CAPITOLO III

GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL 2004 E IL MEDIO PERIODO

III – GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL 2004 E IL MEDIO PERIODO

III.1 L'espansione del ciclo vitale e l'equilibrio tra risorse e spesa sociale

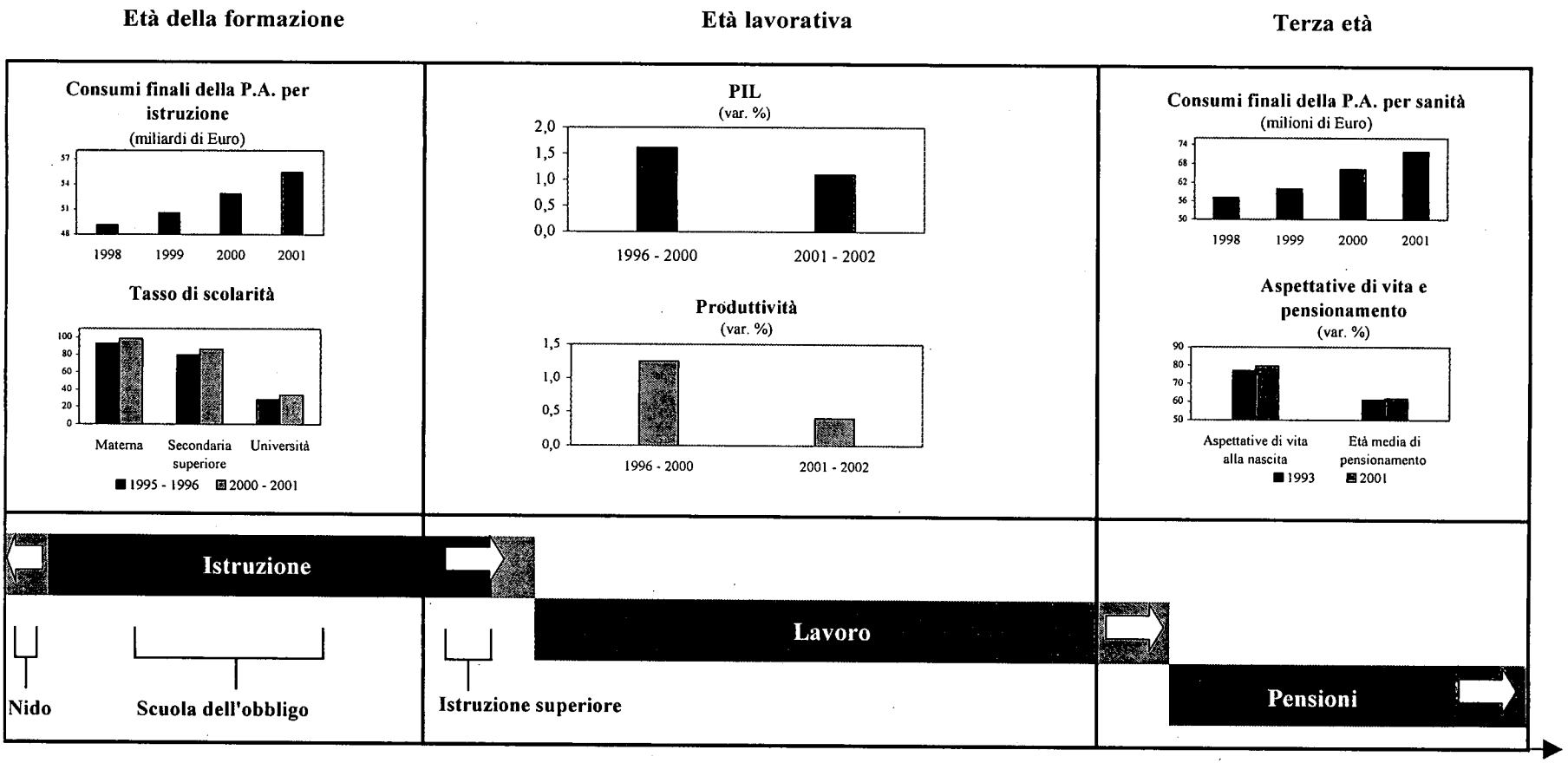
Negli ultimi decenni sono notevolmente aumentate le aspettative di vita degli italiani e la domanda di servizi. Anche le necessità di istruzione e di socializzazione sono cresciute, richiedendo il potenziamento dei programmi didattici e dei servizi di assistenza alle famiglie. Questi cambiamenti non hanno ancora trovato piena corrispondenza in alcuni fondamentali istituti economici, quali il sistema pensionistico e assistenziale, il mercato del lavoro e il sistema scolastico, creando crescenti squilibri nelle finanze pubbliche e frenando lo sviluppo dell'economia. In assenza di interventi strutturali che assicurino un migliore equilibrio tra le risorse disponibili e quelle necessarie per il soddisfacimento di adeguati servizi sociali e in presenza di tendenze demografiche negative – secondo le previsioni ISTAT - tali problemi sarebbero destinati ad aggravarsi nei prossimi anni.

Crescono i bisogni di socializzazione e di istruzione

L'integrazione dei bambini nella società avviene in un'età sempre più precoce, così come aumentano le esigenze di istruzione e di formazione professionale. Un moderno sistema scolastico richiede programmi didattici più ricchi ed approfonditi.

Queste esigenze sono state recepite dalla recente riforma della scuola proposta dal governo che, tra i suoi obiettivi, ha anche quello di garantire la possibilità di raggiungere livelli di istruzione più elevati e incrementare la partecipazione ad iniziative di "*life-long learning*". Si intende adeguare il sistema educativo nazionale alle necessità di un'economia sempre più basata sulla conoscenza, così come indicato dalla "Dichiarazione di Lisbona" del 2000 e più recentemente del documento sottoscritto il 19 giungo scorso dai sindacati e Confindustria "Accordo per lo sviluppo, l'occupazione e la competitività del sistema economico nazionale".

Figura III.1 - Il ciclo vitale



La riforma della scuola, nelle sue linee di fondo, prevede, infatti, l'aumento degli anni di formazione universitaria con l'introduzione del biennio di specializzazione, riducendo, parallelamente, l'età minima richiesta per poter frequentare la scuola materna. Nel soddisfare la maggiore richiesta di servizi educativi per l'infanzia, si intende anche facilitare l'accesso delle donne al mercato del lavoro, considerando che il tasso di partecipazione femminile italiano è uno dei più bassi in Europa e che il suo incremento costituisce un obiettivo prioritario delle politiche del lavoro e delle pari opportunità. Le carenze attuali si riscontrano prevalentemente nella fase della prima infanzia. Infatti, mentre i servizi per i bambini dai tre ai cinque anni coprono la quasi totalità della domanda, quelli relativi alla prima infanzia, sia pubblici che privati, risultano insufficienti in quanto disponibili soltanto per un quinto della popolazione interessata. Questi limiti costituiscono un notevole onere a carico delle famiglie e scoraggiano la partecipazione femminile al lavoro. Il Libro Bianco sul *Welfare*, presentato dal Governo lo scorso febbraio, contiene numerose proposte a sostegno della natalità e, più in generale, della famiglia.

La terza età richiede crescenti risorse finanziarie

Nello spazio di due generazioni, la durata media della vita si è allungata di dieci anni. I progressi della medicina fanno prevedere un ulteriore consistente prolungamento della vita per le prossime generazioni. L'allungamento delle aspettative di vita comporta non solo maggiori erogazioni per le pensioni, ma anche la necessità di destinare una quantità crescente di risorse ai servizi sanitari e assistenziali alla terza età. Il livello della spesa sociale in Italia è tra i più alti in Europa; il 63 per cento è destinato agli anziani, rispetto al 44 per cento della Francia e al 42 per cento della Germania. Negli ultimi cinque anni, le cure sanitarie per le persone con oltre 65 anni sono cresciute di circa il 30 per cento e quelle per servizi di assistenza sono più che raddoppiate.

La riduzione del tasso di crescita dell'economia e della produttività, verificatasi nell'ultimo decennio rende più difficile reperire le risorse necessarie a finanziare servizi sociali sempre più qualificati e onerosi.

La necessità delle riforme

Al fine di assicurare un giusto equilibrio delle finanze pubbliche ed evitare che la pressione fiscale soffochi l'economia ed imponga un eccessivo onere alle generazioni

future, è necessario perseguire con vigore il cammino delle riforme nei settori dell'istruzione, del lavoro e delle pensioni.

La riforma dell'istruzione ed i provvedimenti a favore della ricerca e dell'innovazione riflettono la strategia adottata dal Consiglio Europeo di Lisbona per creare entro il 2010 "la più competitiva e dinamica economia del mondo basata sulla conoscenza".

Le riforme del mercato del lavoro attuate negli ultimi anni hanno introdotto maggiore flessibilità, producendo risultati molto positivi sull'occupazione e sul tasso di partecipazione, particolarmente su quello femminile.

Le misure già adottate e quelle in via di definizione per il sistema pensionistico hanno lo scopo di assicurarne l'equilibrio finanziario nel lungo periodo, adeguando le erogazioni ai contributi, integrando la previdenza pubblica con altre forme di risparmio ed allungando, su base volontaria, la permanenza al lavoro.

Nell'ambito di questo insieme di misure, le istituzioni sociali e dell'economia vengono adeguate agli attuali profili demografici e del ciclo di vita, rispondendo alle nuove esigenze.

III.2 Il rilancio del sistema delle piccole imprese

Negli ultimi decenni lo sviluppo dell'economia italiana è stato favorito in maniera determinante da un sistema produttivo basato su un elevato numero di piccole imprese. Il 45 per cento delle imprese italiane è composto da meno di 9 addetti, il 57 per cento da meno di 20. La dimensione media risulta pari a 3,6 addetti, uno dei valori più bassi in Europa.

Le micro imprese producono circa il 30 per cento del fatturato ed il 32 per cento del valore aggiunto complessivo, impiegando oltre il 20 per cento dei lavoratori dipendenti e il 60 per cento dei lavoratori autonomi e dedicandosi, prevalentemente, alla produzione di beni tradizionali. Questa specializzazione caratterizza anche le imprese di nuova costituzione. Nel 2001, solo il 2 per cento di queste ultime operavano nel settore dell'informatica.

Il sistema delle piccole imprese rappresenta tuttora una risorsa preziosa per lo sviluppo dell'economia italiana. Tuttavia i vantaggi comparati, che ne avevano nel passato decretato il successo, sembrano attenuarsi progressivamente. Le difficoltà derivano, più che dalla ridotta dimensione dell'impresa, da una specializzazione concentrata in settori tradizionali, sempre più esposti alla concorrenza di paesi emergenti che, oltre a vantare costi di produzione molto più bassi, sono meno vincolati da fattori ambientali, sociali e normativi.

III.2.1 L'innovazione tecnologica

La sfida che il sistema delle piccole imprese italiane deve affrontare è quella di spostare la propria attività verso comparti a più alta tecnologia di prodotto e di processo, adottando moderne tecnologie produttive e gestionali. Ciò comporta l'acquisizione di *know-how* specializzati ed una profonda trasformazione manageriale. Si tratta di un passaggio estremamente delicato, considerando che molte aziende italiane hanno una conduzione prettamente familiare. D'altra parte, le ridotte dimensioni dell'impresa non rappresentano un limite invalicabile per effettuare il "salto tecnologico". Mentre la ricerca di base richiede, effettivamente, grandi risorse, comporta tempi lunghi ed elevati rischi commerciali che soltanto grandi aziende possono permettersi, molte innovazioni tecnologiche possono essere reperite attraverso accordi di licenza, *joint-venture* o semplice imitazione.

A tale scopo, opportuni meccanismi di trasferimento dell'innovazione alle imprese permetteranno di sfruttare e riprodurre modelli di imprenditoria nei settori avanzati già sperimentati con successo all'estero. Anche le potenzialità rappresentate dalla comunità degli Italiani all'estero potrebbero essere valorizzate per facilitare il trasferimento di know-how tecnologico.

Oltre a riposizionarsi verso settori e processi ad alta tecnologia, le aziende italiane devono accrescere la loro competitività attraverso la modernizzazione delle attività produttive e gestionali. Anche sotto questo aspetto vi sono molti ritardi da colmare. Il grado di informatizzazione delle aziende italiane è notevolmente più basso che in altri paesi europei; per esempio, nel 2001 solo il 66 per cento delle imprese italiane aveva un accesso alla rete informatica, rispetto all'83 per cento delle aziende tedesche.

E' necessario non solo incrementare il grado di conoscenza tecnologica, ma promuoverne la diffusione tra le aziende, agevolando anche la collaborazione con gli istituti di ricerca per assicurare una maggiore diffusione del progresso tecnologico; l'incremento degli investimenti dall'estero faciliterà questo processo.

Questi obiettivi strategici sono in linea con gli orientamenti del documento "Accordo per lo sviluppo, l'occupazione e la competitività del sistema economico nazionale", secondo il quale si dovrebbe definire una politica di medio-lungo periodo della Ricerca e Innovazione che, attraverso un giusto equilibrio tra ricerca fondamentale e ricerca applicata, assicuri al nostro paese un'autonoma capacità di innovazione derivante dalle nuove conoscenze scientifiche.

III.2.2 Il potenziamento delle infrastrutture

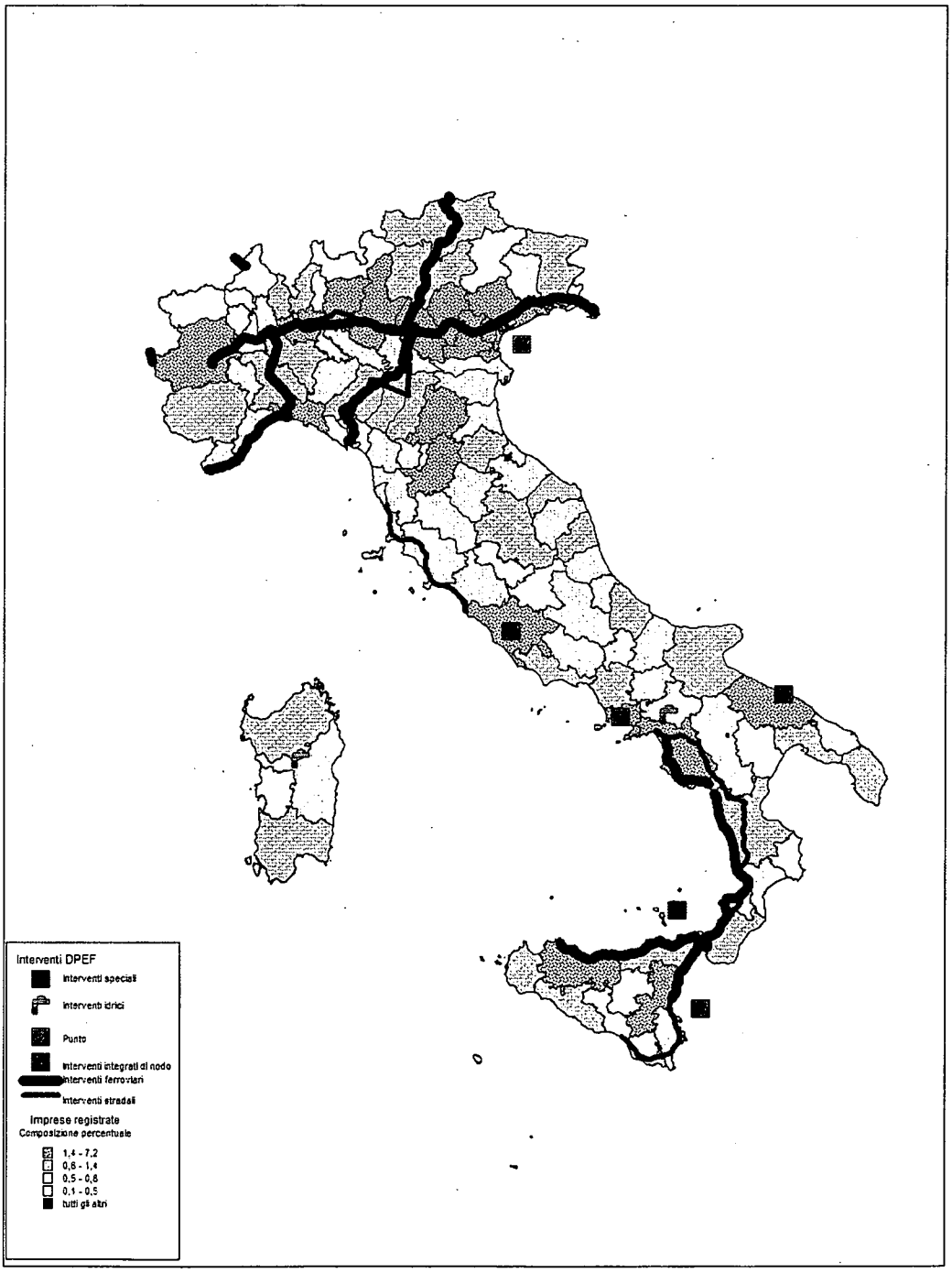
La competitività di un'impresa dipende non solo dalla sua efficienza interna ma anche, e in misura crescente, da quella del contesto in cui opera. Uno dei vincoli principali allo sviluppo delle imprese italiane è la carenza di infrastrutture, come evidenziato dal sopra citato documento sottoscritto dai sindacati e Confindustria.

L'Italia accusa un notevole ritardo rispetto agli altri paesi europei in materia di trasporti e sistema logistici; un ritardo che, in parte, è frutto del ridimensionamento delle spese pubbliche per infrastrutture avvenuto nella seconda metà degli anni novanta. Nel quinquennio 1996-2000 le spese pubbliche in conto capitale rappresentavano il 2,3 per cento del PIL, rispetto al 2,7 per cento del quinquennio precedente. L'inversione di tendenza è avvenuta soltanto nel 2001, quando tale rapporto è salito al 2,5 per cento, in linea con la media europea. In Italia, sono disponibili 88 chilometri di autostrada per veicolo circolante e 67 chilometri di ferrovia per abitante, rispetto ai 120 chilometri di autostrade per veicolo circolante della Francia e ai 130 chilometri di ferrovie per abitante. Anche per quanto riguarda la logistica, si rilevano gravi inefficienze, rispetto ai nostri principali *partner* europei.

La carenza dei trasporti costituisce un freno all'espansione delle regioni più industrializzate e un impedimento allo sviluppo di quelle meno avanzate, in particolare nel Mezzogiorno. Inoltre, l'inadeguatezza delle infrastrutture spinge le imprese italiane alla de-localizzazione all'estero.

Il Governo riconoscendo l'importanza strategica di questo aspetto per il rilancio dell'economia italiana ed europea, affianca al proprio piano per gli investimenti nelle Grandi Opere una proposta per lo sviluppo delle reti europee (si veda cap III.5).

Figura III.2 - Infrastrutture e concentrazione territoriale delle imprese



III.3 Il quadro macroeconomico programmatico 2004-2007

Tenuto conto dei problemi strutturali e degli stringenti vincoli di bilancio che condizionano fortemente la crescita dell'economia italiana, il quadro programmatico ivi descritto è improntato alla cautela.

L'obiettivo del Governo è quello di innalzare il potenziale di sviluppo, attraverso le riforme strutturali e il sostegno agli investimenti, in un contesto di equilibrio finanziario.

Gli effetti delle riforme si esplicheranno gradualmente nei prossimi anni; nel breve periodo il risanamento dei conti pubblici prevarrà sull'azione di stimolo all'economia.

Per attenuare l'impatto della manovra finanziaria, la strategia del Governo prevede una sostituzione progressiva dei provvedimenti a carattere straordinario varati nel 2003 con misure a carattere permanente. Pertanto, nello scenario programmatico, la crescita del PIL prevista per il biennio 2004-05 sarà solo lievemente superiore a quella delineata nel quadro tendenziale. Il divario aumenterà progressivamente negli anni successivi, raggiungendo lo 0,5 per cento nel 2007, quando il tasso di sviluppo toccherà il 2,6 per cento (contro il 2,1 per cento del tendenziale).

Gli interventi programmati dal Governo sono volti a incrementare il tasso di occupazione, la dotazione infrastrutturale, il livello di produttività totale dei fattori, elevando la competitività e, quindi, la crescita potenziale del paese.

Grazie a queste misure, rispetto ad una crescita tendenziale dell'1,8 per cento, il PIL programmatico è atteso crescere al tasso del 2 per cento nel 2004, con una accelerazione progressiva nell'arco del triennio successivo.

In questo quadro, la crescita viene sostenuta dalla domanda nazionale, al cui interno ci si attende un fondamentale contributo dagli investimenti, che beneficeranno delle politiche varate dal Governo. Il settore estero, per tutto il periodo, non è previsto dare un apporto sostanziale alla crescita del PIL.

I consumi delle famiglie sono previsti aumentare dell'1,8 per cento nel 2004 (rispetto ad una crescita tendenziale dell'1,9 per cento). Negli anni seguenti, la spesa tenderebbe ad allinearsi a quella prevista nello scenario tendenziale.

I maggiori benefici della rigorosa politica fiscale andranno al comparto degli investimenti, il cui tasso di crescita dovrebbe accelerare al 4,2 per cento nel 2004, circa

due punti percentuali in più rispetto al tendenziale, e raggiungere il 5,2 per cento nel 2007. Le spese in conto capitale sarebbero stimolate dal basso livello dei tassi di interesse, oltre che dall'avvio delle opere infrastrutturali e dall'accelerazione degli investimenti pubblici nel Mezzogiorno.

Particolare dinamismo caratterizzerebbe il comparto degli investimenti in beni strumentali, il cui tasso di crescita è previsto attestarsi al 4,7 per cento nel 2004, per sfiorare il 6 per cento alla fine del periodo di previsione. Al contempo, quello delle costruzioni raggiungerebbe un valore vicino al 4 per cento.

Nel medio periodo, l'aumentato grado di competitività dell'economia italiana consentirà una maggiore crescita delle esportazioni rispetto al quadro tendenziale.

Il *deficit* corrente della bilancia dei pagamenti (pari allo 0,5 per cento del PIL nel 2004) andrà progressivamente annullandosi nel corso del periodo di previsione.

Dal lato dell'offerta, il valore aggiunto è previsto crescere del 2 per cento nel 2004, attestandosi su valori di poco superiori al 2,5 per cento nel triennio successivo. Il settore dell'industria darà un forte impulso alla crescita, registrando tassi dell'ordine del 3 per cento nella media del periodo. In particolare, il settore delle costruzioni beneficerà dell'avvio delle opere di infrastruttura. All'interno del settore dei servizi, lo sviluppo sarà trainato quasi esclusivamente dal settore privato, mentre quello pubblico risentirà della gestione più rigorosa della spesa corrente della P.A.

L'occupazione aumenterebbe dello 0,8 per cento nel 2004, riflettendo gli effetti, da un lato, della riforma del mercato del lavoro volta a incrementarne efficienza e flessibilità, dall'altro, delle politiche di contenimento dell'occupazione nel pubblico impiego; nel periodo 2005-2007 la crescita media si attesterebbe al di sopra dell'1 per cento. Il tasso di disoccupazione si ridurrebbe progressivamente attestandosi, nel 2007, al 7,5 per cento; nello stesso anno, il tasso di occupazione si collocherebbe intorno al 60 per cento, prossimo al *target* fissato per l'Italia (61,3 per cento entro il 2010).

Tavola III.1 Quadro Programmatico: indicatori macroeconomici di medio termine

(variazioni percentuali)

	2004	2005	2006	2007
Pil reale	2,0	2,3	2,5	2,6
deflatore consumi	2,0	1,7	1,6	1,6
deflatore PIL	1,9	1,9	1,8	1,6
Pil nominale	3,9	4,3	4,3	4,3
inflazione programmata	1,7	1,5	1,4	1,4
costo lavoro	2,5	2,4	2,3	2,2
produttività (mis.su PIL)	1,1	1,3	1,3	1,3
CLUP (misurato su PIL)	1,3	1,1	1,0	0,9
occupazione (ULA)	0,8	1,1	1,2	1,2
Tasso di disoccupazione	8,5	8,2	7,9	7,5
Tasso di occupazione (15-64 anni)	56,9	57,8	58,8	59,5
deflatore importazioni	1,0	1,5	1,5	1,5
commercio internazionale	8,5	8,0	7,7	7,7
prezzo del petrolio (1)	25,0	25,0	25,0	25,0
saldo corrente bil. pag.	-0,5	-0,3	-0,1	0,1
esportazioni nette *	-0,2	-0,1	0,0	0,0
scorte *	0,1	0,0	0,0	0,0
domanda nazionale *	2,1	2,4	2,5	2,6

(*) contributi alla crescita

(1)serie OCSE – valori cif

Nonostante la crescita del PIL risulti superiore a quella indicata nel quadro tendenziale, le pressioni inflazionistiche dovrebbero attenuarsi durante tutto il periodo della previsione per effetto dell'accresciuta produttività, con conseguenze positive sul potere d'acquisto dei lavoratori.

In un contesto di moderazione dei prezzi internazionali, quale quella descritto nel capitolo internazionale, i tassi programmati di inflazione risultano pari all'1,7 per cento nel 2004, 1,5 per cento nel 2005, 1,4 per cento nel biennio 2006-2007.

III.3.1 Il quadro programmatico territoriale

L'azione del Governo a favore del Mezzogiorno mira ad accrescere la produttività e la competitività dell'area, dando piena e forte attuazione al Quadro Comunitario di Sostegno, agli Accordi di Programma Quadro e alle decisioni assunte in sede di Legge Finanziaria 2003 e nel CIPE del 9 maggio 2003 (cfr. par. IV.2). Accelerazione della spesa in conto capitale per infrastrutture materiali e immateriali; rafforzamento istituzionale; miglioramento della qualità dei progetti e dei servizi: sono questi i tre strumenti con cui il Governo intende concorrere alla crescita della produttività e della competitività e conseguire, nella seconda metà del decennio, il duplice obiettivo di:

- una crescita del Mezzogiorno stabilmente al di sopra di quella media europea da metà decennio;
- un aumento del suo tasso di attività verso il 60 per cento a fine decennio.

Nel periodo 2004-2007, il contributo diretto alla crescita del PIL proveniente da investimenti pubblici e privati sarebbe elevato, e pari a circa 1,8 per cento medio annuo. Gli effetti economici del programma di investimento pubblico dipendono dal successo dell'operazione di *capacity building* nelle amministrazioni pubbliche, soprattutto regionali. I risultati positivi raggiunti al riguardo in molte Regioni del Mezzogiorno confortano circa la conseguibilità degli obiettivi; ma il ritardo di alcune Regioni, i tempi necessari per la realizzazione dei progetti con maggiore qualità e impatto sulla produttività e le difficoltà di riorientare a favore del Sud una quota adeguata di spesa ordinaria, assieme al permanere di un ciclo depresso, suggeriscono di contenere il profilo con cui gli obiettivi programmatici vengono raggiunti.

Il tasso di crescita del Mezzogiorno potrebbe arrivare al 3 per cento nel 2005, per crescere poi gradualmente verso il 4 per cento nella seconda metà del decennio, quando l'effetto sulla produttività del miglioramento in atto nelle istituzioni pubbliche e nella qualità delle infrastrutture e dei servizi potrà essere pieno. Nella media dei prossimi quattro anni la crescita sarebbe di circa 1 punto percentuale superiore a quella del resto del Paese, con un contributo medio annuo alla crescita nazionale pari a 0,8 punti percentuali. Rispetto alla media europea, la crescita del Mezzogiorno presenterebbe un eccesso positivo a partire dal 2005.

Dal punto di vista della quantità di risorse finanziarie pubbliche, tre sono le condizioni di questo scenario (cfr. par IV.2): alimentazione di nuove risorse nazionali

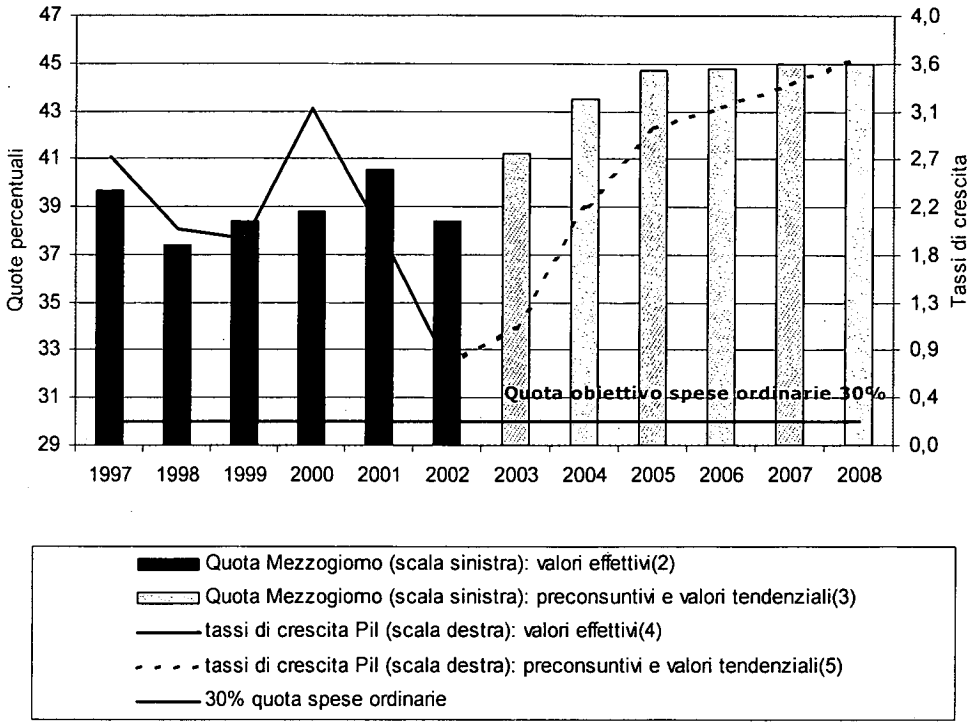
aggiuntive nei Fondi per le aree sottoutilizzate adeguato, in termini di PIL, ai valori degli anni scorsi e flusso di nuove risorse di cofinanziamento nazionale coerente con il profilo programmatico di spesa dei fondi comunitari; pieno utilizzo di tali risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie; destinazione al Mezzogiorno, in termini sia di competenza che di cassa, del 30 per cento di tutte le risorse ordinarie per spese in conto capitale, sostenute sia dalla pubblica amministrazione e dagli enti esterni appartenenti alla componente allargata del settore pubblico, sia dai soggetti attuatori dei progetti di infrastrutturazione del Paese. È quest'ultimo, sulla base dei risultati recenti, l'obiettivo quantitativo più delicato, a cui volgere il massimo di azione. I nuovi e circostanziati impegni annuali assunti dal Ministero delle Infrastrutture a partire dal 2004 nell'attuazione del Programma infrastrutture strategiche costituiscono un segno concreto di questo cambio di passo.

Tali requisiti finanziari sono riassunti in un quadro programmatico finanziario unico. La quota di spesa in conto capitale (ordinaria e aggiuntiva) destinata al Mezzogiorno dalla Pubblica Amministrazione (cfr. Figura III.3), dopo il previsto[1] assestamento, in parte "contabile", del 2002 dovuto alla frenata degli incentivi (per motivi ciclici e di indispensabile aggiustamento normativo, cfr. Riquadro "Il credito d'imposta, investimenti e occupazione" del cap. IV) e all'anticipo di investimenti pubblici nell'anno precedente (connesso alla chiusura del ciclo comunitario 1994-99), tornerebbe a crescere già nel 2003, grazie all'accelerazione della spesa dei fondi aggiuntivi, comunitari e nazionali. L'obiettivo del 45 per cento verrebbe raggiunto negli anni finali del periodo.

[1] Cfr. DPEF 2003-2006 e V Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo.

Figura III.3 Mezzogiorno: quota programmatica della spesa in conto capitale[1] della Pubblica Amministrazione e crescita del PIL

(valori percentuali)



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS)
1 Flussi di erogazione.
2 Stime su valori Banca dati conti pubblici territoriali e indicatore anticipatore..
3 Valori resi coerenti con la serie storica
4 Per il 1997-2002: consuntivo Istat Conti regionali.
5 2003-2008: valori programmatici DPEF 2004-2007.

Ai requisiti quantitativi dello scenario programmatico si affiancano, con pari se non maggiore importanza, quelli qualitativi. Assunzione, secondo gli indirizzi già stabiliti, di provvedimenti in merito alla piena attuazione e, ove necessario, alla riprogrammazione degli interventi del Quadro Comunitario di Sostegno e degli Accordi di Programma Quadro; accelerazione della modernizzazione e degli incrementi di efficienza nelle Amministrazioni regionali -oggi responsabili di gran parte degli interventi- soprattutto in quelle meno reattive all'azione in corso, anche attraverso il più intenso ricorso a meccanismi premiali e sanzionatori legati all'utilizzo di risorse aggiuntive; interventi per una maggiore efficienza ed efficacia degli incentivi secondo gli indirizzi specificati nel cap. IV.5: sono questi i principali impegni programmatici di questo documento a cui è legato il conseguimento degli obiettivi di crescita e occupazione.

III.4 Il quadro programmatico di finanza pubblica

Il quadro programmatico di finanza pubblica per gli anni 2004-2007, è stato costruito partendo da un anno base fortemente condizionato dal peggioramento della congiuntura economica che si è riflesso in uno scostamento dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, rispetto all'obiettivo fissato per il 2003 di 0,8 decimi di punto, già rilevato nell'Aggiornamento della Relazione Previsionale e Programmatica.

Gli obiettivi finanziari per il quadriennio vengono ricollocati tenendo conto delle nuove ipotesi di crescita economica e dei vincoli di stabilità. La previsione sconta, inoltre, gli effetti delle riforme del mercato del lavoro, del fisco e della previdenza.

La strategia del Governo si basa sulla volontà di sostituire progressivamente i provvedimenti a carattere straordinario con misure strutturali. Un terzo della manovra finanziaria prevista per il 2004 dovrà essere assicurato da misure a carattere permanente; la proporzione aumenta a due terzi l'anno successivo fino alla completa sostituzione delle misure *una tantum* nel 2006.

Nel quadriennio 2004-2007 l'indebitamento netto si riduce progressivamente fino a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2007. In particolare per l'anno 2004, l'obiettivo dell'indebitamento è fissato all'1,8 per cento del PIL, con un miglioramento rispetto al tendenziale di circa l'1,3 per cento.

La manovra finanziaria per il 2004, quantificata in un importo complessivo di circa 16 miliardi di euro, comprenderà misure strutturali per circa 5,5 miliardi di euro e misure one-off per circa 10 miliardi di euro.

Le misure strutturali si concentreranno: dal lato delle entrate, su interventi di contrasto all'evasione e al sommerso; dal lato delle spese, su interventi di riduzione di regimi speciali di favore, sull'applicazione del patto di stabilità interno in coerenza con le prescrizioni europee, sulla razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, sulla entrata a regime del Piano Europeo di Azione per la crescita. Le misure *one-off* per il 2004-2005 si concentreranno sul settore immobiliare e del *real estate.*

Per gli anni successivi l'indebitamento viene fissato secondo un profilo decrescente fino a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2007.

L'avanzo primario è previsto crescere progressivamente dal 2004 fino a raggiungere livelli in linea con gli obiettivi di risanamento finanziario.

L'indebitamento netto corretto per gli effetti del ciclo mostra una tendenza progressivamente discendente pari a uno 0,5 per cento all'anno, passando dall'1,8 per cento nel 2003 all'1,3 per cento nel 2004, allo 0,8 per cento nel 2005 e raggiungendo il "*close to balance*" (0,3 per cento) nel 2006.

Tavola III.2 - Quadro programmatico: conto delle amministrazioni pubbliche
(importi in miliardi di euro)

	2003	2004	2005	2006	2007
Avanzo primario	3,0	3,1	3,8	4,6	5,2
Interessi	5,3	4,9	5,0	5,0	5,1
Indebitamento netto	-2,3	-1,8	-1,2	-0,5	0,1
Indebitamento netto strutturale	*-1,8*	*-1,3*	*-0,8*	*-0,3*	*0,1*
Debito/PIL	105,6	104,2	101,7	99,4	97,1
PIL	1.303.662	1.354.072	1.411.802	1.472.815	1.535.562

La dinamica del rapporto debito pubblico/PIL mostra una regolare discesa in virtù degli interventi programmatici, sia strutturali che una tantum, anche se il passo di riduzione del rapporto risulta rallentato rispetto al profilo riportato nel Documento di Programmazione presentato nel 2002.

Le ragioni di tale dinamica sono ravvisabili, principalmente, nell'andamento della crescita economica, non solo ritardata nel tempo, ma anche quantitativamente rivista al ribasso, alla luce delle difficoltà macro-economiche che caratterizzano lo scenario mondiale.

Infatti, già per il 2003 si stima un PIL nominale inferiore di oltre l'1,6 per cento rispetto al valore programmatico del DPEF 2003-2006. La riduzione del denominatore non comporta ripercussioni negative sul numeratore (come sarebbe stato lecito aspettarsi nella misura di un altro 0,5 per cento) solo perché queste sono state più che ammortizzate dalle misure adottate nell'anno in corso, fra cui spiccano le sanatorie fiscali. Ciò nonostante, a fine 2003 il rapporto debito /PIL difficilmente potrà scendere al di sotto del 105,6 per cento, contro il 104,5 per cento stimato un anno fa.

Nel 2004, si prevede un PIL nominale inferiore, rispetto alla stima del luglio 2002, di oltre 35.500 milioni di euro; tale riduzione non solo si ripercuote direttamente sul denominatore del rapporto, ma determina altresì un peggioramento sul numeratore per minori entrate tributarie, valutabile in oltre 10.000 milioni di euro: la somma di questi due effetti porta, nel solo 2004, ad un peggioramento del rapporto in termini di PIL di 3,6 punti percentuali. Se si somma il peggioramento di livello di fine 2003 (+1,1 per cento di PIL) a questo 3,6 per cento si arriva ad un maggior livello del debito pari al 4,7 per cento (comunque inferiore al potenziale che si sarebbe registrato in assenza delle sopracitate misure del 2003). Tutto ciò spiega la distanza delle nuove stime programmatiche rispetto al profilo di discesa indicato lo scorso anno che prevedeva un rapporto debito/PIL sotto la soglia del 100 per cento già nel 2004.

La dinamica esposta, cumulandosi negli anni successivi, consentirà al rapporto di collocarsi al di sotto del 100 per cento nel 2006.

Il profilo di discesa del debito sarà assicurato da un lato dall'adozione di misure correttive, permanenti o temporanee, aventi effetto sul fabbisogno e sul debito (e, in taluni casi, quali la vendita di immobili, anche sull'indebitamento netto), ma anche da una ripresa delle privatizzazioni, accompagnata ad un vasto programma di valorizzazione e messa a frutto degli attivi, anche attraverso la loro cessione a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione. Tale programma sarà attuato nel pieno rispetto delle regole contabili previste dallo schema del SEC 95, in modo che le autorità comunitarie, Eurostat in primo luogo, concordino con la classificazione adottata, tanto per la corretta attribuzione ai settori istituzionali dei diversi soggetti coinvolti nel processo quanto per la contabilizzazione delle singole operazioni.

BILANCIO PROGRAMMATICO DELLO STATO 2004-2006
(Al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA)
(in miliardi di euro)

	Consuntivo 2002	LB 2003	Assestato 2003 aggiornato	2004	2005	2006	Tassi di variazione medi
Entrate Tributarie	331,5	342,3	334,7	337,0	344,5	352,6	1,5
In % sul PIL	*26,3*	*26,3*	*25,7*	*24,9*	*24,4*	*23,9*	
Altre Entrate	40,9	30,1	28,5	23,0	25,0	27,0	5,9
In % sul PIL	*3,3*	*2,3*	*2,2*	*1,7*	*1,8*	*1,8*	
ENTRATE FINALI	372,4	372,4	363,2	360,0	369,5	379,6	1,8
In % sul PIL	*29,6*	*28,6*	*27,9*	*26,6*	*26,2*	*25,8*	
Spese correnti netto interessi	281,3	288,9	290,5	306,3	307,0	308,0	0,2
In % sul PIL	*22,4*	*22,2*	*22,3*	*22,6*	*21,7*	*20,9*	
Interessi	76,6	78,6	76,2	78,1	80,0	82,0	1,7
In % sul PIL	*6,1*	*6,0*	*5,8*	*5,8*	*5,7*	*5,6*	
Spese in conto capitale	49,8	52,6	52,3	45,2	46,5	48,0	2,0
In % sul PIL	*4,0*	*4,0*	*4,0*	*3,3*	*3,3*	*3,4*	
SPESE FINALI	407,7	420,2	419,0	429,6	433,5	438,0	0,6
In % sul PIL	*32,4*	32,2	32,1	31,7	30,7	29,7	
RISPARMIO PUBBLICO	11,3	-1,4	-9,8	-30,7	-18,5	-11,4	
In % sul PIL	*0,9*	*-0,1*	*-0,7*	*-2,3*	*-1,3*	*-0,8*	
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-35,4	-47,8	-55,7	-69,7	-64,0	-58,4	
In % sul PIL	*-2,8*	*-3,7*	*-4,3*	*-5,1*	*-4,5*	*-4,0*	
AVANZO PRIMARIO	41,2	30,9	20,5	8,5	16,0	23,6	
In % sul PIL	*3,3*	*2,4*	*1,6*	*0,6*	*1,1*	*1,6*	
SALDO DI BILANCIO ESCLUSE LE PARTITE FINANZIARIE	-29,0	-42,5	-50,4	-63,5	-56,1	-50,0	
In % sul PIL	*-2,3*	*-3,3*	*-3,9*	*-4,7*	*-4,0*	*-3,4*	
PIL ai prezzi di mercato	1.258,4	1.303,7	1.303,7	1.354,1	1.411,8	1.472,8	

III.5 Gli obiettivi del semestre italiano di presidenza dell'Unione Europea

III.5.1 Le azioni per la crescita europea

La "Strategia di Lisbona" definisce il programma che l'Unione deve realizzare per conseguire l'obiettivo strategico di rendere l'economia europea più moderna, flessibile e integrata, aperta alla ricerca e alle nuove tecnologie, capace di offrire ai cittadini europei migliori opportunità di lavoro. Costruendo sui risultati conseguiti dalle precedenti Presidenze e sulle iniziative dei Consigli europei di primavera, la Presidenza italiana intende concentrarsi su alcuni aspetti particolari.

L'economia europea è cresciuta negli ultimi tre anni ad un ritmo marcatamente inferiore al suo potenziale, occorre pertanto aprire una nuova fase nella politica economica europea che ponga un forte accento sulla crescita e che ripristini la fiducia delle imprese e degli investitori. Riprendendo gli obiettivi iniziali del Piano Delors, è necessario e possibile intervenire lanciando un'"Azione Europea per la Crescita", che definisca, a livello europeo, una nuova scala di priorità degli investimenti pubblici nei settori delle infrastrutture materiali e, in prospettiva, anche immateriali (capitale umano, ricerca e tecnologia), ponendo l'enfasi sugli investimenti - trans-nazionali e nazionali - finanziabili sul mercato. Occorre inoltre promuovere formule innovative di finanziamento senza gravare sulle finanze pubbliche nazionali o comunitarie, sviluppando uno strumento finanziario europeo, che si basi sulla capacità di indebitamento e sul "*know-how*" della Banca Europea per gli Investimenti. Andrà in particolare aumentata la capacità di leva sul mercato, attraverso strumenti come: la fornitura di garanzie per progetti PPP, la partecipazione in fondi di investimento infrastrutturali e di "*project financing*", nonché le operazioni di finanza strutturata.

Il potenziamento infrastrutturale dell'Europa ampliata attraverso un concreto rilancio dei progetti sulle Grandi Reti Transeuropee è quanto mai urgente per tener conto dell'allargamento e favorire l'integrazione tra vecchi e nuovi Stati membri, ma anche per eliminare gli ostacoli e le strozzature che provocano effetti distorsivi al funzionamento del mercato interno. In tale ambito, occorre intensificare gli sforzi e dare la massima priorità alle iniziative - previste dal Libro bianco sulla politica comune dei trasporti all'orizzonte del 2010 - per lo sviluppo di una rete europea di trasporti integrata ed efficiente in termini di qualità e sostenibilità, promovendo l'intermodalità e

formule innovative di finanziamento destinate a valorizzare tutte le possibili sinergie tra risorse pubbliche e private, comunitarie e nazionali mobilitabili per nuovi investimenti infrastrutturali. Analogamente la Presidenza italiana intende dare impulso allo sviluppo delle reti dell'energia e dei trasporti, attraverso l'apertura al mercato e il completamento dei collegamenti mancanti, in modo da aumentare l'efficienza e ridurre i costi per le imprese e i cittadini. La compatibilità ambientale e la sicurezza di tutti i modi di trasporto diverranno sempre più elementi fondamentali della politica delle infrastrutture. Consapevole del contributo alla competitività ed all'efficienza dell'economia dato da mercati delle comunicazioni elettroniche sempre più competitivi e convergenti e da servizi digitali sempre più diffusi, la Presidenza italiana si adopererà per lo sviluppo delle reti di comunicazione e per far avanzare il processo di crescita di nuove tecnologie e servizi, che dovrà procedere in parallelo con il rafforzamento degli aspetti di sicurezza delle reti ed un'efficace protezione dei dati personali.

AZIONE EUROPEA PER LA CRESCITA

Le reti transeuropee TEN svolgono un ruolo cruciale nel sostegno alla crescita e all'innalzamento del suo potenziale di lungo periodo. L'attuale tasso di investimento in TEN è insufficiente per realizzare il programma di priorità stabilito negli anni passati. I lavori del gruppo Van Miert hanno mostrato come, con investimenti annui pari a 25 miliardi di euro, ci vogliono circa 20 anni per realizzare un sistema moderno di interconnessioni nel settore dei trasporti e dell'energia. E' necessario, quindi, accelerare il volume di investimenti e portarlo sui livelli inizialmente fissati dal Piano Delors. Questo implica un aumento di investimenti in infrastrutture dell'ordine di 0,5-1 punto percentuale del PIL.

Larga parte dei ritardi nella realizzazione delle reti può essere imputata alla carenza di risorse finanziarie. La particolare natura di questi investimenti richiede, infatti, una forte partecipazione pubblica e i bilanci nazionali e quello comunitario offrono spazi di manovra limitati.

Altri fattori contribuiscono a spiegare le ragioni dei ritardi, tra questi: la mancanza di un ordine comune di priorità (soprattutto per i progetti transfrontalieri), le complessità tecniche e amministrative dei progetti. Il Gruppo di lavoro Van Miert ha esaminato queste difficoltà; sulla base di queste la Commissione dovrà presentare proposte concrete per il loro superamento. Questo lavoro dovrà essere anche esteso sui progetti relativi a infrastrutture immateriali nei settori della ricerca e sviluppo, della formazione, dell'alta tecnologia.

La BEI è stata uno dei principali finanziatori delle TEN (100 miliardi di euro di prestiti approvati di cui 75 miliardi già firmati). Il suo ruolo deve essere ulteriormente sviluppato in modo da meglio soddisfare il fabbisogno finanziario. Quattro strumenti principali – alcuni nuovi, altri già esistenti – potrebbero essere utilizzati perché la BEI possa offrire un forte e flessibile contributo.

Questi strumenti sono:

Prestiti senior: la BEI potrebbe aumentare il finanziamento corrente di TEN, dando priorità ai progetti che consentono di superare le principali strozzature del sistema di trasporto, attraverso titoli a scadenza molto lunga (che potrebbe essere estesa fino a 35 anni in alcuni casi) e con periodi di grazia. Le implicazioni di queste operazioni per il prossimo aumento di capitale della BEI andranno considerate.

Garanzie: la BEI potrebbe fornire garanzie per il finanziamento di progetti privati e di partenrship pubblico privato (PPP), compresi progetti a lungo termine, che hanno un merito di credito. Perché queste garanzie BEI siano pienamente efficaci bisognerà affrontare tempestivamente la questione della loro ponderazione per il rischio assegnandogli valore 0.

Strumenti di capitale di rischio e assimilati (Equity and quasi equity/mezzanine contributions): la BEI potrebbe considerare di investire in fondi di investimento in infrastrutture per fornire strumenti di capitale di rischio e assimilati per progetti PPP e progetti di finanziamento in modo da aumentare il livello delle risorse finanziarie disponibili per finanziare gli investimenti del settore privato in progetti infrastrutturali prioritari. I fondi sosterrebbero il capitale di SPV e project companies e fornirebbero finanziamenti per lo start up e studi di fattibilità. Questo schema permetterebbe alle SPV di raccogliere fondi addizionali e così di svolgere un ruolo moltiplicatore.

Lo sportello per la finanza strutturata (SFF): strumento già esistente che permette di finanziare progetti a più elevato rischio, potrebbe essere attivato per coprire, più che nel passato, prestiti o altri strumenti per progetti prioritari. I finanziamenti attraverso l'SFF interesserebbero soprattutto le operazioni che hanno un particolare valore aggiunto e un effetto catalizzatore all'interno di una data struttura finanziaria in modo da accelerare la realizzazione del progetto.

Cartolarizzazione: una SPV sponsorizzata e organizzata dalla BEI in coordinamento con gli stati membri o autorità di trasporto nazionale potrebbe comprare portafogli di prestiti dalle istituzioni finanziarie internazionali, cartolarizzarle e emettere titoli AAA sul mercato. Questa operazione libererebbe risorse nuove liberando capitale delle istituzioni finanziarie di origine.

La presidenza italiana intende proporre al Consiglio Ecofin di affidare mandato alla Commissione e alla BEI di presentare una proposta che, tenendo conto dei lavori del gruppo Van Miert, individui i progetti prioritari TEN da finanziare e un meccanismo finanziario fondato sugli strumenti illustrati sopra. La proposta dovrà essere valutata alla fine del semestre dal Consiglio europeo.

Sono stati compiuti notevoli progressi in materia di occupazione, ma il raggiungimento dell'obiettivo fissato a Lisbona, cioè un tasso di occupazione del 70 per cento entro il 2010, richiederà profonde riforme strutturali, volte alla piena occupazione e ad una maggiore produttività e qualità del lavoro. I mercati del lavoro dell'Unione devono diventare più flessibili (anche attraverso una maggiore diffusione di programmi di istruzione e di formazione permanente), così da estendere le possibilità di occupazione e consentire tempestivi adattamenti alle mutevoli condizioni economiche.

La creazione di nuovi e migliori posti di lavoro richiede l'utilizzo integrato di tutti gli strumenti - comunitari e nazionali - previsti dalla Strategia europea per l'occupazione. In tale quadro la *Task force* per l'occupazione guidata da Wim Kok darà certamente un contributo decisivo. Dal canto loro gli Stati membri devono intraprendere riforme sostanziali dei sistemi fiscali e previdenziali, accrescere gli incentivi all'occupazione e alla partecipazione al mercato del lavoro riducendo le differenze tra uomini e donne su tale mercato.

La diffusione di una nuova consapevolezza in tema di dimensione sociale deve poi superare schemi obsoleti a vantaggio di una partecipazione di soggetti pubblici e privati alla edificazione di una società equa ed efficiente. In tale contesto, il perseguimento della solidarietà e della coesione sociale ed intergenerazionale deve accompagnarsi ad una valorizzazione della responsabilità sociale delle imprese, al contributo della famiglia nel quadro della lotta all'esclusione sociale e ad altre misure quali l'emersione dell'economia "sommersa" e la promozione della dimensione regionale nell'ambito delle strategie in favore della occupazione.

Occorre inoltre rispondere – a livello europeo - alla sfida posta dall'invecchiamento della popolazione realizzando riforme dei regimi previdenziali e pensionistici volte a renderli finanziariamente sostenibili e mantenendo un elevato livello di protezione sociale. La Presidenza italiana - d'intesa con la successiva Presidenza irlandese e nella prospettiva del Consiglio europeo della primavera 2004 - darà il suo contributo.

Lo sviluppo della competitività resta la chiave di volta per il conseguimento degli obiettivi di crescita e creazione di impieghi enunciati a Lisbona. La Presidenza italiana è consapevole della crescente interdipendenza tra i vari fattori economici e giuridico-istituzionali nonché dell'esigenza di utilizzare – sia a livello dell'Unione che degli Stati membri- strumenti in grado di garantire l'organizzazione di un mercato realmente aperto e competitivo basato sulla conoscenza, lo sviluppo industriale e la sempre più estesa diffusione e diversificazione del settore dei servizi. A tal fine risulterà cruciale il sostegno alle piccole e medie imprese (attraverso l'attuazione in modo innovativo della Carta Europea delle Piccole Imprese ed un aumento degli investimenti in ricerca ed innovazione ad esse destinati) che costituiscono l'asse portante dell'economia europea ed il principale motore per la creazione di posti di lavoro.

La ricerca e le tecnologie di punta sono un elemento fondamentale per il conseguimento degli obiettivi di crescita. Occorre quindi creare le condizioni appropriate per la R&S in modo che l'UE possa avanzare concretamente verso il traguardo del 3 per cento del PIL per gli investimenti nella ricerca. Deve essere promosso un ambiente favorevole allo sviluppo dell'imprenditorialità, specie tra i giovani. La Presidenza italiana attribuirà grande priorità alla valorizzazione del capitale umano nel quadro di un'"Europa del sapere e della conoscenza" e svilupperà azioni in materia di *e-Government* e per la mobilità di studenti e ricercatori, nonché di sostegno nei confronti dei centri di ricerca europei.

Un mercato interno dinamico e pienamente funzionante è essenziale per la produttività e la crescita, ancor più in un'Unione allargata. Occorre aprire e integrare effettivamente i mercati europei anche nel settore dei servizi migliorando il contesto regolamentare e assicurando un'adeguata tutela del consumatore ed il mantenimento di servizi pubblici universali. La riforma degli strumenti della concorrenza – i controlli antitrust delle fusioni e dei cartelli – deve essere completata e i mercati che presentano asimmetrie o alterazioni devono essere ricondotti all'equilibrio.

Il tema della sostenibilità ambientale costituisce ormai una risorsa economica ed un potente fattore di impulso all'innovazione, al risparmio energetico, al recupero per fini turistici e culturali di aree e territori sotto utilizzati. Gli obiettivi di sostenibilità fungeranno da catalizzatori per l'innovazione e la modernizzazione in settori chiave quali l'energia e i trasporti e promuoveranno nuovi investimenti in tecnologie pulite per consentire un'utilizzazione più efficace delle risorse. In questo quadro, la Presidenza italiana ha orientato il suo programma nella direzione dell'integrazione della dimensione ambientale nelle strategie dello sviluppo e della crescita economica della "Grande Europa".

L'attuazione del "Piano d'Azione per i Servizi Finanziari", appare urgente in modo da garantire che l'integrazione del mercato europeo si sviluppi in un contesto di stabilità e nell'ambito di un livello di regolamentazione adeguato a garantire la migliore tutela degli investitori, tenendo presenti le scadenze previste dal "Piano" e l'imminente conclusione della legislatura comunitaria.

La crescita economica della zona euro costituirà ovviamente una priorità della Presidenza italiana. In tale quadro resta centrale, così come ribadito dal Consiglio Europeo, il rispetto delle regole del gioco e l'impegno verso finanze pubbliche sane e

sostenibili in tutti gli Stati membri, anche per fronteggiare - in aderenza al Patto di Stabilità e crescita - le fluttuazioni del ciclo economico. Non va trascurato il fatto che la credibilità internazionale dell'Euro resta legata alla capacità di sviluppo dell'economia europea che deve completare rapidamente i processi di modernizzazione, liberalizzazione ed efficienza dei pubblici servizi. Proseguirà lo sforzo di coordinamento delle politiche fiscali sia in materia di imposizione diretta e indiretta sia in tema di collaborazione tra le amministrazioni finanziarie degli Stati membri.

La politica agricola comune rimane fondamentale nella costruzione comunitaria, dato che l'agricoltura è un settore strategico e con profonde e delicate incidenze sugli assetti socio-economici degli Stati europei. Si tratta di continuare il processo di riforma che mira a rendere il sostegno all'agricoltura finanziariamente sostenibile per il contribuente comunitario e compatibile con l'esigenza di una maggiore apertura del mercato nel quadro dei negoziati multilaterali. Si tratta di correggere ulteriormente le disfunzioni produttivistiche dei sistemi di sostegno finora attuati promuovendo l'orientamento alla qualità e alle produzioni biologiche e tipiche - come richiesto dai consumatori – e conferendo il giusto rilievo alle finalità ambientali. La Presidenza italiana intende operare, anche attraverso le organizzazioni di mercato, per una politica comune sempre più vicina alle esigenze dei consumatori (donde l'assoluta centralità della sicurezza alimentare) che chiedono prodotti sicuri e di qualità.

Anche le politiche di coesione devono restare un pilastro fondamentale della costruzione comunitaria, come espressione della solidarietà che lega i membri dell'Unione. Il terzo Rapporto della Commissione, atteso per fine anno, fornirà gli elementi concreti sui quali impostare la riforma della coesione e delineare la programmazione 2007-2013 relativa all'Unione ampliata. La Presidenza italiana, sulla scorta del Memorandum presentato nel dicembre 2002, intende mantenere alto il dibattito sulla centralità delle azioni strutturali, quali strumenti per accrescere la competitività delle regioni e per raggiungere l'obiettivo di maggiore sviluppo e di benessere generalizzato per tutte le aree dell'Unione. In questo quadro particolare attenzione dovrà essere data alla concentrazione degli interventi, alla semplificazione delle procedure, alla sussidiarietà e all'integrazione delle diverse azioni e delle diverse politiche in modo da aumentarne l'efficacia.

RIFORMA DELLA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA E IMPATTO DELL'ALLARGAMENTO SULLE AREE AMMISSIBILI ALL'OBIETTIVO 1 NEL 2007-2013

La politica di coesione comunitaria è la seconda voce del bilancio dell'Unione europea, con 212 miliardi di euro nel periodo 2000-06, dopo la politica agricola (circa 298 miliardi di euro). Nell'ambito della politica di coesione comunitaria, l'Italia riceve complessivamente 30 miliardi di euro, di cui 22 destinati alle sei Regioni del Sud attualmente ammissibili al cosiddetto obiettivo 1 (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia). Dal 2004 saranno negoziate tra gli Stati Membri dell'UE le nuove regole della politica di coesione per la fase 2007-13. Tale riforma è necessaria per conseguire una forte semplificazione delle procedure, maggiore sussidiarietà e massima efficacia degli interventi. Sulla base delle stime più aggiornate e ove fosse applicato, in una Unione a 25 Paesi, l'attuale criterio di ammissibilità per le regioni obiettivo 1 (PIL pro capite regionale in parità dei poteri d'acquisto inferiore al 75 per cento della media comunitaria), circa il 90 per cento dell'attuale popolazione italiana obiettivo 1 continuerebbe a beneficiare di tale sostegno nel periodo 2007–2013, rispetto a meno del 50 per cento della Spagna e a quote inferiori per Grecia, Germania e Regno Unito. Ovviamente i risultati delle simulazioni sono esposti a due rischi: a) quelli impliciti in ogni stima di dati futuri in un quadro di profonda incertezza sulla crescita dell'UE e sullo sviluppo delle aree più arretrate; b) quelli legati alla forte volatilità nelle misure del PIL pro-capite, specie se corrette per i poteri di acquisto. L'Italia, con anticipo rispetto agli altri paesi europei, ha costruito una forte posizione negoziale. Il Secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione comunitaria 2007-13 – approvato da Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali e parti economiche e sociali - è stato trasmesso alla Commissione europea nel dicembre 2002 (cfr. Quinto Rapporto DPS, gennaio 2003). La riflessione che ha condotto all'elaborazione del Secondo Memorandum ha sempre tenuto presente il fatto che l'Italia è oggi – e lo sarà sempre più in futuro - un contribuente netto al bilancio comunitario. Opportune garanzie sulla qualità, sulla concentrazione degli interventi comunitari, e sulla loro semplificazione, risultano pertanto decisive per poter concordare la dimensione finanziaria della politica di coesione nella fase 2007-13. In questo quadro, obiettivo dell'Italia, oltre ad assicurare alle proprie regioni sia i mezzi finanziari che le regole comunitarie su cui è basata la nuova politica (cfr. cap. IV.3), è promuovere la competitività dei territori dell'Unione attraverso investimenti in infrastrutture, materiali e immateriali. Aiuti di Stato a finalità regionale potranno svolgere una funzione complementare e limitata nel tempo, evitando che essi siano impiegati dai diversi paesi per politiche aggressive a somma negativa. Ulteriori obiettivi sono: accrescere la quota delle risorse comunitarie destinate alle aree arretrate dei vecchi e nuovi Stati Membri; rafforzare la responsabilità delle Regioni nella scelta delle priorità; sviluppare le reti regionali e riequilibrare l'azione comunitaria a favore dell'area mediterranea e dei Balcani. L'Italia ospiterà, nel quadro delle attività della presidenza dell'UE, una riunione informale dei ministri responsabili della politica di coesione, che si svolgerà a Roma il 3 ottobre prossimo ed esaminerà con particolare attenzione il rapporto tra politica di coesione e competitività europea.

III.5.2 Integrazione commerciale e nuove vie dello sviluppo

L'allargamento dell'Unione Europea intensificherà le relazioni commerciali dell'Italia con i paesi in via di adesione, già notevolmente cresciute nel corso degli ultimi anni, in particolare per le regioni adriatiche del centro nord e la Lombardia (cfr. par.I.3).

GRADO DI INTEGRAZIONE COMMERCIALE DELLE REGIONI ITALIANE CON I PAESI DELL'EUROPA CENTRALE E ORIENTALE CANDIDATI ALL'ALLARGAMENTO

Le relazioni commerciali tra l'Italia e i paesi dell'Europa centro-orientale candidati all'allargamento[2] *sono diventate più intense negli ultimi anni. Esse riguardano, per le esportazioni italiane verso questi Paesi, il 6,7 per cento del totale nazionale nel 2002 (5,2 per cento nel 2000); per le nostre importazioni dagli stessi Paesi, sempre nel 2002, il 5,3 per cento del totale nazionale (4,2 per cento nel 2000). Le merci sono scambiate principalmente con la Romania (1,4 per cento delle esportazioni nazionali e 1,5 per cento delle importazioni nazionali), con la Polonia (1,6 per cento delle esportazioni e 0,9 per cento delle importazioni), con l'Ungheria (1 e 0,7 per cento); con la Repubblica Ceca, con la Slovacchia, con la Bulgaria e con la Slovenia la quota è in media dello 0,5 per cento. Gli scambi con Estonia, Lettonia e Lituania sono pressoché nulli.*

L'intensificarsi degli scambi con i paesi candidati si è tradotto in un crescente avanzo commerciale a favore dell'Italia, pari a 4,2 miliardi di euro nel 2002, più che doppio rispetto a quello registrato a metà degli anni novanta, per contro il saldo commerciale nei confronti della UE diventa negativo a partire dal 2000.

Per misurare eventuali effetti di sostituzione cui le merci italiane sono esposte in seguito alla competitività crescente esercitata dai Paesi candidati sul mercato europeo, si deve tener conto dell'andamento della quota delle importazioni della UE dall'Italia e dai Paesi in via d'adesione. L'attenzione deve essere rivolta specialmente a quei settori tradizionali di specializzazione del nostro Paese, a contenuto tecnologico modesto e a elevata intensità di lavoro.

[2] I Paesi in questione sono: Estonia, Lituania, Lettonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia Ungheria, Romania e Bulgaria. Questi ultimi due paesi non entreranno nell'Unione a partire dal 2004.

Tavola 1 - Interscambio commerciale dell'Italia

		2002 *(Meuro)*	Quota 2002	*Variazioni medie* 1995-2002	2000-2002
				valori percentuali	
Paesi in via di adesione[1]	Esportazioni	17.746	6,7	11,9	14,8
	Importazioni	13.507	5,3	12,5	11,0
	Saldi commerciali	4.239			
Paesi area Euro	Esportazioni	141.039	53,2	3,2	0,0
	Importazioni	146.127	56,9	4,8	-0,1
	Saldi commerciali	-5.088			
Mondo	Esportazioni	265.298	100,0	4,4	1,0
	Importazioni	256.857	100,0	5,8	-0,3
	Saldi commerciali	8.441			

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

I settori tradizionali dell'interscambio con l'Europa dell'Est, sono quelli dell'industria manifatturiera, che nel 2002 rappresentano circa il 97 per cento delle nostre esportazioni verso l'Unione Europea. In questi settori si registra da parte dell'Italia una perdita di quote di mercato, che in parte vengono assorbite dai Paesi candidati: nel 2000, per il settore dell'abbigliamento l'Italia esportava in Europa il 7,8 per cento, contro l'11,8 per cento del 1995, mentre la quota delle importazioni dai Paesi in via d'adesione aumenta al 10,1 per cento dall'8,5 per cento.

D'altro canto l'area centro-orientale dell'Europa rappresenta, anche storicamente, un importante mercato di sbocco non solo per l'Italia ma anche per gli altri Paesi della UE, fra tutti Germania e Francia. E' un'area quindi nella quale si svolgerà una difficile competizione, nella quale attualmente prevalgono quei Paesi, come la Germania, che per vicinanza geografica e livello tecnologico dei prodotti esportati, beneficiano delle maggiori opportunità, avvalendosi anche di una delocalizzazione produttiva effettuata in misura significativa dalle sue imprese in quell'area, al fine di sfruttare il vantaggio dei minori costi di produzione.

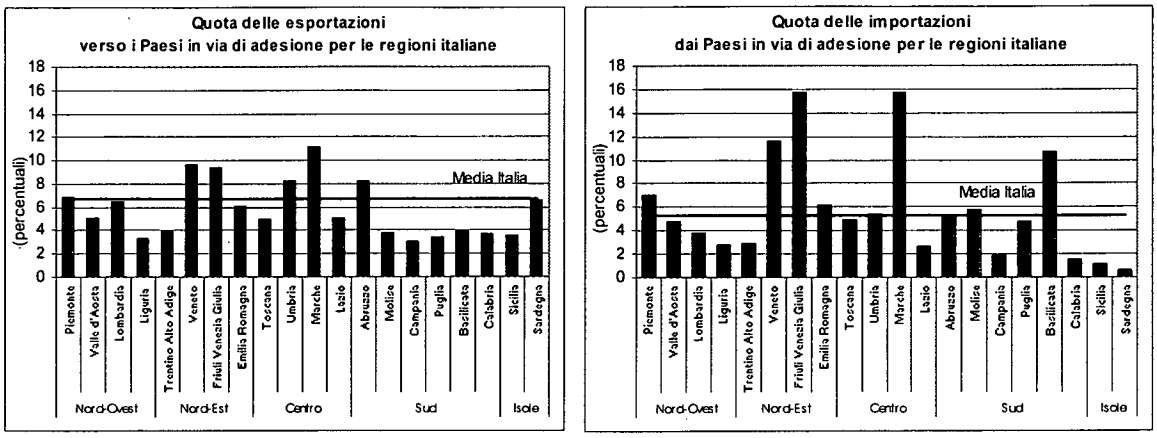
Il nostro Paese, che pure negli anni novanta ha avviato un analogo processo di delocalizzazione in alcuni paesi dell'area centro-orientale, deve tuttavia rafforzare, segnatamente nella fascia delle piccole e medie imprese (PMI), l'efficienza e la capacità innovativa del sistema produttivo, rafforzamento che può essere assicurato da consistenti investimenti pubblici nella ricerca e nei servizi di rete.

Poiché le PMI sono concentrate regionalmente, una quota rilevante dello scambio italiano verso i paesi in via d'adesione è detenuta dalle regioni adriatiche del Centro-Nord, assieme alla Lombardia. La concentrazione in tali regioni mostra il ruolo fondamentale svolto dalla cooperazione interregionale, sia a livello comunitario che bilaterale, centrata sulle regioni e sulle organizzazioni locali di natura sia pubblica sia privata.

Dal lato delle esportazioni, nel 2002 gli scambi commerciali più considerevoli con i Paesi candidati all'allargamento sono intrattenuti dalla Lombardia, che assorbe circa il 27,1 per cento delle esportazioni nazionali verso tali paesi, seguita da Veneto (20,9 per cento), Piemonte (11,3 per cento) ed Emilia Romagna (10,8 per cento). Tuttavia, il totale degli scambi dipende dalla dimensione della regione oltre che dalla

sua specializzazione geografica. Le regioni specializzate, indipendentemente dalla loro dimensione, sono individuate da una elevata quota di scambi con i Paesi candidati rispetto al totale regionale.

Figura 1 – Interscambio commerciale delle regioni italiane con i paesi PECO nel 2002



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.
Nota: Le quote sono calcolate rispetto agli scambi commerciali verso e dal mondo.

Una situazione analoga si presenta per le importazioni dai Paesi dell'Europa Centro Orientale. Le regioni che attraggono maggiormente i prodotti provenienti da tali Paesi sono Lombardia e Veneto, ambedue più del 25 per cento delle importazioni nazionali da Est, seguite da Piemonte ed Emilia Romagna. Le regioni che invece presentano quote di importazioni dai Paesi dell'Europa Centro Orientale sul totale regionale superiori alla media nazionale e sono quindi specializzate nelle importazioni: Friuli Venezia Giulia (16,7 per cento delle proprie importazioni provengono dai Paesi dell'Est), seguita da Marche, Veneto e Basilicata, mentre in coda alla graduatoria si collocano (sotto il 2 per cento) la Calabria e le due isole.

Il saldo commerciale con questi Paesi, positivo a livello nazionale (circa 4.200 milioni di Euro), è risultato negativo solo per Liguria, Molise e Puglia.

L'integrazione commerciale con i Paesi dell'Europa Centro-orientale, è dunque fortemente eterogenea a livello regionale. L'interscambio potrà giovare della crescita delle infrastrutture di trasporti a livello internazionale e, segnatamente, per il Nord Italia gli scambi con i Paesi dell'Est potranno essere sostenuti dal completamento del corridoio paneuropei d'interesse per l'Italia. (cfr. Riquadro corridoi 5 e 8)

La maggiore pressione competitiva derivante dall'avvio della libera circolazione delle merci con i paesi dell'Europa orientale e centrale potrà, infatti, essere controbilanciata dalla creazione di nuovo commercio legato alla piena integrazione dei mercati. Lo sviluppo delle relazioni commerciali può essere favorito dell'ammodernamento delle infrastrutture di trasporto. In particolare, per l'Italia, è cruciale valorizzare la sua posizione geografica di ponte tra il sud est europeo e il resto

del continente. E' necessario, quindi, fare progressi nella realizzazione dei corridoi intermodali paneuropei; i corridoi 5 e 8 e le loro connessioni con il corridoio 10.

Lo sviluppo degli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali il cui finanziamento non vada ad aggravare le finanze pubbliche nazionali o comunitarie ma che sia assicurato dal mercato rappresenta per l'Italia un obiettivo fondamentale nel prossimo negoziato sulle nuove regole della politica di coesione comunitaria. La promozione della competitività dei paesi dell'Unione passa attraverso questa iniziativa che prevede un aumento degli investimenti in infrastrutture dell'ordine di 0,5-1 per cento del PIL europeo all'anno.Aiuti di Stato a finalità regionale potranno svolgere, infatti, solo una funzione complementare e limitata nel tempo.

I CORRIDOI 5 E 8, PONTE FRA L'ECONOMIA ITALIANA E I PAESI DELL'EST EUROPA

I corridoi paneuropei assumono fondamentale importanza in relazione all'ampliamento dello spazio economico europeo e l'Italia deve essere presente nel definire modi e tempi di realizzazione dei corridoi di interesse indiretto (quale il corridoio 10) non meno che dei corridoi di interesse diretto (corridoi 5 e 8), dentro e fuori dai confini nazionali. L'allargamento dell'Unione Europea ha già avuto, e continuerà ad avere, fra le altre conseguenze, uno spostamento del baricentro dei traffici commerciali in Europa verso nord-est. L'Italia è in grado di compensare tale allontanamento a condizione che si valorizzi la sua la posizione geografica di ponte fra il Sud-Est Europeo e il resto del continente sviluppando i corridoi intermodali paneuropei (i corridoi 5 e 8 e le loro connessioni con il corridoio 10). Se lo sviluppo economico del Paese non dipende certo dai volumi dei flussi stradali e ferroviari che transiteranno lungo le tratte italiane dei corridoi, è indubbio, però, che l'ammodernamento dei collegamenti stradali e ferroviari con l'Est è la condizione necessaria per cogliere i benefici attesi dalla progressiva integrazione di economie diverse ma tendenzialmente convergenti, quali sono le economie degli attuali paesi UE e dei paesi dell'Est Europa. Dei dieci corridoi paneuropei, quelli sui quali si sono fatti meno progressi e dove permangono colli di bottiglia che scoraggiano l'intensificarsi delle relazioni, sono proprio i due corridoi di maggior interesse per l'Italia e già parte del traffico fra paesi della UE e l'Est si è spostato a nord delle Alpi (circa 20 milioni di tonnellate di merci all'anno, di cui 2/3 su strada e 1/3 per ferrovia).

I due corridoi di interesse italiano (Corridoio 5 stradale e ferroviario Venezia – Trieste – Ljubljana - Budapest- Kiev, per un totale di 1.600 km; Corridoio 8 stradale e ferroviario, con terminali a Bari e Brindisi, collegati per traghetti al porto ammodernato di Durazzo, e da lì a - Skopje - - Sofia - Burgas - Varna, sul Mar Nero, per un totale di 1.300 km). Questi due corridoi concorrono con gli altri otto all'ampliamento dello spazio economico europeo ed entrano nello stesso tempo in competizione con essi nel disegnare le vie principali degli scambi con i Paesi dell'allargamento. Cooperano ed entrano in concorrenza dunque fra loro la via Baltica (corridoio 1); i collegamenti tra Germania, Ucraina e Russia, attraverso la Polonia

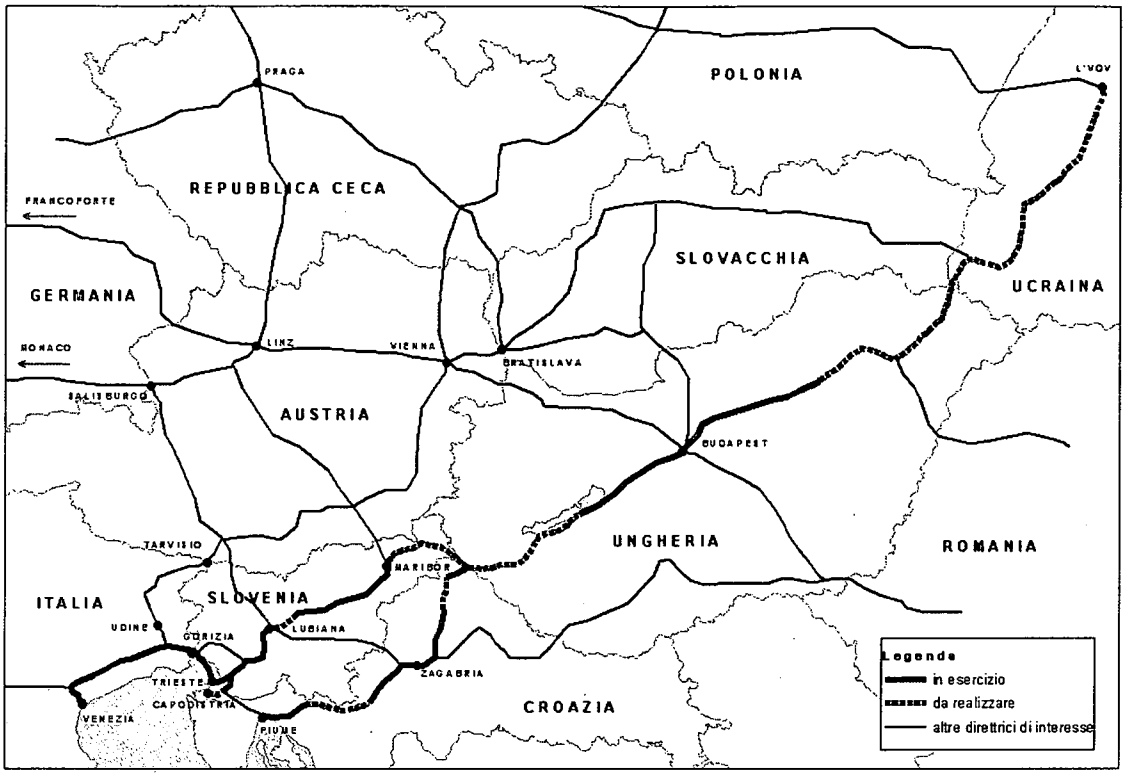
(corridoi 2 e 3); i corridoi balcanici, che partono dalla Germania (corridoio 4, fino ad Istanbul, la via fluviale del Danubio, corridoio 7), dall'Austria (corridoio 10) e dall'Italia (corridoio 5, con vari settori paralleli, anche fino a Kiev; corridoio 8, dalle sponde dell'Adriatico fino alla Bulgaria).

Figura 1 – I corridoi paneuropei.



La politica dei corridoi è prioritaria per l'Italia quanto più la valenza infrastrutturale del collegamento amplia le potenzialità di sviluppo delle relazioni economiche e istituzionali. Per riequilibrare la posizione del Sistema Italia nell'Europa allargata è necessario adottare una strategia mirata agendo sul piano politico non meno che su quello economico-finanziario. Occorre ricercare delle intese con gli Stati vicini, sviluppare una stretta collaborazione fra le rispettive amministrazioni e opportuni scambi bilaterali (gemellaggi etc.). Sarà anche necessario, sul piano economico-finanziario, offrire l'appoggio italiano, nei tavoli multilaterali e in sede europea, ai progetti diretti al completamento dei collegamenti stradali e ferroviari dell'Italia con l'Est Europa, e coordinare in modo più efficace i finanziamenti bilaterali italiani, e le iniziative di partenariato pubblico-privato, nel settore dei trasporti nei Balcani.

Figura 2 – Corridoio 5 Venezia – Kiev



Il corridoio 5, entro i confini:
1) Rifacimento completo del principale attraversamento trasversale ferroviario (da Lione a Torino, a Milano, Bologna, Venezia a Trieste) con caratteristiche AV.
2) superamento delle tratte autostradali oramai ad uso preminente locale (dalla tratta Brescia – Milano, allo scavalcamento dell'area urbana di Mestre, con il nuovo passante autostradale, alla Pedemontana veneta. Tempi: Milano Brescia (2006), Passante di Mestre (2007), Pedemontana Veneta (2010), rete AV da Torino a Milano a Verona e Bologna (2008), nuova linea Torino Lione (entro il 2015).

Il corridoio 5, oltre i confini:
1) Il primo tratto del corridoio, in Slovenia, l'autostrada è stata quasi interamente completata fino a Maribor: sugli ultimi 14 km, subito dopo Lubiana, il completamento dei lavori in corso è previsto entro il 2005.
2) Dopo Maribor, la situazione cambia e l'autostrada riprende solo a Zamardi, sul lago Balaton, dopo ben 230 km di strada stretta e inadeguata ai lunghi percorsi. Il completamento dell'autostrada da Trieste non è prevedibile prima del 2010.
3) L'autostrada che dal confine ungaro-croato raggiunge Trieste via Zagabria e Fiume, con un percorso di circa 300 è in esercizio per 160 km; dei 140 km mancanti, 60 rappresentano la bretella, cruciale per l'Italia, fra Trieste e Fiume.
4) Il collegamento ferroviario fra Slovenia e Ungheria è stato realizzato solo recentemente, e la linea, per circa 190 km a cavallo fra i due paesi, non è elettrificata ed è in parte a binario unico. L'Ungheria ha ottenuto fondi ISPA e crediti BEI per ammodernare ed elettrificare i 100 km di linea sul suo territorio entro il 2007, la Slovenia ancora non ha fatto altrettanto per i suoi 87 km.

Figura 3 - Corridoio 8 - Collegamenti stradali.

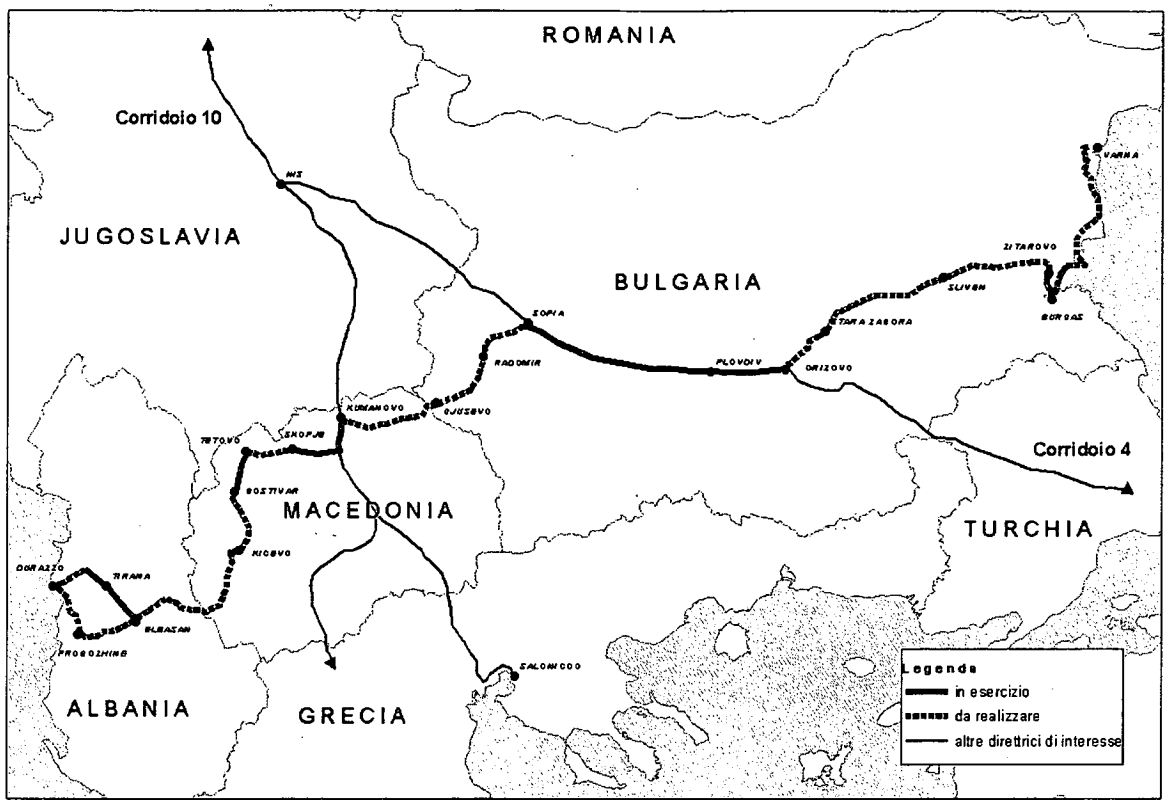
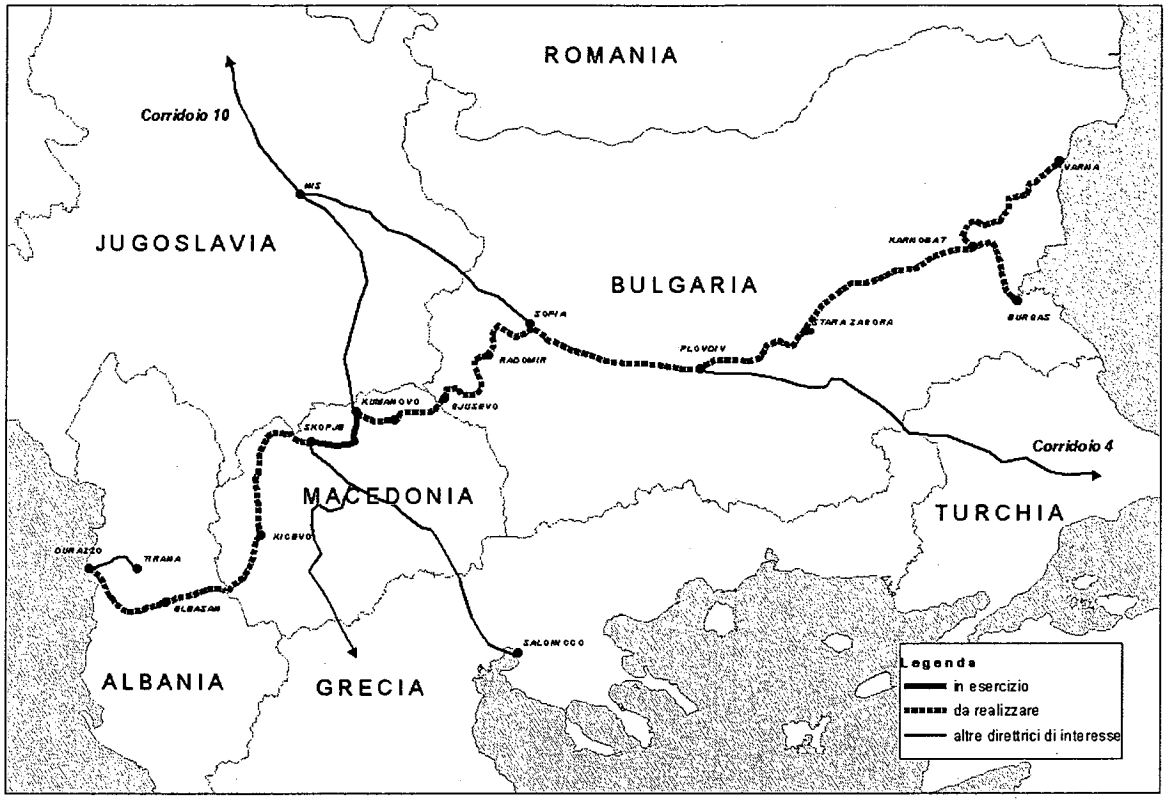


Figura 4 - Corridoio 8 - Collegamenti ferroviari.



Il corridoio 8, oltre i confini:

1) Sul versante stradale, è in via di completamento il tratto Albanese, di circa 160 km, da Durazzo a Elbasan, via Tirana, e anche via Rrogozhine; i lavori per il tratto Elbasan-Struga (confine con la Macedonia) finiranno nel 2004. Dopo il confine, l'indispensabile ampliamento e ammodernamento dei primi 120 km della strada da Struga a Tetovo non è neanche in progetto.

2) La strada è stata invece ampliata, o è in via di ampliamento, da Gostivar, poco a sud di Tetovo, fino a Kumanovo, poco oltre Skopje. Da Kumanovo la strada torna ad essere ad una sola corsia, inadatta al traffico pesante, per circa 160 km fino quasi a Sofia.

3) Dopo Sofia c'è un tratto autostradale di 160 km fino a Orizovo, poi corsia unica per gli ultimi 230 km fino ai porti di Burgas e Varna.

4) Il collegamento ferroviario lungo il corridoio VIII è praticamente inesistente, perché manca del tutto la connessione fra la rete Albanese e quella Macedone (70 km) e fra la rete macedone e la rete bulgara (60 km).