ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LVII**
n. **1/I**

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA RELATIVO ALLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2002-2006

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

e dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

Trasmesso alla Presidenza il 16 luglio 2001

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE DPEF 2002-2006

Pag.

Sintesi e conclusioni 3

Cap. I - Il contesto internazionale 19

I.1. - Il quadro economico internazionale 19
Riquadro 1: Le due Europe 20
Riquadro 2: Il programma di stabilità, equilibrio finanziario e riforme strutturali: le regole europee 22

Cap. II - L'economia italiana: il quadro tendenziale 24

II.1. - Il dato di partenza: la finanza pubblica nel 2001 24
II.1.1. - La nota di aggiornamento al precedente DPEF 2001-2004 27

II.2. - Il quadro macroeconomico nel 2001 29

II.3. - L'andamento tendenziale dell'economia italiana e della finanza pubblica al 2006 34
II.3.1. - L'andamento tendenziale dell'economia italiana al 2006 34
II.3.2. - Il quadro tendenziale di finanza pubblica nel periodo 2002-2006 36

Cap. III - La politica economica 2002-2006: il progetto per l'intera legislatura 40

III.1. - Gli obiettivi 40

III.2. - Le decisioni di politica economica 41
III.2.1. - I provvedimenti per i primi « 100 giorni » 41
III.2.2. - Politica di bilancio: meno tasse, meno spesa corrente, più investimenti pubblici in condizione di equilibrio finanziario 44
III.2.3. - Scuola, ricerca e infrastrutture materiali e immateriali 46
III.2.4. - Beni pubblici da tutelare e sviluppare 49
III.2.4.1. - Ambiente e sanità 49
III.2.4.2. - Sicurezza, giustizia, difesa e rapporti internazionali 50
III.2.5. - Per uno Stato al servizio del cittadino: il riordino della Pubblica Amministrazione 52
III.2.6. - Lavoro, previdenza e solidarietà sociale 53
III.2.6.1. - Le riforme del mercato del lavoro 53
III.2.6.2. - La riforma del sistema previdenziale 54
III.2.6.3. - Le politiche sociali 55
III.2.7. - Riforme dei mercati dei beni e servizi: la politica industriale 56
III.2.8. - Riforme dei mercati dei beni e servizi: le privatizzazioni 58
III.2.9. - Riforme dei mercati dei beni e servizi: l'agricoltura e il sistema agro-alimentare 58

III.3. - Il rilancio del Mezzogiorno: motore propulsivo del nuovo miracolo economico italiano 59

Cap. IV - L'andamento programmatico dell'economia e della finanza pubblica italiana 61

IV.1. - L'andamento programmatico dell'economia italiana al 2006 61
IV.1.1. - Quadro macroeconomico tendenziale e programmatico a confronto 65

IV.2. - L'andamento programmatico dei conti pubblici nel 2001-2006 71

IV.3. - Analisi di sensitività: l'effetto di un diverso quadro internazionale sull'andamento dell'economia italiana 73

Cap. V - La sessione di bilancio 76

SINTESI E CONCLUSIONI

1. Questo DPEF si sviluppa sull'asse del tempo, dal 2001 al 2006.

   Sono i 5 anni della XIV legislatura. Una legislatura in cui il nostro paese può, anzi deve decidere, il suo futuro.

   L'alternativa è tra declino e sviluppo. Il declino è evitabile. Lo sviluppo è possibile.

2. I segni del declino si sono manifestati per tutti gli anni '90.

   In una economia globale, gli indici non possono restare locali. Nella nuova "geoeconomia" del mondo, non conta tanto la specifica velocità di corsa di un singolo paese. Ma quella relativa agli altri paesi competitori, nella stessa gara globale.

   Gli indicatori più significativi non si sviluppano dunque più solo in senso verticale ed in dimensione nazionale.

   Va aggiunta, in orizzontale, la dimensione internazionale, che sta diventando sempre più importante.

   Nel corso degli anni '90, la parte maggiore e più significativa degli indici internazionali marca il progressivo spiazzamento competitivo del nostro paese, rispetto agli altri paesi concorrenti.

3. Non possiamo continuare così, fatalisticamente.

   Possiamo cambiare politica, invertire la tendenza, passare dal declino allo sviluppo.

   E' già successo nel dopoguerra: un nuovo "miracolo economico" è possibile.

Per le ragioni e con le azioni che seguono.

3.1 Le ragioni dello sviluppo. Ciò che rende effettivamente possibile l'allineamento della crescita alle reali potenzialità del paese è un doppio ordine di ragioni: politiche, economiche.

3.1.1 Ragioni politiche. Passando attraverso una serie progressiva di aggiustamenti empirici, il sistema politico italiano è infine andato a regime.

Ciò è evidente, (i) tanto nell'alternanza compiuta tra due grandi aggregazioni politiche, reciprocamente competitive, (ii) quanto nell'estensione e nella coesione della maggioranza che sostiene questo Governo.

Tutto ciò, espressione di una cultura politica positiva, la "cultura della stabilità", non ha effetti limitati al dominio della politica.

Ha effetti estesi anche al dominio dell'economia.

Perché forza e stabilità della "governance" sono presupposti essenziali, per trasformare in azione concreta i progetti politici.

Ciò è soprattutto vero, e necessario, nell'economia di un programma - come è il programma di questo Governo - che è decisamente mirato a fondamentali riforme della struttura del Paese.

3.1.2 Ragioni economiche. L'economia italiana è in gran parte (e come una parte non marginale dell'economia europea) caratterizzata da un eccesso di "fattori - vincolo" e di "fattori - ostacolo".

L'effetto di blocco o di freno, che ne deriva, si configura come una gigantesca "manomorta", che insiste sulla nostra economia.

In questo scenario è insieme necessario e possibile realizzare interventi che riducono costi, sbloccano risorse, accrescono le "chances" di sviluppo, correggono le aspettative.

4. Gli effetti di questa politica possono manifestarsi, positivamente, sui fattori essenziali nella strategia dello sviluppo: sul lavoro, sulle infrastrutture, sul capitale materiale ed immateriale, sull'innovazione, sulla motivazione a produrre, ad investire, a ristrutturare, nel complesso a lavorare.

Il programma di Governo annuncia ed impegna ad una legislatura caratterizzata da intense riforme istituzionali.

Molte di queste hanno effetti estesi, dalla politica all'economia.

Le possibilità di esemplificare a questo proposito sono considerevoli.

La "devoluzione" di poteri, dallo Stato alle Regioni, non è solo trasferimento di poteri politici, ma anche apertura di vastissimi settori di attività (sanità, istruzione) ad operatori diversi da quelli organizzati nella forma burocratica classica.

Con la devoluzione acquistano in specie nuove e vastissime "chances" di ingresso nella catena della produzione di servizi alle persone tanto il mercato, quanto il c.d. "Terzo settore": famiglie, volontariato, mutue, fondazioni, ecc.. Questi operatori porteranno nuove idee, nuove energie, nuovi modi per soddisfare i bisogni dei cittadini.

"Terzo settore" è nome nuovo, per indicare una realtà sociale che in realtà, da secoli, contribuisce a rendere civile il nostro paese. E' una realtà che vogliamo sviluppare.

La "digitalizzazione" delle pubbliche amministrazioni, non solo ne incrementa sostanzialmente l'efficienza, ma mette in rete una quantità enorme di dati, così moltiplicando esponenzialmente le "chances" di sviluppo.

L'"e-goverment" è strumento fondamentale, da applicare in Italia, come si sta facendo in altri paesi.

La nuova politica legislativa, mirata a "codificazioni" e "testi unici", produce stabilità e certezza del diritto.

Fattori questi essenziali, nella competizione economica, che non postula l'anarchia ma, all'opposto, corpi di leggi semplici, chiare, stabili.

A lato, vengono le riforme economiche.

A partire dalla riforma fiscale (basata essenzialmente su due aliquote principali: 23%, 33%) e previdenziale (basata sul "secondo pilastro" della previdenza integrativa e/o complementare).

Una parte significativa delle riforme è anticipata dagli interventi di carattere straordinario, sviluppati nella logica tipica dei "100 giorni".

5. Nel suo insieme, la nostra "strategia delle riforme" è mirata ad un obiettivo, soggetta ad un vincolo.

Obiettivo è, come premesso, muovere dal declino verso lo sviluppo

Riallineare la crescita dell'economia alle reali potenzialità del paese, che sono enormemente maggiori, rispetto a quelle espresse nel corso dell'ultimo decennio.

Vincolo è promuovere e garantire bassa inflazione e finanza pubblica in equilibrio.

In piena coerenza con gli impegni concordati con i nostri "partners" europei.

Tra l'obiettivo ed il vincolo, così determinati, c'è una relazione reciproca strutturale.

L'obiettivo di sviluppo interessa infatti, congiuntamente e positivamente, tanto il settore privato quanto quello pubblico.

Il vincolo determina l'intensità e la qualità della politica di bilancio.

6. Dall'analisi dei conti pubblici italiani (per cui è opportuna una diversa, nuova normativa) emerge, a questo specifico proposito, la fondamentale criticità costituita dalla crescente dissociazione, tra "indebitamento netto di competenza" e "fabbisogno di cassa";

Nei termini che seguono, più analiticamente.

7. Nella finanza pubblica italiana coesistono due fondamentali voci di contabilità:

a) l'"indebitamento netto", costruito in termini di competenza (crediti e debiti, con esclusione delle partite finanziarie);

b) il "fabbisogno di cassa", che fa riferimento ai flussi di cassa (incassi e pagamenti).

7.1 L'"indebitamento netto di competenza" è il primo parametro rilevante, in sede europea, ai fini del "Patto di Stabilità e Crescita".

La scelta di questo parametro (è stata), è in specie, mirata ad evitare che i paesi limitassero

nel breve termine il controllo delle spese di cassa, lasciando tuttavia lievitare le spese di competenza.

L'esercizio da fare, al proposito, sembrerebbe dunque costituito dalla semplice rilevazione di questa specifica voce.

Quanto è l'"indebitamento netto" della Pubblica Amministrazione, stimato in Italia per il 2001?

7.2 Secondo le ultime stime e previsioni della Ragioneria Generale dello Stato, l'"indebitamento netto" per il 2001:

a) sarà pari a circa 44.500 miliardi di lire;

b) così da raggiungere l'1,9% del Prodotto Interno Lordo (PIL).

Ne emerge un "extra deficit" (un "buco") pari a circa 25.500 miliardi di lire in più, rispetto ai circa 19.000 miliardi di lire (pari allo 0,8% del PIL) dichiarati dal precedente Governo ed assunti come impegno in sede europea.

Cfr., in questo senso, i dati sintetizzati nella Tabella che segue:

RACCORDO SETTORE PUBBLICO - PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Allegato 1

(importi in miliardi di lire)		RISULTATI 1999	RISULTATI 2000	Rev.ne stime 2001
Fabbisogno del settore pubblico	a	-50.817	-65.202	-93.000
Partite finanziarie in entrata	b	12.570	12.793	-12.228
Partite finanziarie in uscita	c	32.734	26.224	26.166
Disavanzo settore pubblico	d=a-b+c	-30.653	-51.771	-79.062
Riclassificazioni da posta economica a finanziaria	e	*-752*	*-245*	*5.929*
- Dividendi IRI		-3.000	-5.990	0
- Dividendi da utili straordinari U.I.C.		-4.662	0	0
- Dividendo straordinario ENEL (quota parte)		2.500	0	0
- Concessione di crediti da parte di fondi di tesoreria		749	1.114	0
- Conferimento di capitali a municipalizzate		1.000	1.079	0
- Impatto operazioni U.E sui conti di tesoreria		2.661	3.552	5.929
Riclassificazioni da posta finanziaria a economica	f	*-3.851*	*-2.550*	*-750*
- Perdite di esercizio FF.SS.		-2.851	-1.750	-500
- Perdite di esercizio Poste		-1.000	-800	-250
Fabbisogno al netto variazione attività finanziarie e riclassificazioni	g=d+e+f	-35.256	-54.566	-73.883
Altri conti attivi	h	*6.365*	*22.773*	*19.362*
- Cartolarizzazione crediti INPS		-8.000	0	-2.250
- Cartolarizzazione crediti INAIL		0	-900	0
- Contributi sanitari conto residui		-1.005	0	0
- Differenze cassa competenza-cassa rimborsi d'imposta indirette		-2.153	773	1.250
- Differenze cassa competenza-cassa rimborsi d'imposta dirette		-2.580	3.364	1.250
- Imposte dirette - differenze competenza cassa		882	4.070	**4.500**
- Imposte indirette - differenze competenza cassa		8.850	4.849	**4.800**
- Differenze competenza- cassa contributi sociali		10.967	10.863	9.812
- Differenze competenza- cassa imposte c/capitale		-31	222	0
- Differenze competenza- cassa interessi attivi		50	-581	0
- Differenze competenza- cassa altre voci		-615	113	0
Altri conti passivi	i	*8.774*	*2.703*	*2.472*
- Sentenze Corte Costituzionale		-3.164	-2.143	-2.430
- Differenze competenza-cassa interessi **(1)**		4.950	15.259	10.000
- Acquisto beni e servizi e prestazioni sociali in natura		2.192	-5.368	**-1.400**
- Prestazioni sociali in denaro		667	-1.568	**-600**
- A.O.T. contributi alla produzione e diff. cs/cp FF.SS. e Poste		3.100	-2.519	-2.198
- Altri conti passivi		1.029	-958	**-900**
Altre differenze conti finanziari ed economici	l	-59	186	200
Ulteriori correzioni				*12.206*
di cui :				
- Quota introiti UMTS rateizzata				-530
- Imposte IRI su plusvalenze da privatizzazioni				-2.020
- Differenze competenza cassa acquisto beni e servizi				5.278
- Imprese pubbliche privatizzate : ritiro disponibilità di tesoreria				1.000
- Differenze competenza cassa FF.SS. e Poste - Bilancio				1.078
- Rimborsi pregressi di imposta				9.000
Indebitamento netto P.A.	m=g+h-i+l	-37.724	-34.310	-44.587
In % del PIL		*-1,8*	*-1,5*	*-1,9*
PIL		2.144.959	2.257.066	2.379.101

In realtà non è prudente fermarsi qui.

Perché va aggiunto quanto segue, a proposito del "fabbisogno di cassa".

7.3 Fino al 1999, l'"indebitamento netto di competenza" ed il "fabbisogno di cassa" sono andati tendenzialmente di pari passo.

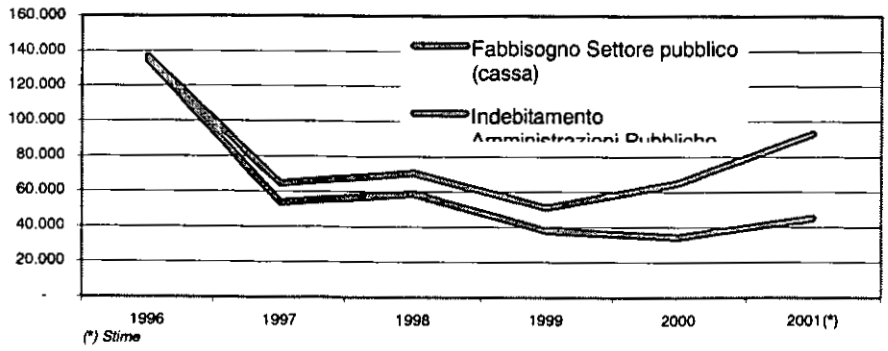
In ragione d'anno, lo scostamento tra le due voci, in più o in meno, ha oscillato intorno a 5.000 - 10.000 miliardi di lire.

7.3.1. Ciò organicamente, nella serie "storica".

Nel momento presente, si stanno invece manifestando fenomeni anomali.

Se ne ha completa evidenza, nel grafico che segue:

Fabbisogno del Settore pubblico e Indebitamento delle Amministrazioni Pubbliche
Dati R.G.S. all'11 luglio 2001
(miliardi di lire)



(*) Stime

7.3.2. Ciò che ora emerge, e con piena evidenza, è in particolare la progressiva dissociazione tra le 2 linee (la linea dell'"indebitamento netto di competenza"; la linea del "fabbisogno di cassa"), specialmente nel 2000 e 2001.

7.3.3. E' a questo punto, e su questo punto, che si possono formulare due ipotesi essenziali:

a) prima ipotesi: ciò che conta è comunque e solo l'"indebitamento netto di competenza";

b) seconda ipotesi: è vero che, agli effetti del patto di stabilità, conta soprattutto l'"indebitamento netto di competenza"; ma non può essere ignorato neppure l'andamento del "fabbisogno di cassa";

7.3.4. In realtà, l'espansione del "fabbisogno di cassa" del settore pubblico, stimato per la fine dell'anno a 93.000 miliardi di lire, costituisce un oggettivo indiscutibile segnale di allarme.

7.3.5. In questo contesto, affermare "a priori" ed in assoluto che il "fabbisogno di cassa" non conta, perché conta solo l'"indebitamento netto di competenza", non pare prudente.

Nel corso degli ultimi 10 anni, non c'è mai stata forte dissociazione, tra fabbisogno ed indebitamento. Inoltre, mancano ragioni convincenti che possano spiegare lo scostamento che oggi osserviamo tra i due aggregati.

Ciò giustifica la prudenza con cui pare corretto formulare la previsione per l'indebitamento nel 2001.

7.3.6. Ne deriva in specie che, (i) data l'interazione tra "fabbisogno di cassa" ed "indebitamento netto di competenza", (ii) è prudente (non si può escludere)

l'ipotesi che, in proiezione, a fine 2001, il deficit possa arrivare a 2,6% del PIL.

8. In questo scenario, l'azione del Governo:

A) non può assolutamente svilupparsi nella forma di una violenta "manovra" di finanza pubblica, sia questa fiscale (aumenti delle tasse), o "sociale" (tagli di pensioni, sanità, etc.).

Perché una manovra di questo tipo produrrebbe effetti regressivi, opposti a quelli auspicati;

B) può solo svilupparsi nei termini che seguono:

a) rallentare la trasformazione dell'extra-"fabbisogno di cassa" in nuovo "indebitamento netto";

b) ridurre con serietà e sistematicità l'"indebitamento netto".

Nell'assetto presente dei rapporti europei, è il "Patto di stabilità e crescita" che determina il DPEF non l'opposto. E' il DPEF, che deve tendere quanto più possibile a rispettare, tanto nei parametri quanto nelle procedure, il "Patto" europeo.

In specie, su questo punto, obiettivo del Governo è attivare subito un programma mirato a colmare quanto più possibile lo scostamento tra la stima RGS, pari all'1,9% del PIL, e l'obiettivo europeo, così tendendo verso lo 0,8% del PIL.

In particolare, (i) questo obiettivo viene assunto essenzialmente per il rispetto degli impegni internazionali assunti dal precedente Governo e delle procedure che regolano il dialogo sulla politica economica con i nostri partner europei; (ii) tuttavia, con la consapevolezza

dell'estrema difficoltà del suo conseguimento.

Ciò a causa:

- dello stato dei conti pubblici, ereditato dal precedente esecutivo;

- dell'indebolimento del ciclo economico;

- della brevità del tempo a disposizione, per un'azione correttiva.

A causa dell'incertezza relativa all'entità dell'indebitamento e alla struttura dei conti pubblici, il Governo intende presentare in autunno un quadro aggiornato di finanza pubblica mirato a dare conto degli sforzi intrapresi per conseguire l'obiettivo europeo per il 2001.

A fine anno, in sede comunitaria il Governo aggiornerà in ogni caso, nel quadro delle procedure previste dal "Patto di stabilità e crescita", insieme ai nostri partner europei, gli obiettivi di crescita e di finanza pubblica per il prossimo quadriennio;

c) valorizzare il patrimonio pubblico; in particolare, attuare il programma di dismissioni preventivate e non realizzate, ampliarne la portata;

d) lanciare quanto più possibile lo sviluppo;

e) su questa base, coperto il "buco" e capitalizzato lo sviluppo, con la maggiore velocità ed intensità possibile, potrà essere lanciata la fondamentale e necessaria riforma fiscale.

9. E', tutto ciò, esattamente quanto intendiamo fare. A partire da subito.

Abbiamo ottenuto la fiducia del Parlamento il 21 giugno e dunque da appena 25 giorni.

Subito dopo la fiducia, tra il 28 giugno ed il 2 luglio, abbiamo prima approvato in Consiglio dei Ministri, e poi presentato in Parlamento, 2 Disegni di legge (Atto Senato 373; Atto Senato 374), mirati a lanciare lo sviluppo.

A questo proposito notiamo in specie che:

a) non pare accettabile sostenere, come fa l'opposizione, che è impossibile discutere questi provvedimenti prima del DPEF.

   Non è infatti in discussione l'esistenza (certa), ma semmai solo la consistenza dell'extra "deficit" che abbiamo "ereditato".

   E' inoltre certo il rischio di un rallentamento del ciclo economico;

b) in realtà, più tempo passa, peggio è.

Tutto ciò dovrebbe bastare a rendere chiaro che è nell'interesse oggettivo del paese che non si perda tempo, che si agisca al più presto!

Abbiamo tutti un dovere verso il Paese.

Il lunghissimo "ciclo elettorale" ha fatto perdere al paese due anni.

Non solo ha prodotto problemi per i conti pubblici.

Ha fatto perdere al paese due anni di congiuntura economica favorevole (dunque, c'è stato anche un "effetto cicala").

Adesso è ora di ripartire.

Lo spazio temporale in cui possiamo agire è ormai stretto: solo l'ultimo quadrimestre del 2001.

Proprio per questo la nostra azione è già iniziata e va ulteriormente, fortemente accelerata.

In sintesi è un'azione che inizia e si sviluppa nel 2001 come segue:

AZIONE DEL GOVERNO PER L'ECONOMIA E LE FINANZE ANNO 2001					
AREA		PROVVEDIMENTO	AVANZAMENTO	EFFETTI	IMPATTO
LAVORO	1	Contratto di lavoro a tempo determinato Con questo Decreto si attua, sulla base di un molto ampio consenso sociale, la Direttiva europea in materia di contratti di lavoro a tempo determinato. Un alto grado di flessibilità del lavoro, combinato con le caratteristiche strutturali tipiche dell'economia italiana, produce un fortissimo incremento di occupazione e produzione. In sintesi, si converge con l'Europa in materia di contratti di lavoro, garanzie, flessibilità, mobilità, partecipazione. La libertà di assumere, così consentita alle imprese, offre ai giovani straordinarie opportunità di ingresso nel mondo del lavoro.	Il Decreto è già stato presentato. Per l'efficacia non è necessario il voto, ma un semplice "parere" del Parlamento	Sviluppo + occupazione	Strutturale
	2	Emersione della economia "sommersa" L'economia, nera o grigia, ha in Italia dimensione abnorme. Si cifra sui "grandi numeri", pari ad una quota consistente del PIL (circa il 25%). Ne derivano evasione fiscale, squilibri concorrenziali, caduta della lealtà democratica. Viene lanciato un vastissimo piano che, (i) basato sul consenso degli imprenditori e dei lavoratori, (ii) utilizzando un meccanismo di flessibilità contrattuale e di incentivi fiscali e contributivi, (iii) mira a far emergere una parte consistente di economia nera o grigia, (iv) concentrando poi sul residuo l'azione repressiva dell'illegalità.	Presentato in Parlamento il 2 luglio 2001	Equità + occupazione + sviluppo	Strutturale
INVESTIMENTI	3	Legge "obiettivo" Legge speciale, mirata alla realizzazione di grandi infrastrutture strategiche. La legge è (i) caratterizzata dalla drastica riduzione dei fattori ostacolo(burocrazia, localismo politico); (ii) basata su "project financing" e "general contractor". In Italia, non si realizzano grandi infrastrutture da almeno 20 anni, anche a causa dei vincoli che questa legge rimuove.	Presentato in Parlamento il 2 luglio 2001	Sviluppo	Strutturale
	4	Detassazione utili reinvestiti in beni strumentali nell'esercizio delle attività produttive Per il 2001 ed il 2002, il 50% dell'utile d'impresa annuale è escluso da imposta se, per pari importo, sono operati investimenti in beni strumentali, in crescita rispetto alla media degli investimenti operati nei 5 anni precedenti. Gli investimenti sono fermi da inizio anno. Questa legge li sblocca.	Presentato in Parlamento il 2 luglio 2001	Sviluppo	Breve-medio periodo
	5	Liberalizzazione delle ristrutturazioni immobiliari Nel rispetto del volume e della facciata esterna degli edifici (abitazioni, esercizi commerciali, laboratori, etc..), dentro è possibile effettuare ristrutturazioni, con il solo obbligo di darne semplice comunicazione alle autorità competenti. E' una norma che (i) rivoluziona il sistema giuridico (tutto è vietato, salvo ciò che è permesso; ora, tutto è permesso, salva solo la comunicazione) e (ii) rilancia l'edilizia, con effetto moltiplicatore sull'economia.	Presentato in Parlamento il 2 luglio 2001	Sviluppo + semplificazione	Strutturale
	6	Eliminazione tassa successioni La parte principale dell'economia italiana è fatta da imprese familiari. La tassa sulle successioni grava dunque direttamente, e negativamente, sulla filiera produttiva italiana. L'eliminazione di questa tassa, ormai simbolica (ma negativamente), non solo interrompe la migrazione di capitali all'estero, ma costituisce un fattore di attrazione di capitali dall'estero in Italia. Su questo punto, vedi anche sub 12.	Presentato in Parlamento il 2 luglio 2001	Sviluppo	Strutturale

INVESTIMENTI	7	Le invenzioni sono degli inventori In Italia, un enorme numero di invenzioni resta inutilizzato, a causa dell'incertezza sul regime proprietario. La proprietà delle "invenzioni" realizzate nelle università e nei laboratori pubblici deve essere degli inventori, professori e ricercatori, che avranno così il diritto di registrarle a loro nome e, su questa base, la possibilità di attirare ed attivare il capitale finanziario necessario per svilupparle. Alle università ed ai laboratori pubblici competerà una quota dei guadagni ottenuti dagli inventori. Su questa base, capitali ed idee potranno incontrarsi, all'interno di un processo positivo di accelerato sviluppo del Paese.	Presentato in Parlamento il 2 luglio 2001	Sviluppo	Strutturale
	8	Sottoscrizione del capitale sociale utilizzando una polizza di assicurazione Nell'economia della conoscenza il " capitale sociale " non è più sempre necessario, come mezzo di raccolta di mezzi finanziari. Ciò perché le idee sono di per sé capitale. Soprattutto negli "start-up". Le residue funzioni proprie del capitale sociale (garanzia, organizzazione) possono essere soddisfatte anche sottoscrivendo capitale sociale con un nuovo tipo di polizza di assicurazione.	Presentato in Parlamento il 2 luglio 2001	Sviluppo	Strutturale
MERCATO CAPITALI	9	Fondi pensione Il flusso annuale di TFR è pari a circa 12,5 miliardi di euro. La proposta è di liberalizzarlo. Il lavoratore può scegliere (i) di lasciarlo nell'impresa, (ii) ovvero di investirlo in fondi, che possono essere aperti o chiusi. L'avvio di fondi aperti, da un lato sviluppa il mercato finanziario italiano e, dall'altro lato (vedi anche sub 21) costituisce il secondo pilastro previdenziale.	Da presentare in autunno, in Legge finanziaria	Sviluppo	Strutturale
	10	Fondi immobiliari Una nuova legge, che modifica l'attuale regime, non efficiente perché causa effetti fiscali di immobilizzo. I fondi immobiliari avranno, per l'imposizione diretta, lo stesso regime dei fondi mobiliari. E' una legge essenziale, per far crescere il mercato e per privatizzare.	Da presentare in autunno, in Legge finanziaria	Sviluppo + rigore	Strutturale
	11	Nuovo diritto societario Per riformare, sulla base del testo già discusso in Parlamento, la legislazione societaria: meno burocrazia e più "governance" nella gestione dell'economia.	Presentato in Parlamento il 2 luglio 2001	Sviluppo	Strutturale
	12	"Changeover" in euro, con rimpatrio di capitali dall'estero Un'enorme massa di capitali di origine italiana può (deve) rientrare in Italia, in sede di conversione nominativa in euro. E' l'occasione per favorire il rimpatrio dei capitali in Italia, nella legalità e nella nominatività. Poi, saranno reintrodotte (ora sono assenti) sanzioni. E' una grande operazione di gettito e di sostegno all'economia. Fa parte di questa strategia "captive" anche l'eliminazione della tassa sulle successioni (vedi sopra sub 6).	Da presentare in autunno, in Legge finanziaria	Sviluppo	Strutturale

PRIVATIZZAZIONI	13	Proseguimento dismissioni di maggiori dimensioni	Azione amministrativa	Sviluppo + rigore	Strutturale
	14	Dividendi	Azione amministrativa	Cassa	Congiunturale
	15	Cartolarizzazioni Dentro il patrimonio pubblico sono in essere enormi "assets" smobilizzabili con efficienza, attraverso la tecnica delle cartolarizzazioni.	Azione amministrativa	Sviluppo	Strutturale
	16	Immobili Dentro il patrimonio pubblico italiano sono presenti enormi "stock" di immobili, smobilizzabili attraverso veicoli o fondi immobiliari (vedi sopra sub 10).	Azione amministrativa	Sviluppo	Strutturale
LIBERALIZZAZIONI	17	Apertura mercato elettrico	Azione amministrativa	Sviluppo	Strutturale
	18	Servizi locali Scissione tra proprietà e gestione delle reti.	Da presentare in autunno, in Legge finanziaria	Sviluppo	Strutturale
SEMPLIFICAZIONI	19	La semplificazione abbatte i costi amministrativi e trasmette alle imprese uno stimolo positivo. Si eliminano, senza effetti negativi sui controlli: - 190 milioni di transazioni fiscali inutili; - 3 milioni di altri moduli inutili.	Presentato in Parlamento il 2 luglio 2001	Sviluppo	Strutturale
CONTENIMENTO SPESA SANITARIA	20	Si introduce un sistema di "conditional grants". Lo Stato trasferisce fondi alle Regioni, su queste basi: a) le Leggi sanitarie regionali possono sostituire la Legge sanitaria nazionale, per rendere più razionale e flessibile la produzione dei servizi sanitari; b) la spesa sanitaria per beni e servizi viene basata su di un "benchmark" nazionale (e-Procurement). La Regione che fa acquisti fuori "benchmark", per importi superiori, riceve finanziamenti, ma solo limitati al costo standard; c) istituzione da parte di ogni Regione di sistemi di auditing, su tutti i centri di costo.	Da formulare prima dell'estate	Rigore	Strutturale
PREVIDENZA	21	Il sistema previdenziale si sviluppa come segue: a) certezza dei diritti. Conferma dei diritti acquisiti, per evitare la corsa ai pensionamenti, motivata solo da paura; b) giustizia di base. Integrazione ad 1 milione delle pensioni più basse, a partire dai cittadini più poveri ed anziani; c) verifica degli effetti della "riforma Dini"; d) eliminazione del divieto di cumulo tra pensione e lavoro; e) sistema contributivo e liberalizzazione dell'età pensionabile; f) impulso al secondo pilastro, basato sui fondi pensione (vedi sopra sub 9).	Da presentare in autunno, in Legge finanziaria	Rigore + sviluppo	Strutturale
DEVOLUZIONE	22	Oggetto di devoluzione sono competenze in materia di sanità, istruzione, sicurezza. La devoluzione delle competenze in materia di sanità ed istruzione apre, al "no profit" ed al mercato, enormi settori di attività.	Da presentare entro luglio	Sviluppo	Strutturale

CAPITOLO I
IL CONTESTO INTERNAZIONALE

I.1 Il quadro economico internazionale

Nell'anno in corso il quadro internazionale appare caratterizzato da una situazione di relativa incertezza e dal possibile deteriorarsi delle prospettive di sviluppo dell'economia.

I principali organismi internazionali hanno progressivamente rivisto al ribasso le loro previsioni: mediamente, il tasso di crescita del PIL dei paesi industrializzati è atteso rallentare dal 4,1 per cento del 2000 a poco meno del 2 per cento nell'anno in corso. Il dimezzamento del tasso di sviluppo riflette, in prevalenza, la marcata decelerazione dell'economia statunitense, dal 5 per cento del 2000 all'1,6 per cento. Il PIL del Giappone, che nel 2000 aveva registrato una significativa ripresa rispetto al trend degli ultimi anni, aumenterebbe solo in misura marginale (0,3 per cento).

Nell'area dell'euro l'attività resterà relativamente sostenuta, anche se la crescita risulterà inferiore di oltre un punto a quella registrata nel 2000 (dal 3,4 al 2,2 per cento), riflettendo il forte rallentamento produttivo della Germania.

Le previsioni per il 2001 sopra indicate scontano un recupero generalizzato dell'attività economica già a partire dalla seconda metà dell'anno in corso.

Ciò è consistente con il miglioramento degli scenari macroeconomici delineato dagli stessi organismi internazionali per il 2002. Secondo le aspettative prevalenti, si prevedeche il differenziale di crescita tra USA e area dell'euro torni positivo già nel prossimo anno: il PIL statunitense aumenterebbe di circa il 3 per cento contro il 2,6 dell'area. Il Giappone mostrerebbe una significativa ripresa del tasso di sviluppo, al di sopra dell'1 per cento.

La dinamica del commercio mondiale dovrebbe seguire, in base a tali previsioni, le tendenze dell'attività economica sopra delineate: il volume degli scambi è atteso rallentare dal tasso *record* del 13 per cento registrato nel 2000 al 6,8 per cento nell'anno in corso e manifestare successivamente una accelerazione raggiungendo, nella media del 2002, il 7,8 per cento.

I prezzi internazionali dei manufatti e delle materie prime non energetiche rifletteranno il rallentamento della domanda mondiale, subendo una flessione nel 2001 e registrando un moderato recupero nell'anno seguente. Il prezzo del petrolio, ipotizzando un progressivo rientro delle quotazioni da porre in relazione alla ricostituzione delle scorte, oltre che alla persistenza di una fase di crescita moderata della domanda industriale, è previsto calare da 28 dollari a barile nel 2000 a 26,8 nel 2001 e 25,5 nel 2002.

Le aspettative relative all'andamento dell'economia internazionale nel medio periodo, elaborate dai principali organismi internazionali, sono improntate ad un cauto ottimismo e scontano un graduale aumento della crescita nei principali paesi industrializzati.

Il tasso di sviluppo degli USA, in base a tali scenari, dovrebbe assestarsi, a partire dal 2003, poco al di sopra del 3 per cento, mantenendo lievemente positivo (circa 2-3 decimi di punto) il differenziale rispetto all'area dell'euro la cui crescita toccherebbe il 3 per cento solo a fine periodo.

Per il Giappone si prevede una ripresa dell'economia con tassi di crescita, nel quadriennio 2003-2006, compresi tra il 2 e il 2,5 per cento.

In linea con il miglioramento prospettato, l'espansione del commercio mondiale è attesa assestarsi intorno al 7,5 per cento.

I prezzi del petrolio tenderanno a decrescere stabilizzandosi attorno ai 25 dollari al barile, quelli delle altre materie prime e dei manufatti mostreranno dinamiche moderate.

TAV. LE VARIABILI ECONOMICHE INTERNAZIONALI (VARIAZIONI PERCENTUALI)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIL							
Paesi industrializzati	4,1	1,8	2,8	3,0	3,1	3,1	3,1
USA	5,0	1,6	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2
Giappone	1,7	0,3	1,2	2,0	2,3	2,5	2,5
Area euro	3,4	2,2	2,6	2,8	2,9	3,0	3,0
Commercio mondiale	13,1	6,8	7,8	7,6	7,6	7,6	7,6
Prezzi:							
Petrolio (dollari/barile)	28,0	26,8	25,5	25,0	25,0	25,0	25,0
Altre materie prime (in dollari)	0,7	-2,0	2,3	2,5	2,5	2,5	2,5
Manufatti (in valute nazionali)	2,8	0,8	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5

Fonte: Elaborazioni e stime su dati OCSE, IMF, UE, fonti nazionali.

Gli scenari macroeconomici delineati sono basati su una serie di assunzioni di fondo che, in estrema sintesi, scontano la progressiva correzione di alcuni squilibri specifici della *performance* dello sviluppo economico della seconda metà degli anni novanta.

Le situazioni congiunturali in atto nelle principali aree economiche, tuttavia, lasciano intravedere alcuni possibili fattori di rischio le cui conseguenze potrebbero orientare il quadro internazionale in una direzione meno favorevole del previsto.

Rimangono in particolare alcuni elementi di rischio per la ripresa della crescita USA. La tenuta dei consumi ha finora impedito all'economia statunitense di entrare in recessione. La spesa delle famiglie potrebbe però risentire del deterioramento del mercato del lavoro. In aggiunta, ove non si verificasse una ripresa sostenuta della crescita della produttività, ne risentirebbero le quotazioni azionarie, inducendo un ulteriore calo della spesa per consumi e per investimenti. Il possibile indebolimento della valuta USA potrebbe riaccendere le pressioni inflazionistiche negli Stati Uniti, riducendo i margini di manovra della politica monetaria.

Anche l'evoluzione della situazione economico-finanziaria del Giappone presenta un significativo grado di incertezza, in un contesto in cui i margini di intervento a fini anticiclici degli strumenti tradizionali di politica economica risultano sempre più esigui.

Per quanto riguarda l'area dell'euro, i rischi sottostanti le previsioni sono collegati alla possibilità di un più prolungato e intenso deterioramento del quadro internazionale e di un più profondo impatto della situazione esterna sull'economia dell'area.

Le Due Europe

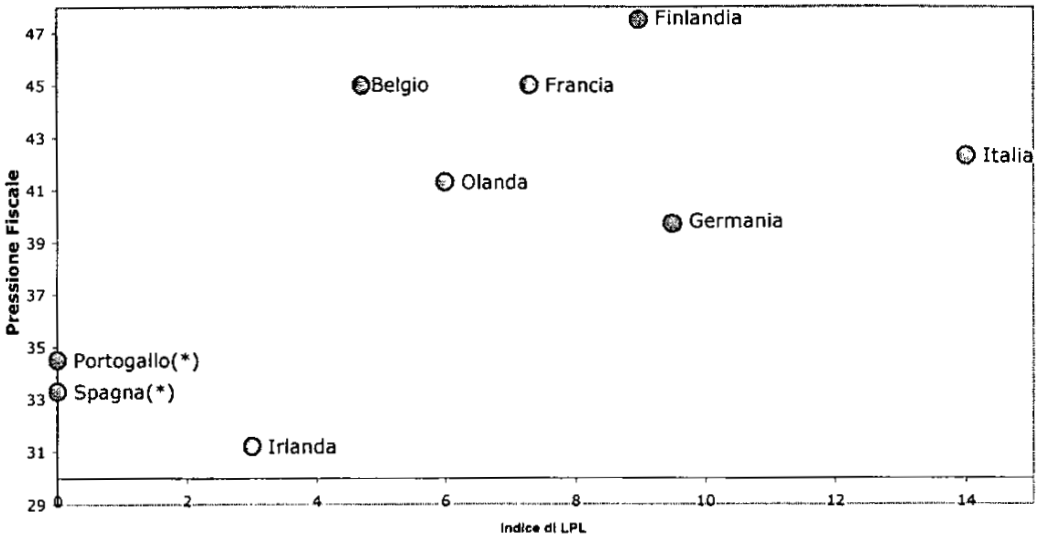
Si è spesso descritta l'Europa dell'ultimo decennio come un continente formato da due grandi gruppi di paesi. Al primo appartengono i paesi che presentano elevata pressione fiscale e minore flessibilità sul mercato del lavoro (Italia, Francia, Germania, Belgio e Finlandia). Il

secondo gruppo è composto dai restanti paesi, ovvero con maggiore flessibilità sul mercato del lavoro (Olanda, Irlanda, Spagna e Portogallo). In questo riquadro analizziamo le principali caratteristiche dei due gruppi di paesi, quali il tasso di crescita ed il livello di disoccupazione.

La pressione fiscale e la flessibilità sul mercato del lavoro

*Come indicatore di pressione fiscale consideriamo il rapporto tra Entrate Fiscali e P.I.L., mentre come indice di flessibilità sul mercato del lavoro prendiamo in considerazione un indicatore di rigidità del mercato del lavoro (Indice di **LPL, Legislazione a Protezione dei Lavoratori**), come suggerito nell'OECD Employment Outlook (1998).*
Dalla Fig. 1 notiamo come i paesi con alta pressione fiscale presentano anche un elevato indice di rigidità del mercato del lavoro.

Fig. 1: Pressione Fiscale e Indice di LPL



(*) Per Spagna e Portogallo non si hanno dati sull'Indice di EPL. Fonte OECD.

Indicatori di benessere economico nei due gruppi

La crescita economica

Come confermato dalle Tabella 1 il tasso di crescita del P.I.L. del secondo gruppo di paesi è superiore a quello del primo gruppo di paesi (alta pressione fiscale, alta rigidità del mercato del lavoro), sia quando consideriamo il saggio di crescita del P.I.L. deflazionato..

	Gruppo 1(*)	Gruppo 2(**)
Valore Medio (1960 – 2000), PIL prezzi costanti.	2.54%	3.69%

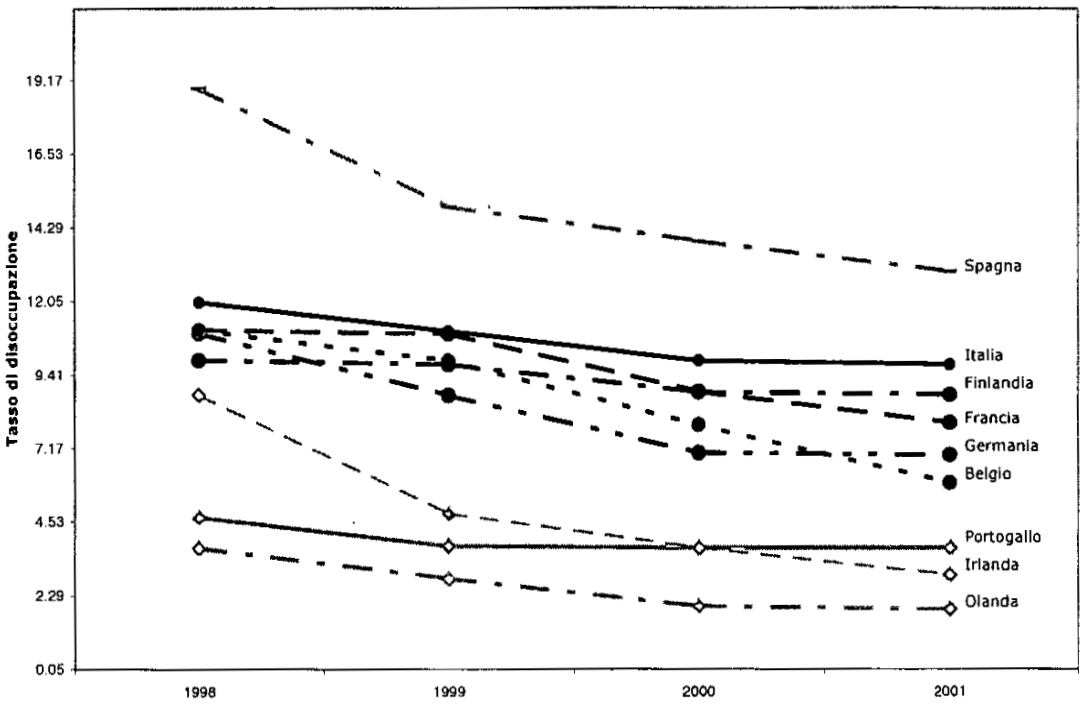
(*) Italia, Francia, Germania, Belgio e Finlandia, (**) Olanda, Irlanda, Spagna e Portogallo. Dati trimestrali, Fonte OECD.

Quando consideriamo il PIL deflazionato, il tasso medio di crescita del primo gruppo è pari circa allo 0.03 contro lo 0.04 circa del secondo gruppo.

La disoccupazione

La dinamica del tasso di disoccupazione per i due gruppi e per l'aggregato Euro11 è riportata in Figura 2. Il tasso di disoccupazione calcolato per ogni gruppo rappresenta il rapporto tra disoccupati nel gruppo di paesi in questione rispetto alla forza lavorativa complessiva degli 11 paesi del Gruppo Euro.

Fig. 2: Tasso di Disoccupazione



Il tasso di disoccupazione del primo gruppo è significativamente maggiore di quello calcolato nel secondo. La sola Spagna presenta un tasso di disoccupazione più elevato.

Programma di stabilità, equilibrio finanziario e riforme strutturali: le regole europee

Gli Stati membri dell'Unione Europea sono tenuti ad attuare la loro politica economica in conformità agli indirizzi di massima deliberati dal Consiglio europeo (su raccomandazione della Commissione), che mirano alla realizzazione degli obiettivi della Comunità stessa attraverso il coordinamento delle diverse politiche (art. 98 e 99 del Trattato C.E., come modificato da Trattato di Amsterdam del '97). A tale scopo il Consiglio vigila sull'evoluzione della politica economica di ciascuno Stato, rivolgendo, qualora le politiche non siano coerenti con le indicazioni impartite, le necessarie raccomandazioni.

Il processo di sorveglianza multilaterale si realizza, tra l'altro, con la presentazione di un Programma di stabilità da parte di ciascuno dei paesi membri e con l'elaborazione da parte del Consiglio di linee guida di politica economica contenute nel documento "Indirizzi di massima per le politiche economiche " (Broad Economic Policy Guidelines, BEPG).

Con il Programma di stabilità tutti i governi partecipanti all'Euro sono chiamati annualmente a presentare gli obiettivi di finanza pubblica e le strategie di medio periodo necessarie per raggiungere gli obiettivi di pareggio o avanzo del saldo di bilancio e di riduzione del debito delle pubbliche amministrazioni. Con le BEPG, vengono formulate raccomandazioni generali per l'insieme dei paesi e specifiche per ciascuno dei paesi membri, per ciò che riguarda la politica di bilancio, le politiche del lavoro, il mercato dei prodotti, e il mercato dei capitali, con approfondimenti relativi all'imprenditorialità, alla ricerca e sviluppo, alla diffusione delle tecnologie e allo sviluppo sostenibile.

In particolare, per l'Italia, le linee guida chiedono un rafforzamento del patto di stabilità interno[1], formulano un invito a procedere, a fronte di riduzioni di entrate fiscali, ad una riduzione della spesa pubblica, e suggeriscono di individuare possibili ulteriori miglioramenti del disavanzo, anche con l'obiettivo di accelerare la riduzione dell'elevato debito pubblico. Si raccomanda inoltre di procedere alla verifica dei parametri della spesa pensionistica e di favorire lo sviluppo dei sistemi previdenziali integrativi.

Le linee guida suggeriscono, inoltre, per l'Italia di favorire un andamento dei salari in linea con la produttività, di aumentare la flessibilità e di ridurre il carico fiscale sul lavoro.

Sul mercato dei prodotti le BEPG raccomandano, per l'Italia, in particolare di promuovere il coinvolgimento dei privati nella spesa in ricerca e sviluppo, di assicurare la concorrenza sui mercati delle utilities soprattutto a livello locale, di ridurre il carico amministrativo sulle imprese e di rimuovere le barriere all'accesso nell'area dei servizi professionali.

Infine, per l'Italia urge, secondo le BEPG, accelerare lo sviluppo del mercato dei capitali facilitandone l'accesso agli investitori istituzionali anche attraverso un'appropriata riforma fiscale, che faciliti l'imprenditorialità, e d una riforma della legge fallimentare.

E' esattamente quanto il Governo intende fare, a partire dai primi "100 giorni"

[1] Introdotto con il DPEF 1999 – 2001 e mirato a coinvolgere le Regioni e le autonomie locali a contenere il disavanzo complessivo della P.A.

CAPITOLO II
L'ECONOMIA ITALIANA: IL QUADRO TENDENZIALE

II.1 Il dato di partenza: la finanza pubblica nel 2001

Una delle particolarità tipiche della finanza pubblica dopo il trattato di Maastricht è costituita dalla coesistenza di due voci di contabilità: l'"indebitamento netto", che è costruito in termini di entrate e spese di competenza dell'anno con esclusione delle partite finanziarie, e il "fabbisogno di cassa" riferito agli incassi e ai pagamenti dell'anno.

La scelta di considerare l'indebitamento netto di competenza delle Amministrazioni Pubbliche quale parametro rilevante ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita, è stata dettata dall'esigenza di evitare che ci si limitasse a controllare le spese di cassa lasciando lievitare quelle di competenza, accumulando progressivamente residui passivi con il rischio che questi prima o poi facessero perdere il controllo stesso degli equilibri finanziari del bilancio pubblico.

Nel Trattato, il riferimento al contenimento del fabbisogno di cassa è implicito nei vincoli di rientro del rapporto debito/Pil, in considerazione del fatto che tale fabbisogno determina direttamente la crescita di anno in anno del debito pubblico.

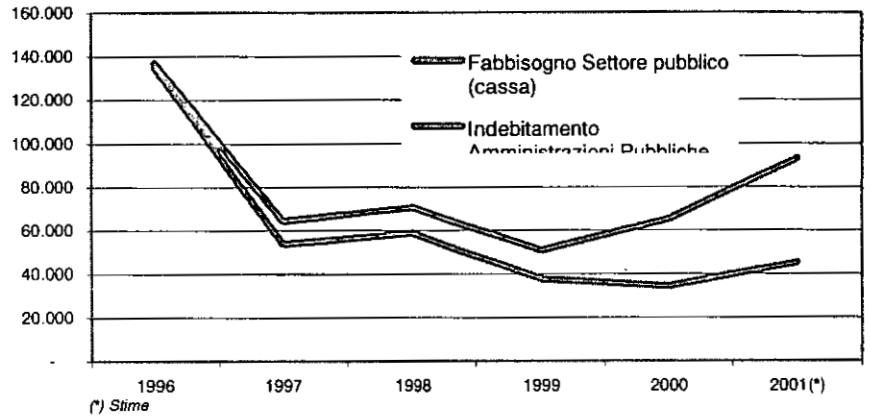
Pertanto, sia sotto il profilo economico che sotto il profilo dei vincoli europei, i due aggregati, nel medio periodo, non possono presentare andamenti in forte e persistente divergenza senza destare dubbi circa la persistenza dell'equilibrio finanziario del bilancio pubblico.

Dall'analisi dei conti pubblici italiani emergono a tal proposito due fondamentali criticità: (a) la crescente dissociazione tra "indebitamento netto" e "fabbisogno di cassa"; (b) l'accumulazione progressiva e poi la non chiara rappresentazione contabile dello "stock" dei cosiddetti "residui passivi".

Nella relazione Trimestrale di Cassa al 31 dicembre 2000, presentata in Parlamento il 4 aprile 2001, veniva riportata per il 2001 una stima del Fabbisogno del Settore Pubblico pari a 74.800 miliardi (65.200 nell'anno precedente), al quale corrispondeva un Indebitamento Netto del conto della P.A. pari a 24.500 miliardi (1% PIL) (34.300 nel 2000). La differenza tra i due saldi ammontava a 50.300 miliardi (31.000 nel 2000). La

"due diligence" in data 11 luglio 2001 condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato ha ristimato il fabbisogno di cassa a 93.000 miliardi e l'indebitamento netto di competenza a 44.587 (1,9 % del Pil) che già correggerebbe in modo consistente le precedenti stime, mantenendo però pressoché invariata la differenza tra i due saldi. Considerando il profilo storico di questi due aggregati, che nel corso di tutti gli anni '90 hanno mostrato andamenti molto simili, la forbice apertasi nell'anno 2000 e ulteriormente accentuatasi nel 2001 (vedi grafico 2.1.) presenta caratteristiche anomale.

Grafico 2.1
Fabbisogno del Settore pubblico e Indebitamento delle Amministrazioni Pubbliche
Dati R.G.S. all'11 luglio 2001
(miliardi di lire)



(*) Stime

Si tratta perciò di capire che cosa ha determinato poste di correzione tra cassa e competenza per un totale di 31.000 miliardi nel 2000 e per circa 50.000 nelle stime di quest'anno.

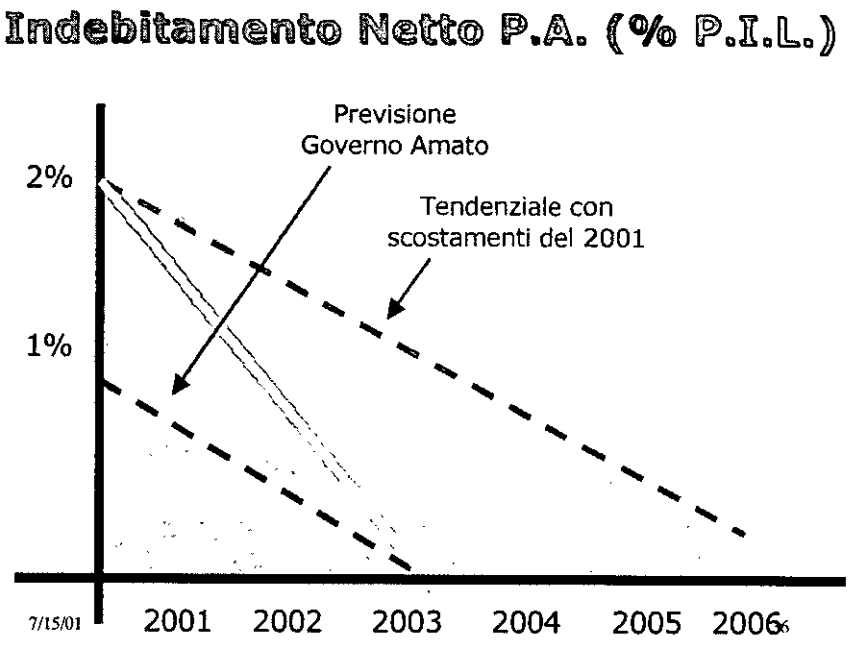
Una parte di queste correzioni è sostenuta da valide motivazioni di metodologia contabile. Altre voci esprimerebbero spese di cassa riferite a competenze di anni pregressi. Ciò significa però che esse dovrebbero trovare riscontro in corrispondenti riduzioni dell'ammontare dei residui passivi su cui non disponiamo di informazioni tempestive. Ne consegue che tali voci, portate a deduzione della cassa nella valutazione dell'indebitamento netto di competenza, contengono al momento un elevato grado di

incertezza. Una valutazione prudenziale porta a stimare l'indebitamento netto della PA in circa 65.000 miliardi (2,7% del Pil).

Le incertezze che caratterizzano la stima dell'indebitamento per il 2001 implicano la necessità di una attenta rivisitazione dei conti per l'anno in corso, proiettando il loro impatto su tutto il profilo dell'indebitamento netto nei prossimi anni. E' anche per queste ragioni che si richiede una attenta revisione della Contabilità pubblica con modifica della disciplina normativa della relativa materia, al fine di consentire un più tempestivo monitoraggio ed una maggiore trasparenza dell'andamento della finanza pubblica. Le valutazioni più pessimistiche consentirebbero di riportare il profilo dello stesso indebitamento di competenza entro margini più fisiologici rispetto al fabbisogno di cassa ed in linea con i dati storici del medio periodo. Come verrà più precisamente indicato nel successivo paragrafo circa l'andamento tendenziale a legislazione vigente dell'indebitamento nei prossimi anni, l'eredità che il governo riceve dalla passata legislatura è quella di un bilancio pubblico che non torna in equilibrio neanche nel 2006.

Su questa "emergenza finanziaria", il governo intende operare con prontezza e con fermezza, pur nei limiti dei tempi stretti per l'anno 2001, al fine di riportare i conti pubblici, fortemente pregiudicati dalle politiche attuate nel corso dell'ultimo biennio, su un sentiero compatibile con il programma di stabilità. Il governo, attraverso la piena attuazione del suo programma di legislatura, illustrato nel successivo capitolo 3, intende porsi l'obiettivo di ottenere un consistente miglioramento rispetto agli andamenti tendenziali in atto, al fine di conseguire il pareggio di bilancio entro il 2003.

Nell'ultimo biennio gli andamenti di cassa riflettono un atteggiamento fortemente permissivo che ha fatto rimbalzare il fabbisogno di cassa e ha comportato lo sfondamento dei vincoli posti sull'indebitamento netto di competenza.



II.1.1 La nota di aggiornamento al DPEF 2001 – 2004

Nel settembre 2000 il precedente Governo varò una nota di aggiornamento al DPEF 2001-2004 con la quale rendeva noti alcuni elementi del quadro programmatico. Infatti, il documento presentato nel precedente mese di giugno, come noto, si limitava a riportare il solo quadro tendenziale di finanza pubblica. La stessa nota di aggiornamento rettificava il quadro di previsione a legislazione vigente limitatamente alle sole entrate tributarie con la previsione di un aumento rispetto all'andamento tendenziale del DPEF di giugno di oltre 140.000 miliardi in quattro anni, di cui 26.800 nel 2001, 35.000 nel 2002, 38.200 e 42.000 miliardi rispettivamente per il 2003 e 2004. Tale maggior gettito presunto, fu portato a copertura di provvedimenti di sgravio fiscale e contributivo, nonché di aumenti di spese correnti, tra cui diversi rinnovi contrattuali del pubblico impiego. Come si rileva dalla tavola 2.1, detti provvedimenti di sgravi fiscali e di aumenti di spese, alla luce dei dati emersi nel corso di quest'anno, risultano largamente privi di copertura per 25.700 miliardi nel 2001, 23.200 nel 2002, 43.600 nel 2003, 73.000 nel 2004. Tali mancate coperture si stanno traducendo nel maggior deficit

dell'anno in corso e proiettano i loro effetti in modo crescente nel corso dei prossimi anni.

Tavola 2.1
Conto economico della PA: analisi degli scostamenti rispetto alle previsioni
(migliaia di miliardi di lire)

	2001	2002	2003	2004
Indebitamento netto				
Saldo programmatico risultante dalla manovra 2001(*)	-19,5	-18,5	0,4	35,5
(% Pil)	-0,8%	-0,8%	0,0%	1,3%
Stima tendenziale DPEF 2002-2006	-45,1	-42,2	-43,2	-37,6
(% Pil)	-1,9%	-1,7%	-1,7%	-1,4%
Debordo	-25,6	-23,7	-43,6	-73,1
Entrate totali				
tendenziale DPEF 2001-2004 (giugno 2000)	1.078,2	1.110,8	1.147,2	1.190,4
maggiori entrate tendenziali (nota aggiornamento)	26,8	35,1	38,2	42,0
quadro tendenziale DPEF aggiornato	1.105,0	1.145,9	1.185,4	1.232,4
riduzioni fiscali manovra	22,4	30,5	33,5	35,0
quadro programmatico DPEF 2001-2004	1.082,6	1.115,4	1.151,9	1.197,4
quadro tendenziale DPEF 2002-2006	1.083,0	1.124,6	1.159,1	1.205,4
maggiori entrate rispetto al programmatico	0,4	9,2	7,2	8,0
Uscite totali				
tendenziale DPEF 2001-2004 (giugno 2000)	1.101,9	1.127,2	1.142,5	1.154,9
minore spesa per interessi (nota aggiornamento)	2,0			
interventi di spesa(**)	2,2	6,7	9,0	7,0
quadro programmatico DPEF 2001-2004	1.102,1	1.133,9	1.151,5	1.161,9
quadro tendenziale DPEF 2002-2006	1.128,2	1.166,8	1.202,3	1.243,0
maggiori spese rispetto al programmatico	26,1	32,9	50,8	81,1
Sgravi fiscali concessi e maggiori spese non previste privi di copertura	-25,7	-23,7	-43,6	-73,1

(*) Vedi nota di aggiornamento del DPEF relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2001-2004, 29 settembre 2000.
(**) Al netto della manovra correttiva sulle spese

II.2 Il quadro macroeconomico nel 2001.

L'evoluzione del contesto internazionale descritta nel capitolo precedente si riflette sugli andamenti in atto nell'economia italiana.

Secondo i dati ISTAT, relativi al primo trimestre dell'anno in corso, il PIL reale è aumentato in termini annui del 2,4 per cento, in progressivo rallentamento rispetto ai tassi di crescita registrati nel primo e secondo semestre 2000, pari rispettivamente al 3,2 e al 2,7 per cento.

Lo sviluppo del nostro paese è risultato di poco inferiore a quello della Francia e del Regno Unito (2,6 e 2,7 per cento, rispettivamente), superiore a quello della Germania (1,6 per cento).

In termini congiunturali, l'incremento del PIL (non corretto per i giorni lavorativi) è stato pari allo 0,8 per cento; tenuto conto del trascinamento dal 2000, la crescita acquisita annua nel primo trimestre del 2001 risulta dell'1,8 per cento.

Nei primi tre mesi del 2001 il settore estero ha continuato a dare un forte impulso alla crescita del PIL: le esportazioni hanno risentito meno del previsto della frenata dell'economia internazionale e sono aumentate, in volume, più delle importazioni. Viceversa, la domanda interna ha ridotto sensibilmente il suo apporto. La spesa delle famiglie si è mantenuta sugli stessi livelli del trimestre precedente, facendo così registrare una crescita tendenziale dell'1,7 per cento, un punto in meno rispetto al risultato del quarto trimestre del 2000. Nonostante la prosecuzione delle tendenze favorevoli del mercato del lavoro e la riduzione della pressione fiscale, le famiglie avrebbero risentito, infatti, nelle loro decisioni di spesa della diminuzione del potere d'acquisto legata alla persistenza dell'inflazione su tassi prossimi al 3 per cento e, in parte, della perdita di valore della ricchezza finanziaria derivante dalla caduta delle quotazioni azionarie. Il mutamento delle aspettative sulla domanda mondiale e il ridimensionamento delle prospettive di sviluppo, si sono, inoltre, riflessi negativamente sull'evoluzione degli investimenti in macchinari e attrezzature.

Le informazioni congiunturali più recenti, le previsioni delle imprese relative alle tendenze della produzione e gli indicatori anticipatori inducono a ritenere che la decelerazione dell'attività produttiva sia proseguita nel secondo trimestre. Si sarebbero manifestati, quindi, più compiutamente gli effetti del rallentamento internazionale e

L'economia italiana nel 2001
(variazioni %)

	2000	2001
PIL ai prezzi di mercato	2,9	2,3
Importazioni di beni e servizi	8,3	6,4
Consumi finali nazionali	2,6	2,1
- spesa delle famiglie residenti	2,9	2,2
- spesa della P. A. e I.S.P	1,7	1,6
Investimenti fissi lordi	6,1	3,1
- macchinari, attrezzature e vari	7,8	3,3
- costruzioni	3,6	2,8
Domanda finale	3,3	2,3
Variazione delle scorte e oggetti di valore (*)	-1,0	0,1
Esportazioni di beni e servizi	10,2	5,9
Tasso d'inflazione al consumo	2,6	2,8
Costo del lavoro per unità di prodotto	1,5	2,1
Occupazione (Unità di lavoro)	1,5	1,3
Tasso di disoccupazione (in percentuale della forza lavoro)	10,6	9,8
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	53,5	54,4
Saldo corrente Bilancia dei pagamenti (in rapporto al PIL)	-0,5	-0,2
Saldo merci (fob/fob - in % al PIL)	1,0	1,3

(*) contributo relativo alla crescita del PIL

l'indebolimento della componente estera della crescita non sarebbe stato compensato dal rafforzamento della componente interna.

Le previsioni sull'andamento dell'economia italiana nella seconda metà dell'anno sono in linea con quelle relative al quadro internazionale e scontano una graduale ripresa dell'attività. Il sostegno alla crescita dovrebbe provenire dalla domanda interna: i segnali di un possibile recupero della spesa delle famiglie sono già visibili negli ultimi risultati delle inchieste sulla fiducia dei consumatori. Il raggiungimento di un livello di utilizzo degli impianti storicamente elevato, unitamente al miglioramento delle aspettative, dovrebbero stimolare la ripresa degli investimenti in beni strumentali. Le esportazioni reagirebbero con un qualche ritardo al più favorevole andamento della domanda mondiale.

Sulla base di queste valutazioni, a condizione che il quadro internazionale si orienti nella direzione attesa, il tasso di crescita annuo del PIL nel 2001 risulterebbe pari al 2,3 per cento, in calo rispetto al 2,9 del 2000.

Il contributo alla crescita del PIL delle esportazioni nette, pari nel 2000 a 0,6 punti percentuali, risulterebbe nullo, mentre quello della domanda interna si ridurrebbe di un punto, passando da 3,2 a 2,2 per cento. Tornerebbe, viceversa, lievemente positivo il contributo delle scorte (da –1 a +0,1 per cento).

Le esportazioni, in linea con il dimezzamento del tasso di crescita del commercio mondiale, rallenterebbero dal 10,2 per cento registrato nel 2000 al 5,9 per cento stimato per l'anno in corso, con riflessi negativi sulla dinamica degli investimenti in macchinari e attrezzature, che rallenterebbe dal 7,8 al 3,3 per cento. Anche gli investimenti in costruzioni sono previsti decelerare, ma in misura più contenuta, perdurando alcuni effetti espansivi legati alla proroga degli incentivi alla ristrutturazione e tenuto conto delle spese destinate al recupero del ritardo infrastrutturale, in particolare in alcune aree del paese.

Con riferimento alla spesa delle famiglie, si stima una crescita di poco superiore al 2 per cento, in netta decelerazione rispetto al risultato del 2000 (2,9 per cento). La previsione sconta l'affievolirsi della spinta proveniente dall'acquisto di beni durevoli, risultata molto forte lo scorso anno.

Dal lato dell'offerta, il settore terziario darà il maggior sostegno allo sviluppo del valore aggiunto, contribuendo a mantenere elevata la crescita dell'occupazione, pur in presenza del rallentamento produttivo. Si stima che nell'intera economia le unità di lavoro aumentino mediamente nel 2001 dell'1,3 per cento (1,5 nel 2000), il tasso di disoccupazione scenderebbe in media d'anno dal 10,6 per cento del 2000 al 9,8 per cento.

Il valore aggiunto per unità di lavoro crescerebbe a un tasso di circa l'1 per cento, poco meno del risultato del 2000, ma in linea con le tendenze degli anni più recenti.

A fronte di incrementi salariali stimati nell'ordine del 3,5 per cento - che scontano gli effetti dei rinnovi contrattuali nel settore pubblico e privato - risulterà in accelerazione la crescita dei costi unitari del lavoro; in particolare, nell'industria in senso stretto il CLUP tornerà a mostrare un andamento positivo, seppur lieve (0,4 per cento contro 0 nel 2000).

L'inflazione al consumo ha mostrato nella prima parte dell'anno una significativa inerzia intorno a valori dell'ordine del 3 per cento, inerzia legata alla trasmissione più lenta del previsto degli effetti dei rincari petroliferi e al subentrare di ulteriori fattori di

pressione derivanti dal settore dei beni alimentari. Tuttavia, la prevista, forte attenuazione degli impulsi inflazionistici esterni e la sostanziale moderazione delle componenti interne dovrebbero agevolare il processo di rientro nella seconda parte dell'anno, consentendo di limitare l'aumento medio annuo dei prezzi al consumo nel 2001 al 2,8 per cento, valore non distante da quello atteso per l'area dell'euro.

Il miglioramento stimato delle ragioni di scambio (negative per quasi 7 punti percentuali nel 2000) determinerà un aumento dell'avanzo commerciale che si rifletterà in un miglioramento del saldo corrente della bilancia dei pagamenti.

Il confronto tra le previsioni per il 2001 effettuate nell'ambito del DPEF dello scorso anno e quelle attuali evidenzia una revisione delle stime, al ribasso per la crescita ed al rialzo per l'inflazione.

Scostamenti delle previsioni per il 2001

	DPEF 2001-04	DPEF 2002-05	SCOSTAMENTO
Tasso di crescita del PIL reale	2,9	2,3	-0,6
Tasso d'inflazione	1,7	2,8	1,1
Tasso di crescita dell'occupazione (unità di lavoro)	1,1	1,3	0,2
Tasso di disoccupazione (in percentuale della forza lavoro)	9,9	9,8	-0,1
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	54,3	54,4	0,1

In entrambi i casi, le ragioni dello scostamento, sono riconducibili in misura prevalente al mutamento del quadro internazionale. La crescita del PIL dei paesi industrializzati, infatti, è stata ridotta del 3 all'1,8 per cento e il prezzo del petrolio elevato da 23 a 26,8, dollari al barile.

Viceversa, nonostante il rallentamento produttivo, la previsione di crescita dell'occupazione viene corretta leggermente al rialzo, denotando un aumento di elasticità in parte ricollegabile alla maggiore flessibilità introdotta nel mercato del lavoro; di conseguenza l'incremento del valore aggiunto per unità di lavoro risulterà ridotto.

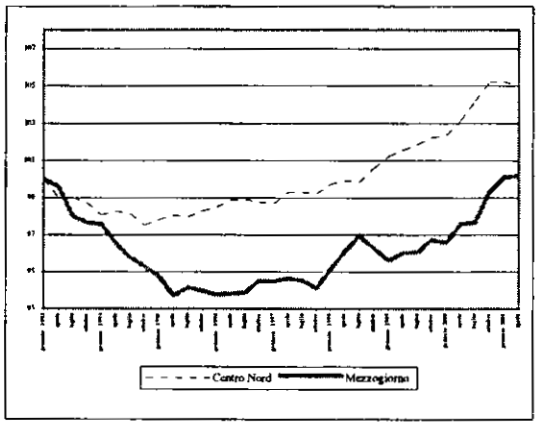
Nel Mezzogiorno, per l'anno in corso si stima una crescita del PIL dell'ordine del 2,4 per cento, lievemente al di sopra di quella del Centro Nord (2,2 per cento). Il

rallentamento della crescita economica si concentrerebbe in misura prevalente nelle aree del Centro Nord più aperte verso l'estero.

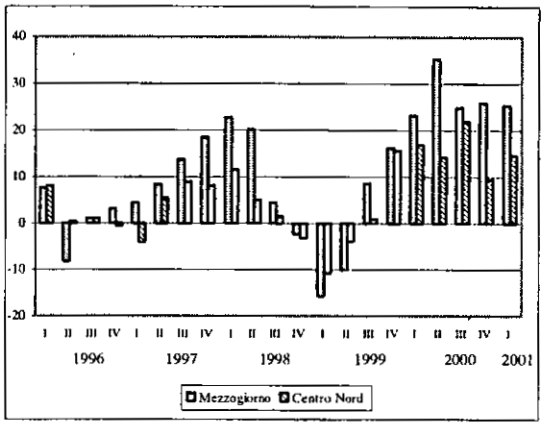
Le informazioni disponibili per la prima parte dell'anno delineano per l'occupazione delle aree meridionali un quadro congiunturale positivo (con una crescita del 2,7 per cento in aprile rispetto allo stesso mese dell'anno precedente). All'incertezza relativa alla fiducia e alle attese degli imprenditori, si accompagna una rinnovata e forte crescita delle esportazioni (con un incremento nel primo trimestre dell'anno delle vendite di beni all'estero pari al 25,4 per cento, contro il 14,7 del Centro Nord).

Figura 1 - Occupazione ed esportazioni

Occupazione per area geografica
(dati destagionalizzati numeri indice 1993=100)



Esportazioni di merci per area geografica
(variazioni tendenziali)



II.3 L'andamento tendenziale dell'economia italiana e della finanza pubblica al 2006

In questo capitolo viene presentato il quadro tendenziale al 2006 dell'economia italiana e dei principali aggregati di finanza pubblica.

La elaborazione di previsioni tendenziali, che accompagnano quelle programmatiche, avviene ai sensi della legge 468 del 1978, così come modificata dalla legge 208 del 1999, tenuto conto delle indicazioni contenute nella Risoluzione Parlamentare n. 7-00935 del 15 giugno 2000, relativa alla "Funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria dopo l'ingresso dell'Italia nella UEM e a un anno dall'entrata in vigore della legge 208 del 1999".

II.3.1 L'andamento tendenziale dell'economia italiana al 2006

La formulazione delle previsioni tendenziali per l'economia italiana dal 2002 al 2006 si basa sulle ipotesi internazionali delineate nel precedente capitolo.

Tiene conto, inoltre, solo della legislazione vigente: sono, quindi, inclusi nelle valutazioni dell'andamento delle variabili macroeconomiche anche gli effetti della ultima legge finanziaria che si estendono al 2003. Altresì, sono incorporati gli aumenti retributivi dei dipendenti pubblici derivanti dallo svolgimento dei rinnovi contrattuali secondo la attuale cadenza biennale solo per la parte attinente la concessione dell'indennità di vacanza contrattuale.

Per il Mezzogiorno, le previsioni 2002-03 scontano, da un punto di vista quantitativo, un non pieno contributo delle risorse ordinarie, necessario per la effettiva addizionalità dei fondi comunitari, e un non pieno utilizzo di questi stessi fondi; da un punto di vista qualitativo, le previsioni non considerano quei provvedimenti che dovrebbero assicurare l'efficacia degli investimenti del QCS 2000-2006 (Quadro Comunitario di Sostegno). Le previsioni per gli anni successivi ipotizzano che, a un rallentamento della spesa con risorse ordinarie, si accompagni il permanere di un ritardo dell'utilizzo di quelle comunitarie: in considerazione degli effetti inerziali della spesa, si prevede che gli investimenti finanziati con le risorse incluse nella legislazione vigente continueranno a produrre effetti economici, seppure a un ritmo decrescente.

Quadro macroeconomico tendenziale dell'economia italiana
(variazioni

	2002	2003	2004	2005	2006
PIL	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
Importazioni di beni e	6,7	6,9	7,2	7,3	7,3
Spesa delle famiglie	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3
Investimenti fissi	2,8	2,7	2,6	2,6	2,6
- macchinari, attrezzature	3,4	3,4	3,2	3,2	3,2
-costruzioni	2,0	1,7	1,6	1,6	1,6
Esportazioni di beni e servizi	6,4	6,8	6,9	7,0	7,0
Saldo corrente bilancia dei pagamenti (in % al PIL)	0,2	0,3	0,4	0,6	0,7
Saldo merci (fob/fob - in % al PIL)	1,5	1,4	1,4	1,3	1,2
Prezzi al consumo	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6
Costo del lavoro per unità di prodotto	1,3	1,0	1,1	1,2	1,2
Tasso di disoccupazione (in % della forza lavoro)	9,4	9,2	9,1	8,9	8,7
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64	55,1	55,8	56,5	57,2	58,0

Sulla base complessiva di queste ipotesi, per il quinquennio 2002-06 si prospetta una crescita del PIL sostanzialmente moderata, di poco superiore al 2 per cento.

L'andamento risulta in linea con le tendenze mediamente registrate negli anni più recenti, in cui ad un aumento di occupazione lievemente inferiore all'1 per cento si è accompagnato un aumento di produttività di poco superiore all'unità.

Lo sviluppo tenderebbe a decelerare marginalmente nel periodo considerato, in ragione dell'affievolirsi nel tempo degli effetti delle politiche e delle riforme adottate fino all'anno in corso.

Nel periodo di previsione la crescita del PIL sarebbe sostenuta unicamente dalla domanda interna, il contributo delle esportazioni nette sarebbe nullo.

La spesa delle famiglie tenderebbe ad aumentare a tassi dell'ordine del 2,3 per cento, valore non distante da quello mediamente registrato nella seconda metà degli anni novanta.

Proseguirebbe il processo di terziarizzazione dell'economia, accompagnato da una crescita dell'occupazione ancora sostenuta che consentirebbe al tasso di disoccupazione di

scendere lentamente, collocandosi nel 2006 al 9 per cento, poco meno di un punto al di sotto del risultato atteso per l'anno in corso.

La sostanziale assenza di impulsi inflazionistici esterni, in base alle ipotesi assunte sulle esogene internazionali, dovrebbe compensare l'emergere di una qualche pressione dal lato dei salari, in particolare nel settore dei servizi.

L'inflazione interna, misurata sul delatore del PIL, tenderebbe comunque a decelerare, assestandosi nel medio periodo intorno all'1,6 per cento.

Nel Mezzogiorno, in considerazione delle ipotesi assunte sopra indicate, l'aumento del PIL mostrerebbe una marginale decelerazione dal 2,5-2,4 per cento previsto per gli anni 2002-03 al 2,2 per cento stimato per gli anni 2004-06, restando comunque in tutto il periodo lievemente superiore a quello del Centro Nord.

Negli anni 2004-06 la dinamica degli investimenti fissi lordi nel Mezzogiorno passerebbe dal 4,5 per cento medio annuo, registrato nel periodo 1996-2000 a un tasso di poco superiore al 3 per cento medio annuo.

II.3.2 Il quadro tendenziale di finanza pubblica nel periodo 2002-2006

Il quadro tendenziale di finanza pubblica, costruito sulla base della legislazione vigente, è stato stimato per le singole categorie di spesa e di entrata sulla base delle seguenti ipotesi:

- le retribuzioni pubbliche sono state valutate, come già descritto in precedenza, incorporando unicamente gli aumenti correlati alla concessione dell'indennità di vacanza contrattuale, secondo l'attuale cadenza biennale prevista per il rinnovo dei contratti;
- il numero dei dipendenti del complesso delle Amministrazioni pubbliche è ipotizzato sostanzialmente invariato per l'intero periodo revisionale;
- la spesa per consumi intermedi, comprensiva di quella per la sanità, è stata stimata ad un tasso di crescita superiore a quella del PIL nominale, con una elasticità implicita pari all'1,2 in media nel periodo. In particolare nella valutazione della spesa sanitaria non si è tenuto conto, in attesa della concreta attuazione amministrativa, degli effetti finanziari correlati alle politiche di

risparmio che le Regioni dovrebbero adottare, nel rispetto del Patto di Stabilità Interno, per fronteggiare i maggiori oneri emergenti;

- la spesa per pensioni è stata stimata sulla base di un tasso di variazione medio nel periodo pari al 4,4%, condizionato dal numero di pensioni di nuova liquidazione, dai tassi di cessazione stimati e dalla rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi. In particolare per l'anno 2002 il tasso di variazione delle pensioni riflette la rivalutazione ai prezzi per effetto dell'inflazione programmata per l'anno 2001 e del recupero di 0,2 punti percentuali per effetto dell'inflazione di consuntivo 2000 non concessi in sede di rivalutazione 2001;
- per le aziende di servizio pubblico, Poste Italiane e F.S. si è proiettato un ulteriore miglioramento della loro situazione economica fino al raggiungimento di un sostanziale pareggio di bilancio;
- la spesa per interessi è stata valutata in relazione al maggior fabbisogno finanziario dell'anno in corso ed utilizzando i tassi *forward* rilevati dalla struttura per scadenze dei tassi di mercato;
- la spesa in conto capitale è stata stimata tenendo conto nelle nuove autorizzazioni determinate dalle precedenti finanziarie, del loro stato di attuazione e dell'entità dei residui. Per quanto riguarda il Mezzogiorno la previsione per il 2002-2003 sconta le ipotesi descritte nel paragrafo precedente;
- per le entrate tributarie il gettito è stato stimato secondo una elasticità che passa dallo 0,9 dei primi due anni all'1,1 di quelli finali, a causa del venir meno degli effetti dei provvedimenti di sgravio fiscale adottati negli anni precedenti;
- per i contributi sociali è stata valutata una crescita con una elasticità media nel periodo dello 0,8 rispetto al PIL;
- per le entrate in conto capitale si è ipotizzato un ulteriore slittamento della realizzazione del programma di dismissioni immobiliari agli anni finali del periodo.

Il profilo delle stime sugli andamenti delle entrate e delle spese delle Amministrazioni pubbliche nel quinquennio 2002-2006 (riportate nella tavola seguente) evidenzia il permanere di un rapporto *deficit*/PIL ancora elevato, anche se in progressiva

riduzione. L'indebitamento netto tendenziale in rapporto al PIL passa dall'1,7 per cento del 2002 allo 0.4 per cento del 2006.

Pertanto, nell'andamento tendenziale, non si raggiungerebbe il pareggio di bilancio neppure entro la fine della legislatura.

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

(importi in migliaia di miliardi (rapporti al PIL)	Consuntivo 2001	Previsioni 2002	2003	2004	2005	2006
ENTRATE						
- Imposte dirette	345,0	357,0	368,8	379,8	400,0	419,4
- Imposte indirette	351,9	369,7	382,8	400,4	412,7	426,4
- Imposte c/capitale	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7
Totale Entrate tributarie	698,6	728,3	753,2	781,8	814,4	847,5
Contributi sociali	300,2	310,0	318,3	328,8	339,7	351,2
Altre entrate correnti	74,5	75,6	77,9	80,8	83,0	85,2
Entrate in c/capitale non tributarie	9,8	10,7	9,7	13,9	14,0	16,1
Totale Entrate	1.083,1	1.124,6	1.159,1	1.205,3	1.251,1	1.300,0
per memoria pressione fiscale	42,0	41,7	41,4	41,3	41,4	41,4
SPESE						
Redditi da lav. dipendente	247,3	250,3	252,5	254,6	257,5	260,6
Consumi intermedi	173,7	184,3	192,4	201,8	210,5	220,3
Pensioni	326,5	345,4	360,1	375,3	388,9	405,1
Altre prestazioni sociali	67,8	69,3	71,1	72,0	72,7	74,2
Altre spese correnti al netto interessi	67,7	74,0	76,1	81,8	84,2	86,1
Spese correnti al netto interessi	883,0	923,3	952,2	985,5	1.013,8	1.046,3
Interessi passivi	153,4	151,4	154,9	160,5	163,6	166,0
Totale spese correnti	1.036,4	1.074,7	1.107,1	1.146,0	1.177,4	1.212,3
di cui spesa sanitaria	135,0	140,7	145.205,0	149,2	153,5	158,1
Spese in c/capitale	91,7	92,1	95,2	97,0	97,8	98,5
Totale spese al netto interessi	974,7	1.015,4	1.047,4	1.082,5	1.111,6	1.144,8
Totale spese finali	1.128,1	1.166,8	1.202,3	1.243,0	1.275,2	1.310,8
Saldo primario	108,4	109,2	111,7	122,8	139,5	155,2
	4,6	4,4	4,3	4,6	5,0	5,4
Saldo di parte corrente	35,2	37,6	40,7	43,8	58,0	69,9
	1,5	1,5	1,6	1,6	2,1	2,4
Indebitamento netto	-45,0	-42,2	-43,2	-37,7	-24,1	-10,8
	-1,9	-1,7	-1,7	-1,4	-0,9	-0,4
PIL	2.379,1	2.489,4	2.587,7	2.686,5	2.789,1	2.894,9

CAPITOLO III

LA POLITICA ECONOMICA 2002 – 2006: IL PROGETTO PER L'INTERA LEGISLATURA

III.1 Gli obiettivi

Nel corso degli anni '90, l'Europa ha perso terreno rispetto agli Stati Uniti, l'Italia ha perso terreno rispetto all'Europa. Tra il 1995 e il 1999 il Pil pro-capite è cresciuto in Italia ad una media dell'1,6% all'anno a fronte del 2% nell'area Euro. La crescita della produttività del lavoro è risultata pari allo 0,7 % all'anno in Italia e all'1,1 % in Europa. Anche la performance del mercato del lavoro è insoddisfacente. Durante gli anni '90, il tasso di occupazione, che si è mantenuto costante a livello Europeo, è invece sceso in Italia ad un tasso medio annuo dello 0,4%.

In sintesi, lo scarso dinamismo dell'economia italiana può essere attribuito sia a una crescita troppo modesta della produttività, sia alla incapacità di accrescere il tasso di occupazione, cioè di coinvolgere adeguatamente le vaste risorse umane, imprenditoriali ed ambientali disponibili rendendo protagonisti sulla via dello sviluppo importanti pezzi del Paese finora esclusi, in particolare nel Sud e tra i giovani e le donne.

L'eredità tendenziale che ci viene trasmessa dalla passata legislatura, indica un andamento modesto della crescita economica (più o meno attorno al 2%) che non mobilita tutte le risorse che esistono. Occorre invece far fare al Paese un "balzo in avanti" necessario se vogliamo sul serio recuperare i ritardi sulla via della modernizzazione, portarci almeno verso la media europea in termini di tassi di attività, abbattere la disoccupazione, costruire un futuro di solide certezze per gli anziani e di crescenti opportunità per i giovani.

Certamente, lo sviluppo economico significa sempre più "qualità". Ma senza un balzo nella "quantità" dello sviluppo non si realizza né l'una né l'altra. E il Paese si auto-costringe a rimanere in un limbo economico nel quale, quando il resto del mondo va bene l'Italia va benino e quando il resto del mondo va meno bene l'Italia rischia pesantemente.

Per questa ragione, la strategia di politica economica del Governo punta a stabilire le basi per un balzo "strutturale e permanente" nei ritmi di sviluppo che porti l'Italia a realizzare tassi di crescita superiori al 3% per l'intera legislatura. Questa possibilità è alla nostra portata. Ma non è un'opportunità che piove dal cielo o che può esserci regalata da una favorevole congiuntura europea e mondiale capace di risolvere dall'esterno i nostri problemi interni. Questo balzo in avanti dobbiamo costruirlo con le nostre mani. Ne abbiamo l'opportunità. Dobbiamo avere adesso intelligenza e coraggio per decidere. In sintesi, si tratta di varare quelle riforme strutturali troppo a

lungo rinviate, dosandole attentamente nel corso della legislatura per garantire gli equilibri di finanza pubblica con l'azzeramento del deficit ed un rapido rientro dal debito pubblico.

Riforma fiscale, riforma del mercato del lavoro e dello stato sociale, devoluzione e modernizzazione della Pubblica amministrazione sono il triangolo lungo il quale corre la strategia di politica economica del Governo e sono il trampolino base dal quale il Paese può proiettarsi verso un futuro migliore per tutti.

Aumentare la partecipazione soprattutto dei giovani e delle donne (5 punti percentuali come previsto dal vertice europeo di Lisbona), abbattere la disoccupazione (almeno tre punti percentuali), modernizzare tutte le reti infrastrutturali (100.000 miliardi di investimenti in cinque anni), trasformare il Sud da freno a motore propulsore dello sviluppo di tutto il Paese, rimuovere i vincoli e gli ostacoli che impediscono al Centro – Nord di esprimere al massimo e al meglio tutte le potenzialità.

In sintesi si tratta di costruire più sviluppo per fare sul serio più solidarietà e giustizia sociale.

Questi sono gli obiettivi quantitativi e qualitativi che possiamo conseguire nel corso della legislatura. Questo Governo si impegna a realizzarli.

III.2 Le decisioni di politica economica

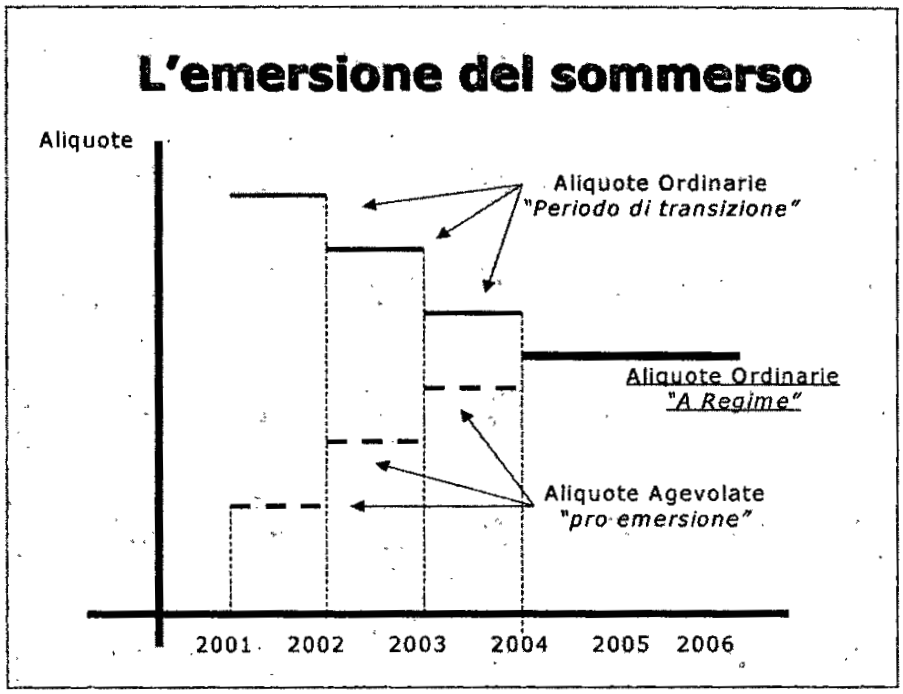
III.2.1 I provvedimenti per i "100 giorni"

L'azione del Governo per il rilancio dell'economia è stata anticipata con i provvedimenti "100 giorni", che fanno parte di una più vasta manovra di sviluppo delineata in questo Documento di programmazione, come segue, più in dettaglio.

La normativa sui contratti a tempo determinato. Ideata per favorire una maggiore flessibilità del mercato del lavoro ed in particolare del settore dei servizi, questa normativa recepisce la legislazione comunitaria ed l'accordo siglato il 4 maggio 2001 tra le parti sociali. Essa risponde ad una precisa esigenza del nostro sistema produttivo di avere a disposizione - per particolari ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo - forme di contratto a scadenza prefissata. Al tempo stesso riconosce al lavoratore a tempo determinato uno status giuridico paritetico rispetto al lavoratore a tempo indeterminato. Questa normativa garantisce inoltre l'applicazione del principio di non discriminazione e previene gli abusi derivanti dalla utilizzazione di una successione di contratti a tempo determinato per evitare l'assunzione del lavoratore a tempo indeterminato.

Emersione dall'economia sommersa. Oltre che un problema economico si tratta di combattere un fenomeno moralmente inaccettabile e di dare al Paese – ed in particolare al meridione – un'occasione di importante modernizzazione e di progresso. Le formule di soluzione finora adottate, soprattutto i contratti di riallineamento retributivo, pur necessarie, si sono rivelate

insufficienti, perché ispirate allo schema del condono. Il Governo intende pertanto agire sui fattori strutturali di ostacolo all'emersione, facendo sì che l'emersione permanente risulti economicamente conveniente, anche grazie alla certezza di minori aliquote fiscali e contributive a regime, conseguenti alle riforme strutturali che verranno realizzate nell'arco della legislatura (vedi grafico 3.1).



Detassazione degli utili reinvestiti in beni strumentali nell'esercizio dell'attività produttiva. Il provvedimento mira a trasmettere un impulso positivo all'economia e a lanciare un ponte verso una riforma fiscale disegnata su una sola aliquota (33%) applicata a basi imponibili più razionali. La proposta del Governo si presenta meno complessa nell'applicazione delle attuali agevolazioni, come la DIT, ed utilizzabile da un insieme più ampio di soggetti. Essa opera direttamente nella fase in cui l'investimento viene effettuato, garantendo effetti automatici e diretti sull'economia reale. Rispetto alla Legge n 489 di 8 agosto 1994, l'attuale disegno di legge prevede un'estensione sia del campo oggettivo (investimenti in capitale umano) che soggettivo (lavoratori autonomi, banche ed assicurazioni) e prevede una possibilità di scelta rispetto ai precedenti regimi di agevolazione fiscale (come la DIT e il credito d'imposta al Sud). Trattamenti di maggior favore saranno previsti per gli operatori che si siano dotati del marchio di qualità ambientale EMAS.

Investimenti in opere pubbliche. Il Governo ritiene necessaria la realizzazione, in tempi rapidi, di opere pubbliche che agevolino l'unificazione del territorio e l'apertura al crescente traffico europeo. Il Governo, anche attraverso un efficace coordinamento tra gli organi dello Stato e le regioni interessate, intende utilizzare lo strumento innovativo della "legge-obiettivo" per colmare l'attuale deficit politico e giuridico in questo campo e attirare i capitali privati nella forma del *project financing*. Nella logica del provvedimento la legittimità politica e giuridica di un'opera pubblica si identifica infatti con l'obiettivo strategico della stessa, in modo tale da consentire la automatica disapplicazione di tutta una serie di leggi – ostacolo con la sola eccezione dei princìpi comunitari, costituzionali e del codice penale. Progettazione e realizzazione delle grandi opere pubbliche verranno attuate nel pieno rispetto dell'ambiente, applicando una procedura di Valutazione dell'impatto ambientale (VIA) snellita e rinnovata.

Diritto societario. Oggi, nei campi di attività maggiormente innovativi, le idee quale elemento strategicamente più rilevante hanno in gran parte spiazzato i beni capitali fisici facendo declinare il ruolo del capitale finanziario da mezzo di finanziamento a semplice fondo di garanzia per i terzi. Il Governo intende rivedere quelle norme sui requisiti minimi di capitale, al fine di agevolare la nascita di nuove imprese che hanno minor bisogno di mezzi propri come strumento di finanziamento. Si realizzeranno provvedimenti adatti ad introdurre strumenti alternativi di finanziamento rispetto al capitale sociale, propri del settore assicurativo senza modificare sostanzialmente gli attuali ordinamenti societari. Un'ulteriore linea di riforma si propone di adeguare l'attuale disciplina societaria per favorire la crescita delle imprese e la loro competitività attraverso un più facile accesso ai mercati dei capitali definendo con maggiore precisione i compiti degli organi sociali e rivedendo la disciplina che regola la nascita ed il funzionamento delle imprese e le procedure concorsuali.

Semplificazione degli adempimenti burocratici, contabili e fiscali per le imprese. Con tali azioni, si metterà l'Amministrazione in grado di favorire la competitività delle imprese italiane nei confronti di quelle concorrenti, consentendo creazione di ricchezza e aumento dell'occupazione.

Soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni. Oggi la ricchezza si sta progressivamente dematerializzando, e ciò ha accentuato sempre più i caratteri regressivi dell'imposta. La riforma viene incontro ai cambiamenti intervenuti nella struttura della ricchezza, un tempo costituita da attività patrimoniali fisiche precisamente localizzate e controllabili.

III.2.2 Politica di bilancio: meno tasse, meno spesa corrente, più investimenti pubblici in condizioni di equilibrio finanziario

Nel precedente paragrafo sono già stati indicati i due interventi più rilevanti già inseriti nel piano dei "100 giorni" relativo alla nuova legge Tremonti per incentivare gli investimenti e dal piano di emersione dell'economia sommersa. I principali interventi di politica economica che hanno un impatto diretto sulla politica di bilancio pubblico e che consentiranno all'Italia di passare da un modesto tasso di sviluppo del 2% a un ben più solido ritmo di crescita sopra il 3% sono sinteticamente qui riportati.

- **Investimenti pubblici**

L'importo complessivo del programma di investimenti pubblici è pari a 100.000 miliardi di lire, distribuito nell'arco dell'intera legislatura a partire dal 2002. il finanziamento di questi progetti è per il 50 percento a carico del bilancio pubblico e per il restante 50 percento ottenuto con il metodo del *project financing*.

- **Manovra di riduzione della pressione fiscale e di congiunto contenimento della spesa corrente.**

Il Governo, in aggiunta ai provvedimenti già definiti nell'ambito del programma dei cento giorni, intende varare una riforma fiscale mirante a ridurre dell'uno percento all'anno, per cinque anni, la pressione fiscale complessiva.

Per quanto riguarda le persone fisiche la riforma mirerà a ripartire in senso più equitativo e progressivo il carico delle imposte facendo diretto riferimento al nucleo familiare come soggetto di imposta. A tali fini verranno ridotte a due le aliquote, una del 23% per i redditi fino a 200 milioni e la massima del 33% per i redditi superiori. I redditi intorno ai 22 milioni fruiranno, in funzione della composizione del nucleo familiare, di un'esenzione totale. Si otterrà in tal modo la progressività del carico fiscale sia in senso verticale, relativamente ai diversi livelli di reddito, sia in senso orizzontale, relativamente al numero dei componenti della famiglia, anche introducendo deduzioni di reddito imponibile per ogni componente del nucleo familiare, concentrate sui redditi medio-bassi e adeguate ai costi effettivi minimi di decorosa sussistenza.

Per le società l'aliquota sarà del 33% e la riforma tenderà inoltre ad azzerare l'IRAP sostituendola con una partecipazione delle regioni al gettito IRPEG.

La riforma si propone inoltre di semplificare ed alleggerire il rapporto tra i cittadini ed il fisco e tende ad instaurare un rapporto fiduciario con i contribuenti.Le imposte verranno ridotte dalle attuali cento a solo otto principali e sarà introdotto un Codice fiscale sostitutivo delle oltre 3.000

leggi fiscali esistenti. Per i piccoli operatori, in particolare, sarà possibile stipulare un "concordato preventivo"con l'amministrazione: si predeterminerà con il fisco un imponibile giusto per tre anni e si verrà esentati da obblighi ormai inutili di contabilità fiscale.
Al fine di ridurre ulteriormente il cuneo fiscale che crea alto costo del lavoro per le imprese e basse retribuzioni nette per i lavoratori il Governo intende anche ridurre di un punto percentuale all'anno la aliquota dei contributi sociali.
Sul fronte della spesa corrente il Governo si propone di contenerne la crescita per circa l'1% di Pil all'anno. Questo risultato dovrà pervenire da un riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi e da un rallentamento di quella relativa ai sussidi alle imprese.
Nell'ambito della verifica che dovrà essere condotta nel prossimo autunno circa l'andamento della spesa pensionistica occorrerà determinare, anche attraverso la liberalizzazione dell'età di pensionamento una più contenuta dinamica di crescita rispetto alle tendenze in atto.

L'extra deficit pubblico registrato per l'anno in corso potrebbe determinare una diversa modulazione nella applicazione delle riforme sul fronte fiscale.

- **Pensioni sociali.**
  Sull'adeguamento ad un milione al mese delle pensioni più basse, il Governo intende mantenere l'impegno a partire dal 2002, iniziando dai soggetti più anziani e più deboli.

- **Pubblica Amministrazione**
  Le linee guida della politica delle retribuzioni nel settore del pubblico impiego saranno volte a determinare aumenti retributivi pari al tasso di inflazione programmata più l'1% di eventuali incrementi di produttività, da considerare nell'ambito della contrattazione decentrata. Introducendo a tal fine strumenti oggettivi di misurazione e di controllo dei risultati. Su queste linee si dovranno articolare le dinamiche retributive dei singoli comparti in relazione alle diverse specificità e professionalità. Tenendo conto di un turnover di circa il 3% nel settore e delle necessità di inserimento di giovani e di nuove professionalità, obiettivo programmatico del Governo è quello di ridurre dell'1% all'anno l'occupazione complessiva nella Pubblica Amministrazione a partire dal 2002 in linea con quanto già definito nella scorsa legislatura.

- **Entrate da privatizzazioni**

  A partire dal 2002 il Governo intende realizzare proventi legati alla dismissione di imprese di proprietà pubblica. La previsione è quella di introiti complessivi pari a circa 120.000 miliardi distribuiti secondo un profilo decrescente nel corso dell'intera legislatura. Ciò determinerà una parallela riduzione del debito pubblico con conseguente risparmio di spesa per interessi.

III.2.3 scuola, ricerca e infrastrutture materiali e immateriali.

- **Formazione di capitale umano.** L'impegno del Governo sarà quello di dedicare maggiore attenzione all'incremento del capitale umano tramite la riforma del sistema educativo nazionale. Ciò andrà effettuato all'interno di un giusto rapporto tra spesa pubblica, istruzione e competitività che inverta la logica che ha finora ispirato le politiche educative del nostro Paese, adeguando i nostri sistemi di istruzione e ricerca, nell'ambito di un assetto "federalista" dello Stato. Serve un vero centro che indirizzi e governi senza più compiti di gestione. Occorre creare un Servizio di Valutazione, autonomo e indipendente, che definisca gli standard di qualità e valuti il sistema scolastico nel suo complesso e i livelli finali di preparazione degli studenti, al fine di migliorarli costantemente ed in modo omogeneo nel Paese, in un'ottica di federalismo solidale.

La spesa pubblica per l'istruzione continua ad essere incontrollata e dilatata, non finalizzata a politiche di investimento e sempre più coincidente in modo quasi esclusivo con gli stipendi del personale. Le risorse disponibili verranno indirizzate all'utilizzo di tecnologie multimediali e alla valorizzazione e formazione iniziale e continua di tutto il personale della scuola. Un'attenzione particolare verrà riservata alla riforma degli ordinamenti e alla interazione tra il sistema educativo e il sistema produttivo, sviluppando gli strumenti per il conseguimento dell'obbligo formativo a diciotto anni, nonché a fornire opportunità di formazione nel corso di tutta la vita.
Nel settore universitario particolare cura dovrà essere riservata: (a) al processo di completamento dell'autonomia attuata attraverso la riforma della complessiva offerta formativa; (b) al potenziamento e al rilancio dei programmi di ricerca;(c) al completamento del programma di decongestionamento degli atenei sovraffollati.

- **ricerca e innovazione tecnologica** Il Governo intende raggiungere un livello di spesa - rispetto al PIL - pari all'attuale media europea e attribuire le risorse alle singole iniziative di ricerca sulla base di criteri di trasparenza e di validità dei progetti Nella stessa ottica, sarà

data particolare attenzione alla valutazione dei risultati ottenuti dall'attività di ricerca. Per questo, un elemento chiave nella strategia di rilancio della ricerca scientifica e tecnologica sarà la creazione di un nuovo regime per la proprietà intellettuale dei ricercatori pubblici. Il nostro Paese ha perso enormi possibilità di sviluppo in conseguenza del fatto che moltissime invenzioni sono rimaste inutilizzate a causa della indeterminatezza sulla questione relativa alla loro proprietà. Chiarita la questione della proprietà sulla base del principio che le invenzioni sono in primo luogo degli inventori, le idee possono trovare i capitali e i capitali possono trovare le idee anche grazie alla combinazione dell'iniziativa privata e del *venture capital.*

- **recupero ed ammodernamento del capitale fisico pubblico.** In questo campo il Governo si propone di:

- contribuire, attraverso l'investimento in infrastrutture, all'incremento del PIL e dell'occupazione;
- dare al nostro territorio unitarietà ed integrazione con il territorio comunitario (contenendo in tal modo i danni del dualismo territoriale);
- accreditare per l'Italia il ruolo di ponte tra Unione europea e paesi del bacino del Mediterraneo, e di cerniera tra Est e Ovest europeo.

Per fare ciò andrà prima di tutto rivisto il processo decisionale e autorizzativo per la realizzazione di grandi infrastrutture, per evitare incertezze nei tempi di realizzazione e inaccettabili lievitazioni dei costi.

Le aree di intervento del Governo sono costituite dai sistemi infrastrutturali quali il sistema idrogeologico, il sistema idrico ed il sistema dei trasporti.

Il Governo intende provvedere all'aggiornamento della mappa geologica nazionale, alla messa a regime dei bacini dei fiumi Po, Arno e Tevere e dei sistemi torrentizi presenti nelle regioni Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia nonché al recupero delle risorse idriche disponibili in aree di crisi. Verrà avviata la realizzazione del grande piano di salvaguardia dal rischio idrogeologico.

In materia di trasporti, gli obiettivi riguardano la realizzazione dei grandi collegamenti (sistema dei valichi ed il Ponte sullo Stretto di Messina), la realizzazione degli anelli mancanti della rete stradale e ferroviaria nazionale, la realizzazione dei sistemi integrati e di trasporto nelle grandi aggregazioni urbane e la realizzazione di HUB portuali, interportuali ed aeroportuali. Particolare attenzione verrà dedicata alle infrastrutture necessarie per assicurare il successo delle Olimpiadi invernali del 2006.

Tali progetti saranno finanziati con (i) risorse pubbliche, tenendo conto dei vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita fra i paesi dell'a Unione europea e degli obiettivi di riduzione della

pressione fiscale e (ii) risorse private, privilegiando il sistema del *project financing* che non incide sul bilancio dello Stato e fa ricadere il costo ed il beneficio dell'operazione sulle aree territoriali interessate.

- **Società e tecnologie dell'informazione e comunicazione**. Obiettivo del Governo nel prossimo quinquennio è di favorire l'avvento della società digitale e l'ingresso nella società dell'informazione". A tal fine provvederà a:

a) adottare un piano nazionale di sviluppo per dotare l'Italia di infrastrutture di telecomunicazioni a banda larga.;

b) realizzare un sistema di informatizzazione della Pubblica Amministrazione per aumentarne l'efficienza, nell'ambito di una semplificazione ed un riesame delle procedure seguite. Oltre ai servizi tradizionali, saranno progressivamente attivati servizi on line ad alto valore aggiunto quali, ad esempio, ambienti virtuali per l'incontro e lo scambio delle informazioni sulla domanda e l'offerta di lavoro e per la assistenza sanitaria *on line*, servizi di consulenza previdenziale e fiscale e servizi culturali e di formazione *on line*. Si prevede, inoltre, la estensione dei modelli di *e-procurement* per l'acquisto di beni e servizi nonché l'introduzione di soluzioni organizzative quali l'*outsourcing*;

c) favorire la completa liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione, ottimizzando l'uso dello spettro radioelettrico così da estendere al maggior numero di operatori possibile l'utilizzo di nuove tecnologie di trasmissione;

d) stimolare una elevata penetrazione delle nuove tecnologie nella vita sociale e professionale dei cittadini, mirando a diffondere la cultura informatica anche nelle scuole sia per gli insegnanti che per gli studenti;

Il coinvolgimento delle imprese nell'economia di rete e nel processo di "digitalizzazione" del Paese sarà sostenuto attraverso interventi diretti (tra cui: agevolazioni fiscali, estensione della legge n. 489 del 28/8/1994 ai settori dell'informatica, deducibilità fiscali per gli investimenti dedicati alla promozione del commercio elettronico) e la diffusione dell'utilizzo di strumenti informatici nella relazione tra amministrazioni ed imprese. I rapporti contrattuali tra Pubblica amministrazione ed imprese saranno migliorati secondo una logica di trasparenza nella gestione delle relazioni con i fornitori, attraverso l'avviamento di gare *on line*, garantendo al tempo stesso affidabilità nei tempi e nelle modalità di pagamento, attraverso modalità di pagamento telematico.

III.2.4 Beni Pubblici da Tutelare e Sviluppare

III.2.4.1 Ambiente e Sanità

- **Ambiente.** Il Governo intende migliorare il livello di qualità della vita e tutelare, ripristinare e sviluppare il funzionamento dei sistemi naturali a promozione di uno sviluppo equilibrato e sostenibile delle attività economiche. Il programma del Governo si prefigge di: (i) ridurre la quantità delle risorse naturali utilizzate per alimentare l'apparato produttivo e i modelli di consumo attuali, (ii) ripristinare la centralità delle problematiche ambientali sin dalle prime fasi della programmazione economica e (iii) garantire una migliore efficienza delle gestione delle risorse e dei rifiuti.

Tali obiettivi verranno perseguiti passando da strumenti di comando e controllo (quali divieti, prescrizioni, autorizzazioni) a espliciti meccanismi di mercato, quali vantaggi fiscali a favore di imprese che rispettino le condizioni di sviluppo sostenibile.

Il Governo porrà rimedio al grave problema dei rifiuti radioattivi tuttora immagazzinati nei siti in cui furono prodotti. Andrà realizzata la costruzione di un deposito nazionale.

- **Sanità.** Nel campo della Sanità il Governo, salvaguardando i principi universalisti e solidaristici del servizio sanitario nazionale, abbandonerà, nella logica della devoluzione, la pretesa di indicare modelli organizzativi rigidi da applicare su tutto il territorio. Le nuove procedure informative, in particolare l'*e-procurement* costituiranno una importante linea di intervento per contenere la crescita della spesa per gli acquisti di beni e servizi nella Sanità. Occorre contenere la crescita della spesa per la sanità che ha registrato un aumento anomalo soprattutto nel settore farmaceutico. A tal fine è da sottolineare l'importanza della comunicazione istituzionale alla popolazione, alla scuola e ai medici per migliorare gli stili di vita ed i comportamenti. E' inoltre essenziale introdurre l'assicurazione di qualità degli erogatori di servizi sanitari così da ridurre i costi della non qualità che in non poche situazioni arrivano a costituire il 50% dei costi. Occorre inoltre assicurare un organico coordinamento degli interventi di tutte le Amministrazioni centrali interessate, mentre per il settore farmaceutico sembra appropriato imboccare la strada del coordinamento già intrapresa dai principali paesi europei. È opportuno inoltre introdurre tetti di spesa farmaceutica, non solo per assicurare che il livello del tetto sia adeguato al fabbisogno, ma per garantire la copertura finanziaria di oneri inattesi dovuti alla introduzione di farmaci innovativi.

Appare opportuno istituire un apposito organismo tecnico che supporti la delegazione di parte pubblica nell'attività di rinnovo degli accordi nazionali. Infine dovranno essere introdotte misure in grado di realizzare meccanismi atti a rendere effettivamente confrontabili tipologie, qualità e prezzi dei beni e servizi di più comune impiego nel settore sanitario, facilitandone così l'acquisto alle condizioni più convenienti da parte delle infrastrutture pubbliche.

Rivestiranno particolare rilevanza i controlli sugli alimenti e sul benessere animale.

III.2.4.1 Pari opportunità

Migliorare la qualità dei servizi sociali per ampliare gli spazi di libertà della persona ed in particolare della donna che lavora, per conciliare cura dei figli e vita lavorativa è uno degli impegni che caratterizzerà l'azione di Governo. Azione che deve innanzitutto mirare alla prevenzione e rimozione, in base alle indicazioni che ci provengono dall'Unione europea, di ogni forma di discriminazione diretta o indiretta.

Occorre intervenire con specifici provvedimenti per ridurre il tasso di disoccupazione femminile ed assicurare alle lavoratrici parità di progressione nelle carriere.

Occorre, inoltre, favorire l'inserimento nel mondo del lavoro e nella comunità sociale dei soggetti a grave rischio di esclusione, come i disabili o coloro che hanno superato situazione tossico-dipendenza o di alcolismo. Le prevenzioni di contrasto alle nuove forme di schiavitù, in particolare di donne minori, sono un obiettivo essenziale di pubblica sicurezza.

III.2.4.2 Sicurezza, Giustizia, Difesa e Rapporti Internazionali

Sicurezza. Nell'ambito della politica di contrasto al crimine, volta a soddisfare la accentuata e diffusa richiesta di sicurezza da parte dei cittadini, il Governo procederà ad una redistribuzione territoriale delle forze di polizia e attuerà programmi di ammodernamento e potenziamento tecnologico della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Il processo di formazione degli operatori della sicurezza sarà continuo e fondato sulla cultura della responsabilità e del merito, prevedendo in tale direzione adeguate risorse nonché strumenti e procedure contrattuali originali ed autonomi rispetto a quelli stabiliti per i componenti del pubblico impiego. L'attività di protezione civile verrà potenziata per soddisfare la crescente necessità del cittadino nei confronti della tutela dell'incolumità che dovrà essere perseguita anche tramite una incisiva politica di prevenzione dei rischi nel settore idrogeologico e sismico.

Circa il fenomeno migratorio dovranno essere previste misure di forte controllo dell'immigrazione clandestina e per contrastare le organizzazioni criminali che si dedicano alla tratta degli esseri umani.

Nel settore della finanza locale sono necessari specifici interventi a sostegno degli enti locali, anche in relazione a nuove funzioni attribuite o da attribuire in una visione che non prescinda da una concezione di sicurezza civile partecipata e condivisa.

- **Giustizia**. Il Governo assicurerà maggiore incisività ed efficienza al funzionamento dell'amministrazione giudiziaria nel suo complesso, favorendo l'abbreviazione dei tempi e dei costi del processo civile e penale e la certezza della pena, istituendo il giudice unico di primo grado e attribuendo competenza penale al giudice di pace. Si procederà all'adeguamento dei sistemi informativi e delle strutture necessarie all'amministrazione efficiente della giustizia. Particolare enfasi verrà posta nell'intervento a rafforzamento delle strutture con investimenti in campo dell'edilizia giudiziaria, dell'edilizia penitenziaria, inclusa quella minorile. Si procederà al completamento dell'organico della magistratura e del personale amministrativo. Al fine di assicurare una maggiore efficienza, si verificherà inoltre la possibilità di aprire uffici decentrati sul territorio nell'ambito delle eventuali disponibilità finanziarie.
- **Difesa**. Il Governo, nel quadro degli impegni e del suo ruolo internazionali, intende ammodernare l'organizzazione della Difesa:

  - rendendo definitivo il passaggio dalla coscrizione allo strumento militare professionale;

  - mettendo in condizione le Forze Armate di gestire, coerentemente con il mutato scenario internazionale, operazioni relative a crisi locali e regionali più che operazioni di difesa in senso classico;

  - riorganizzando le funzioni di servizio e di supporto che le Forze Armate esplicano nei confronti della società civile coerentemente con una crescente convergenza tra difesa e sicurezza e con l'esigenza prioritaria di tutela degli interessi nazionali;

  - rafforzando l'opera di internazionalizzazione delle Forze Armate sia nel quadro delle missioni ONU, che nelle attività promosse dall'Unione Europea, dall'UEO e dall'Alleanza Atlantica.

Rapporti internazionali. Andrà rilanciata la cooperazione allo sviluppo. L'aiuto pubblico allo sviluppo in Italia si è ridotto dallo 0,41% del PIL nel 1989 allo 0,13% del 2000 (contro una media OCSE scesa dallo 0,33% allo 022%). In prospettiva bisogna tendere al raggiungimento degli

obiettivi ONU per cui ciascun Paese donatore devolva lo 0,7% del PIL all'aiuto pubblico allo sviluppo, così come ribadito con la Dichiarazione del Millennio, a Goteborg dal Consiglio Europeo.

Negli ultimi quindici anni la quota del Ministero Affari Esteri sul bilancio dello Stato si è più che dimezzata, scendendo allo 0,28%. Solo un'incisiva inversione di tendenza potrà evitare l'erosione di risorse che la politica estera italiana ha subito negli ultimi anni e consentire una linea coerente con gli impegni del Paese, a sostegno della pace e dello sviluppo.

E' obiettivo del Governo valorizzare il contributo degli italiani nel mondo alla crescita economica dell'Italia. L'obiettivo sarà realizzato potenziando gli uffici consolari all'estero, a partire dalle funzioni anagrafiche. Saranno potenziati anche gli Istituti di Cultura.

Nel quadro della nuova visione di politica estera per il prossimo quinquennio, annunciata dal Presidente del Consiglio, priorità ugualmente importanti sono il rilancio della diplomazia culturale attraverso il finanziamento della revisione della legge 401/1990 per la promozione della cultura all'estero e la diffusione della lingua; il rafforzamento degli strumenti a sostegno delle collettività italiane, potenziando subito le anagrafi consolari; il sostegno di iniziative per l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Questi obiettivi richiedono stanziamenti idonei per completare l'informatizzazione del Ministero, la gestione dei dati e le comunicazioni con la rete; per rafforzare la struttura degli uffici centrali e periferici, adeguando la nostra presenza nelle sedi di preminente interesse politico e potenziale economico-culturale; per investire nella formazione del personale, anche per le lingue di difficile apprendimento.

III.2.5 Per uno stato al servizio del cittadino: il riordino della pubblica amministrazione

Il Governo intende realizzare un nuovo modello di pubblica amministrazione, più efficiente, più snella, più veloce, più accessibile e trasparente ed al servizio dei cittadini e delle imprese, in grado di contribuire alla competitività dell'economia ed al suo sviluppo.

La contrattazione collettiva ed integrativa avrà l'obiettivo di incentivare la produttività, l'innovazione e la crescita professionale dei dipendenti pubblici, favorendo l'applicazione di istituti e di tipologie di lavoro flessibili mutuate dal mondo privatistico. Le risorse che il Governo dovrà destinare ai rinnovi contrattuali per la tornata 2002-2003 per il personale contrattualizzato e non, potranno prevedere oltre il recupero dell'inflazione programmata una quota del tasso d'incremento del prodotto interno al fine di premiare la produttività e la professionalità dei dipendenti pubblici.

Il Governo ridurrà il carico di compiti e funzioni che gravano sull'amministrazione, contemplando anche l'affidamento a soggetti terzi di attività o processi per quei servizi che comportano inefficienze di gestione da parte della Pubblica Amministrazione (*outsourcing*).
Le procedure amministrative verranno rese funzionali ai bisogni dei destinatari finali. Saranno decentrate responsabilità ed attività creando nuovi e più moderni servizi. Al fine di agevolare il rapporto tra il cittadino e le istituzioni verranno istituiti gli Uffici territoriali del Governo, per accorpare in un'unica struttura i molteplici uffici periferici delle amministrazioni centrali dello Stato, potenziando sistemi informativi e realizzando un efficace interconnessione.
Verranno realizzate sedi decentrate sul territorio nazionale per rispondere a tutte le problematiche relative al ministero della Giustizia che, se affrontate in loco, possono essere risolte in modo più rapido, economico ed efficiente.
Il riordino organizzativo delle pubbliche amministrazione sarà quindi improntato ai criteri del forte snellimento delle strutture, di eliminazione della proliferazione di enti e organismi pubblici, come in particolare le agenzie ed enti non economici che spesso non corrispondono ad effettive esigenze di interesse pubblico.

III.2.6 lavoro, previdenza e solidarietà sociale.

III.2.6.1 Le riforme del mercato del lavoro

Il Governo intende promuovere l'aumento del tasso di occupazione attraverso l'emersione del lavoro sommerso e le misure finalizzate a garantire la partecipazione al mercato del lavoro dei gruppi a rischio di esclusione sociale. Si promuoverà anche la sperimentazione del lavoro a tempo parziale e la sperimentazione di nuove tipologie contrattuali.
E' volontà del Governo creare efficaci "strutture operative per il lavoro" in grado di offrire la totalità dei servizi sia ai giovani in cerca di prima occupazione che ai lavoratori in difficoltà. Ciò consentirà una migliore allocazione delle risorse impiegate nel sostegno al reddito e nella soluzione di crisi e ristrutturazioni aziendali.
Sul versante del mercato del lavoro si procederà ad una semplificazione degli strumenti di controllo degli intermediari privati, garantendo maggiore certezza e semplicità nei regimi autorizzatori ed eliminando il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo. Alla trasparenza del mercato del lavoro dovrà contribuire anche la definitiva attivazione del Sistema Informativo del Lavoro (SIL). Il Governo si impegna a orientare con maggiore decisione i servizi per l'impiego verso logiche c.d. preventive. Si

procederà alla riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione. Si dovrà inoltre definire un contratto di soggiorno per lavoro a tempo determinato destinato ad integrare le attuali tipologie a disposizione dei lavoratori extracomunitari allo scopo di agevolarne in particolare le prime esperienze di lavoro e di garantire – allo stesso tempo – l'effettivo rispetto dei doveri di rimpatrio nel caso di mancato rinnovo del contratto stesso o di sua sostituzione con altro a tempo indeterminato.

III.2.6.2 La riforma del sistema previdenziale: un'occasione di sviluppo equo

Il Governo intende verificare il ruolo e il peso della spesa previdenziale, che è pari ad oltre 4 punti percentuali di Pil in più rispetto alla media europea, all'interno del più ampio sistema di spesa sociale, che al contrario nel nostro Paese è più bassa rispetto al resto d'Europa e non consente di sostenere in modo adeguato tutte le sacche delle vecchie e nuove povertà.

Occorre quindi accertare la sostenibilità e la stabilità del sistema previdenziale al fine di migliorare i livelli di equità all'interno e tra le diverse generazioni, ma soprattutto di consentire al nostro Paese di migliorare i livelli di competitività, condizione indispensabile per garantire il mantenimento ed il miglioramento dei sistemi di *welfare.*

La verifica non potrà essere disgiunta da un'attenta analisi delle prospettive del sistema, dalla sua attuale organizzazione gestionale e normativa e delle tendenze riguardanti la demografia e il mercato del lavoro. Essa dovrà altresì considerare i riflessi in termini di competitività, costo del lavoro e sviluppo occupazionale.

La verifica sarà finalizzata a rendere più trasparenti i criteri di determinazione di alcuni parametri chiave del sistema previdenziale ed a valutare la loro adeguatezza alla luce delle attuali tendenze socio-economiche, demografiche del Paese.

Essa si baserà su quattro principi:

- il primo è quello della *"flessibilità"* in base alla quale ogni lavoratore deve poter scegliere consapevolmente quando andare in pensione;
- il secondo principio prevede la "certezza dei diritti" cioè un "patto tra i lavoratori e lo Stato" in base al quale, fermo restando i diritti dei già pensionati, una volta maturato il diritto alla prestazione pensionistica nel regime previdenziale a cui è iscritto, il lavoratore può chiedere all'ente di competenza la certificazione della propria posizione assicurativa, nella quale si attesta il diritto al conseguimento della pensione;

- il terzo principio è relativo *"all'equità dei trattamenti"* contributivi e prestazionali, sia all'interno della stessa generazione che tra diverse generazioni il che implica una stretta correlazione tra contributi versati e prestazioni;
- il quarto principio riguarda una maggiore *"giustizia di base"*, prevedendo che particolari fasce di pensionati, in precarie condizioni di salute, autosufficienza, reddito o in età avanzata, possano fruire di prestazioni previdenziali e assistenziali migliori delle attuali.

All'interno di questo schema occorre un ripensamento ed una eventuale riallocazione della attuale composizione degli oneri contributivi gravanti sulla previdenza di base e su quella complementare, con una più coerente armonizzazione delle aliquote tra le diverse categorie di lavoratori anche secondo le direttrici tracciate dalla precedenti riforme Un tale approccio, da un lato ridurrebbe gran parte delle pratiche elusive sotto il profilo contributivo, e dall'altro favorirebbe certamente il decollo della previdenza complementare lasciando come scelta dei lavoratori l'eventuale utilizzo del Tfr Quest'ultimo peraltro, a causa delle scarse risorse da dirottare agli ammortizzatori sociali e alle politiche per la famiglia e per gli individui, rappresenta già un potente "ammortizzatore sociale".
Queste linee di intervento del Governo presuppongono l'attuazione delle procedure di concertazione con le parti sociali, previste dai relativi protocolli d'intesa.

III.2.6.3 Le politiche sociali

Il Governo incentrerà la propria azione valorizzando il ruolo della famiglia, rendendo disponibili servizi più moderni di assistenza domiciliare, in particolare quando vi siano al suo interno malati cronici, disabili, anziani. Verranno introdotti sussidi economici a favore di famiglie giovani, a genitori single, a famiglie, anche temporaneamente in difficoltà. In questo ambito, sarà varato un "piano nazionale degli asili nido" aziendali, interaziendali, di quartiere e pubblici, che possa consentire alle famiglie di crescere e alle donne di non mortificare le loro aspettative di madri e di lavoratrici. Le politiche della terza età avranno più peso nel quadro degli interventi in questo settore
Il Governo promuoverà politiche capaci di contrastare la diffusione della insicurezza e della assenza di prospettive positive di vita dei giovani. Il Governo valorizzerà il ruolo del terzo settore nel recupero ed inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. Interventi mirati saranno introdotti per affrontare il problema della tossicodipendenza al fine di recuperare il valore della persona nella sua

interezza, nonché, laddove la tossicodipendenza abbia indotto a commettere reati, il reinserimento degli ex-detenuti nella società civile e nel mondo del lavoro.
L'azione del Governo verso i disabili prevede la fornitura di nuovi ed effettivi supporti per i genitori alla nascita di un bambino disabile; sarà garantita una effettiva integrazione dei disabili nella scuola, nel lavoro, nelle città, sui mezzi di trasporto, nell'accesso ai servizi.
Il Governo presenterà un piano di edilizia popolare a costo zero per i comuni, che consentirà a questi ultimi di applicare alla liberalizzazione degli sfratti una disponibilità di alloggi popolari assai più ampia dell'attuale.

III.2.7 Riforme dei mercati dei beni e servizi: la politica industriale

Il recupero di competitività del sistema Italia è impegno fondamentale del Governo. Esso dovrà consentire non solo di accrescere la quota delle esportazioni sul mercato internazionale, ma anche di favorire gli investimenti esteri diretti in Italia, che risultano in costante calo. A tal fine, nel settore delle attività produttive, il Governo si pone i seguenti obiettivi:

- **Energia**: porre le basi per mettere in grado le imprese italiane di affrontare adeguatamente la concorrenza internazionale. Tale obiettivo verrà perseguito accelerando il processo di liberalizzazione e di sviluppo concorrenziale anche al di là delle prescrizioni minime dell'Unione Europea, garantendo tuttavia il principio di reciprocità. La gestione della rete elettrica sarà resa più efficiente anche attraverso una modifica degli attuali assetti proprietari. Sarà realizzata una "Borsa elettrica" funzionale a uno effettivo sviluppo di un mercato dell'elettricità. Sarà migliorata nel settore del gas la *governance* della rete e dei terminali, semplificando la materia normativa attraverso la predisposizione di un Testo Unico. Il Governo promuoverà l'uso efficiente delle risorse energetiche al fine di diminuire la dipendenza dell'Italia dall'estero incoraggiando lo sviluppo delle fonti rinnovabili. Svilupperà altresì la rete di trasmissione nazionale di energia elettrica, secondo il piano definito dal Gestore della stessa rete. Risultano inoltre di importanza strategica nuove infrastrutture di approvvigionamento del gas naturale, in particolari nuovi terminali di ricezione e rigassificazione di gas naturale liquido. Si interverrà per rilanciare la produzione interna di idrocarburi. Per migliorare i servizi all'utenza verrà realizzato un piano nazionale per l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti. Verranno potenziati la ricerca scientifica e lo studio di possibili utilizzazioni di energia prodotta da tecnologie a basso impatto ambientale.

- **Crescita delle imprese**: Il Governo intende rimuovere gli ostacoli che disincentivano le imprese al raggiungimento della dimensione ottimale, adeguando il diritto societario alle esigenze delle piccole e medie imprese, favorendone la quotazione in Borsa e migliorando le opportunità di finanziamento, ad esempio attraverso interventi che favoriscano il *venture capital*. Il Governo intende semplificare e razionalizzare il sistema degli incentivi e, se del caso, indirizzarli verso l'incentivazione fiscale. Tali interventi si rendono ancora più urgenti per il sistema produttivo del Mezzogiorno;
- **Politiche Settoriali**: il Governo promuoverà l'affermazione di un sistema che preveda la compresenza della grande, media e piccola distribuzione; attuerà interventi che consentano di migliorare durevolmente le condizioni operative delle imprese assicurative e la tutela del consumatore aumentando la concorrenza e la trasparenza sul mercato specialmente nel settore della RC auto. Il sistema delle professioni costituisce un patrimonio importante sia per il funzionamento complessivo dell'economia sia per la garanzia di diritti fondamentali del singolo cittadino. Il sistema ha bisogno di importanti ammodernamenti anche in conformità con le linee direttive dell'Unione europea. L'obiettivo del Governo è triplice:

(a) massimizzare il livello qualitativo della prestazione professionale;
(b) massimizzare il livello di garanzie per l'utente;
(c) rendere il sistema delle professioni nel suo insieme più efficiente e più competitivo.

- **Turismo**: oltre il 7% del prodotto interno del 2001 proviene dal turismo, oltre due milioni di persone trovano occupazione in questo settore. Il turismo è uno dei pochi settori tradizionali ancora in crescita. Il Governo intende favorire l'aumento del tasso di crescita del settore, anche attraverso lo sviluppo di politiche attive di lavoro e formazione utilizzando efficacemente i fondi europei disponibili;
- **Net Economy**: sviluppare una forte penetrazione della *net economy* nel sistema produttivo nazionale attraverso lo sviluppo di politiche di formazione, politiche fiscali, politiche di protezione della proprietà intellettuale ed infine progetti organici per lo sviluppo delle reti informatiche. Verranno inoltre al più presto approntati gli strumenti per il recepimento della Direttiva europea in materia di commercio elettronico in modo da dare maggiore certezza agli operatori del settore;
- **Ricerca e Sviluppo**: il Governo sosterrà l'azione dei centri nazionali preposti alla ricerca per costituire un legame tra di essi ed il sistema delle imprese, al fine di aumentare la presenza italiana nei settori ad alta tecnologia (aeronautica, spazio, difesa, informatica, energia, telematica, biotecnologie e nuovi materiali).

III.2.8 Riforme dei mercati dei beni e servizi: le privatizzazioni

Il Governo continuerà il processo di privatizzazioni con l'obiettivo di rafforzare gli assetti produttivi nazionali e migliorarne l'efficienza, prevedendo introiti per 120.000 miliardi nell'arco della legislatura.

Parallelamente all'attività di dismissione, nel corso dei prossimi anni il Governo intende intensificare l'azione di riassetto industriale, valorizzazione e controllo delle partecipazioni detenute. Tale attività è finalizzata a consentire guadagni di efficienza gestionale e finanziaria, ponendo così le basi per successive operazioni di privatizzazione da realizzarsi nel medio periodo. Questo esecutivo si impegna a studiare le forme più opportune per promuovere la privatizzazione dei servizi pubblici locali attuando il principio della netta separazione tra funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di gestione.

III.2.9 Riforme dei mercati dei beni e servizi: l'agricoltura e il sistema agro-alimentare

L'obiettivo che il Governo si prefigge è quello di guidare l'agricoltura e la filiera agricolo-alimentare verso il raggiungimento di una maggiore competitività nel contesto europeo ed internazionale, garantendo la sicurezza alimentare dei cittadini, il tessuto delle imprese agricole e le risorse naturali presenti nel nostro territorio. Queste azioni dovranno essere realizzate in un contesto di approfondimento dell'impegno comunitario per lo sviluppo rurale, ma garantendo l'invarianza reale della spesa per l'agricoltura, in linea con le prospettive finanziarie fissate con "Agenda 2000". Per aumentare la competitività delle imprese agricole, si punterà in primo luogo alla crescita delle dimensioni delle imprese e al rilancio dell'organizzazione economica degli agricoltori (associazioni e cooperative), indispensabile anche per la diffusione dell'interprofessione. Si darà corso alla semplificazione degli adempimenti burocratici, anche attraverso la diffusione dell'autocertificazione e l'informatizzazione nei meccanismi di accesso agli aiuti comunitari. Si procederà inoltre alla riduzione della pressione fiscale, alla ridefinizione della previdenza e alla agevolazione del credito in questo settore. Contemporaneamente è necessario valorizzare le specificità della nostra agricoltura (prodotti tipici e di alta qualità), sviluppando un processo selettivo che stimolerà un incremento di produttività delle nostre imprese, nel quadro di una complessiva razionalizzazione delle risorse idriche. A tale fine si procederà, di concerto tra i ministeri competenti, al miglioramento dell'efficienza della filiera agricolo-alimentare e alla sua promozione internazionale, dotandola di una adeguata rete infrastrutturale per l'accesso dei prodotti sui mercati. Per quanto riguarda la ricerca scientifica, le politiche fondiarie e la promozione sui

mercati, si deve offrire al mondo agricolo un sistema di strutture ad alta professionalità tecnica e scientifica, tramite la riorganizzazione del sistema degli enti vigilati dal MIPAF. Si deve infine completare il sistema delle deleghe della legge di orientamento, per offrire agli imprenditori agricoli un quadro chiaro di riferimento per la loro attività ed una piena collaborazione con tutti gli altri soggetti della filiera agricolo-alimentare.

III.3 Il rilancio del Mezzogiorno: motore propulsivo del nuovo miracolo economico italiano

Il grande balzo di sviluppo che il governo intende realizzare nel corso di questa legislatura per l'intera economia italiana sarà realizzabile a condizione di coinvolgere in modo sostenuto sulla via della crescita economia e del riscatto sociale e civile le aree del Mezzogiorno. Al fine di raggiungere tale obiettivo si agirà in più direzioni. Verranno accelerati gli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali per aumentare la competitività del Meridione. A tale scopo verrà assicurato un volume appropriato e certo di risorse finanziarie e verranno introdotte rilevanti semplificazioni procedurali.
Gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno possono consolidare e accelerare la ripresa degli investimenti privati costruendo e potenziando le reti di comunicazione e la logistica, assicurando la piena valorizzazione delle risorse naturali e culturali, promuovendo il rinnovamento urbano e un'adeguata dotazione di infrastrutture civili e per lo sviluppo locale, rafforzando le condizioni di sicurezza e legalità, sviluppando la ricerca e la formazione.
Gli investimenti privati nel Mezzogiorno saranno inoltre favoriti dalle misure generali di detassazione e di soppressione di adempimenti burocratici e attraverso incentivi automatici. Verrà perseguita una maggiore efficienza del mercato del lavoro, attraverso il piano per l'emersione del lavoro sommerso e la promozione di forme di flessibilità concordate a livello locale.

Condizione indispensabile per conseguire l'obiettivo di crescita fissato per il Mezzogiorno è che l'impegno di risorse in conto capitale, nazionale ed europeo, specificamente rivolto al Mezzogiorno, venga pienamente e concretamente utilizzato ed abbia effettiva natura aggiuntiva rispetto ai flussi ordinari di spesa. Ciò richiede che tali flussi siano coordinati con l'utilizzo delle risorse comunitarie. A questo fine, verrà predisposto un quadro finanziario unico pluriennale per ripartire tra le diverse aree del paese la spesa in conto capitale complessiva.
Verranno intraprese misure per favorire l'identificazione e l'attuazione dei progetti, dando, in primo luogo, efficacia operativa agli studi di fattibilità. Essi diverranno, oltre che procedura ordinaria di

accesso al finanziamento per le grandi opere pubbliche, strumento per valutare scenari alternativi di intervento e per accelerare e semplificare il processo decisionale.

In secondo luogo, al fine di accrescere le disponibilità finanziarie a sostegno dei progetti elaborati, si ricorrerà a forme di finanziamento miste pubblico-privato. Esse assicureranno, grazie ai meccanismi contrattuali su cui si basano, condizioni di maggiore efficienza nella gestione delle opere e delle infrastrutture che contribuiscono a realizzare.

Verranno superati gli ostacoli giuridici che si frappongono alla realizzazione dei progetti d'investimento.

Il ricorso a meccanismi di incentivazione verrà favorito. Tali meccanismi consentono di premiare i comportamenti virtuosi e di diffondere le migliori esperienze. Particolare rilievo assume la piena attuazione del *meccanismo premiale* introdotto d'intesa con la Commissione europea nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. Esso lega la ripartizione nel 2003 e 2004 del 10 per cento di tutte le risorse del programma (circa 9 mila miliardi di lire, inclusive di cofinanziamento nazionale) ai risultati conseguiti con riferimento a 20 indicatori di efficacia ed efficienza. A tale fine e per dare alle Amministrazioni statali e locali la possibilità di identificare i progetti obiettivo e di seguirne l'attuazione, verrà dato impulso alla costituzione e al consolidamento di Nuclei di valutazione e verifica.

Il Governo si impegnerà a semplificare le procedure degli incentivi. (Come del resto riportato nell'ultima riga a pag. 18) Verrà affinato e finanziato in misura adeguata l'intervento di incentivazione realizzato con la legge *488/92*.

Il lavoro sommerso si presenta come uno dei più gravi aspetti della vita economica e sociale nel Mezzogiorno è costituito dalla radicata presenza del lavoro sommerso. A tale problema il Governo ha dato una forte risposta varando, nell'ambito del programma dei cento giorni, uno specifico provvedimento rivolto ad incentivare l'emersione. Il Governo intende agire attraverso incentivi fiscali e contributivi proporzionali al volume di lavoro emerso, per accrescere la convenienza, di lavoratori e imprese, ad operare nel mercato regolare.

CAPITOLO IV

L'ANDAMENTO PROGRAMMATICO DELL'ECONOMIA E DELLA FINANZA PUBBLICA ITALIANA

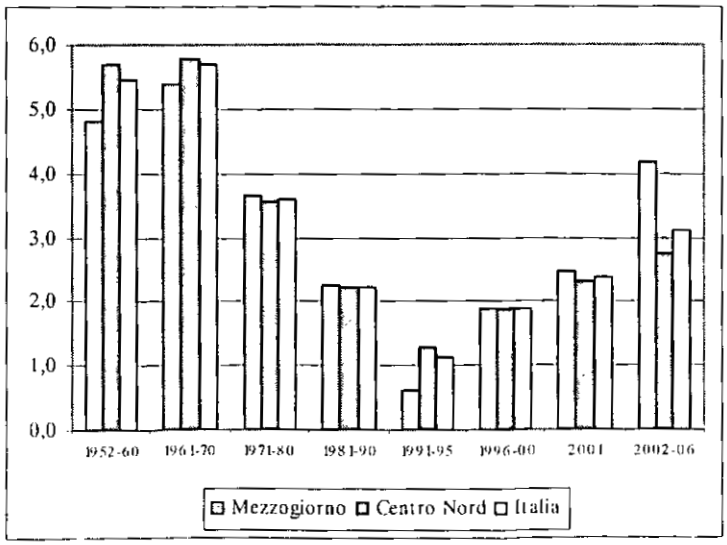
IV.1 L'andamento programmatico dell'economia italiana al 2006

Il quadro programmatico per l'economia italiana qui presentato include l'impatto del programma di politica economica descritto nel precedente capitolo ed è stato definito con l'uso del modello econometrico ITEM (Italian Treasury Econometric Model) del Ministero del Tesoro.

E' obiettivo del governo riallineare lo sviluppo alle reali potenzialità del paese, ricreando le condizioni per un processo sostenuto di crescita.

Il nostro paese, dal dopoguerra, ha registrato tassi di aumento del PIL in progressivo rallentamento: molto elevati fino agli anni settanta, di poco superiori al 2 per cento negli anni ottanta e prossimi all'1,5 nel decennio successivo.

Figura. Tassi di crescita del PIL



Fonte: Elaborazioni e stime su dati ISTAT e SVIMEZ

Si impone la necessità, anche in considerazione della sempre più stretta integrazione europea, di dare un rinnovato impulso alla crescita soprattutto nelle aree dove risultano maggiori i divari di reddito dal resto di Italia e di Europa.

Le azioni di politica economica, descritte nel capitolo precedente, volte a ridurre la pressione fiscale, a favorire gli investimenti, ad aumentare la dotazione infrastrutturale, a ridurre l'area di irregolarità del lavoro, a modernizzare la pubblica amministrazione e migliorare la formazione del capitale umano, a riformare il funzionamento dei mercati, vanno in questa direzione. Per essere pienamente efficaci è indispensabile che tali misure vengano attuate nel pieno rispetto delle compatibilità macroeconomiche e degli impegni contratti dal paese nei confronti dei nostri *partners* europei.

La manovra di finanza pubblica prevista per gli anni 2002-06 si propone di avviare un circolo virtuoso. La compressione della spesa corrente finanzierà la riduzione della pressione fiscale, con un effetto incentivante sull'offerta di fattori produttivi. La dinamica più sostenuta della crescita si rifletterà a sua volta positivamente sui conti pubblici. Tali andamenti, assieme al calo della spesa per interessi indotta da una dinamica discendente dello *stock* di debito, permetteranno di conseguire l'obiettivo di pareggio di bilancio nel 2003, in linea con gli impegni assunti nel Programma di stabilità dello scorso dicembre.

La spinta propulsiva che deriverà dalle politiche del governo consentirà di conseguire un tasso di crescita del PIL costantemente superiore al 3 per cento nel quinquennio 2002-06. Già nell'anno in corso si potrà registrare un effetto positivo, seppur lieve, sulla crescita, che salirà dal 2,3 al 2,4 per cento.

La maggiore crescita rispetto al quadro tendenziale si valuta, quindi, in circa un punto percentuale medio annuo.

Gli investimenti cresceranno a tassi medi annui doppi rispetto a quelli previsti in assenza di politiche: scontano, infatti, gli interventi sulla detassazione degli utili reinvestiti, in particolare nel biennio 2002-03, lo stimolo proveniente dalle "grandi opere", la piena efficacia degli interventi previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-06 nel Mezzogiorno.

Anche la spesa delle famiglie sosterrà la crescita in misura più rilevante rispetto al quadro tendenziale: il tasso medio annuo di aumento dei consumi è stimato pari al 3 per cento, circa 0,7 punti oltre quello previsto a legislazione vigente. La riduzione della pressione fiscale e il favorevole andamento del mercato del lavoro faciliteranno tali andamenti.

Il contributo del settore estero allo sviluppo del paese risulterà negativo nel prossimo biennio, in connessione con la massima espansione attesa della domanda interna, per poi divenire lievemente positivo negli anni successivi.

Dal lato dell'offerta, sarà soprattutto il settore dei servizi privati a trainare lo sviluppo, con tassi di crescita superiori al 3,5 per cento; anche le costruzioni daranno un apporto rilevante, legato alle politiche sopra descritte.

Un impianto di politica economica volto a coniugare, attraverso riforme incisive sul mercato dei beni e su quello del lavoro, una maggiore crescita della produttività ed un più alto tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa si rifletterà favorevolmente sull'andamento dell'occupazione che nelle previsioni si espanderà ad un tasso significativamente più elevato rispetto all'andamento tendenziale. L'aumento delle unità di lavoro sarà dell'ordine dell'1,5-1,6 per cento medio annuo nel periodo.

Pur a fronte di una evoluzione più dinamica delle forze di lavoro, il tasso di disoccupazione nel quadro programmatico scenderà nel 2006 al 7 per cento (8,7 nel quadro tendenziale) e il tasso di occupazione salirà, viceversa, al 59,6 per cento avvicinandosi sostanzialmente all'obiettivo posto in sede europea del 60 per cento.

Date le esogene internazionali descritte nel primo capitolo relativamente ai prezzi, che resterebbero moderati nell'arco previsivo, assunti gli effetti derivanti dall'attuazione delle riforme dei mercati, ipotizzando uno sviluppo salariale in linea con il miglioramento della produttività e incorporando nella stima il minor peso degli oneri sociali che gravano sul lavoro, si prospetta una discesa progressiva dell'inflazione.

L'inflazione programmata per l'anno 2002 è fissata al 1.7%. Il quadro programmatico consente di sostenere un solido e duraturo incremento del potere di acquisto dei lavoratori dipendenti, le cui retribuzioni aumentano di più dell'1% all'anno rispetto all'inflazione. Questo miglioramento sarà poi rafforzato in termini di retribuzioni nette dalla riduzione

della pressione fiscale. Per contro, i miglioramenti di produttività consentono di contenere gli aumenti del costo del lavoro per unità di prodotto ben al di sotto dello stesso tasso di inflazione.

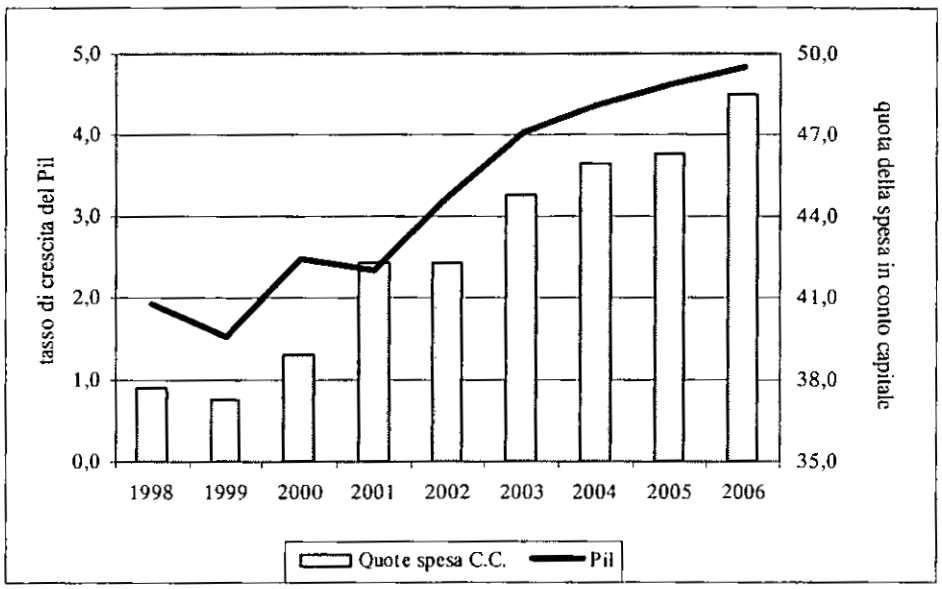
Quadro macroeconomico programmatico dell'economia italiana 2002-06
(variazioni %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIL	2,4	3,1	3,2	3,1	3,1	3,1
Importazioni di beni e servizi	6,5	8,9	10,3	7,6	6,2	6,0
Spesa delle famiglie residenti	2,3	3,1	4,4	3,1	2,3	2,1
Investimenti fissi lordi	3,1	5,4	6,4	4,6	4,5	5,0
- macchinari, attrezzature e vari	3,3	6,0	7,5	5,0	4,7	5,3
- costruzioni	2,8	4,5	4,7	4,0	4,2	4,5
Esportazioni di beni e servizi	5,9	6,5	6,8	7,0	7,3	7,2
Saldo corrente bilancia dei pagamenti (in % al PIL)	-0,2	-0,3	-0,9	-1,0	-0,7	-0,3
Saldo merci (fob/fob - in % al PIL)	1,2	1,0	0,2	0,0	0,1	0,2
Inflazione	--	1,7	1,3	1,0	1,0	1,0
Costo del lavoro per unità di prodotto	2,3	0,9	0,9	0,5	0,3	0,3
Retribuzioni (intera economia)	3,5	2,7	2,7	2,6	2,4	2,3
Retribuzioni (industria in senso stretto)	2,9	2,7	2,4	2,4	2,2	2,3
Tasso di disoccupazione (in percentuale della forza lavoro)	9,8	9,5	8,9	8,4	7,7	7,0
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	54,4	55,3	56,3	57,4	58,5	59,6

A livello territoriale, gli interventi programmatici per l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici consentirebbero già nel 2002 al tasso di sviluppo del Mezzogiorno di aumentare progressivamente soprattutto grazie all'impulso degli investimenti privati e pubblici. Per gli anni successivi il proseguimento dell'impegno programmatico pone le condizioni affinché il tasso di crescita del Mezzogiorno superi il 4 per cento, ben oltre il valore inerziale stimabile poco oltre il 2 per cento.

Il raggiungimento del risultato per il Mezzogiorno è legato in particolare a due condizioni: il conseguimento dell'obiettivo programmatico di accrescere gradualmente la quota media di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno portandola a un valore del 45 per cento nella media del periodo 2001-2008; l'accelerazione dei progetti avviati e della modernizzazione delle amministrazioni centrali e regionali responsabili per la spesa.

Figura 2 - Crescita e spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno: valori programmatici (valori percentuali)



Fonti: elaborazioni e stime su dati Istat e Svimez

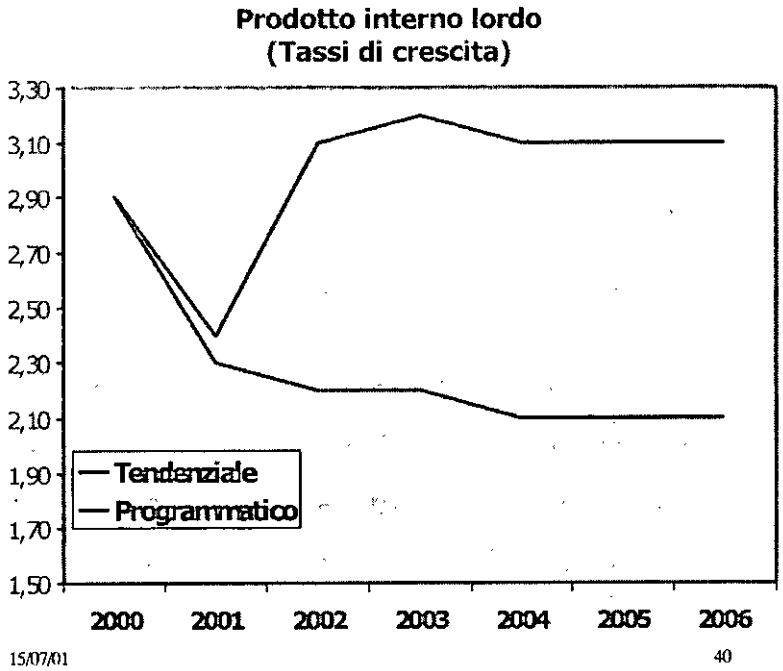
IV.1.1 Quadro macro economico tendenziale e programmatico a confronto

Il programma di politica economica che questo governo intende realizzare nel corso della legislatura, descritto nel precedente capitolo, permette di conseguire gli obiettivi programmatici facendo realizzare all'Italia quel balzo in avanti nello sviluppo necessario per portare il paese a maggiori livelli di benessere e a migliori condizioni di equità sociale.

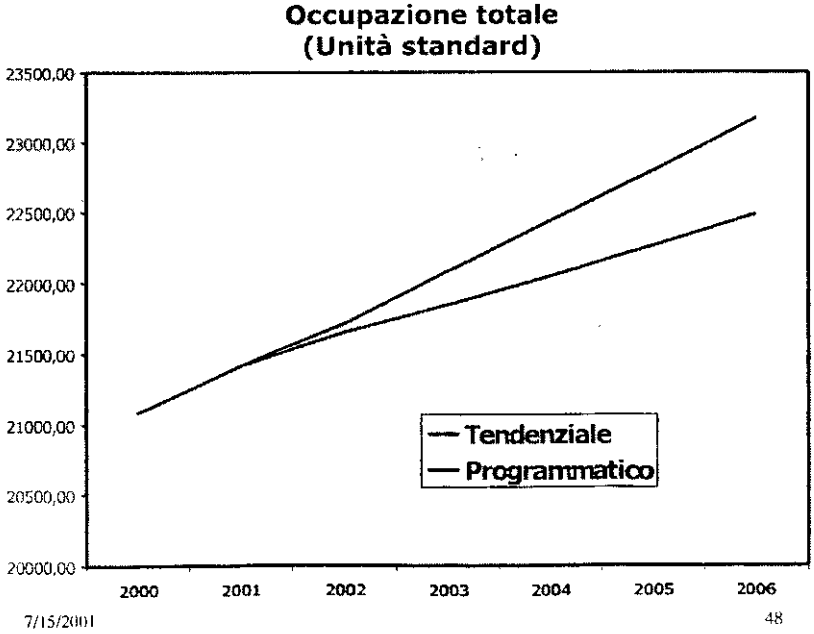
Obiettivi e andamenti effettivi dell'economia verranno monitorati di anno in anno anche sulla base dell'eventuale impatto del ciclo economico internazionale e il programma di politica economica qui illustrato verrà periodicamente aggiustato in funzione di eventuali scostamenti causati da eventi esterni o interni al fine di perseguire comunque gli obiettivi prefissati.

Una sintesi grafica del nuovo miracolo economico che l'Italia realizzerà nel corso di questa legislatura viene presentata qui di seguito ponendo a confronto gli andamenti tendenziali e quelli programmatici relativi alle maggiori variabili dell'economia italiana che verranno perseguiti con l'attuazione del programma del governo.

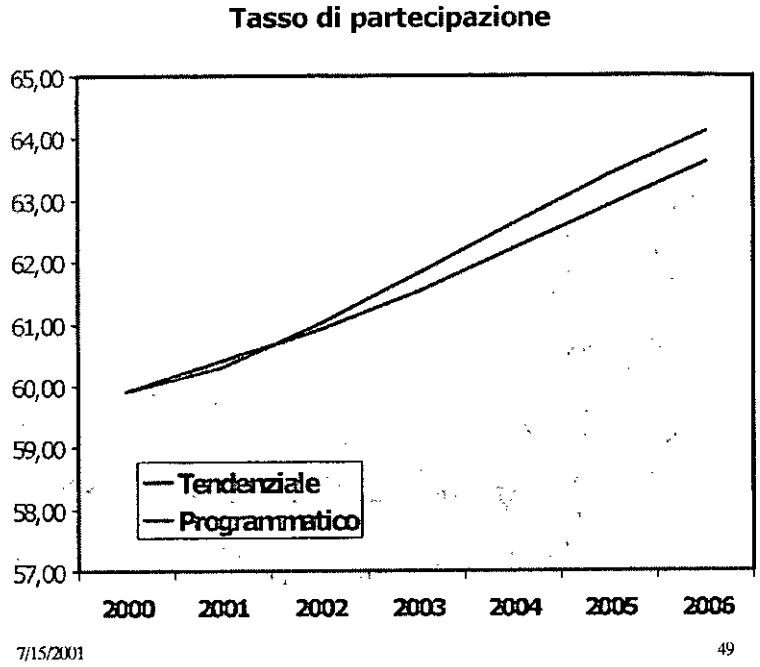
IL BALZO DELLA CRESCITA



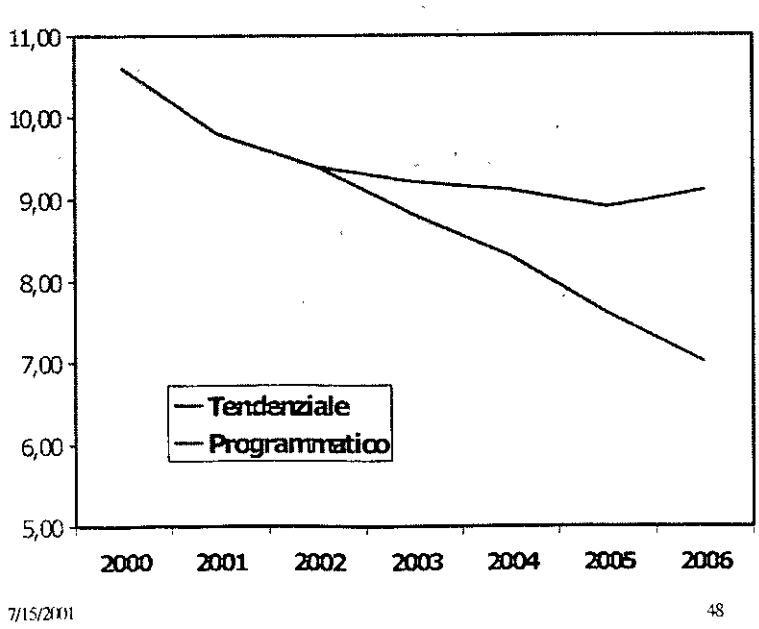
L'AUMENTO DELL'OCCUPAZIONE



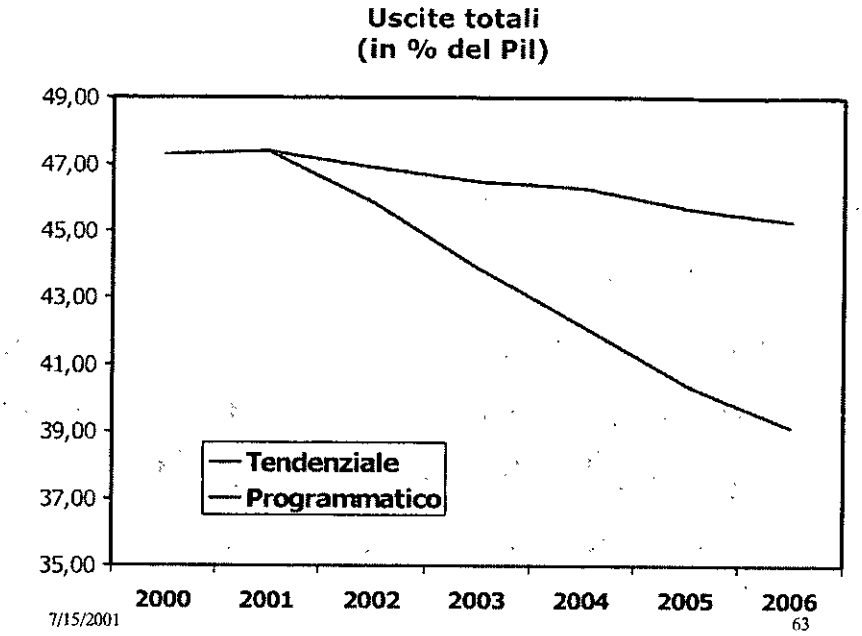
LA MAGGIORE PARTECIPAZIONE AL MERCATO DEL LAVORO



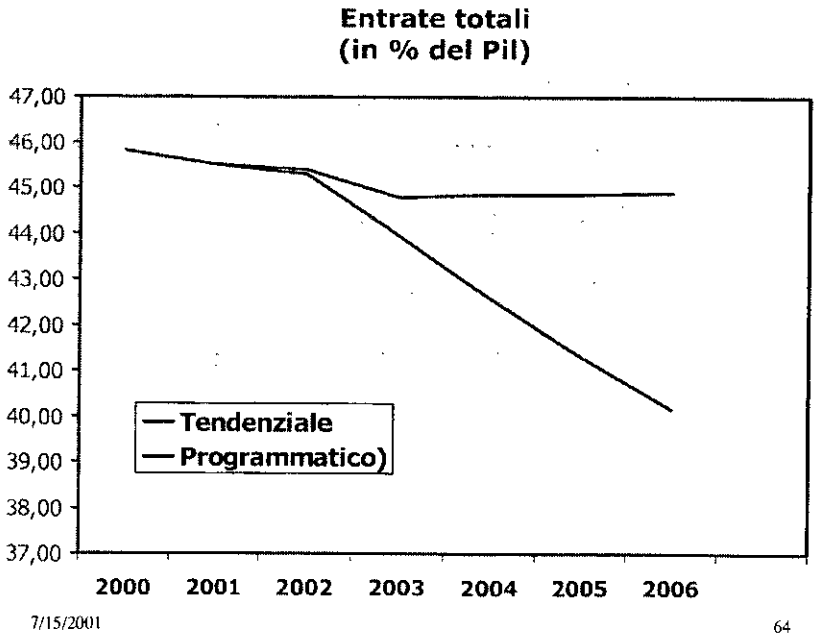
L'ABBATTIMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE



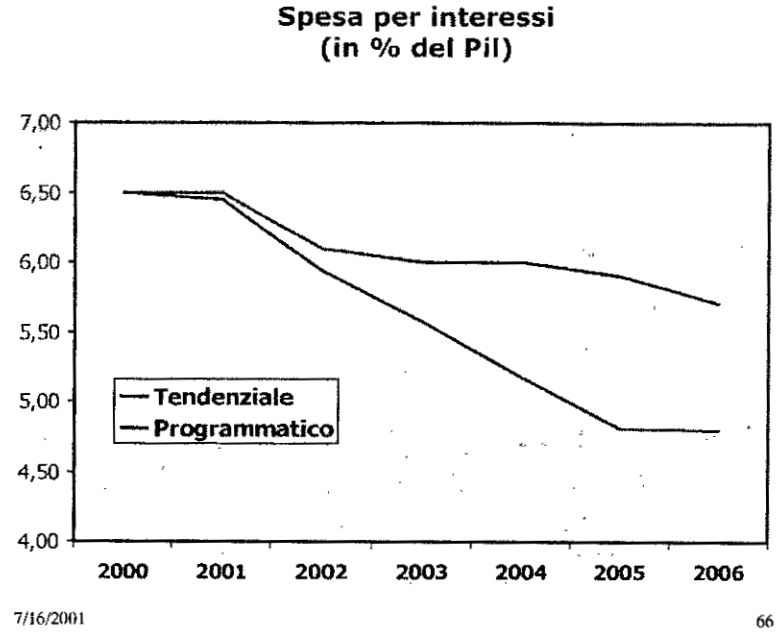
LA RIDUZIONE DEL PESO DELLO STATO: LA SPESA



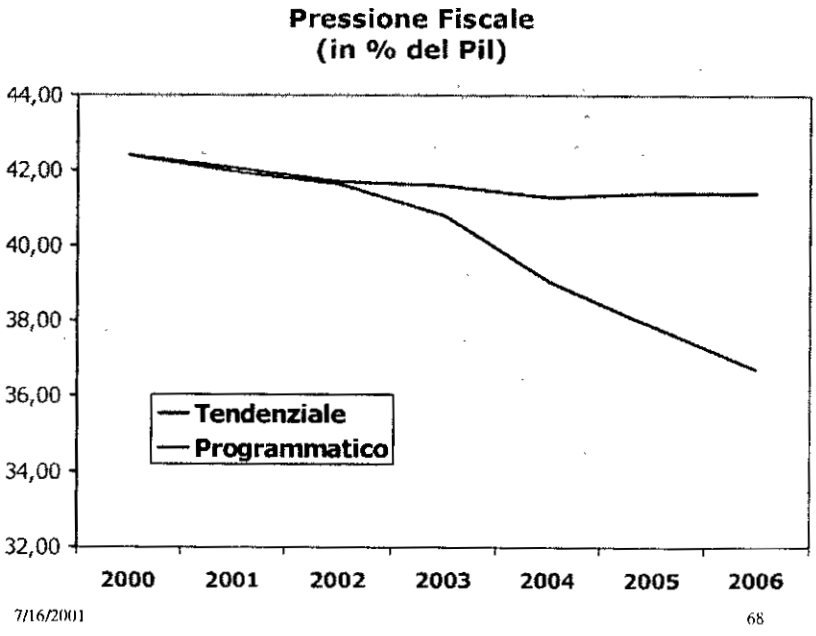
LA RIDUZIONE DEL PESO DELLO STATO: LE ENTRATE



LA RIDUZIONE DELLA SPESA PER INTERESSI



LA RIDUZIONE DELLA PRESSIONE FISCALE



IV.2 L'andamento programmatico dei conti pubblici nel 2001-2006

L'evoluzione della finanza pubblica nei primi sei mesi dell'anno ha evidenziato una dinamica dei conti pubblici tale da determinare uno scostamento pronunciato dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche rispetto all'obiettivo programmatico fissato allo 0,8% del PIL per il 2001.

Il peggioramento complessivo viene valutato dell'ordine di oltre 1 % del PIL, di cui circa 0,2 %già rilevati in sede di Relazione trimestrale di cassa.

Lo scostamento è da ascrivere, dal lato della spesa, ad una crescita della spesa sanitaria superiore a quella ipotizzata, ad una minore efficacia delle misure di contenimento della spesa per acquisti di beni e servizi e ad un maggior costo del servizio del debito rispetto alle previsioni anche per effetto della maggior formazione del fabbisogno finanziario nella prima parte dell'anno.

Dal lato delle entrate, si sconta un ritardo nell'attuazione del programma di vendita degli immobili e un maggior peso dei rimborsi d'imposta.

La volontà di conseguire pienamente gli obiettivi fissati nel Patto di Stabilità e Crescita che impegnano l'Italia a realizzare già nel 2003 un saldo di bilancio in pareggio induce il Governo ad operare con fermezza per ricondurre l'andamento di conti pubblici dell'anno entro il livello programmato.

Nel corso del vertice di Goteborg, il Governo, ancora privo dei dati della *due diligence* e in attesa della fiducia parlamentare, non poteva non confermare tutti gli impegni già assunti in sede europea. Il quadro di finanza pubblica programmatico di questo DPEF riconferma necessariamente gli obiettivi espressi nel Patto di stabilità e crescita, inclusi quelli relativi all'anno in corso. Il Governo mutua tali obiettivi dagli impegni che il paese ha preso in Europa. E' per il rispetto delle procedure che regolano il dialogo sulla politica economica con i nostri partners europei che vengono assunti tali obiettivi. Il Governo è pienamente consapevole dell'estrema difficoltà del loro conseguimento sia per lo stato dei conti pubblici ereditato dal precedente esecutivo, sia per l'indebolimento della congiuntura economica, sia per la brevità del tempo a disposizione per un'azione correttiva.

A causa dell'incertezza relativa su entità dell'indebitamento e struttura dei conti pubblici, il Governo intende presentare in autunno un quadro aggiornato di finanza pubblica volto a dar conto degli sforzi intrapresi per conseguire l'obiettivo programmatico per il 2001. A fine anno, in sede comunitaria il Governo aggiornerà, nel quadro delle procedure previste dal Patto di stabilità e crescita insieme ai nostri partners europei, gli obiettivi di crescita e di finanza pubblica per il prossimo quadriennio.

Nell'immediato, non verrà risparmiato nessuno sforzo per riportare i conti pubblici in linea con gli obiettivi programmatici. I comparti di spesa che hanno mostrato maggiore criticità verranno sottoposti ad una attenta azione di monitoraggio e di controllo: il contenimento della spesa sanitaria sarà assicurato da un ulteriore rafforzamento della responsabilizzazione delle Regioni nell'attuazione delle politiche di risparmio previste nel Patto di Stabilità Interno, ulteriori risparmi di spesa deriveranno dall'adozione di misure a carattere amministrativo, dalla previsione di un miglior utilizzo delle disponibilità di Tesoreria nonché dall'attuazione di una articolata politica del debito.

Dal lato delle entrate l'adozione di un ampio piano a favore della ripresa dell'economia comporterà un impatto positivo sull'evoluzione del gettito tributario con un incremento dell'IVA in conseguenza dei maggiori investimenti in beni strumentali. Maggiori proventi potranno essere conseguiti da una forte accelerazione delle procedure di attuazione del programma di dismissioni immobiliari. Nel loro complesso, gli interventi sul lato della spesa mireranno ad una piena valorizzazione del patrimonio dello Stato.

Il Governo si propone in virtù di tali azioni di ricondurre per quanto possibile l'indebitamento netto nel 2001 tendenzialmente verso lo 0,8 per cento del PIL e di conseguire un avanzo primario pari al 5,4 per cento.

Negli anni successivi l'azione di contenimento della spesa corrente verrà rafforzata, consentendo di finanziare un ulteriore progressiva riduzione della pressione fiscale.

Tali andamenti, unitamente ai minori oneri della spesa per interessi per effetto della riduzione dello stock del debito pubblico, consentiranno di proseguire lungo il sentiero del risanamento finanziario fino a conseguire il pareggio di bilancio nel 2003, in linea con gli impegni assunti nel Programma di Stabilità dello scorso dicembre.

Quadro programmatico di finanza pubblica formulato sulla base degli impegni europei e sviluppato nel periodo: 2001-2005

(valori in percentuale del PIL)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Avanzo primario	5,4	5,5	5,9	5,8	5,6	5,4
Indebitamento netto	0,8	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0

IV.3 Analisi di sensitività: l'effetto di un diverso quadro internazionale sull'andamento dell'economia italiana.

L'andamento dell'economia internazionale presenta forti margini di incertezza. La possibilità che la ripresa dell'economia USA non si verifichi nei tempi previsti, che l'economia giapponese precipiti in una prolungata recessione, che la crisi finanziaria di alcuni paesi emergenti abbia conseguenze sistemiche, o che il mercato del petrolio subisca nuove forti oscillazioni vale a sottolineare i fattori di rischio legati al quadro internazionale. L'economia italiana e quella europea non sono al riparo da tali rischi. Il quadro internazionale che sottende sia gli andamenti tendenziali che quelli programmatici dell'economia italiana riflette in larga misura le previsioni dei maggiori organismi internazionali (Fondo Monetario Internazionale, OCSE, Commissione Europea). Non si può nondimeno escludere che le variabili più rilevanti di tale quadro - la crescita del commercio mondiale, il prezzo del petrolio, il tasso di cambio dell'euro e i tassi d'interesse – possano assumere un profilo diverso.

Si pone quindi l'esigenza di valutare l'impatto di una diversa evoluzione delle variabili esogene internazionali sull'economia italiana. Si ottiene in tale modo una valutazione della sensitività dell'economia italiana, in particolare degli andamenti della crescita, dell'occupazione, dell'inflazione e della finanza pubblica a variazioni del contesto economico internazionale. In quanto segue, si assume un quadro invariato di politica economica. Obiettivo del Governo è di ricondurre le variabili di finanza pubblica al

quadro programmatico nel caso in cui si verifichi un deterioramento del quadro internazionale, ma di utilizzare eventuali miglioramenti di tale quadro per accelerare sia il processo di risanamento della finanza pubblica sia la riduzione del carico fiscale su imprese e famiglie.

Si presentano di seguito due diversi scenari internazionali con caratteristiche radicalmente diverse rispetto allo scenario centrale. Gli scenari ipotizzati sono estremi. Si consente in tal modo di esaminare gli effetti di eventi a bassa probabilità ma con effetti potenzialmente significativi.

Nel primo scenario si assume un rallentamento pronunciato della crescita del commercio mondiale, un marcato aumento dei prezzi petroliferi, una perdita di valore della moneta europea e un aumento dei tassi d'interesse. Tale combinazione di eventi vale a riflettere l'ipotesi di gravi turbolenze sui mercati petroliferi che, oltre a produrre un forte rallentamento dell'economia mondiale ed un aumento delle pressioni inflazionistiche, indurrebbero presumibilmente uno spostamento massiccio di capitali finanziari verso gli Stati Uniti con il conseguente rafforzamento del dollaro.

Principali

Variabili internazionali

(scenario sfavorevole)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Commercio mondiale	13,1	7,0	7,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Prezzi internazionali (in lire)							
Manufatti	8,7	0,5	0,5	1,2	1,4	1,5	1,5
Prezzo del petrolio (dollari a barile)	28,0	26,8	30,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Tassi di cambio (livelli)							
Lira-dollaro	2105	2150	2278	2420	2420	2420	2420
Dollaro-euro	0,920	0,900	0,850	0,800	0,800	0,800	0,800
Tassi di interesse							
Breve Termine (fonte OCSE)	4.4%	4.5%	4.7%	5.0%	5.3%	5.7%	5.7%
Lungo Termine (fonte OCSE)	5.6%	5.3%	6.0%	6.2%	6.4%	6.6%	6.6%

In tale scenario, il tasso di crescita dell'economia italiana si riduce, in confronto allo scenario programmatico, fino ad un massimo di 0.5 decimi di punto. La componente della domanda maggiormente colpita è l'export, il tasso di inflazione aumenta fino ad un

massimo di 0.6 decimi di punto rispetto alla inflazione del quadro programmatico. L'impatto sul saldo di bilancio pubblico non è particolarmente pronunciato nella misura in cui la domanda interna, fonte di maggiori entrate per il bilancio pubblico, si contrae relativamente meno delle esportazioni.

Il secondo scenario incorpora ipotesi ottimistiche sia riguardo all'andamento dell'economia internazionale sia riguardo al prezzo del greggio. Si assume che l'andamento favorevole di quest'ultimo alimenti una crescita non inflazionistica consentendo riduzioni dei tassi nominali a livello internazionale. Il tasso di cambio dell'euro resta invariato rispetto allo scenario del quadro programmatico.

Principali Variabili internazionali (scenario favorevole)	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Commercio mondiale	13,1	7,0	9,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Prezzi internazionali (in lire)							
Manufatti	8,7	0,5	-1,7	-0,8	0,7	1,5	1,5
Prezzo del petrolio (dollari a barile)	28,0	26,8	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Tassi di cambio (livelli)							
Lira-dollaro	2105	2151	2028	1966	1936	1936	1936
Dollaro-euro	0,920	0,900	0,955	0,985	1,000	1,000	1,000
Tassi di interesse							
Breve Termine (fonte OCSE)	4.4%	4.5%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Lungo Termine (fonte OCSE)	5.6%	5.3%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%	5.1%

Lo scenario favorevole presenta, in maniera speculare allo scenario precedente, maggiore crescita e minore inflazione rispetto al quadro programmatico. Una eccezione a tale simmetria di risultati è dato dalla finanza pubblica, dove si registra a fine periodo un miglioramento proporzionalmente maggiore rispetto allo scostamento negativo rilevato nello scenario pessimistico.

In sintesi, un andamento sfavorevole dell'economia internazionale eserciterebbe effetti limitati sul quadro macroeconomico e di finanza pubblica dell'economia italiana richiedendo interventi di dimensione tutto sommato contenuta. Un andamento più favorevole dell'economia internazionale consentirebbe invece di accelerare significativamente il processo di riduzione del debito e della pressione tributaria.

CAPITOLO V

LA SESSIONE DI BILANCIO

1. È intenzione del Governo fornire prima dell'avvio della sessione di bilancio per il 2002, in apposita Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria, una precisazione circa i dati di finanza pubblica, a seguito del completamento dell'azione di loro verifica attualmente in corso, e sulla base della quale è stato redatto il presente documento, e della miglior stima relativa all'evoluzione delle entrate per la parte finale del corrente anno.
Nella stessa sede saranno apportate le indispensabili correzioni ai dati relativi al livello complessivo delle entrate e delle spese. Questa necessaria correzione consentirà anche di precisare le modalità tecniche utilizzabili per far fronte agli oneri recati dai provvedimenti che verranno collegati alla legge finanziaria e alla copertura del disegno di legge finanziaria stesso.

2. In questo quadro si inseriscono:
(i) la costruzione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge finanziaria;
(ii) la predisposizione dei disegni di legge collegati alla finanziaria medesima.
2.1. Quanto al disegno di legge di bilancio, questo, in adempimento alla circolare a suo tempo emanata, verrà costruito secondo l'approccio del cosiddetto "zero base budgeting". Questo metodo comporta la necessità:
(i) di non procedere a variazioni meramente incrementali rispetto all'esercizio precedente;
(ii) ma piuttosto di ripensare dalle fondamenta l'opportunità degli interventi pubblici nei diversi settori, la loro intensità e il relativo onere finanziario.
2.2. La legge di bilancio ha carattere formale. Perciò il relativo disegno di legge ha la possibilità di incidere esclusivamente sulla parte non determinata per legge della spesa (il cosiddetto fattore discrezionale). Esso pertanto dovrà porsi l'obiettivo di collegare strettamente il *quantum* di ciascuna spesa con il massimo livello di efficacia e di efficienza della spesa stessa. Lo scopo dovrà essere quello di arrivare alla maggiore riduzione possibile degli sprechi, facendo ricorso allo strumento dell'azione amministrativa. Il fattore legislativo non può essere modificato in sede di bilancio. Tuttavia, verrà condotta un'azione di rigoroso controllo della corrispondenza tra stanziamenti e spese legislativamente determinate.

3. È inoltre intenzione del Governo operare perché siano resi il più possibile convergenti gli stanziamenti di competenza e quelli di cassa.
3.1. Negli scorsi anni si è realizzato un patologico scollamento dei due valori; si tratta del sintomo di un fenomeno da correggere. Una prassi distorsiva ha consentito, in alcuni casi, di svuotare nei fatti le decisioni parlamentari relative ai flussi di finanza pubblica. È intenzione del Governo ritornare a dare valore alle scelte pubbliche operate dalle assemblee democratiche.

4. Un'ultima osservazione in merito alla struttura del bilancio riguarda la necessità di migliorarne la leggibilità, di ampliarne il contenuto e di fare del bilancio un efficace strumento di governo dei flussi.
4.1. Ciò comporta l'inderogabile conseguenza di operare una revisione della legge di contabilità, nella parte che ha modificato la struttura del bilancio, nel senso di:
(i) privilegiare l'evidenziazione della ripartizione per funzioni della spesa;
(ii) ampliare la latitudine del documento, al fine di superare gli angusti limiti dell'attuale bilancio, che include esclusivamente l'Amministrazione statale in senso stretto.

5. Quanto al disegno di legge finanziaria, occorrerà tener conto della negativa esperienza della legge finanziaria per il 2001. In questa occasione la vicenda preelettorale ha indotto ad operare una forzatura - che si è negativamente tradotta in un'incontrollata espansione dello spettro normativo, e del conseguente onere finanziario - della facoltà di ampliare il contenuto proprio della finanziaria stessa, concessa dalla recente modifica della legge di contabilità.
5.1. Il Governo ritiene sia stato un errore consentire che la legge finanziaria potesse tornare ad avere un contenuto ampio e indeterminato. Non a caso gli episodi negativi del passato avevano portato alla modifica della struttura della finanziaria, con la legge n. 362 del 1988. Il ritorno alla "finanziaria omnibus", come era sostanzialmente delineato nella legge n. 468 del 1978, ha immancabilmente riprodotto i medesimi guasti, cui si è aggiunta un'eccessiva latitudine di discrezionalità per Governo e Parlamento. Ciò ha provocato un incontenibile debordo, produttivo di pericolosi effetti finanziari, rispetto ai limiti contenutistici definiti nella novella del 1999.
5.2. Per questi motivi, non potendosi, ovviamente, arrivare ad una modifica della legge di contabilità prima della prossima sessione di bilancio, è intenzione del Governo autolimitare il contenuto della

finanziaria a ciò che costituisce il suo contenuto proprio e indispensabile, in sostanza:

(i) il valore dei saldi;

(ii) l'eventuale regolazione delle aliquote fiscali;

(iii) le tabelle,

lasciando ai provvedimenti collegati la definizione, non esclusivamente ordinamentale, delle altre materie oggetto di intervento pubblico.

5.3. In questo quadro, sarà particolarmente accurata l'azione del Governo di definizione della quantificazione degli stanziamenti recati nelle Tabelle, con particolare riferimento a quella concernente le leggi di spesa permanente la cui quantificazione è affidata alla finanziaria (tabella C).

5.4. Questo metodo comporterà le conseguenze:

(i) di disporre il disegno di legge finanziaria ridotto all'osso, il che ne agevolerà un sollecito e approfondito esame parlamentare;

(ii) di poter trattare i provvedimenti collegati nella più consapevole sede delle commissioni di merito, senza creare un ingolfamento dei lavori delle commissioni bilancio dei due rami del Parlamento;

(iii) di comporre il mosaico della manovra in tempi compatibili con la necessità di ottenere effetti finanziari e ordinamentali a decorrere dal 1° gennaio 2002.

6. I provvedimenti collegati costituiranno, pertanto, la vera struttura portante delle politiche del Governo nei vari settori: mediante essi si provvederà a trasformare in norme di legge il programma del Governo. Per mezzo dei collegati sarà inoltre possibile conseguire gli obiettivi, in termini di saldi finanziari e di effetti sul sistema economico, che il Governo si propone.

6.1. Il Governo si riserva di indicare, caso per caso, quando i singoli provvedimenti collegati si pongano come presupposti logici e contabili rispetto all'approvazione del disegno di legge finanziaria.

6.2. In adempimento all'obbligo di legge di indicare, nella presente sede, l'elenco dei provvedimenti collegati, si precisa che il Governo considera collegati i provvedimenti generali di riforma nei seguenti settori: fisco; devoluzione di poteri dallo Stato alle Regioni in materia di sanità, istruzione, sicurezza; previdenza, soprattutto costruendo il "secondo pilastro" della previdenza integrativa; istruzione e ricerca; infrastrutture e trasporti; pubblica amministrazione e sua informatizzazione; gestione del patrimonio pubblico; sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse; liberalizzazione dei mercati e dei servizi pubblici; tutela dell'ambiente.

6.3. Ciò corrisponde alla necessità di adeguare il concetto stesso di provvedimento collegato alla mutata realtà e, soprattutto, all'indispensabile

esigenza di tener conto, nella definizione di qualunque tipo di misura, del quadro d'insieme. In sostanza, è solo dalla revisione dell'azione complessiva di ogni specifico comparto che può derivare la razionalizzazione della spesa nei vari microsettori che lo compongono: organizzazione e razionalizzazione devono procedere di pari passo affinché si possano conseguire risultati coerenti con le politiche impostate.

7. Il programma qui delineato è vasto. La sua realizzazione, tuttavia, costituisce presupposto indispensabile per consentire un più elevato livello di sviluppo per il Paese e un miglioramento delle condizioni di vita di tutti i cittadini, soprattutto di quelli che si trovano in uno stato di maggiore debolezza.