>
ENTRATE								
ENTRATE CORRENTI	935,6	948,2	987,7	1.026,8	1.060,7	1.100,3	1.136,7	1.179,9
Entrate tributarie	565,8	615,2	648,0	674,3	695,9	723,8	751,9	782,9
- Imposte dirette	318,5	296,9	321,6	333,5	339,0	353,7	367,6	383,6
- Imposte indirette	247,3	318,3	326,4	340,8	356,9	370,1	384,3	399,3
Contributi sociali	304,6	266,7	270,8	281,5	292,0	301,5	308,3	318,4
Altre entrate correnti	65,2	66,4	68,9	71,0	72,8	75,0	76,5	78,6
ENTRATE C/CAPITALE	19,6	14,4	10,8	11,8	17,5	10,5	10,5	10,5
ENTRATE COMPLESSIVE	955,2	962,6	998,5	1.038,6	1.078,2	1.110,8	1.147,2	1.190,4
Avanzo (+) Disavanzo (-) corr.	-3,1	5,2	32,4	45,9	49,8	62,0	78,6	103,4
Indebitamento netto	-53,7	-58,3	-40,5	-29,7	-23,7	-16,4	4,7	35,5
<i>(in % del PIL)</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,8</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,2</i>	<i>1,3</i>
Avanzo primario	132,8	109,2	105,2	114,7	122,3	129,6	148,1	175,8
<i>(in % del PIL)</i>	<i>6,7</i>	<i>5,3</i>	<i>4,9</i>	<i>5,2</i>	<i>5,2</i>	<i>5,3</i>	<i>5,8</i>	<i>6,5</i>
<i>Pil (valore nominale)</i>	<i>1.974,6</i>	<i>2.057,7</i>	<i>2.128,2</i>	<i>2.217,5</i>	<i>2.337,3</i>	<i>2.447,1</i>	<i>2.562,2</i>	<i>2.685,1</i>

Conversione in euro

Tavola A-1 (segue) AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: Conto Economico tendenziale (in miliardi di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
USCITE								
USCITE CORRENTI	484,8	487,0	493,4	506,6	522,1	535,8	546,0	555,6
Consumi collettivi	186,2	192,2	199,1	204,0	210,2	214,5	218,5	222,6
- Redditi da lav. dipendente	118,8	114,4	117,4	120,0	122,9	124,5	125,3	126,4
- Consumi intermedi	69,6	73,2	77,9	80,2	83,6	86,4	89,6	93,0
- Altre poste	-2,1	4,6	3,8	3,8	3,8	3,7	3,5	3,3
Interessi passivi	96,3	86,5	75,3	74,6	75,4	75,4	74,1	72,5
Contributi alla produzione	12,5	14,2	14,5	15,5	16,2	15,9	15,0	14,5
Prestazioni sociali	177,7	181,4	191,3	198,2	205,0	212,5	220,1	227,3
Altre uscite correnti	12,0	12,7	13,3	14,4	15,2	17,6	18,5	18,6
USCITE C/CAPITALE	36,3	40,3	43,2	45,1	47,0	45,9	43,6	40,5
Investimenti fissi lordi	23,0	25,7	28,0	30,6	33,4	33,4	32,6	30,5
Contributi agli investim.	8,9	9,9	10,8	11,5	10,8	10,2	9,0	8,4
Altre uscite in c/capitale	4,4	4,6	4,4	3,0	2,7	2,3	2,0	1,7
USCITE COMPLESSIVE	521,1	527,3	536,6	551,7	569,1	581,7	589,6	596,0
<i>di cui: Uscite al netto interessi</i>	<i>424,8</i>	<i>440,8</i>	<i>461,3</i>	<i>477,2</i>	<i>493,7</i>	<i>506,3</i>	<i>515,6</i>	<i>523,6</i>
ENTRATE								
ENTRATE CORRENTI	483,2	489,7	510,1	530,3	547,8	567,7	586,3	607,8
Entrate tributarie	292,2	317,7	334,7	348,3	359,5	373,8	388,3	404,4
- Imposte dirette	164,5	153,3	166,1	172,2	174,9	182,4	189,6	197,9
- Imposte indirette	127,7	164,4	168,6	176,1	184,6	191,4	198,7	206,5
Contributi sociali	157,3	137,7	139,9	145,6	150,8	155,2	158,4	162,9
Altre entrate correnti	33,7	34,3	35,6	36,4	37,5	38,7	39,5	40,5
ENTRATE C/CAPITALE	10,1	7,4	5,6	6,1	9,0	5,4	5,4	5,4
ENTRATE COMPLESSIVE	493,3	497,2	515,7	536,4	556,8	573,2	591,7	613,2
Avanzo (+) Disavanzo (-) corr.	-1,6	2,7	16,7	23,8	25,7	31,9	40,2	52,3
Indebitamento netto	-27,7	-30,1	-20,9	-15,3	-12,2	-8,6	2,1	17,2
<i>(in % del PIL)</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,8</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,0</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,2</i>	<i>1,2</i>
Avanzo primario	68,6	56,4	54,3	59,3	63,2	66,8	76,1	89,7
<i>(in % del PIL)</i>	<i>6,7</i>	<i>5,3</i>	<i>4,9</i>	<i>5,2</i>	<i>5,2</i>	<i>5,3</i>	<i>5,8</i>	<i>6,5</i>
<i>Pil (valore nominale)</i>	<i>1.019,8</i>	<i>1.062,7</i>	<i>1.099,1</i>	<i>1.145,3</i>	<i>1.207,1</i>	<i>1.263,8</i>	<i>1.323,2</i>	<i>1.386,8</i>

Tavola A-2 AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE: Conto Economico tendenziale (in % del PIL)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
USCITE								
USCITE CORRENTI	47,5	45,8	44,9	44,2	43,3	42,4	41,3	40,1
Consumi collettivi	18,3	18,1	18,1	17,8	17,4	17,0	16,5	16,1
- Redditi da lav. dipendente	11,6	10,8	10,7	10,5	10,2	9,8	9,5	9,1
- Consumi intermedi	6,8	6,9	7,1	7,0	6,9	6,8	6,8	6,7
- Altre poste	-0,2	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Interessi passivi	9,4	8,1	6,8	6,5	6,2	6,0	5,6	5,2
Contributi alla produzione	1,2	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,1	1,0
Prestazioni sociali	17,4	17,1	17,4	17,3	17,0	16,8	16,6	16,4
Altre uscite correnti	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3
USCITE C/CAPITALE	3,6	3,8	3,9	3,9	3,9	3,6	3,3	2,9
Investimenti fissi lordi	2,3	2,4	2,6	2,7	2,8	2,6	2,5	2,2
Contributi agli investim.	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6
Altre uscite in c/capitale	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
USCITE COMPLESSIVE	51,1	49,6	48,8	48,2	47,1	46,0	44,6	43,0
<i>di cui: Uscite al netto interessi</i>	<i>41,7</i>	<i>41,5</i>	<i>42,0</i>	<i>41,7</i>	<i>40,9</i>	<i>40,1</i>	<i>39,0</i>	<i>37,8</i>
ENTRATE								
ENTRATE CORRENTI	47,4	46,1	46,4	46,3	45,4	44,9	44,3	43,8
Entrate tributarie	28,7	29,9	30,4	30,4	29,8	29,6	29,3	29,2
- Imposte dirette	16,1	14,4	15,1	15,0	14,5	14,4	14,3	14,3
- Imposte indirette	12,5	15,5	15,3	15,4	15,3	15,1	15,0	14,9
Contributi sociali	15,4	13,0	12,7	12,7	12,5	12,3	12,0	11,7
Altre entrate correnti	3,3	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9
ENTRATE C/CAPITALE	1,0	0,7	0,5	0,5	0,7	0,4	0,4	0,4
ENTRATE COMPLESSIVE	48,4	46,8	46,9	46,8	46,1	45,4	44,7	44,2
Avanzo (+) Disavanzo (-) corr.	-0,2	0,3	1,5	2,1	2,1	2,5	3,0	3,8
Indebitamento netto	-2,7	-2,8	-1,9	-1,3	-1,0	-0,7	0,2	1,2
Avanzo primario	6,7	5,3	4,9	5,2	5,2	5,3	5,8	6,5
<i>Pil (valore nominale)</i>	<i>1974,6</i>	<i>2057,7</i>	<i>2128,2</i>	<i>2217,5</i>	<i>2337,3</i>	<i>2447,1</i>	<i>2562,2</i>	<i>2685,1</i>

Tavola A-3 SETTORE STATALE: Quadro tendenziale (in migliaia di miliardi di lire)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Incassi correnti	639,4	591,3	611,1	618,6	628,7	647,2	678,0	697,1
% Pil	32,4	28,7	28,7	27,9	26,9	26,4	26,5	26,0
Pagamenti correnti								
al netto interessi	460,3	439,2	445,5	446,4	461,1	480,4	495,0	493,1
% Pil	23,3	21,3	20,9	20,1	19,7	19,6	19,3	18,4
Saldo corrente								
al netto interessi	179,2	152,1	165,6	172,2	167,7	166,8	182,9	204,1
% Pil	9,1	7,4	7,8	7,8	7,2	6,8	7,1	7,6
Saldo conto capitale	-40,3	-40,8	-44,5	-49,9	-49,0	-50,7	-48,5	-42,1
% Pil	-2,0	-2,0	-2,1	-2,3	-2,1	-2,1	-1,9	-1,6
Avanzo (+) Disavanzo (-)								
al netto interessi	138,8	111,3	121,1	122,2	118,7	116,1	134,4	162,0
% Pil	7,0	5,4	5,7	5,5	5,1	4,7	5,2	6,0
Saldo operazioni finanziarie	-14,1	-19,1	-15,9	-16,0	-15,1	-14,4	-14,4	-13,9
% Pil	-0,7	-0,9	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5
Fabbisogno (-)								
al netto interessi	124,7	92,2	105,2	106,2	103,6	101,7	120,0	148,1
% Pil	6,3	4,5	4,9	4,8	4,4	4,2	4,7	5,5
Interessi	177,3	150,7	136,2	132,6	135,6	135,7	138,8	136,2
% Pil	9,0	7,3	6,4	6,0	5,8	5,5	5,4	5,1
Fabbisogno								
netto Reg. deb. Pregr. (-)	-52,6	-58,5	-31,0	-26,4	-32,0	-34,0	-18,8	11,9
% Pil	-2,7	-2,8	-1,5	-1,2	-1,4	-1,4	-0,7	0,4
Pil (valore nominale)	1.974,6	2.057,7	2.128,2	2.217,5	2.337,3	2.447,1	2.562,2	2.685,1

Conversione in euro

Tavola A-3 (segue) SETTORE STATALE: Quadro tendenziale (in miliardi di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Incassi correnti	330,2	305,4	315,6	319,5	324,7	334,3	350,1	360,0
% Pil	32,4	28,7	28,7	27,9	26,9	26,4	26,5	26,0
Pagamenti correnti								
al netto interessi	237,7	226,8	230,1	230,6	238,1	248,1	255,7	254,6
% Pil	23,3	21,3	20,9	20,1	19,7	19,6	19,3	18,4
Saldo corrente								
al netto interessi	92,5	78,5	85,5	88,9	86,6	86,1	94,5	105,4
% Pil	9,1	7,4	7,8	7,8	7,2	6,8	7,1	7,6
Saldo conto capitale								
% Pil	-20,8	-21,1	-23,0	-25,8	-25,3	-26,2	-25,1	-21,7
	-2,0	-2,0	-2,1	-2,3	-2,1	-2,1	-1,9	-1,6
Avanzo (+) Disavanzo (-)								
al netto interessi	71,7	57,5	62,5	63,1	61,3	60,0	69,4	83,7
% Pil	7,0	5,4	5,7	5,5	5,1	4,7	5,2	6,0
Saldo operazioni finanziarie								
% Pil	-7,3	-9,9	-8,2	-8,3	-7,8	-7,4	-7,4	-7,2
	-0,7	-0,9	-0,7	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6	-0,5
Fabbisogno (-)								
al netto interessi	64,4	47,6	54,3	54,9	53,5	52,5	62,0	76,5
% Pil	6,3	4,5	4,9	4,8	4,4	4,2	4,7	5,5
Interessi								
% Pil	91,6	77,8	70,3	68,5	70,0	70,1	71,7	70,3
	9,0	7,3	6,4	6,0	5,8	5,5	5,4	5,1
Fabbisogno netto Reg. deb. Pregr. (-)								
% Pil	-27,2	-30,2	-16,0	-13,6	-16,5	-17,5	-9,7	6,2
	-2,7	-2,8	-1,5	-1,2	-1,4	-1,4	-0,7	0,4
Pil (valore nominale)	1.019,8	1.062,7	1.099,1	1.145,3	1.207,1	1.263,8	1.323,2	1.386,8

