

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. LVII**  
**n. 3**

## DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 1999-2001

*(Articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito  
dall'articolo 3, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

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

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

**e dal Ministro delle finanze**  
(VISCO)

—————  
**Comunicato alla Presidenza il 18 aprile 1998**  
—————



DOCUMENTO  
DI PROGRAMMAZIONE  
ECONOMICO-FINANZIARIA  
*per gli anni 1999-2001*

*presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri*

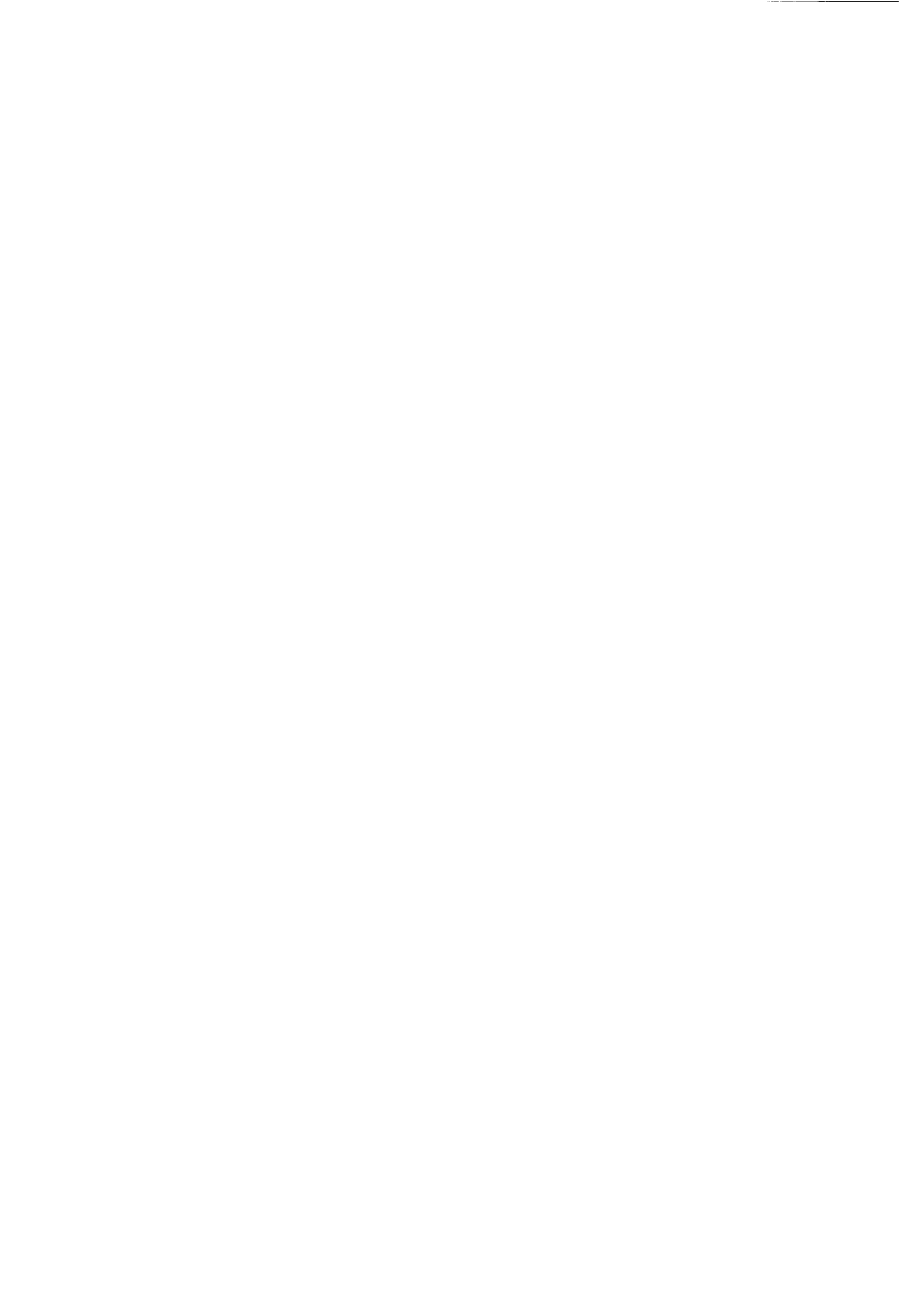
Romano Prodi

*dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica*

Carlo Azeglio Ciampi

*dal Ministro delle finanze*

Vincenzo Visco



## INDICE

PREFAZIONE	ix
------------	----

## I - LO SCENARIO INTERNAZIONALE

1	LA CONGIUNTURA E LA POLITICA ECONOMICA NEL G-7 NEL 1997	1
2	LA CONVERGENZA IN EUROPA RISPETTO AI CRITERI DI MAASTRICHT	4

## II - L'ECONOMIA ITALIANA NEL PROCESSO DI CONVERGENZA EUROPEA

3	LA STABILITÀ ECONOMICA E IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA	11
3.1	L'economia reale	11
3.2	La stabilità dei prezzi	13
3.3	La finanza pubblica	15
3.4	La stabilità del cambio	19
3.5	La convergenza dei tassi di interesse	23
3.6	I risultati del 1997 rispetto alle previsioni del DPEF 1998-2000	24
4	GLI OBIETTIVI E LE PREVISIONI PER IL 1998	25
4.1	L'economia reale	25
4.2	La stabilità dei prezzi	26
4.3	La finanza pubblica e la riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche	27
4.4	I tassi di interesse	29
4.5	Gli scostamenti rispetto al DPEF 1998-2000	30

## III - L'ITALIA IN EUROPA: STABILITÀ E CRESCITA

5	IL TRIENNIO 1999-2001: GLI OBIETTIVI MACROECONOMICI	31
5.1	Il quadro macroeconomico programmatico	31
5.2	Il consolidamento della stabilità finanziaria 1999-2001	35
5.3	Il quadro tendenziale di finanza pubblica per il triennio 1999-2001	36
5.4	Le politiche per lo sviluppo nella politica di bilancio	41

5.5	Il quadro programmatico e la manovra correttiva	42
5.6	Il Bilancio programmatico dello Stato, di competenza e cassa; la gestione di Tesoreria; i provvedimenti "collegati"	46
5.7	Procedure e contenuti per un "patto di stabilità" interno	49
5.8	Un impegno per il completamento del federalismo fiscale	49
5.9	La discesa del rapporto debito-PIL	51

#### IV - LE POLITICHE PER L'EFFICIENZA DEI MERCATI

6	LE POLITICHE PER LA CONCORRENZA ED IL MERCATO	57
7	LE INIZIATIVE IN MATERIA FINANZIARIA	65
8	IL RAFFORZAMENTO PATRIMONIALE DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE (PMI)	68
9	LE IMPRESE DI PUBBLICA UTILITÀ (POSTE ITALIANE S.P.A. E FERROVIE S.P.A.)	70
10	IL PROGRAMMA DI PRIVATIZZAZIONI	71

#### V - LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE E LO SVILUPPO

11	SVILUPPO E OCCUPAZIONE: I FATTI	77
11.1	La disoccupazione in Europa	77
11.2	Specificità e concentrazione territoriale dell'occupazione italiana	80
11.3	Nuove tendenze dello sviluppo nelle aree del Mezzogiorno	84
12	LA STRATEGIA PER LO SVILUPPO E L'OCCUPAZIONE	88
13	GLI INTERVENTI SUL TESSUTO CIVILE	93
13.1	Sicurezza e Amministrazione della giustizia	93
13.2	Istruzione, formazione e ricerca scientifica	96
13.2.1	L'istruzione e la formazione	96
13.2.2	L'Università e la ricerca scientifica	98
13.3	Il sistema di <i>Welfare</i>	99
13.4	Tutela dell'ambiente	101
13.5	Beni e attività culturali	102
14	INTERVENTI SULLE INFRASTRUTTURE	103
14.1	Strutture logistiche: rete viaria, ferroviaria e portuale	103
14.2	Sistema idrogeologico	104
14.3	L'utilizzo dei Fondi Strutturali e i prestiti BEI	105

15	INTERVENTI DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE	108
15.1	Sussidiarietà	108
15.2	Nuovo assetto istituzionale dell'intervento	110
15.3	Programmazione negoziata	110
16	INTERVENTI SUL TESSUTO PRODUTTIVO	113
16.1	Mercato del lavoro	113
16.2	L'ammodernamento della Pubblica Amministrazione	116
16.3	Politiche industriali	118
16.3.1	Settori produttivi	118
16.3.2	Innovazione e alta tecnologia	119
16.3.3	Settore energetico	120
16.3.4	La politica commerciale	123
16.4	Telecomunicazioni e società dell'informazione	123
16.5	Settore agro-alimentare	125
16.6	Innovazioni nella politica tributaria	126
16.6.1	Gli effetti della riforma fiscale	126
16.6.2	La politica tributaria per il biennio 1998-1999	127

APPENDICE		129
-----------	--	-----

## FIGURE

Figura 1.1	Tassi di cambio nominali con il dollaro	2
Figura 1.2	Tassi di interesse a lungo termine	3
Figura 2.1	Inflazione rispetto al criterio di Maastricht	5
Figura 2.2	SME: posizione delle principali monete nei confronti della valuta più debole	6
Figura 2.3	Differenziali dei tassi di interesse dei titoli di Stato a lungo termine con la Germania	6
Figura 2.4	Indebitamento netto della P.A. in percentuale al PIL rispetto al criterio di Maastricht	7
Figura 2.5	Debito della P.A. in percentuale al PIL rispetto al criterio di Maastricht	7
Figura 3.1	I tassi di disoccupazione per area geografica nel 1997	13

Figura 3.2	Quota dei profitti sul valore aggiunto nell'industria in senso stretto	14
Figura 3.3	Evoluzione dei prezzi alla produzione nella trasformazione industriale	14
Figura 3.4	Evoluzione dei prezzi al consumo	15
Figura 3.5	Indebitamento netto della P.A. in percentuale al PIL	15
Figura 3.6	Spesa per interessi e avanzo primario della P.A. in percentuale del PIL	16
Figura 3.7	Debito pubblico in percentuale del PIL	17
Figura 3.8	Tasso di cambio lira-ecu	19
Figura 3.9	Tasso di cambio lira-marco	20
Figura 3.10	Tasso di cambio effettivo reale basato sui prezzi alla produzione	20
Figura 3.11	Andamento dei rendimenti a 10 anni e <i>spread</i> Italia-Germania	23
Figura 4.1	Tassi a breve e <i>spread</i> impliciti nei contratti <i>future</i> sull'euro lira e sull'euro marco	29
Figura 5.1	Contributi alla crescita del PIL	32
Figura 5.2	Bilancia dei pagamenti economica di parte corrente	34
Figura 5.3	Proiezione del rapporto debito-PIL	51
Figura 5.4	Proiezioni sull'indebitamento della P.A.	52
Figura 11.1a	Tassi di disoccupazione	77
Figura 11.1b	Tassi di disoccupazione	78
Figura 11.2	Occupazione per settori	81
Figura 11.3	Tasso di occupazione e sua varianza interregionale	83

## TAVOLE

Tavola 1.1	Indicatori congiunturali 1997 nei paesi del G-7	1
Tavola 2.1	Convergenza dei paesi europei	9
Tavola 3.1	Conto economico delle risorse e degli impieghi nel 1997	11
Tavola 3.2	Saldo corrente e saldo in conto capitale della P.A.	16
Tavola 3.3	1997: Le variazioni rispetto al DPEF 1998-2000	24
Tavola 4.1	Conto economico delle risorse e degli impieghi nel 1998	25
Tavola 4.2	Prezzi controllati e prezzi liberi	26
Tavola 4.3	Manovra di finanza pubblica: impatto sull'indebitamento netto della P.A.	28
Tavola 4.4	1998: Le variazioni delle previsioni 1998 rispetto al DPEF 1998-2000	30



Tavola 5.1	Quadro macroeconomico programmatico di riferimento	32
Tavola 5.2	Tassi di crescita delle risorse e degli impieghi	33
Tavola 5.3 a	Le previsioni tendenziali delle Amministrazioni Pubbliche	39
Tavola 5.3 b	Le previsioni tendenziali delle Amministrazioni Pubbliche	40
Tavola 5.4	Gli interventi per lo sviluppo	41
Tavola 5.5	Sintesi del quadro programmatico	42
Tavola 5.6	Sintesi di interventi di finanza pubblica	43
Tavola 5.7	Le politiche di sviluppo e la manovra correttiva sui conti della P.A.	43
Tavola 5.8	Il quadro programmatico delle Amministrazioni Pubbliche	45
Tavola 5.9	Bilancio programmatico dello Stato 1999-2001	47
Tavola 6.1	Alcuni indicatori dei sistemi distributivi europei	58
Tavola 6.2	Impatto potenziale sui prezzi al consumo della ristrutturazione rete carburanti	62
Tavola 10.1	Operazioni di privatizzazione 1992-1997	74
Tavola 11.1	Il mercato del lavoro in alcuni paesi europei	79
Tavola 11.2	Tassi di disoccupazione dei giovani (15-24 anni)	80
Tavola 11.3	Tassi di occupazione: confronto Unione Europea-Italia 1997	82
Tavola 11.4	Tassi di crescita di occupazione e costo del lavoro	83
Tavola 11.5	Le esportazioni delle province meridionali	86
Tavola 11.6	Principali esportazioni del Mezzogiorno da aree/settori a prevalente capitale locale	87
Tavola 11.7	Presenze turistiche totali	88
Tavola 14.1	Quadro comunitario di sostegno (1994-1999) delle regioni dell'obiettivo 1	106
Tavola 14.2	Prestiti BEI: crediti in essere - stipule	107
Tavola 14.3	Prestiti individuali: ripartizione per settore e per aree	108
Tavola 15.1	Patti territoriali al 31 dicembre 1997	112
Tavola 16.1	Investimenti e crescita occupazionale previsti	124
Tavola 16.2	Investimenti della RAI	125

## RIQUADRI

L'impatto della crisi asiatica sulle economie dei paesi industrializzati	3
Il calendario per l'introduzione dell'Euro	8
L'effetto espansivo di restrizioni di bilancio: due casi esemplari	17

L'Italia paese creditore verso l'estero e il suo ruolo nell'Unione Europea	21
Imposizione fiscale e crescita reale: gli effetti sul rapporto debito-PIL	53
La gestione del debito pubblico	54
La disciplina in materia di commercio	58
La regolamentazione del settore commerciale: la teoria economica	60
Lo sviluppo del Mezzogiorno come opportunità di crescita	89
L'intervento dello Stato per lo sviluppo negli altri paesi europei	91
La Legge n. 488 del 1992	109
Gli interventi nel 1997	114
Settore energetico nel Mezzogiorno: i programmi di Eni ed Enel	121

## PREFAZIONE

Questo Documento di Programmazione Economico - Finanziaria viene presentato dal Governo al Parlamento alla vigilia della riunione dei Capi di Stato e di Governo che il 2 maggio deciderà la nascita dell'Unione Economica e Monetaria. Di questa Unione l'Italia farà parte. Imposterà, organizzerà, con gli altri Paesi membri, il governo dell'economia europea. Ne condividerà le responsabilità.

L'Europa, che costituisce il quadro di riferimento di questo Documento, è in profonda trasformazione: sulle fondamenta della stabilità monetaria e di bilancio, progetta la costruzione di un'economia più concorrenziale, orientata verso una crescita più sostenuta.

Lo sforzo di riforma è ad ampio raggio, la sua intensità pari alle sfide che si presentano alla politica economica europea: all'interno, 18 milioni di disoccupati; dall'esterno, le spinte della globalizzazione.

Rilancio delle politiche dell'occupazione, attuazione completa del mercato unico, ammodernamento del mercato dei capitali, incoraggiamento dell'iniziativa e dell'imprenditorialità privata: mai in passato come ora, alla vigilia delle decisioni di maggio, i Paesi della Comunità hanno condiviso con tanta convinzione questi indirizzi, manifestato tanta determinazione a procedere insieme verso la loro attuazione.

Di tale volontà comune l'Italia sarà protagonista: a questo ruolo la portano i successi della politica economica, le caratteristiche del sistema produttivo e di relazioni industriali, il mandato stesso che il Governo si è dato e il Parlamento ha approvato.

Questo Documento di Programmazione Economico - Finanziaria è presentato a distanza di 22 mesi dal Documento di Programmazione per gli anni 1997-1999. Nel giugno 1996, a poche settimane dalla sua costituzione il Governo, di fronte all'ampiezza del divario fra realtà dell'economia italiana e i parametri del Trattato di Maastricht, si limitò a confermare gli obiettivi del precedente Documento di Programmazione, pur rilevanti ma insufficienti a raggiungere da subito il traguardo europeo, ma annunciò l'intendimento di verificare la possibilità di una meta più ambiziosa, di colmare cioè quel divario già nel 1997.

Fu la consapevolezza dell'importanza storica del traguardo europeo, proposto al Parlamento con la nota aggiuntiva di fine settembre 1996, che ha segnato l'inizio di un circolo virtuoso senza precedenti negli ultimi trent'anni. L'impegno che è seguito a quella decisione, i provvedimenti che lo hanno reso credibile sono stati premiati: la nostra fiducia nella capacità dell'Italia di accelerare il risanamento della propria economia è divenuta subito fiducia dei mercati e poi convinto apprezzamento in tutti i Paesi.

L'Italia non solo ha soddisfatto i parametri previsti dal Trattato di Maastricht per ciò che riguarda l'inflazione, i tassi di interesse, la stabilità del cambio della lira, l'indebitamento pubblico, la tendenza alla riduzione del debito. Essa entra nell'Unione Economica e Monetaria come Paese esportatore di risorse, con un saggio di risparmio delle famiglie che è tra i più alti in Europa e con un saldo delle

partite correnti della bilancia dei pagamenti, pari a oltre il 3 per cento del PIL, equivalente a circa un terzo dell'attivo che l'Europa nel suo complesso ha nei confronti del resto del mondo; vi entra, come il Paese che ha attuato, per vie di mercato, una redistribuzione del reddito, dai percettori di interessi sul debito pubblico al finanziamento della produzione, di misura senza precedenti nel passato recente dell'Europa.

A questo quadro e alla ripresa della crescita che ne sta derivando hanno contribuito sia il rigore della finanza pubblica e della politica monetaria sia la responsabile, perseverante attuazione a opera delle parti sociali dell'accordo del luglio 1993. Occorre che questo quadro si consolidi, divenga struttura portante, capace di sostenere una crescita che utilizzi appieno tutte le risorse di cui il Paese dispone. Occorre promuovere investimenti in infrastrutture, in tecnologia, in formazione e riqualificazione professionale, in sicurezza, contribuendo alla sostenibilità della crescita nel Centro - Nord e diffondendo nel resto d'Italia modelli industriali che sono presi ad esempio nel mondo intero.

E' in tale spirito che questo Documento pone l'occupazione e il Mezzogiorno al centro del suo messaggio. I due temi si intrecciano di continuo nel testo: non a caso, dato che la disoccupazione italiana è concentrata nel Mezzogiorno.

Non esiste una politica dei due tempi, intesi come realtà diverse o addirittura alternative: oggi, come ieri, opera lo stesso schema concettuale unitario.

Non vi è discontinuità, né contraddizione tra politiche per la stabilità e politiche per lo sviluppo; esse rappresentano aspetti diversi di uno stesso fenomeno: la sostenibilità della crescita. La stabilità e l'attuazione delle riforme per lo sviluppo sono requisiti di pari importanza, legati tra di loro da una stretta complementarietà.

Le riforme per lo sviluppo permetteranno a tutto il Paese di partecipare alla crescita: rimuoveranno in tal modo un vincolo strutturale alla mobilitazione di una grande parte delle risorse produttive di cui dispone il Paese, ne aumenteranno il prodotto potenziale e le capacità di crescita, nel rispetto e nella valorizzazione del patrimonio naturale e artistico.

In un senso più profondo le riforme per lo sviluppo, a loro volta, conferiscono stabilità: sotto un profilo strettamente macroeconomico - la sostenibilità della crescita ne esce rafforzata, in quanto la stagnazione di metà del Paese è stata spesso in passato causa di improvvide politiche di rilancio della domanda aggregata - ; sotto un profilo più generale - è l'identità nazionale, con il senso di appartenenza a una comunanza di cultura, di storia, di interessi, a uscire consolidata da questo sforzo riformista.

Questo rilancio chiede che siano abbattuti gli impedimenti che hanno ostacolato e continuano a ostacolare lo sviluppo, soprattutto nel Mezzogiorno. Il Documento delinea l'azione del Governo nelle aree della sicurezza, della concorrenza, delle infrastrutture, del capitale umano, della riforma della Pubblica Amministrazione.

Le circostanze sono favorevoli. Come negli anni '50 e '60, quando il tasso di crescita delle regioni meridionali fu più alto di quello delle regioni del Centro - Nord,

il basso livello dei tassi di interesse assicura la fattibilità di progetti di investimento altrimenti impossibili; la determinazione del Governo di privilegiare la spesa per investimenti pubblici rispetto alla spesa corrente porterà a una ripresa nella creazione delle infrastrutture necessarie; la stessa generale consapevolezza che la concorrenza nei mercati del lavoro, dei prodotti e dei capitali costituisce il ponte verso la creazione di nuovi posti di lavoro sta trovando i primi parziali riscontri.

Il porsi questi obiettivi di aumento dell'occupazione, di rilancio del Mezzogiorno assume un particolare significato alla vigilia delle decisioni del Consiglio europeo del 2 maggio. Con quelle decisioni si dà luogo al primo atto federale europeo; il superamento dei nazionalismi diviene progressivamente realtà. Restano intatti nel loro valore fondante, per l'Italia come per ogni altro Paese europeo, l'identità nazionale, il nostro patrimonio di cultura, di tradizioni, di storia, che un secolo e mezzo fa ha fatto dell'unità d'Italia evento nel quale un popolo intero si è riconosciuto e si è ritrovato. E' questo il patrimonio di valori morali e civili che l'Italia porterà alla costruzione dell'Europa.

La decisione di conseguire l'ingresso dell'Italia nell'Unione Economica e Monetaria il 1° gennaio 1999 ha scandito l'agenda del Governo, ha predisposto le condizioni affinché possano avere piena attuazione le politiche strutturali e macroeconomiche per lo sviluppo nel contesto del Patto di stabilità e crescita.

○○○○

E' il caso di aggiungere qualche ulteriore nota di introduzione al contenuto più specificamente economico del Documento.

L'abbattimento dell'inflazione, l'equilibrio dei conti con l'estero sono successi della politica economica italiana, sulla cui solidità vi è ovunque ampio riconoscimento. Non altrettanto, sinora, per il risanamento dei conti pubblici. L'entità e la rapidità dei miglioramenti conseguiti negli ultimi diciotto mesi hanno suscitato, a un tempo, apprezzamento e sorpresa: di qui il permanere di incertezze sulla loro sostenibilità, in relazione anche all'entità del debito pubblico.

Il Governo rivendica la validità dei progressi fatti anche nei conti pubblici: sa di doverli consolidare e rafforzare.

E' questo l'impegno che con il presente Documento viene assunto nei confronti sia degli italiani sia di tutti i Paesi membri dell'Unione.

La validità di quanto è stato sinora conseguito è attestata in primo luogo dall'entità dell'avanzo primario, cioè del saldo tra entrate e spese, queste ultime al netto degli interessi sul debito pubblico; trova conferma nella valutazione dell'andamento "tendenziale" degli stessi conti pubblici nei prossimi anni. Tutte le maggiori istituzioni internazionali concordano nello stimare una progressiva riduzione del disavanzo complessivo del bilancio pubblico dell'Italia.

Esplicito obiettivo del Governo è quello di rafforzare l'evoluzione "tendenziale", di far scendere il rapporto tra l'indebitamento della Pubblica Amministrazione e il prodotto interno lordo all'1,0 per cento entro il 2001, per poi condurlo al pareggio.

Siffatto impegno si combina, rafforzandosi a vicenda, con il proposito di attuare le riforme approvate dal Parlamento, in particolare quelle del fisco, della Pubblica Amministrazione, della istruzione e della formazione, della disciplina del commercio. Esso si articola nei seguenti principali obiettivi intermedi di finanza pubblica:

- mantenimento di un elevato avanzo primario;
- contenimento della crescita della spesa corrente, al netto degli interessi, di almeno un punto percentuale al di sotto della crescita del PIL a prezzi correnti;
- decisa accelerazione degli investimenti pubblici;
- riduzione della pressione fiscale;
- rafforzamento della lotta all'evasione e all'elusione fiscale.

I conti pubblici continueranno a beneficiare nel prossimo triennio dell'ulteriore riduzione dell'onere per gli interessi sul debito pubblico, quale effetto della diffusione all'intera consistenza del debito del calo già avvenuto nei tassi di interesse.

Il divario fra l'atteso aumento del prodotto interno lordo e il decrescente indebitamento della Pubblica Amministrazione produrrà di anno in anno la riduzione del rapporto fra debito pubblico e PIL. L'entità della riduzione si avvarrà anche dei proventi delle privatizzazioni, cosicché, quantitativamente, essa sarà di tre punti percentuali all'anno. Si intende far discendere il valore del rapporto debito/PIL dall'attuale 121 per cento al di sotto della soglia del 100 per cento nel volgere di sei anni, entro il 2003, anno fino al quale si può estendere, attraverso i documenti triennali, l'attività programmatica della presente legislatura.

L'azione di riequilibrio dei conti pubblici si inserisce in un quadro di politica economica che conta sul dispiegarsi, attraverso il rilancio degli investimenti privati e pubblici e la ripresa dei consumi, di quella concatenazione virtuosa che sola può assicurare un duraturo processo di crescita. Essa presuppone il mantenimento di condizioni di solido equilibrio nelle relazioni fra costi e prezzi e nei rapporti economici e finanziari con l'estero.

Tutto ciò implica l'impegno pieno di tutte le forze del Paese, chiama in causa l'intero sistema Italia; un'Italia che si appresta a partecipare alla creazione dell'Unione Economica e Monetaria per apportarvi stabilità e vitalità, per trovarvi occasione di maggiore e duratura crescita del reddito, dell'occupazione.

## I - LO SCENARIO INTERNAZIONALE

### 1 - LA CONGIUNTURA E LA POLITICA ECONOMICA NEL G-7 NEL 1997

La crescita economica nel 1997 è stata particolarmente sostenuta negli Stati Uniti (+3,8 per cento) e nel Regno Unito (+3,3 per cento): la domanda interna ha più che compensato la contrazione nelle esportazioni nette prodotta dall'apprezzamento delle rispettive valute e dalla crisi che ha interessato le principali economie del Sud-Est Asiatico e indirettamente il Giappone, dove il tasso di crescita del PIL è stato dello 0,9 per cento (+3,9 per cento nel 1996) nonostante l'adozione di misure espansive di politica fiscale.

La crescita

In Francia, Germania e Italia l'attività produttiva ha mostrato un deciso miglioramento rispetto all'anno precedente: in media, in questi tre paesi si è osservato un tasso di crescita superiore di quasi un punto percentuale rispetto al 1996.

Nei paesi anglosassoni e in Canada, all'espansione economica si è accompagnato un rilevante aumento dell'occupazione. Negli Stati Uniti e nel Regno Unito il tasso di disoccupazione è ulteriormente diminuito, attestandosi al 4,9 per cento negli Stati Uniti (5,4 per cento nel 1996) ed al 5,6 per cento nel Regno Unito (7,5 per cento nel 1996).

Il mercato del lavoro

Nell'Europa continentale il mercato del lavoro continua a essere caratterizzato da elevati tassi di disoccupazione. La Germania, in particolare, evidenzia un peggioramento di circa 1 punto percentuale per il secondo anno consecutivo, ancora dovuto ad una caduta rilevante dell'occupazione (-1,4 per cento). In Francia e in Italia, il numero degli occupati è aumentato in misura modesta o è rimasto stabile; dato il contemporaneo aumento della forza lavoro ne è conseguito un ulteriore, seppur lieve, peggioramento del tasso di disoccupazione.

Nei paesi anglosassoni, le tensioni inflazionistiche sono state contenute dall'apprezzamento delle valute nazionali e dalla sostanziale stabilità dei prezzi delle materie prime. Nei paesi dell'Europa continentale il tasso di inflazione si è attestato su livelli inferiori al 2 per cento.

L'inflazione

**Tavola 1.1 INDICATORI CONGIUNTURALI 1997 NEI PAESI DEL G-7**  
(variazione percentuale rispetto al 1996)

PAESI	PIL	OCCUPAZIONE	TASSO DI DISOCCUPAZIONE (*)	PREZZI AL CONSUMO
Stati Uniti	3,8	2,2	-0,5 (4,9)	2,3
Giappone	0,9	1,1	0,1 (3,4)	1,7
Germania	2,2	-1,4	1,1 (11,5)	1,8
Francia	2,4	0,4	0,1 (12,5)	1,2
Italia	1,5	0,0	0,2 (12,2)	1,7
Regno Unito	3,3	1,7	-1,9 (5,6)	2,8
Canada	3,8	1,9	0,5 (9,2)	1,4

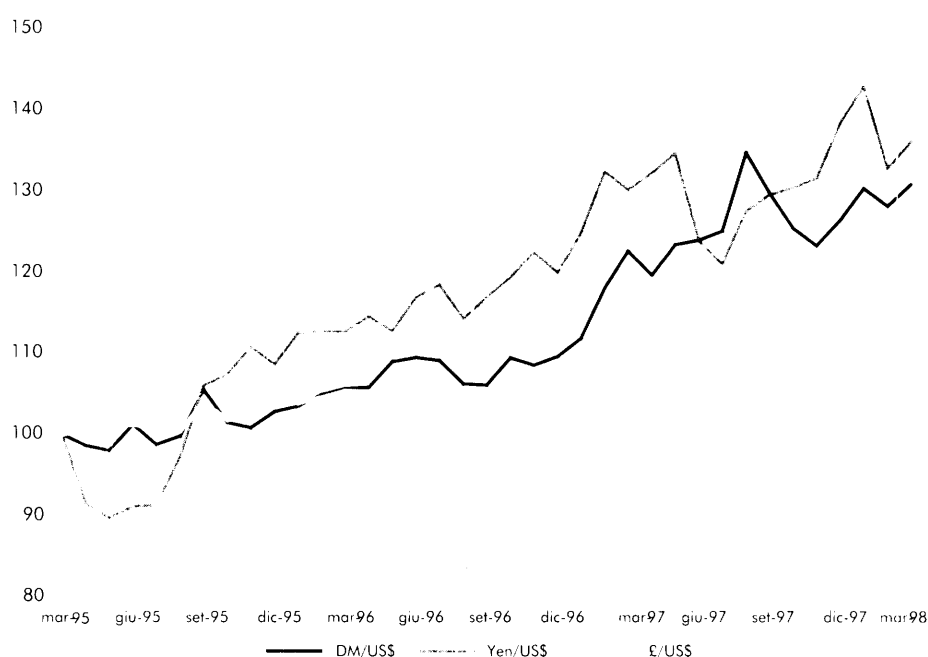
(\*) Variazione dei livelli (livelli in parentesi).  
Fonti: FMI, per l'Italia ISTAT (rilevazione sulle forze di lavoro)

I tassi di  
cambio

Il dollaro ha continuato ad apprezzarsi rispetto alle altre valute del G-7 riflettendo la sostenuta fase ciclica espansiva dell'economia americana. A tale andamento ha contribuito il ruolo di valuta rifugio che il dollaro ha avuto durante la crisi finanziaria asiatica. I tassi di cambio medi del marco e dello yen rispetto alla valuta statunitense sono stati rispettivamente pari a 1,7 e 121,0 (1,5 e 108,8 nel 1996).

Il *deficit* di parte corrente della bilancia dei pagamenti statunitense ha superato nel 1997 il 2 per cento del PIL. Una tendenza opposta caratterizza il Giappone, dove il forte deprezzamento dello yen si è accompagnato a un consistente *surplus* di parte corrente e ad un aumento nella posizione creditoria internazionale.

**FIGURA 1.1 TASSI DI CAMBIO NOMINALI CON IL DOLLARO** (marzo 1995=100)



Fonte: Datastream.

Le politiche  
fiscali....

Il rigore delle politiche di bilancio, accompagnato dalla crescita del PIL, ha permesso in tutti i paesi industrializzati, con l'eccezione del Giappone, una riduzione dell'indebitamento della Pubblica Amministrazione in rapporto al PIL, particolarmente accentuata in Italia e nel Regno Unito.

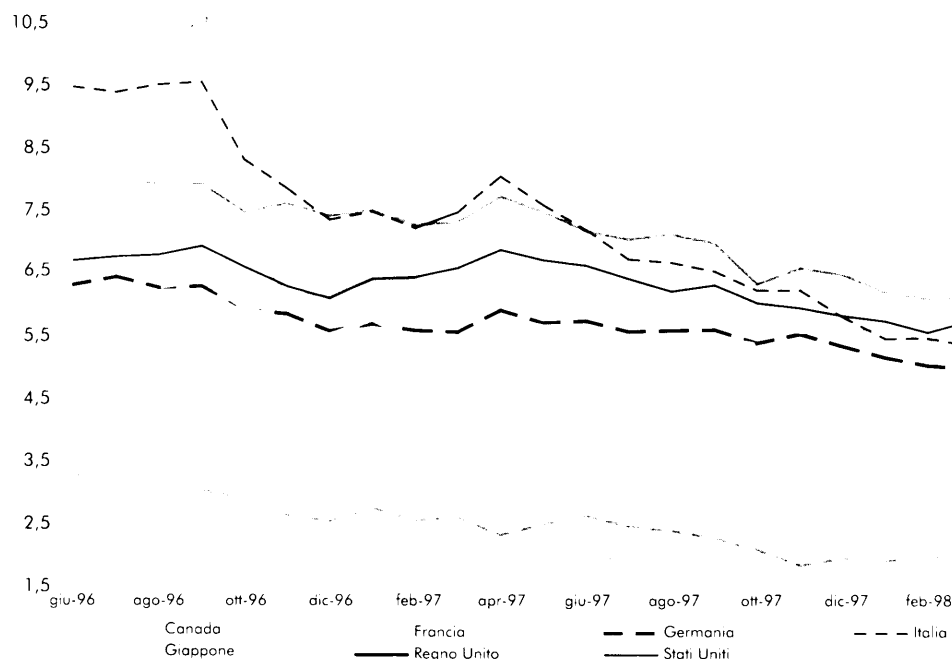
...e quelle  
monetarie

La politica monetaria è risultata neutrale negli Stati Uniti, dove prima della crisi asiatica le aspettative erano per una condotta più restrittiva, e decisamente espansiva in Giappone. Nel Regno Unito, dove i tassi ufficiali sono stati a più riprese modificati, i tassi di interesse a breve hanno mostrato una tendenza al rialzo mentre il loro andamento è stato stabile in Germania.

I tassi di  
interesse a  
lungo termine

Anche a causa della crisi finanziaria asiatica, i tassi di interesse a lungo termine sono discesi negli Stati Uniti e negli altri paesi del G-7 (*flight to quality*). L'effetto positivo di tale riduzione sulla domanda interna tende a compensare l'effetto negativo, seppure modesto, della contrazione dei flussi commerciali mondiali dei paesi industrializzati nel 1998.



**FIGURA 1.2 TASSI DI INTERESSE A LUNGO TERMINE (valori percentuali)**

Fonte: Datastream.

## L'IMPATTO DELLA CRISI ASIATICA SULLE ECONOMIE DEI PAESI INDUSTRIALIZZATI

Il 1997 è stato caratterizzato dalla crisi dei mercati finanziari e valutari delle economie asiatiche emergenti: Thailandia, Filippine, Indonesia, Malesia, Corea del Sud, hanno subito ingenti attacchi speculativi sulle valute nazionali. Alle crisi valutarie sono seguite inversioni di tendenza nei corsi azionari che avevano mostrato, nell'ultimo decennio, tassi di crescita estremamente elevati.

**Cause della crisi.** Le recenti analisi effettuate dalle organizzazioni economiche internazionali individuano alcune cause principali: le numerose debolezze strutturali, comprese le inadeguate regole di corporate governance, la mancanza di trasparenza e la fragilità dei sistemi bancari e finanziari; eccessivi investimenti concentrati in particolari settori, quali quello delle attività immobiliari, con conseguenti insostenibili aumenti dei prezzi; ampi deficit di parte corrente della bilancia dei pagamenti, finanziati da un elevato indebitamento con l'estero, in larga parte a breve termine; forte legame con il dollaro statunitense che, negli ultimi due anni, ha mostrato un apprezzamento quasi costante, con conseguente perdita di competitività delle esportazioni dei paesi asiatici emergenti.

**Impatto e rischi della crisi.** Il Fondo Monetario Internazionale ha ribassato di un punto percentuale la sua previsione di crescita del PIL mondiale nel 1998, portandola al 3,1 per cento. Nelle nuove economie industriali emergenti asiatiche il tasso di crescita del reddito reale dovrebbe ridursi, quest'anno, di oltre 3 punti percentuali rispetto alle previsioni precedenti la crisi. Le difficoltà di queste economie, soprattutto dell'economia coreana, si rifletteranno in modo sensibile sul Giappone (ed in misura minore sull'Australia e Nuova Zelanda), dove le prospettive della domanda interna e le debolezze e fragilità del sistema fi-

*nanziario e bancario hanno continuato a deteriorarsi. I timori maggiori per l'Europa riguardavano la diffusione della crisi alle economie emergenti dell'Est europeo. Sebbene la Corona ceca abbia mostrato un periodo di debolezza ed i mercati finanziari in Russia abbiano sperimentato un periodo di turbolenza, ad oggi, la crisi asiatica ha mostrato limitati segni di propagazione nell'Est Europa.*

**Risposte alla crisi.** *La rapidità e l'intensità della crisi hanno spinto le principali organizzazioni internazionali (in primo luogo il Fondo Monetario Internazionale) ad intervenire sia con fondi finanziari propri, condizionati all'adozione di politiche di stabilizzazione macroeconomica interna nei vari paesi, sia promuovendo il trasferimento di fondi da alcuni paesi industrializzati verso l'area. L'entità degli interventi ha superato l'entità di quelli a suo tempo disposti per la crisi del peso messicano alla fine del 1994.*

**Effetti nei paesi industrializzati.** *Sebbene permangano incertezze sulle ripercussioni globali della crisi, per il breve termine, secondo le stime dell'OCSE, del FMI e della Commissione Europea, gli effetti negativi nei paesi industrializzati, con l'eccezione del Giappone, dovrebbero risultare moderati, dal lato sia dell'economia reale sia di quella finanziaria. L'esposizione delle istituzioni finanziarie europee nei confronti dei paesi asiatici è prevista essere intermedia tra quella del Giappone e degli Stati Uniti. Gli effetti reali si dovrebbero manifestare principalmente attraverso un rallentamento nella crescita del commercio mondiale (prevista intorno al 7 per cento nel 1998) e sulla componente di domanda estera dei vari paesi. Per il complesso della Unione Europea, gli scenari di riferimento prevedono nel 1998 una minore crescita del PIL intorno allo 0,1-0,2 per cento, che in parte dovrebbe essere compensata dagli effetti positivi della discesa dei tassi d'interesse e dei corsi delle materie prime.*

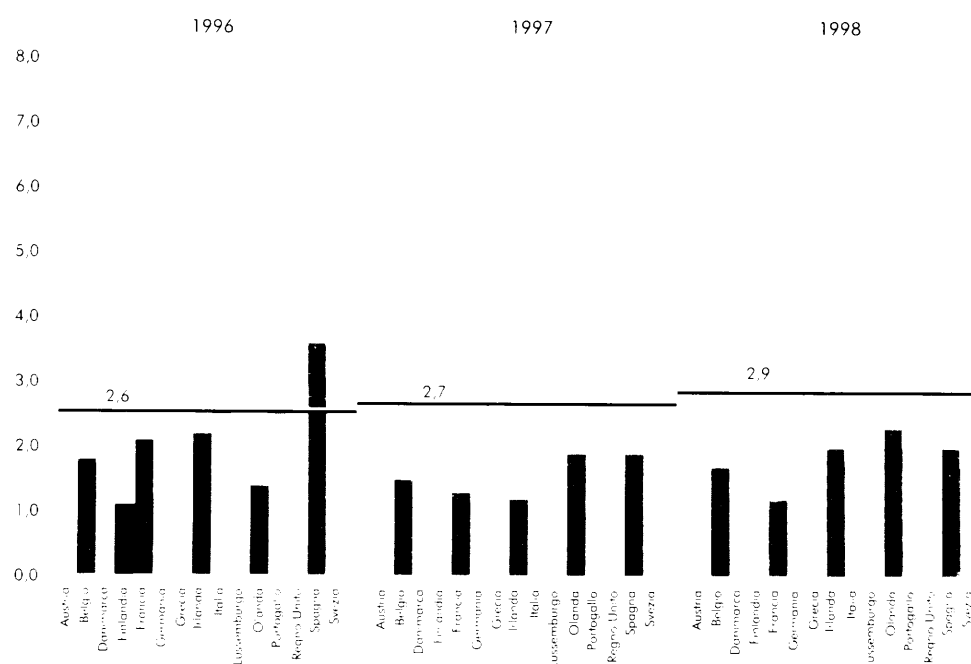
## 2 - LA CONVERGENZA IN EUROPA RISPETTO AI CRITERI DI MAASTRICHT

*La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria (...) uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri.*

Art. 2 del Trattato sull'Unione Europea.

Il criterio della  
stabilità dei prezzi

Il processo di convergenza verso il rispetto dei criteri di Maastricht è proseguito nel 1997 in tutti i paesi dell'Unione Europea. L'inflazione media dei 15 paesi dell'Unione è scesa dal 2,4 per cento, registrato nel 1996, all'1,7 per cento, ben al di sotto del valore del parametro di riferimento (2,7 per cento). Nel 1997 solo in Grecia il tasso di variazione dei prezzi è risultato superiore al criterio di Maastricht. Nel 1998, sulla base delle previsioni ufficiali, questo criterio sarà rispettato in tutti i paesi, anche se l'inflazione media nell'Unione potrebbe aumentare leggermente e collocarsi intorno al 2 per cento.

**FIGURA 2.1 INFLAZIONE RISPETTO AL CRITERIO DI MAASTRICHT (valori percentuali)**

Fonte: Eurostat. Per il 1996 e il 1997 tasso di crescita degli indici armonizzati dei prezzi di consumo. Per il 1998 indici di prezzi al consumo, obiettivi nazionali.

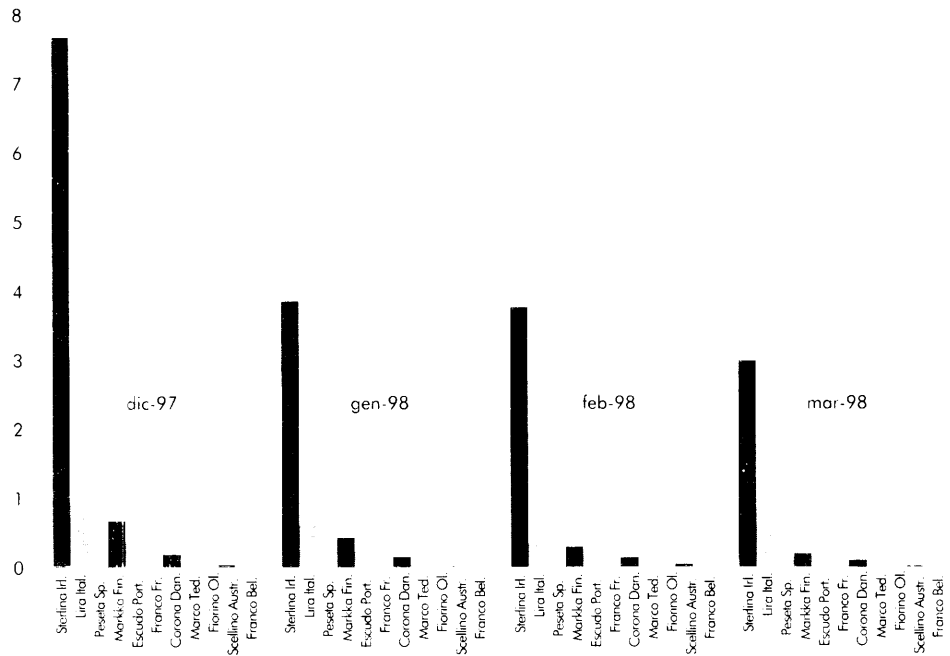
Il 1997 è stato caratterizzato da una sostanziale stabilità nei rapporti di cambio bilaterali tra i paesi europei. Le forti oscillazioni sui mercati valutari internazionali, originate dalla crisi finanziaria nel Sud-Est asiatico, hanno favorito l'apprezzamento del dollaro statunitense, specialmente nei confronti del marco. Le valute appartenenti al Sistema Monetario Europeo hanno beneficiato di questo deprezzamento relativo della valuta tedesca, come già avvenuto a metà degli anni '80. L'ultimo riallineamento delle parità centrali (14 marzo 1998) ha coinvolto la sterlina irlandese, che è stata rivalutata del 3 per cento dopo una prolungata fase di apprezzamento; contemporaneamente, la dracma greca, svalutata del 14 per cento, è entrata per la prima volta negli Accordi di Cambio del Sistema Monetario Europeo. Solamente la corona svedese e la sterlina inglese mantengono ad oggi un regime di libera fluttuazione. La stabilità valutaria nell'Unione ha contribuito a favorire una graduale convergenza dei tassi di interesse a breve termine nei paesi europei. Quest'ultima dovrebbe divenire ancora più evidente con l'avvicinarsi della realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria.

Nel 1997, i tassi di interesse a lungo termine si sono ridotti in tutti i paesi dell'Unione Europea, ma in modo più evidente nei paesi che partivano da rendimenti più elevati. In media, la diminuzione è stata di oltre 1 punto percentuale. La Grecia è il solo paese che non rispetta il valore del parametro di Maastricht, pur avendo sperimentato, in media d'anno, una riduzione di 4,5 punti percentuali nel livello dei tassi di interesse a lungo termine.

La stabilità dei cambi

Il criterio dei tassi di interesse a lungo termine

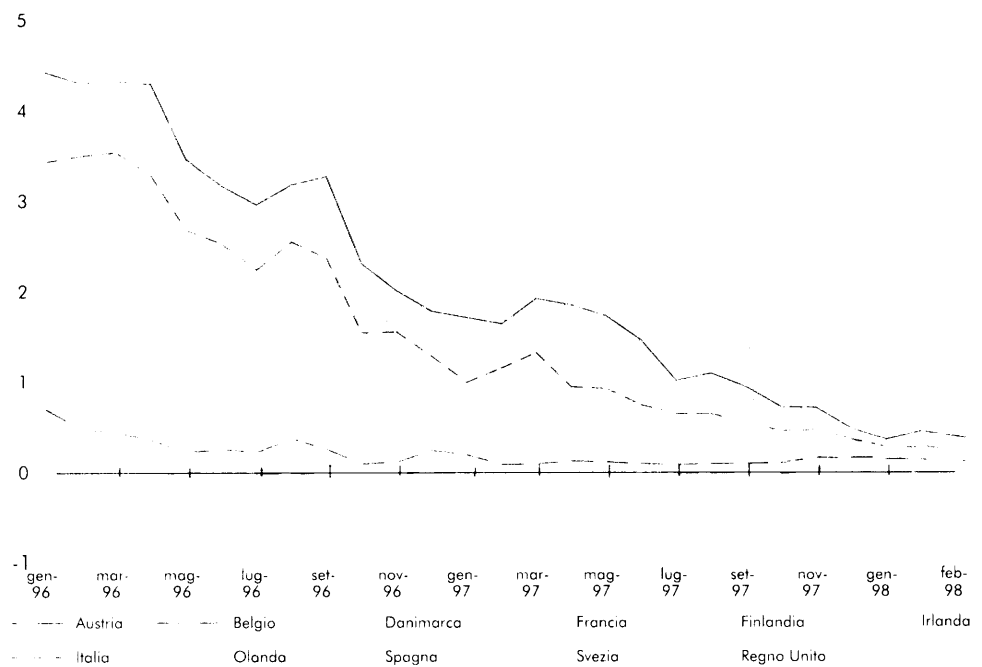
**FIGURA 2.2 SME: POSIZIONE DELLE PRINCIPALI MONETE NEI CONFRONTI DELLA VALUTA PIÙ DEBOLE (valori percentuali)**



Fonte: Reuters, medie semplici di dati settimanali.

Nota: i valori di marzo 1998 si riferiscono alla media delle prime due settimane, prima del riallineamento della sterlina irlandese.

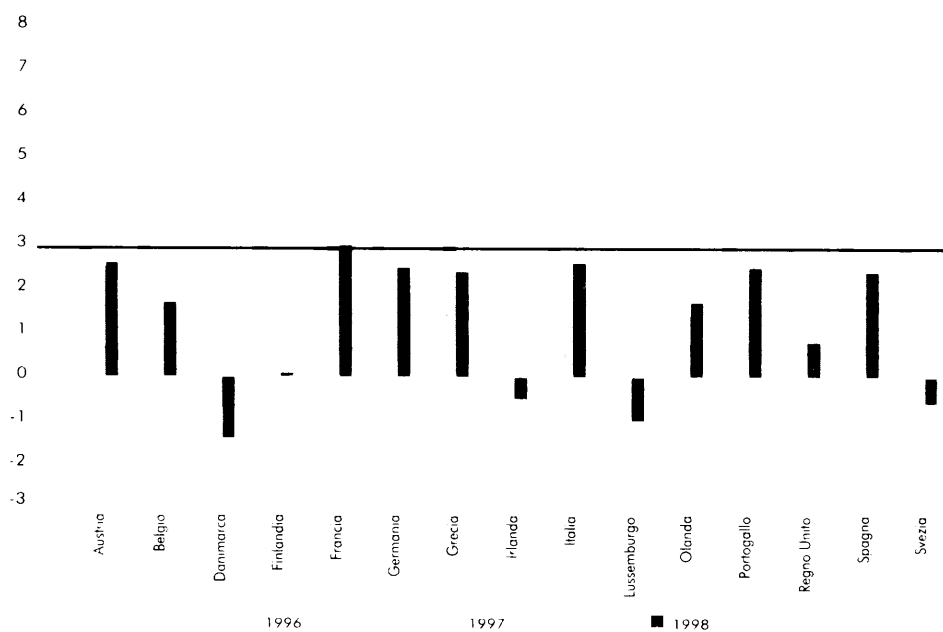
**FIGURA 2.3 DIFFERENZIALI DEI TASSI DI INTERESSE DEI TITOLI DI STATO A LUNGO TERMINE CON LA GERMANIA (valori percentuali)**



Fonte: Datastream

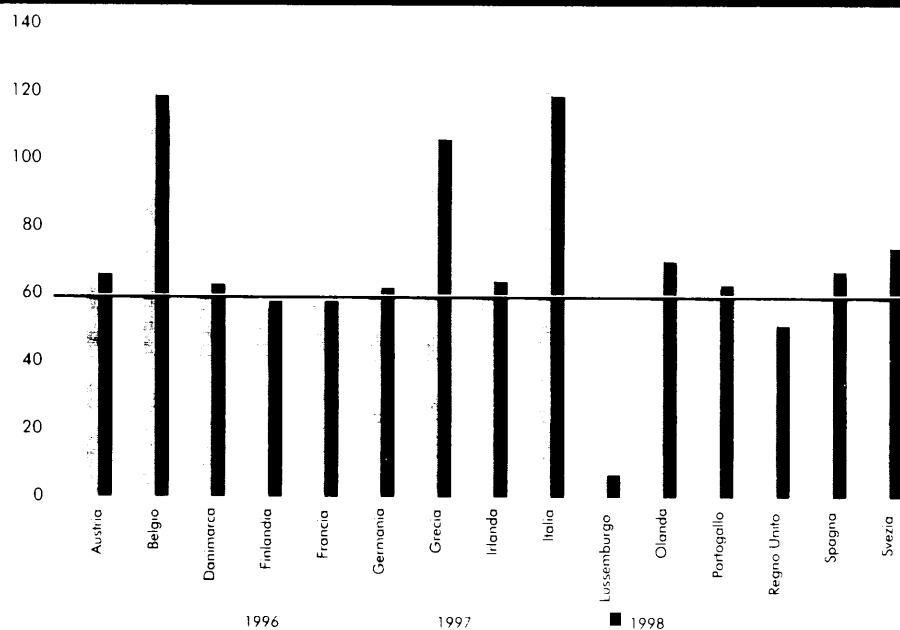
La notevole convergenza dei tassi di inflazione ed il consolidarsi di aspettative di stabilità dei prezzi non sono stati l'unico fattore rilevante ad indurre una generale riduzione nei differenziali di interesse a lungo termine. A ciò hanno contribuito le misure di risanamento di bilancio adottate in tutti i paesi dell'Unione.

**FIGURA 2.4 INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. IN PERCENTUALE AL PIL RISPETTO AL CRITERIO DI MAASTRICHT**



Fonte: Per il 1996-97, Commissione UE. Per il 1998, obiettivi nazionali. Per il Lussemburgo, proiezioni della Commissione UE.

**FIGURA 2.5 DEBITO DELLA P.A. IN PERCENTUALE AL PIL RISPETTO AL CRITERIO DI MAASTRICHT**



Fonte: Per il 1996-97, Commissione UE. Per il 1998, obiettivi nazionali. Per il Lussemburgo e la Grecia (1998), proiezioni della Commissione.

Il criterio  
sull'indebitamento  
netto della P.A.

Nel 1997 l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione rispetto al PIL nella media dei 15 paesi dell'Unione si è ridotto dal 4,2 per cento del 1996 al 2,4 per cento, ben al di sotto della soglia del 3 per cento. Tutti i paesi hanno ottenuto risultati migliori rispetto agli obiettivi che si erano prefissi. In Italia l'aggiustamento fiscale è stato di 4 punti percentuali di PIL, in altri 5 paesi, Finlandia, Grecia, Regno Unito, Spagna e Svezia ha superato i 2 punti percentuali. L'Irlanda e la Danimarca, oltre al Lussemburgo, hanno conseguito un *surplus* di bilancio.

L'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni migliorerà ulteriormente nel 1998, coerentemente con gli impegni assunti nel Patto di stabilità e crescita, che impone ai futuri membri dell'Unione Economica e Monetaria il perseguimento nel medio periodo di un obiettivo di finanza pubblica vicino al pareggio di bilancio.

Il criterio del  
debito  
della P.A.

Il debito della Pubblica Amministrazione in rapporto al PIL è sceso, nella media dei paesi dell'Unione, di un punto percentuale, ancora superiore alla soglia del 60 per cento stabilita a Maastricht. Il rapporto debito-PIL è diminuito in quasi tutti i paesi, ad eccezione della Germania e della Francia, dove tuttavia questo rapporto è prossimo al valore del parametro di riferimento.

Nel 1997 i progressi conseguiti in Europa nel processo di convergenza macroeconomica hanno consolidato le tendenze del 1996 e contribuito a raggiungere quelle condizioni di stabilità che sono essenziali per garantire una sana crescita economica. Quest'ultima rimane il presupposto fondamentale delle politiche di sviluppo finalizzate a superare le gravi difficoltà che ancora caratterizzano il mercato del lavoro in molti paesi.

## IL CALENDARIO PER L'INTRODUZIONE DELL'EURO

**1° Maggio 1998 (sera)** *Decisione dell'Ecofin sull'abrogazione delle decisioni sui disavanzi eccessivi. Raccomandazione dell'Ecofin sui paesi che soddisfano i requisiti per l'adozione dell'Euro.*

**2 Maggio 1998 (mattina)** *Riunione straordinaria plenaria del Parlamento Europeo per votare sulla raccomandazione dell'Ecofin.*

**2 Maggio 1998 (pomeriggio)** *Riunione del Consiglio dei Capi di Stato e di Governo per confermare i paesi che soddisfano i requisiti per l'adozione dell'Euro.*

**2 Maggio 1998 (sera) o 3 maggio (mattina)**

**Riunione dell'Ecofin:**

- *preannuncio dei tassi bilaterali e metodo di conversione, che sancisce l'impegno politico dei Ministri dei paesi che adotteranno l'Euro, della Commissione, dell'Istituto Monetario Europeo e dei Governatori delle Banche Centrali dei paesi che adotteranno l'Euro;*
- *raccomandazione per la nomina dei membri del Comitato esecutivo della Banca Centrale Europea*

*Entro il 1° Luglio 1998 Approvazione dei Capi di Stato e di Governo del Comitato esecutivo della Banca Centrale Europea.*

*1° Gennaio 1999 Entrano in vigore i cambi fissi con l'Euro e la politica monetaria viene gestita dalla Banca Centrale Europea.*

*Entro il 1° Gennaio 2002 Messa in circolazione delle banconote in Euro e ritiro delle banconote nazionali.*

*Entro il 1° Luglio 2002 Abolizione del corso legale delle banconote e monete nazionali.*

**Tavola 2.1 CONVERGENZA DEI PAESI EUROPEI**

	TASSO DI INFLAZIONE (*)			INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. IN % DEL PIL (**)			DEBITO DELLA P.A. IN % DEL PIL (**)			TASSI DI INTERESSE A LUNGO TERMINE (***)		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Austria	1,8	1,2	1,5	4,0	2,5	2,6	69,5	66,1	66,0	6,3	5,7	5,1
Belgio	1,8	1,5	1,7	3,2	2,1	1,7	126,9	122,2	119,0	6,5	5,8	5,2
Danimarca	1,9	2,0	2,5	0,7	-0,7	-1,4	70,6	65,1	63,0	7,2	6,3	5,4
Finlandia	1,1	1,2	2,0	3,3	0,9	0,1	57,6	55,8	58,0	7,1	6,0	5,2
Francia	2,1	1,3	1,2	4,1	3,0	3,0	55,7	58,0	58,0	6,3	5,6	5,1
Germania	1,2	1,5	1,5	3,4	2,7	2,5	60,4	61,3	61,0	6,2	5,6	5,0
Grecia	7,9	5,4	2,5	7,5	4,0	2,4	111,6	108,7	106,0	14,4	9,9	11,0
Irlanda	2,2	1,2	2,0	0,4	-0,9	-0,5	72,7	66,3	64,0	7,3	6,3	5,3
Italia	4,0	1,9	1,8	6,7	2,7	2,6	124,0	121,6	118,2	9,4	6,9	5,4
Lussemburgo	1,2	1,4	1,4	-2,5	-1,7	-1,0	6,6	6,7	7,1	6,3	5,6	5,1
Olanda	1,4	1,9	2,3	2,3	1,4	1,7	77,2	72,1	70,0	6,2	5,6	5,0
Portogallo	2,9	1,9	2,0	3,2	2,5	2,5	65,0	62,0	63,0	8,6	6,4	5,4
Regno Unito	2,5	1,9	2,5	4,8	1,9	0,8	54,7	53,4	51,0	7,9	7,1	6,1
Spagna	3,6	1,9	2,0	4,6	2,6	2,4	70,1	68,8	67,0	8,7	6,4	5,3
Svezia	0,8	1,9	1,7	3,5	0,8	-0,6	76,7	76,6	74,0	8,0	6,6	5,6
Criteria di convergenza	2,6	2,7	2,9	3,0	3,0	3,0	60,0	60,0	60,0	9,1	8,0	7,1

Fonti:

(\*) Per il 1996 e 1997 Eurostat. Indice armonizzato dei prezzi al consumo. Per il 1998 obiettivi nazionali e previsioni della Commissione UE per l'Austria.

(\*\*) Per il 1996 e 1997 Commissione UE. Per il 1998 obiettivi nazionali e previsioni della Commissione UE per Austria, Germania (per il debito) e Lussemburgo (per il debito).

(\*\*\*) IIME e FMI. International Financial Statistics.





## II - L'ECONOMIA ITALIANA NEL PROCESSO DI CONVERGENZA EUROPEA

### 3 - LA STABILITÀ ECONOMICA E IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

#### 3.1 L'economia reale

Dopo il rallentamento del 1996, protrattosi fino al primo trimestre 1997, il PIL ha ripreso a crescere in termini reali a ritmi sostenuti. Il tasso medio annuo di incremento si è più che duplicato, passando dallo 0,7 all'1,5 per cento. Il 1997 è stato caratterizzato da una ricomposizione della domanda: trainante è risultata infatti la domanda interna, in particolare i consumi delle famiglie (+2,4 per cento), nonostante la politica di bilancio restrittiva. La domanda estera netta ha invece segnato un calo, da attribuire alla forte espansione delle importazioni. La ripresa del ciclo positivo è stata accompagnata da un forte accumulo di scorte, il cui contributo alla crescita è passato dal -0,3 per cento del 1996 all'1 per cento.

**Tavola 3.1 CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI NEL 1997 (\*)**

	VARIAZIONI PERCENTUALI	CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL
PIL	1,5	1,5
DOMANDA FINALE INTERNA		1,4
Consumi finali	1,7	1,3
Consumi delle famiglie	2,4	1,4
Consumi collettivi	-0,7	-0,1
Investimenti fissi lordi	0,6	0,1
Macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	2,6	0,2
Costruzioni	-1,6	-0,1
VARIAZIONE DELLE SCORTE	-	1,0
DOMANDA ESTERA NETTA	-	-0,9
Esportazioni	6,3	1,6
Importazioni	11,8	2,5

(\*) A prezzi costanti 1990  
Fonte: ISTAT

La ripresa dei consumi privati è stata sostenuta dal miglioramento del clima di fiducia delle famiglie e dalla crescita del reddito disponibile; vi hanno contribuito la dinamica delle retribuzioni, a fronte di un'occupazione in lieve calo, e la rapida discesa del tasso di inflazione. Favorito dalla diminuzione dei tassi di interesse, l'incremento dei consumi si è concentrato prevalentemente nel settore dei beni durevoli; la crescita è risultata amplificata nel comparto delle autovetture, grazie agli incentivi predisposti dal Governo. Si può comunque stimare che, in assenza degli incentivi, i consumi delle famiglie sarebbero aumentati a un tasso superiore all'1,6 per cento, contro lo 0,7 del 1996.

Fonte: ISTAT

Gli investimenti

Dopo un primo semestre di calo, gli investimenti fissi lordi hanno mostrato variazioni positive e crescenti. L'intensificarsi dei segnali di ripresa e il calo dei tassi di interesse, insieme con il venire meno di aspettative inflazionistiche, hanno concorso all'instaurarsi di attese favorevoli sulle prospettive di domanda. Nel contempo, il grado di utilizzo della capacità produttiva saliva in concomitanza con accresciuti margini unitari sui costi variabili.

Nell'anno, il tasso di crescita degli investimenti fissi lordi è stato dello 0,6 per cento (+0,4 nel 1996). L'espansione del comparto macchine, attrezzature e mezzi di trasporto (2,6 per cento), anch'esso favorito dagli incentivi governativi, ha più che compensato la diminuzione degli investimenti in costruzioni (-1,6 per cento).

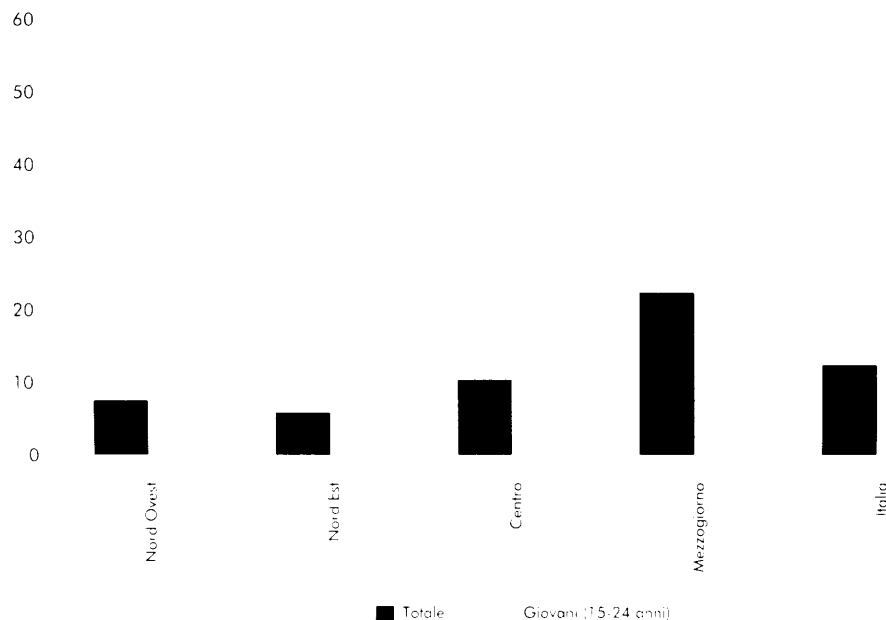
La domanda estera

In contrapposizione con l'evoluzione dei maggiori paesi dell'Europa continentale, nel 1997 la domanda estera netta è risultata negativa. Le esportazioni sono aumentate del 6,3 per cento, in linea con la crescita del commercio mondiale, a fronte di un aumento quasi doppio delle importazioni (11,8 per cento). Queste dinamiche sono solo in parte attribuibili all'apprezzamento del cambio reale effettivo della lira avvenuto tra il 1996 e il 1997. Vi hanno infatti contribuito anche la ripresa del ciclo delle scorte, in presenza di un cambio lira/dollaro favorevole, e gli incentivi governativi: circa il 60 per cento delle nuove automobili immatricolate è stata importata.

Il mercato del lavoro

Rispetto al 1996, l'occupazione totale è lievemente diminuita, con andamenti settoriali divergenti. Secondo le indagini ISTAT sulle forze di lavoro, l'occupazione industriale ha ripreso a crescere nella seconda metà del 1997, raggiungendo a fine anno un livello superiore dell'1,3 per cento rispetto a fine 1996. Una tendenza inversa ha contraddistinto il settore dei servizi, con un decremento degli addetti nel quarto trimestre pari allo 0,6 per cento rispetto a un anno prima. In presenza di un lieve aumento della forza lavoro (+0,2 per cento), il tasso di disoccupazione è cresciuto di 0,1 punti percentuali, attestandosi intorno al 12,2 per cento.

Il mercato del lavoro continua ad essere caratterizzato da forti disparità regionali: al Sud il tasso di disoccupazione è passato dal 21,7 del 1996 al 22,2 per cento, mentre al Centro-Nord si è collocato intorno al 7,6 per cento. Le divergenze sono ancora più evidenti nei tassi di disoccupazione giovanile, che vanno dal 56,3 per cento del Mezzogiorno al 14 per cento del Nord-Est; la media nazionale si colloca al 33,5 per cento, con una punta del 39,3 per cento per le donne.

**FIGURA 3.1 I TASSI DI DISOCCUPAZIONE PER AREA GEOGRAFICA NEL 1997**

Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro

### 3.2 La stabilità dei prezzi

Il tasso di inflazione al consumo nel 1997 è stato pari all'1,7 per cento (1,9 per cento sulla base degli indici armonizzati), ampiamente inferiore sia alla soglia di convergenza di Maastricht (2,7 per cento) sia all'obiettivo governativo (2,5 per cento).

Alla disinflazione hanno contribuito soprattutto le componenti interne di costo. Il costo unitario del lavoro nel settore manifatturiero è aumentato del 2,3 per cento contro il 4,9 del 1996, grazie soprattutto al recupero di produttività. Anche gli *input* interni hanno seguito una decelerazione, mentre quelli esteri hanno risentito negativamente dell'apprezzamento del dollaro.

I prezzi alla produzione nell'anno sono cresciuti moderatamente (1,3 per cento): in presenza di incertezza sulla ripresa ciclica, le imprese hanno ridotto i margini unitari nel primo semestre, per poi aumentarli leggermente. La quota dei profitti sul valore aggiunto rimane tuttavia elevata.

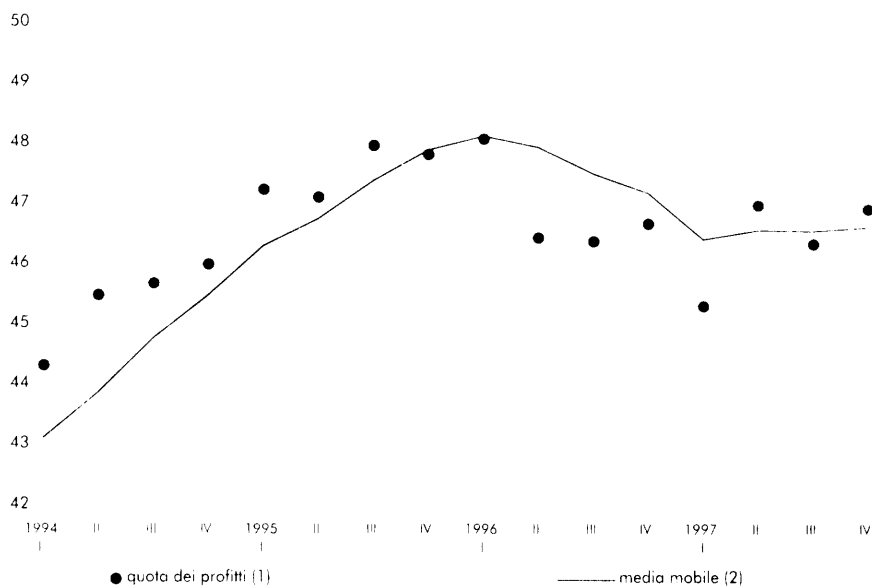
La decelerazione dei prezzi

I costi

I prezzi alla produzione

A seguito di questi andamenti, nel secondo e terzo trimestre i prezzi alla produzione hanno mostrato qualche tensione, peraltro in via di esaurimento.

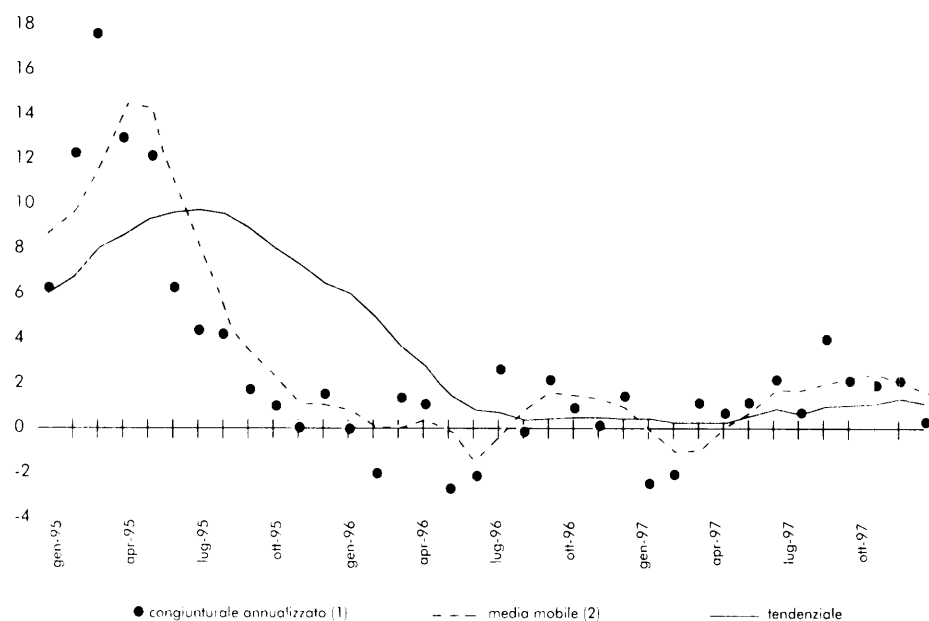
**FIGURA 3.2 QUOTA DEI PROFITTI SUL VALORE AGGIUNTO NELL'INDUSTRIA IN SENSO STRETTO (punti percentuali)**



(1) Quota del risultato lordo di gestione sul valore aggiunto nell'industria in senso stretto, calcolata attribuendo agli occupati autonomi gli stessi redditi da lavoro unitari dei dipendenti.

(2) Media mobile a tre termini.  
Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

**FIGURA 3.3 EVOLUZIONE DEI PREZZI ALLA PRODUZIONE NELLA TRASFORMAZIONE INDUSTRIALE (valori percentuali)**

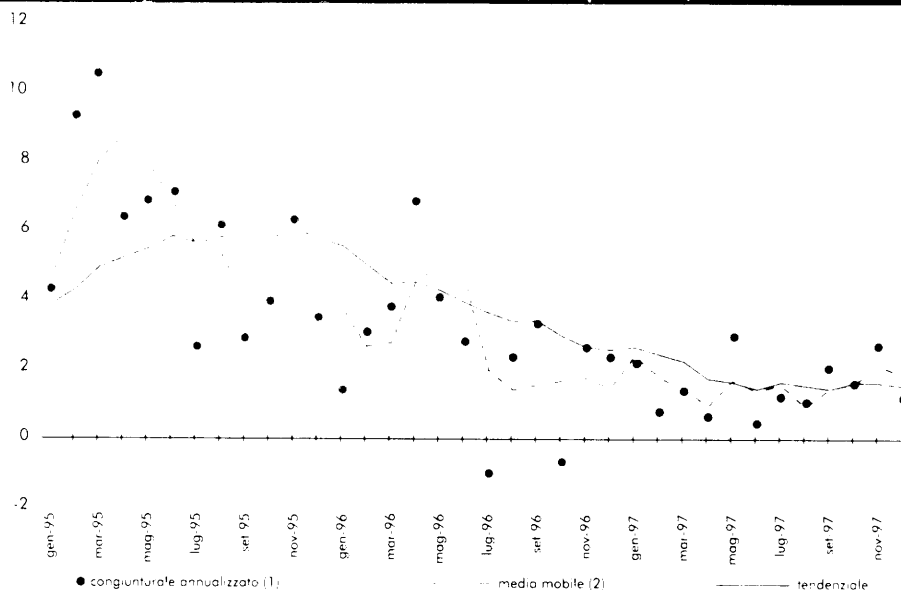


(1) Variazione mensile destagionalizzata in ragione d'anno.

(2) Media mobile a tre termini.

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e Banca d'Italia.

**FIGURA 3.4 EVOLUZIONE DEI PREZZI AL CONSUMO (valori percentuali)**



(1) Variazione mensile e destagionalizzata in ragione d'anno.

(2) Media mobile a tre termini.

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT e Banca d'Italia

Alla decelerazione dell'inflazione hanno contribuito, in media d'anno, soprattutto i beni, in particolare gli alimentari. I prezzi controllati sono aumentati del 2,6 per cento, contribuendo per 0,3 punti percentuali all'incremento dell'indice per le famiglie di operai e impiegati.

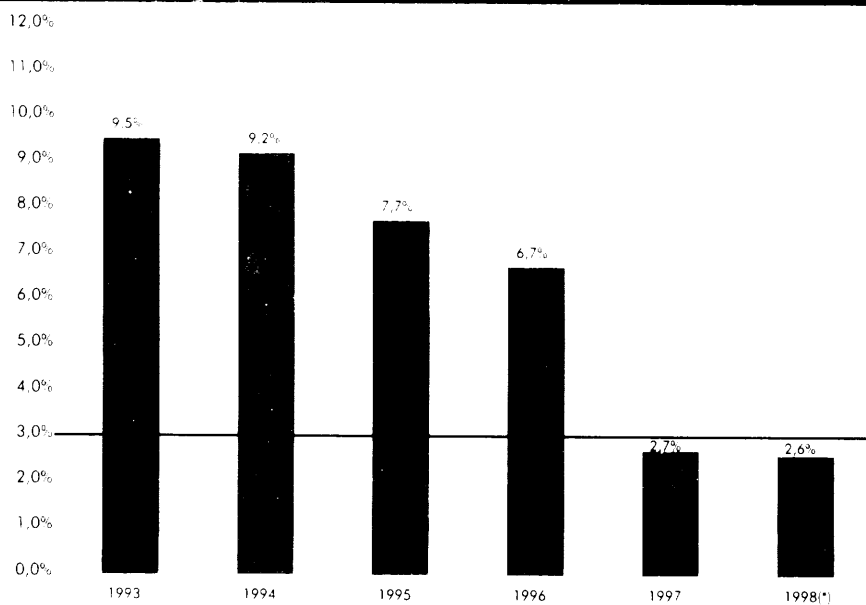
I prezzi al consumo

### 3.3 La finanza pubblica

L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione, grazie alla manovra correttiva predisposta con la Legge Finanziaria 1997 e i provvedimenti collegati, ad una

L'indebitamento netto della P.A.

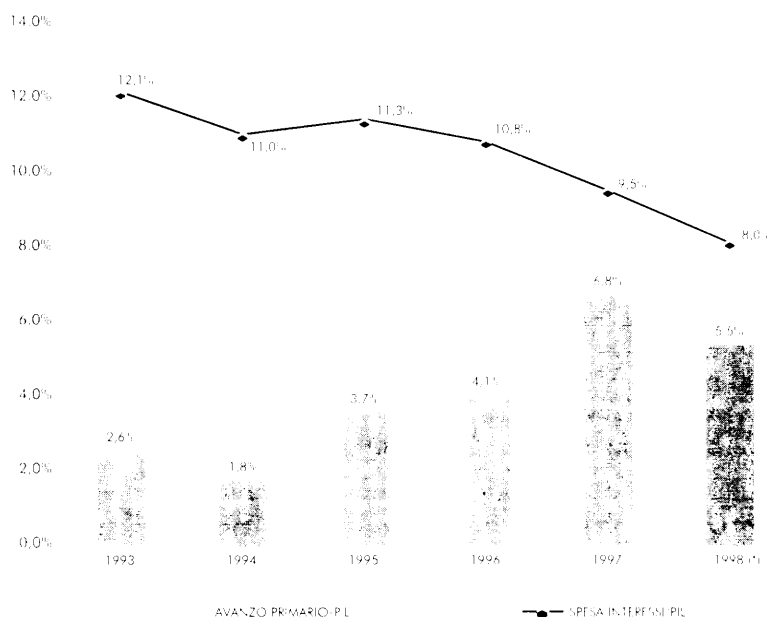
**FIGURA 3.5 INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. IN PERCENTUALE DEL PIL**



(\*) Previsioni.

crescita economica più favorevole di quella attesa e ad una forte riduzione dei tassi di interesse, è risultato nel 1997 pari a 52.220 miliardi di lire, contro i 125.148 registrati nel 1996. La riduzione del rapporto disavanzo-PIL è stata di quattro punti percentuali, dal 6,7 al 2,7 per cento, valore inferiore al limite del 3 per cento richiesto dal Trattato di Maastricht per l'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria.

**FIGURA 3.6 SPESA PER INTERESSI E AVANZO PRIMARIO DELLA P.A. IN PERCENTUALE DEL PIL**



(\*) Previsioni

I tassi di interesse

La discesa dei tassi di interesse, dovuta al rafforzato clima di fiducia nel processo di stabilizzazione della finanza pubblica e alla riduzione del tasso di inflazione, ha determinato una diminuzione della spesa per interessi di 17.199 miliardi, dal 10,8 per cento del PIL del 1996 (202.362 miliardi) al 9,5 per cento del 1997 (185.163 miliardi).

L'avanzo primario

L'avanzo primario è aumentato di 55.729 miliardi, collocandosi a 132.943 miliardi (77.214 nell'anno precedente); la quota percentuale sul PIL è passata dal 4,1 al 6,8 per cento. Sia la spesa per interessi che l'avanzo primario in percentuale del PIL sono previsti in riduzione nel 1998 (si veda la Sezione 4.3).

Il saldo corrente

Il saldo corrente si è attestato vicino al pareggio registrando un disavanzo di soli 2.632 miliardi di lire, nettamente inferiore a quello del 1996 pari a 59.468 mi-

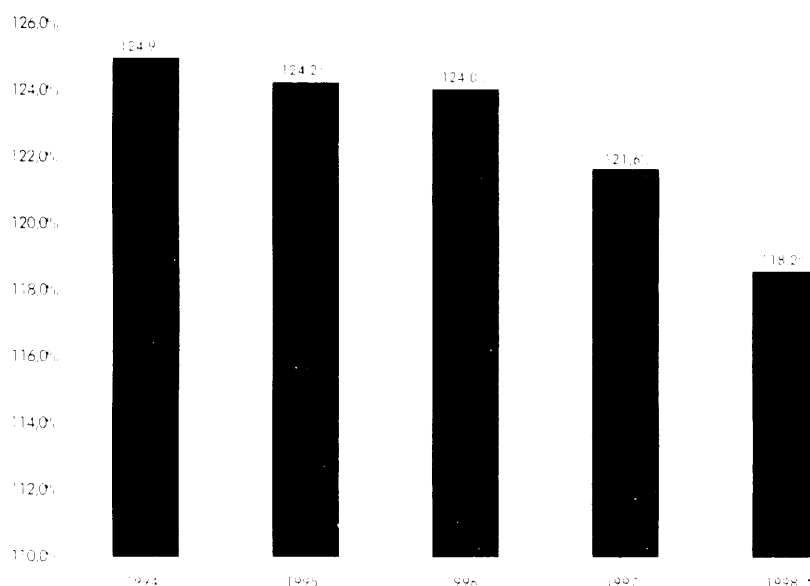
**Tavola 3.2 SALDO CORRENTE E SALDO IN CONTO CAPITALE DELLA P.A.**

	1996	1997	1998
Saldo corrente	-59.468	-2.632	10.400
% PIL	-3,2	-0,1	0,5
Saldo in conto capitale	-65.680	-49.558	-62.900
% PIL	3,5	2,5	-3,1
Indebitamento netto	-125.148	-52.220	-52.500
% PIL	-6,7	-2,7	-2,6

liardi (passando dal 3,2 allo 0,1 per cento in rapporto al PIL). L'indebitamento della P.A., quindi, è stato utilizzato quasi interamente per finanziare il disavanzo in conto capitale che si è ridotto di 1 punto percentuale passando dal 3,5 al 2,5 per cento del PIL. Tale disavanzo è previsto crescere di nuovo al 3,1 per cento del PIL nel 1998.

Il saldo in conto capitale

**FIGURA 3.7 DEBITO PUBBLICO IN PERCENTUALE DEL PIL**



(\*) Previsione.

Grazie alla riduzione del rapporto *deficit*/PIL e all'attività di dismissione delle imprese pubbliche, il debito della Pubblica Amministrazione si è ridotto in termini di incidenza sul PIL in misura maggiore rispetto agli anni precedenti, passando dal 124 per cento del 1996 al 121,6 per cento del 1997.

Il debito della P.A.

Il fabbisogno del settore statale, al netto delle regolazioni di debiti pregressi e dei proventi delle privatizzazioni, è risultato di 52.602 miliardi, pari al 2,7 per cento del PIL, in riduzione rispetto al 6,9 per cento del 1996.

Il fabbisogno del settore statale

### **L'EFFETTO ESPANSIVO DI RESTRIZIONI DI BILANCIO: DUE CASI ESEMPLARI**

*Da più parti, si ritiene che una politica di bilancio restrittiva eserciti un impatto negativo sull'economia. In realtà, vi sono numerosi esempi di paesi che, pur avendo effettuato interventi di ampia portata sulla finanza pubblica, non hanno subito effetti recessivi ma anzi hanno registrato significativi tassi di crescita. (\*)*

(\*) Si vedano ad esempio, gli studi Alberto Alesina e Roberto Perotti, "Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", IMF Staff Papers, 1997 e Francesco Giannazzi e Marco Pagano, "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", Swedish Economic Policy Review, 1996.

*Gli esempi più noti di risanamenti finanziari con effetti espansivi sulla crescita sono quello della Danimarca nel 1983-87 e quello dell'Irlanda nel 1987-89. In entrambi i casi, fu possibile raggiungere il risanamento del disavanzo statale e la riduzione del debito pubblico in rapporto al PIL e registrare nel contempo elevati tassi di crescita.*

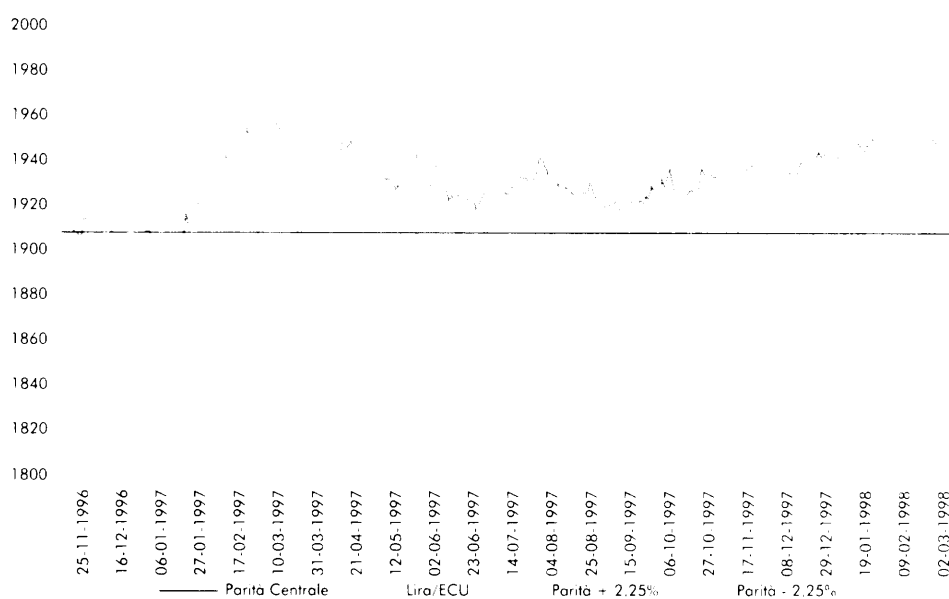
*La ragione di questi risultati viene principalmente individuata nella discesa dei tassi di interesse che una contrazione di bilancio credibile induce. Una riduzione del disavanzo pubblico può comportare un aumento del risparmio nazionale e, di conseguenza, ridurre il tasso di interesse reale. In paesi con livelli di debito elevati, tale riduzione è rafforzata da una migliorata percezione dei mercati sulla solvibilità del paese, con conseguente riduzione del premio al rischio. Inoltre, una riduzione dei disavanzi può essere percepita dalle famiglie e dalle imprese come una riduzione delle imposte future. Per le famiglie, la contemporanea riduzione dei tassi di interesse reali e delle tasse attese in futuro si traduce in un aumento del valore attualizzato del reddito disponibile e può quindi influenzare positivamente i consumi; per le imprese, la duplice riduzione significa un aumento del valore attualizzato dei profitti futuri e può dunque incentivare una maggiore spesa per investimenti.*



### 3.4 La stabilità del cambio

A partire dal rientro negli Accordi di Cambio del Sistema Monetario Europeo (25 novembre 1996), il tasso di cambio della lira nei confronti dell'ECU e delle principali valute europee è stato caratterizzato da una notevole stabilità, mostrando solo lievi oscillazioni attorno alle parità ufficiali. In particolare, il tasso di cambio con l'ECU si è mantenuto pressoché costantemente nella fascia superiore di una banda "informale" di oscillazione del  $\pm 2,25$  per cento, nonostante la riforma del Sistema Monetario Europeo del 1993 preveda margini di oscillazione ben più ampi ( $\pm 15$  per cento).

**FIGURA 3.8 TASSO DI CAMBIO LIRA-ECU**



Fonte: Datastream.

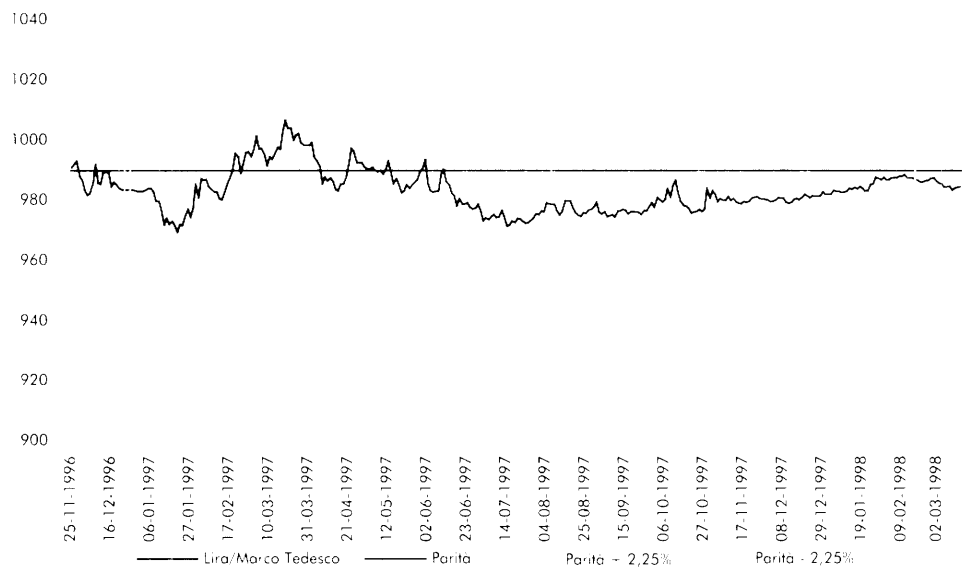
Nei confronti del marco tedesco, la lira si è gradualmente apprezzata nel secondo e terzo trimestre del 1997, mantenendosi poi su livelli vicini alla parità centrale.

La stabilità della lira riflette il sostanziale armonizzarsi dei fondamentali dell'economia italiana rispetto a quelli dei *partner* europei. La discesa consolidata dell'inflazione e il perseguimento di una politica fiscale volta al soddisfacimento dei parametri stabiliti a Maastricht sono alla base della rinnovata fiducia nella valuta italiana. Tale fiducia non è venuta meno neanche durante la breve crisi di governo dell'autunno scorso, come risulta dall'andamento dei corsi dei cambi.

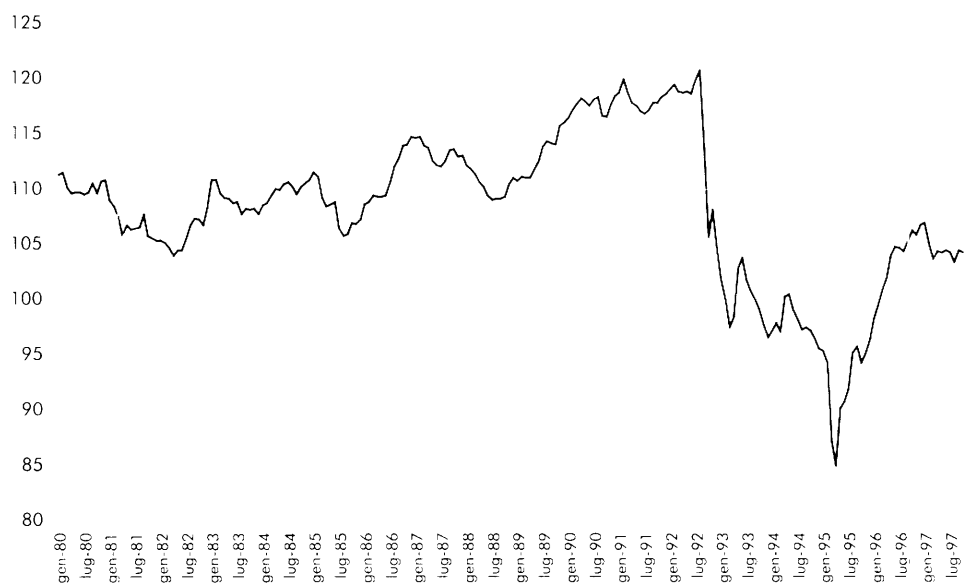
Per quanto riguarda la competitività generale delle merci italiane, nel corso del 1997 si è arrestato l'apprezzamento reale della nostra valuta, che continuava pressoché ininterrottamente dall'estate 1995. Il consolidamento della competitività è dovuto principalmente alla riduzione dell'inflazione interna rispetto a quella dei nostri *partner* commerciali. È la prima volta, a partire dall'adesione del nostro Paese al Sistema Monetario Europeo, che il miglioramento della competitività avviene a causa di un rallentamento relativo della dinamica dei prezzi interni piuttosto che dal deprezzamento del cambio. La maggiore competitività si è riflessa nel conse-

guimento di un nuovo, rilevante saldo positivo delle partite correnti (circa 61.000 miliardi), di entità simile al valore del 1996. Anche in presenza di una consistente riduzione nel differenziale di rendimento con i titoli esteri, il saldo dei movimenti di capitale ha assorbito solo parzialmente il *surplus* di parte corrente, determinando un saldo complessivo positivo della bilancia dei pagamenti pari a circa 50.000 miliardi (ed un aumento delle riserve ufficiali, una volta dedotta la partita errori ed omissioni, di circa 23.000 miliardi).

**FIGURA 3.9 TASSO DI CAMBIO LIRA-MARCO**

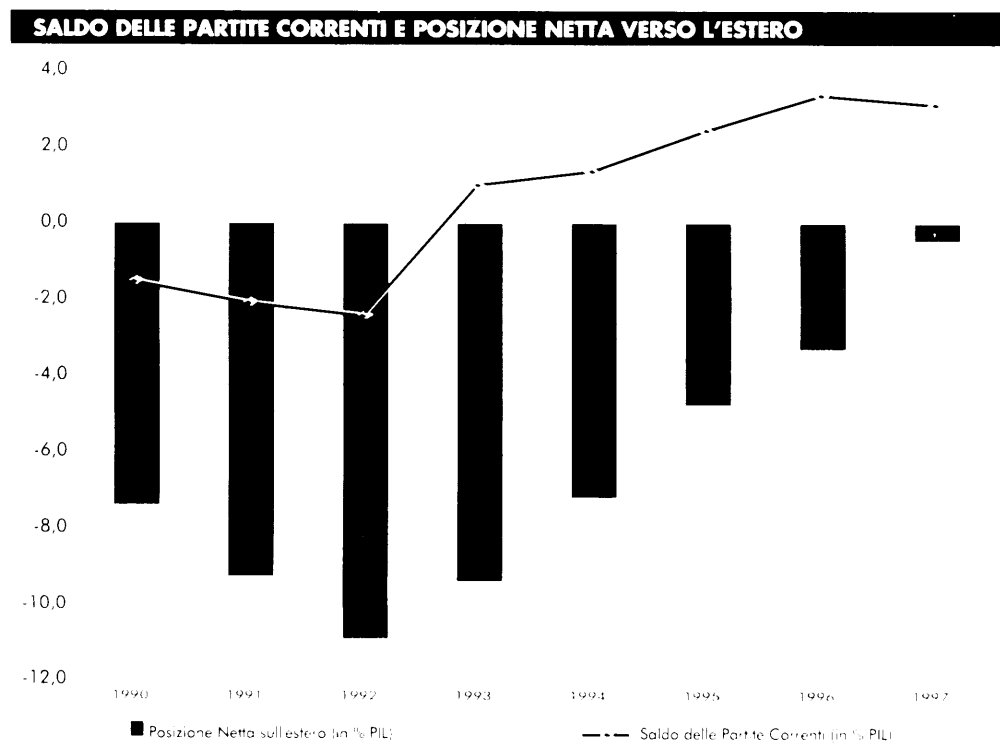


**FIGURA 3.10 TASSO DI CAMBIO EFFETTIVO REALE BASATO SUI PREZZI ALLA PRODUZIONE**  
[gennaio 1980-dicembre 1997, 1993=100]



## L'ITALIA PAESE CREDITORE VERSO L'ESTERO E IL SUO RUOLO NELL'UNIONE EUROPEA

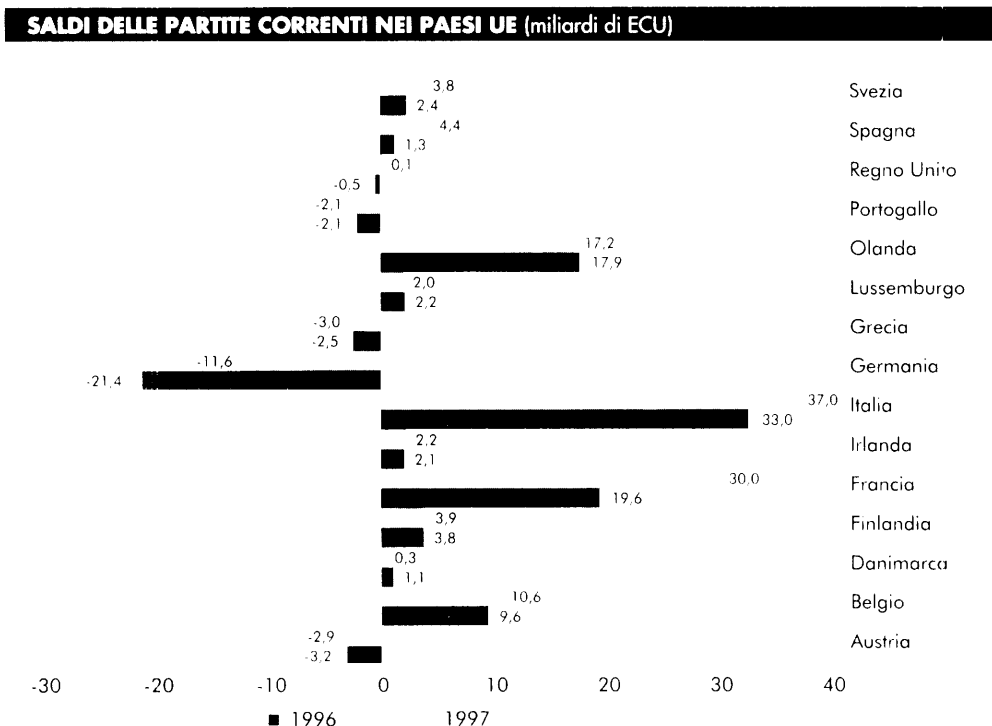
Il 1997 è il quinto anno consecutivo in cui l'Italia registra un avanzo di parte corrente della bilancia dei pagamenti. Negli ultimi tre anni, tale avanzo ha assunto valori pari in media a tre punti percentuali di PIL. Un effetto importante di questa situazione nei conti con l'estero è la riduzione rapida della posizione debitoria netta del nostro Paese. La consistenza di debito netto nei confronti del resto del mondo aveva superato i dieci punti percentuali di PIL nel 1992. Da allora la posizione netta sull'estero dell'Italia è andata costantemente migliorando fino a collocarsi a circa mezzo punto percentuale di PIL per l'anno 1997. E' verosimile che già dall'anno in corso il Paese divenga creditore nei confronti dell'estero.



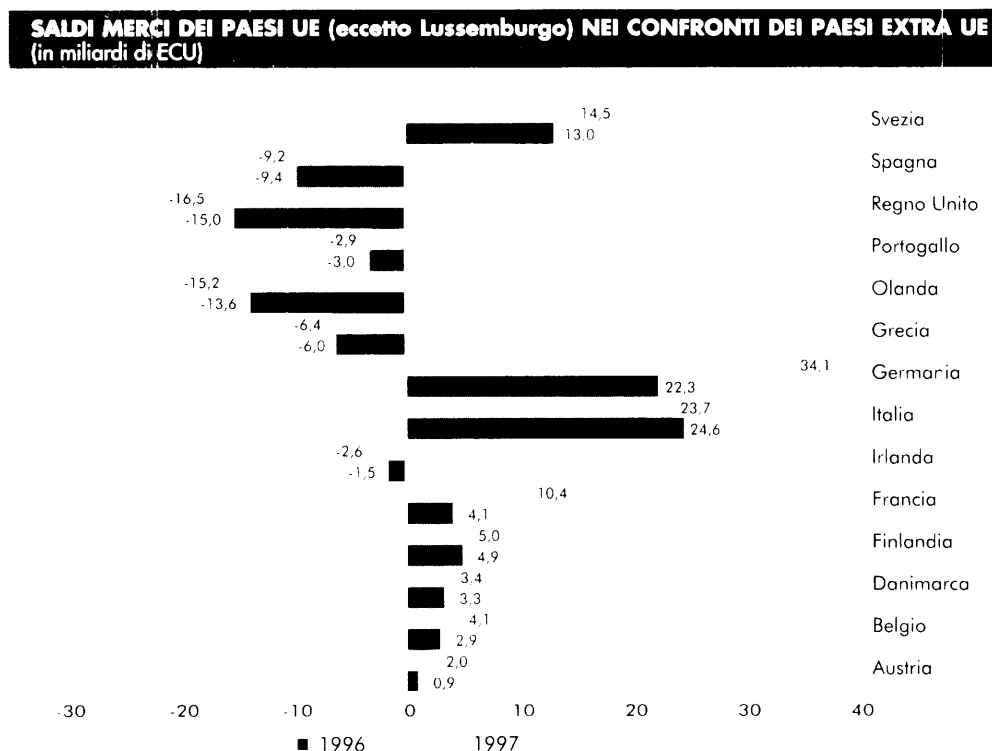
Fonti: Banca d'Italia, ISTAT.

Il saldo delle partite correnti italiano è il più elevato tra i Paesi dell'Unione Europea. L'avanzo corrente italiano si è realizzato per circa il 70 per cento nei confronti di Paesi al di fuori dell'Unione: si può quindi stimare che il contributo dell'Italia al surplus di tutta l'area dei quindici si colloca tra il trenta e il quaranta per cento.

Un'idea più precisa del contributo complessivo del nostro Paese all'avanzo commerciale dell'Unione Europea può essere fornita considerando i saldi merci dei vari Paesi dell'Unione nei confronti dei Paesi extra-UE. Le stime per il 1997 della Commissione Europea indicano che solamente la Germania ha un saldo merci positivo, superiore a quello dell'Italia (i due Paesi avevano conseguito saldi di entità simile nel 1996).



Fonte: Commissione UE, «Budgets Economiques 1997-1999» ottobre 1997.



Fonte: Elaborazione su dati Commissione UE, «Budgets Economiques 1997-1999» ottobre 1997.

### 3.5 La convergenza dei tassi di interesse

Il 1997 ha registrato la definitiva convergenza dei tassi italiani ai parametri fissati dal Trattato di Maastricht. La discesa dei tassi, che era stata particolarmente accentuata durante il 1996, portava i tassi a 10 anni italiani a rientrare nella soglia di riferimento già dai primi mesi del 1997. Nel corso dei 12 mesi del 1997, la media dei tassi a lungo termine italiani si è assestata al 6,9 per cento, contro un livello dell'8 per cento previsto dal Trattato di Maastricht.

I tassi sui BTP decennali si sono ridotti, nell'anno, di oltre 1,3 punti percentuali, attestandosi al 5,84 per cento di dicembre, mentre i tassi sui BOT a sei mesi, particolarmente rilevanti anche per l'indicizzazione della gran parte dei CCT, hanno mostrato una flessione ancora più marcata, pari all'1,63 per cento, chiudendo l'anno al 4,99 per cento. Inoltre, l'obiettivo di riferimento proposto nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria dello scorso anno, che indicava i tassi dei BOT a 12 mesi al 6,5 per cento a fine 1997, veniva superato già a partire dal mese di luglio.

Sull'evoluzione dei tassi italiani hanno inciso prevalentemente due fattori: la graduale diminuzione nelle aspettative di inflazione ed i progressi ottenuti sul controllo della finanza pubblica. Questo secondo aspetto ha anche consentito al Tesoro di ridurre le emissioni dei titoli di Stato in corrispondenza di un minore fabbisogno, determinando una ulteriore spinta verso il basso sui tassi di interesse. Nella seconda parte dell'anno, riflettendo le aspettative positive dei mercati finanziari sull'avvio dell'Unione Monetaria nei tempi stabiliti, il differenziale di rendimento tra i titoli a lungo termine italiani e tedeschi è andato costantemente riducendosi, attestandosi alla fine dell'anno su circa 30 centesimi dagli 1,7 punti percentuali misurati a gennaio 1997.

In tale contesto, la Banca d'Italia è intervenuta per tre volte sui tassi ufficiali, ritoccandoli al ribasso a gennaio, giugno e dicembre, mese in cui il Tasso Ufficiale di Sconto veniva fissato al 5,5 per cento.

La convergenza dei tassi italiani nel 1997.

È influenzata dalla riduzione dell'inflazione e dai buoni risultati di finanza pubblica.

**FIGURA 3.11 ANDAMENTO DEI RENDIMENTI A 10 ANNI E SPREAD ITALIA-GERMANIA**



### 3.6 I risultati del 1997 rispetto alle previsioni del DPEF 1998-2000

La tavola 3.3 illustra il consuntivo del 1997 per le variabili macroeconomiche e per la finanza pubblica a confronto con le ipotesi e gli obiettivi del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 1998-2000.

**Tavola 3.3 1997: LE VARIAZIONI RISPETTO AL DPEF 1998-2000**

	PREVISIONE DPEF 1998-2000	CONSUNTIVO	SCOSTAMENTI
CRESCITA PIL REALE	1,2	1,5	0,3
TASSO INFLAZIONE (*)	2,5	1,9	-0,6
TASSO BOT A 12 MESI (**)	6,5	4,9	-1,6
TASSO DI DISOCCUPAZIONE	12,1	12,2	0,1
CRESCITA OCCUPAZIONE	0,2	-0,2	-0,4
INDEBITAMENTO PA/PIL	3,0	2,7	-0,3

(\*) Tasso di crescita dell'indice dei prezzi armonizzato per i paesi UE da Eurostat.  
(\*\*) Fine anno.

La crescita

Rispetto alle ipotesi del Documento di Programmazione del maggio 1997, la crescita del PIL reale è stata superiore di 0,3 punti percentuali. Il migliore risultato è da imputarsi soprattutto alla maggiore crescita dei consumi delle famiglie che è risultata pari al 2,4 per cento rispetto allo 0,8 per cento inizialmente previsto. La crescita più elevata dei consumi si è riflessa in un maggiore aumento sia del PIL reale sia delle importazioni. L'occupazione, espressa in termini di unità di lavoro, è diminuita dello 0,2 per cento rispetto ad una crescita dello 0,2 per cento prevista lo scorso anno mentre il tasso di disoccupazione è stato del 12,2 per cento, sostanzialmente in linea con le previsioni (12,1 per cento).

L'occupazione

L'inflazione e i tassi di interesse

Il tasso di inflazione misurato sull'indice dei prezzi armonizzato da EUROSTAT per i paesi dell'Unione Europea è stato nella media del 1996 pari all'1,9 per cento, 0,6 punti percentuali in meno di quanto previsto nel maggio 1997. La discesa del tasso di inflazione più rapida del previsto e l'accresciuta credibilità del piano di risanamento della finanza pubblica hanno contribuito a una discesa dei tassi di interesse molto più marcata rispetto a quanto previsto nello scorso Documento. Infatti, il tasso di interesse sui BOT a 12 mesi è risultato nelle aste di fine anno pari al 4,9 per cento, inferiore di ben 1,6 punti percentuali rispetto alle previsioni del Documento di Programmazione.

L'indebitamento netto della P.A.

Grazie anche a una crescita del PIL maggiore del previsto, oltre che a una riduzione dei tassi di interesse più elevata di quanto inizialmente ipotizzato, l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione è risultato inferiore di 0,3 punti percentuali del PIL rispetto all'obiettivo fissato nel Documento di Programmazione del maggio 1997. In particolare, l'avanzo primario in rapporto al PIL è risultato del 6,8 per cento, 0,1 punti percentuali in più di quanto atteso, mentre la spesa per interessi si è attestata al 9,5 per cento del PIL rispetto al 9,7 per cento inizialmente stimato.

## 4 - GLI OBIETTIVI E LE PREVISIONI PER IL 1998

### 4.1 L'economia reale

Per il 1998 si prevede un tasso di crescita del PIL reale pari al 2,5 per cento, in linea con le prospettive di crescita degli altri paesi industrializzati (2,4 per cento) e, in particolare, di quelli europei (2,7 per cento).

In analogia con l'anno precedente, nel 1998 la crescita continuerà ad essere guidata dalla domanda interna. I consumi privati dovrebbero aumentare del 2,2 per cento, in lieve decelerazione rispetto all'anno precedente a causa del venire meno degli incentivi governativi e di una espansione più moderata del reddito disponibile. Al contrario, la riduzione dei tassi di interesse e le favorevoli prospettive di domanda, in concomitanza con elevati livelli di utilizzo della capacità produttiva, fanno prevedere un'accelerazione degli investimenti fissi lordi, sia nella componente macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto (+7,5 per cento) che nelle costruzioni (-2,9 per cento). Questi ultimi, in particolare, beneficerebbero degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie predisposti dal Governo.

Il prodotto  
reale

La domanda  
interna:  
consumi e  
investimenti

**Tavola 4.1 CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI NEL 1998 (\*)**

	VARIAZIONI PERCENTUALI	CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL
PIL	2,5	2,5
DOMANDA FINALE INTERNA		2,4
Consumi finali	1,8	1,3
Consumi delle famiglie	2,2	1,4
Consumi collettivi	0,1	0,0
Investimenti fissi lordi	5,3	0,9
Macchine, attrezzature, mezzi di trasporto	7,5	0,8
Costruzioni	2,9	0,2
VARIAZIONE DELLE SCORTE	-	0,2
DOMANDA ESTERA NETTA	-	0,0
Esportazioni	6,8	1,8
Importazioni	7,7	1,8

(\*) A prezzi costanti 1990

Le esportazioni, pur frenate dalle conseguenze dirette e indirette della crisi nei paesi del Sud Est asiatico, dovrebbero aumentare del 6,8 per cento. Per le importazioni, si prevede un incremento sostenuto (7,7 per cento), ma sostanzialmente inferiore a quello dello scorso anno per il venire meno degli incentivi fiscali al settore automobilistico, e per l'esaurirsi del ciclo di ricostituzione delle scorte di materie prime. Il saldo delle partite correnti dovrebbe attestarsi a poco più del 3 per cento del PIL.

La domanda  
estera

Nel 1998 l'occupazione dovrebbe aumentare in media dello 0,5 per cento, trainata dal settore terziario (+1,3 per cento). La ripresa degli investimenti nel settore edilizio e l'attuazione dei programmi di incentivazione per le aree depresse daranno un impulso all'occupazione nell'edilizia (+0,8 per cento), dopo anni di stasi e declino. In presenza di un moderato aumento della forza lavoro, il tasso di disoccupazione passerebbe dal 12,2 all'11,9 per cento.

L'occupazione

## 4.2 La stabilità dei prezzi

I primi mesi  
del 1998

Nei primi mesi del 1998, il tasso di inflazione al consumo è leggermente risalito, portandosi in febbraio all'1,8 per cento. Tale tendenza è peraltro rientrata in marzo (1,7 per cento). Il tasso medio - inteso come variazione media degli ultimi dodici mesi rispetto ai dodici precedenti - ha invece continuato a ridursi, scendendo all'1,6 per cento.

La lieve accelerazione deriva in larga misura da fattori di natura straordinaria: il venire meno degli incentivi governativi nel settore automobilistico ha contribuito per quasi un terzo alla variazione mensile dell'indice dei prezzi al consumo di febbraio; contestualmente, i prezzi dei beni durevoli - rilevati ogni tre mesi - hanno incorporato gli effetti della variazione delle aliquote IVA. In marzo, il tasso di variazione mensile al netto di fattori stagionali si è ridotto di oltre la metà.

**Tavola 4.2 PREZZI CONTROLLATI E PREZZI LIBERI (variazioni percentuali)**

	PESO % 1995=100	1996	1997	1998 (*)
Totale controllati	13,0083	1,5	2,7	1,8
di cui				
Elettriche	1,6898	-4,7	-4,0	1,7
Gas di erogazione	1,4771	2,4	7,0	0,9
Trasporti ferroviari	0,4477	1,2	2,3	2,1
Voli aerei nazionali	0,2351	-3,2	-10,2	2,0
Trasporti marittimi	0,1787	5,5	6,6	0,3
Trasporti urbani	0,7125	8,3	2,1	1,8
Trasporti extra-urbani	0,2449	5,5	3,7	0,7
Auto pubbliche	0,4503	6,0	3,3	0,2
Pedaggi autostradali	0,6283	-	3,2	1,1
Canone RAI	0,2635	2,2	-	3,5
Tariffe postali	0,8045	5,0	10,3	4,7
Tariffe telefoniche	1,1889	-0,3	-1,5	-
Acqua potabile	0,3072	18,6	17,5	2,4
Pasta alimentare	0,5833	-4,4	-3,4	1,9
Medicinali	1,9763	3,0	6,5	3,9
Tariffa medica	0,8773	-	-	-
Concorso pronostici	0,9429	-	-	-
Totale liberi	86,9917	4,0	1,7	-
di cui voci liberalizzate:				
Affitti	3,3095	9,3	7,0	-
Assicurazione R.C. auto	0,2294	10,1	9,2	-
Benzine	2,5831	3,5	1,1	-
Gasolio da riscaldamento	0,7231	5,4	2,7	-
GPL in bombole	0,2025	8,1	8,2	-
Quotidiano	0,3351	1,3	-	-
Zucchero	0,2537	5,6	-2,7	-
Medicinali da banco	-	3,7	11,8	-
Camera d'albergo	1,6224	6,9	4,6	-
Carne	1,7621	1,8	-1,6	-
Pane	1,1940	3,3	1,5	-
Latte intero	0,6655	5,8	1,1	-
Prezzi al consumo (indice famiglie operai e impiegati)	100	3,9	1,7	-

(\*) Proiezione a legislazione vigente con indici ISTAT a marzo 1998, che tiene conto per i «controllati» degli effetti dei provvedimenti già assunti o in via di definizione.

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.



Le tendenze di fondo dell'inflazione rimangono improntate alla stabilità. Le condizioni di domanda e di offerta sui mercati internazionali fanno prevedere ulteriori cali dei corsi in dollari delle materie prime importate, inclusi i carburanti. Per quanto riguarda il costo del lavoro per addetto, i rinnovi contrattuali conclusi negli ultimi dodici mesi hanno incorporato la revisione al ribasso delle aspettative di inflazione, segnando incrementi delle retribuzioni contenuti. Data l'evoluzione favorevole della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto dovrebbe quindi mostrare una forte decelerazione. In assenza di tensioni dal lato dei costi variabili e con tassi di interesse in calo, il livello storicamente elevato della quota dei profitti sul valore aggiunto porta ad escludere la presenza di inflazione repressa.

Le tendenze di fondo

In secondo luogo, la deregolamentazione in atto nei servizi pubblici, la liberalizzazione delle licenze commerciali e la riorganizzazione della rete distributiva dei carburanti, aumentando la concorrenza, dovrebbero rappresentare importanti fattori strutturali di disinflazione.

Infine, si prevede che nel 1998 gli incrementi tariffari si mantengano in linea con il tasso programmato di inflazione dell'1,8 per cento.

Le tariffe

Le aspettative di inflazione riflettono il mutamento strutturale dei comportamenti degli operatori, continuando a convergere verso i livelli degli altri paesi europei. Ciò vale anche per le attese di medio - lungo periodo, incorporate nei differenziali di interesse a dieci anni: il differenziale con il BUND tedesco si è pressoché annullato.

Le aspettative

#### **4.3 La finanza pubblica e la riduzione dell'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche**

La Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 1998, presentata il 6 marzo scorso, ha stimato l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche per l'anno in corso in 52.500 miliardi, consentendo un'ulteriore diminuzione del relativo rapporto al PIL rispetto al 1997: dal 2,7 al 2,6 per cento.

La Relazione trimestrale di cassa

Il livello previsto comporta un miglioramento di due decimi di punto rispetto all'obiettivo indicato nel Documento di Programmazione dello scorso anno, che collocava l'indebitamento del 1998 al 2,8 per cento. Il rafforzamento dell'obiettivo riflette sia i risultati più favorevoli conseguiti dall'evoluzione dei conti pubblici nel 1997 sia le migliorate prospettive di crescita per l'anno in corso.

Per il 1998 è attesa un'ulteriore riduzione degli oneri per il servizio del debito. La spesa per interessi si collocherà sui 163.900 miliardi (8,0 per cento del PIL) contro i 185.163 del 1997 (9,5 per cento del PIL), con un'accentuazione del ritmo di discesa (dal -8,5 per cento al -11,5 per cento). Le minori esigenze stimate derivano, in larga parte, dagli effetti ritardati sui titoli a medio-lungo termine del calo dei rendimenti verificatosi nel 1997, nonché dai risparmi conseguenti alle minori emissioni di BOT.

L'avanzo primario è stimato in 111.400 miliardi con un'incidenza sul PIL in diminuzione rispetto al 1997: dal 6,8 al 5,5 per cento.

La manovra  
finanziaria  
per il 1998

Il saldo corrente, già prossimo al pareggio nel 1997, registrerà un attivo pari allo 0,5 per cento del PIL, consentendo di destinare una quota del risparmio pubblico al finanziamento degli investimenti. Il disavanzo di conto capitale, per effetto della ripresa degli investimenti nonché del venir meno delle entrate a carattere straordinario dello scorso anno, è previsto aumentare al 3,1 per cento del PIL.

L'obiettivo di indebitamento, anche più stringente nella nuova previsione, è assicurato dalla manovra correttiva adottata dal Governo con la Legge Finanziaria per il 1998 (legge n. 450 del 1997) e con i due Provvedimenti Collegati (legge n. 449 del 1997 e D.L. n. 328 del 1997 convertito nella legge n. 410 del 1997), mirante ad un aggiustamento degli andamenti tendenziali pari all'1,2 per cento del PIL.

**Tavola 4.3 MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA: IMPATTO SULL'INDEBITAMENTO NETTO DELLA P.A. (miliardi di lire)**

<b>MINORI SPESE</b>	
Sanità	790
Pubblico Impiego	1.108
Finanza decentrata	2.500
Previdenza (*)	4.557
Trasferimenti a imprese di pubblica utilità	2.000
Riduzione autorizzazioni di cassa	1.250
Acquisto beni e servizi	1.000
Interventi per l'occupazione	-1.440
Ulteriori interventi	1.117
<b>TOTALE MINORI SPESE</b>	<b>12.882</b>
<b>MAGGIORI ENTRATE</b>	
<i>Tributarie</i>	
Variazione aliquote IVA	5.725
Misure amministrative	2.500
Aumento ritenuta d'acconto dal 19 al 20%	835
Lotta all'evasione	550
Ulteriori interventi	1.608
<i>Altre</i>	
Aumento contributi sanitari	900
Ulteriori interventi	97
<b>TOTALE MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>12.118</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>25.000</b>

(\*) I risparmi nel settore scontano gli effetti connessi all'aumento delle aliquote contributive dei lavoratori autonomi per circa 900 miliardi.

Sotto il profilo qualitativo, la manovra è stata definita nel quadro delle importanti riforme strutturali già realizzate, dalla riforma fiscale a quella della Pubblica Amministrazione, dalla riforma del bilancio a quella dei mercati finanziari, tese a restituire significativi gradi di libertà alla politica economica.

Sul fronte della spesa, le misure specifiche si concentrano prevalentemente sull'avanzamento del processo di riforma dello stato sociale tramite interventi riguardanti il mercato del lavoro e l'ordinamento previdenziale e assistenziale; interessano inoltre il comparto del pubblico impiego, della finanza decentrata nonché il sistema di finanziamento delle imprese di pubblica utilità.

Dal lato delle entrate, il maggior gettito atteso è legato a provvedimenti concentrati sull'azione di razionalizzazione del sistema tributario e sul riordino delle aliquote IVA, nonché sull'intensificazione degli interventi finalizzati all'emersione di base imponibile e al recupero di gettito.

Per un'analisi più dettagliata delle misure che compongono la manovra si rinvia a quanto esposto nell'aggiornamento della Relazione Previsionale e Programmatica per il 1998, presentata il 9 marzo scorso.

#### 4.4 I tassi di interesse

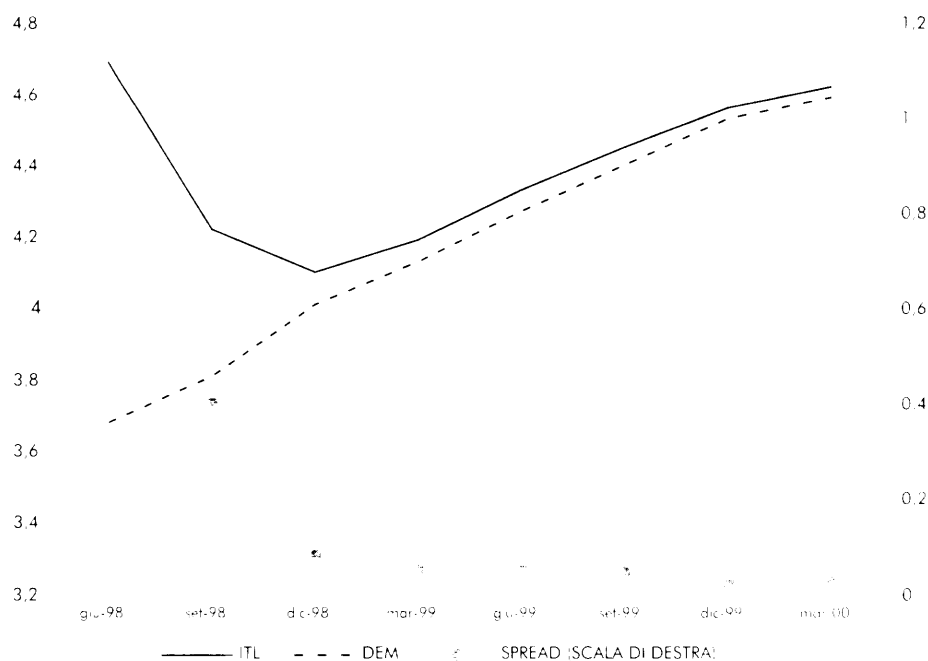
Attualmente la curva dei rendimenti in Italia presenta una inversione particolarmente marcata nel tratto a breve termine. Nonostante i ripetuti interventi effettuati dalla Banca d'Italia sui tassi ufficiali nello scorso anno, il tasso dei BOT a tre mesi permane sugli stessi livelli del BTP trentennale. Inoltre, mentre il differenziale nei confronti della Germania sulla parte a lungo termine della curva si è di fatto annullato, sul tratto a breve termine esso si mantiene ampio, attestandosi a circa 200 punti base. Sulla base dell'analisi dei tassi *forward* a un anno, si può constatare che sulla parte a breve la correzione implicita nei tassi è molto ampia, di circa 180 punti base. Conseguentemente, il differenziale a breve si ridurrebbe a circa 20 punti base, cioè sui valori della scadenza decennale, che verrebbero ulteriormente erosi rispetto alla situazione di fine 1997.

Il processo di convergenza dovrebbe condurre i tassi dei BOT a ridursi in linea con i tassi di mercato monetario, attestandosi intorno al 4,5 per cento nel 1999.

Una convergenza così forte è indicativa circa le possibilità che, nell'Unione Monetaria, il livello di *credit spread* relativo all'Italia sarà ancora più contenuto di quanto veniva assunto in numerose analisi fino allo scorso anno. Un segnale significativo a questo proposito è venuto dal recente lancio del prestito in Euro della Repubblica, che è stato collocato a 17 centesimi sui titoli francesi di riferimento.

I tassi BOT

**FIGURA 4.1 TASSI A BREVE E SPREAD IMPLICITI NEI CONTRATTI FUTURE SULL'EUROLIRA E SULL'EUROMARCO**



#### 4.5 Gli scostamenti rispetto al DPEF 1998-2000

La tavola 4.4 illustra gli scostamenti delle previsioni 1998 rispetto agli obiettivi del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 1998-2000.

Le stime relative alla crescita del PIL reale sono state riviste verso l'alto di 0,5 punti percentuali rispetto all'obiettivo del Documento dello scorso anno. Lo scostamento è riconducibile alla maggiore consistenza della ripresa produttiva manifestatasi nel corso del 1997. Si prevede, in particolare, una crescita più elevata dei consumi delle famiglie e degli investimenti. Rispetto agli obiettivi, il tasso di disoccupazione, pur scendendo sotto la soglia del 12 per cento, mostra una riduzione meno rapida, in parte dovuta al risultato più sfavorevole del previsto registrato nel 1997.

L'obiettivo relativo al tasso di inflazione viene confermato, mentre è prevista una riduzione dei tassi di interesse: a fine anno il tasso sui BOT a 12 mesi è valutato pari al 4,5 per cento, un punto e mezzo in meno rispetto alle stime del Documento di Programmazione 1998-2000.

L'obiettivo in termini di indebitamento della P.A. in rapporto al PIL viene rivisto dal 2,8 al 2,6 per cento, così come già indicato nella Relazione trimestrale di cassa per il 1998.

**Tavola 4.4 1998: LE VARIAZIONI DELLE PREVISIONI 1998 RISPETTO AL DPEF 1998-2000**

	PREVISIONE DPEF 1998-2000	NUOVE PREVISIONI	SCOSTAMENTI
CRESCITA PIL REALE	2,0	2,5	0,5
TASSO DI INFLAZIONE	1,8	1,8	-
TASSO BOT A 12 MESI (*)	6,0	4,5	-1,5
CRESCITA OCCUPAZIONE	0,5	0,5	-
INDEBITAMENTO P.A./PIL (**)	2,8	2,6	-0,2

(\*) Fine anno

(\*\*) Il valore programmato rappresenta l'obiettivo contenuto nella Relazione Trimestrale di cassa per il 1998

### III - L'ITALIA IN EUROPA: STABILITÀ E CRESCITA

#### 5. IL TRIENNIO 1999-2001: GLI OBIETTIVI MACROECONOMICI

##### 5.1 Il quadro macroeconomico programmatico

Nel triennio 1999-2001 la politica di bilancio assume quale obiettivo prioritario della propria azione il sostegno dello sviluppo di medio periodo dell'attività produttiva e la creazione di nuovi posti di lavoro. L'ingresso del nostro Paese in Europa offre nuove opportunità di sviluppo e pone al tempo stesso nuove sfide.

Stabilità e sviluppo

Negli anni '90 il tasso di crescita medio dell'economia italiana ha risentito in modo significativo degli squilibri accumulati nel tempo e delle condizioni di instabilità che ne erano conseguite.

Il tasso di crescita, pari al 5,6 per cento medio annuo nel ventennio 1950-1970, è progressivamente diminuito nei successivi decenni: 3,6 per cento negli anni '70, 2,2 negli anni '80, fino a collocarsi all'1,1 per cento nel periodo 1990-97. In corrispondenza, la crescita dell'occupazione ha manifestato, a partire dagli anni '70, un andamento decrescente ed è divenuta negativa nel decennio in corso: sulla tendenza hanno influito mutamenti di fondo comuni alla maggior parte delle economie dell'Europa continentale.

L'obiettivo del Governo è di massimizzare la crescita coniugandola con i ritrovati equilibri di finanza pubblica e di affrontare così le cause strutturali della disoccupazione. Tutto ciò richiede un impegno che investe l'intero sistema Italia.

Le politiche che negli anni più recenti hanno reso compatibili le esigenze di risanamento del Paese con quelle di salvaguardia del potere d'acquisto dei lavoratori dovranno conservare il proprio ruolo strategico.

I successi conseguiti nell'abbattimento del tasso di inflazione e dell'indebitamento della Pubblica Amministrazione consentono oggi di concentrarsi su un obiettivo di medio periodo: quello di stimolare crescita economica e occupazione nelle aree meno sviluppate del nostro Paese, nelle quali si accentrano risorse di lavoro inutilizzate. Ci si pone così l'obiettivo di colmare il differenziale economico esistente tra il Nord e il Sud, conseguendo nell'intero Paese un tasso di crescita elevato e duraturo, nel rispetto dei vincoli monetari e finanziaria assunti con l'ingresso nell'Unione Economia e Monetaria.

Se l'ultimo quinquennio è stato caratterizzato da un lungo e riuscito processo di convergenza del Paese verso il resto dell'Unione Europea, il prossimo dovrà cogliere la sfida di realizzare la convergenza economica interna in un contesto di crescente affermazione dell'economia italiana in Europa e nel mondo.

Questo impegno sarà reso più agevole da condizioni macroeconomiche in netto miglioramento.

Il quadro programmatico per il triennio 1999-2001, illustrato nella tavola seguente, sconta l'azione congiunta delle politiche economiche, finanziarie e dei redditi che il Governo intende adottare per raggiungere i suddetti obiettivi.

**Tavola 5.1 QUADRO MACROECONOMICO PROGRAMMATICO DI RIFERIMENTO** (valori percentuali)

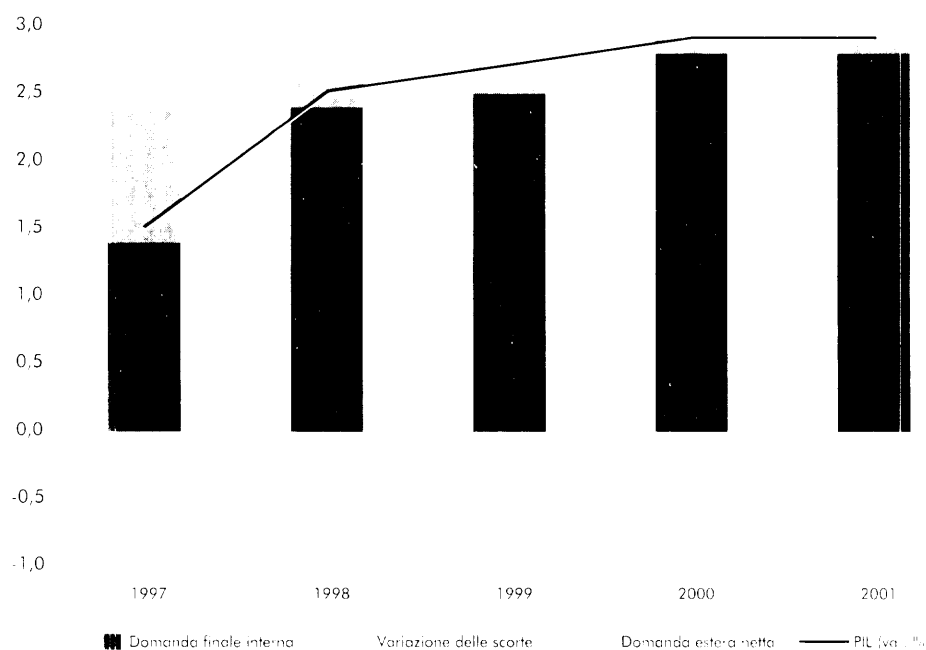
	1999	2000	2001
CRESCITA PIL REALE	2,7	2,9	2,9
TASSO INFLAZIONE	1,5	1,5	1,5
TASSO BOT A 12 MESI(*)	4,5	4,5	4,5
CRESCITA OCCUPAZIONE	0,7	0,9	1,0
INDEBITAMENTO P.A./PIL	2,0	1,5	1,0

[\*] Fine anno

Nel medio periodo l'economia italiana manifesterà una crescita sostenuta, che tenderà ad allinearsi a quella attesa per i paesi dell'Unione Europea. Il PIL aumenterà del 2,7 per cento nel 1999 e si attesterà nei due anni successivi poco al di sotto del 3 per cento.

I contributi alla crescita

Lo sviluppo risulterà legato, in misura preponderante, alla ripresa della domanda interna, mentre le esportazioni nette offriranno un contributo pressoché nullo. Il contributo degli investimenti alla crescita complessiva del PIL sarà in significativo aumento: pari ad un terzo nel 1998, esso salirà ad oltre il 40 per cento nel triennio 1999-2001. Il contributo fornito dai consumi si ridurrà lievemente rispetto al 1998 collocandosi, comunque, negli anni successivi intorno al 50 per cento.

**FIGURA 5.1 CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL** (valori percentuali)

Per il prossimo triennio si stima un andamento espansivo dei consumi delle famiglie, del 2,3 per cento nel 1999 e intorno al 2,5 per cento nei due anni successivi. Questa evoluzione è resa possibile da una crescita più sostenuta del reddito disponibile in termini reali, dovuta, in presenza di dinamiche salariali contenute, alla stabilità dei prezzi.

La domanda di beni d'investimento è prevista aumentare a tassi superiori al 6 per cento: particolarmente dinamico si prevede il comparto dei macchinari, che beneficerà del miglioramento delle prospettive economiche generali e della riduzione dei tassi di interesse reali, nonché della positiva evoluzione per i margini delle imprese. Il comparto edilizio risulterà favorito dal rilancio delle opere pubbliche, dagli interventi per lo sviluppo delle aree depresse, dalle facilitazioni per la conservazione del patrimonio abitativo.

Il rapporto tra investimenti complessivi e reddito lordo disponibile risulterà crescente nel triennio. Nel 2001 è stimato pari al 20,6 per cento, con un incremento di oltre tre punti percentuali rispetto al 1997.

Evoluzione dei consumi e degli investimenti

**Tavola 5.2 TASSI DI CRESCITA DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI** (variazioni percentuali - valori a prezzi 1990)

	1999	2000	2001
PIL	2,7	2,9	2,9
IMPORTAZIONI	8,0	8,2	8,1
Consumi famiglie	2,3	2,5	2,5
Consumi collettivi	-0,3	0,4	0,4
Investimenti macchinari	7,7	7,5	7,2
DOMANDA INTERNA	2,6	2,9	2,9
ESPORTAZIONI	7,5	7,3	7,3

La forte ripresa della domanda interna contribuirà a determinare un aumento delle importazioni dell'ordine dell'8 per cento all'anno, superiore per poco meno di un punto a quello delle esportazioni. Queste ultime sono attese allinearsi alla dinamica degli scambi mondiali.

Il combinarsi di condizioni macroeconomiche favorevoli con politiche tese a migliorare la flessibilità del sistema consentirà alle imprese di affrontare la competizione internazionale potenziando il tradizionale grado di flessibilità del nostro modello produttivo.

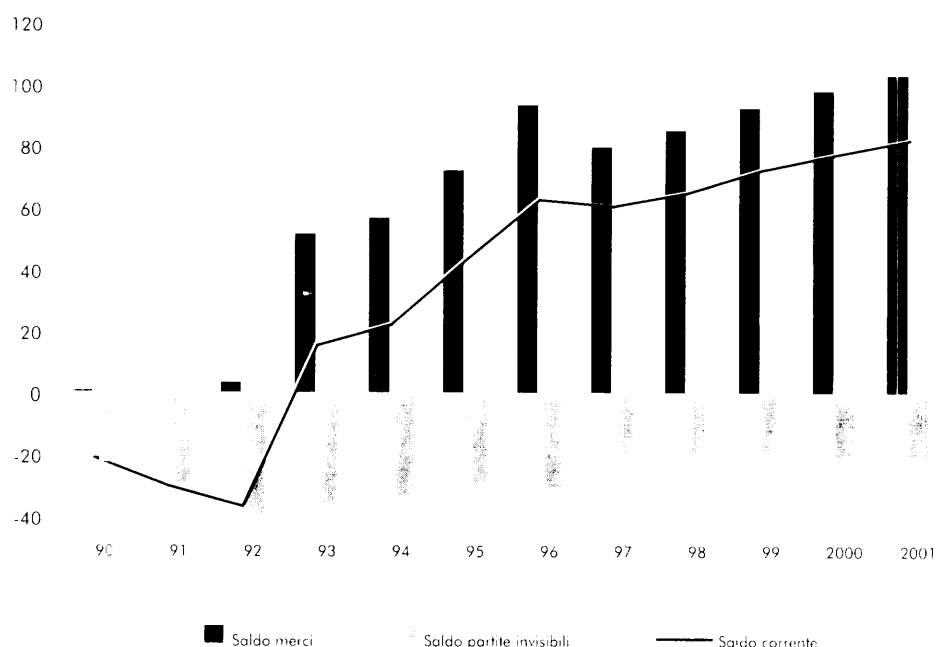
La dinamica dei prezzi all'esportazione dovrebbe essere in linea con quella dei prezzi all'importazione, su valori lievemente inferiori al 2 per cento.

Scambi con l'estero

In assenza di *shock* esogeni, si dovrebbe registrare, quindi, un sostanziale equilibrio delle ragioni di scambio. Ne risulterà un consolidamento dell'attivo commerciale, su valori prossimi al 4 per cento. Il contenimento del disavanzo delle partite invisibili intorno all'1 per cento del PIL, in larga parte attribuibile al progressivo annullamento del disavanzo dei redditi di capitale, consentirà di consolidare nel triennio il già sensibile avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti, intorno al 3,5 per cento del PIL.

Ne conseguirà il progressivo rafforzamento della posizione creditoria netta dell'Italia nei confronti dell'estero: nel 2001 essa si aggirerà sul 10 per cento del PIL.

**FIGURA 5.2 BILANCIA DEI PAGAMENTI ECONOMICA DI PARTE CORRENTE (migliaia di miliardi)**



Industria  
e servizi

Dal lato dell'offerta, l'industria, incluse le costruzioni, trainerà lo sviluppo con tassi medi annui di espansione dell'ordine del 4 per cento. Il comparto manifatturiero rifletterà la spinta sia delle esportazioni sia della domanda interna. La più ampia diffusione degli stimoli di crescita contribuirà a ridurre i divari territoriali di sviluppo tra Centro-Nord e Mezzogiorno. All'interno del settore industriale, il comparto edilizio darà un apporto in questa direzione.

I servizi nel complesso registreranno una dinamica più moderata, dell'ordine del 2 per cento, scontando i processi di ristrutturazione in atto nel comparto pubblico. I servizi di mercato, trainati dal dinamismo dei settori industriali, riprenderanno ad espandersi a tassi di poco inferiori al 3 per cento nel 2000-2001, beneficiando anche della positiva evoluzione attesa per il settore turistico.



Il conseguimento di una crescita sostenuta e prolungata consentirà, nel corso del prossimo triennio, di creare un elevato numero di nuovi posti di lavoro. Si stima un aumento di occupazione medio annuo vicino all'1 per cento e cioè di oltre seicentomila posti di lavoro entro il 2001. La previsione non tiene conto dei risultati dell'azione di emersione dell'attività economica sommersa.

Occupazione e disoccupazione

La domanda di lavoro dovrebbe espandersi in tutti i settori, ad eccezione dell'agricoltura e dei servizi non destinabili alla vendita. Significativo tornerà ad essere l'apporto dell'industria sia manifatturiera sia delle costruzioni, con un'inversione delle tendenze negative che hanno accompagnato le fasi di ristrutturazione e riorganizzazione produttiva degli ultimi due decenni.

Data la difficoltà di valutare la propensione al lavoro in una fase di ripresa dell'economia, nell'ipotesi di un andamento stazionario delle forze di lavoro nel triennio 1999-2001 il tasso di disoccupazione dovrebbe attestarsi a fine triennio sotto il 10 per cento.

Il settore privato, beneficiando anche di aumenti salariali collegati alla produttività, manifesterà un'espansione più accentuata del settore pubblico che registrerà incrementi delle retribuzioni sostanzialmente in linea con l'inflazione.

Costi e prezzi

La decelerazione dei costi unitari del lavoro, tenuto conto di guadagni di produttività previsti intorno al 2 per cento, si rifletterà puntualmente sull'andamento dei prezzi e consentirà un moderato ampliamento dei margini delle imprese. Nell'industria in senso stretto il conseguimento di guadagni di produttività molto più elevati determinerà una situazione di stabilità o di riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto.

Siffatta evoluzione dei costi ed il quadro di moderazione atteso per le componenti estere dei prezzi favoriranno la stabilità monetaria. La variazione media annua dei prezzi al consumo, misurata sull'indice per le famiglie di operai ed impiegati, pari nel periodo 1990-1996 al 5,1 per cento e scesa nel successivo biennio all'1,8 per cento, diminuirà nel triennio 1999-2001, stabilizzandosi sull'1,5 per cento.

I tassi di interesse dovrebbero scendere ulteriormente soprattutto nel comparto a breve termine. Il tasso sui BOT a 12 mesi si dovrebbe mantenere nel triennio considerato intorno al 4,5 per cento.

Tassi di interesse

## 5.2 Il consolidamento della stabilità finanziaria 1999-2001

Per il 1998 l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione si assesterà intorno al 2,6 per cento del PIL, in riduzione rispetto a quanto programmato nel Documento di Programmazione Economico - Finanziaria precedente che indicava un obiettivo del 2,8 per cento. Il migliore risultato deriva, oltre che dal dispiegarsi degli effetti della manovra di finanza pubblica per il 1998, dal migliore andamento del quadro macroeconomico, da una discesa dei tassi d'interesse più rapida di quanto era stato inizialmente previsto, dall'effetto di trascinamento dei migliori risultati di finanza pubblica nel 1997 rispetto alle stime originarie.

L'indebitamento netto della P.A.

La politica di bilancio nel triennio 1999-2001

Per il triennio 1999-2001, la politica di bilancio si muoverà lungo due direttrici:

- la continuazione dell'opera di risanamento finanziario, in coerenza con gli impegni che il Paese si è assunto aderendo al Patto di stabilità e crescita;
- la predisposizione di spazi finanziari per consentire alla politica di bilancio di concorrere al sostegno dell'attività produttiva e, quindi, all'aumento dell'occupazione.

L'avanzo primario

In questo contesto la politica di bilancio assume come obiettivo intermedio quello di garantire che l'avanzo primario sia mantenuto su livelli tali da assicurare che il suo rapporto al PIL rimanga, per tutto il triennio, pari al 5,5 per cento. Inoltre la continua e graduale riduzione dell'incidenza della spesa per interessi sul PIL, dovuta alla riduzione della crescita del debito pubblico e al diffondersi all'intero *stock* di debito pubblico del calo già avvenuto nei tassi, potrà permettere:

- l'ulteriore, progressiva, riduzione del rapporto tra disavanzo complessivo (indebitamento netto) e reddito nazionale dal 2,6 per cento nel 1998 all'1,0 per cento nel 2001;
- un profilo di sostanziale riduzione del rapporto tra debito pubblico e reddito nazionale, che scenderà dal 121,6 per cento a fine 1997 al 107,0 per cento a fine 2001;
- una riallocazione delle risorse, finalizzata a finanziare la crescita delle spese in conto capitale in misura circa doppia della crescita del PIL monetario;
- la possibilità di azioni volte alla riduzione della pressione fiscale, che si aggiungeranno al profilo discendente avviatosi nel 1998 con il venire meno degli effetti del contributo per l'Europa.

Per determinare l'entità della manovra correttiva e degli spazi da attribuire a sostegno della politica di sviluppo, si procede anzitutto alla costruzione del quadro tendenziale.

### 5.3 Il quadro tendenziale di finanza pubblica per il triennio 1999-2001

I criteri di formazione delle previsioni tendenziali

Come è noto, la costruzione del quadro tendenziale avviene con riferimento sia alla "legislazione vigente" sia alla nozione di "politiche invariate" <sup>(1)</sup>. In applicazione di questi criteri, per rendere più evidente il complesso degli interventi proposti con l'insieme dei documenti che definiscono la legislazione di bilancio, nelle proiezioni tendenziali non sono incorporate stime delle conseguenze finanziarie delle decisioni che potranno essere espresse nel disegno di Legge Finanziaria. Con questa avvertenza generale, si espongono i criteri di formazione delle previsioni tendenziali.

<sup>(1)</sup> L'impiego del criterio della «legislazione vigente» non pone particolari problemi interpretativi per molte categorie di spese e di entrata. L'impiego del criterio delle «politiche invariate» e del suo corollario «costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni» si presenta invece più problematico. In realtà il criterio delle «politiche invariate» si applica solo alle spese cosiddette discrezionali (quelle per acquisto di beni e servizi e per investimenti decisi con la Legge di Bilancio).

Per le entrate, si è fatto riferimento alle proiezioni delle basi imponibili dei singoli tributi e contributi, anche in relazione alle proiezioni del quadro macroeconomico, con le seguenti precisazioni:

Le entrate

- le aliquote sulle imposte specifiche sono ipotizzate invariate rispetto ai livelli attuali;
- il gettito delle ritenute d'imposta sui redditi da capitale è stato allineato all'andamento dei tassi d'interesse;
- il gettito delle imposte indirette incorpora il gettito della nuova imposta regionale sulle attività produttive;
- l'andamento del gettito dei contributi sociali riflette la previsione di crescita delle retribuzioni lorde e dell'occupazione, sia nel settore privato sia in quello pubblico.

Per le spese, le stime sono state effettuate in base alle seguenti considerazioni:

Le spese

- la spesa per le retribuzioni dei dipendenti pubblici è stata stimata ipotizzando una crescita delle retribuzioni medie annue per occupato sostanzialmente in linea con il tasso d'inflazione programmato; per quanto riguarda la consistenza numerica dei dipendenti, si è considerata per le amministrazioni statali una riduzione dell'1 per cento delle unità in servizio per il 1998 e dello 0,5 per cento nel 1999, come previsto dalla legge n. 449 del 1997; per le altre amministrazioni si prevede una evoluzione degli occupati coerente con la legislazione vigente e le tendenze degli anni precedenti;

- la spesa pensionistica è stata stimata tenendo conto dei flussi dei nuovi pensionamenti, delle regole di indicizzazione al costo vita, del maggiore importo medio delle nuove pensioni rispetto a quelle cessate, nonché degli effetti di contenimento della spesa associati alla legge n. 449 del 1997; le indennità di buonuscita dei dipendenti pubblici sono stimate in base agli esodi previsti, tenendo conto degli effetti della legge n. 140 del 1997;

- i contributi alla produzione sono valutati in crescita lungo le loro tendenze di lungo periodo;

- le altre spese sono state stimate con criteri specifici per le singole componenti di questo aggregato. Per gli acquisti di beni e servizi è stata ipotizzata una crescita di poco inferiore alla crescita del PIL nominale. Per le prestazioni sociali diverse dalle pensioni si sono considerate le singole componenti della spesa previdenziale e assistenziale e le conseguenze dei mutamenti derivanti dalla legislazione vigente. All'interno di questa categoria di spese è da segnalare che il finanziamento degli sgravi contributivi per il Mezzogiorno è considerato esaurito a partire dal 2000;

- per le spese in conto capitale si è ipotizzata una ripresa dei ritmi delle erogazioni, a seguito anche dell'aumento degli stanziamenti negli anni precedenti; le proiezioni si basano sull'ipotesi di un'accelerazione dello smaltimento dei residui sulle leggi esistenti e dell'avvio della spesa sulle leggi in corso di approvazione e finanziate con i Fondi speciali di Tabella B della vigente legge finanziaria.

Le proiezioni tendenziali per il triennio 1999-2001 per il comparto delle pubbliche amministrazioni, computate sulla base dei criteri sopra indicati, sono riassunte nelle Tavole 5.3a e 5.3b. Da esse risulta che in assenza di manovre correttive:

Le proiezioni tendenziali per le pubbliche amministrazioni

- l'indebitamento netto, per la prima volta negli ultimi anni, mostra un profilo discendente sia in proporzione al PIL sia in termini nominali; gli sforzi di cor-

I saldi

reazione attuati negli ultimi anni hanno avuto un effettivo impatto strutturale di convergenza verso il riequilibrio dei conti, i quali mostrano uno sviluppo tendenziale che procede verso l'annullamento del disavanzo; secondo le proiezioni, nel 1998 si conferma il 2,6 per cento in termini di PIL, riducendosi al 2,4 nel 1999, all'1,8 nel 2000 e all'1,4 per il 2001; in termini nominali si passa dai 52.500 miliardi del 1998 ai 31.900 miliardi del 2001;

- il miglioramento dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione è dovuto in particolare alla riduzione della spesa per interessi la cui incidenza sul PIL scende dall'8,0 per cento del 1998, al 6,5 per cento del 2001; il saldo primario si riduce dal 5,5 per cento del PIL nel 1998, a circa il 5,1 per cento nel triennio 1999-2001;

Le spese

- anche per la spesa corrente al netto degli interessi, il profilo tendenziale in termini di PIL risulta in diminuzione strutturale, passando dal 38,5 per cento del 1998, al 38,3 per cento del 1999, al 37,9 per cento del 2000 fino al 37,6 per cento del 2001; in particolare la spesa per i redditi da lavoro dipendente (al netto della contribuzione aggiuntiva) mostra una crescita inferiore a quella del PIL nominale, mentre la spesa per le pensioni, a seguito degli interventi di riforma, si stabilizza in termini di PIL; nel complesso la spesa corrente al netto degli interessi in termini nominali passa dai circa 786.000 miliardi del 1998, agli 876.000 miliardi del 2001, con un tasso di crescita pari al 3,7 per cento medio annuo;

- per quanto riguarda la spesa in conto capitale, essa è prevista crescente a tassi superiori a quelli di incremento del PIL;

Le entrate

- per quanto riguarda le entrate occorre fare riferimento al totale delle entrate tributarie e contributive. Questo aggregato è l'unico che si presta a confronti omogenei nel periodo 1997-1999 per l'intervenuta introduzione dell'IRAP e il contestuale venir meno dei contributi sanitari. Esso mostra che la "pressione fiscale" così definita in rapporto al PIL si riduce dal 44,30 per cento nel 1997 al 42,92 per cento nel 1998. Tale riduzione è dovuta al venire meno di talune entrate tributarie di carattere straordinario (quali il contributo straordinario per l'Europa, la ritenuta d'acconto sul Trattamento di Fine Rapporto, il regime occasionalmente introdotto per la regolarizzazione degli omessi versamenti) nonché alle conseguenze indotte, in termini di ricaduta sul gettito atteso per il 1998, dalla misura e dal meccanismo dell'acconto versato nel 1997 ai fini dell'imposta sostitutiva per la parte relativa ai depositi bancari, cui vanno aggiunti, non da ultimo, gli effetti prodotti, sempre sul gettito previsto per l'imposta sostitutiva, dal forte calo dei tassi d'interesse;

- nel corso del triennio 1999-2001, la pressione tributaria registrerà un ulteriore ridimensionamento rispetto al livello atteso per il 1998. In particolare, rispetto ai 30,2 punti percentuali di PIL previsti per l'anno in corso, il livello tendenzialmente atteso per il 1999 è pari a circa 29,9 punti, con una compressione di circa un terzo di punto percentuale. Negli anni seguenti la previsione indica una tendenziale stabilità della pressione su un livello prossimo a quello raggiunto nel 1999. Tali stime incorporano gli effetti positivi della riduzione dell'evasione derivanti da politiche e linee di indirizzo già decise, ma che forniranno risultati cre-

scenti nel tempo. Un più ampio successo su questo fronte, che rimane uno degli impegni fondamentali del Governo, potrebbe consentire ulteriori riduzioni dell'incidenza di alcune imposte.

**Tavola 5.3a LE PREVISIONI TENDENZIALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (dati in migliaia di miliardi)**

	Risultati		Stime			tassi di variazione medi nel triennio
	1997	1998	1999	2000	2001	
<b>ENTRATE</b>						
Imposte dirette	309,9	295,3	318,1	318,5	337,4	4,54%
Imposte indirette (*)	238,5	317,6	322,4	352,0	363,8	4,63%
Altre entrate tributarie	13,9	7,3	2,8	1,8	1,8	-37,58%
Rimborsi d'imposta	-0,1	-3,5	-5,0	-5,0	-5,0	12,62%
<b>Totale entrate tributarie al netto rimborsi in titoli</b>	<b>562,2</b>	<b>616,8</b>	<b>638,3</b>	<b>667,3</b>	<b>698,0</b>	<b>4,21%</b>
<b>Totale entrate contributive</b>	<b>301,9</b>	<b>259,1</b>	<b>269,2</b>	<b>279,2</b>	<b>289,5</b>	<b>3,77%</b>
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>864,1</b>	<b>875,9</b>	<b>907,5</b>	<b>946,5</b>	<b>987,5</b>	<b>4,08%</b>
Altre entrate	88,3	93,8	95,9	96,0	96,0	0,78%
<b>Totale entrate al netto rimborso titoli</b>	<b>952,4</b>	<b>969,7</b>	<b>1.003,4</b>	<b>1.042,5</b>	<b>1.083,5</b>	<b>3,77%</b>
<b>SPESE</b>						
Spese per il personale al netto della contribuzione aggiuntiva	219,5	222,7	228,0	233,6	238,4	2,30%
Contribuzione aggiuntiva	10,0	12,7	15,0	16,9	19,1	14,57%
Spesa per pensioni	284,5	297,2	310,4	321,4	336,1	4,19%
Altre spese	210,6	219,6	229,6	237,9	245,3	3,76%
Contributi alla produzione	27,2	34,0	34,0	35,7	37,0	2,86%
<b>Spese correnti al netto interessi</b>	<b>751,8</b>	<b>786,2</b>	<b>817,0</b>	<b>845,5</b>	<b>875,9</b>	<b>3,67%</b>
Interessi	185,1	163,9	160,0	155,0	152,0	-2,48%
<b>Totale spese correnti</b>	<b>936,9</b>	<b>950,1</b>	<b>977,0</b>	<b>1.000,5</b>	<b>1.027,9</b>	<b>2,66%</b>
<b>Spese in conto capitale al netto rimborsi d'imposta con titoli</b>	<b>67,7</b>	<b>72,1</b>	<b>78,0</b>	<b>83,0</b>	<b>87,5</b>	<b>6,67%</b>
<b>Totale spese al netto interessi e rimborsi d'imposta con titoli</b>	<b>819,5</b>	<b>858,3</b>	<b>895,0</b>	<b>928,5</b>	<b>963,4</b>	<b>3,93%</b>
<b>SALDI</b>						
<b>Saldo primario</b>	<b>132,9</b>	<b>111,4</b>	<b>108,4</b>	<b>114,0</b>	<b>120,1</b>	<b>2,54%</b>
<b>Saldo complessivo</b>	<b>-52,2</b>	<b>-52,5</b>	<b>-51,6</b>	<b>-41,0</b>	<b>-31,9</b>	<b>-15,30%</b>
<b>PIL</b>	<b>1.951,0</b>	<b>2.040,7</b>	<b>2.132,7</b>	<b>2.230,7</b>	<b>2.331,5</b>	<b>4,54%</b>

(\*) Al fine di una più corretta valutazione delle tendenze, il gettito dei contributi sanitari e della tassa sulla salute relativi alla mensilità di dicembre 1997 e alla tredicesima mensilità è stato, per omogeneità di classificazione, aggiunto alle imposte indirette per l'importo di 7.000 miliardi portato in detrazione ai contributi sociali, di cui 1.500 miliardi dal comparto dei pubblici dipendenti.

**Tavola 5.3b LE PREVISIONI TENDENZIALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (percentuali sul PIL)**

	Risultati		Stime		
	1997	1998	1999	2000	2001
<b>ENTRATE</b>					
Imposte dirette	15,88	14,47	14,92	14,28	14,47
Imposte indirette (*)	12,23	15,56	15,12	15,78	15,60
Altre entrate tributarie	0,71	0,36	0,13	0,08	0,08
Rimborsi d'imposta	-0,01	-0,17	-0,23	-0,22	-0,21
<b>Totale entrate tributarie al netto rimborsi in titoli</b>	<b>28,82</b>	<b>30,22</b>	<b>29,93</b>	<b>29,91</b>	<b>29,94</b>
<b>Entrate contributive</b>	<b>15,48</b>	<b>12,70</b>	<b>12,62</b>	<b>12,52</b>	<b>12,42</b>
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>44,30</b>	<b>42,92</b>	<b>42,55</b>	<b>42,43</b>	<b>42,36</b>
Altre entrate	4,53	4,60	4,50	4,30	4,12
<b>Totale entrate al netto rimborso titoli</b>	<b>48,83</b>	<b>47,52</b>	<b>47,05</b>	<b>46,73</b>	<b>46,47</b>
<b>SPESE</b>					
Spese per il personale al netto della contribuzione aggiuntiva	11,25	10,92	10,69	10,47	10,24
Contribuzione aggiuntiva	0,51	0,62	0,70	0,76	0,82
Spesa per pensioni	14,58	14,56	14,56	14,41	14,41
Altre spese	10,79	10,76	10,77	10,66	10,51
Contributi alla produzione	1,40	1,67	1,59	1,60	1,59
<b>Spese correnti al netto interessi</b>	<b>38,54</b>	<b>38,53</b>	<b>38,31</b>	<b>37,90</b>	<b>37,57</b>
Interessi	9,49	8,03	7,50	6,95	6,52
<b>Totale spese correnti</b>	<b>48,03</b>	<b>46,56</b>	<b>45,81</b>	<b>44,85</b>	<b>44,09</b>
<b>Spese in conto capitale al netto rimborsi d'imposta con titoli</b>	<b>3,47</b>	<b>3,53</b>	<b>3,66</b>	<b>3,72</b>	<b>3,75</b>
<b>Totale spese al netto interessi e rimborsi d'imposta con titoli</b>	<b>42,01</b>	<b>42,06</b>	<b>41,97</b>	<b>41,62</b>	<b>41,32</b>
<b>SALDI</b>					
<b>Saldo primario</b>	<b>6,82</b>	<b>5,46</b>	<b>5,09</b>	<b>5,11</b>	<b>5,15</b>
<b>Saldo complessivo</b>	<b>-2,68</b>	<b>-2,57</b>	<b>-2,41</b>	<b>-1,84</b>	<b>-1,37</b>

(\*) Al fine di una più corretta valutazione delle tendenze, il gettito dei contributi sanitari e della tassa sulla salute relativi alla mensilità di dicembre 1997 e alla tredicesima mensilità è stato, per omogeneità di classificazione, aggiunto alle imposte indirette per l'importo di 7.000 miliardi e portato in detrazione ai contributi sociali di cui 1.500 miliardi dal comparto dei pubblici dipendenti.

Nell'interpretazione dei quadri previsionali va tenuto presente che le proiezioni tendenziali dell'avanzo primario, pur presentandosi nel triennio in riduzione, definiscono un profilo che si colloca su livelli molto elevati e che conferma la solidità dell'aggiustamento già effettuato. Esso è realizzabile solo con un impegno particolarmente rigoroso nell'attività di Governo; in particolare le previsioni scontano:

- per quanto riguarda le entrate tributarie, i risultati della lotta all'evasione;

- per quanto riguarda le retribuzioni pubbliche, una adesione piena agli impegni derivanti dalla concertazione tra le parti sociali sulla politica dei redditi, incluse le retribuzioni dei dipendenti pubblici;
- per le spese in conto capitale, il miglioramento dei rapporti funzionali-gestionali tra centro e periferia nel processo di programmazione e di esecuzione dei progetti d'investimento.

#### 5.4 Le politiche per lo sviluppo nella politica di bilancio

Nel prossimo triennio la politica di bilancio sarà orientata al sostegno dell'occupazione e dell'attività produttiva nelle aree meno sviluppate. Essa affiancherà le azioni che saranno intraprese in questi settori mediante l'utilizzo di risorse finanziarie già acquisite con il bilancio del 1998 e con gli strumenti che sono compiutamente descritti nella Parte V del presente Documento. Il Bilancio programmatico dello Stato per il prossimo triennio concorrerà, quindi, a sostenere:

- gli investimenti per infrastrutture, di sostegno all'attività economica e per la formazione del capitale umano;
- la ricostruzione delle zone recentemente colpite da calamità naturali;
- alcuni interventi nei settori più rilevanti, oltre che per il loro significato intrinseco, per i loro effetti sulla crescita economica (istruzione e università, sanità, sicurezza, riqualificazione delle pubbliche amministrazioni e del loro personale, edilizia abitativa);
- l'avvio di una politica di riduzione della pressione tributaria.

In via programmatica, gli interventi addizionali a sostegno dello sviluppo ammonteranno a circa 26.600 miliardi nel triennio e saranno ripartiti per 5.000 miliardi nelle politiche di sviluppo di alcuni settori prioritari, per 15.600 miliardi nelle politiche di sostegno degli investimenti e di ricostruzione delle zone colpite dai terremoti e per 6.000 miliardi nella riduzione della pressione fiscale.

Gli obiettivi

**Tavola 5.4 GLI INTERVENTI PER LO SVILUPPO (migliaia di miliardi)**

	1999	2000	2001
Politiche settoriali	1,0	2,0	2,0
Sostegno agli investimenti	2,5	5,5	7,6
Riduzione pressione tributaria	2,0	2,0	2,0
<b>Totale interventi per lo sviluppo</b>	<b>5,5</b>	<b>9,5</b>	<b>11,6</b>

Le conseguenze finanziarie dell'azione di sostegno dello sviluppo e dell'occupazione devono essere considerate nella determinazione dell'entità e del profilo temporale della manovra correttiva. Gli esborsi di cassa che il Governo stima come possibile conseguenza delle azioni che verranno assunte con la Legge Finanziaria e i provvedimenti ad essa collegati per il sostegno dello sviluppo del sistema economico e dell'occupazione, nonché per la realizzazione degli obiettivi di riordino dei

settori di spesa che sono stati ritenuti prioritari, vanno a ridurre i valori tendenziali dell'avanzo primario (e aumentare corrispondentemente i valori tendenziali dell'indebitamento netto). Per il prossimo triennio, quindi, la manovra correttiva dovrà produrre gli spazi finanziari necessari per garantire la copertura finanziaria delle suddette azioni di politica economica.

Con il Documento di Programmazione Economico - Finanziaria per il triennio 1999-2001 si avvia la "normalizzazione" della programmazione finanziaria. Possono infatti essere considerati conclusi gli anni nei quali la politica di bilancio si caratterizzava esclusivamente per aspetti quantitativi, riduzioni di spesa e aumenti di entrate. A partire dal 1999, la politica di bilancio riprende a muoversi lungo i percorsi tracciati dalla legge n. 468 del 1978 che attribuisce al processo di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi fissati sui saldi di bilancio, la funzione di generare gli spazi finanziari con le azioni di politica economica.

### 5.5 Il quadro programmatico e la manovra correttiva

Il rapporto  
indebitamento/PIL

Il quadro programmatico definito dal Governo per il triennio 1999-2001 propone, come già detto, la stabilizzazione del rapporto tra avanzo primario e PIL sul valore del 5,5 per cento. Per effetto della riduzione della spesa per interessi, si avrà la riduzione, più accelerata di quanto previsto nello scorso Documento di Programmazione Economico-Finanziaria, del rapporto tra indebitamento netto e PIL, che scende dal 2,6 per cento del 1998 all'1,0 per cento del 2001. In termini assoluti, si passa dai 52.500 miliardi del 1998 ai 24.000 miliardi del 2001.

**Tavola 5.5 SINTESI DEL QUADRO PROGRAMMATICO (migliaia di miliardi)**

	1997	1998	1999	2000	2001
Avanzo primario	132,9	111,4	116,4	122,0	128,0
Rapporto al PIL	6,8%	5,5	5,5%	5,5%	5,5%
Interessi	185,1	163,9	160,0	155,0	152,0
Rapporto al PIL	9,5%	8,0%	7,5%	7,0%	6,5%
Indebitamento netto	52,2	52,5	43,6	33,0	24,0
Rapporto al PIL	2,7%	2,6%	2,0%	1,5%	1,0%
Saldo parte corrente	-2,6	10,4	31,7	51,7	67,3
Rapporto al PIL	-0,1%	0,5%	1,5%	2,3%	2,9%
<b>Rapporto debito/PIL, inclusi i proventi delle privatizzazioni</b>	<b>121,6%</b>	<b>118,2%</b>	<b>114,6%</b>	<b>110,9%</b>	<b>107,0%</b>

La spesa per  
interessi

La riduzione della spesa per interessi, conseguente alla riduzione dei tassi e alla decelerazione della crescita dello *stock* del debito pubblico, risulterà di circa 0,5 punti percentuali di PIL per ciascun anno del triennio 1999-2001; si passerà dall'8,0 per cento del 1998 al 6,5 per cento del 2001, ovvero, in valore nominale, da circa 164.000 miliardi nel 1998 a 152.000 miliardi nel 2001.



Le previsioni tendenziali, accresciute per le risorse richieste per il finanziamento delle politiche di sviluppo, insieme all'obiettivo programmatico di un avanzo primario stabilizzato nel triennio al 5,5 per cento del PIL, definiscono il valore degli interventi correttivi per il prossimo triennio. Dalla Tavola 5.6, che ripropone in sintesi le principali grandezze interessate, emerge che l'entità delle correzioni richieste ammonta a 13.500 miliardi nel 1999, a 17.500 miliardi nel 2000, a 19.500 miliardi nel 2001.

**Tavola 5.6 SINTESI DI INTERVENTI DI FINANZA PUBBLICA** (migliaia di miliardi)

	1999	2000	2001
Avanzo primario tendenziale	108,4	114,0	120,1
Interventi per lo sviluppo	-5,5	-9,5	-11,6
Manovra correttiva	13,5	17,5	19,5
Avanzo primario obiettivo	116,4	122,0	128,0
Interessi	160,0	155,0	152,0
Indebitamento netto obiettivo	43,6	33,0	24,0

**Tavola 5.7 LE POLITICHE DI SVILUPPO E LA MANOVRA CORRETTIVA SUI CONTI DELLA P.A.** (migliaia di miliardi)

	1999	2000	2001
<b>Avanzo primario tendenziale</b>	<b>108,4</b>	<b>114,0</b>	<b>120,1</b>
<b>Interventi per lo sviluppo</b>	<b>-5,5</b>	<b>-9,5</b>	<b>-11,6</b>
- politiche settoriali	-1,0	-2,0	-2,0
- sostegno agli investimenti e ricostruzione	-2,5	-5,5	-7,6
- riduzione pressione tributaria	-2,0	-2,0	-2,0
<b>Manovra correttiva</b>	<b>13,5</b>	<b>17,5</b>	<b>19,5</b>
- riduzione spese correnti	9,5	13,5	15,5
- revisione procedure riscossione contributi previdenziali	4,0	4,0	4,0
<b>Avanzo primario obiettivo</b>	<b>116,4</b>	<b>122,0</b>	<b>128,0</b>
<b>Interessi sul debito pubblico</b>	<b>160,0</b>	<b>155,0</b>	<b>152,0</b>
<b>Indebitamento netto obiettivo</b>	<b>43,6</b>	<b>33,0</b>	<b>24,0</b>

Ciò significa che, qualora l'entità della manovra correttiva per il 1999 sia di natura permanente, occorreranno interventi ulteriori pari a 4.000 miliardi nel 2000 e a 2.000 miliardi nel 2001.

Gli interventi correttivi, da attuare nella prossima sessione di bilancio, riguarderanno in parte prevalente le spese correnti (rispettivamente 9.500, 13.500 e 15.500 miliardi nei tre anni), e in parte minore le entrate (4.000 miliardi per ciascuno dei tre anni del triennio).

Per quanto riguarda le spese, la correzione degli andamenti tendenziali si svilupperà in diverse direzioni:

- Azioni di razionalizzazione nel comparto delle grandi aziende di servizio pubblico. Il contenimento dei fabbisogni di questi enti è legato anche all'approvazio-

ne dei rispettivi piani di impresa che prevedono, accanto al potenziamento di investimenti nel settore delle tecnologie di produzione, guadagni di efficienza e aumenti di produttività.

- Formule di più stretta cooperazione tra Stato, Regioni e Enti Locali per il perseguimento degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica. Insieme con l'adozione di vincoli finanziari più flessibili rispetto a quelli oggi vigenti, al sistema delle autonomie sarà chiesto di partecipare alla programmazione dei propri saldi finanziari definiti in termini di indebitamento netto, al pari di quanto avviene per i conti complessivi di finanza pubblica. Su questo tema si richiama il successivo paragrafo 5.7.

- Prosecuzione dell'opera di razionalizzazione e del perseguimento di guadagni di efficienza in tutte le amministrazioni pubbliche, attraverso la fissazione di obiettivi generali, del tipo di quelli adottati per l'amministrazione centrale per il triennio 1998-2000. In particolare, verrà perseguita una politica di contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi, riducendo le quantità e ricercando la standardizzazione dei prezzi di acquisto. Verranno altresì rafforzati la professionalità gestionale della dirigenza statale e il decentramento amministrativo.

- Riconsiderazione dei criteri di accesso ai trattamenti agevolati attualmente previsti in molti settori di intervento pubblico, con riferimento a indicatori di capacità contributiva individuale o familiare.

- Sollecitazione per una partecipazione dei privati al finanziamento degli investimenti pubblici, ivi inclusi quelli degli Enti Locali.

Le entrate

Per quanto riguarda le entrate, gli interventi correttivi riguarderanno entrate diverse dalle entrate tributarie, tra le quali il recupero di introiti da ottenersi mediante la riforma del sistema di riscossione, in connessione anche con l'armonizzazione delle procedure di riscossione delle entrate tributarie e dei contributi previdenziali, ivi incluse nuove procedure per il recupero dei crediti dell'INPS relativi al mancato versamento dei contributi.

Il quadro programmatico delle entrate e delle spese della P.A. risultante a seguito degli interventi correttivi sopra descritti è sintetizzato nella Tavola 5.8.

**Tavola 5.8 IL QUADRO PROGRAMMATICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE**  
(migliaia di miliardi e percentuali sul PIL)

	Risultati		Stime		2001	tassi di variazione medi nel triennio
	1997	1998	1999	2000		
<b>SPESE</b>						
<b>Spese correnti al netto interessi</b>	<b>751,8</b>	<b>786,2</b>	<b>808,5</b>	<b>834,0</b>	<b>862,4</b>	<b>3,13%</b>
<i>Rapporto al PIL</i>	38,5%	38,5%	37,9%	37,4%	37,0%	
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>67,7</b>	<b>72,1</b>	<b>80,5</b>	<b>88,5</b>	<b>95,1</b>	<b>9,67%</b>
<i>Rapporto al PIL</i>	3,5%	3,5%	3,8%	4,0%	4,1%	
Totale spesa al netto interessi	819,5	858,3	889,0	922,5	957,5	3,71%
Interessi	185,1	163,9	160,0	155,0	152,0	-2,48%
<i>Rapporto al PIL</i>	9,5%	8,0%	7,5%	7,0%	6,5%	
<b>Totale spese</b>	<b>1004,6</b>	<b>1.022,2</b>	<b>1.049,0</b>	<b>1.077,5</b>	<b>1.109,5</b>	<b>2,77%</b>
<i>Rapporto al PIL</i>	51,5%	50,1%	49,2%	48,3%	47,6%	
<b>ENTRATE</b>						
<b>Totale entrate tributarie, al netto rimborsi in titoli</b>	<b>562,2</b>	<b>616,8</b>	<b>636,3</b>	<b>665,3</b>	<b>696,0</b>	<b>4,11%</b>
<i>Rapporto al PIL</i>	28,8%	30,2%	29,8%	29,8%	29,9%	
Entrate contributive	301,9	259,1	273,2	283,2	293,5	4,26%
<b>Totale entrate tributarie e contributive</b>	<b>864,1</b>	<b>875,9</b>	<b>909,5</b>	<b>948,5</b>	<b>989,5</b>	<b>4,15%</b>
<i>Rapporto al PIL</i>	44,3%	42,9%	42,6%	42,5%	42,4%	
Altre entrate	88,3	93,8	95,9	96,0	96,0	0,74%
<b>Totale entrate al netto rimborso titoli</b>	<b>952,4</b>	<b>969,7</b>	<b>1.005,4</b>	<b>1.044,5</b>	<b>1.085,5</b>	<b>3,83%</b>
<i>Rapporto al PIL</i>	48,8%	47,5%	47,1%	46,8%	46,6%	
<b>SALDI</b>						
<b>Saldo primario</b>	<b>132,9</b>	<b>111,4</b>	<b>116,4</b>	<b>122,0</b>	<b>128,0</b>	<b>4,74%</b>
<i>Rapporto al PIL</i>	6,8%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	
<b>Saldo complessivo</b>	<b>-52,2</b>	<b>-52,5</b>	<b>-43,6</b>	<b>-33,0</b>	<b>-24,0</b>	<b>-22,97%</b>
<i>Rapporto al PIL</i>	-2,7%	-2,6%	-2,0%	-1,5%	-1,0%	
<b>PIL</b>	<b>1.951,0</b>	<b>2.040,7</b>	<b>2.132,7</b>	<b>2.230,7</b>	<b>2.331,5</b>	<b>4,54%</b>

Per effetto del complesso degli interventi da attuare con la manovra di bilancio per il prossimo triennio, si otterranno due importanti risultati, il primo rappresentato dal progressivo aumento dell'avanzo di parte corrente, il secondo dalla ulteriore, continua riduzione del rapporto debito-PIL.

Per quanto riguarda l'avanzo di parte corrente, esso passerà dai 10.400 miliardi del 1998 ai 31.700 miliardi del 1999, fino ai 67.300 miliardi del 2001 (Tavola 5.5). In percentuale rispetto al PIL si avrà un aumento dallo 0,5 per cento del 1998 al 2,9 per cento del 2001. Quote progressivamente crescenti delle spese per investimenti pubblici saranno quindi finanziate con il risparmio generato all'in-

terno delle amministrazioni pubbliche. Da questo risultato discenderà che il risparmio privato potrà trovare sempre più ampi sbocchi verso il finanziamento degli investimenti direttamente produttivi.

Nel triennio 1999-2001 risulta di particolare rilievo la riduzione del rapporto debito-PIL che, considerando anche i proventi delle privatizzazioni (si veda la Tavola A.4 in appendice), passa dal 121,6 per cento a fine 1997, al 118,2 per cento a fine 1998, al 114,6 per cento a fine 1999, al 110,9 per cento a fine 2000, al 107,0 per cento a fine 2001. Tale riduzione continuerà oltre il 2001 per effetto di una politica di bilancio coerente con gli obiettivi fissati dal Patto di stabilità e crescita. Su questo aspetto si veda il paragrafo 5.9.

### **5.6 Il Bilancio programmatico dello Stato, di competenza e cassa; la gestione di Tesoreria; i provvedimenti "collegati"**

Gli obiettivi programmatici per il conto della Pubblica Amministrazione, definiti nei paragrafi precedenti, si basano sull'obiettivo della stabilizzazione del rapporto tra avanzo primario e reddito nazionale per ciascun anno del triennio 1999-2001. Essi hanno implicazioni molto stringenti: (a) per il Bilancio dello Stato, sotto i due diversi profili della gestione di competenza e della gestione di cassa; (b) per la gestione di Tesoreria. I diversi aspetti sono trattati in successione.

La gestione di competenza del Bilancio dello Stato

Per quanto riguarda le entrate, il quadriennio 1998-2001 evidenzia una flessione delle entrate finali di bilancio in rapporto al PIL pari a circa 1 punto percentuale (si veda la Tavola 5.9). In particolare per l'anno 1999 tale rapporto si riduce di 0,3 punti percentuali di PIL passando dal 28,7 al 28,4 per cento, per restare poi invariato sul livello del 27,6 per cento.

Per quanto riguarda le spese, le spese correnti al netto degli interessi presentano una costante riduzione in percentuale rispetto al PIL nel corso del triennio e si attestano nel 2001 al 19,3 per cento. Le autorizzazioni di spesa in conto capitale, coerenti con l'andamento programmatico degli investimenti della Pubblica Amministrazione, risultano superiori a quelle previste dalla legislazione vigente e si attestano nel triennio rispettivamente a 80.000, 83.000 e 88.000 miliardi.

Dalla particolare struttura della manovra di bilancio per il prossimo triennio - che include programmi di sostegno dell'attività economica e dell'occupazione con possibili effetti negativi sull'avanzo primario a fianco delle tradizionali manovre correttive dirette ad aumentare l'avanzo primario tendenziale - discendono vincoli precisi sui contenuti della Legge Finanziaria, dei provvedimenti ad essa collegati e della stessa Legge di Bilancio. Particolare attenzione dovrà essere posta alle nuove e maggiori spese che saranno disposte con le Tabelle A, B e D della Legge Finanziaria, nonché a tutte le variazioni in aumento disposte dalla Tabella C, ivi inclusi gli importi relativi all'anno 2001 destinati a spese in conto capitale. Tali maggiori spese non sono incluse nelle proiezioni tendenziali del settore statale che sono alla base delle proiezioni sui conti della Pubblica Amministrazione sulla quale si basa la definizione quantitativa della manovra correttiva. Le conseguenze di tali maggiori spese sui pagamenti finali del settore statale e del complesso delle

pubbliche amministrazioni dovranno essere mantenute entro i vincoli che sono indicati sotto la voce "politiche per lo sviluppo" nella Tavola 5.4. Al riguardo, nella relazione di accompagnamento alla manovra finanziaria per il prossimo anno verrà fornita specifica dimostrazione di come gli stanziamenti di competenza aggiuntivi (ivi inclusi i costi di eventuali sgravi fiscali) o gli accantonamenti di fondo speciale si tradurranno in maggiori pagamenti o minori riscossioni globalmente compatibili con gli importi indicati dalla tavola citata.

Per le leggi pluriennali di spesa, le rimodulazioni degli stanziamenti previsti dalla legislazione vigente dovranno essere tali da portare gli stanziamenti di competenza sul Bilancio dello Stato il più vicino possibile alle stime dei pagamenti di cassa.

**Tavola 5.9 BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 1999-2001 (al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA, migliaia di miliardi di lire)**

	1998 (1)	1999	Previsioni 2000	2001	Tassi di variazione medi nel triennio
Entrate tributarie	552,7	571,5	580,5	607,0	3,17%
in % sul PIL	27,1	26,8	26,0	26,0	
Altre entrate	33,5	34,5	35,2	36,0	2,40%
In % sul PIL	1,6	1,6	1,6	1,5	
ENTRATE FINALI	586,3	606,0	615,7	643,0	3,13%
in % sul PIL	28,7	28,4	27,6	27,6	
Spese correnti netto interessi (*)	424,1	430,5	438,6	449,0	2,49%
In % sul PIL	20,8	20,2	19,7	19,3	
Interessi	172,0	157,0	148,7	146,9	-5,12%
In % sul PIL	8,4	7,4	6,7	6,3	
Spese in conto capitale	77,9	80,0	83,0	88,0	4,13%
In % sul PIL	3,8	3,8	3,7	3,8	
SPESE FINALI	674,0	667,5	670,3	683,9	0,49%
In % sul PIL	33,0	31,3	30,0	29,3	
RISPARMIO PUBBLICO (+)	-11,1	17,2	27,1	45,8	
In % sul PIL	-0,5	0,8	1,2	2,0	
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-87,7	-61,5	-54,6	-40,9	
In % sul PIL	-4,3	-2,9	-2,4	-1,8	
SALDO PRIMARIO	84,3	95,5	94,1	106,0	
In % sul PIL	4,1	4,5	4,2	4,5	
SALDO DI BILANCIO ESCLUSE LE PARTITE FINANZIARIE	-78,9	-52,5	-46,6	-35,4	
In % sul PIL	-3,9	-2,5	-2,1	-1,5	
P.I.L. AI PREZZI DI MERCATO	2.040,7	2.132,7	2.230,7	2.331,5	

(1) Previsioni assestate presunte, comprensive degli effetti relativi all'introduzione dell'IRAP

(\*) Per omogeneizzare il confronto il tasso di variazione è calcolato riducendo di 7.000 miliardi circa le spese 1998

Anche per le spese cosiddette "discrezionali" l'autorizzazione di competenza sarà fissata in misura non superiore alla autorizzazione di cassa.

L'impostazione complessiva del Bilancio dello Stato per il 1999 risponderà al criterio generale di minimizzare la differenza tra il saldo finanziario della gestione di competenza e quello della gestione di cassa.

Il Governo è altresì impegnato a predisporre un Bilancio dello Stato ove, anche in deroga ai vincoli programmatici sopraindicati, i trasferimenti a pareggio dei fabbisogni di cassa degli enti previdenziali pubblici trovino collocazione nel Bilancio del-

lo Stato quali somme destinate alla regolazione delle anticipazioni di Tesoreria agli enti previdenziali per l'esercizio precedente a quello di formazione del bilancio. A tale scopo dovranno essere predisposti gli adeguati strumenti normativi per consentire alla Legge di Bilancio di determinare, sulla base del consuntivo dell'anno precedente dei singoli enti previdenziali, l'intervento a carico del bilancio.

Sarà altresì proseguita l'operazione di avvicinamento dello stanziamento di bilancio per il Fondo Sanitario Nazionale verso stime realistiche dei fabbisogni, purché compatibili con il principio che anche la spesa sanitaria deve concorrere al mantenimento della stabilità finanziaria e a condizione che vengano resi effettivamente operanti i vincoli di bilancio per gli enti di spesa.

La gestione di cassa  
del Bilancio dello  
Stato e la Tesoreria

Per quanto riguarda le autorizzazioni di cassa e le previsioni di riscossione, il bilancio di cassa dello Stato per il 1999 dovrà presentare un saldo finanziario (definito in base a criteri analoghi a quelli utilizzati per il computo dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni) di importo vicino al valore obiettivo stabilito per il 1999 per i conti della Pubblica Amministrazione.

Al fine di garantire la maggiore trasparenza delle decisioni di bilancio, le autorizzazioni di cassa nel Bilancio dello Stato saranno fissate tenendo conto di due obiettivi: nel breve periodo, continuare a ridurre le giacenze sui conti di Tesoreria; nel medio-lungo periodo, ridurre al valore più basso possibile gli effetti della gestione di Tesoreria sul fabbisogno del settore statale. Nei casi ove i debiti di Tesoreria (le disponibilità) e i crediti di Tesoreria (anticipazioni concesse dal Tesoro) dovessero assumere valori elevati e senza prospettiva di riduzione, verranno introdotte norme dirette alla chiusura di tali posizioni di debito e credito.

I provvedimenti  
"collegati"

Il regime giuridico della sessione di bilancio in Parlamento è caratterizzato da vincoli di contenuto e di procedura estremamente precisi: tali vincoli il Governo intende integralmente rispettare. Entro settembre saranno presentati uno o più disegni di legge "collegati" alla manovra di finanza pubblica, finalizzati esclusivamente al conseguimento degli obiettivi quantitativi per il triennio 1999-2001, tali da essere congrui per i saldi del Bilancio dello Stato, del settore statale e della Pubblica Amministrazione. Date le caratteristiche della manovra di quest'anno, tali disegni di legge collegati potranno contenere anche interventi finalizzati agli obiettivi di sviluppo dell'economia e dell'occupazione previste per il triennio, consistenti in misure finanziarie o in variazioni con effetti quantitativi misurabili di istituti già esistenti.

Gli indirizzi di settore rappresentati nel presente Documento, ove ne ricorrano i presupposti, potranno essere tradotti anche in provvedimenti dotati di immediata efficacia: in ogni caso il Governo avrà particolare cura nel documentare gli effetti che le misure di correzione produrranno in termini di obiettivi quantitativi di finanza pubblica, sottolineando, sulla base dei criteri di convergenza richiesti in sede comunitaria, che l'analisi si soffermerà in particolare sugli effetti riferiti all'aggregato indebitamento netto della Pubblica Amministrazione.

Il regime procedurale della sessione di bilancio sconsiglia l'utilizzo di interventi a carattere ordinamentale o di tipo organizzatorio: tuttavia la possibilità di rinunciare del tutto ad interventi correttivi di tale natura è per il Governo legata strettamente alla circostanza che le procedure parlamentari garantiscano ai cosiddetti "collegati", da trattare fuori sessione di bilancio, un *iter* procedurale sufficientemente definito nelle modalità e nei tempi.

In questo contesto il Governo è pienamente disponibile ad accettare un indirizzo di autolimitazione dei contenuti normativi da trattare in sessione, nell'ambito dei disegni di legge collegati; tale autolimitazione si deve fondare sul presupposto che, anche utilizzando, in particolare, il nuovo quadro regolamentare della Camera dei Deputati, sia possibile riferirsi a strumenti normativi, da trattare fuori sessione, per i quali sia ragionevole prevedere i tempi della loro deliberazione parlamentare.

### **5.7 Procedure e contenuti per un "patto di stabilità" interno**

Gli impegni assunti dall'Italia con il Patto di stabilità e crescita definiscono vincoli sui saldi di bilancio del sistema delle amministrazioni pubbliche, che richiedono comportamenti coerenti da parte di tutti i soggetti pubblici: Stato, Regioni, Enti Locali ed Enti pubblici. Ciò implica da parte di tutti la condivisione degli obiettivi, la presa di coscienza delle implicazioni per le proprie politiche di bilancio, la costruzione di un sistema di garanzie reciproche per il rispetto degli impegni che il Governo centrale ha preso nell'interesse di tutto il Paese.

E' quindi necessario riflettere congiuntamente su:

- strumenti e procedure attraverso i quali i vincoli possono essere riportati verso il basso: dall'Europa al Governo nazionale, alle Regioni, agli Enti Locali;
- come i governi regionali e locali possano concorrere a definire le scelte con cui i vincoli esterni sui saldi di finanza pubblica saranno tradotti in interventi concreti di politica di bilancio.

Questa riflessione è particolarmente importante anche perché l'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi sul saldo del conto delle amministrazioni pubbliche - indipendentemente da chi l'abbia causato - avrà effetti di rilievo nella gestione della politica economica e monetaria europea e serie ripercussioni sul Paese conseguenti alla applicazione delle sanzioni previste dallo stesso Patto di stabilità e crescita.

Con il presente Documento, il Governo apre al sistema delle autonomie e al Parlamento una fase di dibattito e di ricerca di una soluzione operativa rispettosa sia dell'interesse del Paese sia delle sfere di autonomia.

Elemento essenziale del nuovo sistema di rapporti tra centro e periferia è il riordino dei rapporti finanziari di cui si tratta nel successivo paragrafo 5.8.

### **5.8 Un impegno per il completamento del federalismo fiscale**

In Italia la struttura di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario e degli Enti Locali si caratterizza ancora per un'elevata incidenza dei trasferimenti erariali sul totale delle entrate. I trasferimenti erariali sono definiti sulla base dei criteri fis-

I trasferimenti erariali

sati da leggi generali di ordinamento; la loro entità, tuttavia, è stata negli anni più recenti frequentemente rideterminata attraverso decisioni discrezionali assunte in occasione delle Leggi di Bilancio o dei provvedimenti collegati alla Legge Finanziaria. Questa situazione è espressione di un assetto del sistema di finanza pubblica insoddisfacente sia per il sistema delle autonomie in quanto non coerente, nei fatti, con lo spirito e la lettera dell'ordinamento costituzionale sia per il Governo centrale che trova a volte difficoltà nel rendere i comportamenti degli enti decentrati compatibili con gli obiettivi fissati a livello nazionale.

Gli obiettivi della riforma

Il sistema dei rapporti finanziari tra centro e periferia sarà quindi riformato:

- per riaffermare il principio di corrispondenza, secondo il quale a livello locale il prelievo autonomo sulle collettività amministrative dovrebbe costituire la forma ordinaria di finanziamento delle spese;
- per restituire certezza di finanziamento agli enti che compongono il sistema delle autonomie;
- per evitare che le decisioni di spesa degli enti periferici continuino ad incorporare aspettative di interventi di ripiano "a posteriori".

Con l'attuazione della delega relativa all'introduzione dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF, nonché al riordino dei tributi locali, è stato avviato un processo di decentramento fiscale teso a riallineare le responsabilità in ordine all'erogazione della spesa con quelle relative al prelievo fiscale, in coerenza con il primo punto sopra enunciato. Il processo avviato richiede nel prossimo biennio non solo un suo consolidamento, ma un ulteriore passo in avanti e ciò per due fondamentali ragioni:

a) L'accettazione dei vincoli posti dall'Unione Europea all'evoluzione dei saldi finanziari di cassa della Pubblica Amministrazione nel suo complesso richiede, al fine di mantenere sostanziale l'autonomia degli enti decentrati, un decisivo riallineamento dei centri responsabili del prelievo fiscale con i centri responsabili dell'erogazione della spesa, in modo da consentire una piena responsabilizzazione sui flussi finanziari in entrata ed in uscita da parte di Regioni ed Enti locali; ciò implica un'ulteriore estensione delle entrate proprie anche in funzione del progressivo ampliamento delle competenze e delle spese connesse.

b) Le norme di attuazione della riforma fiscale non hanno affrontato il nodo costituito dalla revisione dell'entità e delle regole di ripartizione dei trasferimenti di tipo perequativo, ciò in particolare per le Regioni, essendo a questo fine del tutto transitorio il meccanismo imperniato sul fondo di compensazione interregionale introdotto dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446; al riguardo si tratta di avviare un *iter* decisionale e legislativo di ampia portata che deve coinvolgere tutti i soggetti istituzionali interessati.

Le linee di intervento, attraverso cui incardinare la soluzione dei due problemi sopra richiamati, sono in parte già in essere nella legislazione vigente con le innovazioni introdotte dalla riforma fiscale. Tuttavia il completamento del processo di decentramento fiscale e di autonomia finanziaria potrebbe richiedere anche l'utilizzo di forme di compartecipazioni, a riserva di aliquota, a tributi erariali, tenen-



do conto sia di alcuni vincoli sovranazionali (per esempio in materia di IVA e di accise), sia della necessaria coerenza con la politica di semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti fiscali per il contribuente attuata negli ultimi anni e, al riguardo, con le importanti innovazioni apportate dalla riforma fiscale (ad esempio, il versamento unitario con compensazione e la dichiarazione unificata). L'obiettivo da perseguire sarà in ogni caso quello di assicurare ai singoli enti la piena autonomia finanziaria, limitando la funzione dei trasferimenti al conseguimento di risultati di perequazione.

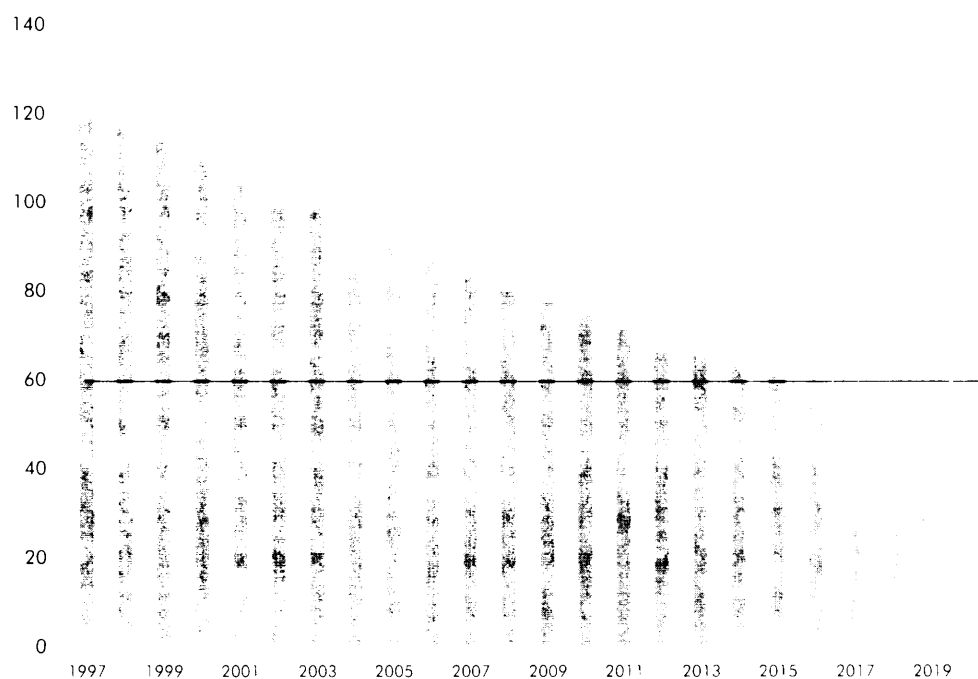
### 5.9 La discesa del rapporto debito-PIL

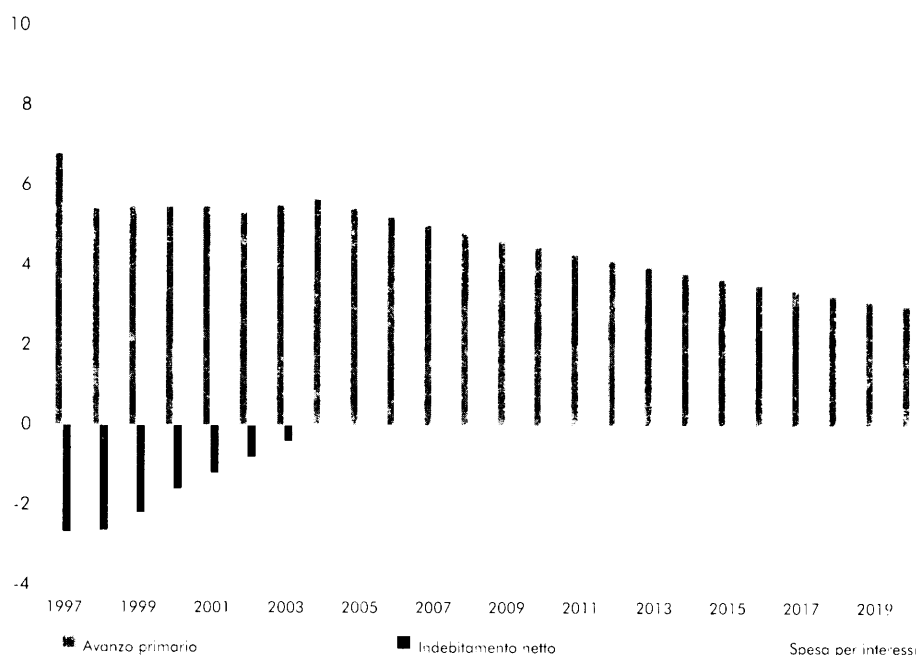
Il rapporto debito - PIL continuerà a ridursi anche oltre il termine del triennio 1999-2001, grazie a una politica fiscale in linea con gli obiettivi indicati nel Patto di stabilità e crescita.

La figura 5.3 mostra una simulazione del rapporto debito - PIL per il periodo 1998 - 2020. Le assunzioni e i risultati che oltrepassano l'orizzonte di programmazione considerato nel presente Documento, vanno intesi come indicatori di tendenza e sostenibilità. Essi sono peraltro considerati dal Governo - e come tali presentati al Parlamento - coerenti con gli obiettivi di lungo periodo che il Governo stesso si è proposto a perseguire.

Prospetto  
del Patto di stabilità e  
crescita

**FIGURA 5.3 PROIEZIONE DEL RAPPORTO DEBITO - PIL (valori percentuali)**



**FIGURA 5.4 PROIEZIONI SULL'INDEBITAMENTO DELLA P.A. (in percentuale al PIL)**

Le ipotesi

Le ipotesi numeriche adottate sono le seguenti:

- il tasso di crescita del PIL nominale è pari, sino al 2001, a quello indicato nel presente Documento (Tavola 5.4) e poi fissato al 4 per cento;
- il tasso di interesse medio sul debito scende, tra il 1997 e il 2001, dall'8 al 6 per cento e di conseguenza la spesa per interessi in rapporto al PIL si riduce dal 9,5 al 6,5 per cento, grazie al diffondersi all'intero *stock* dei titoli del calo già intervenuto nei tassi di mercato;
- i proventi delle privatizzazioni, inizialmente pari allo 0,75 per cento del PIL, tendono a ridursi fino ad annullarsi;
- l'evoluzione dell'indebitamento netto in percentuale del prodotto, coerente con questo andamento del debito è, fino al 2001, quella indicata nel presente Documento, per poi diminuire ulteriormente verso il pareggio.

La soglia del 100 per cento

Nei primi anni della simulazione la riduzione delle spese per interessi in rapporto al PIL è accelerata dall'innescarsi del circolo virtuoso tra disavanzo e debito. La dinamica del rapporto debito - PIL presenta nei primi anni una riduzione superiore a 3 punti percentuali all'anno: la soglia del 100 per cento viene raggiunta nel 2003.

Nel periodo di simulazione, la riduzione del rapporto debito-PIL è compatibile con un'ulteriore riduzione della pressione fiscale e con il proseguimento della ricomposizione della spesa primaria a favore di quella in conto capitale.

## IMPOSIZIONE FISCALE E CRESCITA REALE: GLI EFFETTI SUL RAPPORTO DEBITO - PIL

Una possibile estensione della simulazione presentata consiste nel tenere conto dei legami tra politiche di risanamento e di sviluppo. Al fine di valutare questi aspetti, è necessario trattare separatamente crescita reale ed inflazione. Una larga parte della letteratura specialistica rileva, a livello sia teorico che empirico, l'esistenza di una relazione di medio periodo tra pressione fiscale e crescita reale. Una diminuzione dell'aliquota fiscale effettiva, misurata dal rapporto tra le entrate fiscali e contributive e il PIL nominale, produce effetti positivi sul tasso di variazione del PIL reale, in quanto incide sulle sue determinanti: risparmi, investimenti e quantità di lavoro. L'occupazione, in particolare, dovrebbe rispondere a riduzioni del costo del lavoro che non intacchino il potere d'acquisto dei salari.

Studi recenti (\*) hanno mostrato che la risposta del tasso di crescita reale del PIL a seguito di una diminuzione di un punto percentuale dell'aliquota media effettiva dovrebbe situarsi in un intervallo compreso tra lo 0,05 e lo 0,2 per cento. Tali stime sono confermate da elaborazioni su dati per l'economia italiana dal 1970 al 1996: si è stimato infatti un effetto intermedio pari a circa un settimo di punto percentuale.

Considerato il positivo effetto sulla crescita reale della diminuzione della pressione fiscale ipotizzata nel presente paragrafo, si è ottenuta una maggiore crescita del PIL in termini reali, pari a mezzo punto percentuale medio annuo.

Il tasso di inflazione è stato invece considerato esogeno, in quanto predeterminato in coerenza con l'accordo di politica dei redditi del 1993 e con la politica monetaria della Banca Centrale Europea.

Nel confronto con la simulazione precedente, si osserva che il rapporto debito-PIL decresce con maggiore rapidità e che quindi la quota della spesa per interessi sul PIL diminuisce in misura più consistente. Ciò crea spazio per sostenuti aumenti delle spese in conto capitale e della loro percentuale sul prodotto. La letteratura specializzata (\*\*\*) ha evidenziato l'esistenza di una correlazione positiva tra la quota di spesa pubblica in conto capitale e il tasso di crescita reale del PIL. Una esplicita considerazione di tale correlazione dovrebbe quindi rafforzare i risultati ottenuti in termini di crescita del prodotto.

(\*) OCSE (1997), "Taxation and Economic Performance", Working Papers n. 176.

(\*\*\*) FMI (1996), "Fiscal Policy and Long - Run Growth", Working Papers n. 96.

## LA GESTIONE DEL DEBITO PUBBLICO

*Nel corso del 1997 la gestione del debito pubblico è stata caratterizzata da importanti eventi che hanno cambiato le modalità di ricorso al mercato e la struttura del debito. La particolare congiuntura dei mercati finanziari ha inoltre consentito di ridurre il costo medio dei titoli di Stato che è sceso dall'8,4 per cento di fine 1996 al 6,7 per cento di febbraio 1998.*

*Importanti innovazioni hanno riguardato il mercato primario, che è stato oggetto di una razionalizzazione del numero delle aste mensili proposte dal Tesoro, conseguenza delle ridotte esigenze di finanziamento del fabbisogno rispetto agli anni passati e della necessità di rendere più agile l'operatività del mercato dei titoli di Stato.*

*Per quanto riguarda i titoli a medio e lungo termine, con il nuovo calendario delle aste (i CCT settimanali ed i BTP decennali sono proposti soltanto nell'asta di fine mese; i BTP trentennali sono offerti solo a metà mese; per tutti gli altri titoli è mantenuta la consueta frequenza quindicinale) i titoli emessi raggiungono un flottante significativo in minor tempo, evitando la proposizione di tranche di modesta entità con effetti negativi sull'efficienza del sistema di collocamento e sul mercato secondario.*

*Per quanto riguarda i BOT, occorre sottolineare l'introduzione del meccanismo dell'emissione in tranche data dall'esigenza di garantire liquidità allo strumento, vista la progressiva riduzione dello stock dei titoli a breve nel corso del 1997: esso è infatti passato da 384.560 miliardi (17,4 per cento dello stock) di fine 1996 ai 302.250 miliardi di fine 1997 (14,7 per cento dello stock).*

*La progressiva riduzione dei titoli a breve termine è stata perseguita per:*

- *proseguire il processo di allungamento della vita media del debito (grafico) che è passata dai 4,5 anni di fine 1996 ai 4,7 anni di fine 1997;*
- *stabilizzare i flussi di spesa per interessi dei prossimi anni;*
- *assecondare le tendenze dei risparmiatori che di fronte alla discesa dei tassi d'interesse ha cercato investimenti al di fuori del tradizionale BOT.*

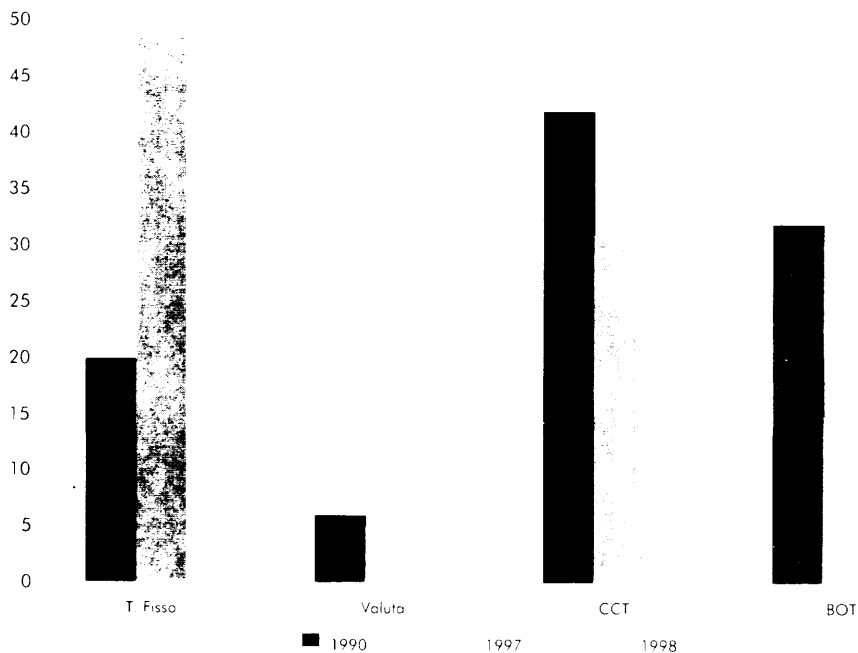
**VITA MEDIA DEI TITOLI DI STATO (fine marzo 1998)**



*Durante il 1997, l'attività del Ministero del Tesoro si è rivolta anche alla ricerca di una maggiore efficienza del mercato secondario dei titoli di Stato, attraverso l'introduzione del mercato del pronti contro termine sul MTS (dicembre 1997) e lo studio delle problematiche connesse all'introduzione di un mercato di coupon stripping sui titoli di Stato, il cui avvio è previsto nel secondo semestre dell'anno in corso. A seguito della privatizzazione del mercato secondario conseguente al D. Lgs. n. 415 del 1996 la ricerca degli obiettivi di efficienza e concorrenzialità del mercato è stata attribuita ad una società di gestione privata.*

*Nel prossimo triennio il Ministero del Tesoro proseguirà nella sua politica di riduzione del costo dell'indebitamento attraverso il ricorso regolare al mercato, la ricerca dell'efficienza dei sistemi di collocamento e garantendo la liquidità degli strumenti in circolazione. Il lancio di un prestito denominato in ECU convertibile in un BTP di analoghe caratteristiche al momento della partenza dell'Unione Economica e Monetaria è un primo passo in questa direzione.*

**COMPOSIZIONE PERCENTUALE DEI TITOLI DI STATO (dati di fine gennaio 1998)**





## IV - LE POLITICHE PER L'EFFICIENZA DEI MERCATI

### 6 - LE POLITICHE PER LA CONCORRENZA ED IL MERCATO

Un aspetto centrale nella politica del Governo è rappresentato dalla crescente attenzione verso i temi della tutela del mercato, della promozione della concorrenza e della difesa dei consumatori. Di sovente, la fissazione di un numero massimo di operatori in un determinato mercato comporta il mantenimento di privilegi per tali operatori. La difesa del consumatore richiede che sia il numero minimo ad essere eventualmente regolato.

La protezione e l'eccesso di regolamentazione di alcuni settori strategici determinano, infatti, una riduzione della propensione verso l'innovazione e un rallentamento nella crescita della produttività.

La riforma degli assetti regolamentativi più diffusi e il rafforzamento della concorrenza sul mercato dei prodotti, risultano essenziali per garantire condizioni di sviluppo coerenti con una elevata crescita dell'occupazione e della competitività dell'intero sistema economico e per la migliore tutela dei consumatori.

L'azione del Governo è stata incisiva nella deregolamentazione e nella individuazione di nuovi strumenti di regolazione di alcuni settori in cui la presenza di vincoli amministrativi penalizzava l'operare della concorrenza. Non ultimo, la riforma del commercio di cui si discute di seguito.

Il Governo si è impegnato ad estendere il processo di liberalizzazione ad altri settori dell'economia, inclusi gli ambiti professionali.

Sia pure con ritardo rispetto ad altre economie industrializzate, è iniziato da qualche anno in Italia un processo di razionalizzazione del settore dei servizi, e in particolare del settore commerciale. Questo processo ha prodotto due risultati importanti: un aumento del grado di concorrenza nella distribuzione dei beni e una riduzione del contributo all'inflazione totale del settore nel suo complesso.

Il differenziale di inflazione al consumo dell'Italia rispetto alla media dei paesi industrializzati negli anni '80 e '90 è stato spiegato anche in base all'andamento dei prezzi relativi tra beni commerciabili, in particolare i prodotti manufatti e beni non scambiati nel commercio internazionale, essenzialmente i servizi. Un confronto internazionale mostra che, mentre in Italia il prezzo relativo dei manufatti rispetto a quello dei servizi diminuisce in misura consistente (poiché la crescita del prezzo dei servizi è assai più rapida di quella del prezzo dei manufatti), esso rimane pressoché stabile negli altri principali paesi europei. L'evidenza più recente mostra tuttavia che il fenomeno si sta attenuando, anche se persistono differenze nella crescita della produttività fra i due settori. La riduzione dei vincoli nel settore commerciale ha poi consentito sia una maggiore diffusione della grande distribuzione sia una maggiore competitività tra i piccoli esercizi. Ciò ha certamente contribuito all'aumento della concorrenza e al contenimento dell'inflazione in una situazione di redditi contenuti e di crescente attenzione dei consumatori ai prezzi dei prodotti.

La distribuzione in Italia

Gli effetti sull'inflazione

**Tavola 6.1 ALCUNI INDICATORI DEI SISTEMI DISTRIBUTIVI EUROPEI**

	GB	Francia	Spagna	Italia
Quota del settore in percentuale del PIL (1993)	12,8	12,2	14,2	15,3
Occupati in percentuale degli occupati intera economia	17,1	13,8	16,7	19,3
Densità commerciale (punti vendita/10000 ab.)	81	97	134	171
Dimensione punti vendita (num. Dip./punti vendita)	6,5	3,8	2,7	2,4
Concentrazione commerciale (mq. di ipermercati e supermercati /1000 ab.)	170	203	48	59

Fonte: OCSE

Nonostante il processo di ammodernamento e di razionalizzazione in atto, l'Italia nel suo complesso presenta ancora un ritardo rispetto agli altri paesi europei (Tavola 6.1).

All'interno del nostro Paese, esistono differenziazioni territoriali rilevanti: nel Nord sono localizzati il 67,5 per cento dei punti di vendita della grande distribuzione (a fronte di una popolazione pari al 47,5 per cento del totale); al Centro il 21,1 per cento (con una popolazione del 22 per cento), mentre al Sud solo l'11,4 per cento, (con una popolazione del 33,4 per cento).

Il settore distributivo in Italia risulta ancora caratterizzato da un grande numero di esercizi al dettaglio (509mila unità circa) più elevato di quello medio dei principali paesi comunitari (inferiore a 400mila unità).

Il Governo - in attuazione della delega di cui all'articolo 4, comma 4, della legge n.59 del 1997 - con il decreto legislativo di "Riforma della disciplina del commercio" ha innovato l'assetto del settore garantendo un nuovo equilibrio fra le seguenti esigenze:

- la tutela degli interessi del consumatore;
- l'aumento dell'efficienza della rete di distribuzione;
- la ricerca dell'equilibrio e il pluralismo della grande e piccola distribuzione, puntando sulla complementarità tra commercio al dettaglio tradizionale e commercio moderno ed organizzato;
- la semplificazione delle procedure amministrative e dei regolamenti che disciplinano l'attività commerciale;
- la valorizzazione e salvaguardia della funzione sociale del servizio commerciale, in particolare nei centri storici, nelle comunità montane, rurali ed insulari.

### **LA DISCIPLINA IN MATERIA DI COMMERCIO**

*Il quadro normativo del settore distributivo risale principalmente alla legge n.426 del 1971, legge quadro del settore distributivo. Già dagli inizi degli anni '80, il processo di sviluppo economico ha imposto una ristrutturazione nel settore: sia dal lato della domanda, in conseguenza soprattutto dello spostamento dei consumi dal settore alimentare a quello non alimentare, sia dal lato dell'offerta adattando gli orari di apertura e le dimensioni dei punti vendita al cambiamento delle abitudini di vita e di prestazione dell'attività lavorativa dei consumatori.*

*Il processo di riforma è proseguito con la legge n.121 del 1987 e con la legge n.241 del 1990, come modificata dalla legge n.537 del 1993, che hanno consentito una maggiore diffusione dei centri di grande distribuzione.*



*Il processo di riforma è culminato nel decreto legislativo del 13 marzo 1998 che introduce importanti innovazioni:*

- *Riduzione delle tabelle merceologiche da 14 a 2 (alimentare e non alimentare).*
- *Liberalizzazione per l'avvio dell'attività fino ad una soglia di 250 mq. nei centri con oltre 10.000 abitanti e di 150 mq. nei centri con meno di 10.000 abitanti: per l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento l'esercente è tenuto ad una semplice comunicazione al comune competente per territorio, mentre prima necessitava il rilascio di una autorizzazione.*
- *Un regime autorizzatorio all'insediamento è, invece, mantenuto per gli esercizi di media e grande superficie di vendita, sia per esigenze di ordine urbanistico, sia per la verifica dell'impatto ambientale ed economico delle strutture.*
- *In tema di orari di apertura è prevista la facoltà dell'esercente di scegliere il proprio orario all'interno di una fascia molto ampia (massimo 13 ore, tra le 7 e le 22) in modo da garantire un servizio adeguato ad ogni tipologia di utenza. Otto le aperture domenicali, escluse le festività di dicembre, con maggiore accentuazione nelle città d'arte e turistiche, da concertare anche con le parti sociali.*
- *Per quanto riguarda la formazione, è prevista la creazione di centri di attività per l'assistenza tecnica, la formazione e l'aggiornamento delle imprese in materia di innovazione tecnologica ed organizzativa, gestione economica e finanziaria. Precisi requisiti vengono richiesti agli operatori del settore alimentare ai fini della tutela della salute pubblica e delle esigenze dei consumatori.*
- *Per facilitare le necessarie razionalizzazioni del settore è stato istituito un fondo pari a 100 miliardi di lire per gli indennizzi di fine attività, di cui beneficiano coloro che restituiscono le licenze nell'arco di 24 mesi, la concessione di contributi ministeriali a società finanziarie costituite dai consorzi e dalle cooperative di garanzia collettiva fidi operanti nei settori del commercio e del turismo e la previsione di finanziare, con il fondo per il cofinanziamento di programmi regionali di sostegno per il commercio, istituito dalla legge n. 266 del 1997 la creazione di centri di assistenza tecnica alle imprese, costituiti dalle associazioni di categoria e autorizzati dalle regioni.*
- *In materia di riassetto istituzionale, il decreto affida allo Stato il compito di definire i principi di ordine generale ed il controllo ed il coordinamento sulla loro corretta applicazione. Ai Comuni e alle Regioni sono attribuiti poteri più incisivi di programmazione dell'attività commerciale nel suo complesso e di valutazione dell'impatto dei nuovi insediamenti commerciali, introducendo anche criteri per la valorizzazione dei centri storici e la riqualificazione delle aree urbane.*
- *Per consentire agli enti locali di adempiere ai compiti di programmazione ad essi assegnati, il 1998 è considerato un anno di transizione. La legge opererà pienamente nel 1999.*

Se congiuntamente a tale dispositivo, si considerano anche le misure contenute nella Legge Finanziaria 1998 che consentono alle imprese commerciali di usufruire di un credito d'imposta per l'assunzione di nuovi dipendenti, di portare in deduzione le spese relative alla ristrutturazione degli immobili e di godere di un credito di imposta pari al 20 per cento per l'acquisto di beni strumentali (attrezzature tecniche, informatiche ecc.) è legittimo ravvisare l'esistenza di tutte le condizioni per un forte rilancio degli investimenti nel settore della distribuzione tradizionale e in altri settori ad essa collegati, con effetti positivi sul piano occupazionale.

Anche se è difficile una quantificazione degli effetti che la riforma potrà avere sul settore e sull'economia nel suo complesso, studi recenti dell'OCSE <sup>(1)</sup> dimo-

Possibilità di  
della riforma

(1) «The economy-wide effects of regulatory reform», 1997.

strano che una migliore regolamentazione del settore distributivo determina un aumento della produttività del lavoro e del capitale, con conseguente razionalizzazione dei costi, ed un contenimento dei margini di profitto. I riflessi positivi sui prezzi finali sono stimabili tra il -2 e il -3 per cento, nell'arco di cinque anni. Dal punto di vista sociale, si è assistito ad un aumento del benessere determinato da una maggiore flessibilità dei punti vendita nell'adattarsi alle esigenze dei consumatori.

La riforma da una parte, riducendo le barriere di entrata nel settore, consentirà la creazione di nuove imprenditorialità e dall'altra, riducendo i prezzi al consumo, stimolerà la domanda con effetti positivi su tutta l'economia.

D'altro canto la liberalizzazione degli orari di apertura dei negozi consentirà, in un sistema sempre più dinamico e con una sempre maggiore partecipazione femminile al mondo del lavoro, di provvedere in modo più agevole alle esigenze familiari.

### LA REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE COMMERCIALE: LA TEORIA ECONOMICA

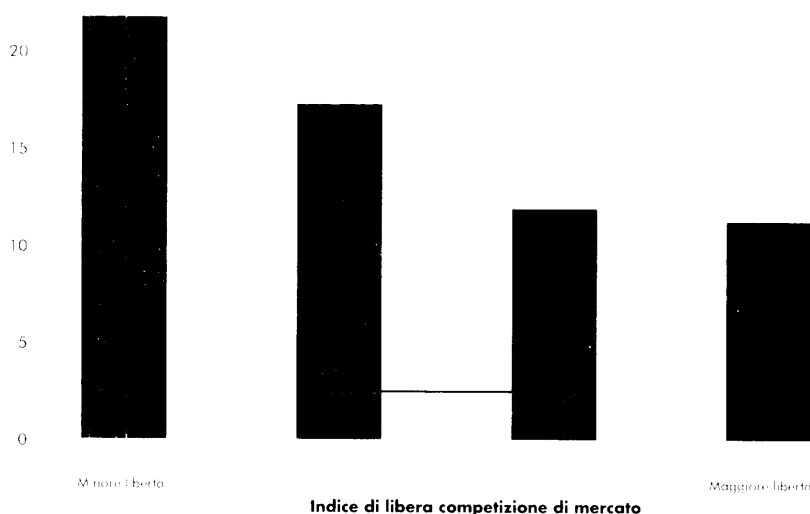
*Dal punto di vista della teoria economica, la necessità di un intervento pubblico nel settore del commercio è molto limitata. Al di là, ad esempio, di norme igieniche nel caso della vendita di alimentari, del divieto di vendita di certi articoli ai minori oppure di cautele nella vendita di prodotti farmaceutici, non c'è necessità di ulteriore intervento pubblico.*

*L'eccessiva regolamentazione dei mercati in generale e del settore commerciale in particolare crea "rendite di posizione". Il sistema delle licenze pubbliche in particolare, ha creato rendite da monopolio che si traducono in più alto differenziale tra prezzi al consumo e prezzi all'ingrosso.*

*La figura seguente mostra il differenziale tra prezzi al consumo e prezzi all'ingrosso in funzione di un indice di libera concorrenza del mercato. Essa mostra come tale differenziale diminuisca all'aumentare del grado di concorrenza.*

#### CONCORRENZA NEL SETTORE COMMERCIALE E DIFFERENZIALE TRA PREZZI AL CONSUMO E PREZZI ALL'INGROSSO NEL MONDO NEL 1996

25



Fonte: Banca Mondiale. L'indice di libera competizione di mercato si riferisce a circa 40 paesi, sia industriali che in via di sviluppo. Questo indicatore assume quattro valori e divide questi paesi in quattro gruppi con più o meno libertà economica, cioè con meno o più ostacoli alla libera concorrenza dei mercati. Il valore sull'asse verticale indica la differenza fra un indice dei prezzi al dettaglio (base 1990=100) e un indice dei prezzi all'ingrosso (base 1990=100).

Lo stesso risultato si ottiene con un altro indice che coglie il livello di regolamentazione dei mercati, vale a dire l'ammontare di norme e regolamenti cui le imprese sono assoggetta-

#### REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI E DIFFERENZIALE TRA PREZZI AL CONSUMO E PREZZI ALL'INGROSSO NEI PAESI DELL'OCSE NEL 1996



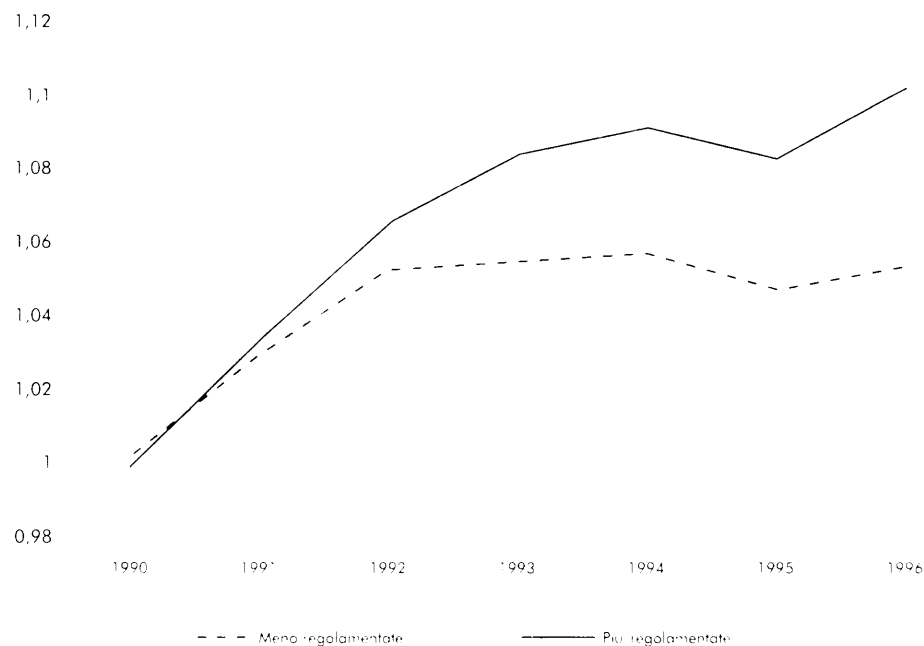
Indice del livello di regolamentazione del mercato

te. Questo indice per i paesi OCSE è mostrato nella figura seguente: i paesi con meno regolamenti registrano un minore differenziale tra prezzi al consumo e prezzi all'ingrosso.

L'ultima figura illustra l'andamento temporale del differenziale tra prezzi al dettaglio e prezzi all'ingrosso per due categorie di paesi: con alto e basso grado di regolamentazione. La situazione dei paesi più regolamentati è andata progressivamente peggiorando rispetto agli altri.

Coerentemente con l'evidenza sopra citata, il Governo si sta muovendo nella direzione di snellire la regolamentazione ed aumentare la libertà economica in questo settore.

#### REGOLAMENTAZIONE DEI MERCATI E RAPPORTO TRA INDICE DEI PREZZI AL CONSUMO ED INDICE DEI PREZZI ALL'INGROSSO NEI PAESI OCSE



Effetti di  
liberalizzazione del  
mercato dei  
carburanti

Alla promozione della razionalizzazione della rete commerciale, finalizzata anche agli obiettivi di contenimento dei prezzi e di maggiore efficienza della distribuzione, si ispira la riforma della rete di distribuzione dei carburanti.

Il sistema di distribuzione dei carburanti in Italia presenta differenze strutturali rispetto agli altri paesi europei con un livello comparabile di viabilità e motorizzazione. La rete distributiva dei carburanti italiana registra un erogato medio annuo pari a circa la metà di quello che si registra in Francia e nel Regno Unito, e pari ad un terzo di quello tedesco. Inoltre, la struttura dell'industria petrolifera è caratterizzata da una notevole integrazione verticale delle tre fasi di raffinazione, di logistica e di distribuzione, nonché da una limitata concorrenza che si evince dall'alto indice di concentrazione, con l'80 per cento del mercato controllato dai primi quattro operatori.

Obiettivo  
del decreto n. 32  
del 1998

Il decreto legislativo n. 32 dell'11 febbraio 1998 si pone l'obiettivo di superare le diseconomie della rete distributiva dei carburanti liberalizzando il settore nel suo complesso. Il decreto, nel dare attuazione agli obiettivi posti dalla legge n. 59 del 1997, intende perseguire la liberalizzazione in funzione degli interessi degli operatori e dei consumatori, evitando il rischio di rarefazione degli impianti in alcune zone del Paese che aggraverebbe ulteriormente gli squilibri esistenti.

La liberalizzazione della distribuzione dei carburanti avviene in primo luogo mediante la sostituzione del procedimento concessorio con una autorizzazione comunale e con il ricorso alla autocertificazione da parte del richiedente. In secondo luogo, si fissano disposizioni finalizzate alla razionalizzazione della rete distributiva, alla promozione dell'efficienza e al contenimento dei prezzi per i consumatori, prevedendo un meccanismo di riduzione graduale degli impianti esistenti.

Effetti sui prezzi

Anche se non è possibile quantificare puntualmente gli effetti che tale riforma determinerà sui prezzi, si può ipotizzare che maggiore concorrenza e riduzioni dei costi conseguenti alla razionalizzazione determinino una riduzione dei prezzi industriali italiani, allineandoli a quelli medi europei. Qualora le riduzioni dei prezzi industriali, in assenza di modificazioni della componente fiscale, si traslassero completamente sui prezzi finali dei prodotti petroliferi, il contributo alla riduzione dell'indice generale dei prezzi al consumo può essere stimato in -0,11 punti percentuali.

**Tavola 6.2 IMPATTO POTENZIALE SUI PREZZI AL CONSUMO DELLA RISTRUTTURAZIONE RETE CARBURANTI**

	Variazione percentuale	Contributo (in punti percentuali)
Benzine	-2,62	-0,07
Gasolii	-6,79	-0,05
Totale		-0,11

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

Nel periodo più recente, i fondamenti economici della regolamentazione e del controllo dello Stato nel settore dei servizi pubblici si sono profondamente modificati. Esigenze di riduzione degli oneri a carico della finanza pubblica, innovazioni tecnologiche che hanno in qualche caso fatto venire meno le condizioni di monopolio naturale e l'attuazione di direttive comunitarie hanno imposto un processo di riforma e di diversa regolamentazione dei servizi.

La liberalizzazione  
dei servizi pubblici

In ambito comunitario, tale processo è stato finalizzato alla eliminazione di eventuali barriere al commercio internazionale e agli investimenti per favorire il processo di integrazione dell'attività economica.

In particolare, i settori maggiormente coinvolti dalle direttive comunitarie in tema di tutela del mercato e della concorrenza sono quelli delle poste e telecomunicazioni, dell'energia, del gas e dei trasporti, rispetto ai quali tutti i paesi membri sono chiamati ad adeguare le normative e gli assetti di mercato.

La politica  
tariffaria

Politiche di efficienza dei mercati e politiche di privatizzazione sono favorite da politiche tariffarie coerenti con la costruzione di assetti avanzati di regolamentazione dei servizi di pubblica utilità, quale va profilandosi con la costituzione dell'Autorità dell'Energia e di quella delle Telecomunicazioni e con le linee guida del CIPE per i Ministeri competenti in materia di servizi.

Le linee guida in questione prevedono: a) l'orientamento al profitto, la trasformazione in S.p.A. e, laddove possibile e opportuna, la privatizzazione delle aziende; b) la costruzione di un quadro di regole che consenta il massimo grado di liberalizzazione possibile in ogni specifico mercato riflettendo i reali costi, compresi quelli ambientali; c) una regolamentazione tariffaria basata sul metodo del *price cap*. Quest'ultimo consente: di avvicinare gradualmente una struttura di prezzi relativi ottimale dal punto di vista dell'allocazione generale delle risorse; di spingere, nei settori dove per motivi strutturali la concorrenza non riesce a operare appieno, le imprese produttrici di servizi a guadagni continui di efficienza interna trasferendoli via via a vantaggio dei consumatori.

Inoltre, nei settori in cui è possibile distinguere tra offerta della rete e servizi finali all'utenza, lo strumento del *price cap* consente di regolare le tariffe di pedaggio e di interconnessione in modo da assicurare la massima tutela della concorrenza tra imprese fornitrici di servizi finali.

Infine, il riferimento al tasso di inflazione programmata nella definizione del *price cap* consente di agganciare la politica tariffaria all'obiettivo generale di contenimento della dinamica inflazionistica.

La legge n. 249 del 1997, che ha istituito l'Autorità nel settore delle telecomunicazioni, in linea con quanto previsto a livello comunitario, ha avviato dal 1° gennaio 1998 un processo di apertura alla concorrenza nel settore della telefonia vocale, che porterà alla definitiva liberalizzazione del settore nel luglio del 1999. Nella transizione da un regime di tariffe ad un regime di prezzo, la società Telecom Italia, in quanto gestore dominante, è soggetta per il servizio di telefonia vocale a regime tariffario secondo il meccanismo del *price cap*, con l'obiettivo del riequilibrio tariffario e dell'orientamento ai costi.

La politica  
telecomunicativa

Nel settore postale l'orientamento emerso in ambito comunitario di una liberalizzazione ampia e rapida che lasci spazio al mercato e che consenta prestazioni

La posta

rispondenti alle aspettative degli utenti, va coniugato con l'esigenza di garantire la continuità del servizio universale.

In particolare la direttiva 97/67/CE del 15 dicembre 1997 - che ha come principale obiettivo la salvaguardia del servizio postale come servizio universale a lungo termine - tende ad introdurre regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali, per il miglioramento della qualità del servizio e per la liberalizzazione graduale dei mercati.

La direttiva impone, inoltre, agli Stati membri un livello minimo di armonizzazione dei servizi universali che comprenda un servizio di alta qualità su tutto il territorio, con distribuzione regolare garantita a prezzi accessibili a tutti.

In questo contesto, si impone per Poste Italiane un ulteriore sforzo di miglioramento della qualità del servizio reso a prezzi contenuti.

Energia elettrica

Nel settore elettrico, con la direttiva del 19 dicembre 1996 (n. 96/92/CE) che l'Italia è chiamata a recepire entro il gennaio del 1999, si è avviata in modo irreversibile una doppia transizione: da un sistema nazionale ad un sistema europeo e da una situazione di monopolio pubblico ad un assetto di mercato. La direttiva influenzerà le tre fasi della generazione, della trasmissione e della distribuzione, imponendo un regime competitivo nell'offerta del servizio elettrico. La transizione verso il mercato richiederà interventi sia sulla struttura del settore sia sulla regolamentazione tariffaria. Alla promozione della concorrenza nel settore elettrico fa esplicito richiamo la stessa legge n. 481 del 1995, istitutiva dell'Autorità di settore.

Il mercato del gas

Il Parlamento europeo sta attualmente esaminando una proposta di direttiva in tema di liberalizzazione del mercato del gas. Una volta approvata e recepita a livello nazionale, essa comporterà - analogamente a quanto indicato per il settore elettrico - la liberalizzazione completa della produzione; la separazione contabile tra le attività di produzione, stoccaggio, trasmissione e distribuzione; l'accesso dei terzi alla rete e la regolamentazione della costruzione di nuove reti. La liberalizzazione dovrà evitare che, date le rigidità del mercato italiano ed europeo, il monopolista saturi le reti infrastrutturali esistenti concludendo dei contratti a lungo termine con clausole del tipo *take or pay*: in questo modo impedirebbe di fatto il raggiungimento delle previste soglie di apertura del mercato.

Trasporti

L'Unione Europea considera il sistema dei trasporti un settore economico aperto alla concorrenza. Sulle stesse infrastrutture pubbliche (per le quali sono consentiti investimenti degli Stati membri) debbono poter competere diversi vettori, privati e pubblici, comunque non monopolisti.

Il processo di liberalizzazione riguarda tutti i segmenti del sistema.

a) Il trasporto aereo, dal 1 aprile 1997, è stato interessato da una completa liberalizzazione dei collegamenti infracomunitari, sia fra i diversi Stati membri che all'interno di ciascuno di essi; con l'approvazione della Legge Comunitaria 1997 si assisterà anche alla liberalizzazione delle operazioni di *handling* aeroportuale, mentre l'applicazione del Regolamento di attuazione della legge n. 537 del 93 (recentemente pubblicato) consentirà la trasformazione delle società aeroportuali, favorendone la privatizzazione e i programmi di investimento autofinanziati.

b) Il settore marittimo, dove lo sviluppo di attività terminalistiche private ha promosso un rilevante aumento dei traffici, vedrà, a partire dal 1 gennaio 1999, la liberalizzazione delle attività di cabotaggio.

c) Il settore dell'autotrasporto sarà liberalizzato, anche per le tratte interne, a partire dal 1 luglio 1998.

d) L'infrastruttura ferroviaria nazionale, con il Regolamento di attuazione della direttiva comunitaria 91/440, varato dal Consiglio dei Ministri il 27 marzo 1998, sarà aperta alle associazioni di vettori comunitari, per il trasporto passeggeri e a vettori comunitari per il trasporto combinato di merci.

Il Governo è parte attiva di questo processo, che ha già accompagnato con importanti misure dirette a promuovere la competitività delle nostre imprese anche nel nuovo contesto liberalizzato. Vanno in questa direzione il piano di risanamento e la ricapitalizzazione dell'Alitalia, l'introduzione del "Registro internazionale di navigazione", la legge di ristrutturazione dell'autotrasporto.

Inoltre il Governo si adopererà per rafforzare la competitività degli operatori italiani nei servizi di cabotaggio marittimo e a definire, per l'autotrasporto, misure di armonizzazione dei costi con i concorrenti comunitari.

Infine, in sintonia con quanto previsto dal "Libro verde" sui porti dell'Unione Europea, è necessario prevedere meccanismi che consentano anche ai nostri scali di finanziare direttamente parte degli investimenti utilizzando quote delle risorse generate dalle operazioni portuali.

Oltre ai descritti processi di liberalizzazione, il Governo ha stabilito, con decreto legislativo 422/97, il trasferimento alle Regioni e agli Enti locali di tutte le materie relative al trasporto pubblico locale, a far data dal 1° gennaio 2000. Conseguentemente si dovrà prevedere la rimodulazione dei rapporti finanziari centro-periferia e gli interventi a favore del settore che consentano la piena attuazione della riforma.

Un mercato delle abitazioni più efficiente è, oltre che strumento per garantire ai cittadini una migliore soddisfazione del "diritto alla casa", condizione per rendere possibile la mobilità territoriale e quindi ridurre la disoccupazione concentrata nelle aree meno sviluppate del paese.

Il Governo sta perseguendo il potenziamento dell'offerta sui mercati delle abitazioni, sia in compravendita che in affitto, promuovendo:

- l'allargamento dell'offerta reale anche attraverso gli incentivi alla ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente previsti dall'art. 1 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997;
- l'abbassamento del tasso di interesse sui mutui per l'acquisto della casa;
- una riforma del mercato che elimini il regime vincolistico che è finora prevalso nel caso delle locazioni residenziali.

## 7 - LE INIZIATIVE IN MATERIA FINANZIARIA

Il "Testo unico delle disposizioni in materia di mercati finanziari", emanato ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge n. 52 del 1996 (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58), coordina la disciplina adottata in attuazione della normativa comunitaria in materia di servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari (d.lgs. n. 415 del 1996) con la preesistente normativa in materia di intermediazione e di mercati finanziari. Esso realizza altresì una complessiva riforma della disciplina delle società con azioni quotate nei mercati regolamentati e dell'appello al pubblico risparmio, nonché un aggiustamento della normativa in materia di *insider trading*, recata dalla legge n. 157 del 1991.

I principali criteri direttivi cui è ispirata la riforma del diritto societario sono quelli indicati dal Parlamento nella legge di delega: la tutela del risparmio e degli

Il mercato delle  
abitazioni

I criteri guida  
della riforma

azionisti di minoranza. La realizzazione di questi obiettivi serve non solo a proteggere chi investe, ma anche ad incrementare la capacità delle imprese di raccogliere fondi, posto che il risparmio si dirige preferibilmente laddove il quadro normativo tutela di più gli interessi degli investitori.

Già nel 2003,  
l'art. 2359

La nuova disciplina accresce gli istituti di intervento diretto delle minoranze, che hanno sinora rappresentato uno dei punti più deboli del sistema italiano di governo societario; riforma la disciplina del collegio sindacale (attribuendo un ruolo di centralità alla funzione di controllo dei sindaci, che si collocano al crocevia tra il consiglio di amministrazione, il controllo interno, la società di revisione e l'assemblea); innova la normativa sulla revisione contabile (alle società di revisione è affidato in via esclusiva il controllo contabile analitico, prima spettante anche ai sindaci); modifica la regolamentazione in materia di informazione societaria, rafforzando la trasparenza ed i controlli esterni.

La tutela delle minoranze è stata rafforzata sia in senso statico, potenziando i diritti soggettivi, la trasparenza e i sistemi di controllo, sia in senso dinamico, spondo la dialettica tra stabilità e contendibilità del governo delle società.

In tema di assetti proprietari, la nuova disciplina mantiene sostanzialmente invariata la previgente normativa sulla pubblicità delle partecipazioni rilevanti e i limiti alle partecipazioni reciproche e introduce una regolamentazione dei patti di sindacato, volta sia ad assicurare maggiore trasparenza sia ad evitare che le posizioni di controllo societario possano risultare immobilizzate a tempo indeterminato da vincoli contrattuali.

La disciplina  
dell'OPA

Sulle offerte pubbliche di acquisto o di scambio, la nuova normativa si ispira agli ordinamenti inglese e francese, con alcuni temperamenti richiesti dalle particolari caratteristiche del nostro mercato (prevalenza di società quotate a controllo di diritto, o ad esso prossimo, e ricambio poco frequente del controllo). Essa è preordinata a contemperare una serie di istanze: innanzitutto, l'interesse degli azionisti di minoranza ad uscire dalla società a condizioni per lo meno uguali a quelle esistenti prima dell'offerta; in secondo luogo, le esigenze di equità volte ad assicurare agli azionisti il pagamento, parziale o totale, del cosiddetto premio di controllo; infine, la necessità di non creare condizioni normative che disincentivino o addirittura ostacolino la contendibilità delle società.

In particolare, si è accolto il principio dell'offerta pubblica di acquisto (OPA) totalitaria obbligatoria, da lanciare allorché sia superata la soglia del 30 per cento del capitale, ma ad un prezzo in linea di principio inferiore a quello del passaggio del controllo; sono stati previsti casi di esonero dall'obbligo, il principale dei quali è il raggiungimento della soglia in virtù di un'OPA totalitaria ovvero di un'OPA su almeno il 60 per cento del capitale, condizionata al gradimento dei soci estranei alla contesa del controllo.

In materia di *insider trading*, il Testo unico ha riformato la disciplina della legge n. 157 del 1991 individuando la fattispecie criminosa nell' "abuso di informazioni privilegiate" (espressione che sostituisce quella di "uso di informazioni riservate"). Con riguardo alla fattispecie di "manipolazione" prevista dalla legge n. 157 del 1991, essa è ricostruita nei termini di "aggiotaggio su strumenti finanziari".



Un'ulteriore innovazione, dotata di una significativa carica deterrente, è la confisca obbligatoria dei mezzi, anche finanziari, utilizzati per commettere il reato e dei beni che ne costituiscono il profitto.

Il Governo ha in fase di avanzata elaborazione un disegno di legge volto alla cartolarizzazione dei crediti. Fattori favorevoli allo sviluppo anche in Italia di un processo di *securitisation* di attività finanziarie sono i seguenti:

a) *esigenza di adeguare masse di crediti cartolarizzabili* - Nei settori del credito ipotecario, del *leasing* e del credito al consumo esistono già attivi idonei, per dimensione e caratteristiche finanziarie, alla realizzazione di operazioni di cartolarizzazione e per lo sviluppo di un valido mercato secondario di questo tipo di titoli;

b) *scarsità del patrimonio di vigilanza* - Numerosi intermediari, creditizi e finanziari, sono prossimi al raggiungimento dei limiti operativi loro consentiti dal patrimonio di cui sono dotati. In presenza di simili condizioni, la *securitisation* può servire ad accrescere la rotazione dell'attivo e la redditività degli intermediari (mediante margini e commissioni);

c) *esigenza di dare sistemazione ai crediti inesigibili*, per apportare sollecitamente liquidità ad intermediari in difficoltà e segregare giuridicamente categorie problematiche di attivo;

d) *ampliamento della gamma delle fonti di provvista*.

Il carattere particolarmente caotico della disciplina giuridica e l'ampiezza delle deroghe all'ordinaria normativa codicistica rendono ormai non differibile un intervento normativo organico che riconduca a sistema il comparto delle società privatizzate e "privatizzande" e ne coordini le regole con le novità derivanti dal Testo unico dei mercati finanziari.

Nella risoluzione di approvazione del Documento di Programmazione Economico - Finanziaria 1998-2000, il Parlamento ha in particolare impegnato il Governo a completare e meglio definire "nel processo di privatizzazione, il quadro di regole e di soggetti regolatori, restituendo al Parlamento la sua naturale funzione di indirizzo e di verifica dei risultati delle operazioni". Questa indicazione costituisce la premessa dell'ipotizzato intervento legislativo di riordino dell'intera materia, un Testo unico che contenga una disciplina generale, applicabile per tutte le ipotesi di dismissione di partecipazioni pubbliche a livello centrale e locale, e una speciale, applicabile alle dismissioni relative a particolari settori.

L'ipotizzato intervento legislativo dovrebbe fissare alcuni principi e criteri che possono essere riassunti nei termini seguenti.

L'esercizio dei diritti dell'azionista da parte del Tesoro deve avvenire nel rispetto delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e tenendo conto delle risoluzioni parlamentari di approvazione del Documento di Programmazione Economico - Finanziaria. Il raccordo istituzionale - così determinatosi - con le procedure parlamentari in materia di bilancio, verrebbe rafforzato dall'invio al Parlamento di una relazione annuale del Tesoro sulle operazioni di riordino e di dismissione delle partecipazioni e sui criteri seguiti nell'esercizio dei diritti dell'azionista. Inoltre, per agevolare il processo di privatizzazione dovrebbe rendersi esplicito il fine dell'esercizio dei diritti dell'azionista: la valorizzazione della partecipazione.

Cartolarizzazione dei crediti

Intervento legislativo per il riordino del comparto delle società privatizzate

Principi e criteri dell'intervento ipotizzato

Occorrerà altresì procedere ad una riconsiderazione di quei poteri speciali che la legislazione vigente assegna al Titolare del Tesoro, in modo da renderla coerente con la normativa comunitaria, e favorevole alla nascita di modelli del tipo *public company*.

## 8 - IL RAFFORZAMENTO PATRIMONIALE DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE (PMI)

Il sistema produttivo italiano è caratterizzato da una struttura per distretti industriali in cui, accanto a imprese di dimensioni medio-grandi, prospera una miriade di imprese di ridotta dimensione.

La struttura finanziaria di queste ultime è spesso caratterizzata dall'eccessiva dipendenza dal credito bancario, soprattutto a breve termine, con una conseguente sottocapitalizzazione, che provoca fragilità e instabilità delle imprese stesse. Questi fattori si riflettono, nei periodi di recessione, anche sui bilanci bancari, in termini di aumento delle sofferenze.

Siffatta situazione trova corrispondenza nello scarso sviluppo in Italia dei mercati borsistici. Sebbene il rapporto capitalizzazione società nazionali/PIL per i mercati azionari principali e secondari sia aumentato da circa il 13,4 per cento del 1991 al 31,7 per cento a fine 1997, esso risulta ancora molto inferiore alla media europea che è del 63,1 per cento. Il divario è minore rispetto ai valori della Germania e della Francia, pari rispettivamente a circa il 34 per cento e il 42,5 per cento. Nel 1991, le società quotate sul mercato azionario principale italiano erano 231, mentre nel 1997 tale numero è sceso a 213, con una diminuzione di circa l'8 per cento. Nello stesso periodo di tempo, al *New York Stock Exchange* il numero di imprese quotate è aumentato del 39 per cento, alla borsa di Londra del 14 per cento, a Parigi del 18 per cento e a Tokyo di quasi il 6 per cento.

Nella prospettiva di una più accesa concorrenza derivante dal superamento in Europa della segmentazione dei mercati connessa all'utilizzo di monete diverse, appare urgente porre rimedio ai profili di debolezza menzionati, per evitare una perdita di competitività del sistema economico italiano.

Il Governo sta adoperandosi per incentivare la domanda e l'offerta di capitale di rischio, con misure quali l'introduzione della *Dual Income Tax* (DIT) e dell'Irap, volte a modificare per via fiscale la convenienza a raccogliere risorse finanziarie come capitale di rischio rispetto all'indebitamento bancario. Inoltre, la riforma della normativa delle società quotate si pone l'obiettivo di rendere appetibile l'investimento nelle imprese ammesse al listino.

Tali iniziative possono contribuire a risolvere i problemi di sottocapitalizzazione delle piccole e medie imprese solo qualora si riesca a offrire alle medesime accesso ad un mercato borsistico che, per regolamentazione e costi, sia adeguato alle loro esigenze.

La Consob stima che il potenziale di medie imprese effettivamente quotabili nel nostro paese aumenterebbe la capitalizzazione di borsa di circa 150.000 miliardi di lire.

L'accesso al mercato azionario di questa categoria di aziende avrebbe effetti positivi in termini di crescita degli investimenti e dell'occupazione, nonché darebbe la possibilità alle PMI di entrare e competere con maggiore successo sui mercati

Il rafforzamento del patrimonio delle PMI

Il mercato azionario italiano

Incentivi alla domanda e offerta di capitale di rischio

Il mercato azionario per le PMI

esteri. Anche il campo di operatività degli intermediari finanziari italiani verrebbe ampliato avendo gli stessi l'opportunità di adeguare il profilo professionale ai più recenti *standard* internazionali in materia di *advisory/sponsorship*. Infine, si favorirebbe lo sviluppo di operatori quali società di *venture capital*, *merchant banks*, e fondi mobiliari chiusi, che apportando mezzi finanziari ed in alcuni casi una esperienza di *management* professionale nelle imprese in cui investono, contribuirebbero in misura considerevole alla crescita di queste.

E' quindi auspicabile che gli operatori privati dei mercati mobiliari e le Autorità, dalla cui interazione dipende la creazione di nuovi mercati o la modifica della configurazione di quelli esistenti, assumano la consapevolezza dell'urgenza di realizzare un mercato borsistico accessibile alle piccole e medie imprese in termini di costi e requisiti di ammissione.

Appare non secondaria un'azione contestuale per creare forme di incentivazione che, quantunque non determinanti per la scelta della quotazione, spingano l'imprenditore a prendere in considerazione l'opportunità della stessa. Le recenti esperienze dimostrano che le forme d'incentivazione più efficaci sono quelle legate alla tassazione del reddito d'impresa. In questo contesto, particolare interesse presenta l'esempio francese in materia di incentivazione fiscale agli investitori istituzionali in funzione della loro disponibilità a investire sulle PMI di nuova quotazione.

Le piccole e medie imprese meridionali potranno trarre beneficio dall'adozione di ulteriori provvedimenti che promuovano la realizzazione di una struttura del loro capitale, equilibrata tra mezzi propri e capitale di debito.

A tale fine, sono in fase di definizione nuove misure da affiancare a quelle già esistenti (si ricorda il Fondo di Garanzia previsto dalla legge n. 341 del 1995, la cui operatività a sua volta potrebbe essere modificata per aumentare la convenienza del ricorso ad esso). Tali misure prevedono un incremento delle disponibilità del Fondo Rotativo di cui alla legge n. 237 del 1993 e l'allargamento della sua operatività alla concessione di anticipazioni a favore di banche, intermediari finanziari e società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo. Le risorse saranno indirizzate alle seguenti attività:

1 partecipazione nel capitale di rischio di piccole e medie imprese ubicate nelle aree depresse, con il vincolo che le azioni o quote acquisite con le anticipazioni siano di nuova emissione; ne consegue che i destinatari finali saranno soprattutto imprese in crescita, per le quali l'iniezione di ulteriore capitale proprio potrà avere effetti positivi su vari aspetti tra cui:

- accesso ad ulteriore capitale di debito, necessario a finanziare la crescita, senza che ciò ne comporti un incremento dell'onerosità, in quanto il rapporto tra capitale di debito e mezzi propri rimane invariato;
- riduzione dell'onerosità del debito grazie ad un rapporto meno elevato tra capitale di debito e mezzi propri;
- effettuazione di investimenti con maggiore profilo di rischio (tipicamente finanziati con capitale proprio), quali i progetti di ricerca e sviluppo, fondamentali per la crescita di piccole e medie imprese innovative;

Iniziativa per favorire la quotazione

Ricapitalizzazione delle PMI meridionali

Gli effetti positivi per le PMI

2 erogazione di prestiti partecipativi;

3 finanziamenti a favore di appositi soggetti finanziari, da utilizzare per l'acquisto o il rifinanziamento dei crediti bancari erogati alle PMI meridionali, le quali verrebbero incentivate a presentare un piano industriale e finanziario che ne preveda la ricapitalizzazione.

Fondo gestione e  
crediti

È allo studio infine la costituzione di un "Fondo Gestione Crediti", che fornirà copertura, entro limiti precisi, alle società specializzate nell'acquisto e gestione dei crediti, per le perdite subite su crediti anomali ceduti da banche o intermediari finanziari e vantati verso imprese operanti nelle aree depresse.

Dall'applicazione del meccanismo di garanzia in questione le società di gestione dei crediti vedranno così ridotto il livello di rischio con effetti positivi sui bilanci e sull'attività delle banche erogatrici e per questa via anche sulle PMI.

## 9 - LE IMPRI SE DI PUBBLICA UTILITÀ (POSTE ITALIANE S.P.A. E FERROVIE S.P.A.)

Poste Italiane

Nel novembre 1997, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato una direttiva contenente linee guida per il risanamento dell'Ente Poste Italiane in cui, nel rispetto degli orientamenti comunitari in materia postale, viene posto l'obiettivo del conseguimento di una piena convergenza della *performance* dell'azienda, in termini di qualità ed efficienza del servizio, con gli *standard* realizzati a livello europeo, anche al fine della sostenibilità della trasformazione in società per azioni, avvenuta nel febbraio 1998.

Il Ministero del Tesoro, azionista delle Poste Italiane S.p.A., di concerto con il Ministero delle Comunicazioni ha affidato al nuovo *management* ed al nuovo Consiglio di Amministrazione il compito di fare delle Poste Italiane un elemento chiave nella modernizzazione del Paese.

Le fasi del  
rilancio

La realizzazione di tale compito si articolerà nelle seguenti fasi, tra loro in gran parte parallele:

- occorrerà, inizialmente, effettuare una diagnosi della situazione economica, patrimoniale e finanziaria, comprendendo in profondità gli andamenti quantitativi e qualitativi dei servizi prestati;

- dovranno essere predisposti in tempi brevi strumenti di gestione e monitoraggio, prima di tutto la separazione contabile tra le diverse attività, per comprenderne la *performance* in termini di efficienza, efficacia ed economicità, al fine di migliorare i risultati e garantire più corretti rapporti con i concorrenti privati e le controparti pubbliche;

- dovrà essere rivista la normativa interna ed esterna alla società per assicurarne la coerenza con il nuovo *status* di società per azioni e garantirne, in settori sempre più aperti alla concorrenza, la gestione imprenditoriale;

- andrà elaborato un nuovo piano di impresa che contenga tutte le azioni necessarie, da parte della società e dell'azionista, a far raggiungere alle Poste Italiane S.p.A. gli obiettivi indicati nella direttiva del Governo.

Ferrovie dello Stato

Come già detto, il Governo ha varato lo schema di Regolamento per l'attuazione della direttiva comunitaria 91/440, che disciplina il diritto di accesso all'infrastruttu-

ra ferroviaria, con particolare riguardo al tema della sicurezza e introduce l'obbligo della separazione contabile fra la gestione della rete e l'esercizio dei servizi di trasporto. Conseguentemente, le Ferrovie dello Stato stanno completando gli adempimenti che consentiranno di attuare tale separazione a partire dal 1° gennaio 1999; tuttavia il Governo ritiene necessario procedere anche alla separazione societaria fra rete e gestione dei servizi, che potrà essere realizzata a far data dal 1° gennaio 2000. Il Governo ha assunto, sin dalla Legge Finanziaria per il 1998, l'impegno ad assicurare all'Azienda le risorse necessarie per il programma di adeguamento tecnologico e di crescita della capacità della rete attraverso aumenti di capitale finalizzati all'esecuzione del programma di investimenti, secondo le indicazioni che derivano dal contratto di programma in vigore e dal piano di impresa.

Il nuovo progetto ad "alta capacità", opportunamente orientato verso le merci, anche a seguito della verifica parlamentare, e la ridifinizione dell'assetto societario di TAV consentono di realizzare il riequilibrio modale.

Sotto il profilo della gestione, il Governo conferma gli impegni volti a garantire gli obblighi di servizio previsti dalla normativa europea. Tuttavia tali finanziamenti, dovranno decrescere nel triennio 1999-2001 in ragione del recupero di efficienza conseguente al processo di ristrutturazione aziendale.

## 10 - IL PROGRAMMA DI PRIVATIZZAZIONI

Il programma di privatizzazioni intrapreso a partire dal 1992 e condotto con impegno crescente, culminato nel successo conseguito con le operazioni del 1997, ha avuto un ruolo centrale per l'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria. Il suo completamento nei prossimi anni è necessario per favorire il conseguimento di una serie di obiettivi che renderanno possibile la piena espressione delle potenzialità di crescita economica del Paese.

Le privatizzazioni continueranno ad avere un ruolo fondamentale per il rientro del debito pubblico: i relativi proventi vengono infatti accantonati nel "Fondo di ammortamento dei titoli di Stato" per essere destinati al rimborso dei titoli in scadenza o al riacquisto di titoli in circolazione, incidendo così sulla parte più onerosa del debito. Nel 1997 le privatizzazioni hanno permesso risparmi di interessi sul debito pubblico per oltre 840 miliardi di lire; nel 1998 tale cifra sarà pari a circa 1.200 miliardi di lire. Complessivamente, fino al 2004, i risparmi previsti sono di circa 4.600 miliardi di lire.

In un contesto economico e finanziario caratterizzato dalla riduzione dei tassi di interesse, dall'introduzione di norme volte ad aumentare la trasparenza dei mercati finanziari e dalla presenza di società private di gestione dei mercati mobiliari, le privatizzazioni contribuiscono allo sviluppo qualitativo e quantitativo dei mercati finanziari, accrescendone la liquidità e lo spessore. Come dimostrato dal caso di Telecom Italia, in cui oltre due milioni di risparmiatori hanno domandato un ammontare di titoli pari ad oltre quattro volte il quantitativo minimo di azioni loro destinato, l'attività di dismissione delle partecipazioni dello Stato promuove l'affermarsi della cultura dell'investimento azionario tra i risparmiatori individuali

Il contratto di  
debito pubblico

Lo sviluppo dei  
mercati finanziari

consentendo al sistema produttivo di accedere in misura sempre maggiore a fonti di finanziamento alternative a quelle tipiche bancarie.

La ridefinizione del ruolo dello Stato

In un periodo di forte apertura dei mercati alla concorrenza e di deregolamentazione, le privatizzazioni contribuiscono anche a ridefinire il rapporto tra Stato e mercato, focalizzando sempre di più il ruolo del primo - anche attraverso apposite autorità di regolamentazione per i servizi di pubblica utilità - sulle attività di indirizzo e di controllo del rispetto delle regole di mercato e non sulla gestione diretta delle attività d'impresa.

La realizzazione di mercati efficienti

Lo sviluppo della concorrenza nelle industrie dei servizi di pubblica utilità e l'impulso che essa produce in termini di efficienza e di efficacia diventa un elemento di fondamentale importanza per l'intero sistema paese, soprattutto in uno scenario di integrazione europea in cui lo sviluppo sarà assicurato dalla capacità di attrarre risorse ed in cui non sarà più possibile supplire alla carenza di competitività con mezzi quali la svalutazione del cambio.

La realizzazione di privatizzazioni

L'attività di dismissione delle partecipazioni dello Stato si è sviluppata negli ultimi anni sia attraverso operazioni di vendita gestite direttamente dal Ministero del Tesoro sia attraverso operazioni di vendita gestite da società da esso controllate.

A partire dal 1994 il Ministero del Tesoro ha gestito direttamente operazioni di privatizzazione, che hanno comportato un incasso lordo pari a circa 63.000 miliardi di lire.

Le privatizzazioni nel 1997...

Le privatizzazioni del 1997 hanno generato entrate lorde per oltre 38.000 miliardi di lire, pari a quasi il 2 per cento del PIL, registrando un successo senza precedenti dimostrato sia dalla vasta partecipazione dei risparmiatori italiani sia dall'apprezzamento di organismi internazionali, quali l'OCSE, che ha evidenziato come nello scorso anno l'Italia sia stato il paese europeo che ha realizzato il programma di privatizzazioni più ampio.

...il Tesoro...

Con riferimento al 1997, in particolare, il Ministero del Tesoro:

- nel giugno ha ceduto la propria partecipazione detenuta nell'Istituto Bancario San Paolo di Torino, pari al 3,36 per cento del capitale, mediante un'offerta globale (incasso lordo 286 miliardi); nello stesso mese ha proceduto alla cessione del 60 per cento del proprio pacchetto azionario del Banco di Napoli, mediante procedura competitiva, per un controvalore pari a circa 62 miliardi;

- nel luglio ha ceduto, mediante un'offerta globale, una quota pari al 17,6 per cento del capitale sociale dell'ENI, con un incasso lordo pari a 13.230 miliardi, conservando, a fine operazione, una quota residua del 51,54 per cento del capitale della società petrolifera;

- nel novembre ha proceduto alla cessione della totalità della propria quota detenuta nella SEAT, pari al 44,74 per cento del capitale, mediante procedura competitiva, per un controvalore pari a 1.643 miliardi; nello stesso mese, mediante offerta globale, ha ceduto la quota di partecipazione detenuta nel capitale ordinario di Telecom Italia, pari al 32,9 per cento. Una quota aggiuntiva pari al 6,6 per cento è stata riservata agli "azionisti stabili". L'incasso lordo della vendita è stato pari a 22.883 miliardi.

...il Gruppo IRI...

Le privatizzazioni realizzate dal Gruppo IRI dal luglio 1992 - data della trasformazione dell'Istituto in società per azioni - al 31 dicembre 1997 hanno gene-

rato introiti per circa 66.000 miliardi (inclusa la cessione di Telecom Italia), con l'alienazione di quote di controllo e di minoranza nei settori alimentare, siderurgico, creditizio e di servizi.

Le privatizzazioni realizzate dal Gruppo ENI, sempre nello stesso arco temporale, hanno comportato introiti per circa 9.350 miliardi, mediante la cessione di complessi aziendali e partecipazioni maggioritarie nel settore chimico, metallurgico, minerario non petrolifero ed editoriale.

Nel corso del 1998 il Ministero del Tesoro prevede di realizzare la cessione dell'intera partecipazione detenuta nella Banca Nazionale del Lavoro, pari a circa l'85 per cento del capitale sociale ordinario. In particolare, è previsto che la privatizzazione avvenga sia attraverso una offerta pubblica di vendita, sia attraverso trattativa diretta.

Sempre nel corso dell'anno è prevista la cessione delle quote residue detenute nel Banco di Napoli, nell'IMI, nell'INA ed in Telecom Italia e di una quarta *tranche* della quota detenuta in ENI, tale da mantenere il controllo da parte del Tesoro.

Relativamente alle società del Gruppo IRI si segnala per l'anno in corso:

- la cessione della quota residua detenuta indirettamente nella società Aeroporti di Roma;
- la vendita di una quota della partecipazione detenuta in Alitalia;
- la riorganizzazione della società Finmeccanica, attraverso un piano di intervento, centrato sulla realizzazione di dismissioni, alleanze e *joint venture*;
- la cessione della partecipazione detenuta nella società Autostrade, prevista per il 1997, che ha subito un ritardo in corso d'anno;
- la cessione delle società di linea del gruppo Finmare e la riorganizzazione del comparto del cabotaggio.

Parallelamente alle suindicate cessioni ed in coerenza alle indicazioni governative di concludere il programma di privatizzazioni nell'arco di un triennio, IRI è impegnata nella valorizzazione delle altre società partecipate e nella individuazione delle più opportune strategie di disimpegno.

Il Gruppo ENI, nel corso del mese di marzo 1998, ha ridotto la propria presenza azionaria nella SAIPEM dal 66 per cento a circa il 43 per cento.

Per quanto concerne la dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato, sono state avviate iniziative che porteranno alla costituzione di società di gestione di fondi immobiliari ed è stata completata una ricognizione preliminare di quanto disponibile, sia a livello di patrimonio dello Stato che di altri enti pubblici, per l'inclusione in tali fondi. Lo sviluppo dei fondi immobiliari, già attivi nei maggiori mercati internazionali, costituirà solo uno degli strumenti di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Sono, infatti, già state avviate le procedure per l'alienazione di parte degli immobili della Difesa, e il programma straordinario di cessioni immobiliari degli enti previdenziali pubblici è in fase avanzata.

L'approvazione della legge di riforma delle Fondazioni bancarie, che ad oggi ha superato il vaglio di uno dei due rami del Parlamento, consentirà di accelerare, anche per effetto dei benefici di natura fiscale, il processo di dismissione delle partecipazioni bancarie detenute dalle Fondazioni, favorendo nel contempo la modernizzazione del sistema creditizio.

...del Gruppo ENI

Le privatizzazioni nel 1998 del Tesoro...

...del Gruppo IRI e del Gruppo ENI

Il settore immobiliare

I mutamenti del settore creditizio

**Tavola 10.1 OPERAZIONI DI PRIVATIZZAZIONE 1992-1997 (in miliardi di lire)**

**Operazioni di privatizzazione gestite di rettamente dal Ministero del Tesoro 1994-1997**

Società	Tranche	Settore di Attività	Data della operazione	Advisor/Valutatori	Global Coordinator	Tipo di offerta	Importo lordo (miliardi di lire)	Quota ceduta %	Quota residua %
IMI	1a	Banca	feb-94	CS First Boston	Mil. Warburg	Offerta globale	1.795	92,90	
	1a	Assicurativo	giu-94	For Pitt, Kelton	ISI	Offerta globale	1.530	49,45	
<b>Totale 1994</b>							<b>6.325</b>		
IMI	2a	Banca	lug-95	CS First Boston Viale, Bergomi & C. L&A		Tronconi diretta	913	11,48	
INA	2a	Assicurativo	ott-95	For Pitt, Kelton Scopelos Arco		Tronconi diretta	1.687	18,27	
ENI	1a	Industria	nov-95	Rothschild Epta Capital	CS First Boston	Offerta globale	6.299	5,05	
<b>Totale 1995</b>							<b>8.899</b>		
IMI	3a	Banca	ott-96	CS First Boston For Pitt, Kelton Scopelos	Mil. Warburg	Marketplace globale	301	5,94	0,08
INA	1a	Assicurativo	giu-96	For Pitt, Kelton Scopelos	ISI	Compartecipazione	1	1	32,18
ENI	2a	Industria	nov-96	Rothschild	CS First Boston	Offerta globale	8.672	15,87	
<b>Totale 1996</b>							<b>9.373</b>		
Ist. Bancario S. Paolo di Torino		Banca	giu-97	Scopelos	St. Bancano S. Martino Lazio Morris Stanley	Offerta globale	260	4,56	
Banco di Napoli		Banca	giu-97	Rothschild Italia		Azienda partecipata	62	60,00	17,13 (2)
ENI	3a	Industria	lug-97	Rothschild	CS First Boston	Offerta globale	13.240	17,60	51,51 (3)
Telecom Italia		Telecomunicazioni	nov-97	Marquis Stanley Lazard Frères Morgan	Mil. Warburg ISI	Offerta globale, Tronconi diretta	22.883 (4)	39,5 (5)	5,17
SEAT		Industria	nov-97	Marquis Stanley Lazard Frères Morgan		Azienda partecipata	1.643	11,71	
<b>Totale 1997</b>							<b>38.104</b>		
<b>TOTALE PRIVATIZZAZIONI GESTITE DAL MINISTERO DEL TESORO</b>							<b>62.701</b>		
<b>Dismissioni gestite dal Gruppo IRI e dal Gruppo ENI 1992-1997</b>									
<b>Valore totale della dismissione</b>							<b>Indebitamento finanziario trasferito</b>	<b>Incessi lordi (6)</b>	
Gruppo IRI				65.903,8	17.695,0		48.208,8		
Gruppo ENI				9.352,0	2.447,0		6.905,0		
<b>TOTALE GENERALE OPERAZIONI DI PRIVATIZZAZIONE</b>							<b>117.814,8</b>		

(1) Nel giugno '96 il Tesoro ha proceduto all'emissione di titoli obbligazionari convertibili in azioni dell'INA S.p.A. (PENs), per una quota pari al 31,08 per cento del capitale sociale, con scadenza fissata per il 28 giugno 2001

(2) Prima dell'aumento di capitale avvenuto in data 30 dicembre 1987, la quota residua del Tesoro era del 39 per cento

(3) Di cui l'1,52 per cento vincolato per l'esercizio della bonus share (ENI) ed ENI3

(4) L'incasso non include il corrispettivo della vendita ad AT&T e Unisource per una quota pari all'1,2 per cento ciascuno, che è subordinata alla conclusione di alleanze strategiche con Telecom Italia. L'importo include anche il corrispettivo della Grasm Share, pari a 2.520 miliardi, incassato nel gennaio 1998

(5) Quote riferite al solo capitale ordinario

(6) La voce include le cessioni di quote di controllo, di quote minoritarie, di immobili e di altri cespiti.



Le Fondazioni, una volta cedute tali partecipazioni, potranno maggiormente indirizzare i propri interventi nei settori di utilità sociale, raggiungendo il duplice obiettivo di soddisfarne le necessità e di ridurre l'onere.

Procede con lentezza la dismissione delle partecipazioni azionarie detenute dalle amministrazioni non statali ed, in particolare, da Regioni, Provincie e Comuni.

La trasformazione in società per azioni di molte imprese gestite a livello locale costituisce la premessa per il collocamento sul mercato di tali imprese. La loro quotazione in Borsa contribuirebbe in modo significativo ad accrescere l'offerta di prodotti finanziari e ad irrobustire il mercato dei capitali di rischio, oltre che consentire agli enti locali di orientare la propria azione verso altre e nuove forme di investimento.

Le difficoltà incontrate dagli organi locali competenti nel tradurre in termini operativi gli obiettivi di sviluppo delle società miste per la gestione dei servizi pubblici locali hanno indotto il legislatore a ritornare sulla materia procedurale. La legge n. 127 del 1997 (art. 17, commi 51-59) ha recentemente introdotto elementi di semplificazione nelle procedure per facilitare ed accelerare la trasformazione delle aziende speciali in società per azioni, preconditione per eventuali cessioni delle partecipazioni azionarie.

Appare manifesta la necessità di unificare, semplificare ed adeguare ai principi nazionali e comunitari non soltanto i criteri che disciplinano la trasformazione in società per azioni delle aziende locali, ma anche la cessione delle partecipazioni azionarie nelle società che gestiscono i servizi pubblici locali.

Il principio dell'autonomia delle competenze territoriali va naturalmente rispettato affidando agli organi della amministrazione non statale il compito di individuare i criteri per la cessione delle partecipazioni azionarie, secondo i principi ed i criteri della normativa.

Va infine ricordato che nel Provvedimento Collegato alla Legge Finanziaria per il 1998 è stata introdotta una importante disposizione relativa alla dismissione di attività non essenziali svolte anche dalle amministrazioni pubbliche non statali, in applicazione della legge n. 59 del 1997, che prevede la soppressione di funzioni e compiti superflui in base ai principi di efficienza ed economicità.

Queste disposizioni prevedono la possibilità, anche per le pubbliche amministrazioni non statali, di costituire società miste, alle quali chiamare a partecipare, in qualità di soci, il personale interessato al processo di dismissione ed altri soci privati. La partecipazione pubblica a tali società non può avere durata superiore a cinque anni e deve concludersi con la completa privatizzazione della società. L'applicazione di questi criteri non potrà non dare all'attività di dismissione un impulso positivo, favorendo un processo di *outsourcing* che consentirà anche alle pubbliche amministrazioni non statali di concentrare le energie sulle rispettive "missioni", al fine di un più puntuale soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

Le partecipazioni azionarie delle Aziende Speciali sono



## V - LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE E LO SVILUPPO

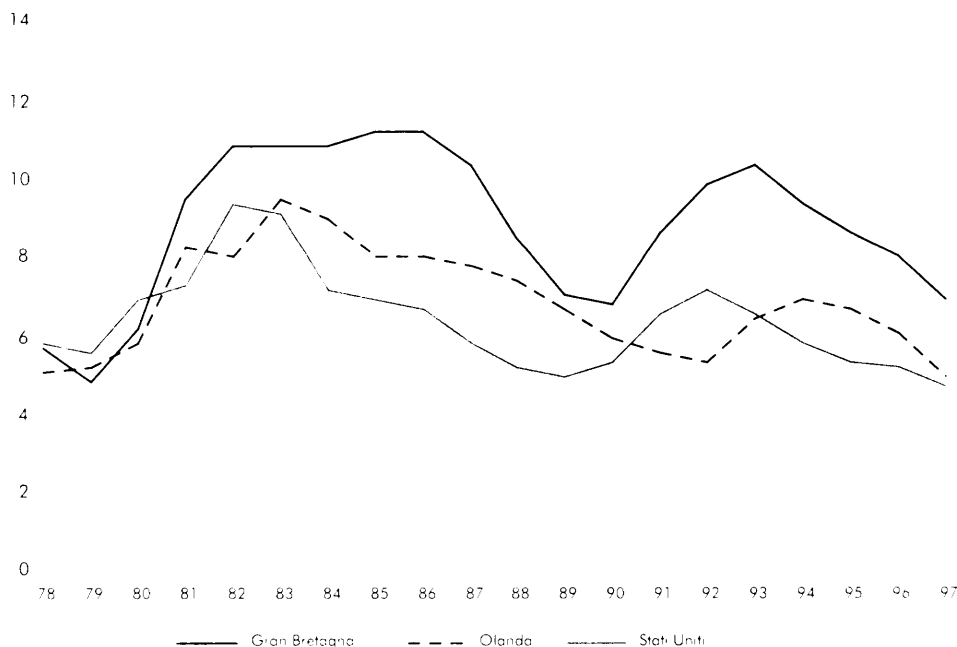
### 11 - SVILUPPO E OCCUPAZIONE: I FATTI

#### 11.1 La disoccupazione in Europa

Nel 1997, il tasso di disoccupazione è stato del 12,4 per cento in Francia, 12,2 per cento in Italia, 9,7 per cento in Germania, 7,1 per cento in Gran Bretagna, 5,2 per cento in Olanda e 4,9 per cento negli Stati Uniti<sup>(1)</sup>.

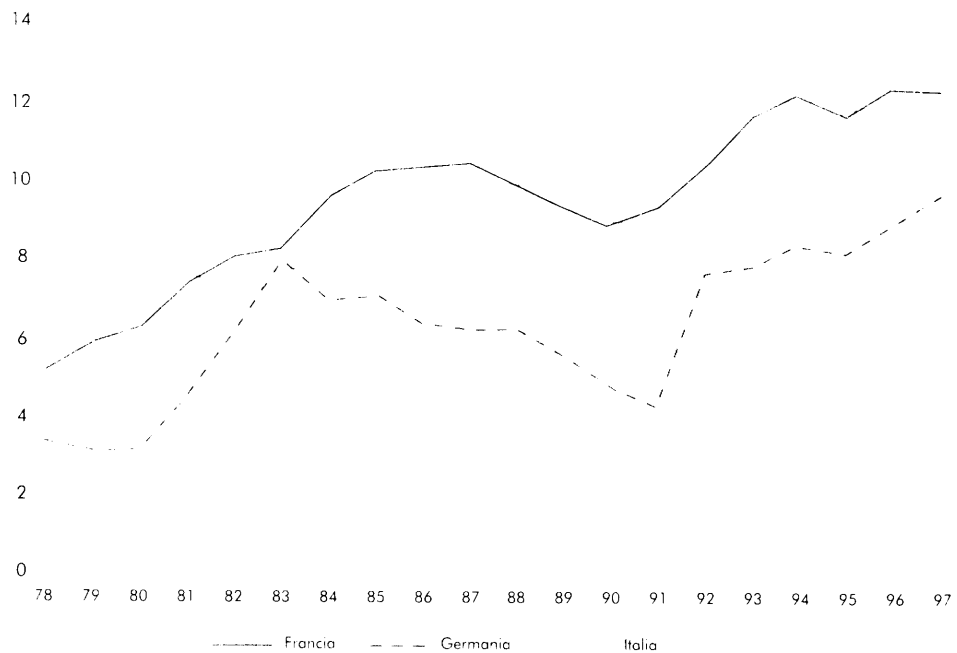
La forte differenza all'interno dell'Europa, e rispetto agli Stati Uniti, si è prodotta a partire dalla metà degli anni '80. Alla fine degli anni '70, il tasso di disoccupazione in tutti i paesi sopraindicati si collocava in un intervallo del 5-7 per cento (eccetto in Germania dove era al di sotto del 4 per cento). Dopo lo *shock* petrolifero del 1979 e la recessione dei primi anni '80, il tasso di disoccupazione ha assunto un andamento differenziato nei vari paesi. In Gran Bretagna e Olanda, così come negli Stati Uniti, dopo il forte aumento nella prima metà degli anni '80, il tasso di disoccupazione ha avuto una tendenza discendente, interrotta solo temporaneamente all'inizio degli anni '90. In Germania esso ha presentato un andamento simile sino al momento dell'unificazione; successivamente ha cominciato persistentemente a salire. In Francia e in Italia, il *trend* crescente è stato continuo negli anni '80 e '90.

**FIGURA 11.1a TASSI DI DISOCCUPAZIONE (\*)**



(\*) Tassi di disoccupazione standardizzati dall'OCSE

<sup>1</sup> Per l'Italia, dato ISTAT (Rilevazione delle forze di lavoro); per gli altri paesi dati OCSE.

**FIGURA 11.1b TASSI DI DISOCCUPAZIONE (\*)**

(\*) Tassi di disoccupazione standardizzati dall'OCSE. I dati per la Germania dopo il 1991 si riferiscono alla Germania unificata. La fonte per l'Italia nel 1997 è ISTAT, Rilevazione delle forze di lavoro.

Sulle cause dell'alta disoccupazione nei grandi paesi dell'Europa continentale non c'è consenso interpretativo, anche perché le differenze di fondo che esistono fra le loro economie rendono difficili valutazioni univoche. Tra i vari fattori vengono generalmente presi in considerazione: il livello del costo del lavoro, le politiche macroeconomiche e gli *shocks* di domanda, le rigidità regolamentari dei mercati, lo sviluppo tecnologico.

L'alta disoccupazione europea dipende quindi dalla difficoltà, non solo del mercato del lavoro, ma anche degli altri mercati, del prodotto, dei capitali e del governo delle società, ad adattarsi al mutamento in atto nelle regole della competizione internazionale e nelle tecnologie. La continua e crescente esigenza di adattabilità nelle prestazioni lavorative, la rapidità nei cambiamenti delle preferenze e delle opportunità tecnologiche, la rapidità nell'esaurirsi di vecchie occasioni produttive e nel dischiudersi di nuove richiedono, in tutti i mercati, più elevate capacità di adattamento e di ricambio ed un modo nuovo e più efficace di operare delle amministrazioni pubbliche.

**Tavola 11.1 IL MERCATO DEL LAVORO IN ALCUNI PAESI EUROPEI**

	<b>Regno Unito</b>	<b>Olanda</b>	<b>Francia</b>	<b>Germania</b>	<b>Italia</b>
<b>Sistema di collocamento</b>	Non esiste più il monopolio pubblico nel collocamento. Il collocamento pubblico è gestito dalle autorità locali in piena autonomia; le agenzie private operano in base ad autorizzazione statale.	Non esiste più il monopolio pubblico nel collocamento. Il collocamento pubblico è decentrato; i soggetti privati operano in base ad autorizzazione statale, mediate la stipula di convenzioni.	Non esiste più il monopolio pubblico nel collocamento. Le agenzie private possono operare in tutti i settori previa autorizzazione del Ministero del Lavoro.	Non esiste più il monopolio pubblico nel collocamento. Le agenzie private possono operare in tutti i settori previa autorizzazione del Ministero del Lavoro.	Con la legge n. 469/97 sono state conferite alle Regioni le funzioni e materia di collocamento e a politica attiva del lavoro; si è posto inoltre fine al monopolio pubblico prevedendo la possibilità per soggetti privati di operare previa autorizzazione pubblica.
<b>Orario di lavoro</b>	Non esistono norme generali in materia di orario di lavoro settimanale o giornaliero.	L'orario di lavoro settimanale è fissato per legge in 48 ore.	L'orario di lavoro settimanale è fissato per legge in 39 ore.	Non è prevista alcuna definizione legislativa dell'orario di lavoro settimanale, demandata alla contrattazione collettiva.	L'orario di lavoro settimanale è fissato per legge in 40 ore; sono previsti però incentivi alla riduzione dell'orario di lavoro.
<b>Contratti di lavoro atipici</b>	Il ricorso all'interinale è ammesso senza alcuna regolamentazione né limitazione. Sono ammessi i contratti a tempo parziale; i lavoratori part-time hanno un diverso trattamento giuridico e retributivo e minore tutela in caso di licenziamento.	L'alto costo dei licenziamenti ha spinto i datori di lavoro verso un maggiore utilizzo di forme di lavoro più flessibili come i contratti a termine, di carattere giornaliero, lavoro interinale, in subappalto, consulenze, che possono essere interamente o parzialmente dei contratti part-time.	È ammesso l'interinale ma con alcune limitazioni. Il prestito di manodopera è vietato per attività connesse con il normale ciclo produttivo dell'impresa utilizzatori. Sono ammessi i contratti a tempo parziale e i lavoratori part-time godono degli stessi diritti e percepiscono uguale retribuzione, in relazione all'orario effettuato, dei lavoratori a tempo pieno.	È ammesso l'interinale ma con alcune limitazioni: la durata massima del rapporto di lavoro con il datore di lavoro richiedente è di 6 mesi. Sono ammessi i contratti a tempo parziale e i lavoratori part-time godono dello stesso trattamento dei lavoratori a tempo pieno.	È ammesso l'interinale ma con alcune limitazioni: consentito solo nei casi previsti dai contratti collettivi, per qualifiche professionali elevate e per sostituzione di lavoratori assenti. Per i rapporti di lavoro a tempo parziale spetta al contratto collettivo il superamento dell'incasso. Esistono numerosi incentivi alla stipula di contratti part-time.
<b>Disciplina dei licenziamenti</b>	Le imprese godono di libertà di assunzione, licenziamento e del contratto di lavoro, rispettando i termini di preavviso. È prevista l'erogazione di una indennità di licenziamento e l'offerta di una occupazione alternativa.	La "resistenza" del rapporto di lavoro è nulla se non è autorizzata dall'autorità pubblica. È prevista l'erogazione di una indennità di licenziamento.	I licenziamenti sono possibili dopo aver esperito consultazioni con le controparti sindacali. È prevista l'erogazione di una indennità di licenziamento.	I licenziamenti sono possibili sia o dopo aver esperito in via negoziale, altri tentativi e sono soggetti ad approvazione pubblica. È prevista l'erogazione di una indennità di licenziamento e l'offerta di un'occupazione alternativa.	I licenziamenti collettivi devono essere comunicati alle organizzazioni sindacali per essere preventivamente a cura procedure conciliative, dopo che il datore di lavoro è libero di dare luogo ai licenziamenti. È prevista l'erogazione di una indennità detta di mobilità e l'iscrizione nelle liste di mobilità.
<b>Sostegno al reddito dei disoccupati: -componente assicurativa</b>	Indennità di disoccupazione in alternativa al passato di indennità massima di 6 mesi, più un'altra indennità per aver affittato un lavoro.	Indennità di disoccupazione pari al 70% dell'ultima retribuzione percepita (da 6 mesi a 4 anni e mezzo).	Indennità di disoccupazione decrescente con l'assunzione della durata della disoccupazione ma sempre garantita un minimo tanto variabile.	Indennità di disoccupazione con obbligo di accettare un'offerta di lavoro entro il periodo di 32 mesi.	Indennità di disoccupazione pari al 30% dell'ultima retribuzione percepita (16 mesi).
<b>-componente assistenziale</b>	Sistema di sostegno al reddito a favore dei lavoratori che permangono in stato di disoccupazione e basato sulla verifica dell'andata economica del beneficiario.	Sistema di disoccupazione a favore dei lavoratori senza altri mezzi di sostentamento e disponibili ad un impiego.	Assegni di solidarietà a favore dei lavoratori che permangono in stato di disoccupazione. Assegno di inserimento a favore dei giovani in cerca di prima occupazione e degli altri soggetti senza reddito per massimo 12 mesi.	Sussidi di disoccupazione a favore dei lavoratori che permangono in stato di disoccupazione di durata illimitata. Assegno sociale a favore dei giovani in cerca di prima occupazione, basato sulla verifica delle condizioni economiche.	

**Tavola 11.2 TASSI DI DISOCCUPAZIONE DEI GIOVANI (15-24 ANNI)**

Tassi di disoccupazione	Gennaio 1998		
	Maschi	Femmine	Totale
Nord	11,9	24,4	17,7
Centro	27,6	37,9	32,3
Mezzogiorno	52,9	64,0	57,3
Italia	29,6	39,2	33,8

Fonte: ISTAT Rilevazione sulle forze di lavoro.

### 11.2 Specificità e concentrazione territoriale dell'occupazione italiana

#### L'occupazione

L'offerta di lavoro ha manifestato negli anni recenti aumenti modesti, in linea con le tendenze demografiche e con una sostanziale stabilità dei tassi di attività complessivi, che permangono anormalmente più bassi di quelli medi europei, soprattutto per effetto dell'ancora più contenuto tasso di attività femminile.

In presenza di una diminuzione della domanda di lavoro, il tasso di disoccupazione è aumentato tra il 1992 e il 1997 di due punti percentuali. A gennaio 1998 si è colta una tendenza al miglioramento, che ha ridotto l'incidenza della disoccupazione al 12,2 per cento.

Nelle aree centro settentrionali i tassi di disoccupazione permangono al di sotto della media nazionale, mentre in quelle meridionali lo squilibrio del mercato del lavoro, aumentato di cinque punti percentuali nel periodo 1992-97, ha raggiunto all'inizio del 1998 il 22,4 per cento, con valori di particolare gravità in alcune regioni.

Il tasso di disoccupazione maschile del Nord si colloca attualmente attorno al 4 per cento. Si tratta di un tasso paragonabile (e migliore) a quello dei paesi più virtuosi. Il tasso di disoccupazione maschile del Centro risulta poco al di sopra del 7 per cento, ed è attorno al 4,5 per cento qualora si escluda il Lazio (circa il 10 per cento). Nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione maschile è del 18 per cento.

Quello della concentrazione territoriale non è l'unico aspetto peculiare della disoccupazione italiana. I tassi di disoccupazione femminile - pari, a livello nazionale, al 13,7 per cento - sono, in tutte le aree, molto più elevati, nonostante siano associati a maggiori livelli di scolarità delle donne. Elevati, anche se in discesa nel Centro-Nord, sono anche i tassi di disoccupazione giovanili. Si riconferma così l'estraneamento dal mercato del lavoro di fasce ampie della popolazione, anche nelle aree ricche.

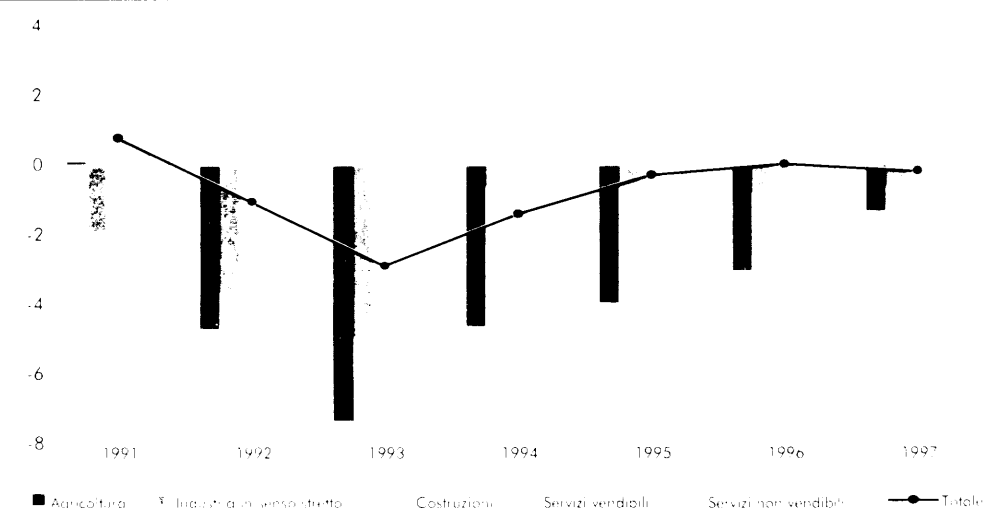
Il persistere di elevati tassi di disoccupazione giovanile e femminile rappresenta per il Paese un costo sociale ed economico, i cui effetti si estendono nel medio periodo. Il mancato utilizzo di questo capitale umano nel processo produttivo contribuisce a dequalificare un'ampia parte delle risorse umane disponibili, con il rischio di pregiudicarne le prospettive di lavoro e di abbassare il potenziale di crescita dell'intero Paese.

A questo proposito, basti pensare che la frequenza della disoccupazione dei giovani di 20-29 anni del Sud è maggiore fra chi possiede titoli di studio superiori (con un 44 per cento di laureati, un 51 per cento di maturati e "solo" un 39 per cento di licenziati dalle medie, alla ricerca di occupazione).

In Italia, il declino dell'occupazione è in atto dal 1992, con una perdita cumulata di circa un milione e duecentomila posti di lavoro. Dopo la repentina contrazione verificatasi nel biennio 1993-94, la tendenza si è stabilizzata nel triennio successivo con variazioni intorno allo zero. Il fenomeno ha coinvolto, anche se in misura diversa, tutti i settori. Nel corso del 1997 si è osservata peraltro una lieve ma progressiva ripresa, confermata anche dalla rilevazione del gennaio 1998, da cui risultano oltre 100 mila occupati in più rispetto allo stesso mese del 1997. I risultati degli anni novanta si collocano in un quadro del mercato del lavoro italiano caratterizzato da un livello dei tassi di occupazione inferiore alla media europea e fortemente differenziato per aree.

L'occupazione italiana

**FIGURA 11.2 OCCUPAZIONE PER SETTORI - (Variazioni percentuali)**



Fonte: ISTAT

I divari territoriali nello sviluppo del Paese si sono riflessi sul mercato del lavoro, determinando tassi di occupazione divergenti sia rispetto alla media nazionale, sia nel confronto fra aree: la distanza fra Centro Nord e Mezzogiorno, pari al 32 per cento, raggiunge il 50 per cento fra le regioni più sviluppate e quelle meno. La crisi degli anni recenti ha contribuito ad aggravare questa situazione: il tasso di occupazione nel Meridione è passato dal 30,7 per cento del 1990 al 27,3 per cento nel 1997.

I tassi di disoccupazione

Più in generale, in effetti, come mostrato nella Figura 11.3, i divari occupazionali fra le regioni italiane sono altissimi e maggiori di quelli osservabili fra le regioni di ciascuno degli altri Paesi dell'Europa dei 15 e fra questi Paesi stessi tra loro.

La dimensione del problema occupazionale del Mezzogiorno si rinviene infine nei bassi tassi di partecipazione al mercato del lavoro.

I tassi di partecipazione

**Tavola 11.3 TASSI DI OCCUPAZIONE: CONFRONTO UNIONE EUROPEA - ITALIA 1997**

	Maschi	Femmine	Totale
Unione Europea	47,4	31,8	39,4
Italia	46,7	24,7	35,3
- Centro - Nord	50,5	29,9	39,9
- Mezzogiorno	39,3	15,7	27,3

Fonte: Commissione europea ottobre 1997. ISTAT Rilevazione sulle forze di lavoro

Nel 1996 (ultimo anno per cui sono disponibili dati comparabili tra molti paesi, di fonte OCSE) i tassi di partecipazione maschili sono (per la popolazione tra 15 e 64 anni) pari al 73,5 per cento per il totale Italia, 79,9 per la Germania, 75 per la Francia, 87 per gli Stati Uniti, 80 per la Grecia, 81,3 per il Portogallo, 76,4 per la Spagna e 86,3 per il Regno Unito. Nel Mezzogiorno (che abbassa da solo la media italiana) il tasso è del 60,2 per cento. Per le donne il tasso di partecipazione del Mezzogiorno è del 27,5 per cento. Un tasso molto più basso di quelli della Grecia (45,3 per cento), del Portogallo (64,1 per cento), della Spagna (47,4 per cento) e oltre 40 punti inferiore a quello degli Stati Uniti.

Il raggiungimento di importanti intese di politica dei redditi, soprattutto con gli accordi del luglio 1993, ha eliminato le rigidità connesse all'indicizzazione automatica e ha introdotto un sistema di relazioni sindacali che, nel rispetto delle compatibilità macroeconomiche, ha garantito il potere d'acquisto dei lavoratori ed ha favorito la discesa dell'inflazione.

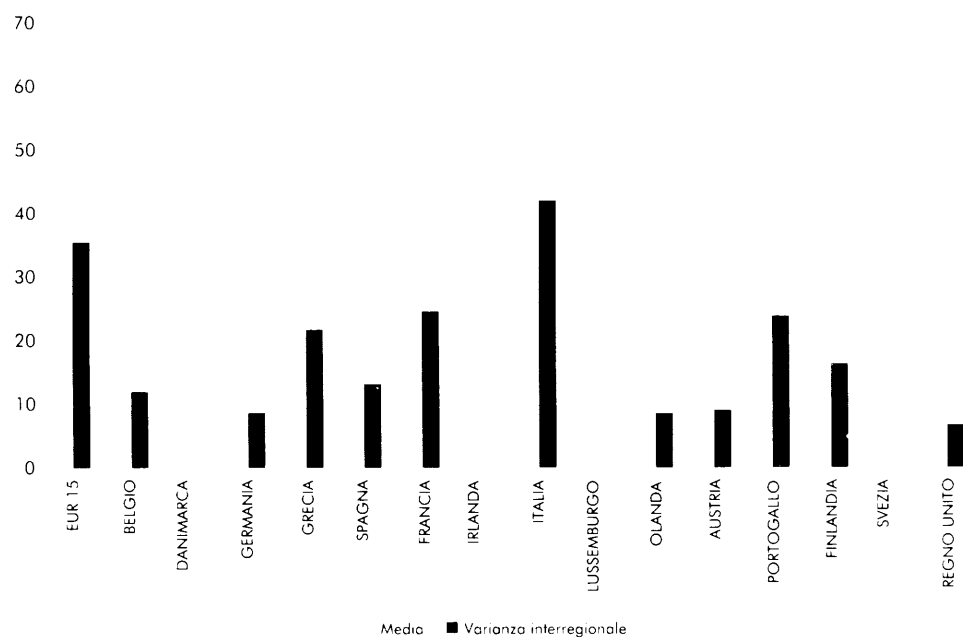
Negli anni novanta gli andamenti del costo del lavoro per dipendente e della produttività hanno consentito la diminuzione della crescita del costo del lavoro per unità di prodotto a circa 1/3 di quella del decennio precedente.

Al differenziale di disoccupazione si accompagna, fra Centro-Nord e Sud un differenziale salariale cospicuo: in base ai dati amministrativi sulle retribuzioni lorde, esso varia, a seconda dei settori e della dimensione di impresa, tra il 10 e il 30 per cento. Nel complesso del settore industriale, sulla base dei dati di contabilità nazionale disponibili fino al 1995, il divario delle retribuzioni è pari a 10 punti percentuali; esso sale a 20 punti considerando il costo totale del lavoro, su cui si riflettono le misure di fiscalizzazione degli oneri sociali ora in fase di progressiva soppressione. La convenienza del Mezzogiorno in termini di costo del lavoro per dipendente è in gran parte assorbita dall'opposto divario in termini di produttività del lavoro (a prezzi correnti), spiegabile con le deficienze di natura strutturale presenti al Sud.

Stime effettuate in varie sedi indicano un peso notevole del sommerso nell'economia italiana e in particolare nelle regioni meridionali. Secondo l'ISTAT, nel 1996 le unità di lavoro non regolari (irregolari, occupati non dichiarati, stranieri non residenti e coloro con doppia occupazione) sono pari a circa 5 milioni. Già sulla base dei dati di Contabilità Nazionale, emergono tassi di irregolarità medi elevati (oltre il 22 per cento nel 1996) per l'intero territorio nazionale. Nel Mezzogiorno il fenomeno è ancora più diffuso: in questa area territoriale, media-



**FIGURA 11.3 TASSO DI OCCUPAZIONE E SUA VARIANZA INTERREGIONALE (\*) (\*\*)**



(\*) Le varianze sono non ponderate. La varianza interregionale in EUR 15 è calcolata come varianza tra i 15 paesi europei  
 Fonte: Eurostat, New Cronos-Regio, Eurostat databases, 9/1997  
 (\*\*) Per Danimarca, Irlanda, Lussemburgo e Svezia è disponibile solo il dato nazionale.

mente, tra il 1990 e il 1994 il 33 per cento delle unità di lavoro è costituito da irregolari, contro il 17 per cento nel Centro-Nord (1), con valori particolarmente alti in Calabria (45 per cento), tra gli indipendenti (44 per cento) e nel settore industriale (40 per cento).

**Tavola 11.4 TASSI DI CRESCITA DI OCCUPAZIONE E COSTO DEL LAVORO**

	1980-90	1990-97
Occupazione	0,6	-0,7
Costo del lavoro per dipendente	12,0	5,2
Costo del lavoro per unità di prodotto	10,1	3,3

Fonte: ISTAT Contabilità nazionale.

Ai fini della scelta degli interventi è utile distinguere tre tipologie di sommerso, che fanno riferimento al diverso grado di estraneamento dall'economia regolare.

Vi è un sommerso "informale", discendente da attività discontinue e non organizzate in forma di impresa, talora esercitate nel contesto di una famiglia allargata, talora sul mercato; questa tipologia rappresenta un'area di attività propria di ogni economia di mercato.

Vi è poi la quota, forse prevalente, del sommerso, che trova origine nell'impossibilità, nella difficoltà o nella non convenienza di fare sopravvivere l'attività emersa nel corrente contesto delle regole fiscali, contributive o del mercato del lavoro.

<sup>1</sup>SVIMEZ (1997), "Rapporto 1997 sull'economia del Mezzogiorno", Bologna, Il Mulino.

In questa categoria rientra il fenomeno molto diffuso della doppia occupazione.

Un'ultima categoria comprende il sommerso che deriva dallo stato di necessità della forza lavoro, il cui potere contrattuale è molto basso: accanto agli immigrati, partecipano a questa forma di sommerso anche molti lavoratori meridionali, soprattutto nei settori dell'agricoltura e dell'edilizia.

Se la prima tipologia non richiede un intervento di politica economica e la terza richiede un intervento preventivo e repressivo, è la seconda tipologia a costituire un potenziale inespresso di crescita e a richiedere l'intervento della politica economica; si tratta in ogni caso di un compito difficile, soprattutto nel caso della doppia occupazione.

### 11.3 Nuove tendenze dello sviluppo nelle aree del Mezzogiorno

La distribuzione per settori del valore aggiunto e delle unità di lavoro mostra alcune specificità dell'economia meridionale: rispetto alla media italiana, il peso dell'agricoltura e del terziario, in termini sia di prodotto sia di occupazione, risulta più elevato, mentre l'industria e in particolare il settore manifatturiero danno un contributo relativamente ridotto. Va, inoltre, notata la maggiore incidenza delle costruzioni, soprattutto sotto il profilo occupazionale (l'8,7 per cento delle unità di lavoro a fronte del 7,2 per cento in media nazionale). La quota relativamente più alta dei servizi è interamente spiegata da quelli non vendibili (21 per cento, contro il 14 per cento della media italiana in termini di prodotto), costituiti per la quasi totalità da quelli pubblici.

Differenze significative tra le due aree del Paese si rinvencono anche nel peso registrato dal turismo: nel 1996 il Mezzogiorno assorbiva solo il 19 per cento del flusso complessivo (circa il 23 per cento delle presenze italiane e il 13 per cento di quelle straniere), riflettendo la differenza di qualità dell'offerta rispetto al Centro-Nord (di trasporto, catene alberghiere di qualità, ecc.) ed i timori per la sicurezza, nutriti soprattutto dagli stranieri per i fenomeni di micro-criminalità.

Emergono, dunque, alcune fragilità dell'economia meridionale: una struttura industriale debole; un settore dei servizi tradizionale, carente sotto il profilo qualitativo e meno orientato alle attività più competitive; uno scarso sfruttamento delle potenzialità del turismo.

Tuttavia, malgrado il persistere di questi problemi, si osservano negli anni recenti segnali che potrebbero configurare nuove linee di tendenza nello sviluppo del Mezzogiorno o perlomeno di alcune sue aree.

Mappe di attività

A fronte di divari significativi nei tassi di crescita di zone diverse del Meridione, molte analisi<sup>(\*)</sup> mettono in luce che nel Sud sono nate numerose iniziative locali, che possono essere considerate premesse di un processo di sviluppo più ampio e sono un chiaro segnale del sorgere di una nuova imprenditorialità.

I dati disponibili sul tessuto produttivo (anche quelli censuari, purtroppo non recentissimi) mostrano la diffusione nel Mezzogiorno di esperienze di industrializzazione leggera; lo si desume, ad esempio, dalle "mappe" elaborate da Molinari<sup>(\*\*)</sup>,

<sup>\*</sup>Bodo G. e Viesti G. (1997), "La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta", Roma, Donzelli Editore.

<sup>\*\*</sup>Meldolesi L. (1998), "Rapport interinaire. Sintesi delle conoscenze sull'economia sommersa nell'Italia meridionale", mimeo marzo.

che individuano, in un primo caso, i 36 Comuni del Sud con le situazioni più dinamiche sotto il profilo dell'industrializzazione e, in un secondo caso, gli ulteriori 71 Comuni meridionali in condizioni intermedie, in quanto forniti di iniziative industriali nascenti. Le "mappe" sono costruite sulla base di indicatori che illustrano le zone in cui la struttura imprenditoriale e occupazionale per determinati settori risulta relativamente "forte", se confrontata con le caratteristiche medie della ripartizione territoriale, a livello provinciale e regionale, in termini di numerosità delle unità locali e degli addetti in esse operanti.

Segnali positivi per la competitività dell'economia del Mezzogiorno vengono dal settore dell'*export* meridionale, che, pur continuando a soffrire di un divario quantitativo significativo rispetto al Centro-Nord, mostra fenomeni di espansione. Si tratta di attività agricole, industriali, terziarie; nell'ambito di queste ultime, in particolare di attività turistiche.

Una valutazione indicativa delle dinamiche in atto può essere compiuta esaminando i flussi di esportazioni di beni (agricoli ed industriali) dalle regioni meridionali verso l'estero. Essi rappresentano naturalmente solo una quota (fortemente variabile per settore) delle vendite non locali delle imprese meridionali, escludendo per definizione sia la vendita diretta extra-regione sia i flussi di prodotti realizzati "in conto terzi" per altre imprese italiane non meridionali (che in alcuni settori sono di grande rilevanza).

Complessivamente tra il 1992 e il 1996 le esportazioni effettuate da imprese localizzate nel Mezzogiorno sono cresciute da 19.000 a circa 35.000 miliardi; una crescita nominale dell'83 per cento, alcuni punti percentuali al di sopra della media nazionale. L'incremento si concentra in grande misura in alcune province del Mezzogiorno che, spesso, nei propri settori di specializzazione mostrano risultati significativamente migliori della media nazionale.

Alcune di queste dinamiche sono spiegate dalla presenza di insediamenti esterni orientati ai mercati internazionali: è il caso dell'Aquila, di Campobasso, di Taranto e di Brindisi, di Potenza, di Catania e di Palermo; in alcuni di essi (ad esempio le grandi province siciliane) l'esportazione scaturisce da un limitatissimo numero di grandi insediamenti. In altri casi è invece prevalente, all'interno delle esportazioni, la filiera agroalimentare, come nel rilevante caso di Salerno, ma anche nei casi (molto contenuti come valore assoluto), di Cosenza, Ragusa, Trapani ed Oristano. Ancora, in altre province emergono sistemi produttivi di beni di consumo, composti da imprese a capitale e tecnologia locale: Teramo, Isernia, Lecce, Avellino sono esempi di province caratterizzate prevalentemente da forme di industrializzazione endogena in settori leggeri. Nelle province maggiormente esportatrici, come Chieti, Napoli e Bari si ritrova invece una compresenza delle tre tipologie.

I sistemi produttivi dei beni di consumo sono caratterizzati da una forte polarizzazione in alcune aree meridionali ben definite. È il caso del settore tessile-abbigliamento lungo la dorsale adriatica e a Napoli; del calzaturiero a Lecce, Bari e Napoli; del mobilio a Bari-Matera, Teramo e Napoli; della concia ad Avellino. Intorno a Bari e Napoli emergono anche interessanti casi di sviluppo nell'industria meccanica.

Lo sviluppo delle esportazioni

**Tavola 11.5 LE ESPORTAZIONI DELLE PROVINCE MERIDIONALI**  
(valori in miliardi di lire correnti e variazioni percentuali)

	1992	1996	1996/92	1997/96*
	Val. Ass.	Val. Ass.	Var. %	Var. %
ISERNIA	105	483	360	29
POTENZA	111	476	329	-23
RAGUSA	50	166	232	8
AVELLINO	482	1498	211	-13
TERAMO	435	1238	185	18
CHIETI	1429	3909	174	16
ORISTANO	48	131	173	-36
LECCE	582	1490	156	-13
AQUILA	449	1147	155	-5
TRAPANI	120	300	150	-3
CAMPOBASSO	137	329	140	9
CASERTA	580	1295	123	3
CATANIA	344	751	118	-5
TARANTO	1046	2055	96	13
SALERNO	893	1753	96	6
PALERMO	616	1197	94	-21
COSENZA	63	122	94	-11
PESCARA	239	459	92	4
MATERA	194	355	83	10
BARI	2050	3671	79	13
BRINDISI	330	575	74	11
SASSARI	288	460	60	16
BENEVENTO	59	89	51	20
NAPOLI	3356	5051	51	11
CALTANISSETTA	132	198	50	102
MESSINA	196	294	50	69
CAGLIARI	1352	1945	44	29
NUORO	109	138	27	38
CATANZARO	74	91	23	-53
AGRIGENTO	75	78	4	16
SIRACUSA	2423	2516	4	33
FOGGIA	464	455	-2	-7
REGGIO CALABRIA	172	130	-24	-2
ENNA	33	15	-55	-7
MEZZOGIORNO	19036	34860	83	7
ITALIA	219428	386946	76	3

\* Primi nove mesi  
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Sulla base dei dati del 1996 e delle prime disaggregazioni disponibili per il 1997, la maggioranza di questi sistemi esportatori risulta avere mantenuto ed in alcuni casi incrementato la propria proiezione internazionale anche dopo l'apprezzamento della lira. Qualche difficoltà sembrano incontrare nel periodo più recente le esportazioni agroalimentari.

Nuove tendenze di sviluppo, limitate ad alcune aree, emergono anche dai dati sul turismo. Tutti gli indicatori (numero di turisti, loro presenze e connessi incassi valutari nel caso di turismo internazionale) mostrano un andamento positivo negli ultimi anni. In particolare il flusso di turisti stranieri verso le regioni meridionali (+14 per cento in media all'anno nel triennio 1994-1996) è superiore a quello osservato nello stesso periodo in altri Paesi concorrenti, come la Spagna (+6,2 per cento), la Grecia (-0,1 per cento) e il Portogallo (-5,8 per cento).

Altro segnale confortante viene dai dati sulla nati-mortalità delle imprese<sup>(1)</sup> che mostrano per le regioni meridionali, ad eccezione della Calabria, nel 1997 tassi di natalità significativamente più elevati e tassi di mortalità più bassi della media nazionale. I tassi di natalità netti risultano, dunque, maggiori di quelli prevalenti in media a livello nazionale.

Il turismo

Natalità d'impresa

**Tavola 11.6 PRINCIPALI ESPORTAZIONI DEL MEZZOGIORNO DA AREE/SETTORI A PREVALENTE CAPITALE LOCALE** (valori in miliardi)

		1992	1996	1996/92
BA	Mobili	323	1023	217
AV	Pelli	206	905	339
LE	Calzature	229	647	183
BA	Calzature	330	474	44
NA	Calzature	110	300	173
NA	Abbigliamento	109	265	143
IS	Abbigliamento	74	264	257
LE	Abbigliamento	98	245	150
BA	Macchinari	96	215	124
TE	Abbigliamento	64	198	209
BA	Tessili	80	159	99
BA	Abbigliamento	59	140	137
NA	Pelli	52	130	150
TE	Tessile	32	127	297
SS	Alimentari	61	124	103
LE	Tessili	58	120	107
BA	Pelli	64	112	75
TE	Mobili	28	111	296
NA	Tessile	46	105	128

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

<sup>(1)</sup>CERVED (1997), "Archivio Movimprese", Roma.

**Tavola 11.7 PRESENZE TURISTICHE TOTALI** (valori in migliaia e variazione percentuale)

	1996	var. sul 1995
Abruzzo	5557	4
Molise	464	7
Campania	17974	4
Puglia	7440	0
Basilicata	1096	22
Calabria	4798	6
Sicilia	10069	7
Sardegna	7561	2
Mezzogiorno	54932	4
Italia	289376	1

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

## 12 - LA STRATEGIA PER LO SVILUPPO E L'OCCUPAZIONE

Sviluppo sostenibile e creazione di occupazione sono le priorità economiche nazionali; al loro conseguimento è rivolta la politica economica del Governo. Come descritto nelle sezioni precedenti, l'equilibrio dei conti pubblici, il contenimento dell'inflazione e del livello dei tassi di interesse, la diminuzione della pressione fiscale, la rimodulazione della spesa pubblica da spesa corrente a spesa per investimenti, l'accelerazione del processo di liberalizzazione dei mercati e la continuazione del programma di privatizzazione sono il fondamento della passata e futura azione di Governo.

Questa linea di politica economica coinvolge e si riflette positivamente sull'attività dell'intero Paese, ma assume particolare urgenza nel Mezzogiorno, al cui sviluppo dovranno essere finalizzate una parte crescente delle risorse che a mano a mano si liberano con il risanamento della finanza pubblica. L'impegno del Governo a realizzare condizioni favorevoli alla crescita economica del Mezzogiorno è rinforzato dalla consapevolezza che proprio da quest'area è possibile ottenere un contributo determinante allo sviluppo di tutto il Paese.

Economie culturalmente e geograficamente vicine possono convergere nel tempo alla stessa configurazione di equilibrio in termini di capitale e prodotto pro-capite. Per contro, in presenza di rendimenti di scala crescenti, la libera circolazione del lavoro e del capitale può, a parità di altri fattori, determinare l'ulteriore impoverimento delle aree più deboli, a salari e rendimenti del capitale più bassi, a favore delle aree più forti.

Come descritto nel riquadro, negli anni '50 e '60 il tasso di crescita delle regioni meridionali è stato più alto di quello delle regioni del Centro Nord. Ma, a partire dalla seconda metà degli anni '70, il processo di convergenza tra Mezzogiorno e Centro Nord si è interrotto. La ripresa di questo processo è la sfida che l'intero Paese deve raccogliere e vincere nei prossimi anni. Di fronte alla accresciuta integrazione dei mercati, il Mezzogiorno può trovare nelle proprie risorse e con il contributo dell'intervento pubblico, i mezzi per creare le condizioni favorevoli di investimento, di profitto e di occupazione.

## LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO COME OPPORTUNITA' DI CRESCITA

L'evidenza empirica disponibile per diverse aree economiche omogenee, nelle quali cioè sia possibile ipotizzare conoscenze tecnologiche, dotazione di capitale umano, aspetti legislativi, istituzionali e culturali simili, mostra una decisa correlazione negativa tra il tasso di crescita di un paese ed il suo livello di ricchezza iniziale. L'ipotesi di convergenza è accettata da Barro e Sala y Martin (\*) sia per gli Stati degli Stati Uniti d'America (dove la velocità media di convergenza è pari all'1,7 per cento nel periodo 1880-1990) che per le prefetture giapponesi (2,7 per cento il tasso medio di convergenza tra il 1930 ed il 1990). Gli stessi autori, analizzando la convergenza riferita al campione composto da tutte le regioni europee, trovano che nel periodo 1950-1990 la velocità di aggiustamento è stata circa la stessa nei 5 maggiori paesi (Italia, Francia, Germania, Spagna e Regno Unito). In particolare, il valore del parametro stimato oscilla intorno al 2 per cento, risultando relativamente più alto in Germania (2,2 per cento) e Regno Unito (2,8 per cento) rispetto a Francia (1,2 per cento), Italia (1,5 per cento) e Spagna (1,8 per cento).

Per quello che riguarda l'Italia, l'analisi di Barro e Sala y Martin è stata ripetuta ed estesa da studi successivi che hanno utilizzato dati provinciali, invece che regionali. Essendo il numero delle province più elevato, ciò consente la replica dello studio su ulteriori sottocampioni che possono rivelarsi utili ad individuare caratteristiche territoriali importanti, anche se i dati utilizzati non sono valori ufficiali, ma solo delle stime o ricostruzioni. Su un arco di più di 40 anni (dagli anni '50 ai primi anni '90), si osserva che il ritardo di sviluppo del Mezzogiorno nei confronti del Centro Nord si è sensibilmente ridotto. In particolare, il PIL pro-capite nel Meridione è più che triplicato dal 1950 al 1990: nel 1952 il rapporto tra PIL pro-capite nel Sud e PIL pro-capite nel Centro Nord era pari al 42 per cento, mentre si collocava al 61 per cento nel 1992. Tuttavia il recupero è concentrato nella prima parte del periodo sotto esame. In particolare il rapporto PIL pro capite SUD - PIL pro capite Centro Nord è passato dal 54,5 per cento medio relativo al decennio 1950-60 a solo il 58,2 per cento nel 1980-90.

Fabiani e Pellegrini (\*\*), con l'utilizzo di dati panel invece che della metodologia cross-section, pur ottenendo un coefficiente di convergenza più elevato (circa il 3 per cento), mostrano come la convergenza non risulti affatto nel sottocampione che parte dagli anni '70.

Analogamente, lo studio di Cosci e Mattesini (\*\*\*) mostra come il periodo in cui si osserva più rapida convergenza tra le province italiane siano gli anni '60 (con tasso medio di convergenza pari a 2,4 per cento). Negli anni '80, invece, il processo di convergenza in Italia sembra interrompersi (\*\*\*\*). Questa conclusione non si applica alle province settentrionali, che continuano a convergere anche in questo periodo.

\* Barro R. e Sala y Martin S. (1995) "Economic growth", Mc Graw Hill.

\*\* Fabiani S. e Pellegrini G. (1997), "Convergenza e divergenza delle Province italiane", di prossima pubblicazione in *Contributi alla ricerca economica*, Banca d'Italia.

\*\*\* Cosci S. e Mattesini F. (1995), "Convergenza e crescita in Italia: un'analisi su dati provinciali", *Rivista di Politica Economica*.

\*\*\*\* Questo è confermato dall'analisi contenuta nel rapporto *Stime sul Mezzogiorno d'Europa* (1996). Se poniamo pari a 100 il PIL pro-capite nell'Europa del 1980 e nel 1994, si ottengono infatti i seguenti indicatori del PIL pro-capite nel SUD e nel Centro Nord: 1980, SUD 71, Centro Nord 119,7; 1994, SUD 71, Centro Nord 122,9. Questo mostra come il Centro Nord sia cresciuto più della media europea, contro un sostanziale mantenimento da parte del SUD delle condizioni di ritardo sulla media europea.

Il ruolo della politica  
dello sviluppo  
territoriale

I segnali di risveglio amministrativo, associativo e imprenditoriale in specifiche aree del territorio meridionale, pur se incoraggianti, non sono tali da far ritenere avviato il decollo dell'economia meridionale. Gli ostacoli allo sviluppo sociale ed economico accumulati nel passato limitano i progressi delle aree di punta, impediscono l'emersione e lo sviluppo di vaste aree di lavoro sommerso, frenano l'espansione degli investimenti produttivi. È qui che deve intervenire la politica di sviluppo territoriale. Si tratta di eliminare gli ostacoli che soffocano le capacità progettuali e imprenditoriali, proponendo nuove opportunità di impiego dei fattori immobili, del patrimonio naturale e storico - la terra, la posizione geografica, le condizioni ambientali, le tradizioni e i beni archeologici - e attraendo i fattori mobili, in particolare il capitale, con la prospettiva di ritorni competitivi.

Gli obiettivi

Gli impedimenti che si frappongono allo sviluppo riguardano principalmente cinque aree: la sicurezza, la concorrenza, il capitale sociale, le infrastrutture, la qualità dell'amministrazione pubblica.

Sicurezza e giustizia per le persone e per le imprese sono le precondizioni affinché le energie di lavoro e imprenditoriali non siano scoraggiate dalla pressione della criminalità organizzata o addirittura tentate di indirizzarsi verso impieghi ai confini dell'area criminale.

Concorrenza e mobilità sono necessarie nei mercati del prodotto, del lavoro e dei capitali: si tratta di eliminare barriere locali, amministrative ed economiche nei mercati dei beni e dei servizi, secondo le linee discusse nella Parte IV; di rimuovere vincoli e favorire condizioni contrattuali adeguate nel mercato del lavoro che consentano l'emersione delle sezioni non marginali del sommerso; di favorire l'accesso delle imprese locali al mercato dei capitali.

Il capitale sociale deve essere accresciuto assicurando fra gli altri l'effettiva universalità dell'istruzione obbligatoria, la cura dell'infanzia, l'offerta di servizi sanitari adeguati.

Quanto alle infrastrutture e al patrimonio locale, si tratta di diffondere la qualità delle reti che assicurino la circolazione delle persone, delle cose, delle risorse e dell'informazione; di tutelare e valorizzare l'ambiente naturale e il patrimonio storico, archeologico e artistico.

Infine la buona e trasparente amministrazione pubblica deve manifestarsi anche: nel decentramento e nella semplificazione delle procedure amministrative; nella qualità e celerità dei meccanismi di allocazione dei Fondi strutturali europei e dei corrispondenti Fondi nazionali; nella razionalizzazione del sistema di incentivi al capitale, al lavoro e alla ricerca scientifica; nella produzione di informazioni di qualità e pienamente fruibili dai cittadini sui risultati economici e sociali che accompagnano gli interventi pubblici, locali e centrali, nelle singole aree del territorio meridionale.

Pacchetti di  
intervento per area

Per il raggiungimento di questi obiettivi si dovrà procedere a due livelli, tra di loro strettamente coordinati. Un livello centrale, dove lo Stato si fa direttamente carico di dotare il territorio di una rete nazionale omogenea di infrastrutture e servizi adeguata allo sviluppo organico del sistema Paese: sicurezza, giustizia, istruzione e ricerca, reti di servizi di pubblica utilità. Un livello locale, dove si curino



iniziative specifiche per l'individuazione e valorizzazione delle risorse economiche ed imprenditoriali sulla base dei vantaggi comparati.

L'insieme di iniziative a livello centrale e locale verrà combinato in pacchetti di intervento da modulare secondo le esigenze specifiche delle aree interessate. La limitatezza delle risorse disponibili impone scelte strategiche importanti: sul contenuto di questi pacchetti, ma anche nella selezione delle aree geografiche e dei settori ai quali dare priorità d'intervento. A livello geografico le risorse dovranno essere prioritariamente destinate là dove si riesca rapidamente a generare nuova attività economica in grado di sostenere quella benefica sequenza produttiva tipica dei processi di sviluppo economico.

L'impulso a prescegliere particolari aree per indirizzarvi gli sforzi e le risorse può venire da più parti: dalle comunità sociali e imprenditoriali locali, dalle amministrazioni centrali, da imprese private e pubbliche, nazionali o estere. In ogni caso, la scelta dipenderà anche dall'effettivo impegno di risorse da parte dei soggetti coinvolti, amministrazioni locali e privati, e dalla loro disponibilità ad assumersi una parte dei rischi, economici e sociali, delle nuove iniziative.

L'entità dell'intervento complessivo necessario per raggiungere lo scopo di un vero decollo economico nel Mezzogiorno richiede l'impiego dell'intero sistema: occorre sperimentare forme di realizzazione che utilizzino, in modo integrato, le risorse pubbliche disponibili, i Fondi strutturali comunitari e il ricorso alla finanza di progetto. In particolare, il coinvolgimento dei privati nel cofinanziamento di parte delle infrastrutture produttive nel Mezzogiorno, in analogia con le esperienze positive di altri paesi europei, sarà un elemento indispensabile per garantire un flusso sufficiente di risorse, la tempestività delle realizzazioni nonché una selezione efficiente dei progetti. Il coinvolgimento dei capitali privati può essere agevolato da una politica di concessioni che affidi, mediante gara, la costruzione e la gestione delle opere per un periodo determinato, coadiuvato da una politica tariffaria adeguatamente incentivante.

Il ruolo dei capitali privati

## **L'INTERVENTO DELLO STATO PER LO SVILUPPO NEGLI ALTRI PAESI EUROPEI**

*In molti paesi europei i governi sono intervenuti per promuovere la crescita delle aree in ritardo di sviluppo. La Grecia, l'Irlanda, la Spagna, il Portogallo e, più recentemente, la Germania (per quanto riguarda i Länder orientali), sono stati i paesi che hanno utilizzato più attivamente varie misure di politica industriale.*

*Rispetto alle politiche tradizionali di aggiustamento macroeconomico, nell'ultimo decennio le linee di intervento promosse nei vari paesi hanno avuto alcune caratteristiche comuni, pur mantenendo una loro specificità paese per paese. Tra queste si possono sottolineare le seguenti.*

**1. Progressiva riduzione della partecipazione diretta nelle imprese da parte dello Stato:** dai primi anni novanta la tendenza dominante è stata quella della dismissione delle quote di maggioranza di imprese a largo controllo statale attraverso vari programmi di privatizzazioni.

2. **Piani pluriennali di intervento con ampia articolazione territoriale.** La Tavola propone un quadro dei principali interventi di politica industriale di Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna e Germania. Il cofinanziamento europeo è stato importante per sostenere gran parte dei progetti. Inoltre, si è andata profilando una generale specializzazione amministrativa in cui solo i progetti più grandi sono gestiti da agenzie titolari del piano, mentre i progetti di minore entità sono delegati ad entità locali e riguardano particolarmente l'aiuto alle piccole e medie imprese. A tal riguardo, si può ricordare la recente ristrutturazione dell'Industrial Development Agency (IDA) irlandese nel 1994: all'amministrazione centrale, a cui sono demandati i compiti di intervento più ampio, sono stati affiancati otto uffici regionali (Forbairt), cui compete l'assistenza alle piccole e medie imprese. In Portogallo, il Sistema de Incentivos Regionais (SIR) è stato dedicato al sostegno delle piccole e medie imprese per i loro progetti più contenuti (contributi a fondo perduto per investimenti fino a 80 milioni di escudi e contributo agli interessi per investimenti di maggiore entità), mentre la responsabilità per i progetti maggiori è stata mantenuta dal governo centrale dei piani di sviluppo.

3. **Attrazione di investimenti dall'estero,** a cui sono state talvolta dedicate specifiche misure di politica industriale. L'esempio più rilevante è ancora quello dell'Irlanda: l'IDA ha, in alcuni casi, contrattato direttamente con le imprese estere il tipo di intervento da attuare (tipicamente attuato attraverso la predisposizione di "pacchetti localizzativi"). Naturalmente, la localizzazione di imprese estere nel paese ha anche risentito fortemente delle politiche di aggiustamento macroeconomico e di incentivo fiscale. Oltre all'Irlanda, che rappresenta l'esempio più importante, anche Spagna e Portogallo hanno ampiamente beneficiato del miglioramento delle condizioni macroeconomiche degli anni novanta.

4. **Predisposizione di agenzie speciali.** Queste hanno curato la gestione dei fondi finanziari dedicati ai programmi di sviluppo e hanno coordinato l'attuazione delle politiche comunitarie (nell'ambito dei Quadri Comunitari di Sostegno). Le agenzie di maggior successo sono state costituite esternamente all'amministrazione. Di nuovo, l'IDA irlandese è l'esempio più rilevante, ma ad essa occorre aggiungere anche le strutture di supporto nate in Spagna, Portogallo e Grecia per migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione in relazione al cofinanziamento europeo e la capacità di assorbimento delle risorse comunitarie.

5. **Tendenza recente all'utilizzo di strumenti di intervento più discrezionali.** In particolare, confrontando le tipologie di intervento per strumenti utilizzati tra gli anni ottanta e gli anni novanta, si può notare una graduale diminuzione dell'utilizzo di strumenti automatici, come sgravi fiscali e/o trasferimenti diretti generalizzati, a favore di strumenti che implicano una maggiore discrezionalità dell'intervento (tra i quali la concessione di garanzie sui prestiti e/o di prestiti agevolati).

*Occorre sottolineare il diverso approccio, rispetto alle linee comuni sopra delineate, che ha caratterizzato l'intervento straordinario in Germania. Qui, la maggiore propulsione è stata l'ingente trasferimento netto di fondi dal governo federale ai Länder orientali. Tale trasferimento è stato pari, nel periodo 1990-94, a circa 500 miliardi di marchi. Ai fondi pubblici si è aggiunto un considerevole apporto di capitali privati (valutato in 110 miliardi di marchi nel solo 1994), a testimonianza della fiducia che anche il settore privato ha riposto nello sviluppo di quest'area.*

#### PRINCIPALI MISURE DI POLITICA INDUSTRIALE ADOTTATE IN ALCUNI PAESI EUROPEI

Germania	Grecia	Irlanda	Portogallo	Spagna
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diverse tipologie di sussidi agli investimenti, finalizzati alla creazione di nuovi posti di lavoro e all'incentivazione degli scambi interregionali.</li> <li>- Indennità speciali di deprezzamento per il rinnovo di capitali obsoleti.</li> <li>- Prestiti regionali attraverso il Piano di Ricostruzione (European Reconstruction Plan, ERP), soprattutto per la promozione delle PMI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Piano quinquennale (1993-1997) pre-staato dall'EOMMEX per l'assistenza alle PMI (114 miliardi di dracme).</li> <li>- Piano di sviluppo industriale, all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno (1994-1999) (4 miliardi di ECU).</li> <li>- Programma per il sostegno della ricerca e le tecnologie (1994-1999).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costituzione dell'IDA e sua successiva divisione in 8 uffici regionali.</li> <li>- Costituzione di un nuovo Centro di Servizi Finanziari Internazionali (IFSC).</li> <li>- Costituzione di una Agenzia di Promozione all'Export.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo Piano di Sviluppo Industriale (PEDIP, 1988) per la ristrutturazione dei settori in declino, e per promuovere l'innovazione e la formazione.</li> <li>- Secondo Piano, PEDIP2 (1994), coordinato da un apposito piano di politica regionale (Sistema de Incentivos Regionais, SIR): specializzazione funzionale dell'intervento (al PEDIP2 i grandi progetti, al SIR gli interventi di entità minore).</li> <li>- Misure per l'internazionalizzazione delle imprese portoghesi (2,4 milioni di ECU nel 1993) e di promozione dell'export (circa 274.000 ECU nel 1993) attraverso l'Istituto per gli Investimenti, il Commercio e il Turismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Due piani di Azione Tecnologica Industriale: PAT1 (1991-1994), di 58 miliardi di pesetas, per l'automazione e lo sviluppo dell'industria elettronica; PAT2 (1994-1996), di circa 180 miliardi di pesetas.</li> <li>- Due piani nazionali per la Qualità Industriale (1991-1997).</li> <li>- Piano per lo sviluppo dell'industria aerospaziale (1993-1998), di circa 20 miliardi di pesetas.</li> </ul>

### 13 - GLI INTERVENTI SUL TESSUTO CIVILE

#### 13.1 Sicurezza e Amministrazione della giustizia

Il legame tra criminalità e crescita economica, soprattutto nelle regioni economicamente più arretrate, dove si riscontrano le forme più estreme e più organizzate di impresa criminale, ha portato in Italia alla penetrazione dell'economia illegale nel tessuto produttivo sano, con un effetto depressivo e distorsivo degli investimenti produttivi.

La sicurezza del territorio

La criminalità organizzata costituisce un "soggetto di prelievo parallelo", titolare di un proprio sistema impositivo, che tende a colpire i soggetti economici sostituendo imprenditoria sana con imprenditoria criminale. L'esistenza di un sistema impositivo mafioso sul sistema produttivo si traduce in un carico fiscale più elevato per la collettività nazionale e nella compressione delle risorse disponibili per le imprese, indotte a loro volta a comportamenti elusivi nei confronti dell'Amministrazione Pubblica. Un'ulteriore penalizzazione per il bilancio pubblico deriva dalle varie forme di indennizzo erogate dallo Stato alle imprese danneggiate dalla criminalità organizzata.

Gli effetti delle infiltrazioni malavitose sono, quindi, quelli di scoraggiare in modo diretto e indiretto l'investimento; di ridurre sia il livello del reddito disponibile, del consumo e del risparmio, sia la dimensione complessiva del bilancio fiscale attraverso il restringimento della base imponibile; e infine di indurre alla delocalizzazione dell'attività delle imprese.

Gli obiettivi del  
Governo

Le misure di sicurezza e di prevenzione devono garantire alle imprese del Meridione quella parità di condizioni e di libertà operativa che permetta loro di competere sui mercati europei. Questa azione andrà inquadrata nella politica più complessiva che il Governo intende sviluppare per soddisfare il bisogno di sicurezza sempre più fortemente avvertito dai cittadini e gli impegni assunti in sede europea. A tal fine si perseguirà:

- il massimo sforzo di razionalizzazione nell'impiego delle risorse assegnate alle forze di polizia;
- una nuova e più ampia visione delle politiche di sicurezza urbana;
- progetti mirati di protezione degli investimenti e delle imprese nelle aree di più celere sviluppo del Mezzogiorno;
- l'attuazione della nuova disciplina dell'immigrazione, nonché dell'asilo e della protezione umanitaria;
- il rafforzamento del controllo delle frontiere italiane dopo "Schengen";
- un'articolazione efficiente e un adeguato potenziamento degli interventi di protezione civile;
- un maggiore controllo ed una più forte azione di repressione del contrabbando, anche attraverso modifiche della normativa vigente.

Le modalità di  
intervento

Il programma di prevenzione e sicurezza pubblica sarà realizzato attraverso una serie di progetti "pilota", che potranno successivamente trovare applicazione su più larga scala. Esso si svilupperà lungo tre direttrici, diverse ma complementari: controllo del territorio, con particolare riguardo alle aree industriali e alle infrastrutture produttive di primaria importanza; interventi per *l'intelligence*, l'informazione e il monitoraggio del territorio, da realizzare attraverso l'applicazione di strumenti e tecnologie di avanguardia; progetti *ad hoc* per la diffusione della cultura della legalità e per il contrasto del degrado sociale.

Il controllo del  
territorio

Sarà preliminarmente operata un'attenta selezione delle aree-pilota ove si dovrà realizzare un sistema di sicurezza più specifico ed intenso. Per quel che riguarda l'ordinaria attività dispiegata dalle forze di polizia, essa va rafforzata non attraverso un generalizzato aumento dei contingenti di polizia, ma tramite un consistente spostamento di forze da compiti amministrativi a compiti di controllo del territorio ed una più appropriata distribuzione dei presidi.

L'attuazione di una nuova filosofia operativa, imperniata sul superamento di duplicazioni e sprechi, sulla specializzazione del personale, sull'adozione di tecnologie più avanzate e sullo sviluppo di attività di *intelligence*, potrà consentire non solo di non sguarnire altri contesti territoriali ove si registra una crescente domanda di sicurezza (le aree di confine marittimo, i centri urbani del Nord e del Nord-Est, ecc.) ma soprattutto di avviare un progressivo ritorno alla normalità nelle regioni del Mezzogiorno. In tale ottica, saranno garantite risorse adeguate per investimenti, oltre quelle già previste fino al 2000, per il "potenziamento straordinario" delle forze di polizia.

Informazione e monitoraggio

La pervasività e la diffusione che i fenomeni criminali tendono a conseguire nel tessuto sociale, soprattutto in alcune aree, richiedono un'azione orientata a rendere consapevole e partecipe la popolazione e le forze sociali. Da qui una strategia, di medio periodo, volta alla crescente diffusione di una "cultura della legalità" che nasca non da astratte enunciazioni di principi, ma da reali convenienze per la popolazione residente e soprattutto per i giovani.

La cultura della legalità

In tale contesto, assume rilevanza strategica il progetto operativo del Ministero dell'Interno, cofinanziato, nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 1994-99, con i Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale, per un valore complessivo di 90,352 MECU, denominato "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno" ed approvato il 3 marzo scorso dalla Commissione Europea. Il Programma individua prioritariamente la necessità di rafforzare la prevenzione e la sicurezza per le infrastrutture di trasporto, con riferimento ad uno degli assi viari di importanza strategica della rete stradale meridionale: l'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

Il progetto sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno

Con l'ausilio di strumenti d'alta tecnologia le forze di polizia potranno elevare i livelli di controllo di una serie di aree ad alta intensità di localizzazione produttiva, individuate in stretta collaborazione con le Associazioni industriali ed imprenditoriali sia territoriali che nazionali. E', inoltre, già previsto l'inserimento nei Patti territoriali e nei Contratti d'area relativi al Mezzogiorno di clausole di legalità e di moduli di sicurezza.

E' allo studio un secondo progetto sicurezza per lo sviluppo rivolto alle aree metropolitane del Mezzogiorno, a cominciare da Napoli, e sono in via di definizione intese con la Regione Puglia per l'attuazione dei programmi INTERREG II rivolti alla sicurezza delle frontiere marittime con l'Albania e la Grecia. Parallelamente, continuerà l'azione volta a rendere più sicure le frontiere, contrastando l'immigrazione clandestina e lo sfruttamento criminale dei flussi migratori, in linea con gli accordi di Schengen, con la nuova disciplina dell'immigrazione e delle condizioni dello straniero, recentemente approvata dal Parlamento, e con la Convenzione di Dublino relativa alla politica di asilo.

Gli altri interventi

L'impegno del Governo per l'amministrazione della giustizia nel Mezzogiorno muove dalla consapevolezza della importanza che una regolare e tempestiva risposta giudiziaria assume sia sul piano delle relazioni civili, sia su quello dello sviluppo economico.

L'amministrazione della giustizia

Il Governo intende procedere ad un'opera di riorganizzazione del sistema giudiziario - nell'ottica di un impegno nazionale, ma con particolare attenzione alle esigenze del Mezzogiorno - che, in concomitanza con l'introduzione del Giudice unico di prima istanza e con le connesse modifiche dell'assetto territoriale degli uf-

fici giudiziari, ne promuova una maggiore efficienza. Si muoverà dalla revisione delle piante organiche, volta a rafforzare gli uffici che ne hanno necessità utilizzando risorse di altri uffici meno oberati, e da una azione di riqualificazione del personale amministrativo chiamato a sostenere il peso della riforma, il tutto accompagnato da un riassetto della struttura edilizia anche attraverso gli Enti locali.

Tali impegni interesseranno sia il settore penale che quello civile. Quanto a quest'ultimo la prossima attivazione delle Sezioni stralcio con la nomina dei Giudici aggregati rafforzerà il ruolo della giustizia ordinaria nel creare quell'ambiente di sicurezza dei rapporti giuridici che lo Stato deve garantire.

Continuerà l'intervento dello Stato volto a migliorare la dotazione degli uffici giudiziari, soprattutto in Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, fornendoli di strutture moderne ed adeguate quali, non ultimo, il sistema di multivideoconferenze.

### **13.2 Istruzione, formazione e ricerca scientifica**

Le politiche per lo sviluppo e per l'occupazione richiedono un crescente investimento in capitale umano, allargando il numero di persone dotate di una formazione qualificata e flessibile, paragonabile a quella dei maggiori paesi industrializzati, nei quali ricerca, innovazione e qualità della forza lavoro costituiscono i principali punti di forza del sistema produttivo.

In tale prospettiva il Governo intende assolvere gli impegni assunti, anche di natura finanziaria, volti ad attivare le politiche dell'istruzione e della formazione, come definite negli Accordi sottoscritti il 10.12.1997 con le tre Confederazioni sindacali.

#### **13.2.1 L'istruzione e la formazione**

Il sistema formativo italiano non ha conosciuto interventi di portata generale dall'unificazione della scuola media nel 1963. Le conoscenze possedute e trasmesse dal corpo insegnante sono divenute poco attuali e il livello delle strutture si è deteriorato. Le conseguenze più immediatamente visibili di questo indebolimento sono, come è noto:

- un numero di diplomati che non raggiunge il 60 per cento di quanti iniziano il percorso scolastico (a fronte di una percentuale dei nostri *partner* che oscilla fra l'80 e il 100 per cento);
- un livello insoddisfacente di integrazione tra sistema scolastico e sistema della formazione professionale, che negli altri paesi coinvolge una quota consistente di popolazione giovanile, mentre in Italia ha un peso quantitativamente irrilevante;
- l'assenza di un sistema di formazione superiore non universitario, oggi indispensabile soprattutto per quei settori che richiedono conoscenze flessibili e polifunzionali, che invece negli altri paesi europei assorbe quasi metà dei diplomati che proseguono gli studi;
- la marginalità della cultura scientifica e tecnologica, ben evidenziata da recenti rilevazioni internazionali oltre che dalla diminuzione relativa degli investimenti per la ricerca in questi settori.

Le misure fin qui attuate o proposte dal Governo intendono recuperare questi ritardi attraverso un insieme di interventi diversi, coordinati e coerenti.

Il processo di risanamento e di razionalizzazione della spesa che ha interessato il comparto dell'istruzione negli ultimi anni, realizzato attraverso la riduzione del

personale, la riorganizzazione della rete scolastica e un più efficace utilizzo del personale dirigente e docente, consente di indirizzare in misura crescente le risorse al sostegno dei processi di riforma e alle spese per investimenti secondo criteri di efficienza, riequilibrando il rapporto fra spese correnti e investimenti e ponendo fine a situazioni di dispersione delle risorse.

Il ridisegno del sistema dell'istruzione e della formazione intrapreso dal Governo è uno strumento privilegiato per conseguire obiettivi di inclusione sociale, di eguaglianza delle opportunità, di investimento infrastrutturale nelle regioni meridionali. Gli obiettivi strategici dei processi di riforma in corso, secondo quanto previsto nel disegno di legge sul riordino dei cicli scolastici, sono:

Gli obiettivi strategici

- un consistente aumento della scolarità, fino a raggiungere l'obiettivo del diploma per tutti, con una progressiva riduzione degli abbandoni e degli insuccessi;
- la riqualificazione del percorso di studi e l'ancoraggio del diploma a livelli di conoscenze e competenze internazionalmente riconosciuti e comparabili;
- l'integrazione tra scuola, lavoro e formazione professionale e l'educazione permanente.

Le priorità

Tali obiettivi si articolano in alcune priorità, che in parte costituiscono l'attuazione di provvedimenti adottati e in parte richiederanno l'adozione di provvedimenti nuovi, che in larga misura - ove siano necessari provvedimenti legislativi - sono già sottoposti all'esame del Parlamento:

- elevamento dell'obbligo scolastico a 10 anni e intensificazione delle politiche contro la dispersione e per l'orientamento e il successo formativo - con particolare riferimento al Nordest e al Mezzogiorno - volte ad innalzare rapidamente almeno all'80 per cento il numero dei diplomati in rapporto alla corrispondente classe di età;
- sviluppo dell'autonomia scolastica e delle offerte formative integrative e aggiuntive, e del sistema nazionale di valutazione e di certificazione;
- estensione e sviluppo della formazione superiore non universitaria e della formazione tecnica superiore, della formazione per l'apprendistato e dell'educazione degli adulti;
- integrazione tra sistema di istruzione e sistema della formazione professionale a sostegno delle politiche attive del lavoro - secondo l'impegno assunto dal Governo con l'accordo firmato il 10 dicembre 1997 con le organizzazioni sindacali confederali - anche attraverso percorsi comuni istruzione-formazione professionale, estensione degli *stage* e delle occasioni di incontro della scuola con il mondo del lavoro;

Il perseguimento di tali obiettivi richiede di puntare prioritariamente:

- sul sostegno dei processi di innovazione già in corso volti a potenziare l'offerta formativa e le dotazioni didattiche delle scuole;
- sull'attivazione, in collaborazione con le Regioni e gli enti locali, di politiche per il diritto allo studio, anche attraverso interventi sulle spese per i libri di testo e il sostegno delle famiglie degli alunni, con particolare riferimento alle realtà meridionali;
- sull'adeguamento e la riqualificazione delle strutture scolastiche, particolarmente nel Mezzogiorno;
- sulla formazione, aggiornamento e riqualificazione del personale docente.

### 13.2.2 L'Università e la ricerca scientifica

L'alta formazione e la ricerca sono fattori decisivi per lo sviluppo della competitività del nostro paese e per la sua capacità di esercitare un ruolo non subalterno nel processo di integrazione europea. Questa consapevolezza ha condotto nel 1997 all'avvio del processo di riforma sia dell'università che della ricerca.

Gli obiettivi  
prioritari

Tra gli obiettivi di fondo della riforma in corso del sistema universitario risultano prioritari:

- la riqualificazione dell'offerta didattica attraverso: la piena operatività del nuovo sistema di reclutamento scientifico dei docenti; l'avvio dell'autonomia didattica degli atenei; la riduzione della durata effettiva degli studi universitari. L'obiettivo è ridurre il numero di abbandoni e consentire l'ingresso di giovani laureati e diplomati nel mercato del lavoro nazionale e internazionale in età più giovane rispetto a quanto avviene oggi;
- la riduzione della disoccupazione intellettuale proseguendo la sperimentazione, avviata nell'anno in corso, dell'utilizzo di prestazioni lavorative a termine, di assegni per collaborazione di ricerca, di distacco temporaneo di ricercatori, tecnologi e tecnici di ricerca presso le piccole e medie imprese (PMI);
- la crescita degli investimenti in edilizia universitaria che oltre a migliorare le condizioni di vita e di lavoro degli Atenei, producono un effetto di volano e di crescita di attività terziarie;
- il potenziamento degli interventi a favore del diritto allo studio, anche per i corsi post-laurea e della ricerca scientifica.

Lo sforzo del sistema Università-Ricerca per il Mezzogiorno ha già comportato, nel 1998, un notevole impegno di risorse per migliorare, riqualificare e internazionalizzare il sistema scientifico meridionale, con il potenziamento delle sedi di ricerca e l'avvio dei Parchi Scientifici e Tecnologici del Mezzogiorno.

A seguito della delega concessa, nell'ambito della legge 59 del 1997 per il riordino del complessivo sistema nazionale della ricerca, nel febbraio 1998 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo recante "Norme per la programmazione, il coordinamento e la valutazione della ricerca scientifica e tecnologica". Tale riforma comporta lo sviluppo dei seguenti obiettivi programmatici:

- l'incremento e la razionalizzazione delle risorse assegnate alla ricerca e alla innovazione tecnologica, al fine di convergere gradualmente verso la media europea del 2 per cento del rapporto di spesa in RST e PIL;
- l'individuazione di uno strumento finanziario specifico per interventi di ricerca di interesse strategico nazionale;
- l'incentivazione ed il sostegno della ricerca e dell'innovazione tecnologica nelle imprese, in particolare nelle piccole e medie, promuovendo servizi tecnologicamente avanzati presso le PMI, facilitando il loro accesso ai fondi per la ricerca e favorendo l'inserimento di ricercatori in modo da porre le imprese in condizione di utilizzare l'esperienza dei giovani qualificati. A ciò contribuirà una riforma delle modalità di funzionamento del Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) e del Fondo speciale per la ricerca applicata (FRA);
- la riqualificazione, anche attraverso strumenti di mobilità e di incentivazione, del personale già impiegato nel sistema ricerca.



### 13.3 Il sistema di *Welfare*

Come veniva sottolineato nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria dello scorso anno, in tutti i paesi europei, tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, si sono manifestate molteplici difficoltà per gli istituti della cittadinanza sociale: precarietà degli equilibri finanziari; incoerenza con i mutamenti del mercato del lavoro e le innovazioni nei processi produttivi; inadeguatezza in relazione all'intensa transizione demografica in corso; iniquità sul piano intragenerazionale ed intergenerazionale; inefficienza ed inefficacia rispetto alla varietà ed alla variabilità delle domande dei cittadini.

In Italia i problemi richiamati sono stati affrontati in un complesso processo di riforma avviato, a tutto campo, sin dal 1992: dai regimi pensionistici obbligatori e complementari alla sanità; dalla regolazione del mercato del lavoro alla formazione, dall'assistenza alla formazione professionale e all'istruzione. In tale contesto, i provvedimenti contenuti nel "collegato" alla Legge Finanziaria per il 1998 hanno costituito un'ulteriore, rilevante, tappa nel cammino dell'innovazione del *welfare state*. Il percorso, tuttavia, non è ancora completato. In particolare, vi sono quattro capitoli sui quali si intende intervenire: I) gli strumenti di sostegno al reddito per i lavoratori disoccupati o in cerca di prima occupazione; II) la previdenza complementare; III) gli interventi per le pari opportunità tra uomini e donne; IV) gli interventi assistenziali ed a sostegno delle famiglie.

Gli interventi di riforma degli strumenti di sostegno al reddito si inscrivono nel quadro del completamento del ridisegno delle politiche attive del lavoro, con particolare riferimento alla formazione. Gli strumenti di sostegno al reddito vanno ridefiniti allo scopo di: I) incrementarne l'efficacia in termini di reinserimento dei lavoratori nel circuito produttivo; II) universalizzarne le potenzialità di applicazione all'intera platea delle forze di lavoro; III) minimizzare la durata del periodo di inattività favorendo la mobilità dei lavoratori ed innalzando l'efficienza del mercato del lavoro.

Innanzitutto, si tratta di definire le condizioni per innescare un circuito virtuoso tra istituti di sostegno al reddito, interventi di riqualificazione del lavoratore, incentivi fiscali e contributivi selettivi, dedicati alle imprese coinvolte nel piano di reinserimento lavorativo. Al fine di alimentare il circuito descritto si deve provvedere a completare il processo di decentramento amministrativo dei servizi per il lavoro, ad incrementare l'efficacia delle istituzioni dedicate a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, ad ampliare per tali funzioni gli spazi, regolamentati e controllati, per gli interventi di agenzie private.

Inoltre, si tratta di razionalizzare l'insieme degli strumenti esistenti e di introdurre misure in grado di offrire risposte anche al crescente numero di coloro che sono esclusi o solo parzialmente coinvolti. In primo luogo, si intende intervenire sugli istituti di carattere assicurativo al fine di: i) promuovere gradualmente condizioni di uniformità nelle misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione temporanea; ii) riformare ed ampliare gli interventi in caso di eccedenze strutturali, introducendo soluzioni adeguate anche alle esigenze della variegata realtà delle piccole e medie imprese. In secondo luogo, si vuole introdurre, anche allo scopo di razionalizzare il quadro degli strumenti esistenti, un istituto - alternativo ai due precedenti - *means tested*, alimentato dalla fiscalità generale, finalizzato all'inseri-

Il processo di riforma

Gli strumenti di sostegno al reddito

Linee di intervento

mento lavorativo delle persone in cerca di occupazione e dei disoccupati di lunga durata provenienti sia dall'ambito del lavoro dipendente che indipendente. In particolare, la disoccupazione di lunga durata viene assunta come priorità da contrastare, da un lato con misure macroeconomiche di sostegno alla domanda di occupazione, dall'altro con interventi di carattere microeconomico, centrati sulla riqualificazione professionale e sull'incentivazione delle imprese e dei lavoratori all'attivazione di rapporti di lavoro, anche temporanei. Nuove misure potranno essere messe allo studio come per esempio esperimenti di riduzione temporanea del costo del lavoro ottenuti dotando il disoccupato di un sussidio, sotto forma di *voucher* o *bonus*, da utilizzare in una impresa che ne acquisisca il lavoro.

In merito al tema della previdenza complementare si registrano difficoltà sul terreno dell'accumulazione di risorse da parte dei fondi pensione. Per ovviare a tali difficoltà, si può predisporre - d'intesa con le parti sociali - un insieme di misure finalizzate ad accelerare lo sviluppo della previdenza complementare e ad incentivare l'allocatione del risparmio delle famiglie ai Fondi Pensione.

Le pari opportunità

In merito alle misure per il conseguimento di pari opportunità tra uomini e donne, il Governo si impegna a portare avanti il processo avviato con l'approvazione della legge sui congedi parentali. In particolare, l'impegno punterà a favorire la conciliazione tra lavoro e vita familiare mediante una serie di interventi coordinati quali: i) il completamento dell'*iter* legislativo del provvedimento sul lavoro notturno; ii) la promozione della piena applicazione della legge n. 125 del 1991 in tema di azioni positive; iii) il sostegno ad azioni volte alla riforma delle normative di regolazione dei tempi delle città; iv) l'incentivazione della realizzazione di servizi per l'infanzia.

L'assistenza

Infine, aspetto non meno rilevante dei precedenti, per il capitolo delle politiche dell'assistenza si intende completare quanto avviato lo scorso anno in modo da completare quanto contenuto negli accordi siglati con le parti sociali, attraverso l'approvazione della legge-quadro sull'assistenza. L'emanazione di un quadro disciplinare coordinato è necessaria per intervenire in modo sistematico ed efficace nei confronti delle famiglie e dei minori in condizioni di difficoltà economica e sociale; per affrontare i problemi, connessi con l'allungamento della vita, del crescente numero di cittadini non autosufficienti; per consolidare la sperimentazione del "reddito minimo di inserimento". La ridefinizione del contesto normativo si muoverà in direzione di: I) attribuire le funzioni di programmazione, di monitoraggio e di intervento alle Regioni, alle Provincie, ai Comuni nel quadro di indirizzi strategici concordati con i Ministeri competenti; II) coinvolgere i soggetti del terzo settore (*no profit*) in un quadro di regole finalizzato a garantire efficienza e qualità dei servizi; III) potenziare i servizi alla persona, a complemento e in alternativa ai trasferimenti monetari; IV) dare centralità agli obiettivi di integrazione/reintegrazione nella sfera sociale e produttiva; V) razionalizzare le misure di sostegno al reddito e di contrasto alla povertà VI) proseguire le politiche a sostegno delle famiglie.

La politica sociale della casa

Un moderno sistema di promozione sociale non può prescindere dall'intervenire su un mercato, quello delle abitazioni, nel quale i cittadini soddisfano uno dei loro bisogni primari.

Per la fascia più debole delle famiglie che non dispongono di abitazione propria il Governo intende confermare il ruolo strategico del patrimonio abitativo pubblico; per le famiglie che, pur trovandosi nelle condizioni per averne titolo, non possano accedere agli alloggi pubblici per mancanza degli stessi, si intende provvede-

re, per il periodo nel quale questa carenza di offerta permane, con misure finanziarie a carattere compensativo.

Nel settore sanitario, le iniziative intraprese sono volte a favorire l'ammodernamento delle tecnologie, il rilancio della ricerca, la riduzione dei divari fra Nord e Sud del Paese nell'offerta di servizi, la realizzazione di interventi per la sicurezza delle strutture sanitarie e la messa a norma degli impianti e delle attrezzature, soprattutto nelle grandi città.

La sanità

Inoltre, a fronte della crescente esigenza di ammodernamento dell'offerta di prestazioni sanitarie, è prevista la realizzazione di progetti innovativi, in particolare nei servizi residenziali e domiciliari ai non autosufficienti (anziani e non), ai malati cronici e ai malati terminali. E' indispensabile promuovere in questo settore una politica nazionale e politiche regionali volte a sviluppare servizi innovativi, a costi contenuti, che coinvolgano direttamente gli enti locali, il volontariato e le famiglie e che prevedano forme di co-finanziamento.

L'introduzione di un regime di rapporto di lavoro esclusivo per il personale della dirigenza sanitaria del Servizio sanitario nazionale, mira a favorire il rafforzamento del servizio pubblico e la qualificazione dell'offerta, e come tale richiederà destinazione di adeguate risorse.

Il percorso di razionalizzazione della spesa, avviato con il riordino del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), potrà essere rafforzato attraverso l'adeguamento del sistema dei controlli, il completamento del processo di aziendalizzazione in tutte le realtà sanitarie, la realizzazione operativa dell'istituto dell'accreditamento in tutto il SSN, l'introduzione dei percorsi diagnostico - terapeutici, il completamento del processo di revisione del sistema di remunerazione dei soggetti pubblici e privati produttori di prestazioni sanitarie, la revisione dei nomenclatori tariffari, l'introduzione di nuove modalità di acquisizione e distribuzione di alcune tipologie di beni e servizi.

#### 13.4 Tutela dell'ambiente

Gli impegni internazionali ed europei, in particolare quelli derivanti dal Protocollo di Kyoto, ed il completamento delle azioni di risanamento ambientale già avviate possono rappresentare un'occasione di crescita in efficienza e di innovazione industriale e tecnologica. Le linee di intervento possono essere sviluppate secondo sei direttrici principali:

- l'attuazione degli impegni assunti alla Conferenza di Kyoto per la prevenzione dei cambiamenti climatici attraverso le riduzioni di gas-serra, la promozione dell'efficienza energetica e lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l'incentivazione di prodotti e cicli industriali a basso consumo energetico e a basse emissioni di CO<sub>2</sub>, la riduzione delle emissioni nel settore dei trasporti nelle grandi aree urbane, anche attraverso misure di fiscalità ecologica, sostitutive di altre forme di prelievo;

- l'adeguamento del sistema di depurazione delle acque ai parametri europei, in particolare nel Mezzogiorno;

- l'attuazione della riforma del settore della gestione dei rifiuti, con particolare riferimento al riciclaggio ed al recupero energetico dei rifiuti urbani;

- il completamento delle bonifiche dei siti e delle aree industriali più degradate, già avviate o individuate;

- lo sviluppo del sistema delle aree naturali protette terrestri e marine e la loro valorizzazione ai fini dello sviluppo occupazionale delle aree marginali interne e montane;

- il sostegno di investimenti ambientali privati attraverso incentivi economici che ne favoriscano l'attivazione.

### 13.5 Beni e attività culturali

Il settore dei beni e delle attività culturali ha un ruolo insostituibile nell'evoluzione degli *standard* di vita individuali e collettivi, nell'accrescimento del capitale umano, nel miglioramento della qualità del territorio e dell'ambiente. La crescita delle produzioni e dei consumi culturali in un vasto insieme di attività (libro e lettura, teatro, musica, danza, cinema, arti visive) è un obiettivo che deve essere sostenuto dall'azione pubblica, così come la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la gestione del patrimonio culturale e storico-artistico del Paese, all'interno di un assetto legislativo, amministrativo e finanziario rinnovato, coerente ed efficace.

L'azione di direzione politico-amministrativa si è mossa lungo quattro assi fondamentali:

- Semplificazione amministrativa e nuove forme di gestione
  - Ampliamento della accessibilità del patrimonio culturale
  - Potenziamento delle risorse finanziarie
  - Partnership tra pubblico e privato
- lo snellimento delle regolamentazioni e l'introduzione di forme innovative di gestione per gli enti, le istituzioni e le strutture operanti nel settore: la trasformazione in Fondazioni degli enti lirici, la trasformazione in soggetto di diritto privato della Biennale di Venezia;
  - il miglioramento delle condizioni di accessibilità del patrimonio e delle attività culturali, con l'obiettivo di renderne massima la fruizione da parte dei cittadini italiani e dei turisti stranieri: l'apertura o la riapertura di sedi museali; l'ampliamento di sedi esistenti; il prolungamento degli orari di apertura dei musei;
  - l'acquisizione di nuove risorse finanziarie: l'utilizzo per i Beni culturali di una quota del gettito erariale aggiuntivo derivante dall'estrazione infrasettimanale del Lotto; l'avvio della misura 1.5 del Programma Operativo Turismo (FESR), che finanzia progetti per il miglioramento dei servizi di accoglienza e di fruizione turistica dei musei, monumenti e aree archeologiche del Mezzogiorno; il finanziamento CIPE del 18.12.1996 per progetti di valorizzazione del patrimonio culturale nelle aree depresse; la contrazione di mutui per un programma straordinario di potenziamento degli impianti di prevenzione e di sicurezza a tutela del patrimonio; il rafforzamento dell'azione di sostegno delle Biblioteche e degli Archivi;
  - la promozione della *partnership* fra pubblico e privato e l'introduzione di nuove modalità organizzative e gestionali nel settore dei beni culturali: l'apertura del mercato per la fornitura dei servizi aggiuntivi nei musei, monumenti e aree archeologiche statali; l'introduzione del meccanismo di "adozione" dei monumenti da parte dei privati, con contestuale regolazione dei diritti di sfruttamento dell'immagine; il varo di un programma per la didattica dei beni culturali.

Beni Culturali e lo sviluppo del Mezzogiorno

Per quanto riguarda il contributo ai processi di sviluppo economico e sociale, il settore dei beni culturali offre numerose opportunità per l'attuazione di progetti aventi la triplice finalità dell'arricchimento del capitale umano, del sostegno allo sviluppo endogeno e dell'aiuto all'occupazione. Nelle regioni dell'Obiettivo 1, in particolare, il patrimonio culturale, accanto alla fondamentale valenza di risorsa turistica, consente interventi mirati a perseguire due altri importanti obiettivi delle politiche di sviluppo urbano e regionale: (a) la rivitalizzazione di porzioni pregiate dei centri storici; (b) l'aumento della qualità e della quantità dell'offerta di una serie di servizi, di mercato e non di mercato, nel settore culturale (biblioteche, musei, archivi, teatri, ecc.) e in altri settori dell'economia (artigianato, edilizia specializzata, pubblici esercizi, ricettività alberghiera, ecc.), che rappresentano una delle chiavi per lo sviluppo sostenibile dei sistemi urbani del Mezzogiorno.

## 14 - INTERVENTI SULLE INFRASTRUTTURE

Il riequilibrio territoriale richiede l'adozione di una pluralità di interventi infrastrutturali coerenti con l'obiettivo di consolidare la competitività delle aree e dei distretti locali, soprattutto laddove si è già manifestata la volontà e la capacità di sviluppo endogeno. Tale politica dovrà articolarsi su due livelli. Un primo livello si identifica nella predisposizione di programmi di riqualificazione e sviluppo infrastrutturale da porre in relazione con i Patti territoriali e i Contratti d'area relativi ai fuochi di sviluppo che si vogliono sostenere in via prioritaria.

Le priorità di intervento infrastrutturale

Un secondo livello invece si identifica nella definizione di interventi di rete grande scala, tesi a rafforzare la competitività dell'intero Mezzogiorno. Una ricognizione delle necessità di intervento nei settori del trasporto stradale, delle reti idriche, delle città, della difesa del suolo, dell'energia, dell'informatica e delle telecomunicazioni, pone in evidenza rilevanti carenze infrastrutturali che vanno colmate con rapidità. Un programma di interventi di tale entità non può essere finanziato integralmente a carico del bilancio dello Stato.

Appare dunque necessario ricorrere a forme di realizzazione che sfruttino le risorse pubbliche disponibili, il cofinanziamento europeo, il ricorso alla finanza di progetto in modo integrato con i privati, così da consentire l'utilizzo contestuale dei diversi canali di finanziamento.

### 14.1 Strutture logistiche: rete viaria, ferroviaria e portuale

Il nuovo orientamento dei traffici mondiali ha attribuito al Mediterraneo una nuova centralità. Conseguentemente il Mezzogiorno non è più un'area marginale, ma può legittimamente aspirare, come dimostra l'esperienza di Gioia Tauro, al ruolo strategico di porta europea per i traffici con i paesi del *far east*, del medio oriente e del Nord Africa. Questa vocazione richiede l'individuazione dei varchi di accesso - portuali e aeroportuali - e delle reti di connessione con l'area continentale.

L'attività di ammodernamento della rete viaria nel Mezzogiorno, che nel 1997 ha registrato una rilevante ripresa grazie all'avvio delle grandi opere stradali ricadenti nell'ambito degli interventi sostenuti dal QCS 1994-99 - lungo le autostrade Salerno-Reggio Calabria e Messina-Palermo, l'itinerario Cagliari-Sassari, gli itinerari Bari-Otranto e Brindisi-Lamezia Terme - nei prossimi anni proseguirà nell'ambito di una gerarchia di priorità di interventi cui fare riferimento nella programmazione futura.

Lo sviluppo di ammodernamento della rete viaria

Gli investimenti più urgenti individuati per il Mezzogiorno richiedono risorse per oltre 15.000 miliardi. Sebbene una parte di essi sia già stata finanziata, la distanza tra fabbisogno e finanziamento rimane tuttavia notevole e non colmabile con il solo intervento finanziario pubblico. In tale contesto è necessario rivedere le modalità di finanziamento delle grandi opere infrastrutturali a cominciare da quelle stradali, introducendo forme appropriate di tariffazione nei casi caratterizzati da concessioni della gestione a privati, e sperimentando forme di *partnership* pubblico-privata.

Dopo il successo di Gioia Tauro e lo sviluppo degli scali di Napoli e Salerno, altri operatori internazionali hanno deciso di investire a Cagliari e Taranto. Ciò con-

Porti

- sente di individuare una prima importante rete di porti meridionali, sia per l'attività di *transshipment*, che per i servizi alle imprese locali.
- Aeroporti** Anche gli aeroporti meridionali, nonostante carenze infrastrutturali, hanno segnato forti incrementi di traffico. La loro potenzialità è testimoniata dall'interesse manifestato dalla *British Airport Authority* che investirà consistenti risorse nella gestione dell'aeroporto di Napoli Capodichino. Il Governo ha già assegnato, con apposite leggi, cospicue risorse agli aeroporti di Bari, Catania, Cagliari, Alghero, Lamezia Terme e Palermo, e finanzia nel 1998 interventi a Reggio Calabria, Brindisi e a Olbia. Anche per questi scali, tuttavia, il Governo sollecita il concorso di capitali privati.
- Ferrovie** Per le ferrovie, accanto allo sviluppo del sistema ad "alta capacità" fino al nodo di Napoli, in avanzata fase di realizzazione, occorre concentrare le risorse in alcune importanti direttrici, concepite in una logica di rete intermodale.
- Nell'ambito degli investimenti previsti dal Contratto di Programma, le Ferrovie dello Stato hanno in corso di realizzazione un Piano di investimenti al Sud, per un ammontare di spesa complessivo, a decorrere dal 1999, pari a circa 13.500 miliardi di lire, di cui 2.600 miliardi di lire circa destinati al quadruplicamento con le tecnologie dell'alta velocità del tratto campano dell'asse Milano-Napoli.
- Interporti** La crescita della portualità e una moderna organizzazione logistica richiedono lo sviluppo di un'adeguata rete di interporti, evitando la proliferazione di strutture deboli e puntando invece su pochi e qualificati punti di forza del sistema.
- Nautica e porti turistici** La nautica da diporto rappresenta una delle maggiori opportunità di rilancio turistico del Mezzogiorno, regione che può giovare di straordinarie condizioni climatiche e ambientali. Il Governo ha già assunto iniziative per semplificare e sviluppare il diporto nautico. In particolare il nuovo Regolamento per gli approdi turistici abatterà drasticamente i tempi per l'approvazione dei progetti, mentre la forte riduzione dei canoni demaniali favorirà investimenti privati in un settore che non ha finora colto le enormi potenzialità di sviluppo.

#### 14.2 Sistema idrogeologico

L'adeguamento delle reti idriche

Il necessario potenziamento delle reti idriche del Mezzogiorno mira in primo luogo ad assicurare l'avvicinamento agli *standard* minimi di fornitura e di servizio (depurazione), l'avvio della gestione del servizio idrico integrato, la revisione del regime tariffario.

Gli investimenti, il cui fabbisogno finanziario è già stato in parte coperto nell'ambito del programma operativo QCS 1994-99, sono finalizzati:

- al completamento, ristrutturazione e manutenzione straordinaria per le fasi di potabilizzazione, distribuzione e depurazione delle reti urbane;
- alla realizzazione di opere e impianti per la piena funzionalità delle infrastrutture di captazione, accumulo e adduzione idrica esistenti;
- alla realizzazione di grandi opere nell'ambito di aggiornati bilanci idrici, secondo gli accordi di programma stipulati ai sensi dell'art. 17 della legge n. 36 del 1994.

La difesa del suolo

Il sistema idrogeologico del Mezzogiorno continua ad essere al centro di ripetuti cedimenti determinati dalle caratteristiche fisiche del territorio, dal disordine urbanistico e dall'insufficienza di misure e interventi di prevenzione. Occorre in primo luogo alimentare programmi integrati di manutenzione e sistemazione idro-

geologica, pur nella consapevolezza che la tipicità del territorio rende difficile l'accorpamento degli interventi stessi in sistemi operativi di grandi dimensioni e che quindi sono necessari interventi diffusi, anche di piccola e media dimensione.

Le aree urbane del Mezzogiorno sono interessate da gravi fenomeni di abusivismo e di degrado fisico. Il risanamento dell'ambiente urbano diviene strumento essenziale per la trasformazione di queste aree in luoghi di sviluppo e di concentrazione di servizi innovativi tipici dell'era post-industriale.

In tale ottica si rende necessaria la realizzazione di interventi di riqualificazione urbana complessi, che consentano il recupero dei quartieri periferici più degradati ed il miglioramento dell'accessibilità alle aree metropolitane, riducendo la mobilità privata nel centro e nelle aree più congestionate anche attraverso la realizzazione di sistemi di ferrovia vincolata e parcheggi di interscambio.

La riqualificazione delle aree urbane

### 14.3 L'utilizzo dei Fondi Strutturali e i prestiti BEI

Oltre alle risorse nazionali, un importante canale di finanziamento è costituito dalle risorse comunitarie previste per il cofinanziamento dei programmi a livello sia centrale sia regionale e locale. Le disponibilità di risorse per lo sviluppo a valere sul Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999 - obiettivo 1 è pari a circa 39.000 mld (su 62.000 miliardi di risorse nazionali e comunitarie originariamente disponibili).

L'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999 per gli interventi previsti nelle regioni dell'obiettivo 1, approvato dalla Commissione nel luglio del 1994, ha registrato dalla seconda parte del 1996 una forte accelerazione: dai 4.768 miliardi di lire spesi al maggio 1996 (7,9 per cento delle risorse del QCS) ai 23.134 miliardi registrati al 31 dicembre 1997, raggiungendo il 38,4 per cento del costo del QCS, in linea con l'obiettivo fissato nell'ambito delle intese con la Unione Europea.

Il Quadro Comunitario di Sostegno

L'aumento dell'utilizzo dei fondi ha beneficiato principalmente di due tipi di interventi:

- le procedure di riprogrammazione degli interventi cofinanziati attuata sulla base delle metodologie concordate nel Comitato di sorveglianza del QCS volte a riallocare le risorse a favore di impegni di più certa realizzabilità. In particolare, la legge n. 662 del 1996 ha previsto che la mancata assunzione di impegni al 31.12.1996 e un livello di pagamenti inferiore al 20 per cento al 31.12.1997 fossero elementi sufficienti per la riprogrammazione delle risorse;
- un'opera di coordinamento tra amministrazioni centrali e locali coinvolte che, grazie anche alle innovazioni normative, ha permesso una valorizzazione del partenariato e una maggiore speditezza nelle procedure di spesa.

Sulla base del "sentiero di rientro" concordato, al 31.12.1998 si conta di raggiungere un livello di spesa pari al 55 per cento del costo totale del QCS; per il triennio successivo sono stati individuati obiettivi annuali di spesa tali da consentire il totale assorbimento delle risorse disponibili.

Uno specifico impegno sarà dedicato agli altri programmi a carattere infrastrutturale (risorse idriche, infrastrutture stradali, metanizzazione, infrastrutture ambientali) nonché al programma turismo, tutti di indubbia rilevanza strategica

**Tavola 14.1 QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO (1994-1999) DELLE REGIONI DELL'OBIETTIVO 1 (Stato di attuazione, importi in MECU)**

Forme di intervento	Costo Totale (a)	Contributo Comunitario	Pagamenti al 31/12/1996 (b)	Pagamenti/ Costo Tot. (%)	Pagamenti al 31/12/1997 (c)	Pagamenti/ Costo Tot. (%)
<b>MULTIREGIONALI</b>	15487,5	7604,9	3567,3	23,0	7222,4	46,6
Industria e servizi	5359,1	2592,7	2180,1	40,7	3892,8	72,6
Ricerca	1324,6	784,0	153,2	11,6	450,4	34,0
Risorse dniche	1788,4	871,0	104,6	5,9	284,3	15,9
Telecomunicazioni	1151,1	376,7	287,5	25,0	781,3	67,9
Trasporti - Ferrovie	1981,6	791,0	601,9	30,4	1000,0	50,5
Strade	498,0	249,0	-	-	23,3	4,7
Aeroporto	10,0	5,0	-	-	3,0	30,0
Porto di Gioia Tauro	120,0	40,0	88,5	73,8	117,5	97,9
Turismo	274,9	130,0	-	-	20,1	7,3
Servizi - sviluppo in agricoltura	231,4	162,0	38,2	16,5	89,3	38,6
Risorse Agricole	120,0	72,0	-	-	0,6	0,5
Interventi nel settore agricolo	8,5	4,0	-	-	8,5	100,0
Pesca acquacoltura	477,8	238,9	24,9	5,2	55,4	11,6
Ass. tecnologie innovative	101,3	76,0	0,4	0,4	11,5	11,3
Formazione formatori e funz. P.A.	245,3	184,0	3,4	1,4	9,3	3,8
Emergenza occupazione Sud	474,3	355,7	2,8	0,6	59,9	12,6
Formazioni Italiani all'estero	32,0	24,0	3,8	12,0	7,8	24,5
Pubblica istruzione	471,0	300,0	77,9	16,5	194,7	41,3
Energia	485,0	170,0	-	-	182,3	37,6
Misure Assistenza Tecnica Commissione	0,6	0,6	0,1	15,0	0,1	17,7
Ambiente	107,1	48,0	-	-	22,5	21,0
Protezione civile	120,3	60,0	-	-	7,8	6,5
Parco progetti Ministero del Lavoro	69,9	52,4	-	-	-	-
Sovvenzioni Globale Turismo	30,3	17,9	-	-	-	-
<b>REGIONALI</b>	144025,8	6896,9	1375,0	9,8	4826,9	34,4
Abruzzo (rl)	553,2	259,4	86,7	15,7	224,9	40,6
Molise	523,5	292,0	63,1	12,1	241,4	46,1
Basilicata	1125,0	583,2	256,4	22,8	528,8	47,0
Calabria (el)	1916,4	856,3	248,1	12,9	580,5	30,3
Campania (ll)	3020,2	1403,3	72,8	2,4	1141,5	37,8
Puglia (gl)	2111,3	1198,4	138,4	5,5	665,7	26,5
Sardegna	1816,1	967,1	330,5	18,2	617,5	34,0
Sicilia	2560,1	1337,2	179,0	7,0	826,6	32,3
<b>PROGRAMMI DA APPROVARE E RISORSE NON PROGRAMMATE</b>	1855,0	734,3	-	-	-	-
<b>TOTALE Q.C.S.</b>	<b>31363,3</b>	<b>15236,1</b>	<b>4942,3</b>	<b>15,8</b>	<b>12049,3</b>	<b>38,4</b>

Fonte: Direzione generale

Fonte: Direzione generale

Il presente quadro illustra lo stato di attuazione delle risorse comunitarie di sostegno all'agricoltura e al settore rurale.

Il presente quadro illustra lo stato di attuazione delle risorse comunitarie di sostegno all'agricoltura e al settore rurale.

Il presente quadro illustra lo stato di attuazione delle risorse comunitarie di sostegno all'agricoltura e al settore rurale.

Il presente quadro illustra lo stato di attuazione delle risorse comunitarie di sostegno all'agricoltura e al settore rurale.

Il presente quadro illustra lo stato di attuazione delle risorse comunitarie di sostegno all'agricoltura e al settore rurale.



**Tavola 14.2 PRESTITI BEI: CREDITI IN ESSERE - STIPULE (milioni di ECU)**

Anni	Consistenze al 31 dicembre	STIPULE		Totale
		Prestiti Indiv.	Prestiti Globali	
1993	25.870	2.456	906	3.362
1994	25.510	2.264	836	3.100
1995	25.383	2.275	1.160	3.435
1996	26.477	2.982	1.140	4.122
1997	26.450	2.442	1.076	3.518

per lo sviluppo del Mezzogiorno. Sono già in corso incisive azioni di recupero dei ritardi registrati nella prima fase di attuazione, derivanti da carenze nella programmazione, mancanza di un parco progetti adeguato, complessità delle procedure di attuazione.

Sulla base della esperienza maturata in questi anni e degli orientamenti sulla nuova politica strutturale dell'Unione Europea, si sta procedendo alla impostazione della nuova fase di programmazione 2000-2006.

L'utilizzo dei prestiti della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) costituisce un'ulteriore opportunità di sostegno per i progetti funzionali agli investimenti nelle aree con maggiore ritardo di sviluppo. I mutui stipulati nel periodo 1993-97 hanno raggiunto l'importo di 3.500-4.000 milioni di ECU annui, dei quali oltre due terzi riferiti a prestiti individuali, a favore degli investimenti di grandi dimensioni. Il restante terzo ha interessato prestiti globali, concessi ad una pluralità di intermediari finanziari, finalizzati a sostenere le piccole e medie imprese e a favorire lo sviluppo di piccole infrastrutture.

Nell'ambito dei prestiti individuali la quota assorbita dalle regioni meridionali nel periodo osservato si è collocata intorno al 40 per cento, fatta eccezione per gli anni a ridosso della transizione dall'intervento straordinario a quello ordinario.

L'analisi per settore evidenzia una destinazione del credito al settore industriale rilevante (oltre il 40 per cento includendo i prestiti globali alle PMI che ne rappresentano i due terzi). Per il finanziamento delle opere infrastrutturali si registrano quote significative per gli investimenti nel settore energetico (25 per cento) e delle telecomunicazioni (12 per cento). La quota infrastrutturale restante (20 per cento) rispecchia le difficoltà di intervento nel finanziamento dei settori trasporti ed acqua che negli altri paesi europei costituiscono percentuale elevata dell'impegno della Banca. Nel complesso il contributo della BEI alla formazione del capitale fisso nazionale è stata, mediamente, del 2,5 per cento.

A seguito delle indicazioni contenute nella risoluzione conclusiva del Consiglio Europeo di Amsterdam del giugno 1997 - e precisate dal Consiglio straordinario tenuto a Lussemburgo nel novembre dello stesso anno sulla materia dell'occupazione - la BEI è stata invitata ad aumentare il finanziamento infrastrutturale ed il

L'utilizzo dei  
prestiti BEI

sostegno alle PMI. Più specificamente, nell'ambito del programma di Azione Speciale di Amsterdam (programma PASA), la BEI è stata chiamata ad intervenire anche nei settori dell'Istruzione e della Sanità, precedentemente esclusi dal suo ambito di attività, e ad accrescere il proprio impegno finanziario nelle aree del rinnovamento urbano, dell'ambiente e delle grandi infrastrutture. Ciò rappresenta un ulteriore canale di finanziamento in settori che, come si è detto in precedenza, rivestono carattere di urgenza.

**Tavola 14.3 PRESTITI INDIVIDUALI: RIPARTIZIONE PER SETTORE E PER AREE (milioni di ECU)**

Anni	INFRASTRUTTURE		ENERGIA		INDUSTRIA		TOTALE	
	Totale Italia	Mezzog.	Totale Italia	Mezzog.	Totale Italia	Mezzog.	Totale Italia	Mezzog.
1993	1.018	373	827	561	610	465	2.456	1.399
1994	874	41	1.120	360	269	95	2.264	496
1995	1.247	572	569	154	459	269	2.275	995
1996	980	0	1.600	1.202	402	39	2.982	1.241
1997	1.478	624	334	23	630	326	2.442	973

## 15 - INTERVENTI DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE

### 15.1 Sussidiarietà

L'impegno del Governo è quello di sostenere la dimensione locale dello sviluppo attraverso la valorizzazione dei soggetti pubblici e privati che operano sul territorio in un'ottica di sussidiarietà nei rapporti tra Stato e Autonomie locali. Il primo è chiamato, infatti, ad agire da sponda per i progetti locali costruendo un giusto equilibrio tra le esigenze espresse dal territorio e l'offerta di supporti pubblici.

Il decentramento

In questa direzione è orientata l'azione del Governo che, in occasione dell'attuazione della legge n. 59 del 1997 sul decentramento amministrativo, ha provveduto a trasferire alle Regioni e agli Enti locali gran parte delle competenze in materia di procedure amministrative e di sostegno al sistema produttivo nazionale. Si tratta di una riforma di grande portata per la quale il Governo è impegnato a perseguire il giusto equilibrio fra decentramento e razionalizzazione dell'intervento pubblico.

In materia di strumenti di sostegno al sistema produttivo si perverrà ad un significativo decentramento delle funzioni di gestione dei fondi di agevolazione nazionali mantenendo allo Stato le funzioni generali o di carattere unitario, fra le quali il potere d'indirizzo, il potere sostitutivo e alcune forme di intervento che ri-

guardano le attività di rilevanza strategica, settoriali o valutabili solo su scala nazionale. In tutti i casi, sia per gli interventi decentrati, che per quelli che rimarranno allo Stato, le procedure di concessione, erogazione e valutazione delle agevolazioni saranno semplificate e standardizzate.

Il riordino delle procedure autorizzative in materia di localizzazione delle attività produttive, si incentrerà nell'opera di snellimento e di semplificazione della normativa. Si è già provveduto ad una drastica riduzione del numero di adempimenti amministrativi richiesti alle imprese attraverso l'introduzione di un unico procedimento amministrativo. La realizzazione di uno sportello unico, da costituire presso i comuni, eventualmente consorziati, costituirà l'interfaccia tra la Pubblica Amministrazione e il sistema produttivo.

L'effettiva realizzazione di tali riforme comporterà momenti di discontinuità con le tradizionali prassi operative a causa della intensa responsabilizzazione delle autonomie locali alle quali viene affidato un ruolo determinante nella gestione della politica industriale in un quadro di maggiore chiarezza nella ripartizione delle funzioni tra i diversi organi della Pubblica Amministrazione. Le Regioni saranno chiamate alla gestione delle politiche di sviluppo locale, mentre i Comuni dovranno garantire *standard* di efficienza, rappresentati dalla trasparenza delle procedure e dalla certezza dei tempi, nel rapporto con le imprese.

#### LA LEGGE N. 488 DEL 1992

*Nell'ambito delle politiche per il Mezzogiorno si conferma l'impegno per il mantenimento degli strumenti di intervento che hanno garantito migliore efficienza ed efficacia. Si tratta, in particolare, di garantire un flusso costante di risorse alla nota legge 488/92 che ha significativamente innovato rispetto alle vecchie procedure dell'intervento straordinario ex L. 64/86 in termini di selettività, standardizzazione e sistema organizzativo. A partire dal 1996, anno di inizio dell'operatività dei nuovi interventi dopo la liquidazione dell'intervento straordinario, sono stati effettuati due bandi di gara per l'assegnazione delle risorse (dicembre 1996 e giugno 1997); è stato già emesso un terzo bando, la cui classifica verrà pubblicata a luglio 1998, un quarto bando è previsto con classifica a fine 1998.*

#### DOMANDE AGEVOLATE NEL 1996-97 (L. 488/92) (miliardi di lire)

	CENTRO-NORD	MEZZOGIORNO	TOTALE
Domande (n )	5.197	5.425	10.622
Investimenti	16.021	20.821	36.842
Agevolazioni	1.824	9.532	11.356
Occupati (n )	56.500	76.876	133.376
Cofinanziamento	703	5.191	5.894

*Le agevolazioni concesse con i primi due bandi ammontano a 11.356 miliardi, di cui 9.532 nel Mezzogiorno ed attivano investimenti pari rispettivamente a 36.842 e 20.821 miliardi. La previsione di incremento dell'occupazione è di 133.376 posti di lavoro, di cui 76.876 nel Mezzogiorno. Gli investimenti che saranno attivati con i prossimi due bandi sono stimati superiori a quelli finora mobilitati. Le procedure della legge 488/92.*

*inoltre, si prestano ad affiancare gli strumenti di programmazione negoziata per la parte attinente al sostegno del sistema produttivo.*

*In prospettiva, lo strumento potrà essere ulteriormente adeguato alle esigenze di sviluppo locale tramite una più intensa corresponsabilizzazione delle Regioni nella determinazione dei criteri di selezione delle iniziative. A tal fine potrà risultare di particolare interesse l'attività di monitoraggio e valutazione delle iniziative finanziate attualmente in corso (che verrà ulteriormente perfezionata), per porre la Pubblica Amministrazione, centrale e locale, nelle condizioni di modulare e affinare nel corso del tempo i criteri di selezione delle iniziative sulla base delle diverse e mutate esigenze di sviluppo del sistema produttivo.*

### 15.2 Nuovo assetto istituzionale dell'intervento

L'attuazione delle politiche di sviluppo territoriale sin qui delineate potrà ricevere un deciso impulso dalla riforma dell'assetto istituzionale attraverso cui l'intervento centrale viene attuato. Nei mesi iniziali del 1998, con l'unificazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, è stato creato un nuovo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione con competenze per le politiche di sviluppo territoriale, attraverso il coordinamento di iniziative delle amministrazioni centrali, locali e comunitarie.

Il riordino delle società a partecipazione pubblica

Una ulteriore modifica dell'assetto istituzionale attraverso cui si attua l'intervento territoriale riguarda lo strumento delle società di diritto privato a partecipazione pubblica.

La dispersione dell'attività, alcune sovrapposizioni maturate col tempo, la necessità di rafforzare il *focus* strategico, hanno suggerito di avviarne un riordino ponendo le nuove società sotto il controllo di una società di partecipazione di nuova costituzione denominata Sviluppo Italia. Le nuove società operative svolgeranno la propria attività, prevalentemente nel Mezzogiorno, nel finanziamento e nella consulenza per lo sviluppo e la ristrutturazione di imprese medie e grandi, nella promozione di nuova imprenditorialità e nella promozione di investimenti esterni e nel *marketing* dell'area, anche attraverso l'assistenza programmatica alle amministrazioni pubbliche locali.

### 15.3 Programmazione negoziata

La programmazione negoziata

Il sostegno dello sviluppo locale può realizzarsi nell'ambito della programmazione negoziata che, con il Collegato alla Finanziaria del 1997, si è evoluta predisponendo tipologie e modalità di intervento sempre più orientati all'assunzione di responsabilità da parte degli Enti territoriali. Gli strumenti predisposti dal legislatore e resi operativi dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997, che si aggiungono ai già sperimentati contratti di programma riguardano:

- intese istituzionali di programma;
- accordi di programma quadro attuativi delle imprese;
- Patti territoriali;
- Contratti d'area.

L'insieme degli strumenti ridefinisce il processo di programmazione dello sviluppo sul territorio che consiste:

a) in una fase di alta programmazione, affidata al CIPE, che delinea le direttrici e i principi di intervento che vengono poi sviluppati dal nascente Dipartimento per le politiche di coesione;

b) in una procedura di concertazione tra Governo centrale e Regioni all'interno di un rapporto paritario in cui le decisioni di intervento in tema di investimenti vengono assunte di comune accordo. Il quadro programmatico degli obiettivi e delle risorse viene attuato tramite gli Accordi di Programma quadro, che vengono dotati di strumenti efficaci di intervento, quali: i poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi e inadempienze, attribuiti a soggetti da individuare in via negoziale; la possibilità non generalizzata di deroga dalle norme ordinarie di amministrazione e contabilità e di variazione degli strumenti urbanistici;

c) in una fase di intervento a sostegno delle attività produttive capace di valorizzare le iniziative che sorgono a livello locale e le potenzialità di sviluppo identificate sul territorio. Ai recenti strumenti di concertazione a livello locale (Patti territoriali, Contratti d'area, Contratti di programma) si affianca la possibilità, per le Regioni, di specificare le priorità regionali per aree del territorio, tipologie di intervento e settori di attività nella formazione delle graduatorie per la concessione delle agevolazioni industriali previste dalla legge n. 488 del 1992.

Lo strumento delle intese istituzionali di programma permette il realizzarsi di una programmazione locale coordinata e interagente con quella nazionale, attuando forme di effettivo decentramento decisionale e fornendo un quadro programmatico di riferimento per tutti gli interventi sul territorio regionale. Il processo di predisposizione delle intese è ancora al suo inizio: mentre si è composto uno schema tipo di intesa che esplicita le principali componenti degli impegni reciproci da assumere congiuntamente, sono in corso attività propedeutiche alla stipula con 9 regioni (5 meridionali).

Dal completamento delle intese istituzionali la programmazione decentrata riceverà un forte impulso: verrà definito un quadro di riferimento dove inserire gli interventi infrastrutturali e i vari patti e accordi locali; sarà ridotta l'incertezza rispetto alle risorse finanziarie dei progetti, in particolare rispetto all'attesa da parte delle Regioni che le intese allochino al proprio territorio un flusso di risorse superiore; verranno identificati gli obiettivi comuni.

La valorizzazione delle intese, e l'utilizzo degli strumenti attuativi delle stesse (gli Accordi di Programma quadro) può dare nuovo spunto agli strumenti di incentivazione delle istanze di sviluppo che si coagulano a livello locale.

Lo strumento principale su cui si sono concentrati gli sforzi di programmazione a livello locale sono i Patti territoriali. Alla numerosità delle iniziative non ha corrisposto, tuttavia, una adeguata capacità progettuale, che ha portato a rallentare l'approvazione dei progetti e l'erogazione delle risorse. La mancanza delle intese istituzionali Stato-Regione ha inoltre reso più difficoltoso e meno trasparente il necessario processo di valutazione dei Patti alla luce delle priorità regionali. Le difficoltà di messa in opera dei Patti hanno riguardato in particolar modo: l'ammissibilità settoriale delle iniziative rispetto ai criteri stabiliti dalla Commissione

Le intese  
istituzionali di  
programma

I Patti  
territoriali

Europea; la valutazione delle disponibilità finanziarie dei promotori dei progetti, al fine di garantire la copertura della quota privata degli investimenti e quindi assicurarsi rispetto all'interesse dei promotori stessi alla buona riuscita dei progetti; la validità tecnico-economica dell'iniziativa.

Nel corso del 1997 sono state apportate modifiche procedurali per velocizzare gli *iter* di approvazione e sostenere tecnicamente i progetti sia dei Patti territoriali che dei Contratti d'area. Queste si sono basate sull'esperienza di successo della legge n. 488 del 1992, da cui si sono tratte le modalità istruttorie. In particolare, sono state portate a termine le gare per la scelta dei soggetti convenzionati per l'attività istruttoria di valutazione dei Patti e Contratti d'area (banche e società di servizi) e quella di assistenza tecnica per i Patti territoriali (società di servizi). A oggi sono stati approvati 12 Patti per un totale di circa 1.246 mld. di investimenti, con un'occupazione prevista di 10.622 addetti, di cui 6.984 di nuova assunzione. E' in corso un forte impegno dell'amministrazione centrale per accelerare la valutazione degli altri 40 e oltre Patti territoriali, fra cui quelli con assistenza tecnica dell'Unione Europea, che stanno per affrontare la fase istruttoria; l'obiettivo è di pervenire entro la fine del 1998, ove ne sussistano le condizioni di ammissibilità, al varo di almeno la metà di essi.

I Contratti d'area

Anche lo strumento dei Contratti d'area ha ricevuto importanti modifiche procedurali. Allo stato attuale sono stati stipulati 3 Contratti (Crotone, Manfredonia e area Torrese-Stabiese), per un totale di circa 169 miliardi di investimenti e 941 occupati.

I Contratti di programma

I Contratti di programma stanno ottenendo risultati apprezzabili. I programmi gestiti ex legge n. 64 del 1986 sono 16, e prevedono investimenti per circa 17.600 miliardi, con un'occupazione complessiva di 67.000 unità (di cui 18.500 nuove). Attualmente è stato speso il 52 per cento del totale dell'intervento a carico dello Stato (8.788 miliardi). I Contratti gestiti ex legge n. 488 del 1992 sono 13, per un totale di 5.868 miliardi di investimenti e 14.000 occupati (di cui 8.539 nuovi). Sono stati spesi 154 miliardi dei 2.548 previsti a carico dello Stato. Ne sono stati impegnati nel 1997 altri 1.022. A questo si aggiungono accordi di programma e intese di programma per ulteriori 900 miliardi circa.

**Tavola 15.1 PATTI TERRITORIALI AL 31 DICEMBRE 1997**

	N° Patti	Investimenti Totali (mld. lire)	Onere dello Stato (mld. lire)	Nuovi Occupati	Totale Occupati
<b>Campania</b>	3	347,7	246,9	1.254	1.627
<b>Puglia</b>	2	265,2	176,2	2.477	4.006
<b>Calabria</b>	1	99,9	84,7	324	604
<b>Sicilia</b>	5	478,9	358,4	2.731	4.077
<b>Sardegna</b>	1	53,9	44,4	198	308
<b>Mezzogiorno</b>	12	1245,6	910,6	6.984	10.622

## 16. INTERVENTI SUL TESSUTO PRODUTTIVO

### 16.1 Mercato del lavoro

Come osservato in precedenza, l'elevata e persistente disoccupazione diffusa in larga parte d'Europa deriva dalle difficoltà dell'assetto produttivo di adattarsi al profondo processo di rinnovamento in atto nelle tecnologie. Ogni cambiamento di "regime tecnologico" del passato ha creato problemi di aggiustamento delle istituzioni e dell'organizzazione sociale; i problemi odierni sono accentuati da una particolare caratteristica del cambiamento tecnologico in atto, quello di consentire e richiedere una particolare mobilità delle risorse umane e materiali.

Questa esigenza ha prodotto quattro ordini di effetti:

- un forte incremento dell'attività all'interno dei sistemi di piccola impresa del Centro-Nord, che assorbono oggi circa un terzo dell'intera occupazione del settore manifatturiero;

- una fuga dal lavoro dipendente verso il lavoro autonomo, ossia verso un lavoro regolare non protetto: nel 1995 in Italia, sul totale della forza lavoro, il 29,0 per cento aveva natura di lavoro autonomo, contro il 13,6 in Francia, il 10,7 in Germania e il 13,5 nel Regno Unito;

- un aumento dell'attività sommersa, rendendo del tutto inefficaci gli *standard* di tutela e di trattamento del lavoro: il fenomeno, concentrato in modo prevalente nel Mezzogiorno, ha così raggiunto le dimensioni prima richiamate;

- la fuga dal lavoro in quanto tale, nella non-nascita o non-crescita di imprese: assieme alle altre cause del basso sviluppo, ciò è riflesso dal tasso di partecipazione al lavoro straordinariamente basso dell'Italia tutta.

Alcune politiche del lavoro possono essere attuate per via normativa. A tale proposito il Governo ha predisposto, secondo le intese di maggioranza, un disegno di legge che prevede la riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore settimanali al 2001, incentivando la contrattazione a tal fine diretta. Altre politiche del lavoro devono invece scaturire dalla diretta negoziazione tra le parti sociali. Il complesso di tali politiche mira a ridisegnare il sistema di tutela del lavoro, dipendente e autonomo: aumentando il grado di adattabilità del mercato attraverso l'utilizzo di forme contrattuali non tradizionali; immettendo nel mercato del lavoro categorie che sono state considerate fino ad oggi "marginali" (giovani in cerca di prima occupazione, coniuge a carico, persone alla fine dell'età lavorativa); offrendo a tutti i lavoratori informazioni adeguate sulle loro opportunità di impiego; regolarizzando il lavoro sommerso.

In queste direzioni si è mossa l'azione del Governo. Il 1997, in particolare, ha segnato la predisposizione degli strumenti attuativi del Patto del lavoro. È stata portata a termine la fase di prima applicazione del lavoro temporaneo (20 società già autorizzate ad operare), dell'apprendistato (comprese le eccezioni per il settore artigianale) ed è stato definito il decreto attuativo in materia di tirocini. Sono ora in via di definizione con le parti sociali gli schemi di decreto in materia di formazione professionale (tra l'altro, sulla formazione continua e la riforma degli enti di formazione) e di contenuti formativi minimi dell'apprendistato, sui quali ovviamente il confronto è stato allargato alle Regioni. In tema di lavori socialmente utili sono state emanate direttive per permettere che le Commissioni regionali per l'impiego approvino in modo più celere i programmi di pubblica utilità, al fine di trasformare l'attività dei lavoratori già occupati nei lavori socialmente utili in attività capaci di autosostenersi.

Le reazioni del mercato

Riduzione dell'orario di lavoro

Il complesso delle politiche

## GLI INTERVENTI NEL 1997

*Le politiche per il lavoro e l'occupazione si sono sviluppate secondo le linee tracciate dal "Patto per il lavoro" del settembre 1996 e dal successivo aggiornamento del dicembre 1997, concretizzandosi in tre essenziali provvedimenti legislativi:*

- 1- *la legge 24 giugno 1997, n. 196;*
- 2- *il decreto legislativo 1 dicembre 1997, n. 468;*
- 3- *il decreto legislativo 20 dicembre 1997, n. 469.*

*1- La legge n. 196 del 1997 ha permesso le seguenti innovazioni nel mercato del lavoro:*

- *l'introduzione del lavoro temporaneo;*
- *l'alleggerimento delle sanzioni sul lavoro a termine;*
- *il rafforzamento dei contratti di formazione e lavoro nel Sud;*
- *l'allargamento e la qualificazione dell'apprendistato;*
- *l'avvio della riforma della formazione professionale;*
- *la riforma dei tirocini formativi e di orientamento;*
- *la riforma dei lavori socialmente utili;*
- *il potenziamento dei contratti di riallineamento per favorire la riemersione del lavoro sommerso.*

*2 - Il decreto legislativo n. 468 del 1997 ha definito nel dettaglio la via normativa per la trasformazione dei lavori socialmente utili (LSU) in progetti di pubblica utilità (LPU), cioè in occasioni di lavoro stabile, mediante il decentramento dei finanziamenti e dei momenti decisionali alle istanze regionali, limitatamente ai lavoratori già impegnati.*

*3 - Il decreto legislativo n. 469 del 1997 ha attuato la delega di cui alla legge n. 59 del 1997, conferendo alle Regioni ed alle Province la gestione del mercato del lavoro e prevedendo la liberalizzazione delle agenzie private nei servizi di incontro domanda-offerta di lavoro.*

*L'attività legislativa nel campo delle politiche del lavoro e della previdenza sociale ha visto inoltre il Governo impegnato in ulteriori azioni di rilievo:*

- *la verifica della legge di riforma delle pensioni n. 335 del 1995 e i successivi aggiustamenti inseriti nella Finanziaria 1998;*
- *la gestione dell'emergenza occupazionale nel Mezzogiorno (con l'attuazione di un Piano straordinario per 100.000 giovani in cerca di prima occupazione) e nelle aree di crisi;*
- *la riforma della legge sull'immigrazione, anche negli aspetti dell'occupazione;*
- *la predisposizione del quadro normativo ed amministrativo (legge n. 662 del 1996 e delibera CIPE del 21 marzo 1997) idoneo a garantire forme contrattate di flessibilità nel quadro degli strumenti della programmazione negoziata.*



Oltre a questa serie di interventi, il Governo ha promosso un insieme di misure a sostegno dell'imprenditorialità, avvalendosi in particolar modo dell'esperienza posseduta dalla Società per l'Imprenditoria Giovanile (finanziati finora 878 progetti per complessivi 2.105 miliardi), attivando con la legge n. 236 del 1993 una serie di incentivi all'imprenditorialità giovanile per disoccupati delle aree di crisi del Paese (oltre 200 miliardi predisposti con 3.000 giovani già avviati ai corsi).

Nel prossimo triennio l'azione del Governo, che sarà articolata nel Piano d'azione nazionale per l'occupazione previsto dal Consiglio di Lussemburgo, continuerà l'opera di sostegno allo sviluppo locale del Mezzogiorno, favorendo la creazione di nuove aree di sviluppo, capaci di attrarre investimenti qualificati. L'obiettivo è di attivare ulteriori 40 Patti territoriali e Contratti d'area.

Il Piano d'azione nazionale

In tale ambito verrà intensificata la promozione allo sviluppo delle piccole imprese, che risultano essere l'elemento dinamico di creazione di occupazione, e la promozione di "Patti di gemellaggio", cioè azioni sinergiche tra associazioni imprenditoriali del Nord e del Sud, in modo da favorire la diffusione della cultura imprenditoriale e guidare le iniziative delle aziende del Nord nella ricerca di opportunità localizzative nel Mezzogiorno, anche mediante la predisposizione di periodi di formazione-lavoro di giovani del Sud nelle regioni del Nord.

Al ridisegno delle tutele tradizionali del lavoro devono accompagnarsi interventi che consentano, in modo rapido ed efficiente, ai lavoratori di trovare un lavoro adatto alle proprie capacità e alle imprese di soddisfare le proprie esigenze di lavoro. Si tratta di assicurare assistenza tecnica e pienezza di informazione a tutti i lavoratori, di allargarne le possibilità di scelta attraverso adeguati servizi di mediazione e di assistenza per la mobilità. In particolare, ai lavoratori che trovano occasioni di lavoro lontano dal luogo originario di residenza potranno essere offerti, come è di recente stato sperimentato, servizi o rimborsi che facilitino la ricerca dell'abitazione, o ne riducono le spese, e offrano la garanzia di condizioni adeguate di comunicazione con la zona di origine.

A questo risultato potrebbe dare un contributo notevole una Rete nazionale per il collegamento informatico tra le agenzie pubbliche e private di collocamento nella quale punti di incontro tra domanda e offerta di lavoro possano essere attivati dalle imprese maggiori, dalle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, dalle Camere di commercio, dalle Università e Istituti scolastici, dai centri di formazione professionale, da associazioni e cooperative di volontariato, dalle sedi sindacali territoriali e da centri cogestiti dal sindacato con le associazioni imprenditoriali di settore. Un'indicazione dei risultati che possono scaturire dalla collaborazione fra lavoratori e imprenditori in questa direzione vengono dall'esperienza degli "enti bilaterali" che operano da anni con successo nel settore dell'artigianato e da recenti esperienze bilaterali per la mobilità fra aree diverse del Paese.

Questi sono gli obiettivi del processo di decentramento dei servizi all'impiego alle Regioni, e della realizzazione del Sistema Informativo Lavoro, che collegherà in una rete unica nazionale i centri per l'impiego decentrati sul territorio.

Il Sistema Informativo Lavoro

Continuerà il sostegno alla riqualificazione dell'offerta di lavoro attraverso un rafforzamento delle attività formative concentrate sulle fasce giovanili (apprendistato e tirocini). In tale quadro va inserita la riorganizzazione dei centri di forma-

zione, la riqualificazione del personale dedito alla formazione, il miglioramento nell'utilizzo del Fondo Sociale Europeo raggiungendo l'obiettivo del 55 per cento delle risorse utilizzabili.

L'emersione del  
sommerso

Per quanto riguarda l'emersione del lavoro sommerso, si procederà anche attraverso sperimentazioni *ad hoc* che tengano conto delle differenze di comportamenti e di tipologie di sommerso esistenti a livello regionale e provinciale. Il pieno dispiegarsi della strumentazione relativa alla programmazione negoziata (Patti territoriali, Contratti d'area, Contratti di programma) con le agevolazioni che essa determina per la costruzione di un tessuto di piccole e medie imprese, con trasparenti regimi di relazioni economiche e sindacali, può rappresentare un utile contributo al superamento di tali forme di economia sommersa. Si potrà ricorrere anche a strumenti già esistenti, quali i cosiddetti contratti di riallineamento retributivo, previsti dal Decreto legge n. 338 del 1989 nell'ambito delle disposizioni in materia di fiscalizzazione degli oneri sociali e successivamente dalla legge n. 608 del 1996, oggi riproposti nella legge n. 196 del 1997, e potrà essere messo allo studio un programma di riduzione dei costi non salariali, espressamente finalizzato all'emersione del lavoro sommerso.

### 16.2 L'ammodernamento della Pubblica Amministrazione

Nel prossimo triennio le spese per il personale e per il funzionamento delle amministrazioni pubbliche dovranno evolvere coerentemente con i vincoli derivanti dal Patto di stabilità. Nel contempo, la Pubblica Amministrazione dovrà proseguire un processo di ammodernamento che le consenta di raggiungere gli *standard* qualitativi delle amministrazioni europee più avanzate. Il miglioramento dei livelli qualitativi delle pubbliche amministrazioni e la loro tendenziale convergenza su *standard* omogenei costituiscono peraltro elementi decisivi per favorire la coesione tra i paesi dell'Unione Europea, realizzare in concreto la cittadinanza europea e garantire uguali condizioni competitive alle imprese nei paesi membri.

La riforma e l'ammodernamento della Pubblica Amministrazione sono un investimento strategico per lo sviluppo del Paese: un'amministrazione efficiente e rapida favorisce gli investimenti, la crescita delle imprese, e consente una più tempestiva realizzazione dei programmi di potenziamento delle infrastrutture. Ciò vale per l'intero Paese ma, in modo particolare, per il Mezzogiorno.

Il completamento  
della riforma

Si tratta di completare la realizzazione delle riforme approvate in questi ultimi anni e in corso di approvazione (A.S. 3095) e di riqualificare le risorse umane, dalla cui professionalità e qualità dipende, in concreto, il successo della riforma.

Sul primo versante verrà completata l'attuazione della riforma, in stretta aderenza ai suoi principi basilari: l'ampia devoluzione di poteri, funzioni e compiti alle Regioni e agli enti territoriali funzionali; la dismissione delle attività amministrative che non richiedono più una gestione pubblica; il completamento dell'estensione al lavoro pubblico delle regole del lavoro privato; l'ammodernamento tecnologico, in specie attraverso il completamento della Rete unitaria della Pubblica Amministrazione e la connessa opera di reingegnerizzazione dei processi; la continuazione del vasto processo di deregolazione, delegificazione e semplificazione di

procedimenti amministrativi; la riorganizzazione complessiva della struttura del Governo, dei ministeri e delle altre amministrazioni centrali e periferiche nonché degli enti pubblici nazionali.

Tra tali interventi, il Governo ritiene necessario continuare a perseguire prioritariamente l'obiettivo di un tempestivo ed organico adeguamento degli strumenti della nostra politica estera alla tutela e promozione degli interessi del Paese, tenendo presente il ruolo di crescente responsabilità che l'Italia è chiamata a svolgere in seno alla comunità internazionale, sia sul piano bilaterale che multilaterale.

Per realizzare tale obiettivo, il Ministero degli Esteri è attivamente impegnato in un vasto disegno di riforma che prevede quali elementi qualificanti la ristrutturazione della propria organizzazione centrale, la riforma della cooperazione allo sviluppo, la realizzazione di un riequilibrio delle dotazioni organiche, la razionalizzazione della rete diplomatico-consolare, l'accresciuto impiego dei più aggiornati strumenti informatici, la rivalutazione del ruolo e delle funzioni dell'Istituto Diplomatico, allo scopo di realizzare un vasto disegno di formazione e riqualificazione permanente del personale di tutte le carriere. Tale processo non potrà prescindere da un più efficiente utilizzo delle risorse al fine di raggiungere un rafforzamento delle capacità operative del Ministero degli Esteri.

Sul versante del fattore umano, la contrattazione collettiva integrativa dovrà incentivare la produttività, l'innovazione e la crescita professionale legata al merito, nonché favorire l'applicazione di istituti e tipologie lavorative flessibili propri del mondo privatistico, a partire dal telelavoro, che presuppone anch'esso la realizzazione della R.U.P.A. e lo sviluppo delle interconnessioni tra le reti esistenti, a livello sia centrale sia regionale e locale.

Nella prospettiva della valorizzazione del fattore umano assume particolare rilievo l'investimento in formazione, quale strumento capace di favorire il cambiamento e l'acquisizione di nuove professionalità e competenze. L'impegno a destinare progressivamente alla formazione l'1 per cento rispetto alla massa salariale - assunto nel protocollo sul lavoro pubblico del marzo 1997 - conferma la necessità di dare priorità, nell'ambito delle risorse disponibili, all'incremento dei finanziamenti destinati a tale scopo.

Le spese per la riqualificazione del personale, diretta a favorire percorsi di carriera correlati alle capacità professionali effettive, unitamente agli incentivi collegati strettamente ai risultati diventeranno esse stesse un volano, capace di generare risparmi di gestione all'interno delle amministrazioni e di migliorare il rapporto costo-qualità dei servizi per la collettività.

I processi di mobilità del personale, indotti dal riordino e dal conferimento di funzioni a Regioni e autonomie locali, possono essere facilitati mediante l'utilizzo di incentivi *ad hoc*.

L'estensione al lavoro pubblico delle regole privatistiche richiede interventi di armonizzazione senza i quali disposizioni legislative già in vigore, come la riforma del sistema pensionistico, rimarrebbero inattuato. Tra queste, l'attivazione dei fondi pensione per i pubblici dipendenti concorrerà alla diffusione della previdenza complementare, strumento di sviluppo dei mercati finanziari.

Riqualificazione  
delle risorse umane

Per quanto riguarda il finanziamento dei rinnovi contrattuali nazionali, si ritiene che debba essere mantenuto un ammontare di risorse coerente con il tasso di inflazione programmato, in linea con l'accordo del 23 luglio 1993. Il contenimento degli incrementi delle retribuzioni previste dai contratti nazionali nei limiti del tasso di inflazione programmato consente di configurare l'ambito delle risorse che, unitamente a quelle derivanti dai risparmi di gestione indotti dai processi di riforma e riorganizzazione, valgono a finanziare le misure descritte, nel rigoroso rispetto delle compatibilità delineate in questo Documento.

### 16.3 Politiche industriali

Le politiche del Governo dirette al sistema produttivo nazionale si collocano nel quadro delle moderne politiche industriali, che mirano a superare i tradizionali interventi meramente settoriali per affrontare il contesto in cui operano le imprese, al fine di concorrere a rendere più competitivo il sistema nel suo complesso.

In tale ottica l'azione del Governo affronta con un approccio unitario il complesso delle politiche per il mercato, a tutela della concorrenza e dei consumatori, ampiamente illustrate nel paragrafo 6 del capitolo IV, il programma di privatizzazioni contenuto nel paragrafo 10 del medesimo capitolo, le azioni di risanamento ambientale, in ottemperanza agli impegni derivanti dal Protocollo di Kyoto, presentate nel paragrafo 13.4 del capitolo V, nonché il processo di conferimento di funzioni statali alle Regioni e agli Enti locali, nell'ottica della promozione dello sviluppo locale, di cui al paragrafo 15 dello stesso capitolo e la relativa opera di razionalizzazione delle procedure amministrative per la localizzazione d'impresa e per le agevolazioni pubbliche.

#### 16.3.1 Settori produttivi

Le politiche  
industriali

Nel contesto delle politiche per lo sviluppo e per l'occupazione, particolare rilevanza assumono le specifiche azioni di politica industriale. Il Governo ha già impostato un nuovo approccio alle politiche industriali superando tradizionali impostazioni costituite da generici sostegni a determinati settori in difficoltà o da una selezione dirigistica dei settori da promuovere o da difendere.

Il Governo intende promuovere una politica industriale attenta alle specifiche esigenze dei vari settori in termini di competitività internazionale e di sviluppo: una politica, cioè, che esalti i fattori di successo e rimuova le debolezze specifiche che costituiscono criticità per l'evoluzione dei vari settori.

Tale approccio si sta realizzando sia attraverso una maggiore finalizzazione di azioni di politica industriale orizzontale, sia - ove necessario - con interventi *ad hoc*, nell'ambito delle compatibilità con la normativa comunitaria.

E' in tale contesto che si intendono superare le tradizionali impostazioni delle politiche settoriali, per comprendervi il complesso delle attività connesse ad un determinato settore, a monte, collaterali e a valle, tutte concorrenti a determinare lo stato di salute del medesimo.

Il metodo seguito dal Governo, pertanto, intende affrontare i problemi del sistema produttivo secondo un approccio basato sul confronto con tutte le parti in-

teressate che, in un'ottica non solo di breve periodo, sia teso a valorizzarne tutti i fattori competitivi.

Riguardo ad alcuni settori di maggiore impatto occupazionale e di interscambio con l'estero, quali il tessile e la chimica che hanno presentato particolari criticità congiunturali, sono stati costituiti Osservatori settoriali d'intesa con le parti sociali che monitorano l'evoluzione e le prospettive del settore al fine di predisporre le azioni che si dovessero rendere opportune.

Osservatori  
settoriali

Con riferimento ad alcuni settori di particolare rilevanza per le ricadute in termini di competitività complessiva dell'intero sistema produttivo nazionale sono stati avviati tavoli di concertazione con tutti i soggetti pubblici e privati interessati al fine di predisporre specifiche azioni di sviluppo del settore. Si tratta di particolari settori di punta quali le telecomunicazioni, l'informatica, l'aerospaziale.

### 16.3.2 Innovazione e alta tecnologia

In tali casi, ma con riferimento anche al complesso del sistema produttivo nazionale, l'innovazione rappresenta la sfida di maggiore rilievo.

In presenza della crescente riduzione del ciclo di vita dei prodotti, uno dei principali fattori di competitività per le imprese consiste nella capacità di ridurre il tempo intercorrente tra lo sviluppo delle idee, la traduzione delle stesse in nuovi prodotti o servizi e la commercializzazione di questi ultimi.

Il vantaggio  
competitivo  
nell'innovazione

Le imprese di maggior successo esercitano infatti un impegno costante per prepararsi adeguatamente ai requisiti futuri della domanda.

Il quadro che si va delineando esige quindi una scelta di fondo in grado di mantenere il Paese nel flusso del progresso tecnologico. A tal fine le priorità sulle quali è necessario focalizzarsi sono le seguenti:

Favorire il flusso  
tecnologico nel  
Paese

- il rafforzamento della presenza dell'industria italiana nella commercializzazione dei prodotti avanzati, al fine di raccogliere i frutti degli investimenti in innovazione avviando in tal modo il ciclo virtuoso dell'autofinanziamento dei successivi programmi;

- l'ampliamento della presenza delle imprese italiane nelle iniziative internazionali, in modo che il Paese si affermi come interlocutore credibile e acquisisca un ruolo di rilievo per responsabilità sistemiche e tecnologiche;

- il rilancio del contributo italiano alle nuove tecnologie di punta dei settori ove è più elevato il contenuto di tecnologie innovative.

Il processo di razionalizzazione e ristrutturazione dell'industria europea ad alta tecnologia sta conoscendo una fase di accelerazione necessitata anche dalla iperattività di un'industria statunitense che ha già metabolizzato un radicale processo di ristrutturazione: sono molteplici le intese preliminari intercorse tra imprese europee che porterebbero ad un significativo ridisegno dell'industria europea *high-tech*.

Una presenza equilibrata nel contesto industriale e commerciale delle alte tecnologie, che rappresenta una condizione necessaria per il consolidamento di un livello indispensabile di autonomia tecnologica, appare legato al mantenimento e allo sviluppo di capacità tali da assicurare in misura adeguata eccellenza tecnologica e competitività sui mercati globali.

Il mantenimento e l'auspicato accrescimento delle aree di presenza del sistema Italia postula una realistica strategia di politica industriale secondo linee di azione in grado di rispondere con tempestività all'evoluzione delle esigenze dei mercati.

A tal fine è in corso di presentazione al Parlamento un apposito disegno di legge del Governo che prevede interventi nei settori aeronautico, spaziale e dei prodotti elettronici *high-tech* suscettibili di impiego duale. In particolare occorre che:

- l'apporto italiano nel settore spaziale, recentemente formalizzato anche dall'attribuzione della Direzione generale dell'ESA, sia consolidato ed ampliato in una fase di crescente utilizzo dello spazio per il soddisfacimento di una sempre più estesa area di esigenze applicative;

- nel momento in cui gli investimenti dedicati alla difesa nazionale si orientano in maniera crescente verso l'impiego di tecnologie e prodotti comuni con i settori ad alta tecnologia per l'impiego civile, siano valorizzate le produzioni del comparto elettronico allargato - si pensi ai radar *Air Traffic Control* - la cui utilizzazione è quasi per postulato duale;

- sia reso possibile un tempestivo e qualificato inserimento dell'industria aeronautica nazionale nel contesto di quella integrazione che il mercato impone di realizzare a breve a livello europeo; in tal senso la prima concreta applicazione riguarderà, senza peraltro limitarsi, il grande progetto annunciato il 9 dicembre 1997 dai Capi di Governo di Francia, Germania ed Inghilterra per una nuova, più vasta e trasparente AIRBUS, senza escludere successivamente possibili integrazioni industriali europee negli altri comparti aeronautici, quale ad esempio l'elicotteristica.

Le politiche per l'innovazione dovranno quindi essere orientate su tre versanti:

- sostenere le iniziative di trasferimento e diffusione tecnologica attraverso il coinvolgimento dei soggetti locali e territoriali e la promozione dei servizi tecnologicamente avanzati presso le PMI;

- creare le condizioni di più facile accesso ai fondi per la ricerca da parte delle PMI e promuovere il coordinamento degli sforzi di ricerca da parte di queste per consentire di beneficiare delle economie di scala ottenibili nell'attività di ricerca e sviluppo. Su questi punti il Governo è impegnato in una riforma delle modalità di funzionamento del Fondo per l'Innovazione Tecnologica (FIT) e del Fondo speciale per la Ricerca Applicata (FRA) nella direzione di una semplificazione e di una maggiore integrazione con le altre azioni di politica industriale;

- favorire l'inserimento all'interno del tessuto produttivo di ricercatori in modo da porre le imprese in condizioni di utilizzare l'esperienza dei giovani qualificati.

### 16.3.3 Settore energetico

Il settore energetico attraverserà nei prossimi anni una fase di evoluzione strategica ed organizzativa determinata da numerosi fattori quali:

- il processo di liberalizzazione delle attività nel settore energetico connesso anche alle direttive europee in materia di mercato unico dell'energia elettrica e del gas;
- il crescente ruolo degli Enti locali nel settore energetico;

Linee  
di azione delle  
politiche per  
l'innovazione

- la rapida globalizzazione del mercato dell'energia;
- gli impegni assunti nel dicembre 1997 alla Conferenza delle Parti firmatarie della Convenzione sui cambiamenti climatici di Kyoto in merito alle emissioni di gas serra.

Per indirizzare tale fase di transazione massimizzando le possibili ricadute economiche ed occupazionali il Governo favorirà un processo di concertazione con tutte le parti interessate.

Fermi restando gli obiettivi della sicurezza e dell'economicità degli approvvigionamenti energetici, nuovi impegni devono essere assunti riguardo la qualità e l'efficienza dei servizi energetici, anche attraverso importanti interventi infrastrutturali. Non necessariamente, tuttavia, tali impegni dovranno essere perseguiti con un intervento diretto dello Stato: i risultati maggiori potranno al contrario essere raggiunti attraverso una azione di riassetto e regolazione che indirizzi le convenienze degli operatori verso investimenti e comportamenti in linea con tali orientamenti.

Il processo ormai in atto di progressiva introduzione della concorrenza nei settori dell'energia elettrica, del gas e dei prodotti petroliferi dovrà assicurare al Paese maggiore efficienza e prezzi contenuti per gli utenti; al tempo stesso l'azione normativa dovrà indirizzare ed incentivare, anche su base volontaria, una produzione ed un utilizzo dell'energia rispettosi dell'ambiente e della salute e tesi ad uno sviluppo dell'occupazione in particolare nell'area del Mezzogiorno.

In tale contesto continueranno a rivestire un ruolo significativo nei prossimi anni le attività degli operatori pubblici, ed in particolare quelle degli ex enti energetici la cui privatizzazione è in corso o in programma.

### **SETTORE ENERGETICO NEL MEZZOGIORNO: I PROGRAMMI DI ENI ED ENEL**

*Nel quadriennio 1998-2001 l'ENI prevede di realizzare investimenti nelle aree meridionali per circa 6.000 miliardi, consentendo un incremento stimato dell'occupazione (diretta e indiretta) pari nel periodo a 14.000 addetti.*

#### **ENI - INVESTIMENTI E OCCUPAZIONE NEL QUADRIENNIO 1998-2001**

SETTORI	INVESTIMENTI (mld. lire)				OCCUPATI	
	Centro Nord	Mezzogiorno	Non localizz. e partec. finanza.	Totale Italia	dal 1998 al 2001	1998
Ricerca e sviluppo idrocarb.	2.100	2.700	1.400	6.200	2.600	
Trasporto e distribuz. Gas	4.900	1.700	1.100	7.700	8.700	2.250
Raffin. e commerc. petrolif.	500	600	2.600	3.700		
Petrochimica	900	900	0	1.800	2.700	1.000
Altre	200	100	200	500		
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>8.600</b>	<b>6.000</b>	<b>5.300</b>	<b>19.900</b>	<b>14.000</b>	<b>3.250</b>

*Il progetto più rilevante nel settore idrocarburi è quello relativo alla Val d'Agri (Basilicata), che comporta investimenti per 3.000 miliardi. Si tratta di un progetto rilevante per l'economia nazionale che, una volta a regime, coprirà il 5 per cento del fabbisogno petrolifero nazionale, contribuendo a ridurre sensibilmente la bolletta petrolifera italiana.*

*Gli investimenti sulla rete di trasporto e distribuzione primaria sono rivolti al perseguimento di alcuni obiettivi, quali il potenziamento delle dorsali connesse ai nuovi contratti di importazione, gli allacciamenti alle centrali Enel, gli ampliamenti della rete di distribuzione.*

*In particolare è previsto il completamento del programma di metanizzazione del Mezzogiorno. L'intervento prevede investimenti per 500 miliardi da realizzarsi nel biennio 1998-99. Le nuove opere riguardano la posa di circa 700 chilometri di condotte e la metanizzazione di 400 Comuni portando il numero dei Comuni metanizzati del Mezzogiorno a 1.200 nel 2001. Per quanto riguarda la distribuzione secondaria sono previsti investimenti nel Mezzogiorno per oltre 440 miliardi, destinati principalmente a nuove reti o all'estensione di quelle esistenti. Nel complesso tali investimenti comporteranno un'occupazione diretta e indiretta per circa 2.250 addetti nel '98 e 8.700 addetti a fine periodo.*

*Gli investimenti nel settore della raffinazione e della commercializzazione dei prodotti petroliferi sono rivolti principalmente alla riqualificazione della rete carburanti per adeguarla agli standard europei ed al mantenimento della qualificazione ambientale dei siti. In particolare per la raffinazione sono previsti investimenti per 560 miliardi nel Mezzogiorno, concentrati nelle aree di Gela, Priolo e Taranto.*

*Nel settore della petrolchimica gli investimenti riguardano lo sviluppo di alcuni comparti fondamentali (poliuretani, cloro e intermedi), il recupero di efficienza degli impianti e l'affidabilità dei siti a fini ambientali e di sicurezza. I nuovi investimenti di sviluppo riguardano principalmente le Regioni Sardegna (Cagliari e Porto Torres), Sicilia (Priolo) e Puglia (Brindisi) con ampliamenti di capacità nella chimica di base e negli intermedi. Gli investimenti nel Mezzogiorno pari nel quadriennio 1998-2001 a 900 miliardi genereranno un incremento di occupazione indiretta di circa 1.000 unità nel 1998 e di oltre 2.700 addetti a fine periodo.*

**ENEL - INVESTIMENTI NEL TRIENNIO 1998-2000 (miliardi di lire)**

	<b>Italia Settentrionale</b>	<b>Italia Centrale</b>	<b>Italia Meridionale</b>	<b>TOTALE</b>
<b>IMPIANTI</b>				
Produzione	2.210	1.580	1.560	5.350
Trasmissione	640	300	1.080	2.020
Distribuzione	4.390	2.000	3.840	10.230
<b>TOTALE</b>	<b>7.240</b>	<b>3.880</b>	<b>6.480</b>	<b>17.600</b>

*Nel triennio 1998-2000 l'ENEL prevede di realizzare investimenti in impianti per circa 17.600 miliardi, di cui 5.400 nella produzione, 2.000 nella trasmissione e 10.200 nella distribuzione.*



*Tra gli investimenti in impianti di trasmissione di rilievo sono quelli per il collegamento elettrico tra Italia e Grecia, per l'interesse strategico che esso riveste in quanto la Grecia è l'unico Paese dell'Unione Europea a non essere interconnesso con gli altri Paesi membri.*

*Territorialmente il totale degli investimenti per circa 18.000 miliardi interessa per il 41 per cento le regioni settentrionali, per il 22 per cento quelle centrali e per il 37 per cento quelle meridionali e insulari. Il confronto con la ripartizione dei consumi di energia elettrica (55 per cento al Nord, 18 per cento al Centro e 27 per cento al Sud) mette in risalto l'impegno per il potenziamento delle infrastrutture elettriche nel Mezzogiorno.*

#### **16.3.4 La politica commerciale**

La politica commerciale estera del Governo ha posto in primo piano le esigenze di internazionalizzazione della nostra economia, nella convinzione che non ci si possa più limitare a esportare dall'Italia beni e servizi, bensì occorra progressivamente trasformare il flusso dei corrispettivi da esportazioni in flusso di *royalties*, interessi e dividendi conseguenti ad esportazioni di tecnologie e all'istituzione di società miste, *joint ventures* e investimenti diretti all'estero. Ne sono conferma la rinnovata attenzione ai rapporti internazionali e le frequenti missioni all'estero con larga partecipazione di imprenditori.

Questa più dinamica politica di internazionalizzazione sarà perseguita:

- attraverso una più attiva presenza ai tavoli multilaterali dove sono stabilite le regole del commercio internazionale, in particolare l'OMC e l'OCSE oltre ai *rounds* negoziali multilaterali relativi alle barriere fiscali, tariffarie e non tariffarie;
- attraverso un'attiva partecipazione ai tavoli regionali, in primo luogo quelli dell'Unione Europea e dei comitati tecnici che in essa operano;
- attraverso la revisione e la rivitalizzazione degli strumenti di promozione, di incentivazione, di assicurazione e di finanziamento delle esportazioni e dell'internazionalizzazione delle imprese.

Particolare attenzione sarà dunque dedicata al finanziamento dell'operatività di questi strumenti, nella convinzione che la sfida dell'internazionalizzazione costituisca ormai una delle priorità per il Paese e che il suo successo possa concorrere in misura rilevante anche a risolvere i problemi dell'occupazione e del risanamento del Mezzogiorno.

#### **16.4 Telecomunicazioni e società dell'informazione**

I settori delle telecomunicazioni, dell'informatica e della multimedialità sono caratterizzati da crescenti fenomeni di convergenza (sia tecnologica che di alleanze industriali) e presentano notevoli prospettive di crescita. L'Italia sta colmando il *gap* rispetto agli altri paesi avanzati, al punto che nei settori considerati si prevedono stime di crescita molto alte (entro l'anno 2000 il fatturato supererà i 100.000 miliardi).

Quale effetto immediato dei processi di liberalizzazione, sono giunte al Ministero delle comunicazioni, al 10 aprile 1998, diciannove domande per il rilascio di licenze di telefonia vocale o per l'installazione di reti (di cui quattro sono

Convergenza e  
crescita

già state accolte). Il mercato italiano si caratterizzerà per la molteplicità degli attori, per l'ampliamento dell'offerta di prodotti e servizi e per la riduzione dei prezzi, grazie all'azione combinata dell'innovazione, della concorrenza e della regolamentazione.

Liberalizzazione e concorrenza

La liberalizzazione del mercato delle reti fisse ha offerto altresì alle imprese proprietarie di reti alternative la possibilità di entrare nel mercato delle telecomunicazioni e di conseguenza di aumentare la capacità infrastrutturale.

Occorre anche ricordare che è in corso la gara per il rilascio della terza licenza per la telefonia mobile (la quarta dovrebbe essere assegnata a tempi ravvicinati).

Secondo i dati forniti dalle nuove imprese che hanno richiesto licenze per la telefonia vocale e l'installazione di reti pubbliche, gli investimenti in infrastrutture e in ricerca e sviluppo, nonché le ricadute occupazionali nel periodo 1999-2003, sono riassunti nella tabella seguente :

**Tavola 16.1 INVESTIMENTI E CRESCITA OCCUPAZIONALE PREVISTI**

Anno	Investimenti (mld. lire)		Previsioni di crescita occupazione
	Infrastrutture	R&S	
1999	308	5	1.698
2000	325	8	1.032
2001	353	10	582
2002	294	11	635
2003	537	24	748
<b>Totale</b>	<b>1.817</b>	<b>58</b>	<b>4.695</b>

Fonte: Ministero delle Comunicazioni

Sviluppo del territorio e delle PMI

Le tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni e lo sviluppo delle infrastrutture necessarie possono portare notevoli benefici a livello territoriale attraverso:

- la realizzazione di iniziative destinate a dotare le comunità locali di centri multimediali, in grado di fornire servizi di telecomunicazione, servizi *on-line*, formazione ai cittadini, agli studenti ed alle imprese;
- lo sviluppo di progetti di alfabetizzazione elettronica e formazione all'uso dei nuovi servizi rivolta a tutti i cittadini e in particolare ai giovani;
- la creazione di poli produttivi, parchi tecnologici ed incubatori, gestiti da enti territoriali ed economici che dovranno favorire il più possibile l'ingresso nel mercato di imprese ed enti di ricerca;
- la costituzione di società miste, in grado anche di realizzare progetti miranti alla valorizzazione di specificità locali, ad esempio nel settore turistico.

Lo sviluppo di sistemi e infrastrutture di telecomunicazioni può inoltre favorire la connessione in rete delle piccole e medie imprese e rafforzarne i processi formativi e di qualificazione produttiva. Dovranno inoltre svilupparsi nuovi servizi quali il commercio elettronico a condizione che si determini un quadro normativo stabile e condiviso a livello internazionale.

Nel 1997 sono state emanati decreti che consentono la riduzione di circa il 50 per cento del costo delle tariffe telefoniche di collegamento alla rete per le utenze residenziali e per le scuole. Il Governo è ora impegnato a far sì che in tutto il territorio nazionale sia possibile accedere ad *Internet* al costo della tariffa urbana.

Il mercato delle comunicazioni richiederà ingenti investimenti nell'industria dei contenuti anche al fine di diffondere la cultura italiana all'estero.

Per ciò che riguarda il settore audiovisivo, il contratto di servizio tra Ministero delle comunicazioni e RAI ha previsto che l'azienda di servizio pubblico investa una percentuale rilevante del canone di abbonamento in produzioni italiane ed europee.

Partendo dall'ipotesi di un incremento annuo dell'1 per cento del canone per il biennio successivo al 1997 - anno in cui lo stesso è risultato pari a 2.133 miliardi - la tavola seguente mostra gli investimenti minimi richiesti dal contratto di servizio, i valori realizzati nel 1997 e quelli previsti nel 1998 e 1999:

Società  
dell'informazione e  
industria dei  
contenuti

**Tavola 16.2 INVESTIMENTI DELLA RAI**

	Investimenti richiesti dal contratto di programma	Investimenti effettuati e previsti *
1997	213	362
1998	320	370
1999	427	378
<b>Totale</b>	<b>960</b>	<b>1.110</b>

Fonte: RAI

\* Includono l'acquisto di diritti di materiali audiovisivi europei

Il Governo ha altresì presentato il disegno di legge n. 1138 che prevede che le emittenti televisive commerciali investano il 10 per cento del ricavo pubblicitario in produzioni nazionali ed europee. Questo significa un valore superiore ai 350 miliardi all'anno. Nel 1999 l'investimento complessivo nel mercato dell'audiovisivo potrà essere quindi di oltre 728 miliardi.

Il Governo ritiene infine che la costruzione della Società dell'informazione potrà avvenire solo garantendo a tutti la possibilità concreta di partecipare in modo interattivo a quella che viene definita la realtà virtuale, e quindi all'uso delle reti di telecomunicazione.

### 16.5 Settore agro-alimentare

Il Governo è impegnato nel rilancio, in una visione concertata con le parti sociali, della politica del settore agricolo ed agro-industriale finalizzata all'ammmodernamento delle strutture ed all'incremento delle capacità imprenditoriali concorrenziali del sistema nel mercato europeo ed internazionale, anche in relazione alla riforma della Politica Agricola Comune.

In linea con gli indirizzi della delega legislativa prevista nell'articolo 55 della Legge finanziaria 1997, l'azione si concentrerà sulla definizione di alcune riforme di base dell'architettura della politica agricola e su alcune scelte più generali in ordine al rinnovamento di infrastrutture e servizi (trasporti, credito, energia, ecc.) che condizionano l'organizzazione agricola. In questo quadro complessivo, obiettivi prioritari saranno la crescita dell'occupazione, particolarmente giovanile, e lo sviluppo delle aree depresse del territorio.

In particolare gli indirizzi programmatici riguarderanno:

1. Una nuova politica agricola italiana nell'Unione Europea, attraverso:
  - il rafforzamento del ruolo italiano nel processo di riforma della Politica Agricola Comune e della sua attuazione;
  - il rispetto dei principi di equilibrio territoriale e settoriale e di equità finanziaria nella destinazione delle risorse comuni e la tutela delle imprese dai divari competitivi indotti dai meccanismi di organizzazione dei mercati.
2. Una politica per lo sviluppo della multifunzionalità, attraverso:
  - l'identificazione delle vocazioni per aree e distretti omogenei e misure per il loro sostegno e promozione (agriturismo, agricoltura biologica, pesca, sistema forestale, prodotti minori, attività faunistico venatorie, patrimonio gastronomico, ecc.).
3. Una politica per la valorizzazione del *Made in Italy* attraverso:
  - la promozione della qualità e delle tipicità, anche mediante l'incentivazione della certificazione di prodotto e di processo, a tutela del consumatore e della concorrenza;
  - il potenziamento degli strumenti per la valorizzazione dei prodotti alimentari nei mercati esteri e la facilitazione dell'accesso ai capitali per l'innovazione e l'esportazione.
4. Una politica per l'organizzazione dell'offerta, attraverso:
  - la riforma della legge sulle associazioni dei produttori e lo sviluppo dell'interprofessione e delle forme di integrazione verticale e per contratto;
  - il rafforzamento della cooperazione agroalimentare, come strumento di valorizzazione dei prodotti dei soci con un'alta valenza territoriale.
5. Una politica per l'innovazione, attraverso:
  - incentivi all'introduzione delle biotecnologie ed allo sviluppo di settori emergenti o fortemente deficitari nella bilancia commerciale (biomasse, acquacoltura, ecc.);
  - potenziamento della rete di organizzazione tecnica e di divulgazione agricola, con particolare attenzione all'imprenditoria giovanile e femminile.

## **16.6 Innovazioni nella politica tributaria**

### **16.6.1 Gli effetti della riforma fiscale**

La riforma fiscale è stata un intervento strutturale particolarmente incisivo attuato dal Governo a favore dello sviluppo e della crescita. La riforma è stata ispirata dalla volontà di rendere più neutrale il regime fiscale rispetto alle scelte degli

operatori, con particolare riguardo alle modalità di finanziamento delle proprie attività e alle scelte d'investimento finanziarie. Infatti, sia dal punto di vista della teoria economica, sia dall'analisi degli effetti delle riforme fiscali attuate in altri paesi, si evince che l'allargamento delle basi imponibili, la riduzione delle aliquote e la maggiore neutralità della tassazione sui redditi da capitale rappresenta un elemento di sostegno alla crescita e di riduzione delle inefficienze economiche.

L'introduzione dell'IRAP, che implicitamente assoggetta a tassazione gli oneri finanziari da indebitamento delle imprese, e dell'aliquota agevolata IRPEG (la cosiddetta *Dual Income Tax-DIT*), che incentiva il capitale di rischio, contribuiscono all'obiettivo di una attenuazione degli incentivi per il finanziamento esterno tramite indebitamento. La presenza di tali incentivi è tra le cause dello scarso grado di patrimonializzazione delle imprese italiane e dell'eccessiva dipendenza dei conti economici dall'andamento dei tassi d'interesse. In questo senso, la sua attenuazione rende più neutrale il regime fiscale odierno rispetto alle scelte di finanziamento dell'impresa, incentivandone la capitalizzazione.

L'IRAP

L'DIT

Inoltre, l'abolizione dell'ILOR e l'introduzione della DIT comportano una riduzione delle aliquote fiscali gravanti sul reddito d'impresa, ponendo in prospettiva una riduzione del carico fiscale sugli utili conseguiti. Ciò, ovviamente, dovrebbe avere ripercussioni positive sugli investimenti e quindi sulla crescita occupazionale.

Al riguardo, si deve tener presente che una politica di sviluppo per il Mezzogiorno, volta a creare nuovi insediamenti produttivi in questa area, trova fondamentale sostegno nel nuovo regime fiscale delineato con la DIT, in quanto a fronte di nuovi investimenti finanziati con capitale proprio, è prevista l'applicazione dell'aliquota agevolata del 19 per cento.

Si deve inoltre sottolineare che la revisione degli adempimenti (versamento unitario con compensazione e dichiarazione unificata) produrrà una sostanziale semplificazione nel rapporto tra fisco e contribuenti, generando in prospettiva una sicura riduzione dei costi degli adempimenti fiscali.

### 16.6.2 La politica tributaria per il biennio 1998-1999

Una delle principali direttrici su cui sarà orientata la politica tributaria nel biennio 1998-1999 è rappresentata dal monitoraggio e consolidamento del processo di riforma avviato nel 1997, con il varo dei decreti legislativi attuativi delle deleghe approvate dal Parlamento con la legge 23 dicembre 1996, n. 662.

Nel biennio 1998-1999 si procederà, quindi, alla verifica degli esiti della riforma, al fine di intervenire tempestivamente, con eventuali ulteriori misure di razionalizzazione e di coordinamento, per il consolidamento della normativa d'attuazione.

Questo processo di consolidamento riguarderà la stessa amministrazione finanziaria, sulla quale retroagiscono gli interventi di riforma in quanto si modificano processi e procedure di lavoro. In quest'ambito si dovrà procedere all'elaborazione e all'attuazione di un programma di cambiamento dell'amministrazione finanziaria.

ria, coerente con gli interventi già effettuati - soprattutto per ciò che concerne la semplificazione e la razionalizzazione degli adempimenti -, che assuma come prioritaria l'azione di contrasto all'evasione e quindi del recupero di base imponibile e di gettito mediante l'accertamento, nonché del miglioramento dei rapporti con il contribuente.

Sempre nell'ambito delle misure di razionalizzazione del sistema tributario vigente, l'azione di studio e di intervento sarà indirizzata, in particolare, alla revisione del regime di tassazione sulla produzione e sul consumo dei prodotti energetici al fine di modellare forme impositive maggiormente sensibili alle compatibilità ecologiche secondo gli orientamenti e gli indirizzi più volte espressi dal Parlamento. Quest'intervento dovrà assumere il vincolo, comunque, dell'invarianza di gettito complessivo in ordine all'insieme dei prelievi interessati dal riordino.

Un secondo filone riguarderà, invece, il completamento dell'intervento di razionalizzazione della tassazione delle attività finanziarie, ritenendo necessario armonizzare allo stesso il regime di tassazione della previdenza complementare ed individuale con l'obiettivo di tutelare questa forma di risparmio.

Di grande rilievo è infine la normativa di depenalizzazione e di revisione dei reati tributari, già all'esame del Parlamento.

Nel prossimo triennio, la manovra sulle entrate ha per obiettivo la riduzione del prelievo tributario. All'interno di quest'obiettivo dovrà trovare capienza la restituzione parziale del contributo straordinario per l'Europa istituito per l'anno 1997 (art. 3, comma 194, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) sulla quale il Governo rispetta l'impegno politico che si era assunto.

## APPENDICE





**Tavola A-1 CONTO ECONOMICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (tendenziale)**  
(in miliardi di lire)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>USCITE</b>						
Consumi collettivi	305.995	318.411	327.100	340.000	352.250	363.500
redditi da lavoro dipendente	218.039	229.494	235.400	243.000	250.450	257.500
consumi intermedi	87.148	88.537	91.000	96.200	100.900	105.000
altre poste	808	380	700	800	900	1.000
Interessi passivi	202.362	185.163	163.900	160.000	155.000	152.000
Contributi alla produzione	29.214	27.246	34.000	34.000	35.750	37.000
Prestazioni sociali	360.039	382.524	398.400	415.000	429.000	446.400
Altre uscite correnti	22.891	23.622	26.700	28.000	28.500	29.000
<i>Totale uscite correnti</i>	<i>920.501</i>	<i>936.966</i>	<i>950.100</i>	<i>977.000</i>	<i>1.000.500</i>	<i>1.027.900</i>
Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	42.735	45.656	51.200	54.500	58.000	61.000
Contributi agli investimenti	23.600	20.314	19.600	22.500	24.000	25.500
Altre uscite in c/capitale	8.370	1.816	4.800	6.000	6.000	6.000
<i>Totale uscite in c/capitale</i>	<i>74.705</i>	<i>67.786</i>	<i>75.600</i>	<i>83.000</i>	<i>88.000</i>	<i>92.500</i>
<b>Totale uscite complessive</b>	<b>995.206</b>	<b>1.004.752</b>	<b>1.025.700</b>	<b>1.060.000</b>	<b>1.088.500</b>	<b>1.120.400</b>
<b>Totale uscite complessive al netto degli interessi</b>	<b>792.844</b>	<b>819.589</b>	<b>861.800</b>	<b>900.000</b>	<b>933.500</b>	<b>968.400</b>
<b>ENTRATE</b>						
Entrate tributarie	505.807	548.376	612.949	640.500	670.500	701.200
imposte dirette	284.344	309.855	295.337	318.100	318.500	337.400
imposte indirette	221.463	238.521	317.612	322.400	352.000	363.800
Contributi sociali	282.796	301.889	259.100	269.200	279.200	289.500
Altre entrate correnti	72.430	84.069	88.451	88.500	89.000	89.000
<i>Totale entrate correnti</i>	<i>861.033</i>	<i>934.334</i>	<i>960.500</i>	<i>998.200</i>	<i>1.038.700</i>	<i>1.079.700</i>
<i>Totale entrate in c/capitale</i>	<i>9.025</i>	<i>18.198</i>	<i>12.700</i>	<i>10.200</i>	<i>8.800</i>	<i>8.800</i>
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>870.058</b>	<b>952.532</b>	<b>973.200</b>	<b>1.008.400</b>	<b>1.047.500</b>	<b>1.088.500</b>
<b>Disavanzo corrente</b>	<b>-59.468</b>	<b>-2.632</b>	<b>10.400</b>	<b>21.200</b>	<b>38.200</b>	<b>51.800</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-125.148</b>	<b>-52.220</b>	<b>-52.500</b>	<b>-51.600</b>	<b>-41.000</b>	<b>-31.900</b>
-% PIL	-6,7%	-2,7%	-2,6%	-2,4%	-1,8%	-1,4%
<b>Avanzo primario</b>	<b>77.214</b>	<b>132.943</b>	<b>111.400</b>	<b>108.400</b>	<b>114.000</b>	<b>120.100</b>
-% PIL	4,1%	6,8%	5,5%	5,1%	5,1%	5,2%
<b>PIL</b>	<b>1.872.635</b>	<b>1.950.680</b>	<b>2.040.717</b>	<b>2.132.705</b>	<b>2.230.721</b>	<b>2.331.464</b>

**Tavola A-2 CONTO ECONOMICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (tendenziale)**  
(% al PIL)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>USCITE</b>						
Consumi collettivi	16,34	16,32	16,03	15,94	15,79	15,59
redditi da lavoro dipendente	11,64	11,76	11,54	11,39	11,23	11,04
consumi intermedi	4,65	4,54	4,46	4,51	4,52	4,50
altre poste	0,04	0,02	0,03	0,04	0,04	0,04
Interessi passivi	10,81	9,49	8,03	7,50	6,95	6,52
Contributi alla produzione	1,56	1,40	1,67	1,59	1,60	1,59
Prestazioni sociali	19,23	19,61	19,52	19,46	19,23	19,15
Altre uscite correnti	1,22	1,21	1,31	1,31	1,28	1,24
<i>Totale uscite correnti</i>	<i>49,16</i>	<i>48,03</i>	<i>46,56</i>	<i>45,81</i>	<i>44,85</i>	<i>44,09</i>
Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	2,28	2,34	2,51	2,56	2,60	2,62
Contributi agli investimenti	1,26	1,04	0,96	1,05	1,08	1,09
Altre uscite in c/capitale	0,45	0,09	0,24	0,28	0,27	0,26
<i>Totale uscite in c/capitale</i>	<i>3,99</i>	<i>3,47</i>	<i>3,70</i>	<i>3,89</i>	<i>3,94</i>	<i>3,97</i>
<b>Totale uscite complessive</b>	<b>53,14</b>	<b>51,51</b>	<b>50,26</b>	<b>49,70</b>	<b>48,80</b>	<b>48,06</b>
<b>Totale uscite complessive al netto degli interessi</b>	<b>42,34</b>	<b>42,02</b>	<b>42,23</b>	<b>42,20</b>	<b>41,85</b>	<b>41,54</b>
<b>ENTRATE</b>						
Entrate tributarie	27,01	28,11	30,04	30,03	30,06	30,08
imposte dirette	15,18	15,88	14,47	14,92	14,28	14,47
imposte indirette	11,83	12,23	15,56	15,12	15,78	15,60
Contributi sociali	15,10	15,48	12,70	12,62	12,52	12,42
Altre entrate correnti	3,87	4,31	4,33	4,15	3,99	3,82
<i>Totale entrate correnti</i>	<i>45,98</i>	<i>47,90</i>	<i>47,07</i>	<i>46,80</i>	<i>46,56</i>	<i>46,31</i>
<i>Totale entrate in c/capitale</i>	<i>0,48</i>	<i>0,93</i>	<i>0,62</i>	<i>0,48</i>	<i>0,39</i>	<i>0,38</i>
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>46,46</b>	<b>48,83</b>	<b>47,69</b>	<b>47,28</b>	<b>46,96</b>	<b>46,69</b>
<b>Disavanzo corrente</b>	<b>-3,18</b>	<b>-0,13</b>	<b>0,51</b>	<b>0,99</b>	<b>1,71</b>	<b>2,22</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-6,68</b>	<b>-2,68</b>	<b>-2,57</b>	<b>-2,42</b>	<b>-1,84</b>	<b>-1,37</b>
<b>Avanzo primario</b>	<b>4,12</b>	<b>6,82</b>	<b>5,46</b>	<b>5,08</b>	<b>5,11</b>	<b>5,15</b>

**Tavola A-3 CONTO ECONOMICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (tendenziale)**  
 (variazione percentuale rispetto all'anno precedente)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>USCITE</b>						
Consumi collettivi	7,51	4,06	2,73	3,94	3,60	3,19
redditi da lavoro dipendente	8,38	5,25	2,57	3,23	3,07	2,81
consumi intermedi	5,22	1,59	2,78	5,71	4,89	4,06
altre poste	30,32	-52,97	84,21	14,29	12,50	11,11
Interessi passivi	0,61	-8,50	-11,48	-2,38	-3,13	-1,94
Contributi alla produzione	4,89	-6,74	24,79	0,00	5,15	3,50
Prestazioni sociali	7,46	6,25	4,15	4,17	3,37	4,06
Altre uscite correnti	28,05	3,19	13,03	4,87	1,79	1,75
<i>Totale uscite correnti</i>	<i>6,22</i>	<i>1,79</i>	<i>1,40</i>	<i>2,83</i>	<i>2,41</i>	<i>2,74</i>
Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	10,04	6,84	12,14	6,45	6,42	5,17
Contributi agli investimenti	0,24	-13,92	-3,51	14,80	6,67	6,25
Altre uscite in c/capitale	-58,47	-78,30	164,32	25,00	0,00	0,00
<i>Totale uscite in c/capitale</i>	<i>-9,48</i>	<i>-9,26</i>	<i>11,53</i>	<i>9,79</i>	<i>6,02</i>	<i>5,11</i>
<b>Totale uscite complessive</b>	<b>4,86</b>	<b>0,96</b>	<b>2,08</b>	<b>3,34</b>	<b>2,69</b>	<b>2,93</b>
<b>Totale uscite complessive al netto degli interessi</b>	<b>6,00</b>	<b>3,37</b>	<b>5,15</b>	<b>4,43</b>	<b>3,72</b>	<b>3,74</b>
<b>ENTRATE</b>						
Entrate tributarie	7,76	8,42	11,78	4,49	4,68	4,58
imposte dirette	9,47	8,97	-4,69	7,71	0,13	5,93
imposte indirette	5,65	7,70	33,16	1,51	9,18	3,35
Contributi sociali	8,01	6,75	-14,17	3,90	3,71	3,69
Altre entrate correnti	8,70	16,07	5,21	0,06	0,56	0,00
<i>Totale entrate correnti</i>	<i>7,92</i>	<i>8,51</i>	<i>2,80</i>	<i>3,93</i>	<i>4,06</i>	<i>3,95</i>
<i>Totale entrate in c/capitale</i>	<i>-39,34</i>	<i>101,64</i>	<i>-30,21</i>	<i>-19,69</i>	<i>-13,73</i>	<i>0,00</i>
<b>Totale entrate complessive</b>	<b>7,06</b>	<b>9,48</b>	<b>2,17</b>	<b>3,62</b>	<b>3,88</b>	<b>3,91</b>
<b>Disavanzo corrente</b>	<b>-13,47</b>	<b>-95,57</b>	<b>-495,14</b>	<b>103,85</b>	<b>80,19</b>	<b>35,60</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>-8,23</b>	<b>-58,27</b>	<b>0,54</b>	<b>-1,71</b>	<b>-20,54</b>	<b>-22,20</b>
<b>Avanzo primario</b>	<b>19,24</b>	<b>72,17</b>	<b>-16,20</b>	<b>-2,69</b>	<b>5,17</b>	<b>5,35</b>
<b>PIL</b>	<b>5,66</b>	<b>4,17</b>	<b>4,62</b>	<b>4,51</b>	<b>4,60</b>	<b>4,52</b>

**Tavola A-4 DEBITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE** (migliaia di miliardi di lire)

<b>Quadro macroeconomico</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Crescita nominale PIL (variazioni percentuali)	4,14%	4,60%	4,51%	4,60%	4,52%
PIL	1.951,0	2.040,7	2.132,7	2.230,7	2.331,5
<b>Andamento tendenziale</b>					
Debito anno precedente	2.322,2	2.372,2	2.413,1	2.452,6	2.490,0
Fabbisogno settore pubblico (*)	59,8	67,2	71,1	54,4	39,6
Effetto tassi di cambio e sfasamenti contabili	9,8	2,0	0,0	0,0	0,0
Scarti netti	1,8	-7,0	-0,7	0,0	0,0
Utilizzo dismissioni per riduzione debito	-24,4	-15,0	-15,0	-10,0	-10,0
Conversione obbligazioni INA		-0,8	-2,4		
Variazione attività del Ministero del Tesoro presso BI-UIC	3,0	-5,5	-13,5	-7,0	0,0
Debito Pubblica Amministrazione (definizione UE)	2.372,2	2.413,1	2.452,6	2.490,0	2.519,7
(% PIL)	121,6%	118,2%	115,0%	111,6%	108,1%
<b>Andamento programmatico</b>					
Debito anno precedente	2.322,2	2.372,2	2.413,1	2.444,6	2.474,0
Fabbisogno settore pubblico (*)	59,8	67,2	63,1	46,4	31,7
Effetto tassi di cambio e sfasamenti contabili	9,8	2,0	0,0	0,0	0,0
Scarti netti	1,8	-7,0	-0,7	0,0	0,0
Utilizzo dismissioni per riduzione debito	-24,4	-15,0	-15,0	-10,0	-10,0
Conversione obbligazioni INA		-0,8	-2,4		
Variazione attività del Ministero del Tesoro presso BI-UIC	3,0	-5,5	-13,5	-7,0	-0,0
Debito Pubblica Amministrazione (definizione UE)	2.372,2	2.413,1	2.444,6	2.474,0	2.495,8
(% PIL)	121,6%	118,2%	114,6%	110,9%	107,0%
(*) di cui:					
-rimborso crediti d'imposta in titoli	0,1	3,5	5,0	5,0	5,0
-pagamenti disavanzi USL	4,9	5,0	7,4	3,4	2,0
-regolazioni contanti sent. C. Cost. INPS	0,9	4,0	3,8	3,5	3,4
-regolazioni debiti in contanti	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0

**Tavola A-5 PASSAGGIO DAL FABBISOGNO ALL'INDEBITAMENTO NETTO (\*)**  
(miliardi di lire)

	1998	1999	2000	2001
<b>Fabbisogno del Settore Statale (netto) (=)</b> (in % del PIL)	<b>-52.700</b> -2,58%	<b>-53.210</b> -2,49%	<b>-40.400</b> -1,81%	<b>-28.115</b> -1,21%
Mutui e anticipazioni (-)	-8.170	-8.350	-8.940	-9.990
Partecipazioni e conferimenti (-)	-10.020	-9.550	-8.550	-9.550
Altre partite finanziarie (-)	2.230	2.255	2.430	4.000
<b>Disavanzo del Settore Statale (=)</b> (in % del PIL)	<b>-36.740</b> -1,80%	<b>-37.565</b> -1,76%	<b>-25.340</b> -1,14%	<b>-12.575</b> -0,54%
Correzione passaggio dai conti finanziari a quelli economici (+) (**)	-9.814	-12.407	-8.327	-8.356
Indebitam. o accreditam. di altri enti dell'Amm. Centrale (+)	-4.568	-824	-1.597	-1.997
Rimborso crediti d'imposta in titoli (+)	-3.500	-5.000	-5.000	-5.000
Discrepanze statistiche (+)	0	0	0	0
<b>Indebitamento netto delle Amm. Centrali (=)</b> (in % del PIL)	<b>-54.622</b> -2,68%	<b>-55.796</b> -2,62%	<b>-40.264</b> -1,80%	<b>-27.928</b> -1,20%
Indebitam. o accreditam. netto degli enti locali e previdenziali (+) (in % del PIL)	2.122 0,10%	4.296 0,20%	-736 -0,03%	-3.972 -0,17%
<b>Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione</b> (in % del PIL)	<b>-52.500</b> -2,57%	<b>-51.500</b> -2,41%	<b>-41.000</b> -1,84%	<b>-31.900</b> -1,37%
Prodotto Interno Lordo ai prezzi di mercato	2.040.717	2.132.705	2.230.721	2.331.464

(\*) Il presente schema, utilizzato per fornire le informazioni alla Commissione UE ai fini della procedura di controllo dei "disavanzi eccessivi", nel medio periodo - come in questo caso - fornisce indicazioni approssimative.

(\*\*) Le correzioni derivano dalla differenziazione dei flussi finanziari che hanno già ricevuto una destinazione finale e che quindi incidono sui conti economici, da quelli che non hanno ancora avuto tale destinazione, essendo rimasti disponibili in tesoreria.

**Tavola A-6 QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO - SETTORE STATALE (\*)**

	1998	1999	2000	2001
<b>Quadro Tendenziale</b>				
Avanzo primario tendenziale				
- mld.	93.700	84.940	97.730	108.265
- % PIL	4,59%	3,98%	4,38%	4,64%
Interessi SS tendenziale				
- mld.	159.400	152.650	148.030	144.780
- % PIL	7,81%	7,16%	6,64%	6,21%
Fabbisogno complessivo tendenziale				
- mld.	65.700	67.710	50.300	36.515
- % PIL	3,22%	3,17%	2,25%	1,57%
<b>Quadro Programmatico</b>				
Avanzo primario programmatico				
- mld.	93.700	92.940	105.730	116.165
- % PIL	4,59%	4,36%	4,74%	4,98%
Interessi SS programmatico				
- mld.	159.400	152.650	148.030	144.780
- %PIL	7,81%	7,16%	6,64%	6,21%
Fabbisogno complessivo programmatico				
- mld.	65.700	59.710	42.300	28.615
- % PIL	3,22%	2,80%	1,90%	1,23%
Interventi per lo sviluppo				
-mld.		5.500	9.500	11.600
<b>Manovra</b>				
Manovra strutturale				
- mld.		13.500	13.500	13.500
- mld.			4.000	4.000
- mld.				2.000
Manovra complessiva				
- mld.		13.500	17.500	19.500
- % PIL		0,63%	0,78%	0,84%
PIL	2.040.717	2.132.705	2.230.721	2.331.464

(\*) Al lordo della regolazione dei debiti pregressi in contanti ed in titoli per 13.000 mld. nel 1998, 14.500 nel 1999, 9.900 nel 2000 e 8.400 nel 2001.

**Tavola A-7 SETTORE STATALE: QUADRO SINTETICO**

ANNI	Incassi Correnti	Pagam. Correnti al netto interessi	Saldo corrente al netto interessi	Saldo conto capitale	Dosav (-) Avanz. (+) al netto interessi	Saldo operaz. finanz.	Fabbisogno (-) al netto interessi	Interessi	Fabbisog. netto Reg. deb. pregr. (-)	PIL
<b>VALORI IN MILIARDI DI LIRE</b>										
<b>Consuntivi</b>										
1994	501.667	426.934	74.733	-34.873	39.860	-16.844	23.016	172.960	-149.944	1.638.666
1995	549.529	431.035	118.494	-34.002	84.492	-16.050	68.442	194.999	-126.557	1.772.254
1996	582.698	462.150	120.548	-38.365	82.183	-15.952	66.231	195.083	-128.852	1.872.635
1997	639.390	460.736	178.654	-40.480	138.174	-11.752	126.422	179.024	-52.602	1.950.680
<b>Previsioni</b>										
1998	594.673	428.268	166.405	-43.745	122.660	-15.960	106.700	159.400	-52.700	2.040.717
1999 ten	596.672	435.075	161.597	-46.512	115.085	-15.645	99.440	152.650	-53.210	2.132.705
2000 ten	606.173	434.720	171.453	-48.763	122.690	-15.060	107.630	148.030	-40.400	2.230.721
2001 ten	633.403	450.210	183.193	-50.988	132.205	-15.540	116.665	144.780	-28.115	2.331.464

**VARIAZIONI PERCENTUALI**

<b>Consuntivi</b>										
1994	-2,11	-1,67	*	*	*	*	*	-4,66	*	5,70
1995	9,54	0,96	*	*	*	*	*	12,74	*	8,15
1996	6,04	7,22	*	*	*	*	*	0,04	*	5,66
1997	9,73	-0,31	*	*	*	*	*	-8,23	*	4,17
<b>Previsioni</b>										
1998	-6,99	-7,05	*	*	*	*	*	-10,96	*	4,62
1999 ten	0,34	1,59	*	*	*	*	*	-4,23	*	4,51
2000 ten	1,59	-0,08	*	*	*	*	*	-3,03	*	4,60
2001 ten	4,49	3,56	*	*	*	*	*	-2,20	*	4,52

**RAPPORTI AL PIL**

<b>Consuntivi</b>										
1994	30,61	26,05	4,56	-1,97	2,43	-1,03	1,40	10,55	-9,15	-
1995	31,01	24,32	6,69	-1,92	4,77	-0,91	3,86	11,00	7,14	-
1996	31,12	24,68	6,44	-2,05	4,39	-0,85	3,54	10,42	-6,88	-
1997	32,78	23,62	9,16	-2,08	7,08	-0,60	6,48	9,18	-2,70	-
<b>Previsioni</b>										
1998	29,14	20,99	8,15	-2,14	6,01	-0,78	5,23	7,81	-2,58	-
1999 ten	27,98	20,40	7,58	-2,18	5,40	-0,73	4,66	7,16	-2,49	-
2000 ten	27,17	19,49	7,69	-2,19	5,50	-0,68	4,82	6,64	-1,81	-
2001 ten	27,17	19,31	7,86	-2,19	5,67	-0,67	5,00	6,21	-1,21	-

**Tavola A-8 SETTORE STATALE: QUADRO ANALITICO INCASSI**

ANNI	Imposte dirette nette	Imposte indirette nette	Risorse proprie CEE	Contributi sociali	Vend. beni servizi	Redd. da capitale	Trasferimenti correnti			Altri incassi correnti	
							da famiglie	da imprese	da estero		
<b>VALORI IN MILIARDI DI LIRE</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	228.123	180.253	11.972	23.977	6.080	7.512	312	3.225	3.037	34.304	2.872
1995	249.162	198.219	11.658	25.407	5.971	9.553	894	2.322	7.368	34.894	4.081
1996	270.962	204.793	12.060	32.201	6.268	9.543	815	2.653	2.694	36.504	4.205
1997	308.231	221.740	9.896	23.504	6.875	12.541	807	3.691	8.396	38.822	4.887
<b>Previsioni</b>											
1998	288.883	240.341	11.200	5.512	6.800	14.100	850	5.000	7.300	9.397	5.290
1999 ten	306.525	235.223	11.580	3.200	6.900	12.070	880	5.090	6.810	2.930	5.464
2000 ten	306.774	244.425	11.660	3.000	7.100	11.880	730	5.170	7.320	3.040	5.074
2001 ten	325.721	252.203	11.720	3.000	7.240	11.760	970	5.290	7.830	3.220	4.449

**VARIAZIONI PERCENTUALI**

<b>Consuntivi</b>											
1994	-8,40	3,36	2,07	-0,04	8,96	15,48	-40,57	78,47	35,52	-0,49	31,99
1995	9,22	9,97	-2,62	5,96	-1,79	27,17	-	-28,00	-	1,72	42,10
1996	8,75	3,32	3,45	26,74	4,97	-0,10	-8,84	14,25	-63,44	4,61	3,04
1997	13,75	8,28	-17,94	-27,01	9,68	31,42	-0,98	39,13	-	6,35	16,22
<b>Previsioni</b>											
1998	-6,28	8,39	13,18	-76,55	-1,09	12,43	5,33	35,46	-13,05	-75,79	8,25
1999 ten	6,11	-2,13	3,39	-41,94	1,47	-14,40	3,53	1,80	-6,71	-68,82	3,29
2000 ten	0,08	3,91	0,69	-6,25	2,90	-1,57	-17,05	1,57	7,49	3,75	-7,14
2001 ten	6,18	3,18	0,51	*	1,97	-1,01	32,88	2,32	6,97	5,92	-12,32

**RAPPORTI AL PIL**

<b>Consuntivi</b>											
1994	13,92	11,00	0,73	1,46	0,37	0,46	0,02	0,20	0,19	2,09	0,18
1995	14,06	11,18	0,66	1,43	0,34	0,54	0,05	0,13	0,42	1,97	0,23
1996	14,47	10,94	0,64	1,72	0,33	0,51	0,04	0,14	0,14	1,95	0,22
1997	15,80	11,37	0,51	1,20	0,35	0,64	0,04	0,19	0,43	1,99	0,25
<b>Previsioni</b>											
1998	14,16	11,78	0,55	0,27	0,33	0,69	0,04	0,25	0,36	0,46	0,26
1999 ten	14,37	11,03	0,54	0,15	0,32	0,57	0,04	0,24	0,32	0,14	0,26
2000 ten	13,75	10,96	0,52	0,13	0,32	0,53	0,03	0,23	0,33	0,14	0,23
2001 ten	13,97	10,82	0,50	0,13	0,31	0,50	0,04	0,23	0,34	0,14	0,19



**Segue: Tavola A-8 SETTORE STATALE: QUADRO ANALITICO INCASSI**

ANNI	Totale incassi conto capitale	Trasfer. c. cap. da enti pubblici	Trasfer. c. cap. da fam. imp. est.	Ammortamenti	Altri incassi conto capitale	Totale incassi operaz. finanz.	Riscossione di crediti			Altre operaz. finanz.	TOTALE INCASSI
							Totale	da enti pubblici	da altri soggetti		
<b>Consuntivi</b>											
1994	7.488	2.984	0	525	3.979	9.544	5.361	4.211	1.150	4.183	518.699
1995	7.917	3.251	0	602	4.064	9.177	4.907	3.825	1.082	4.270	566.623
1996	5.189	1.539	0	1.280	2.370	8.966	4.336	3.090	1.246	4.630	596.853
1997	3.295	1.158	0	1.126	1.011	8.827	3.957	2.452	1.505	4.870	651.512
<b>Previsioni</b>											
1998	3.527	1.177	0	1.200	1.150	8.130	3.930	2.550	1.380	4.200	606.330
1999 ten	4.048	1.218	0	1.270	1.560	9.010	4.510	2.700	1.810	4.500	609.730
2000 ten	4.292	1.282	0	1.310	1.700	9.490	4.690	2.850	1.840	4.800	619.955
2001 ten	4.177	1.327	0	1.370	1.480	9.780	4.880	3.000	1.880	4.900	647.360

**VALORI IN MILIARDI DI LIRE****VARIAZIONI PERCENTUALI**

<b>Consuntivi</b>											
1994	94,09	-5,57	*	-24,24	_	-5,19	-3,96	1,30	-19,30	-6,71	-1,46
1995	5,73	8,95	*	14,67	2,14	-3,85	-8,47	-9,17	-5,91	2,08	9,24
1996	-34,46	-52,66	*	_	-41,68	-2,30	-11,64	-19,22	15,16	8,43	5,34
1997	-36,50	-24,76	*	-12,03	-57,34	-1,55	-8,74	-20,65	20,79	5,18	9,16
<b>Previsioni</b>											
1998	7,04	1,64	*	6,57	13,75	-7,90	-0,68	4,00	-8,31	-13,76	-6,93
1999 ten	14,77	3,48	*	5,83	35,65	10,82	14,76	5,88	31,16	7,14	0,56
2000 ten	6,03	5,25	*	3,15	8,97	5,33	3,99	5,56	1,66	6,67	1,68
2001 ten	-2,68	3,51	*	4,58	-12,94	3,06	4,05	5,26	2,17	2,08	4,42

**RAPPORTI AL PIL**

<b>Consuntivi</b>											
1994	0,46	0,18	*	0,03	0,24	0,58	0,33	0,26	0,07	0,26	31,65
1995	0,45	0,18	*	0,03	0,23	0,52	0,28	0,22	0,06	0,24	31,97
1996	0,28	0,08	*	0,07	0,13	0,48	0,23	0,17	0,07	0,25	31,87
1997	0,17	0,06	*	0,06	0,05	0,45	0,20	0,13	0,08	0,25	33,40
<b>Previsioni</b>											
1998	0,17	0,06	*	0,06	0,06	0,40	0,19	0,12	0,07	0,21	29,71
1999 ten	0,19	0,06	*	0,06	0,07	0,42	0,21	0,13	0,08	0,21	28,59
2000 ten	0,19	0,06	*	0,06	0,08	0,43	0,21	0,13	0,08	0,22	27,79
2001 ten	0,18	0,06	*	0,06	0,06	0,42	0,21	0,13	0,08	0,21	27,77

**Tavola A-9 SETTORE STATALE: QUADRO ANALITICO PAGAMENTI**

ANNI	Pagamenti correnti	Personale in servizio (*)	Acquisto beni e servizi	Trasferimenti correnti					Interessi	Ammortamento	Altri pagam. correnti
				a famiglie	di cui: person. in quiesc.	a imprese	a estero	a enti pubblici			
<b>VALORI IN MILIARDI DI LIRE</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	599.894	82.030	25.952	60.113	33.810	25.628	10.328	214.574	172.960	525	7.784
1995	626.034	81.716	24.639	62.551	35.339	27.132	8.658	216.923	194.999	602	8.814
1996	657.233	115.990	23.643	33.669	4.852	28.664	12.767	236.993	195.083	1.280	9.144
1997	639.760	120.181	20.368	32.764	3.753	26.109	9.687	239.670	179.024	1.126	10.831
<b>Previsioni</b>											
1998	587.668	123.503	23.050	33.300	3.900	26.270	10.500	199.060	159.400	1.200	11.385
1999 ten	587.725	128.510	25.205	34.300	4.000	28.700	11.400	192.550	152.650	1.270	13.140
2000 ten	582.750	133.195	26.560	35.100	4.300	30.195	12.900	182.170	148.030	1.310	13.290
2001 ten	594.990	137.880	27.515	35.700	4.500	31.285	13.700	188.930	144.780	1.370	13.830
<b>VARIAZIONI PERCENTUALI</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	-2,55	-6,27	1,07	22,02	12,26	-40,41	-8,58	2,39	-4,66	-24,24	8,73
1995	4,36	-0,38	-5,06	4,06	4,52	5,87	-16,17	1,09	12,74	14,67	13,23
1996	4,98	41,94	-4,04	-46,17	-86,27	5,65	47,46	9,25	0,04	-	3,74
1997	-2,66	3,61	-13,85	-2,69	-22,65	-8,91	-24,12	1,13	-8,23	-12,03	18,45
<b>Previsioni</b>											
1998	-8,14	6,48	-2,51	-1,10	-19,62	-8,35	-17,76	-16,01	-18,29	-6,25	24,51
1999 ten	0,01	4,05	9,35	3,00	2,56	9,25	8,57	-3,27	-4,23	5,83	15,42
2000 ten	-0,85	3,65	5,38	2,33	7,50	5,21	13,16	-5,39	-3,03	3,15	1,14
2001 ten	2,10	3,51	3,60	1,71	4,65	3,61	6,20	3,71	-2,20	4,58	4,06
<b>RAPPORTI AL PIL</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	36,61	5,01	1,58	3,67	2,06	1,56	0,63	13,09	10,55	0,03	0,48
1995	35,32	4,61	1,39	3,53	1,99	1,53	0,49	12,24	11,00	0,03	0,50
1996	35,10	6,19	1,26	1,80	0,26	1,53	0,68	12,66	10,42	0,07	0,49
1997	32,80	6,16	1,04	1,68	0,19	1,34	0,50	12,29	9,18	0,06	0,56
<b>Previsioni</b>											
1998	28,80	6,05	1,13	1,63	0,19	1,29	0,51	9,75	7,81	0,06	0,56
1999 ten	27,56	6,03	1,18	1,61	0,19	1,35	0,53	9,03	7,16	0,06	0,62
2000 ten	26,12	5,97	1,19	1,57	0,19	1,35	0,58	8,17	6,64	0,06	0,60
2001 ten	25,52	5,91	1,18	1,53	0,19	1,34	0,59	8,10	6,21	0,06	0,59

(\*) Al netto della contribuzione aggiuntiva e della contabilizzazione di contributi pregressi il tasso di variazione delle spese per il personale in servizio è pari al 2,9 per cento per il 1998, al 2,4 per cento per il 1999, al 2,5 per cento per il 2000 e al 2,1 per il 2001.

**Segue: Tavola A-9 SETTORE STATALE: QUADRO ANALITICO PAGAMENTI**

ANNI	Totale pagam. conto capitale	Costituz. capitali fissi	Totale	Trasferimenti correnti			Partecipazione e mutui				Totale pagam.
				di cui: trasf. a famiglie	di cui: trasf. a imprese	di cui: trasf. a enti pubb.	a istituz. finanz.	a enti pubblici	a impr. pubbl. e altri	Altre operaz. finanz.	
<b>VALORI IN MILIARDI DI LIRE</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	42.361	3.962	38.399	538	15.012	22.388	2.408	11.018	12.581	381	668.643
1995	41.919	4.352	37.567	483	10.489	26.278	6.659	8.935	9.285	348	693.180
1996	43.554	4.216	39.338	488	12.960	25.545	5.477	7.973	7.354	4.114	725.705
1997	43.775	4.433	39.342	486	9.384	29.224	2.802	8.792	8.205	780	704.114
<b>Previsioni</b>											
1998	47.272	4.950	42.322	250	9.687	32.035	1.400	8.700	12.020	1.970	659.030
1999 ten	50.560	5.200	45.360	280	10.495	34.265	1.450	9.300	11.660	2.245	662.940
2000 ten	53.055	5.500	47.555	280	11.050	35.905	1.550	9.860	10.770	2.370	660.355
2001 ten	55.165	5.700	49.465	280	12.175	36.690	1.550	11.000	11.870	900	675.475

**VARIAZIONI PERCENTUALI**

<b>Consuntivi</b>											
1994	-7,57	-50,56	1,55	-47,54	-11,15	17,96	27,54	55,45	58,89	-84,80	-1,79
1995	-1,04	9,84	-2,17	-10,13	-30,13	17,38	-	-18,91	-26,20	-8,66	3,67
1996	3,90	-3,13	4,71	1,03	23,56	-2,79	-17,75	-10,77	-20,80	-	4,69
1997	0,51	5,15	0,01	-0,46	-27,59	14,40	-48,84	10,27	11,57	-81,04	-2,98
<b>Previsioni</b>											
1998	7,99	11,66	7,57	-48,56	3,23	9,62	-50,04	-1,05	46,50	-	-6,40
1999 ten	6,96	5,05	7,18	12,00	8,34	6,96	3,57	6,90	-3,00	13,96	0,59
2000 ten	4,93	5,77	4,84	*	5,29	4,79	6,90	6,02	-7,63	5,57	-0,39
2001 ten	3,98	3,64	4,02	*	10,18	2,19	*	11,56	10,21	-62,03	2,29

**RAPPORTI AL PIL**

<b>Consuntivi</b>											
1994	2,59	0,24	2,34	0,03	0,92	1,37	0,15	0,67	0,77	0,02	40,80
1995	2,37	0,25	2,12	0,03	0,59	1,48	0,38	0,50	0,52	0,02	39,11
1996	2,33	0,23	2,10	0,03	0,69	1,36	0,29	0,43	0,39	0,22	38,75
1997	2,24	0,23	2,02	0,02	0,48	1,50	0,14	0,45	0,42	0,04	36,10
<b>Previsioni</b>											
1998	2,32	0,24	2,07	0,01	0,47	1,57	0,07	0,43	0,59	0,10	32,29
1999 ten	2,37	0,24	2,13	0,01	0,49	1,61	0,07	0,44	0,55	0,11	31,08
2000 ten	2,38	0,25	2,13	0,01	0,50	1,61	0,07	0,44	0,48	0,11	29,60
2001 ten	2,37	0,24	2,12	0,01	0,52	1,57	0,07	0,47	0,51	0,04	28,97

<b>Tavola A-10 DEBITO DEL SETTORE STATALE (migliaia di miliardi di lire)</b>					
<b>Quadro macroeconomico</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Crescita nominale PIL (variazioni percentuali)	4,14%	4,60%	4,51%	4,60%	4,52%
PIL	1.951,0	2.040,7	2.132,7	2.230,7	2.331,5
<b>Andamento tendenziale</b>					
Avanzo primario	126,4	106,7	99,4	107,6	116,7
% PIL	6,48%	5,23%	4,66%	4,82%	5,00%
Interessi settore statale	179,0	159,4	152,6	148,0	144,8
% PIL	9,18%	7,81%	7,16%	6,64%	6,21%
Fabbisogno complessivo settore statale	52,6	52,7	53,2	40,4	28,1
% PIL	2,70%	2,58%	2,49%	1,81%	1,21%
Formazione del debito					
-fabbisogno complessivo	52,6	52,7	53,2	40,4	28,1
-scarti netti	1,8	-7,0	-0,7	0,0	0,0
-rimborso crediti d'imposta in titoli	0,1	3,5	5,0	5,0	5,0
-pagamenti disavanzi USL	3,7	5,0	5,7	1,4	0,0
-regolazioni contanti sent. C. Cost. INPS	0,9	4,0	3,8	3,5	3,4
-regolazioni debiti in contanti	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
-effetto tassi di cambio e sfasature contabili	10,5	2,0	0,0	0,0	0,0
-utilizzo dismissioni per riduzione debito	-24,4	-15,0	-15,0	-10,0	-10,0
-conversione obbligazioni INA	0,0	-0,8	-2,4	0,0	0,0
<i>Totale</i>	45,0	44,9	49,6	40,3	26,5
<b>Debito settore statale (Relazione di cassa)</b>	<b>2.253,3</b>	<b>2.298,2</b>	<b>2.347,8</b>	<b>2.388,1</b>	<b>2.414,6</b>
Rapporto debito settore statale/PIL (valori in percentuale)	115,49%	112,62%	110,09%	107,06%	103,57%
<b>Andamento programmatico</b>					
Avanzo primario	126,4	106,7	107,4	115,6	124,6
% PIL	6,48%	5,23%	5,04%	5,18%	5,34%
Interessi settore statale	179,0	159,4	152,7	148,0	144,8
% PIL	9,18%	7,81%	7,16%	6,64%	6,21%
Fabbisogno complessivo settore statale	52,6	52,7	45,2	32,4	20,2
% PIL	2,70%	2,58%	2,12%	1,45%	0,87%
Formazione del debito					
-fabbisogno complessivo	52,6	52,7	45,2	32,4	20,2
-scarti netti	1,8	-7,0	-0,7	0,0	0,0
-rimborso crediti d'imposta in titoli	0,1	3,5	5,0	5,0	5,0
-pagamenti disavanzi USL	3,7	5,0	5,7	1,4	0,0
-regolazioni contanti sent. C. Cost. INPS	0,9	4,0	3,8	3,5	3,4
-regolazioni debiti in contanti	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
-effetto tassi di cambio e sfasature contabili	10,5	2,0	0,0	0,0	0,0
-utilizzo dismissioni per riduzione debito	-24,4	-15,0	-15,0	-10,0	-10,0
-conversione obbligazioni INA	0,0	-0,8	-2,4	0,0	0,0
<i>Totale</i>	45,0	44,9	41,6	32,3	18,6
<b>Debito settore statale (Relazione di cassa)</b>	<b>2.253,3</b>	<b>2.298,2</b>	<b>2.339,8</b>	<b>2.372,1</b>	<b>2.390,7</b>
Rapporto debito settore statale/PIL (valori in percentuale)	115,49%	112,62%	109,71%	106,34%	102,54%
Sentenza C. Cost. INPS (stock al 31/12)	16,2	11,2	7,4	3,9	0,5
Crediti di imposta IVA e dirette (stock al 31/12)	60,1	58,0	56,0	54,0	52,0

**Tavola A-11 QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO - SETTORE PUBBLICO (\*)**

	1998	1999	2000	2001
<b>Quadro Tendenziale</b>				
Avanzo primario tendenziale				
- mld.	96.100	85.502	97.485	108.947
- % PIL	4,71%	4,01%	4,37%	4,67%
Interessi SP tendenziale				
- mld.	163.305	156.599	151.901	148.588
- % PIL	8,00%	7,34%	6,81%	6,37%
Fabbisogno complessivo tendenziale				
- mld.	67.205	71.097	54.416	39.641
- % PIL	3,29%	3,33%	2,44%	1,70%
<b>Quadro Programmatico</b>				
Avanzo primario programmatico				
- mld.	96.100	93.502	105.485	116.847
- % PIL	4,71%	4,38%	4,73%	5,01%
Interessi SP programmatico				
- mld.	163.305	156.599	151.901	148.588
- % PIL	8,00%	7,34%	6,81%	6,37%
Fabbisogno complessivo programmatico				
- mld.	67.205	63.097	46.416	31.741
- % PIL	3,29%	2,96%	2,08%	1,36%
<i>Interventi per lo sviluppo</i>				
- mld.		5.500	9.500	11.600
<b>Manovra</b>				
Manovra strutturale				
- mld.		13.500	13.500	13.500
- mld.			4.000	4.000
- mld.				2.000
Manovra complessiva				
- mld.		13.500	17.500	19.500
- % PIL		0,63%	0,78%	0,84%
PIL	2.040.717	2.132.705	2.230.721	2.331.464

(\*) Al lordo della regolazione dei debiti pregressi in contanti ed in titoli.

**Tavola A-12 SETTORE PUBBLICO: QUADRO SINTETICO**

ANNI	Incassi Correnti	Pagam. Correnti al netto interessi	Saldo corrente al netto interessi	Saldo conto capitale	Dosav (-) Avanz. (+) al netto interessi	Saldo operaz. finanz.	Fabbisogno (-) al netto interessi	Interessi	Fabbisogno (-)	PIL
<b>VALORI IN MILIARDI DI LIRE</b>										
<b>Consuntivi</b>										
1994	728.866	638.657	90.209	-58.082	32.127	-12.583	19.544	176.632	-157.088	1.638.666
1995	792.556	656.118	136.438	-53.749	82.689	-14.530	68.159	197.588	-129.429	1.772.254
1996	883.267	741.944	141.323	-61.729	79.594	-10.643	68.951	198.886	-129.935	1.872.635
1997	967.792	776.649	191.143	-63.919	127.224	-5.452	121.772	181.601	-59.829	1.950.680
<b>Previsioni</b>										
1998	984.622	807.219	177.403	-68.394	109.009	-9.409	99.600	163.305	-63.705	2.040.717
1999 ten	1.017.171	846.334	170.837	-70.017	100.820	-10.318	90.502	156.599	-66.097	2.132.705
2000 ten	1.060.075	873.311	186.764	-75.283	111.481	-8.996	102.485	151.901	-49.416	2.230.721
2001 ten	1.103.788	901.132	202.656	-80.626	122.030	-8.083	113.947	148.588	-34.641	2.331.464

**VARIAZIONI PERCENTUALI**

<b>Consuntivi</b>										
1994	-2,26	-0,77	-11,65	-19,10	6,00	3,86	7,42	-4,95	-6,29	5,70
1995	8,74	2,73	51,25	-7,46	-	15,47	-	11,86	-17,61	8,15
1996	11,45	13,08	3,58	14,85	-3,74	-26,75	1,16	0,66	0,39	5,66
1997	22,11	18,37	40,10	18,92	53,86	-62,48	78,66	-8,09	-53,77	10,07
<b>Previsioni</b>										
1998	1,74	3,94	-7,19	7,00	-14,32	72,58	-18,21	-10,07	6,48	4,62
1999 ten	3,31	4,85	-3,70	2,37	-7,51	9,66	-9,13	-4,11	3,75	4,51
2000 ten	4,22	3,19	9,32	7,52	10,57	-12,81	13,24	-3,00	-25,24	4,60
2001 ten	4,12	3,19	8,51	7,10	9,46	-10,15	11,18	-2,18	-29,90	4,52

**RAPPORTI AL PIL**

<b>Consuntivi</b>										
1994	44,48	38,97	5,51	-3,54	1,96	-0,77	1,19	10,78	-9,59	
1995	44,72	37,02	7,70	-3,03	4,67	-0,82	3,85	11,15	-7,30	
1996	47,17	39,62	7,55	-3,30	4,25	-0,57	3,68	10,62	-6,94	
1997	49,61	39,81	9,80	-3,28	6,52	-0,28	6,24	9,31	-3,07	
<b>Previsioni</b>										
1998	48,25	39,56	8,69	-3,35	5,34	-0,46	4,88	8,00	-3,12	
1999 ten	47,69	39,68	8,01	-3,28	4,73	-0,48	4,24	7,34	-3,10	
2000 ten	47,52	39,15	8,37	-3,37	5,00	-0,40	4,59	6,81	-2,22	
2001 ten	47,34	38,65	8,69	-3,46	5,23	-0,35	4,89	6,37	-1,49	

**Tavola A-13 SETTORE PUBBLICO: QUADRO ANALITICO INCASSI**

ANNI	Imposte dirette nette	Imposte indirette nette	Risorse proprie CEE	Contributi sociali	Vend. beni servizi	Redd. da capitale	Totale	Trasferimenti correnti			Altri incassi correnti
								da famiglie	da imprese	da estero	
<b>VALORI IN MILIARDI DI LIRE</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	250.835	206.180	11.972	209.777	20.943	8.412	7.070	560	3.473	3.037	13.677
1995	271.217	225.366	11.658	225.471	22.639	11.033	10.969	1.238	2.363	7.368	14.203
1996	294.103	238.731	12.060	276.648	26.344	12.276	6.725	1.318	2.713	2.694	16.380
1997	332.347	257.195	9.896	291.328	28.967	16.013	13.380	1.248	3.736	8.396	18.666
<b>Previsioni</b>											
1998	314.075	331.261	11.200	247.351	29.651	17.610	13.838	1.485	5.053	7.300	19.636
1999 ten	337.219	328.700	11.580	258.851	30.738	15.554	13.503	1.550	5.143	6.810	21.026
2000 ten	338.268	358.955	11.660	268.691	32.080	15.497	13.979	1.436	5.223	7.320	20.945
2001 ten	358.079	371.222	11.720	278.748	33.383	15.390	15.035	1.862	5.343	7.830	20.211

**VARIAZIONI PERCENTUALI**

<b>Consuntivi</b>											
1994	-4,98	3,09	2,07	0,02	-37,19	7,77	34,74	-41,30	69,25	35,52	-1,67
1995	8,13	9,31	-2,62	7,48	8,10	31,16	55,15	-	-31,96	-	3,85
1996	8,44	5,93	3,45	22,70	16,37	11,27	-38,69	6,46	14,81	-63,44	15,33
1997	13,00	7,73	-17,94	5,31	9,96	30,44	98,96	-5,31	37,71	-	13,96
<b>Previsioni</b>											
1998	-5,50	28,80	13,18	-15,10	2,36	9,97	3,42	18,99	35,25	-13,05	5,20
1999 ten	7,37	-0,77	3,39	4,65	3,67	-11,68	-2,42	4,38	1,78	-6,71	7,08
2000 ten	0,31	9,20	0,69	3,80	4,37	-0,37	3,53	-7,35	1,56	7,49	-0,39
2001 ten	5,86	3,42	0,51	3,74	4,06	-0,69	7,55	29,67	2,30	6,97	-3,50

**RAPPORTI AL PIL**

<b>Consuntivi</b>											
1994	15,31	12,58	0,73	12,80	1,28	0,51	0,43	0,03	0,21	0,19	0,83
1995	15,30	12,72	0,66	12,72	1,28	0,62	0,62	0,07	0,13	0,42	0,80
1996	15,71	12,75	0,64	14,77	1,41	0,66	0,36	0,07	0,14	0,14	0,87
1997	17,04	13,18	0,51	14,93	1,48	0,82	0,69	0,06	0,19	0,43	0,96
<b>Previsioni</b>											
1998	15,39	16,23	0,55	12,12	1,45	0,86	0,68	0,07	0,25	0,36	0,96
1999 ten	15,81	15,41	0,54	12,14	1,44	0,73	0,63	0,07	0,24	0,32	0,99
2000 ten	15,16	16,09	0,52	12,05	1,44	0,69	0,63	0,06	0,23	0,33	0,94
2001 ten	15,36	15,92	0,50	11,96	1,43	0,66	0,64	0,08	0,23	0,34	0,87

**Segue: Tavola A-13 SETTORE PUBBLICO: QUADRO ANALITICO INCASSI**

ANNI	Totale incassi conto capitale	Trasfer. conto capitale		Ammortamenti	Altri incassi conto capitale	Totale incassi operaz. finanz.	Riscoss. crediti		operaz. finanz.	Altre Totale incassi	
		Totale	da famiglie				da imprese	da istituz. finanz.			da altri soggetti
<b>VALORI IN MILIARDI DI LIRE</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	8.748	1.699	0	1.699	594	6.455	7.752	0	3.965	3.787	745.366
1995	11.062	3.456	0	3.456	674	6.932	7.522	0	3.433	4.089	811.140
1996	11.234	4.034	0	4.034	1.355	5.845	11.866	0	4.828	7.038	906.367
1997	10.051	4.182	0	4.182	1.191	4.678	12.282	0	4.241	8.041	990.125
<b>Previsioni</b>											
1998	11.758	4.285	0	4.285	1.279	6.194	10.488	0	4.465	6.023	1.006.868
1999 ten	13.277	4.446	0	4.446	1.354	7.477	10.107	0	5.023	5.078	1.040.549
2000 ten	12.762	4.667	0	4.667	1.399	6.696	10.646	0	5.280	5.366	1.083.483
2001 ten	12.594	4.558	0	4.558	1.464	6.572	11.237	0	5.548	5.689	1.127.619

**VARIAZIONI PERCENTUALI**

<b>Consuntivi</b>											
1994	79,41	1,43	*	1,43	-18,96	-	20,32	*	25,79	15,07	-1,55
1995	26,45	-	*	-	13,47	7,39	-2,97	*	-13,42	7,97	8,82
1996	1,55	16,72	*	16,72	-	-15,68	57,75	*	40,64	72,12	11,74
1997	-10,53	3,67	*	3,67	-12,10	-19,97	3,51	*	-12,16	14,25	9,24
<b>Previsioni</b>											
1998	16,98	2,46	*	2,46	7,39	32,41	-14,61	*	5,28	-25,10	1,69
1999 ten	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
2000 ten	8,54	8,91	*	8,91	9,38	8,10	1,51	*	18,25	-10,91	7,61
2001 ten	-5,14	2,52	*	2,52	8,12	-12,10	11,25	*	10,45	12,03	8,37

**RAPPORTI AL PIL**

<b>Consuntivi</b>											
1994	0,53	0,10	*	0,10	0,04	0,39	0,47	*	0,24	0,23	45,49
1995	0,62	0,20	*	0,20	0,04	0,39	0,42	*	0,19	0,23	45,77
1996	0,60	0,22	*	0,22	0,07	0,31	0,63	*	0,26	0,38	48,40
1997	0,52	0,21	*	0,21	0,06	0,24	0,63	*	0,22	0,41	50,76
<b>Previsioni</b>											
1998	0,58	0,21	*	0,21	0,06	0,30	0,51	*	0,22	0,30	49,34
1999 ten	0,62	0,21	*	0,21	0,06	0,35	0,47	*	0,24	0,24	48,79
2000 ten	0,57	0,21	*	0,21	0,06	0,30	0,48	*	0,24	0,24	48,57
2001 ten	0,54	0,20	*	0,20	0,06	0,28	0,48	*	0,24	0,24	48,37



**Tavola A-14 SETTORE PUBBLICO: QUADRO ANALITICO PAGAMENTI**

ANNI	Pagamenti correnti	Personale in servizio	Acquisto beni e servizi	Totale	Trasferimenti correnti				Interessi	Ammortamenti	Altri pagam. correnti
					o famiglie	a imprese	a estero	a enti pubblici			
<b>VALORI IN MILIARDI DI LIRE</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	815.289	164.861	112.080	338.960	290.265	37.622	10.328	745	176.632	594	22.162
1995	853.706	165.663	108.660	357.651	307.736	38.503	8.658	2.754	197.588	673	23.471
1996	940.830	205.596	118.841	391.957	332.596	41.510	12.767	5.084	198.886	1.355	24.195
1997	958.250	218.685	122.296	407.106	354.212	38.415	9.687	4.792	181.601	1.191	27.371
<b>Previsioni</b>											
1998	970.524	223.309	128.856	425.490	371.757	38.024	10.500	5.209	163.305	1.274	28.290
1999 ten	1.002.933	231.112	138.596	444.386	386.030	40.917	11.400	6.039	156.599	1.354	30.886
2000 ten	1.025.212	238.889	142.804	458.846	397.323	42.810	12.900	5.813	151.901	1.399	31.373
2001 ten	1.049.720	244.126	147.087	476.251	412.137	44.399	13.700	6.015	148.588	1.464	32.204

**VARIAZIONI PERCENTUALI**

<b>Consuntivi</b>											
1994	-1,71	-5,74	-6,07	3,56	8,35	-18,38	-8,58	-62,97	-4,95	-18,96	3,59
1995	4,71	0,49	-3,05	5,51	6,02	2,34	-16,17	-	11,86	13,30	5,91
1996	10,21	24,10	9,37	9,59	8,08	7,81	47,46	84,60	0,66	-	3,08
1997	1,85	6,37	2,91	3,86	6,50	-7,46	-24,12	-5,74	-8,69	-12,10	13,13
<b>Previsioni</b>											
1998	1,28	2,11	5,36	4,52	4,95	-1,02	8,39	8,70	-10,07	6,97	3,36
1999 ten	3,34	3,49	7,56	4,44	3,84	7,61	8,57	15,93	-4,11	6,28	9,18
2000 ten	2,22	3,37	3,04	3,25	2,93	4,63	13,16	-3,74	-3,00	3,32	1,58
2001 ten	2,39	2,19	3,00	3,79	3,73	3,71	6,20	3,47	-2,18	4,65	2,65

**RAPPORTI AL PIL**

<b>Consuntivi</b>											
1994	49,75	10,06	6,84	20,69	17,71	2,30	0,63	0,05	10,78	0,04	1,35
1995	48,17	9,35	6,13	20,18	17,36	2,17	0,49	0,16	11,15	0,04	1,32
1996	50,24	10,98	6,35	20,93	17,76	2,22	0,68	0,27	10,62	0,07	1,29
1997	49,12	11,21	6,27	20,87	18,16	1,97	0,50	0,25	9,31	0,06	1,40
<b>Previsioni</b>											
1998	47,56	10,94	6,31	20,85	18,22	1,86	0,51	0,26	8,00	0,06	1,39
1999 ten	47,03	10,84	6,50	20,84	18,10	1,92	0,53	0,28	7,34	0,06	1,45
2000 ten	45,96	10,71	6,40	20,57	17,81	1,92	0,58	0,26	6,81	0,06	1,41
2001 ten	45,02	10,47	6,31	20,43	17,68	1,90	0,59	0,26	6,37	0,06	1,38

Segue: **Tavola A-14 SETTORE PUBBLICO: QUADRO ANALITICO PAGAMENTI**

ANNI	Totale pagam. conto capitale	Costituz. capitali fissi	Trasferimenti correnti				Altri pagam. conto capitale	Partecip. e mutui			Totale pagam.
			a famiglie	a imprese	a estero	a enti pubblici		a istituz. finanz.	a impr. pubbl. e altri	Altre operaz. finanz.	
<b>VALORI IN MILIARDI DI LIRE</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	66.830	32.003	2.437	21.279	245	8.597	2.269	2.408	16.362	1.565	902.454
1995	64.811	32.611	2.334	16.450	257	11.150	2.009	6.659	12.135	3.258	940.569
1996	72.963	35.746	2.637	20.088	278	11.652	2.562	5.477	11.759	5.273	1.036.302
1997	73.970	39.300	2.940	16.967	248	12.530	1.985	2.802	13.101	1.831	1.049.954
<b>Previsioni</b>											
1998	80.152	43.996	2.740	17.307	250	13.462	2.397	1.400	16.477	2.020	1.070.573
1999 ten	83.294	47.096	2.850	17.615	220	13.354	2.159	1.450	16.246	2.723	1.106.646
2000 ten	88.045	50.294	2.930	18.215	220	14.211	2.175	1.550	15.437	2.655	1.132.899
2001 ten	93.220	52.927	3.010	20.090	220	14.624	2.349	1.550	16.817	953	1.162.260
<b>VARIAZIONI PERCENTUALI</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	-12,83	-20,69	-19,58	-6,38	-3,54	7,57	-1,69	27,54	54,78	-74,34	-2,41
1995	-3,02	1,90	-4,21	-22,70	4,90	29,70	-11,46	-	-25,83	-	4,22
1996	12,58	9,61	12,98	22,12	8,17	4,50	27,53	-17,75	-3,10	61,85	10,18
1997	1,38	9,94	11,48	-15,54	-10,79	7,54	-22,52	-48,84	11,41	-65,28	1,32
<b>Previsioni</b>											
1998	8,36	11,95	-6,80	2,00	0,81	7,44	20,76	-50,04	25,77	10,32	1,96
1999 ten	3,92	7,05	4,01	1,78	-12,00	-0,80	-9,93	3,57	-1,40	34,80	3,37
2000 ten	5,70	6,79	2,81	3,41	*	6,42	0,74	6,90	-4,98	-2,50	2,37
2001 ten	5,88	5,24	2,73	10,29	*	2,91	8,00	*	8,94	-64,11	2,59
<b>RAPPORTI AL PIL</b>											
<b>Consuntivi</b>											
1994	4,08	1,95	0,15	1,30	0,01	0,52	0,14	0,15	1,00	0,10	55,07
1995	3,66	1,84	0,13	0,93	0,01	0,63	0,11	0,38	0,68	0,18	53,07
1996	3,90	1,91	0,14	1,07	0,01	0,62	0,14	0,29	0,63	0,28	55,34
1997	3,79	2,01	0,15	0,87	0,01	0,64	0,10	0,14	0,67	0,09	53,83
<b>Previsioni</b>											
1998	3,93	2,16	0,13	0,85	0,01	0,66	0,12	0,07	0,81	0,10	52,46
1999 ten	3,91	2,21	0,13	0,83	0,01	0,63	0,10	0,07	0,76	0,13	51,89
2000 ten	3,95	2,25	0,13	0,82	0,01	0,64	0,10	0,07	0,69	0,12	50,79
2001 ten	4,00	2,27	0,13	0,86	0,01	0,63	0,10	0,07	0,72	0,04	49,85

**Tavola A-15 DEBITO DEL SETTORE PUBBLICO** (migliaia di miliardi di lire)

<b>Quadro macroeconomico</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Crescita nominale PIL (variazioni percentuali)	4,14%	4,60%	4,51%	4,60%	4,52%
PIL	1.951,0	2.040,7	2.132,7	2.230,7	2.331,5
<b>Andamento tendenziale</b>					
Debito anno precedente	2.265,0	2.312,0	2.358,4	2.411,4	2.455,9
Fabbisogno settore pubblico (*)	59,8	67,2	71,1	54,4	39,6
Effetto tassi di cambio e sfasamenti contabili	9,8	2,0	0,0	0,0	0,0
Scarti netti	1,8	-7,0	-0,7	0,0	0,0
Utilizzo dismissioni per riduzione debito	-24,4	-15,0	-15,0	-10,0	-10,0
Conversione obbligazioni INA		-0,8	-2,4		
Debito Settore Pubblico	2.312,0	2.358,4	2.411,4	2.455,9	2.485,5
(% PIL)	118,5%	115,6%	113,1%	110,1%	106,6%
<b>Andamento programmatico</b>					
Debito anno precedente	2.265,0	2.312,0	2.358,4	2.403,4	2.439,8
Fabbisogno settore pubblico (*)	59,8	67,2	63,1	46,4	31,7
Effetto tassi di cambio e sfasamenti contabili	9,8	2,0	0,0	0,0	0,0
Scarti netti	1,8	-7,0	-0,7	0,0	0,0
Utilizzo dismissioni per riduzione debito	-24,4	-15,0	-15,0	-10,0	-10,0
Conversione obbligazioni INA		-0,8	-2,4		
Debito Settore Pubblico	2.312,0	2.358,4	2.403,4	2.439,8	2.461,6
(% PIL)	118,5%	115,6%	112,7%	109,4%	105,6%
Sentenza C. Cost. INPS (stock al 31/12)	16,2	11,2	7,4	3,9	0,5
Crediti di imposta IVA e dirette (stock al 31/12)	60,1	58,0	56,0	54,0	52,0
(*) di cui:					
-rimborso crediti d'imposta in titoli	0,1	3,5	5,0	5,0	5,0
-pagamenti disavanzi USL	4,9	5,0	7,4	3,4	2,0
-regolazioni contanti sent. C. Cost. INPS	0,9	4,0	3,8	3,5	3,4
-regolazioni debiti in contanti	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0

