

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEL BILANCIO

Elementi di documentazione

*Documento di programmazione
economico-finanziaria 2003-2006*

N. 2

Luglio 2002

Il capitolo relativo all'andamento della finanza pubblica è stato curato dal Servizio del Bilancio. Gli altri capitoli sono stati curati dal Servizio Studi.

INDICE

PREMESSA - <i>La funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria nel sistema delle procedure di bilancio: note di sintesi ed aspetti istituzionali</i>	Pag.	1
IL CONTESTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO (<i>parr. I.1, I.2 e I.3 del DPEF</i>)		
1. La congiuntura economica	"	11
2. Le prospettive a medio termine e i rischi delle previsioni	"	13
3. Le riforme strutturali in Europa.....	"	15
L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA E GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL 2003 E IL MEDIO PERIODO (<i>parr. II.1, II.2, II.4 e III.1 del DPEF</i>)		
1. Le politiche messe in atto dal Governo	"	19
2. Il quadro macroeconomico nel 2002	"	19
3. L'andamento tendenziale dell'economia italiana 2003-2006.....	"	29
4. Il quadro macroeconomico programmatico 2003-2006	"	34
L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA (<i>parr. II.3, II.5 e III.2 del DPEF</i>)		
1. I flussi di finanza pubblica per il 2002	"	39
2. Le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2003-2006	"	45
2.1 Quadro tendenziale	"	45
2.2 Quadro programmatico	"	47
2.3 Composizione delle previsioni di entrata e di spesa per il 2003 in base al quadro tendenziale	"	55
LE LINEE DI POLITICA ECONOMICA: I NUOVI INTERVENTI (<i>cap. IV del DPEF</i>)		
1. La riforma fiscale	"	59
2. Il mercato del lavoro e l'inclusione sociale	"	65
3. La riforma del sistema previdenziale	"	69
4. Le pari opportunità	"	71
5. Le riforme della finanza pubblica.....	"	73
6. La riforma della Scuola e dell'Università e la Ricerca	"	81
7. I Beni culturali.....	"	85
8. La Salute.....	"	87
9. L'Ambiente	"	91
10. Politiche Comunitarie, Devoluzione e Affari Regionali	"	93
11. Difesa.....	"	97
12. Esteri.....	"	99
13. L'Amministrazione Generale del Territorio, la Sicurezza, il Servizio Civile Nazionale.....	"	101
14. La Giustizia	"	105

15.	La Pubblica Amministrazione, l' <i>e-government</i> e le politiche di razionalizzazione degli acquisti.....	"	109
16.	Gestione e valorizzazione del patrimonio pubblico	"	115
17.	I nuovi interventi per le opere pubbliche: Infrastrutture Spa	"	119
18.	La legge obiettivo	"	123
19.	La politica dei trasporti.....	"	131
20.	Il progetto Mezzogiorno	"	139
21.	Privatizzazioni e liberalizzazioni.....	"	153
22.	Le politiche agricole	"	177
23.	Innovazione tecnologica e telecomunicazioni.....	"	181

PREMESSA

La funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria nel sistema delle procedure di bilancio: note di sintesi ed aspetti istituzionali.

Preliminarmente all'analisi del Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) relativo al quadriennio 2003-2006, è opportuno ribadire brevemente alcune sintetiche notazioni sulla funzione che questo strumento è venuto assumendo nel sistema delle procedure di bilancio, richiamando peraltro le principali modifiche introdotte al riguardo dalla legge n. 208 del 1999 nonché i risvolti relativi all'argomento del dibattito in corso in Parlamento.

L'andamento delle ultime sessioni di bilancio ha mostrato che le impostazioni di fondo delle manovre di bilancio, così come disegnate dal Governo con il DPEF (e i successivi aggiornamenti) e con i documenti contabili e i disegni di legge collegati che ne davano attuazione (per quest'ultimo aspetto fino alla sessione per il 1999), non sono risultate sostanzialmente modificate nel corso dell'esame parlamentare.

A questo risultato si può dire abbia contribuito anche la cornice normativa e regolamentare, in materia di discussione e approvazione dei documenti contabili, posta in essere a partire dal 1978 (legge 5 agosto del 1978, n. 468) e modificata con la legge n. 362 del 1988, di prima revisione della legge n. 468. Un ulteriore contributo in tale senso è venuto dalla legge di riforma del bilancio dello Stato (n. 94 del 1997), che ha avuto, tra gli altri, il pregio di permettere una distinzione chiara tra quota consolidata delle grandezze finanziarie iscritte in bilancio e quota discrezionale. Una ulteriore conferma è venuta, a partire dalla sessione per il 2000, dalla già richiamata recente legge di riforma n. 208.

La sessione di bilancio si caratterizza dunque sia per vincoli di carattere temporale, che garantiscono la concentrazione del processo decisionale, sia per vincoli all'ampiezza dei poteri di emendamento che l'iniziativa governativa e parlamentare può esprimere nel corso della sessione, una volta approvata la risoluzione, al termine della discussione del DPEF. Questi vincoli, la cui fonte si rinviene nei commi 5 e 6 dell'articolo 11, della legge n. 468, modificata, e nelle disposizioni dei Regolamenti parlamentari che disciplinano la materia, attengono sia all'obbligo di garantire una

copertura effettiva (tributaria, contributiva o per riduzione definitiva di precedenti autorizzazioni di spesa) ai maggiori oneri correnti, sia all'obbligo di rispettare il valore del SNF (entrate finali meno spese finali), nonché degli altri saldi-obiettivo, in base a quanto determinato nelle risoluzioni parlamentari per tutti gli anni considerati nel bilancio pluriennale.

*Può essere utile ricordare che la funzione del DPEF nel sistema delle procedure di bilancio può ricondursi, sulla base delle prassi consolidate, ai seguenti profili salienti, visti anche sotto l'aspetto **storico-evolutivo**:*

a) a partire dal 1989, il parametro di riferimento intorno al quale si è costruito il vincolo finanziario, annuale e triennale, al cui interno devono collocarsi le decisioni legislative con effetti sul bilancio, annuale e triennale, dello Stato e sulla finanza pubblica allargata, è costituito in primo luogo dallo strumento di indirizzo politico (risoluzioni) che le due Camere, con procedura parallela, adottano a conclusione (e comunque non oltre un mese dalla sua presentazione) dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria, presentato dal Governo;

b) tale parametro di riferimento, che deve poi orientare la formazione da parte del Governo degli strumenti normativi che entrano a comporre la sessione di bilancio vera e propria, è stato fatto coincidere, nella prassi parlamentare, con l'indicazione, nelle risoluzioni che concludono l'esame del DPEF, dei "valori obiettivo", in termini di saldo netto da finanziare di competenza del bilancio statale e di fabbisogno del settore statale. Occorre tuttavia sottolineare che, mentre il saldo netto da finanziare è un valore di competenza giuridica che si rinviene formalmente nei documenti contabili ed è sottoposto ad una esplicita deliberazione legislativa (art. 1, commi 1 e 2 del disegno di legge finanziaria), il fabbisogno del settore statale costituisce invece il prolungamento della gestione per cassa del bilancio e tiene conto di tutte le operazioni di tesoreria le cui stime non sono direttamente riconducibili ad una previa deliberazione parlamentare.

Tale punto assume un rilievo del tutto particolare tenuto conto della circostanza che tutti gli obblighi di compensazione e di copertura delle proposte emendative, siano esse di fonte governativa che parlamentare, vanno anzitutto risolti, sulla base delle prassi consolidate nelle ultime sessioni di bilancio, in termini di competenza con riferimento agli effetti sul saldo netto da finanziare, su base annuale e triennale;

c) a partire dalla sessione di bilancio 1993-95, si è delineato un obbligo di compensare le proposte emendative all'interno dello stesso strumento normativo al quale si riferiscono con riferimento ad una valutazione degli effetti triennali non solo sul saldo netto da finanziare ma anche, in via tendenziale, sul fabbisogno del settore statale; in particolare, con riferimento alle risoluzioni adottate al termine dell'esame dei precedenti DPEF a partire da quello riferito al triennio 1994-96, sono stati esplicitamente previsti i seguenti vincoli:

*- **sul saldo netto da finanziare:** la risoluzione relativa al DPEF 1994-96 recava l'indicazione del limite massimo dei saldi che la proposta governativa avrebbe dovuto rispettare per ognuno degli anni del triennio. In particolare, per il secondo ed il terzo anno venivano indicati esplicitamente (secondo una innovazione già introdotta nella sessione di bilancio 1993-95) non solo i saldi programmatici da conseguire in ragione del dispiegarsi progressivo di tutte le manovre da mettere in atto nel triennio, ma anche i saldi da ottenere con la prima manovra. I saldi risultanti dalla proposta governativa, vincolati dai tetti resi espliciti nelle risoluzioni, non avrebbero comunque dovuto essere peggiorati in sede di esame parlamentare dei documenti di bilancio. Da queste prescrizioni è derivato per gli emendamenti un vincolo di compensatività dei rispettivi effetti sul saldo netto da finanziare per tutti gli anni considerati nel bilancio pluriennale, vincolo che si è aggiunto a quello sulla copertura degli oneri correnti, così come disciplinato dalla legge n. 468, modificata, e poi sempre richiamato nelle risoluzioni, proprio a significare che si tratta del criterio giuridico di base sul quale si innesta tutto il sistema di vincoli.*

Le risoluzioni relative al DPEF 1995-97 e 1996-1998 non hanno determinato in valore assoluto i limiti del saldo netto da finanziare per il secondo ed il terzo anno del triennio, come era stato invece fatto nelle risoluzioni relative ai due precedenti DPEF: Governo e maggioranza hanno preferito determinare questi valori indirettamente, come un limite da mantenere comunque al di sotto dell'omologo valore fissato per il primo anno; probabilmente in questa scelta ha prevalso il criterio di definire la direzione di marcia del processo di riduzione del saldo netto, senza peraltro fornire valori numerici che sarebbero potuti essere soggetti ad elementi di aleatorietà;

La risoluzione relativa al DPEF 1997-1999 ha confermato tale tendenza facendo presente che per gli anni 1998 e 1999 sarebbero stati indicati i livelli massimi dei saldi, i quali comunque sarebbero dovuti risultare inferiori a quelli del 1997 ed essere tali da rappresentare tappe intermedie verso il conseguimento dei saldi programmatici per i medesimi anni 1998 e 1999. La stessa impostazione è stata mantenuta in occasione della risoluzione relativa al DPEF 1998-2000, la quale ha posto l'obiettivo, per il secondo e il terzo anno, di un saldo netto da finanziare "tendenzialmente pari al fabbisogno", e della risoluzione relativa al DPEF 1999-2001, la quale ha fissato un limite massimo di saldo per il 2000 e il 2001 in misura inferiore a quella del primo anno, lungo un percorso di avvicinamento agli obiettivi programmatici di un saldo comunque inferiore a quest'ultimo. Sostanzialmente analoga l'impostazione della risoluzione relativa al DPEF 2000-2003 (e di quella approvativa della Nota di aggiornamento), con l'indicazione quantitativa dei saldi netti da finanziare per il secondo e terzo anno da considerare come limiti insuperabili;

*- **sul fabbisogno del settore statale:** il vincolo di compensatività è stato esteso dalle ultime risoluzioni agli effetti sul fabbisogno di cassa del settore statale in relazione agli obiettivi, indicati nelle stesse risoluzioni, da conseguirsi a tale livello. Questa indicazione ha quindi inteso attribuire anche agli effetti sul fabbisogno di cassa del settore statale il significato di un parametro da considerare come tendenzialmente vincolante nel ciclo della discussione dei documenti di bilancio;*

*- **sull'indebitamento netto della pubblica amministrazione:** a partire dalla risoluzione relativa al DPEF 1998-2000 l'obiettivo aggiuntivo è stato quello dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione, con i relativi effetti sulla riduzione del debito pubblico. A tale obiettivo infatti fa riferimento il trattato di Maastricht nella definizione dei criteri per l'ammissione alla moneta unica. In tal modo, pertanto,*

anche l'obiettivo relativo all'indebitamento netto della P.A. ha acquistato significato ai fini dei parametri da assumere come tendenzialmente vincolanti nell'ambito della sessione di bilancio;

- **sulla tipologia (compensazione interna) degli emendamenti ammissibili nei provvedimenti "collegati"**: le ultime risoluzioni antecedenti quelle per il triennio 2000-2003 avevano introdotto in modo espresso il criterio in base al quale le modifiche ai provvedimenti "collegati" dovevano presentare una configurazione neutrale rispetto alla correzione complessiva che deriva da ognuno dei testi proposti dal Governo, rispetto agli andamenti a legislazione vigente; questa neutralità è stata ulteriormente specificata nel senso che le eventuali modifiche debbano trovare compensazione con connesse modifiche interne all'organizzazione normativa degli stessi "collegati"; in altri termini, operando sull'organizzazione delle norme presentate dal Governo in ogni collegato doveva essere possibile modificare effetti relativi agli interventi correttivi, a condizione tuttavia che il risultato complessivo risultasse invariato e che le modifiche si riferissero a disposizioni o gruppi di disposizioni organizzate nello stesso provvedimento collegato;

- **sul contenuto delle norme da organizzare nei "collegati"**: con la risoluzione con la quale si è approvato il DPEF 1999-2001 sono stati introdotti ulteriori elementi di novità rispetto alla tradizionale prescrizione di provvedimenti collegati caratterizzati dall'esclusivo contenuto in termini di maggiori entrate e riduzioni di spesa.

Infatti, il provvedimento collegato per il 1999 è stato caratterizzato, oltre che da disposizioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi fissati dalla risoluzione, pure da norme di tipo espansivo finalizzate alle azioni per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione individuate dalla risoluzione, anche a carattere oneroso, purché con effetti economici positivi.

Va poi ricordata la novità della sessione per il 2000, in connessione al varo della citata legge n. 208 del 25 giugno 1999, che ha profondamente modificato il quadro degli strumenti relativi alla sessione di bilancio. Per quanto concerne in particolare il DPEF, vanno rimarcati essenzialmente quattro punti.

Anzitutto, ne è stata spostata al **30 giugno la data di presentazione**, onde avere a disposizione un quadro macroeconomico tendenziale più aggiornato, con conseguente unificazione al 30 settembre della data di trasmissione al Parlamento dei disegni di legge che sostanziano la sessione (ddl di bilancio e ddl finanziaria).

In secondo luogo, è stato modificato il **parametro** per la costruzione dei quadri tendenziali, che ora fa riferimento al criterio della **legislazione vigente**, mentre in precedenza il criterio era quello cd. delle "politiche invariate". La modifica è stata essenzialmente dettata dall'esigenza di mettere più correttamente a fuoco gli andamenti tendenziali, evitando una loro costruzione che includesse già una parte di manovra, come poteva accadere nel caso delle "politiche invariate". Il DPEF è stato anche riferito ai grandi comparti che interessano la pubblica amministrazione, con particolare riguardo al flusso di risorse destinate al Mezzogiorno, con l'indicazione dei fondi nazionali e addizionali. Per la parte discrezionale della spesa, il criterio è quello dell'invarianza dei servizi offerti.

In terzo luogo, è stato modificato il **riferimento degli obiettivi del DPEF**, per abbandonare la nozione non più attuale di fabbisogno del settore pubblico allargato e fare invece riferimento a quella di indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

*In quarto luogo, sono stati ridefiniti e meglio specificati, dal punto di vista del metodo, i **contenuti del DPEF**. Anzitutto, esso deve contenere l'articolazione degli interventi, e non solo più i relativi indirizzi, e in secondo luogo deve indicare i disegni di legge collegati, individuando le materie cui ciascuno di tali provvedimenti deve esser riferito. Merita in particolare una sottolineatura quest'ultima modifica, in quanto in tal modo dovrebbe essere possibile fissare i limiti di contenuto dei provvedimenti collegati ordinamentali, i quali dunque soggiacciono alla duplice condizione della relativa previa indicazione nel DPEF e della omogeneità di materia. Un naturale perfezionamento della questione è avvenuto poi nella sede delle modifiche ai Regolamenti parlamentari, varate per entrambe le Camere nel luglio 1999 e che, allineando i regimi procedurali dei documenti di bilancio e dei "collegati", hanno previsto anche per questi ultimi l'esame preliminare del contenuto (esteso al testo approvato dalle Commissioni parlamentari prima dell'esame in Assemblea) e un particolare regime di inammissibilità per gli emendamenti.*

* * *

In merito al DPEF in esame e in particolare alla sua estensione temporale, come già nel 2001, quando il riferimento fu all'intera legislatura (2002-2006)¹, rimane l'impostazione ultratriennale, riferita ora al quadriennio 2003-2006.

Esso risulta poi costruito sulla base del criterio che fa riferimento alla legislazione vigente ed offre previsioni tendenziali riferite ai grandi comparti di entrata relativi in particolare al prelievo contributivo, alle imposte dirette e indirette, alle entrate in conto capitale e alla pressione fiscale. Per le spese, i comparti individuati

¹ Esso era stato già dimensionato sul quadriennio a seguito di un ordine del giorno approvato in tal senso nella XIII legislatura sia dal Senato che dalla Camera dei deputati, per prevedere una coerenza con l'orizzonte di piano previsto dall'Unione Europea. Per la sua rilevanza va ricordato un altro ordine del giorno accettato nella XIII legislatura dal Governo presso la Camera dei deputati (Odg. n. 9/4354-quinquies-B/4, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 17 giugno 1999, allegato A, pagg. 6-10), che pone una serie di questioni e di compiti in relazione al DPEF. Merita un'attenzione particolare la distinzione tra il contenuto tradizionale del documento e il contenuto innovativo: nel primo caso, la novità più rilevante è rappresentata dalla richiesta di indicazione della quota di miglioramento del risparmio pubblico del bilancio dello Stato destinabile alla copertura dei nuovi oneri correnti, mentre nel secondo caso l'elemento di rilievo è costituito tra l'altro dalla richiesta di indicazione dei dati fondamentali circa lo stato di attuazione degli interventi decisi, dalla definizione del rapporto tra le politiche considerate strategiche e le linee che il Governo intende seguire nei rapporti con i soggetti implicati nei processi di concertazione europea, territoriale e sociale, nonché dalla definizione, per quanto riguarda la questione dello sviluppo del Mezzogiorno, di un quadro conoscitivo essenziale circa lo stato di attuazione degli interventi in corso, sulla base di uno schema informativo da utilizzare anche nelle relazioni trimestrali di cassa nonché negli altri documenti e relazioni presentati dal Governo, in modo da rendere possibile una reale attività di controllo da parte del Parlamento, anche mediante l'esame di una tabella allegata alla legge finanziaria, sì da poter verificare la situazione tendenziale e la proposta programmatica, disponendo di un quadro certo degli impegni.

sono, tra l'altro, i redditi da lavoro dipendente, la spesa pensionistica, quelle per prestazioni sociali e gli interessi. In particolare, sono state fornite indicazioni per la spesa sanitaria (corrente e capitale). Viene poi fornita la quota relativa alle spese in conto capitale nel complesso.

Sempre in materia di struttura del DPEF, si ricorda che esso, in base alla citata legge di contabilità, dovrebbe indicare gli obiettivi anche in tema di fabbisogno e di debito, nonché, tra l'altro, l'articolazione degli interventi anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi programmatici, nonché i provvedimenti collegati. A quest'ultimo riguardo si fa presente che, diversamente dallo scorso anno, nel Documento in esame manca il relativo elenco.

* * *

Va poi ricordato che è in corso in Parlamento un dibattito che affronta alcuni punti di riforma della legge di contabilità n. 468/78. Una prima parte di tale dibattito si è conclusa con l'approvazione da parte della 5^a Commissione Bilancio del Senato - il 4 giugno u.s. - di una risoluzione uno dei cui punti ha riguardato la necessità di varare un progetto di riforma di iniziativa parlamentare volto – per quanto riguarda il DPEF – a valorizzarne la funzione di raccordo rispetto agli impegni annualmente assunti dall'Italia in sede comunitaria mediante il programma di stabilità e a strutturare il contenuto distinguendo andamenti programmatici e tendenziali e riportando un'articolazione degli obiettivi per categorie economiche e funzionali in base alle classificazioni di contabilità nazionale nonché un'adeguata esplicitazione delle politiche da perseguire, oltre ad una puntuale definizione di ciascun provvedimento collegato, con la specificazione della portata e degli effetti economico-finanziari di ciascuno di essi².

A seguito di tale risoluzione sono stati poi presentati due disegni di legge presso questo ramo del Parlamento: l'A.S. n. 1492, a firma dei senatori Azzollini ed altri, e l'A.S. n. 1548, a firma dei senatori Morando ed altri, entrambi in tema di modifiche alla citata legge n. 468/78. Per quanto riguarda il tema in esame, il secondo dei due disegni di legge citati prevede, in sintesi, che il DPEF non deve limitarsi semplicemente ad

² Per il testo completo cfr SENATO DELLA REPUBBLICA, Doc. XXIV, n. 6.

elencare i provvedimenti collegati, ma ne deve presentare al suo interno i contenuti di massima ed il relativo impatto finanziario. Viene inoltre previsto, fra le informazioni contenute nel DPEF, che esse dovranno ricomprendere anche quelle relative all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

* * *

Come negli anni precedenti, è da considerarsi infine acquisito il tradizionale impegno del Governo di aver, in ogni caso, particolare cura nel documentare gli effetti che le misure di correzione produrranno in termini di obiettivi quantitativi di finanza pubblica, nell'intesa, sulla base dei criteri di convergenza richiesti in sede comunitaria, che l'analisi si soffermerà in particolare sugli effetti riferiti all'aggregato indebitamento netto della Pubblica Amministrazione.

Come già segnalato negli annuali "Documenti di base" del Servizio del Bilancio dedicati alle sessioni, rimane essenziale l'adempimento puntuale di tale impegno, in quanto da ciò derivano conseguenze sul piano delle procedure della sessione, alla luce del problema del controllo degli effetti degli emendamenti sul conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Tra l'altro, poiché tale aggregato comprende sia le Amministrazioni centrali (Stato ed enti e gestioni dell'Amministrazione centrale, incluse le gestioni di Tesoreria) che le Amministrazioni locali (regioni, province, comuni, unità sanitarie locali, altri enti e gestioni dell'amministrazione locale) e gli Enti di previdenza (INPS, INAIL, INPDAP, altri enti), la questione dei comportamenti di soggetti pubblici dotati di crescente autonomia nelle decisioni di bilancio è destinata ad assumere maggior rilievo.

Data la rilevanza del problema, non sembra inutile ricordare peraltro che il conto delle amministrazioni pubbliche registra le transazioni nel momento in cui esse si realizzano (cioè nel momento nel quale avviene il trasferimento dei beni o servizi coinvolti dall'operazione) indipendentemente dal momento dell'impegno o della regolazione per cassa della transazione; si tratta dunque di un criterio diverso sia da quello della competenza contabile del bilancio sia da quello della cassa utilizzato per il fabbisogno del settore statale. Un'altra differenza di rilievo è introdotta dal fatto che l'indebitamento netto esclude (a differenza del fabbisogno e del saldo netto da

finanziarie) le operazioni finanziarie; di conseguenza, partite che possono essere molto rilevanti contribuiscono ad elevare il fabbisogno di cassa del settore statale ed il SNF del bilancio dello Stato, ma non hanno effetto sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Sotto il profilo delle procedure di esame dei documenti di bilancio è probabilmente da confermare l'opportunità di adottare convenzioni che semplifichino il riferimento ai tre diversi sistemi di contabilizzazione (bilancio di competenza dello Stato, conto di cassa del settore statale, conto delle amministrazioni pubbliche), proprio per evitare (altrimenti) di incorrere in ulteriori elementi di complicazione, in particolare sotto il profilo del controllo degli effetti degli emendamenti.

IL CONTESTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO
(Parr. I.1, I.2 e I.3 del DPEF)

1. - La congiuntura economica

Nel paragrafo I.1. viene descritto il quadro congiunturale internazionale nell'anno in corso segnalando il miglioramento delle prospettive di crescita.

La crescita: riguardo alle prospettive di crescita dei **paesi industrializzati** per il 2002, il DPEF si fonda su una revisione al rialzo (**dall' 1,0 per cento del 2001 al 1,8 per cento nell'anno in corso**) delle stesse legate alla ripresa dell'economia statunitense, pur permanendo la debolezza dell'economia europea e le serie difficoltà dell'economia giapponese e nell'ambito della previsione di un recupero generalizzato a partire dalla seconda metà dell'anno in corso.³

Riguardo al 2003, il DPEF prevede un deciso miglioramento dello scenario grazie soprattutto all'accelerazione della ripresa negli USA e in Europa.

La previsione ISAE, contenuta in una nota⁴ redatta in occasione dell'audizione del 12 luglio u.s. e riferita alla crescita mondiale, indica un tasso di crescita dell'economia mondiale pari al 2,5% per il 2002 ed al 4% per il 2003.

Il commercio mondiale: Nel dpef, il volume degli scambi internazionali è atteso crescere dal tasso dello 0% del 2001 al 2,5% nell'anno in corso e manifestare successivamente una accelerazione raggiungendo, nella media del 2003, il 9,5 per cento.

Riguardo ai **prezzi internazionali delle materie** prime non energetiche e dei manufatti, il DPEF segnala una previsione di ulteriore diminuzione, seppure in misura più limitata rispetto al 2001, mentre per quanto riguarda le quotazioni del **petrolio**, dopo la forte flessione del 2001 e le significative oscillazioni nella prima parte dell'anno si ipotizza una loro stabilizzazione su valori intorno ai 23 dollari al barile in media d'anno grazie all'aumento dell'offerta da parte dei paesi produttori e delle esportazioni russe.

³ L'anno 2001 si è chiuso con un aumento del prodotto lordo mondiale del 2,5 per cento, dopo il 4,7 del 2000.

⁴ ISAE, Audizione della Professoressa Fiorella Kostoris Padoa Schioppa, tenutasi il 12 luglio 2002 presso la Camera dei Deputati.

La previsione ISAE, nella citata nota, indica un prezzo di poco inferiore ai 24 dollari al barile.

Coerentemente con gli andamenti dei prezzi internazionali, il DPEF prevede che **il tasso di inflazione** dei paesi industrializzati, dopo il rialzo registrato nel 2000, dovrebbe ridursi ulteriormente.

Nel DPEF viene altresì dato conto del deterioramento delle previsioni per il 2002 effettuate dall'OCSE nel luglio del 2001 con quelle formulate a giugno 2002 per quanto riguarda la crescita del commercio internazionale e del PIL dei paesi industrializzati.

2. - Le prospettive a medio termine e i rischi delle previsioni

Nel **paragrafo I.2.** sono analizzate le prospettive internazionali a medio termine (2003 e successivi) e i fattori di rischio delle previsioni sul medesimo periodo.

In particolare, viene segnalata la prevista **crescita del PIL dei paesi industrializzati** pari al 3 per cento.

Anche in questo paragrafo, come nel precedente viene indicata la previsione riferita ai soli paesi industrializzati.

Si prevede una **crescita del volume degli scambi** mondiali, a riflesso della ripresa economica nella parte finale del 2002 pari al 9,5% nel 2003 mentre nel triennio successivo tale ritmo di crescita si attesterebbe leggermente al di sotto dell'8%.

Nella previsione dell'ISAE, nella citata nota, la crescita del volume degli scambi mondiali dovrebbe portarsi al 7,5% nel 2003.

Si ipotizza che **il prezzo del petrolio** si mantenga stabile nel medio periodo intorno ai 23 dollari al barile mentre si sconta un rincaro delle **altre materie prime e manufatti**.

Nella previsione dell'ISAE, nella citata nota, si prevede che il prezzo del petrolio raggiunga i 24,8 dollari al barile nel 2003.

Nel 2003, **l'inflazione** è prevista in ulteriore riduzione per poi stabilizzarsi negli anni successivi intorno all'1,5 per cento.

Nella parte finale del paragrafo viene dato conto dei **fattori di rischio** ancora presenti rappresentati, in primo luogo, dai squilibri macroeconomici a livello internazionale.

In particolare, per gli Stati Uniti, viene segnalato il **forte passivo delle partite correnti** e la diffusa **incertezza sui mercati finanziari** legata sia all'andamento degli utili delle società che all'affidabilità dei riscontri di bilancio e all'andamento dei corsi valutari.

Per contro, viene dato conto dell'ulteriore aumento previsto della produttività, in crescita già nel 2001.

3. - Le riforme strutturali in Europa

Nel paragrafo I.3 viene posto l'accento sull'importanza del processo di riforme strutturali definite come essenziali per determinare un processo di crescita endogena.

In particolare viene segnalata l'importanza dell'adeguamento alle indicazioni del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000.

Viene altresì ricordato anche che i processi di Lussemburgo e di Cardiff hanno introdotto un **ciclo continuo di monitoraggio e valutazione delle riforme strutturali** che permette di individuare di volta in volta gli ostacoli specifici e le nuove sfide strategiche che devono essere affrontati dai Paesi membri e dall'Unione nel suo complesso.

Il Consiglio dei Ministri Economici e Finanziari di Siviglia ha approvato il 21 giugno scorso gli **“Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri”** del 2002.⁵

Il documento, approvato dal Consiglio dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 99, paragrafo 2, del Trattato UE e della discussione del consiglio europeo di Siviglia, del 21 giugno 2002, è stato adottato in forma di raccomandazione.⁶

Il documento è stato elaborato in base sia dell'esame dell'attuazione degli indirizzi del 2001 che della valutazione della situazione e delle prospettive economiche presentata nelle previsioni economiche della Commissione della primavera 2002.

Per quanto riguarda la struttura del documento, esso è composto da una sezione che delinea la situazione economica che fa da sfondo agli indirizzi ed individua le sfide principali mentre una successiva sezione contiene le raccomandazioni politiche generali⁷ che valgono per tutti gli Stati membri e la Comunità.

⁵ Gli indirizzi di massima per le politiche economiche del 2002 adeguano e aggiornano la strategia di politica economica intesa alla crescita sostenibile, creatrice di occupazione e non inflazionistica alla luce degli orientamenti impartiti dal Consiglio europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002).

⁶ Raccomandazione del consiglio del 21 giugno 2002 concernente gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, (2002/549/CE) in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee 11.7.2002, L 182/1

⁷ Le raccomandazioni di politica sono le seguenti:

3.1. Attuare politiche macroeconomiche orientate alla crescita e alla stabilità; 3.2. Migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche; 3.3. Infondere nuovo vigore ai mercati del lavoro; 3.4. Ridare impulso alle riforme strutturali nei mercati dei prodotti; 3.5. Promuovere l'efficienza e l'integrazione del mercato UE dei servizi finanziari; 3.6. Incoraggiare l'iniziativa imprenditoriale; 3.7. Promuovere l'economia fondata sulla conoscenza; 3.8. Migliorare la sostenibilità ambientale.

Nell'ambito della strategia complessiva, le priorità possono essere abbastanza diverse da uno Stato membro all'altro a causa della diversità dei risultati, delle prospettive, delle strutture e delle istituzioni. Tenendo debitamente conto di queste differenze, la II parte del documento presenta gli indirizzi di politica economica specifici per ogni paese.

Il DPEF dà conto sia delle raccomandazioni del Consiglio di portata generale per quanto riguarda le politiche strutturali che di quelle specificatamente indirizzate a ogni Stato membro.⁸

⁸ Si riporta la parte relativa alla politica di bilancio:

Nel 2000 il rapporto disavanzo delle amministrazioni pubbliche/PIL, stimato all'1,5 % (0,3 % se si tiene conto dei proventi della vendita delle licenze UMTS), si è attestato all'1,7 % (0,5 % compresi i proventi delle licenze UMTS). Soprattutto a causa di questa revisione al rialzo della predetta stima, il bilancio delle amministrazioni pubbliche ha registrato un disavanzo dell'1,4 % del PIL anziché dell'1,1 % come previsto dal governo. Nel 2001 i conti pubblici hanno beneficiato di operazioni una tantum che hanno rappresentato circa lo 0,6 % del PIL (lo 0,4 % proveniente dalla vendita di beni immobili pubblici, in gran parte tramite una procedura di cartolarizzazione, e lo 0,2 % derivante dalla cartolarizzazione dei futuri proventi netti della lotteria nazionale). La spesa primaria corrente è rimasta globalmente stabile al 37,5 % del PIL, dopo essere diminuita di 0,3 punti percentuali del PIL tra il 1999 e il 2000. In base ai calcoli della Commissione il disavanzo corretto per gli effetti ciclici si è leggermente ridotto rispetto al 2000, ma la posizione di bilancio sottostante resta immutata se si escludono le operazioni una tantum realizzate in entrambi gli anni. Il rapporto debito/PIL è sceso di 1,2 punti percentuali del PIL fino al 109,4 %, il che costituisce un netto rallentamento nella diminuzione di questo valore. Le difficoltà del mercato ad aderire agli obiettivi della privatizzazione e la crescita inferiore al previsto sono fra le cause principali di questo rallentamento.

Il programma di stabilità aggiornato del novembre 2001 prevede una riduzione consistente del rapporto disavanzo/PIL allo 0,5 % nel 2002 ed un bilancio in equilibrio nel 2003, mentre il rapporto debito/PIL dovrebbe scendere al di sotto del 100 % entro il 2004. Le autorità italiane devono raccogliere la sfida che consiste nel garantire riduzioni supplementari e durevoli del rapporto spesa primaria/PIL, migliorare la qualità della spesa e alleggerire la pressione fiscale, e al contempo raggiungere l'obiettivo fissato dal Patto di stabilità e crescita ovvero ottenere e mantenere un saldo di bilancio prossimo all'equilibrio. In considerazione di quanto precede e dell'appartenenza dell'Italia all'area dell'euro, la politica di bilancio dovrebbe tendere a:

i) mantenere nel 2002 e nel 2003 un ritmo regolare di riduzione del disavanzo per raggiungere l'obiettivo di avvicinarsi al pareggio di bilancio nel 2003, conseguendo avanzi primari elevati come previsto dal programma di stabilità aggiornato, soprattutto grazie ad un miglior controllo della spesa;

ii) garantire che il calendario e il campo di applicazione della riforma fiscale, delineata nella legge delega presentata al Parlamento e volta a ridurre la pressione fiscale, a semplificare il sistema tributario e a ridurre il cuneo fiscale, siano compatibili con l'obiettivo del mantenimento di un saldo di bilancio prossimo all'equilibrio o in attivo;

iii) assicurare che la riforma del sistema di sicurezza sociale — compito per il quale il governo ha richiesto una delega al Parlamento — ponga rimedio ai difetti dell'attuale sistema pensionistico; e applicare le misure volte a promuovere lo sviluppo di regimi pensionistici integrativi privati, precisando gli eventuali costi di bilancio ad essi relativi.

**L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA
ITALIANA E GLI OBIETTIVI PROGRAMMATICI PER IL 2003
E IL MEDIO PERIODO**
(Parr. II.1, II.2, II.4, E III. 1 del DPEF)

1. - Le politiche messe in atto dal Governo

Nel paragrafo II.1 viene presentata una breve retrospettiva sui provvedimenti adottati dal Governo nel corso del 2001 con particolare riferimento ai provvedimenti per i primi “100 giorni”, alla legge finanziaria per il 2002 e le leggi delega rammentando, in particolare, le scelte sottostanti alla manovra di politica economica allora adottata.

2. - Il quadro macroeconomico nel 2002

Quadro previsionale per il 2002

Nel **paragrafo II. 2.** viene illustrato il quadro macroeconomico nel 2002, le componenti della crescita del PIL, il conto delle risorse e degli impieghi.

Viene stimata una crescita del PIL per il 2002 pari all'1,3 per cento.

Nella previsione dell'ISAE la crescita viene stimata all'1,2%, con una riduzione, quindi, di tre decimi di punto rispetto alla precedente previsione di aprile.

Tale previsione implica, comunque, una forte accelerazione nel secondo semestre del 2002.

Principali previsioni dell'economia italiana per il 2002 effettuate negli ultimi mesi dai centri di ricerca; variazioni % annue salvo diversa indicazione

	Prometeia (lug. 02)	Confindust. (giu.02)	Ref. Irs (lug. 02)	Isae (apr. 02)	U.E (apr. 02)
Pil	0,9	1,2	0,9	1,5	1,4
Consumi delle famiglie	0,6	1,2	0,4	1,5	1,7
Investimenti fissi lordi	0,5	3,8	0,1	3,4	2,8
Esportazioni	-0,6	1,4	-1,2	1,8	2,6
Importazioni	0,3	2,7	-0,7	3,0	4,8
Prezzi al consumo	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2
Bilancia dei pagamenti (miliardi di euro)	2,6	2,5	3,8	0	3,8
Disoccupazione (tasso%)	9,1	9,0	9,3	9,1	9,5
Cambio dollaro/euro	0,94	0,92	0,96	0,88	0,87
Indebit. Amministr. Pubbliche (% sul Pil)	1,4	1,3	1,8	1,0	1,3

Il rallentamento rispetto al dato del 2001 (1,8%) viene attribuito principalmente alla dinamica della domanda estera netta.

Di seguito sono riportati i dati indicati nel DPEF con riferimento ai singoli componenti del PIL a confronto con eventuali previsioni di altre fonti.

Per quanto riguarda **i consumi**, nel complesso il DPEF prevede un aumento dell'1,3% di quelli delle famiglie e dell'1,1% quelli collettivi.

Nella previsione dell'ISAE, i consumi privati aumenterebbero di circa l'1% come risultato sia della forte frenata di inizio anno che dell'accelerazione prevista nella parte finale del 2002

Per quanto riguarda **gli investimenti**, nel complesso il DPEF prevede una accelerazione in connessione con il mutamento congiunturale con una crescita nel complesso pari al 2,6% rispetto al 2,4% del 2001.

*Nella previsione dell'ISAE, **gli investimenti** aumenterebbero dell'1,3% nell'ipotesi di esaurimento degli incentivi della c.d. Tremonti-bis entro la scadenza prestabilita (dicembre 2002).*

Per quanto riguarda **le esportazioni**, risultate in caduta dal terzo trimestre del 2001 fino al primo trimestre del 2002, il DPEF ne prevede un forte recupero nella seconda parte dell'anno, in linea con il miglioramento previsto del quadro internazionale.

La crescita media annua viene indicata all'1,2% contro lo 0,8% dell'anno precedente.

Tale crescita, che sconta la perdita di competitività di prezzo legata all'apprezzamento dell'euro, sarebbe, tuttavia, inferiore a quella delle importazioni che rifletterebbe il rinnovato impulso della domanda interna e in particolare di quella di

investimenti e scorte; l'aumento delle importazioni risulterebbe pari a 2,5 per cento (0,2 nel 2001).

Per quanto riguarda invece, **le importazioni**, il DPEF ne prevede una crescita del 2,5% nella media del 2002 a causa, in particolare, del rinnovato impulso della domanda interna.

Nella previsione ISAE le esportazioni aumenterebbero nella media di quest'anno, dello 0,8% a fronte di un aumento del commercio mondiale di tre volte superiore mentre le importazioni crescerebbero solo dell'1,8% nel corso dell'anno.

Per quanto riguarda **la dinamica dell'occupazione**, nel DPEF viene indicato un dato di crescita all'1,2% inferiore all'1,6% registrato nel corso del 2001 con un particolare contributo apportato dal settore delle costruzioni (2,8 per cento) e in quello dei servizi privati (2,7 per cento) a fronte di un dato lievemente negativo dell'industria in senso stretto.

Il tasso di disoccupazione, pari al 9,5 per cento nel 2001, continuerebbe pertanto a ridursi, attestandosi in media d'anno al 9,1 per cento.

Tale dato corrisponde alla previsione dell'ISAE.

Per quanto riguarda **le retribuzioni lorde pro-capite**, il DPEF accredita una loro crescita del 3% nel 2002, secondo le tendenze del biennio precedente.

Il dato corrisponde alla previsione ISAE che peraltro, anche con riferimento alla previsione per il 2003, segnala gli elementi di incertezza costituiti dai prossimi rinnovi contrattuali e dal clima dei rapporti tra le parti sociali.

Il costo del lavoro per unità di prodotto è atteso crescere, nel DPEF, del 2,7 per cento nel 2002, in leggero aumento rispetto al 2001.

Tale previsione è collegata ad un previsto contenimento dei margini da parte delle imprese ed ad un sostanziale annullamento degli impulsi inflazionistici esterni.

Per quanto riguarda **l'inflazione al consumo**, il DPEF prevede che debba attestarsi in media d'anno intorno al 2,2 per cento contro il 2,7 per cento del 2001 grazie in particolare, al venir meno dei fattori di tensione registrati all'inizio dell'anno e al rafforzamento dell'euro.

Nella previsione ISAE, l'inflazione del 2002 si attesterebbe al 2,3% scontando gli effetti delle tensioni sui prezzi manifestatesi nella prima parte dell'anno.

L'indagine Banca d'Italia-Sole 24 Ore⁹, di marzo segnalava aspettative sulla crescita dei prezzi al consumo nei dodici mesi in lieve rialzo verso un valore del 2,5% annuo (a fronte del 2,4% della precedente rilevazione) in Italia e al 2,5% nell'area euro (contro il 2,3%).

Oltre i dodici mesi, l'inflazione attesa si confermava stabile (2,5%) sia in Italia che nell'area dell'euro (2,3% nella precedente rilevazione).

All'origine della leggera revisione al rialzo delle aspettative di inflazione in Italia vi erano sia i maggiori costi delle materie prime, così come quelli del lavoro, sia le prospettive moderatamente più favorevoli sull'evoluzione della domanda. Nessuno tra i fattori che influenzano la dinamica dei prezzi al consumo in Italia ha un impatto di rilievo; cresce, comunque, l'importanza relativa del costo delle materie prime, mentre rimane invariato l'effetto legato all'introduzione dell'euro.

Per quanto riguarda **il saldo corrente della bilancia dei pagamenti**, dopo il deterioramento registrato nel 2000, a riflesso dell'effetto negativo delle ragioni di scambio, e il successivo recupero, il DPEF presenta un dato su valori vicini allo zero dovuto ad un attivo commerciale (1,3 per cento del PIL) corrisponderebbe ad un *deficit* di pari dimensioni delle partite invisibili.

⁹ L'indagine Sole 24 Ore-Banca d'Italia effettua un periodico monitoraggio sia sulle attese di variazione dei prezzi al consumo in generale, sia sulle intenzioni di variazione dei propri listini espresse dalle imprese su un orizzonte temporale di 12 mesi e oltre. Quella di cui si dà conto è stata condotta nello scorso mese di marzo presso un campione statistico di 455 imprese con almeno 50 addetti, estratto dagli archivi Cerved-Unioncamere e rappresentativo dell'universo (circa 20mila) delle imprese nazionali.

Il confronto con le previsioni programmatiche per il 2002, effettuate nell'ambito del DPEF 2002-2006

Come nel DPEF 2002-2006, il DPEF 2003-2006 espone il confronto tra le previsioni programmatiche per il 2002 con le corrispondenti previsioni aggiornate. (Grafico 1)

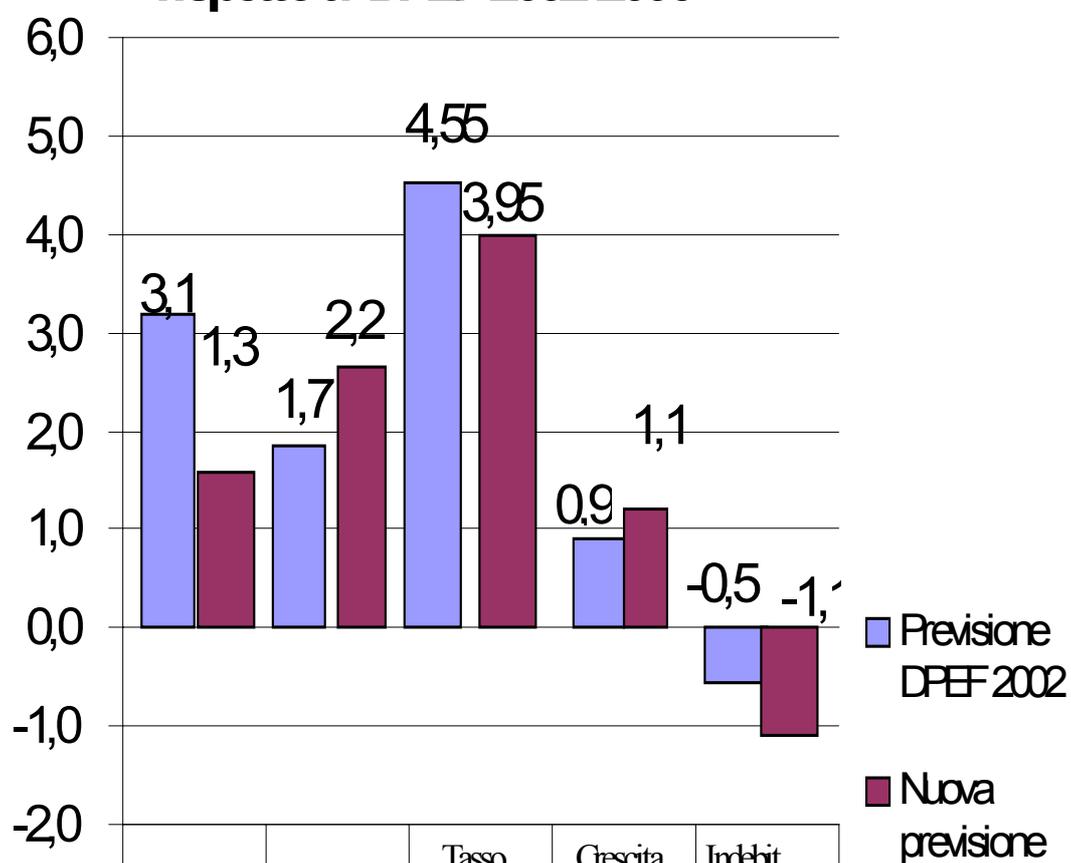
Da tali dati emerge che la stima della crescita del PIL è stata rivista al ribasso, dal 3,1 all'1,3 per cento, mentre quella dell'inflazione al rialzo, dall'1,7 al 2,2 per cento.

Per ciò che riguarda **la crescita**, la ragione dello scostamento viene attribuita al deterioramento del contesto internazionale e al rinvio delle riforme strutturali.

La revisione del dato inflazionistico viene attribuita al rincaro nel settore degli alimentari freschi, alla crescita dei prezzi dei carburanti ed all'aumento di alcune tariffe mentre effetti quantitativamente modesti vengono attribuiti al *changeover*.

Nell'analisi dell'ISAE, l'effetto del changeover sui prezzi viene giudicato trascurabile e pari ad appena qualche centesimo di punto .

Scostamenti delle previsioni per il 2002 rispetto al DPEF 2002-2006



	Crescita	Tasso di inflazione	Tasso forward dei BOT (*)	Crescita Occupaz.	Indebit. netto P.A./PIL
■ Previsione DPEF 2002-06	3,1	1,7	4,55	0,9	-0,5
■ Nuova previsione	1,3	2,2	3,95	1,1	-1,1

In un apposito quadro del DPEF è illustrata la crescente **sincronizzazione delle fluttuazioni cicliche nelle maggiori aree economiche**.

A tal fine è riportata l'analisi di alcuni indicatori quali la correlazione tra il ciclo industriale dell'Italia e quello degli altri paesi o il comovimento della variazione del ciclo industriale (% di mesi in cui l'andamento del ciclo italiano corrisponde a quello delle altre economie).

L'analisi territoriale

Anticipando quanto verrà esposto nel IV capitolo, nella parte finale del paragrafo vengono indicati i dati di stima disaggregati, in parte, su base territoriale.

A livello territoriale, nel DPEF si stima, per l'anno in corso, **un aumento del PIL superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro Nord** e pari all'1,7% contro l'1,2% del Centro-Nord grazie, in particolare, alla dinamica degli investimenti fissi lordi la cui crescita (3,6 per cento circa stimato nel 2002, contro il 3,5 nel 2001) eccederebbe nel periodo più recente quella europea.

Viene altresì segnalato come **il clima di fiducia** resti su livelli superiori a quelli del Centro - Nord.¹⁰

Nel mese di marzo del 2002 la SVIMEZ e l'IRPET¹¹ hanno presentato nel corso di un seminario, le previsioni sull'andamento dell'economia nelle due grandi

¹⁰ Dalle elaborazioni trimestrali, a livello territoriale, delle inchieste isae sui consumatori e sulle imprese manifatturiere ed estrattive (Periodo di riferimento: secondo trimestre 2002) emerge come, nel secondo trimestre, il clima di fiducia delle imprese manifatturiere ed estrattive mostri andamenti differenziati sul territorio: mentre segnali positivi vengono dalle regioni del Nord Est, dove l'indice destagionalizzato sale a 103,3 da 99 del primo trimestre, la fiducia resta invece stazionaria nel Nord Ovest (a quota 79,9), e flette al Centro (da quota 101,5 a 100,9) e, soprattutto, nelle regioni meridionali (dove si attesta a 92,8, da 101 del primo trimestre). Segnali negativi nel secondo trimestre vengono invece dalle famiglie, il cui clima di fiducia diminuisce in tutte e quattro le ripartizioni. Il calo è particolarmente marcato nelle regioni del Centro, dove l'indice ISAE destagionalizzato scende a quota 105,2, dal 111 del primo trimestre, e nel Mezzogiorno, dove l'indice si attesta a 100,8, da 105,9 del primo trimestre. Riduzioni meno marcate ma comunque significative si registrano anche nelle regioni del Nord Ovest (da 112,4 a 108,6) e del Nord Est (da 111,4 a 107,7). A peggiorare sono in genere soprattutto i giudizi sulla convenienza ad effettuare risparmi ed acquisti di beni durevoli; restano invece sostanzialmente stazionarie le previsioni a breve termine sulla situazione degli intervistati e su quella generale del paese.

¹¹ Previsioni dell'andamento dell'economia delle regioni italiane nel 2001 e nel 2002

ripartizioni del paese, Mezzogiorno e Centro-Nord, e in ciascuna delle 20 regioni italiane nel 2001 e nel 2002¹².

Le principali conclusioni del lavoro sono di seguito riportate:

Le proiezioni per il 2002 descrivono una situazione di sostanziale **allineamento nel tasso di crescita** del PIL tra le due aree pari all'1,4% nel Mezzogiorno e all'1,5% nel Centro-Nord.

Per la componente degli investimenti le tendenze tra le macroaree appaiono divergere. Nel 2002 le citate stime indicano, per il Mezzogiorno, una crescita, rispetto al 2001, più contenuta (+0,9%, inferiore di quasi tre punti percentuali rispetto al dato dell'anno precedente) ed una lieve ripresa nel Centro-Nord (+3,0%). Il differenziale previsto per il 2002 tra le due ripartizioni è essenzialmente imputabile alla componente in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto (Centro-Nord: +2,6%, Mezzogiorno: -0,9%). L'andamento di quest'ultima componente nel Centro-Nord riflette, in presenza di una domanda aggregata che non è in grado di stimolare la creazione di nuova capacità produttiva, l'effetto di un ciclo di sostituzioni di impianti caratterizzati da un tasso di obsolescenza economica piuttosto elevato. Nel Mezzogiorno, invece, dopo che tra il 1995 ed il 2000 gli investimenti nell'industria in senso stretto sono aumentati del 31,8%, anche le spese legate al ricambio di parte dei macchinari si prevede presentino un'evoluzione (relativa) più contenuta.

Nel 2002, **la dinamica dell'occupazione meridionale** subirebbe un significativo rallentamento rispetto all'evoluzione, fortemente positiva, sperimentata l'anno precedente. La variazione delle unità di lavoro totali dovrebbe essere ancora positiva ma ad un saggio ridotto allo 0,5% (2001:+2,1%), inferiore di tre decimi di punto rispetto a quella che dovrebbe far registrare il Centro-Nord (0,8%; 2001: +1,2%). Il ritardo, rispetto al resto del Paese, con cui l'occupazione meridionale risentirebbe del rallentamento della dinamica del prodotto è essenzialmente dovuto alle diverse caratteristiche strutturali del mercato del lavoro nelle due ripartizioni. Il maggior peso nel Centro-Nord del settore manifatturiero e, anche all'interno del terziario, della componente legata alla domanda delle imprese, implica una maggiore e più rapida reattività dell'occupazione dell'area rispetto ad un'inversione nel ciclo congiunturale internazionale. Nel Mezzogiorno, invece, l'occupazione presenta tradizionalmente, rispetto all'andamento ciclico dell'economia mondiale, un lag temporale più ampio, proprio per la minore quota di addetti occupati in settori di mercato esposti alla concorrenza ed alla turbolenza dei mercati esterni. In sintesi, le stime riportate confermerebbero, pertanto, anche per il 2001-

¹² Il documento, diffuso dai due Istituti, è pubblicato in apertura del numero 4/2001 della Rivista economica del mezzogiorno.

2002 un quadro che, per il Mezzogiorno, abbiamo già sinteticamente definito di "allineamento senza convergenza" per il precedente quinquennio 1996-2000, dopo che, nella prima parte degli anni '90, la ripartizione meridionale aveva sofferto di un degrado relativo e di un allargamento dei divari di reddito.

Nel DPEF vengono segnalati i dati relativi alla crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno.

3. - L'andamento tendenziale dell'economia italiana 2003-2006

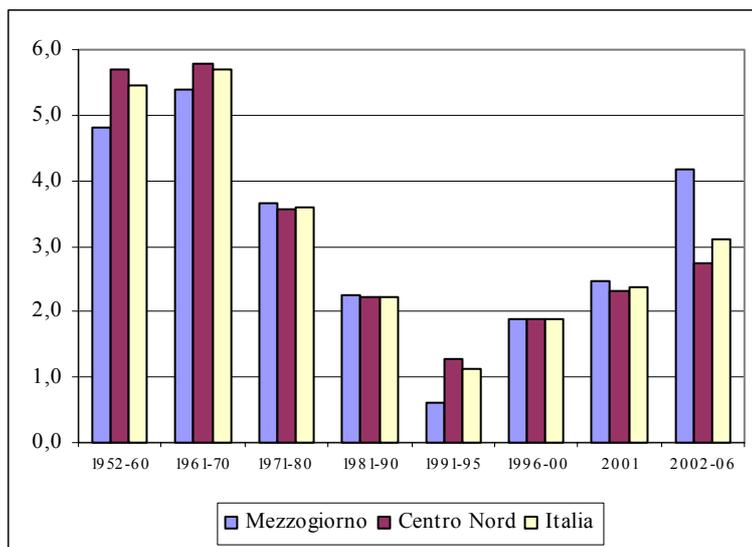
Le previsioni per il 2003

Nel DPEF viene indicato un dato di crescita tendenziale nel 2003 pari al **2,7%**, come riflesso del rimbalzo derivante dalla forte ripresa congiunturale di fine 2002.

Il dato italiano si inserisce in una dinamica di lunghissimo periodo che ha fatto segnare, come è noto, periodi alterni.

Nel DPEF viene segnalato come, pur trattandosi di tassi di sviluppo superiori a quelli registrati mediamente negli anni novanta, la crescita tendenziale dell'economia italiana rimanga ancora bassa e insoddisfacente, anche se lievemente superiore comunque a quella stimata nello scenario tendenziale del DPEF 2002-06, in quanto comprensiva dei primi effetti delle riforme strutturali avviate dal Governo.

Figura 1. Tassi di crescita del PIL italiano



Fonte: Dpef 2002-2006 - Elaborazioni e stime su dati ISTAT e SVIMEZ

Viene peraltro segnalato come per quanto riguarda il **Mezzogiorno**, le previsioni 2003-06 scontino l'assenza di quei provvedimenti necessari a garantire l'addizionalità, l'effettivo utilizzo e l'efficacia degli investimenti del Programma comunitario.

Conseguentemente, nel capitolo IV del documento viene fissata la regola, per le risorse ordinarie, della destinazione del **30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale al Mezzogiorno** da verificare sia per tutti i settori della P.A. che per gli enti esterni.

Inoltre, si afferma la volontà di perseguire l'effettivo utilizzo dei fondi ordinari e aggiuntivi, attraverso un rafforzamento dell'operatività delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi di Programma Quadro e il pieno sfruttamento della loro componente contrattuale privata.¹³

Nel **paragrafo 4.2.2.** viene invece affrontata la problematica della **qualità degli investimenti** con la conseguente individuazione di una serie di azioni da attuare, tra le quali sono comprese, la diffusione e promozione degli **studi di fattibilità ed è altresì prevista** una verifica della effettiva, esplicita e convincente **coerenza delle misure adottate** nei programmi comunitari con gli obiettivi programmatici di contesto e infrastrutturali.

Di seguito, sono indicate le previsioni per il biennio 2002-2003 effettuate da enti ed istituti di ricerca.

¹³ Si rammenta che l'**intesa istituzionale di programma** è costituita dall'accordo tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali (o province autonome) con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati, mentre l'**istituto dell'accordo di programma quadro** si configura come lo **strumento di attuazione dell'intesa istituzionale di programma**.

Per accordo di programma quadro si intende, infatti, l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dall'amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

PREVISIONI SULL'ECONOMIA ITALIANA A CONFRONTO			
	2001	2002	2003
<i>Tasso di crescita del PIL</i>			
Governo luglio 2002 *	1,8	1,3	2,9
Prometeia luglio 2002	1,8	0,9	2,3
Centro Studi Confindustria giugno 2002	1,8	1,2	2,9
Cer maggio 2002	1,8	1,4	2,3
ISAE aprile 2002	1,9	1,5	2,8
Ref.Irs aprile 2002	1,8	1,0	2,4
Commissione Europea aprile 2002	1,8	1,4	2,7
OCSE aprile 2002**	1,8	1,5	2,8
FMI aprile 2002	1,8	1,4	2,9

*DPEF 2003-2006. La crescita del PIL per il 2003, nella previsione del Governo, si riferisce allo scenario programmatico; nello scenario tendenziale, contenuto nel DPEF, la crescita del PIL è pari a 2,7.

** Dati contenuti nell'*economic outlook*. Si segnala, peraltro, che di recente è stata avanzata l'ipotesi di una revisione del dato di crescita 2002 all'1%.

In base al DPEF, nel 2003, la maggiore crescita italiana sarebbe sostenuta sia dalla **domanda interna**, il cui contributo risulterebbe pari a 2,3 punti percentuali, sia dal settore estero netto il cui apporto ritornerebbe a essere positivo, mentre **i consumi delle famiglie** mostrerebbero una forte accelerazione crescendo ad un tasso pari al 2,7 per cento nel 2003, in linea con i risultati del 2000 e circa un punto al di sopra della media degli anni novanta.

Tale ripresa della domanda interna, unitamente al recupero di redditività delle imprese, contribuirebbe a mantenere elevati i tassi crescita degli **investimenti fissi lordi**, per i quali il DPEF prevede **una crescita del 3%**.

Per quanto riguarda **le esportazioni**, coerentemente con il maggior dinamismo del contesto internazionale, il DPEF prevede un forte recupero, delle stesse che aumenterebbero a **tassi di crescita dell'8,5%**.

Parimenti, la crescita delle **importazioni**, seguendo l'accelerazione della domanda interna, e in particolare di quella di investimenti e scorte, si collocherebbe **intorno all'8,4%**.

Le previsioni dell'ISAE, nella citata nota, si attestano su valori più inferiori e pari, rispettivamente, al 6,7% per l'export ed al 7,8% per l'import.

L'ISAE segnala peraltro, il possibile ostacolo rappresentato, per la crescita dell'export extra-UE, dall'apprezzamento dell'euro.

In linea con gli andamenti della produzione, il DPEF prevede **un ulteriore aumento dell'occupazione, nel 2003 pari all'1,5% per cento** ed un conseguente **calo del tasso di disoccupazione all'8,5% nel 2003**.

Sull'arco temporale 2004-2006, il DPEF prevede che il dato di crescita tendenziale dovrebbe collocarsi intorno al **2,3% nella media del triennio** con una crescita dell'occupazione che si attesterebbe intorno all'1,2% mentre il tasso di disoccupazione scenderebbe nel 2006 all'8%.

L'analisi territoriale

Nella parte finale del paragrafo, come per il 2002, viene distinta l'analisi a livello territoriale.

Viene sottolineato come le previsioni tendenziali a legislazione vigente per il periodo 2003-2006 scontino da un punto di vista **quantitativo** non solo un volume globale di spesa in conto capitale per il Mezzogiorno limitato agli stanziamenti già previsti, ma anche l'assenza di quei provvedimenti specificati nel paragrafo IV.4.2.1. per assicurare sia il mantenimento di un flusso continuo di risorse aggiuntive nazionali

per investimenti pubblici alle “aree sottoutilizzate” e l’obiettivo di destinare al Sud il 30 per cento delle risorse ordinarie.

Parimenti, da un punto di vista **qualitativo**, nel quadro tendenziale non sono inseriti quei provvedimenti che, sulla base dei risultati conseguiti, dovranno assicurare opportune riprogrammazioni dei fondi, la piena efficacia degli investimenti, effettiva e accelerata modernizzazione della pubblica amministrazione, semplificazioni e miglioramenti nel sistema di incentivi (descritti nel paragrafo IV.2.2.).

La conseguente previsione di crescita del PIL tendenziale del 2003 per il Mezzogiorno viene fissata al 2,6% mentre per il triennio successivo, il PIL del Mezzogiorno manifesterebbe un rallentamento della sua crescita con un tasso pari al 2,3% in ciascun anno del triennio.

4. - Il quadro macroeconomico programmatico 2003-2006

Nel capitolo III del documento, viene esposto il quadro programmatico per l'economia italiana che include l'impatto del programma di politica economica.

In particolare, vengano sinteticamente illustrate tre riforme:

- ◆ *la riforma del fisco* con la conseguente riduzione del cuneo fiscale;
- ◆ *la riforma del mercato del lavoro* attuata, in particolare, attraverso le nuove tipologie contrattuali, l'informazione sulle opportunità di lavoro, rafforzando i sistemi di formazione e rivedendo il sistema degli ammortizzatori sociali;
- ◆ *la riforma della previdenza*, con il passaggio del TFR futuro ai fondi pensione e gli incentivi all'allungamento della vita lavorativa.

Vengono altresì citate le riforme volte alla liberalizzazione del mercato dei beni, a rilanciare i processi di privatizzazione, a valorizzare il patrimonio pubblico e a dotare il paese di un più adeguato sistema infrastrutturale.

L'impatto delle politiche descritte dovrebbe consentire, nelle intenzioni del Governo, di conseguire un tasso di crescita del PIL su valori prossimi al **3% nel periodo 2003-06**.

L'ISAE, nella citata nota, ha indicato un dato di crescita per il 2003 pari al 2,8% connesso sia agli effetti di trascinamento provenienti dalla maggiore dinamica della seconda parte del 2002 sia delle misure di sgravio fiscale indicate dal Governo nel DPEF a favore delle famiglie.

Il DPEF individua un obiettivo di riduzione del divario fra crescita effettiva e crescita potenziale che dovrebbe passare dallo 0,5 nel 2003 allo 0,2 nel 2006.

Si prevede altresì che l'*output gap* (differenza tra produzione effettiva e potenziale) si annulli alla fine del periodo programmatico.

Gli obiettivi di azione esplicitati nel DPEF consistono, in tale quadro, nell'incremento del tasso di attività, e nell'innalzamento del livello di produttività, descritte nel Capitolo IV del documento.

Anche **la spesa delle famiglie** dovrebbe sostenere 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 0,5 punti oltre quello previsto a legislazione vigente.

Si rammenta che l'indicazione data dell'ISAE nella citata nota è per una crescita del 2,7% grazie, in particolare, anche alle misure di riforma fiscale .

Il tasso di disoccupazione nel quadro programmatico è previsto scendere nel 2006 al 6,8 per cento (8,0 nel quadro tendenziale) e il tasso di occupazione salire al 60,0 per cento avvicinandosi sostanzialmente all'obiettivo posto in sede europea del 60 per cento.

Anche l'ISAE, nella citata nota, prevede dati analoghi segnalando come, anche grazie alle novità contenute nel patto per l'Italia, l'elasticità dell'occupazione al PIL si manterrebbe su alti valori anche nel 2003 e pari a 0,5, un valore in linea con quello sperimentato nella media del periodo 1998-2001.

Gli investimenti, nel quadro programmatico, sono previsti crescere del 4% nel 2003 per portarsi a tassi di crescita superiori al 5% negli anni successivi grazie in particolare alle opere infrastrutturali.

L'ISAE, nella citata nota, accredita una crescita del 5% per gli investimenti nel 2003.

In particolare, gli investimenti in macchinari crescerebbero del 5,8%, sia per l'accelerazione della fine del 2002 che per la prevista riduzione dell'aliquota IRPEG.

Per gli investimenti in costruzioni, l'ISAE, nella citata nota, prevede una crescita del 3,8% grazie, in particolare, all'azione di Patrimonio S.p.A. e Infrastrutture S.p.A.

Si prospetta, poi, **una discesa progressiva dell'inflazione** grazie agli effetti derivanti dall'attuazione delle riforme dei mercati nell'ipotesi di uno sviluppo salariale nel rispetto della politica dei redditi.

L'inflazione programmata per l'anno 2003 è fissata al 1.4%.

In un apposito quadro, il DPEF dà conto della **relazione tra crescita e riforme strutturali** in linea con quanto deciso nel Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, concludendo l'analisi con la constatazione che le modifiche strutturali nel

funzionamento del mercato del lavoro, nelle dotazioni di infrastrutture e nel livello di concorrenzialità del mercato dei beni sono in grado di indurre un aumento permanente e sostenuto della produttività totale e di riflesso della crescita potenziale dell'economia.

A livello territoriale, viene stimato che gli interventi programmatici per l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici possano consentire già nel 2003 al tasso di sviluppo del Mezzogiorno di aumentare progressivamente raggiungendo il 3% e superando, negli anni successivi, il 4%.

*Vengono fissate **tre condizioni** per il conseguimento dell'obiettivo programmatico:*

- ◆ l'alimentazione delle risorse nazionali aggiuntive per investimenti pubblici e incentivi espressamente destinate alle aree sottoutilizzate per un importo almeno pari, in rapporto al PIL, a quello medio degli ultimi anni e flusso di nuove risorse di cofinanziamento nazionale coerente con il profilo programmatico di spesa dei fondi comunitari;
- ◆ il pieno utilizzo di tutte le risorse aggiuntive;
- ◆ la destinazione al Mezzogiorno del 30 per cento di tutte le risorse ordinarie in conto capitale.

A differenza del DPEF 2002-2006 non è stata operata, in questo DPEF un'analisi di sensitività.

L'ANDAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA
(Parr. II.3, II.5, e III.2 del DPEF)

1. I flussi di finanza pubblica per il 2002

Con riferimento all'andamento tendenziale dei flussi di finanza pubblica, le nuove stime relative all'anno in corso contenute nel Documento in esame evidenziano scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici e alle previsioni contenute nel precedente DPEF 2002-2006, come modificate dalla relativa Nota di aggiornamento presentata il 26 ottobre 2001 (vedi Tabella n. 1), sulla base del consueto parallelo tenuto conto della medesima natura dei due documenti.

In particolare, all'obiettivo programmatico di un indebitamento netto delle P.A. pari a 6,5 mld di euro (corrispondenti allo 0,5% in rapporto al PIL), fa riscontro una nuova stima di tale aggregato nella misura di 14,5 mld (pari all'1,1% in rapporto al PIL). Sulla base di quanto si evince dalle tabelle riportate dal DPEF, tale scostamento è riconducibile in larga misura a un andamento delle entrate meno favorevole rispetto alle previsioni (si rileva infatti uno scostamento negativo di 11,6 mld di euro), accompagnato da una dinamica delle spese correnti al netto degli interessi superiore alle attese, che si traduce, secondo le stime del Governo, in uno scostamento di 3 mld di euro rispetto alle previsioni, controbilanciato da una forte flessione della spesa in conto capitale (che evidenzia uno scostamento negativo di 6,5 mld di euro). Tutto ciò si traduce in un peggioramento dell'avanzo primario nella misura dello 0,6% rispetto al PIL, esattamente pari allo scostamento del saldo complessivo rispetto agli obiettivi programmatici, dato che per quanto riguarda la spesa per interessi l'aumento rispetto alle previsioni è del tutto trascurabile (pari a 100 mln di euro).

L'evidenziato scostamento è ricondotto dal Governo sostanzialmente a due fattori:

- 1) la minore crescita dell'economia rispetto alle attese (come si desume dalla stessa Tab. 1);
- 2) gli effetti della decisione di Eurostat in merito alla contabilizzazione dei proventi delle operazioni di cartolarizzazione del Lotto/Enalotto e della vendita di immobili effettuate nel corso del 2001.

1) Sotto il primo aspetto, occorre evidenziare una novità nell'impostazione del Documento all'esame rispetto ai precedenti DPEF, costituita dal fatto che il Governo fornisce la stima della crescita del PIL per l'anno in corso (e per tutto il periodo di riferimento del Documento) non solo in termini effettivi, ma anche in termini potenziali. Conseguentemente, riguardo all'indebitamento netto delle P.A. (sempre rispetto al PIL), il Documento fornisce la stima dell'indebitamento netto strutturale, cioè del valore dell'indebitamento netto corretto per tenere conto degli effetti del ciclo. In base a tale stima, e considerando un *output gap* dell'1,3 per cento, si avrebbe un indebitamento netto strutturale dello 0,5 per cento, in linea con gli obiettivi programmatici (cfr. grafici 1 e 2).

Al riguardo, anche in considerazione della novità dell'approccio descritto e tenuto conto del rilievo della questione ai fini del rispetto degli impegni del Patto di stabilità assunti in sede europea, appare opportuno approfondire le metodologie utilizzate per la costruzione del tasso di crescita potenziale del PIL (nei due quadri: tendenziale e programmatico), nonché i criteri di correzione dell'indebitamento netto nominale che consentono di pervenire alla stima dell'indebitamento netto strutturale.

2) Sotto il secondo aspetto, i nuovi criteri Eurostat di contabilizzazione delle partite indicate determinano un peggioramento dei conti 2001 e un miglioramento dei conti 2002 e 2003. In particolare, la contabilizzazione dei proventi del Lotto e dell'Enalotto, inizialmente imputata per 3 mld di euro all'esercizio 2001, andrà a riduzione (in tre quote costanti) dell'indebitamento netto degli esercizi 2003-2005, mentre i proventi della dismissione degli immobili, inizialmente contabilizzati per 3,7 mld di euro nel 2001, saranno imputati per 2 mld nel 2002 e per 1,7 mld nel 2003.

Al riguardo, può essere utile ricordare, ancorché in riferimento ad un esercizio ormai chiuso (2001), che l'entità dell'importo contabilizzato in tale anno a titolo di introiti per alienazioni immobiliari, sulla base dalla Relazione previsionale e programmatica per il 2002¹⁴, era indicata in 2,1 mld di euro (e non in 3,7 mld, come sopra riportato). Il dato di consuntivo 2001 coincide comunque con quello indicato nel Documento in esame¹⁵.

¹⁴ Cfr. L'economia italiana nel 2002 - Relazione previsionale e programmatica, sez. II, pag. 42

¹⁵ Cfr. BANCA D'ITALIA, Relazione sull'esercizio 2001, pagg. 182-183.

CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
scostamento tra DPEF 2002 e 2003 relativamente alle previsioni 2002
(dati in migliaia di miliardi di euro)

	DPEF 2002-2006 (*)	DPEF 2003-2006	SCOSTAMENTO
Totale entrate	595,5	583,9	-11,6
<i>in rapporto al PIL</i>	46,5%	46,2%	
Spese correnti netto interessi	477,9	480,9	3,0
<i>in rapporto al PIL</i>	37,3%	38,0%	
Spesa interessi	74,6	74,5	-0,1
<i>in rapporto al PIL</i>	5,8%	5,9%	
Totale spese correnti	552,5	555,4	2,9
<i>in rapporto al PIL</i>	43,1%	43,9%	
Spese c/capitale	49,5	43,0	-6,5
<i>in rapporto al PIL</i>	3,9%	3,4%	
Totale spese finali	602,0	598,4	-3,6
<i>in rapporto al PIL</i>	47,0%	47,3%	
Saldo primario	68,1	60,0	-8,1
<i>in rapporto al PIL</i>	5,3%	4,7%	
Deficit	-6,5	-14,5	-8,0
<i>in rapporto al PIL</i>	-0,5%	-1,1%	
PIL	1281,8	1265,1	-16,7

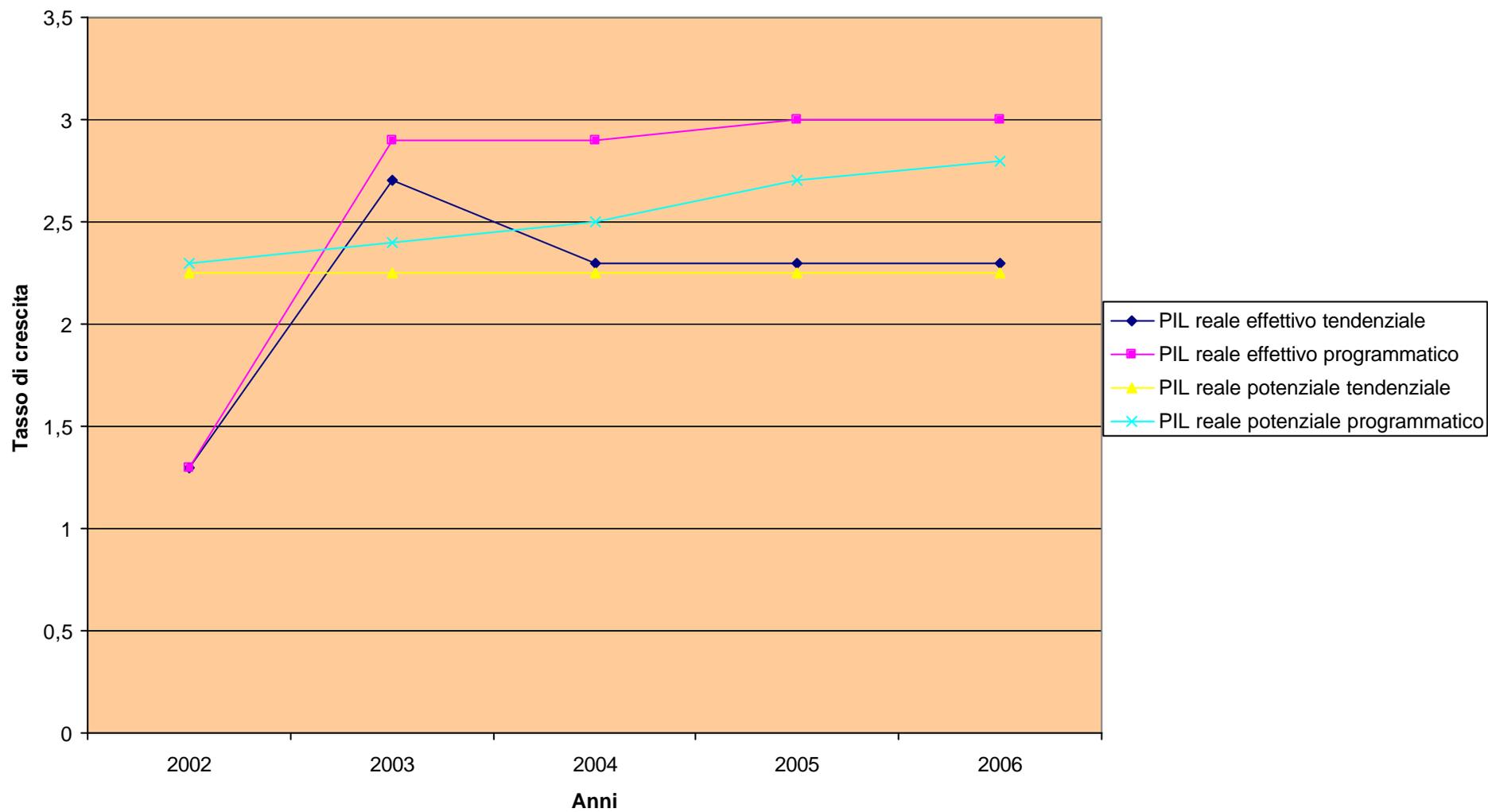
(*) Dati della Nota di aggiornamento del DPEF 2002-2006

FONTE:

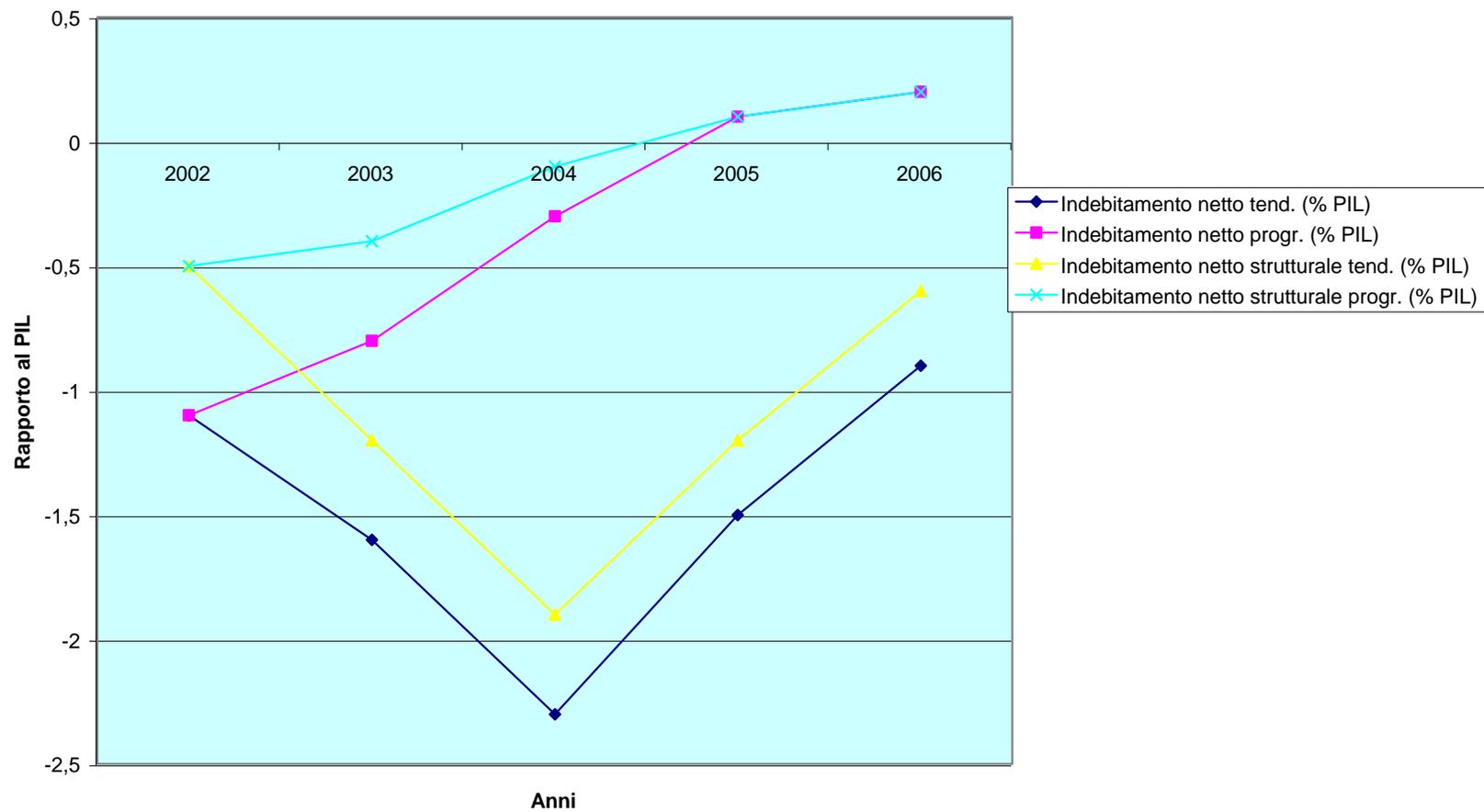
Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria
2002-2006;

Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006.

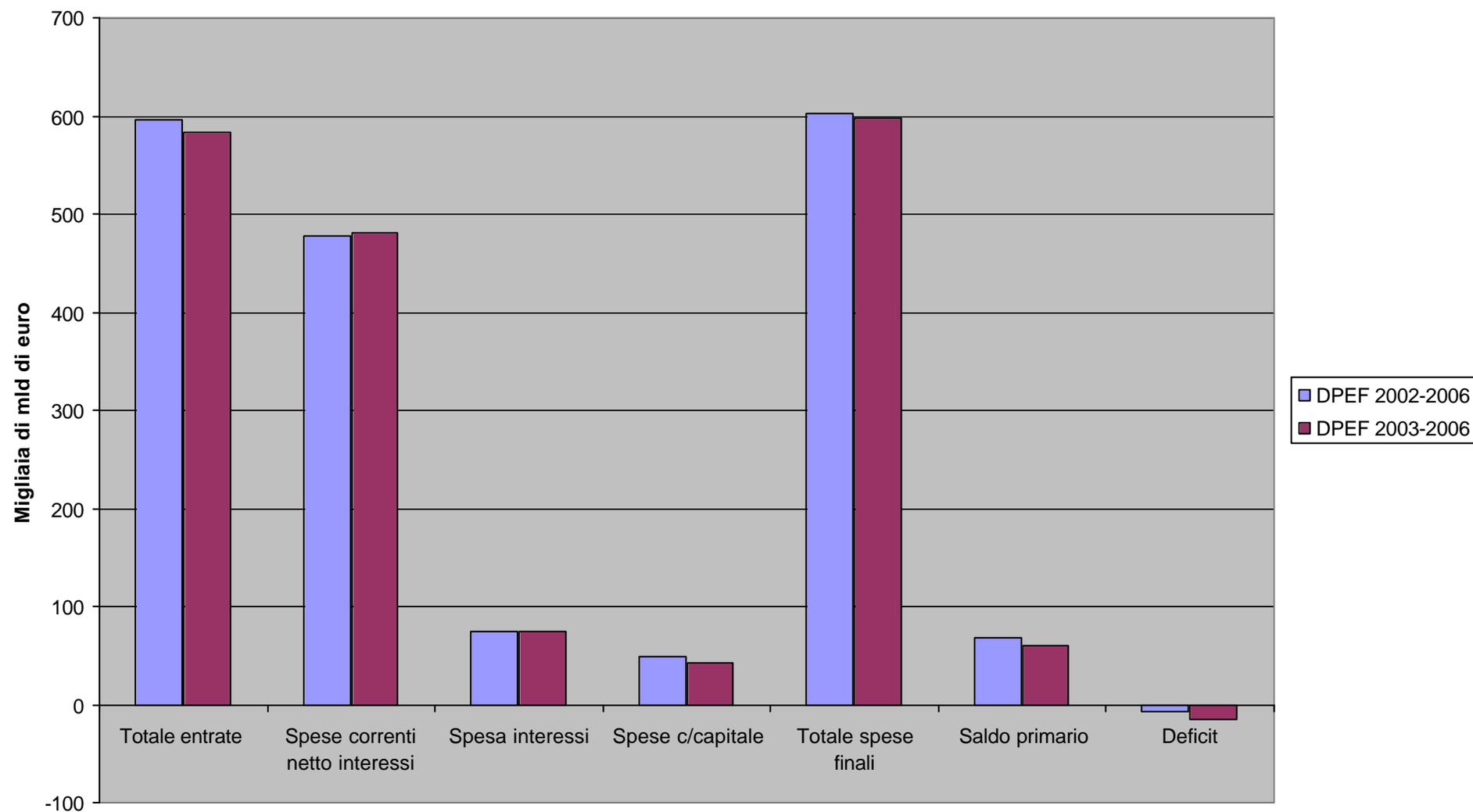
Incremento percentuale del PIL (tendenziale e programmatico)



Indebitamento netto



Scostamento tra DPEF 2002 e 2003 relativamente alle previsioni 2002



2. Le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2003-2006

2.1 Quadro tendenziale

Il quadro tendenziale, costruito in ossequio al principio della legislazione vigente, fornisce notoriamente lo scenario che si realizzerà in assenza di nuovi interventi, in riferimento alle principali voci del conto della P.A. per il 2003 e per gli esercizi successivi (fino al 2006) ricompresi nell'orizzonte temporale del Documento in esame.

Il *deficit* tendenziale della pubblica amministrazione per il 2003 è stimato in 21,7 mld di euro, cioè l'1,6 per cento del PIL, a fronte di un obiettivo programmatico di "pareggio" (indebitamento netto della P.A. pari a 0 in percentuale del PIL) previsto nello scorso anno¹⁶, sempre per il 2003. Per ciò che concerne l'andamento tendenziale del saldo primario (57,3 mld di euro, pari al 4,3 per cento in rapporto al PIL), si rileva uno scostamento di 0,8 punti percentuali rispetto al corrispondente obiettivo programmatico (67,6 mld di euro, pari al 5,1 per cento in rapporto al PIL).

Anche per gli anni successivi (2004-2006) si evidenzia uno scostamento tra gli obiettivi programmatici definiti con la Nota di aggiornamento dell'ottobre scorso e gli andamenti tendenziali del DPEF 2003-2006. Senza interventi l'obiettivo di "pareggio" non sarebbe raggiungibile infatti neanche al termine del periodo preso in considerazione (2006), in cui l'indicato rapporto si situerebbe, in assenza di interventi, allo 0,9 per cento.

¹⁶ Cfr. Nota di aggiornamento del DPEF 2002-2006 citata.

CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

quadro tendenziale 2002-2006

(dati in migliaia di miliardi di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
Totale entrate	583,9	605,0	624,7	651,9	678,1
<i>in rapporto al PIL</i>	46,2%	45,7%	45,3%	45,5%	45,5%
Spese correnti netto interessi	480,9	499,7	516,9	531,0	546,5
<i>in rapporto al PIL</i>	38,0%	37,7%	37,5%	37,0%	36,7%
Spesa interessi	74,5	79,0	82,9	86,4	88,7
<i>in rapporto al PIL</i>	5,9%	6,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Totale spese correnti	555,4	578,7	599,8	617,4	635,2
<i>in rapporto al PIL</i>	43,9%	43,7%	43,5%	43,1%	42,6%
Spese c/capitale	43,0	48,0	56,2	56,4	56,9
<i>in rapporto al PIL</i>	3,4%	3,6%	4,1%	3,9%	3,8%
Totale spese finali	598,4	626,7	656,0	673,8	692,1
<i>in rapporto al PIL</i>	47,3%	47,3%	47,6%	47,0%	46,4%
Saldo primario	60	57,3	51,6	64,5	74,7
<i>in rapporto al PIL</i>	4,7%	4,3%	3,7%	4,5%	5,0%
Deficit	-14,5	-21,7	-31,3	-21,9	-14,0
<i>in rapporto al PIL</i>	-1,1%	-1,6%	-2,3%	-1,5%	-0,9%
PIL	1265,1	1325,3	1378,7	1433,7	1490,7

Fonte: Documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006.

Tab. 2

Circa i criteri di costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica, illustrati alle pagg. 40-41 del Documento, quadro che deve essere costruito a legislazione vigente, appare opportuno peraltro acquisire ulteriori chiarimenti rispetto alla metodologia adottata (che riguarda altresì la costruzione dello scenario relativo al 2002). Relativamente alla spesa in conto capitale, ad esempio, occorrerebbe avere conferma del fatto che la previsione tendenziale per il 2002, notevolmente inferiore rispetto alle previsioni di cui alla citata Nota, sia anche riconducibile alla riclassificazione - in base ai nuovi criteri Eurostat - delle poste relative alle dismissioni immobiliari¹⁷. Ciò anche in quanto, tenuto conto del criterio della legislazione vigente, a fronte dell'indicato andamento nel 2002, sono stati stimati, a legislazione vigente, andamenti in crescita nel periodo 2003-2006.

Da un punto di vista metodologico, sarebbe opportuno infine, in merito alla costruzione del quadro tendenziale per gli anni 2002-2006, disporre di previsioni tendenziali anche per il fabbisogno (al di là di quanto desumibile indirettamente dalle variazioni relative al debito).

2.2 Quadro programmatico

Il quadro programmatico di finanza pubblica delineato nel Documento all'esame è sviluppato, in coerenza con l'impianto del Documento stesso, lungo l'arco del periodo 2003-2006 e prevede, fondamentalmente, per il 2003 il 2004 il mantenimento di valori del saldo complessivo della PA negativi (indebitamento netto sia in termini effettivi che strutturali), ma "vicini al pareggio di bilancio", con il passaggio, invece, a valori positivi (accreditamento netto) a partire dal 2005.

Sempre relativamente al quadro programmatico, oltre ai valori-obiettivo del saldo corrente, dell'avanzo primario e dell'indebitamento netto della P.A. in percentuale del PIL (ma non in valore assoluto), il Documento fornisce indicazioni relativamente all'andamento tendenziale del debito e agli obiettivi programmatici dello *stock* di debito della P.A..

¹⁷ Tali poste, come è noto, in base ai criteri del SEC95 sono classificate contabilmente come disinvestimenti e pertanto si riflettono in minori uscite in conto capitale nel conto economico consolidato delle P.A.

Come già evidenziato a proposito del precedente DPEF 2002-2006 e dello stesso quadro tendenziale 2003-2006, manca - al di là di quanto desumibile dalla previsione anche programmatica, oltre che tendenziale, del debito - l'indicazione degli obiettivi programmatici relativi al fabbisogno del settore statale e al fabbisogno complessivo, anche se va rilevato che è stato prodotto il bilancio programmatico dello Stato 2003-2005. Va poi osservato il carattere più sintetico del quadro programmatico rispetto a quello tendenziale, il che permette il raffronto con il quadro tendenziale limitatamente ai saldi primario, corrente e complessivo. Ciò non consente di ricostruire, al di là dei saldi, la composizione quantitativa della manovra correttiva necessaria per il 2003, tenuto conto delle due componenti delle entrate e delle spese, come ha sottolineato in particolare la Corte dei Conti nel corso dell'apposita audizione.

Nella Tabella 3, che segue, si evidenziano quindi gli scostamenti tra i valori tendenziali e programmatici dei due aggregati indicati (in percentuale del PIL), che possono fornire, indirettamente, una misura dell'entità degli interventi correttivi necessari.

Dal confronto si evince che per il 2003 sono necessari interventi correttivi pari per entità a poco meno di un punto di PIL (0,8 per cento) per ricondurre l'indebitamento netto della P.A. ai valori programmatici fissati. Anche per il 2004 si verifica una divergenza tra valori-obiettivo e andamenti tendenziali: tale divergenza risulta anzi superiore per tutti gli anni successivi, anche se gradatamente decrescente (1,9 per cento nel 2004, 1,6 per cento nel 2005 e 1,1 per cento nel 2006). Lo stesso andamento caratterizza la correzione necessaria a ricondurre anche il saldo primario agli obiettivi programmatici fissati.

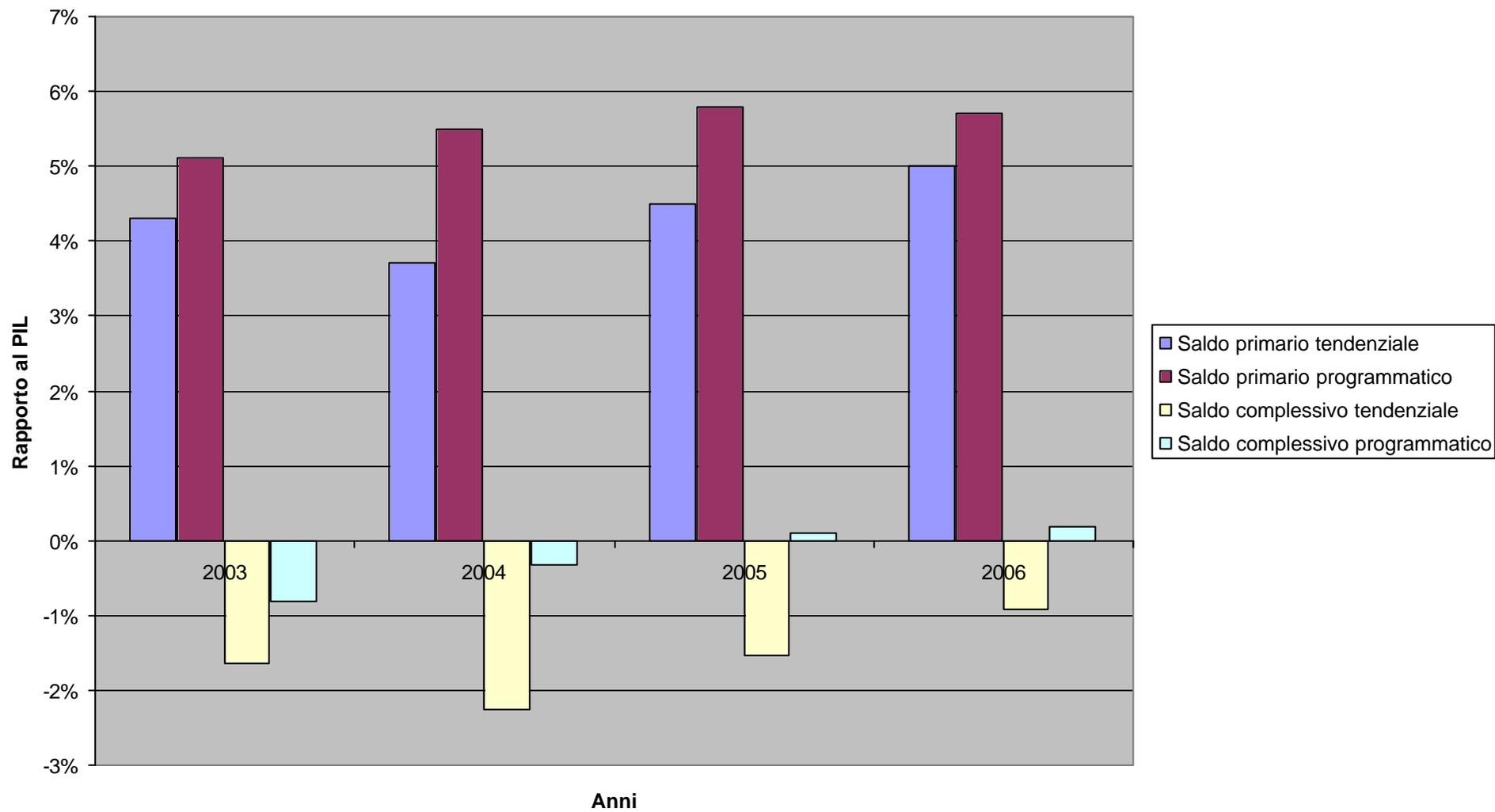
CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
scostamento tra quadro programmatico e tendenziale 2002-2006
(dati in migliaia di miliardi di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
Saldo primario tendenziale	60,0	57,3	51,7	64,5	74,8
<i>in rapporto al PIL</i>	4,7%	4,3%	3,7%	4,5%	5,0%
Saldo primario programmatico		67,6	76,4	84,0	86,9
<i>in rapporto al PIL</i>		5,1%	5,5%	5,8%	5,7%
scostamento		0,8%	1,7%	1,3%	0,7%
Saldo complessivo tendenziale	-14,5	-21,7	-31,2	-21,9	-13,8
<i>in rapporto al PIL</i>	-1,1%	-1,6%	-2,3%	-1,5%	-0,9%
Saldo complessivo programmatico		-10,8	-4,5	1,5	2,7
<i>in rapporto al PIL</i>		-0,8%	-0,3%	0,1%	0,2%
scostamento		-0,8%	-1,9%	-1,6%	-1,1%
Saldo corrente tendenziale	21,8	21,1	20,9	28,9	36,6
<i>in rapporto al PIL</i>	1,7%	1,6%	1,5%	2,0%	2,5%
Saldo corrente programmatico		29,3	37,5	39,6	47,4
<i>in rapporto al PIL</i>		2,2%	2,7%	2,7%	3,1%
scostamento		0,6%	1,2%	0,7%	0,6%
PIL tendenziale	1265,1	1325,3	1378,7	1433,7	1490,7
PIL programmatico		1325,4	1389,6	1456,7	1527,2

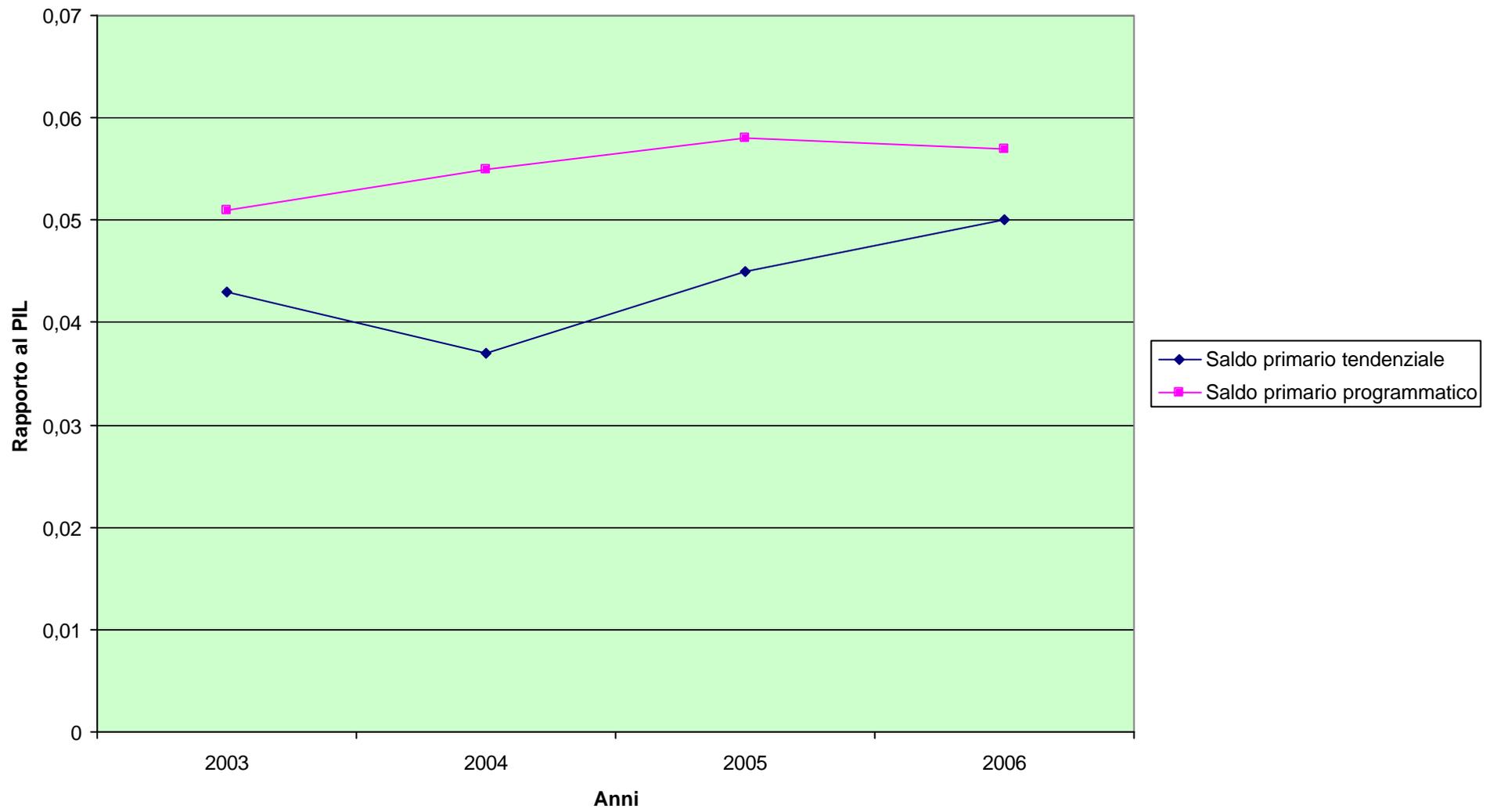
Fonte: DPEF 2003-2006

Tab. 3

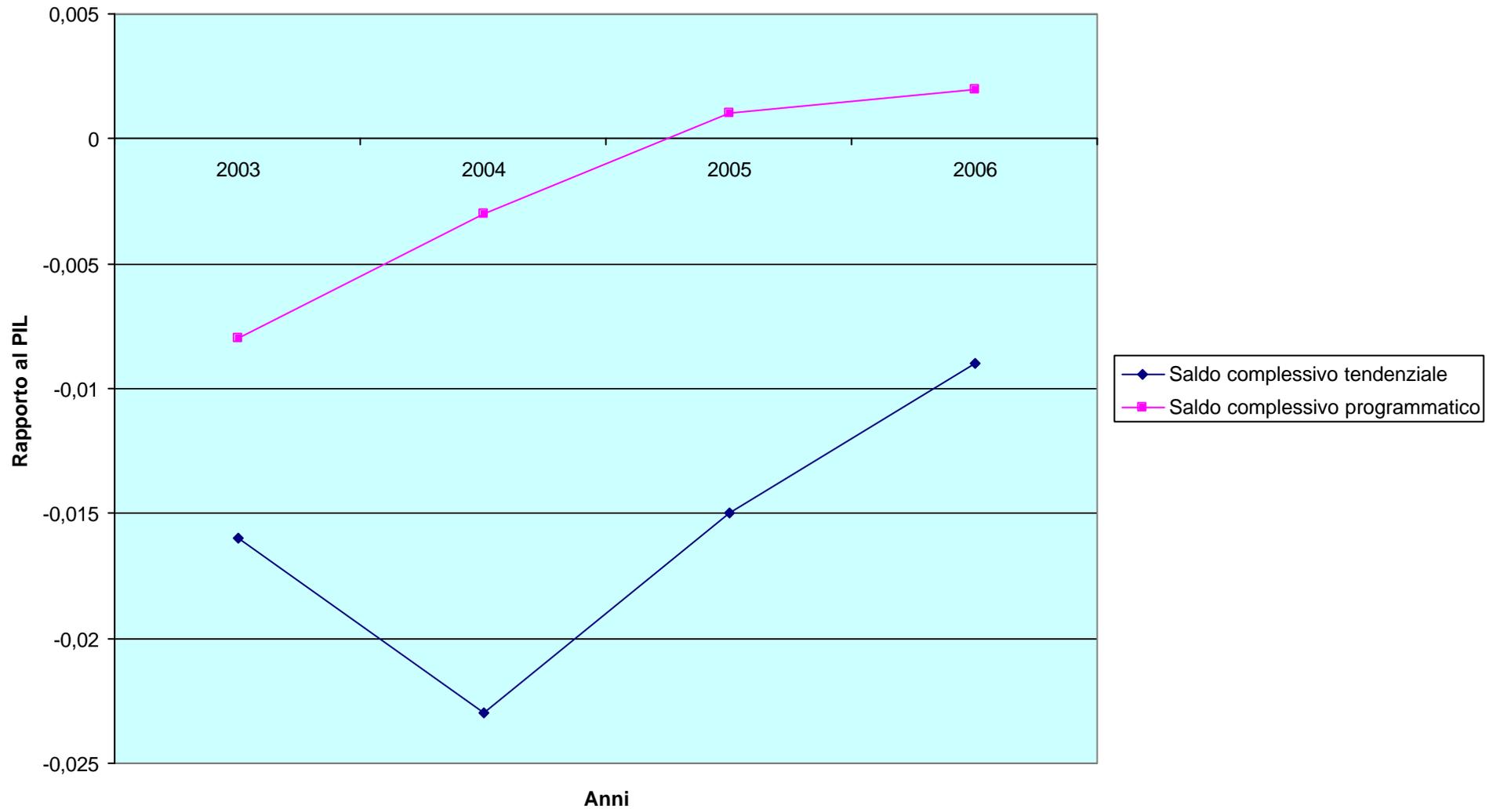
Saldo primario e complessivo tendenziale e programmatico



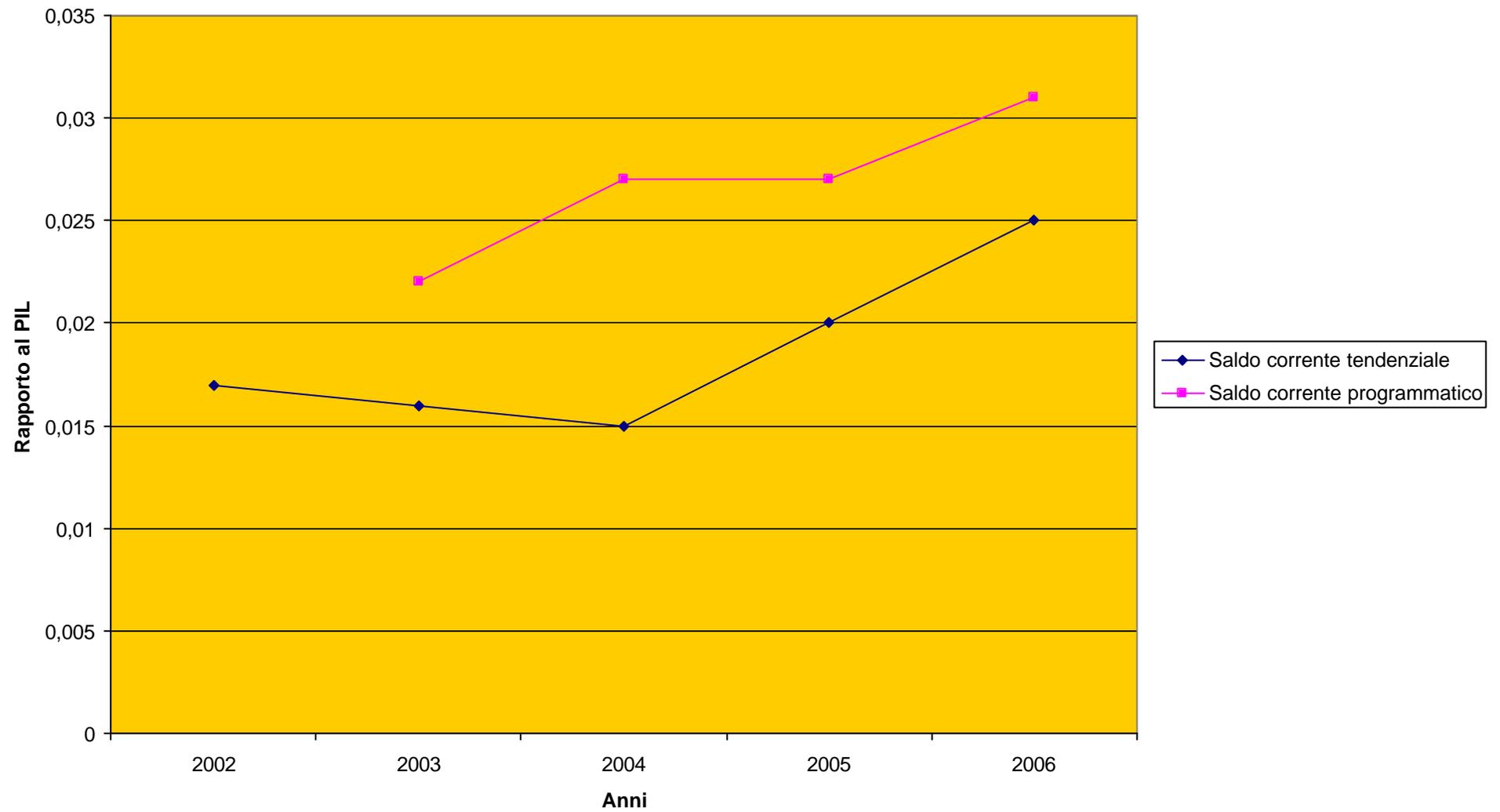
Saldo primario



Saldo complessivo



Saldo corrente



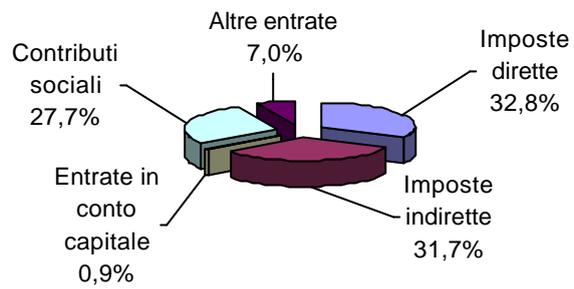
2.3 Composizione delle previsioni di entrata e di spesa per il 2003 in base al quadro tendenziale.

Risulta di un certo interesse, al di là dei valori assoluti, l'analisi della composizione qualitativa delle entrate e delle spese suddivise per voci principali, quale si può effettuare sulla base delle disaggregazioni fornite dal Governo in riferimento al "tendenziale". L'esercizio non è possibile per il quadro programmatico a causa della sua già evidenziata struttura sintetica.

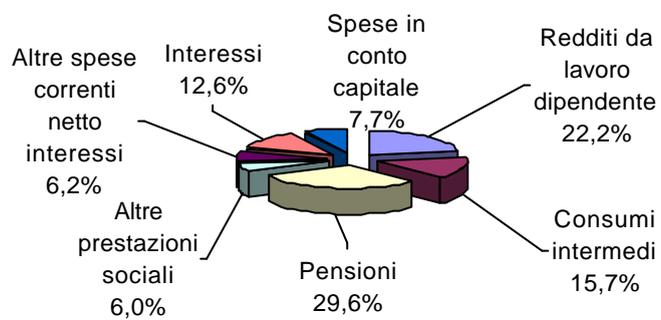
Nel 2003 la componente più rilevante delle **entrate** sarà rappresentata dalle imposte dirette (32,8%). Esse garantiranno circa un terzo del gettito complessivo. Quindi vengono le imposte indirette (31,7%) ed infine i contributi sociali, nella misura del 27,7%. Per quanto concerne le **spese**, gli oneri per il servizio del debito costituiranno dunque il 12,6% delle spese complessive, mentre la spesa pensionistica rappresenterà il 29,6% circa e le altre prestazioni sociali circa il 6%.

Di seguito vengono rappresentate, sotto forma di grafico, le composizioni percentuali delle previsioni tendenziali sia per le **entrate** che per le **spese**.

Composizione percentuale delle previsioni di entrata



Composizione percentuale delle previsioni di spesa



LE LINEE DI POLITICA ECONOMIA:

I NUOVI INTERVENTI

(Cap. IV del DPEF)

1. - La riforma fiscale

Il Documento riassume, innanzitutto, gli aspetti principali e gli obiettivi fondamentali della riforma fiscale delineata nel disegno di legge "*Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale*", attualmente all'esame della Commissione finanze e tesoro del Senato (A.S. n. 1396).

Va rilevato, che sulla definitiva configurazione della riforma incidono le determinazioni del Patto per l'Italia, sottoscritto dal Governo con le parti sociali. Infatti, per quanto concerne la riforma fiscale, il Governo si è impegnato:

- a dare priorità alla riduzione della tassazione personale, sia nei tempi sia nel volume di riduzione del prelievo, nell'ambito delle risorse che annualmente si renderanno disponibili con la manovra di finanza pubblica;
- a ricavare nell'ambito della prossima manovra finanziaria:
 - a) per il 2003, almeno 5,5 miliardi di euro da destinare ad un primo importante avvio di riforma della tassazione personale, concentrato sui redditi compresi tra 0 e 25mila euro;
 - b) le risorse per consentire dal 2003 una riduzione pari ad almeno due punti di aliquota dell'imposta sulle persone giuridiche;
 - c) disponibilità finanziarie pari a 500 milioni di euro per avviare sin dal 2003 - nel presupposto del necessario accordo con le Regioni per evitare effetti di duplicazione - la riforma dell'IRAP, iniziando dalla riduzione nella base imponibile della componente delle retribuzioni;
- a privilegiare, coerentemente all'attuazione della riforma, quegli aspetti che sono produttivi di benefici diretti verso le fasce di reddito medio-basse, in considerazione anche dei contemporanei processi di emersione. In particolare, tali benefici, nonché il perseguimento di una vera progressività, saranno realizzati attraverso deduzioni e trasferimenti specifici correlati in tendenza alla soglia di povertà e quindi valevoli in prevalenza per i redditi bassi;
- a garantire, in sede di attuazione e compatibilmente con lo schema sopra delineato, che la riforma tenga in debita considerazione la condizione familiare del contribuente attraverso un accrescimento delle relative deduzioni (e, quindi, della soglia esente), nonché la loro modulazione in base alla numerosità dei carichi di famiglia ed alla condizione reddituale personale;

- a riconoscere una specifica deduzione per i lavoratori dipendenti e per i pensionati che forfettizzi i costi per spese di produzione del reddito, anch'essa modulata in base al reddito complessivo del lavoratore;
- a garantire un livello di esenzione per i soli percettori di redditi da pensione non inferiore all'attuale livello minimo stabilito dal Governo (516 euro al mese);
- ad applicare le norme sulla "capitalizzazione sottile" (thin capitalisation) in termini compatibili con le caratteristiche del sistema produttivo italiano, tenendo conto dei livelli di coinvolgimento del patrimonio individuale del titolare e dei soci;
- a definire modi e livelli di tassazione delle operazioni straordinarie più favorevoli rispetto a quelli inerenti il regime della tassazione ordinaria;
- ad introdurre una contabilità semplificata per le piccole e medie imprese con riferimento alla normativa IVA nonché il concordato triennale preventivo per l'imposizione sul reddito di impresa e di lavoro autonomo;
- a garantire l'invarianza dell'attuale carico fiscale per il settore agricolo in materia di IVA e di IRAP per il 2003, in attesa della più completa riforma del regime impositivo, ferma restando l'esecuzione del credito di imposta per il 2002, secondo la formulazione concordata;
- a predisporre strumenti di monitoraggio e controllo del livello della pressione fiscale locale, insieme agli enti territoriali, sul modello del patto di stabilità interno, per raggiungere l'obiettivo di una riduzione del carico tributario complessivo;
- ad avviare, in occasione della predisposizione delle manovre di finanza pubblica nelle quali dovrà essere fissato la progressiva attuazione della riforma, un tavolo di confronto specifico sul tema della riforma fiscale.

Il DPEF in esame si sofferma a precisare ulteriormente le condizioni di carattere finanziario che dovranno accompagnare l'attuazione della riforma fiscale.

In particolare, nel Documento si afferma (pag. 59) che "la riforma coniuga il rigore nella gestione della finanza pubblica con l'esigenza di promuovere lo sviluppo e la crescita economica, nel convincimento che l'espansione del sistema produttivo diviene sostenibile solo con l'equilibrio dei conti pubblici".

A sostegno della bontà di tale impostazione programmatica, il Documento contiene anche un riquadro dedicato al tema "*Riduzione delle imposte e crescita economica nei paesi OCSE*", nel quale si dà conto dei risultati di alcune analisi condotte, sulla base dei dati OCSE, con riferimento agli episodi di riduzioni "significative" delle imposte verificatesi, tra il 1975 e il 2000, in 15 paesi OCSE. Una diminuzione delle entrate viene considerata "significativa" se la riduzione - depurata dall'effetto del ciclo economico - ammonta in media annua a oltre lo 0,5 per cento del PIL e prosegue per almeno due anni consecutivi.

Le analisi condotte mirano, in particolare, a valutare l'impatto della politica fiscale sulla crescita.

Dai risultati di tali analisi si evince che, tenendo conto di un insieme di determinanti della crescita, una riduzione delle entrate correnti (in rapporto al PIL) di un punto percentuale genererebbe, a parità di disavanzo, un aumento del tasso di crescita del prodotto potenziale di circa 0,24 punti percentuali. Tale aumento risulterebbe minore se l'intera riduzione delle imposte fosse associata ad un maggiore disavanzo pubblico: infatti, il coefficiente stimato per quest'ultimo risulta pari a -0,13. Pertanto, in questo caso l'impatto finale sulla crescita si ridurrebbe a 0,11, ovvero (0,24 - 0,13).

In sintesi, un intervento di riduzione del carico fiscale che lasciasse inalterato il disavanzo avrebbe un impatto positivo sulla crescita economica potenziale; tale impatto risulterebbe ancora positivo ma più che dimezzato qualora la riduzione delle entrate si traducesse in un aumento del disavanzo pubblico.

Le impostazioni sopra evidenziate si traducono in un'attuazione della riforma che, come precisato nel Documento, procederà "in forma modulare, impiegando le risorse che si renderanno di anno in anno disponibili. E' prevista, a questo fine, l'emanazione di più decreti legislativi (nel termine di due anni dall'entrata in vigore della legge delega), che definiscono le regole di funzionamento del nuovo sistema tributario, rinviando la determinazione della misura della riduzione del prelievo fiscale - legata principalmente alla modifica dell'imposizione personale, alla riduzione delle aliquote IRPEG e alla progressiva abolizione dell'IRAP - ai Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria e alle singole leggi finanziarie. Questo approccio consente di valutare meglio le ricadute e gli impatti sull'economia degli interventi normativi".

In merito a tali aspetti, si osserva che il Servizio del Bilancio del Senato, nell'ambito delle "Osservazioni sugli aspetti di copertura dell'A.S. n. 1396" (Elementi di documentazione, n. 10, luglio 2002) ha recentemente rilevato l'esigenza che venga precisata meglio, da parte del Governo, la sequenza temporale-decisionale che si intende prefigurare per l'attuazione della riforma fiscale e, quindi, la successione degli atti (legge delega, leggi finanziarie, decreti legislativi) che attuano la riforma.

In linea con il previsto disegno di attuazione della riforma, il Documento in esame (pagg. 54 e 55) - in accordo, peraltro, con le previsioni del Patto per l'Italia (punto 1. *Politica dei redditi e di coesione sociale*) -, prevede per l'anno 2003 l'avvio di un primo modulo di riforma dell'imposizione sul reddito (IRE) finalizzato ad una riduzione fiscale, a favore dei redditi medio bassi, per un importo pari a 5,5 miliardi di euro. Per quanto riguarda l'imposta sulle società, l'avvio della riforma si sostanzia in una riduzione dell'aliquota dell'attuale IRPEG di due punti percentuali. Per quanto riguarda l'IRAP, si prevede un graduale avvio del processo di riforma iniziando dalla riduzione nella base imponibile della componente delle retribuzioni pari a 500 milioni di euro. Inoltre, alle imprese minori si applicherà un regime di radicale semplificazione fiscale e contabile completato dall'avvio del previsto sistema di concordati triennali.

Come precisa lo stesso Documento di programmazione, negli anni successivi si prevede una graduale estensione dei benefici fiscali alle fasce di reddito via via più elevate, "impiegando le risorse che si renderanno di anno in anno disponibili attraverso una rigorosa gestione della politica di bilancio".

Si osserva che le linee programmatiche sopra evidenziate appaiono in linea con le raccomandazioni del Consiglio dei Ministri Economici e Finanziari di Siviglia, che ha approvato il 21 giugno scorso gli "Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri" del 2002. Come evidenziato dallo stesso DPEF in esame (pagg. 17-19), per quanto riguarda le politiche strutturali, riferite a tutti i Paesi membri, le raccomandazioni del Consiglio rilevano l'importanza di ridurre la pressione fiscale, specialmente sui bassi salari.

Ulteriori raccomandazioni, riferite all'Italia, riguardano la riforma fiscale. Viene, infatti, raccomandato che la tempistica e gli obiettivi fissati nella legge delega presentata al Parlamento, tesa a ridurre la pressione fiscale, semplificare la tassazione e restringere il cuneo fiscale, siano coerenti con il raggiungimento e il mantenimento di una posizione prossima al pareggio di bilancio o in surplus.

D'altra parte, lo stesso Governatore della Banca d'Italia, nelle Considerazioni finali del 31 maggio scorso, aveva sottolineato che: "Il nodo cruciale, da sciogliere, per una politica orientata allo sviluppo è l'abbassamento del rapporto tra spesa pubblica corrente e prodotto interno lordo. È la condizione per rendere credibile la riforma fiscale; da essa discenderanno benefici per le famiglie, per la loro capacità di spesa, per le imprese, per la propensione a investire".

Si osserva, infine, che nelle conclusioni della missione del Fondo Monetario Internazionale del giugno 2002 si sottolinea (punto 14) che i tagli alle imposte "devono essere percepiti come sostenibili per generare effetti dal lato dell'offerta e dovrebbero perciò essere finanziati da tagli strutturali alle spese".

2. - Il mercato del lavoro e l'inclusione sociale

Il tasso di occupazione italiano (pari al 54,6% nel 2001) è il minore dell'Unione europea (esso è inferiore di circa 6 punti rispetto alla media comunitaria). Un livello particolarmente basso è presentato dai saggi relativi alle donne e ai lavoratori tra i 55 e i 64 anni di età, pari rispettivamente al 41,1 e al 28%.

L'elevamento del tasso di occupazione è in genere considerato fondamentale, anche alla luce dell'evoluzione della struttura demografica dei Paesi avanzati, sia per la crescita economica sia per la futura compatibilità finanziaria dei sistemi di sicurezza sociale.

Si ricorda che l'obiettivo posto dall'Unione europea prevede un avvicinamento alla soglia del 70% per il 2010.

Il DPEF indica, come valore da conseguire per il 2005, un tasso di occupazione pari al 58,8% (con livelli pari al 46 e al 40% per le due sotto-componenti summenzionate).

Nel Documento vengono individuate le seguenti 4 linee direttrici da percorrere, ai fini del raggiungimento di tale obiettivo:

- 1) l'introduzione di elementi di flessibilità nel mercato del lavoro, con la contestuale revisione del sistema degli ammortizzatori sociali.

Al riguardo, si ricorda, oltre alla riforma del contratto di lavoro a termine (già definita con il D.Lgs. 6 settembre 2001, n. 368), che i due disegni di legge governativi "collegati" in materia di occupazione e mercato del lavoro (corrispondenti, attualmente, all'A.S. n. 848-A e all'A.S. n. 848-bis) prevedono diverse deleghe, relative tra l'altro a: l'introduzione del contratto di somministrazione di manodopera, anche a tempo indeterminato, e del "lavoro a chiamata"; l'ampliamento delle possibilità di prestazioni di lavoro supplementare e di inserimento di clausole elastiche nei contratti a tempo parziale; la definizione di una disciplina dei rapporti di collaborazione coordinata e continuativa; l'individuazione di deroghe in via sperimentale alla tutela "reale" contro i licenziamenti illegittimi (di cui all'art. 18 del cosiddetto Statuto dei lavoratori), con la previsione, quindi, del risarcimento del danno (in luogo della reintegrazione nel posto di lavoro); la definizione di una disciplina più elastica dell'arbitrato "irrituale" nelle controversie individuali di lavoro; la riforma del sistema degli ammortizzatori sociali.

Riguardo a quest'ultima, in particolare, il DPEF prevede: un innalzamento della misura dell'indennità ordinaria di disoccupazione (attualmente notevolmente inferiore a quella dei trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale e dell'indennità di mobilità) e un allungamento della sua durata; la previsione di un secondo livello di tutela, avente natura facoltativa e volontaria e a carico delle parti, eventualmente anche "sostitutivo" dell'intervento pubblico; la definizione di un terzo tipo di protezione, legata a particolari condizioni di disagio; l'obbligo, ai fini del godimento delle tutele, della ricerca attiva di occupazione da parte del soggetto e della partecipazione a progetti formativi ("eventualmente gestiti anche dalle parti sociali");

- 2) la ridefinizione del sistema di incentivi all'occupazione e dei contratti a contenuto formativo (anche tali materie sono oggetto di deleghe da parte dei disegni di legge summenzionati).

Il DPEF osserva che tali istituti privilegiano, attualmente, le fasce giovanili. "Maggiori sforzi appaiono, quindi, necessari, nell'indirizzare gli incentivi a beneficio di chi abbia perso il lavoro e di chi sia in condizioni di precarietà". In tale ordine di idee, il contratto di apprendistato sarà destinato a favorire il primo ingresso nel mondo del lavoro, mentre il contratto di formazione e lavoro sarà inteso soprattutto al reinserimento degli individui più deboli;

- 3) l'adozione di misure per accrescere la partecipazione femminile. Esse sono individuate, da un lato, nello sviluppo di alcune forme di lavoro atipico (in primo luogo, del contratto a tempo parziale) e in interventi fiscali e contributivi, dall'altro, nella diffusione di servizi a costo contenuto.

In particolare, riguardo a quest'ultimo profilo, il Documento pone l'obiettivo di una celere attuazione del "piano nazionale degli asili nido" aziendali, interaziendali, di quartiere e pubblici.

Si ricorda che il Consiglio europeo di Lisbona (del 23 e 24 marzo 2000) ha rilevato l'esigenza di sviluppare un'analisi comparativa in materia di servizi di custodia dei bambini, considerando tale tipologia di servizi come uno strumento essenziale per conciliare la vita professionale con quella familiare;

- 4) la definizione di politiche per innalzare il tasso di occupazione dei soggetti di età compresa tra i 55 e i 64 anni. Per l'esame di tali strategie, il Documento rinvia al successivo paragrafo sulla riforma del sistema previdenziale.

In materia di politiche sociali, il Documento osserva che il Governo intende quantomeno confermare il livello di risorse destinate, nel 2002, al Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, prendendo in considerazione, in ogni caso, anche l'ipotesi di elevare la dotazione del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 è stato approvato con il D.P.R. 3 maggio 2001, ai sensi dell'art. 18 della L. 8 novembre 2000, n. 328 (il quale prevede altresì l'adozione, nell'ambito di tale quadro, dei relativi piani regionali).

Il Fondo nazionale per le politiche sociali, ai sensi dell'art. 20, comma 7, della L. 8 novembre 2000, n. 328, e successive modificazioni, è ripartito annualmente con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentiti i Ministri interessati e d'intesa con la Conferenza unificata Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali (di cui all'art. 8 del D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281), secondo i parametri e i vincoli ivi richiamati.

In tale ambito, ai sensi dell'art. 80, comma 18, della L. n. 388 del 2000, le risorse afferenti ad alcune delle disposizioni di spesa sottostanti - individuate dal medesimo comma 18 - sono in ogni caso ripartite in unica soluzione - senza, cioè, disaggregazione delle singole voci - tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano¹⁸.

Riguardo alla quota di risorse cosiddette indistinte del Fondo (cioè, non legate a leggi di settore), i relativi criteri di utilizzo sono stabiliti dal summenzionato Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali.

La dotazione del Fondo per gli anni 2002, 2003 e 2004 - secondo la tabella C della Legge finanziaria 2002 - è pari, rispettivamente, a circa 1.604,8, 1.306,0 e a 1.202,5 milioni di euro¹⁹.

Le linee fondamentali - afferma il DPEF - sono quelle di:

- attuare nuove misure di contrasto della povertà;
- "sviluppare il sistema a rete degli interventi e dei servizi sociali";
- sostenere le responsabilità familiari e i diritti dei minori;
- adottare misure relative al servizio domiciliare per gli anziani, gli invalidi gravi e i malati cronici;
- procedere, come già ricordato, ad una celere attuazione del "piano nazionale degli asili nido" aziendali, interaziendali, di quartiere e pubblici;

¹⁸ Si ricorda, inoltre, che i commi 5 e 6 del citato art. 20 della L. n. 328 prevedono l'adozione di un regolamento governativo (non ancora emanato), al fine di definire "modalità e procedure uniformi per la ripartizione delle risorse finanziarie" del Fondo.

¹⁹ Tali valori sono pari, rispettivamente, a circa 3.107,3, 2.528,8 e 2.328,4 miliardi di lire.

- promuovere l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili;
- valutare la possibilità di finanziare nuovi programmi di interventi, svolti da associazioni di volontariato e da altri organismi senza scopo di lucro, per la cura e l'assistenza di soggetti con *handicap* grave successivamente alla perdita dei familiari (che ad essi provvedevano)²⁰;
- promuovere interventi mirati contro le condizioni di disagio giovanile e di emarginazione degli anziani;
- riguardo ai profili più strettamente lavoristici, attuare misure efficaci per l'inserimento dei giovani e per il reinserimento delle persone più deboli (quali disoccupati di lunga durata, disabili, ex-detenuti, ex-tossicodipendenti) e avviare programmi per il contrasto di tutte le forme di discriminazione, con una particolare attenzione per i fenomeni delle molestie sessuali e del *mobbing*;
- orientare l'azione "nei confronti di gravi fenomeni di emarginazione e di allarme sociale quali, le tossicodipendenze, la criminalità minorile, la prostituzione e le patologie psichiatriche". Uno specifico riferimento è rivolto ai detenuti tossicodipendenti (ai quali occorre garantire il diritto a percorsi riabilitativi alternativi alla detenzione) e ai tossicodipendenti affetti da patologie psichiatriche (per i quali bisogna allestire specifiche e mirate strutture residenziali);
- creare le condizioni, anche sotto il profilo normativo, per rendere sempre più agevole ed efficace l'attività del volontariato e del settore del *no profit*;
- incentivare la definizione di programmi annuali e pluriennali in materia di politiche sociali.

²⁰ Un programma di interventi in materia è stato finanziato dall'art. 81, commi 1 e 2, della L. 23 dicembre 2000, n. 388 (a cui si è dato attuazione con il D.M. 13 dicembre 2001, n. 470, e con il D.M. 16 aprile 2002).

3. - La riforma del sistema previdenziale

Il Documento ricorda come, nel primo trentennio del secolo, sia prevista una crescita progressiva del rapporto tra spesa pensionistica e PIL fino a circa due punti percentuali (dal 13,8% del 2000, cioè, fino ad un massimo del 16%).

La tendenza si invertirebbe, dopo il 2033, con una graduale diminuzione del valore percentuale (in conseguenza della progressiva scomparsa delle generazioni del *baby boom*).

Attualmente, il rapporto è di circa 4 punti percentuali superiore alla media europea.

Il Documento osserva inoltre che il tasso di occupazione dei lavoratori tra i 55 e i 64 anni di età (in rapporto, naturalmente, al totale dei soggetti della relativa classe) è stato uguale in Italia, nel 2001, al 28%, mentre la media europea si è attestata al 38,2%.

La riforma del sistema pensionistico - sostiene il Documento - deve quindi essere intesa ad assicurare sia la sostenibilità del medesimo sia l'elevamento del tasso di occupazione, elevamento che costituisce una condizione essenziale per la crescita economica e per il finanziamento del *Welfare State*.

Le linee direttrici della riforma - in merito alla quale è all'esame della Camera, in prima lettura, il disegno di legge delega governativo (A.C. n. 2145) - sono così individuate:

- 1) il miglioramento dell'equità sociale. Al riguardo, il DPEF osserva che un significativo intervento è stato già attuato dalla Legge finanziaria 2002, con l'elevamento a 516 euro mensili (un milione di lire) dei trattamenti minimi e sociali;
- 2) l'innalzamento dell'età effettiva di pensionamento e del tasso di partecipazione degli anziani, mediante:
 - l'adozione di incentivi fiscali e contributivi per i soggetti che proseguano l'attività lavorativa anche oltre il conseguimento dei requisiti per il trattamento di anzianità o di vecchiaia (fatto salvo, in questo secondo caso, il consenso del datore);

- la certificazione, quando si maturino i requisiti per la pensione di anzianità, del diritto al trattamento stesso, diritto che potrà essere esercitato in qualsiasi momento successivo (indipendentemente da ogni diversa e futura previsione legislativa);
- la progressiva abolizione del divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro, eventualmente con specifico riguardo ai soggetti il cui trattamento sia stato liquidato in presenza di parametri (di età e di anzianità contributiva) superiori ai requisiti minimi.

Queste ipotesi di intervento riguardano le sole pensioni di anzianità, in quanto per quelle di vecchiaia (nonché, in generale, per i trattamenti liquidati con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni) il cumulo è già possibile in misura integrale;

- 3) il riordino delle aliquote contributive (con particolare riferimento ai lavoratori "parasubordinati");
- 4) il riordino degli enti previdenziali, al fine di accrescere l'efficienza e di ridurre, complessivamente, i costi di gestione;
- 5) lo sviluppo della previdenza complementare, mediante:
 - la destinazione ai fondi pensione degli accantonamenti finora relativi al trattamento di fine rapporto;
 - l'ampliamento della deducibilità della contribuzione ai medesimi fondi;
 - la revisione, in senso più favorevole, della tassazione dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari, anche nell'ottica di una maggiore armonizzazione con la disciplina degli altri Paesi dell'Unione europea.

4. - Le pari opportunità

Il Documento conferma l'intendimento del Governo di introdurre norme per favorire la parità di accesso "alle cariche elettive e ai luoghi decisionali".

Si ricorda che il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa (corrispondente attualmente all'A.S. n. 1213-B) prevede (modificando l'art. 51 della Carta) che "la Repubblica promuova con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini" in materia di pubblici uffici e di cariche elettive.

Tale disposizione può costituire il fondamento costituzionale, in ipotesi, anche per l'adozione di norme che riservino alle donne una quota di rappresentanza in taluni organi elettivi.

Il Governo - ricorda sempre il Documento - intende sviluppare politiche per l'occupazione femminile, soprattutto nel Mezzogiorno, per la parità di progressione nella carriera e nella retribuzione nonché per la formazione continua (al fine di facilitare l'inserimento delle donne nei settori produttivi in cui siano sottorappresentate).

Vengono poi ribaditi alcuni impegni e considerazioni, sviluppati anche in altri paragrafi del Documento, in materia di:

- servizi in favore delle famiglie;
- contrasto alle forme di discriminazione nel mondo del lavoro;
- interventi contro la pedofilia e la tratta di persone a fini di sfruttamento sessuale.

Riguardo ai primi due punti, si rinvia alla scheda sul paragrafo IV.1.2. ("Il mercato del lavoro e l'inclusione sociale"). Per il terzo, cfr. la scheda relativa alle tematiche della giustizia, nell'ambito dell'esame del paragrafo IV.2.6..

5. - Le riforme della finanza pubblica

Nel corso della attuale legislatura le Commissioni congiunte 5^a del Senato della Repubblica e V della Camera dei Deputati hanno svolto, nel corso della prima metà dell'anno, una serie di audizioni sulle prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio conclusesi con l'approvazione di due distinte risoluzioni.

Si segnala altresì che in data 10 luglio c.a. la V Commissione permanente del Senato della Repubblica ha concluso l'esame di **due disegni di legge** sull'argomento.²¹

In particolare, l'articolo 1 del DDL A.S. 1492, prevede la ridenominazione della legge finanziaria in legge di stabilità.

Nel DPEF si sottolinea come le riforme della finanza pubblica siano giustificate, in particolare, dalla nuova ripartizione delle competenze tra i vari livelli di governo scaturita dall'approvazione della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3.²²²³

In particolare, il DPEF stabilisce, al fine di responsabilizzare pienamente i vari livelli di governo, l'indicazione delle previsioni tendenziali e programmatiche dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, distinto per sottosectori nel DPEF stesso e nella (ivi ridenominata) legge di stabilità.

Le norme vigenti prevedono che la legge finanziaria annualmente, oltre al quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, contenga il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale.²⁴

²¹ Si tratta dei DDL A.S. 1492, "Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, relativamente alla denominazione e al contenuto della legge finanziaria. Delega al Governo in materia di conti pubblici" e del DDL A.S. N. 1548, "Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, relativamente al Titolo I, IV e V, in tema di riforma delle norme di contabilità pubblica".

²² In merito a tale riforma, si rammenta che la 1^a Commissione permanente del Senato della Repubblica ha svolto, a partire dal 23 ottobre 2001, un'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, il cui documento conclusivo (DOC. XVII n.6) è stato definitivamente approvato dalla Commissione in data 26 giugno 2002.

²³ In tema di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, si rammenta che è in discussione il DDL A.S. 1545: "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

²⁴ Sul punto, l'articolo 1, comma 3 del citato DDL A.S. 1548 prevede che il DPEF fornisca: "... indicazioni delle previsioni tendenziali e programmatiche triennali relative alle amministrazioni pubbliche, specificando i sottosectori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni territoriali e delle amministrazioni previdenziali».

Si segnala che nel successivo paragrafo IV 2.5. del DPEF viene altresì affrontato il problema degli effetti dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V nel contesto degli impegni in materia di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza alla U.E.

La riforma del bilancio

Nel DPEF si esprime l'intenzione di portare a compimento la riforma del bilancio dello Stato.

Con la **legge n.94 del 1997** è stata infatti operata una modifica della struttura del bilancio dello Stato.

I principi che hanno ispirato la legge di riforma più generale sono sinteticamente riassumibili nei seguenti.

- ◆ l'articolazione del bilancio per unità previsionali di base e per centri di responsabilità modellati sulle missioni istituzionali;
- ◆ la ulteriore classificazione per funzioni-obiettivo;
- ◆ l'introduzione della contabilità economico-analitica nel bilancio dello Stato.

In particolare, l'articolo 1, comma 2 della capo I della legge intitolato "Struttura e formazione del bilancio dello Stato" definisce il progetto di bilancio annuale articolato, per entrate e spese, in unità previsionali di base, stabilite in modo da **far corrispondere a ciascuna unità un unico centro di responsabilità amministrativa cui è affidata la gestione.**

Conseguentemente, nel 1998 è stata introdotta l'articolazione per unità previsionali di base e per centri di responsabilità amministrativa, mentre con il bilancio del 1999 è stata realizzata la definizione della nuova classificazione funzionale delle spese per funzioni - obiettivo.²⁵

La nuova classificazione economica delle spese è stata inserita nel bilancio per l'anno 2000, integrandola con i criteri adottati in contabilità nazionale.

²⁵ **La classificazione in capitoli** è stata mantenuta ai fini della gestione della rendicontazione e viene effettuata non più a livello legislativo, ma a livello amministrativo. L'individuazione delle unità previsionali di base avviene infatti con la legge di bilancio; la loro ripartizione in capitoli ha luogo invece con decreto del Ministro, da adottare entro il termine di entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio. Corrispondentemente, variazioni delle unità previsionali di base possono essere operate soltanto mediante legge o in conseguenza di disposizioni legislative. Nell'ambito della medesima unità previsione di base, invece, possono essere introdotte, con decreto del Ministro competente, variazioni compensative tra i capitoli che ne fanno parte.

Il completamento del nuovo assetto del bilancio e del connesso sistema contabile è stato realizzato mediante la predisposizione del "**Budget dello Stato**" sulla base del sistema di contabilità economica analitica per centri di costo e la rilevazione dei costi sostenuti attuata sperimentalmente per il primo semestre 2000.

Nel disegno di legge di bilancio le note preliminari agli stati di previsione della spesa dovrebbero ora indicare sia i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, sia gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi e gli indicatori di efficacia e di efficienza da utilizzare per valutare i risultati.

In base alla definizione degli obiettivi da perseguire, i Ministri, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, assegnano ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa, le risorse finanziarie determinate nel bilancio medesimo e, insieme a queste, le risorse umane e strumentali.

Contestualmente, i Ministri emanano le direttive generali per l'attività amministrativa, definendo gli obiettivi, i programmi e gli interventi. Il contenuto delle direttive dovrebbe pertanto essere formulato sulla base di quanto già indicato nelle note preliminari agli stati di previsione.

Il titolare del centro di responsabilità amministrativa è responsabile della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse assegnate. Per quanto riguarda in particolare le risorse finanziarie, il dirigente, nei limiti di quanto attribuitogli, esercita autonomi poteri di spesa e di acquisizione delle entrate e definisce i limiti di valore delle spese che possono essere impegnate dai dirigenti subordinati. Al dirigente è inoltre attribuito il potere di proporre le variazioni compensative tra capitoli appartenenti alla medesima U.P.B., da adottare con decreto del Ministro.

Nell'ambito della formazione e gestione del bilancio, secondo le modalità delineate dalla riforma, sono infine determinati tutti gli elementi (obiettivi, livello di servizi, progetti e programmi, risorse assegnate, indicatori di efficacia e di efficienza) in rapporto ai quali si esercita la verifica dei risultati dell'azione amministrativa e possono essere fatti valere i profili di responsabilità dirigenziale.

Occorre peraltro rilevare come nell'esperienza attuativa, sotto alcuni importanti profili, sia stato segnalato il non completo conseguimento di una piena rispondenza con le finalità che hanno ispirato il disegno di riforma.

Come ha più volte osservato la Corte dei conti nelle relazioni sul rendiconto dello Stato, risulta ancora carente l'attuazione delle previsioni della riforma relativamente alla determinazione degli obiettivi delle politiche pubbliche, delle modalità di attuazione, degli indicatori di risultato.

Più in generale, è emersa la difficoltà di evidenziare, in sede di bilancio di previsione, gli elementi sui quali fondare una valutazione dell'attività gestionale delle amministrazioni dello Stato, come la riforma prospettava soprattutto mediante il sistema di contabilità analitica per centri di costo, previsto dalla medesima L. n. 94/1997.

Nell'attuazione della riforma è, infine, risultato problematico individuare, in modo chiaro e significativo, gli effetti delle decisioni di bilancio in termini di allocazione delle risorse tra grandi destinazioni di spesa. Si tratta di una delle finalità qualificanti della riforma che, allo scopo, ha previsto l'introduzione della classificazione per funzioni-obiettivo.

La Consip Spa

Il DPEF prevede un più ampio utilizzo delle procedure di acquisto centralizzate ed informatizzate tramite la Consip spa.

In proposito si rammenta che già il comma 6 dell'articolo 24 della legge finanziaria 2002 ha previsto che le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle apposite convenzioni stipulate per l'acquisto di beni e servizi, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488²⁶, come modificato dall'art. 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e dell'art. 59 della legge n.

²⁶ Dalle disposizioni introdotte dall'articolo 26 della legge n. 488/1999 (legge finanziaria per il 2000) discende l'obbligo, per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di acquisire i beni e servizi necessari (e, analogamente, di ricorrere al noleggio e alla locazione finanziaria) avvalendosi di convenzioni stipulate, in forma centralizzata, dal Ministero dell'Economia e delle finanze con fornitori scelti mediante gare ad evidenza pubblica. L'impresa prescelta è impegnata ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva fissata dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato.

Ai fini di semplificazione procedurale la norma ha altresì disposto che i contratti conclusi con l'accettazione di tali ordinativi non siano sottoposti al parere di congruità economica ed ha escluso, sia sulle convenzioni sia sui contratti conseguentemente stipulati da amministrazioni dello Stato, il controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti.

Per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni diverse da quella statale, l'articolo 26 della legge finanziaria per il 2000 ha stabilito che esse avessero la facoltà di servirsi delle convenzioni e che dovessero, in ogni caso, utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per acquistare beni comparabili.

Con successivo decreto ministeriale del 24 febbraio 2000, la gestione delle procedure per la conclusione delle suddette convenzioni e dei contratti quadro è stata affidata alla CONSIP (Concessionaria servizi informatici pubblici) S.p.a., società di cui il Ministero dell'economia e delle Finanze possiede l'intero capitale sociale.

388/2000²⁷, in base ai quali è stato disciplinato un piano di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, anche mediante ricorso alle tecnologie informatiche, con lo scopo di conseguire significativi risparmi di spesa.

Il federalismo fiscale

In tema di federalismo fiscale il documento conferma l'intenzione del Governo di procedere all'applicazione del riformato Titolo V della Parte II della Costituzione adeguando gradualmente l'ordinamento giuridico con la collaborazione delle componenti istituzionali interessate. Come è noto il recente disegno di legge A.S. 1545, di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al riformato Titolo V, non contiene specifiche disposizioni relative all'autonomia finanziaria delle autonomie territoriali (articolo 119 della Costituzione) che - secondo quanto chiarito dalla Relazione governativo al disegno di legge - viene riservata "ad un diverso e più complesso provvedimento".

Il nuovo articolo 119 della Costituzione, introdotto dall'articolo 5 della legge costituzionale, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. In tale contesto, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Inoltre, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Il riferimento ad una autonomia tributaria rispettosa (in armonia) della Costituzione e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica vuole, evidentemente, segnalare i limiti posti da altre norme costituzionali, ed in particolare dall'articolo 23 che riserva alla legge la disciplina delle prestazioni patrimoniali imposte, nonché le esigenze legate al necessario

²⁷ Successivamente, la disciplina delle convenzioni centralizzate per l'acquisto di beni e servizi è stata rivista con gli articoli 58 e 59 della legge n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001). In particolare l'articolo 58, comma 1, ha affidato alla CONSIP S.p.a. la funzione di stipulare le convenzioni ed ha, altresì, precisato l'ambito dei soggetti pubblici che hanno o la facoltà di acquistare beni e servizi aderendo alle convenzioni stipulate in forma centralizzata e standardizzata.

coordinamento delle diverse potestà impositive, anche in considerazione dell'unicità del contribuente.

Il comma 3 dell'articolo 119 novellato stabilisce l'istituzione, con legge dello Stato, di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Invero, il fondo perequativo (meccanismo automatico di riequilibrio) è previsto perequare solo la diversa capacità fiscale (le differenze sul lato delle entrate degli enti territoriali, derivanti dalla distribuzione sperequata delle basi imponibili) e non sembrerebbe considerare (almeno in parte) anche quelle differenziazioni sul lato della spesa che non dipendono dall'agire più o meno efficiente dei governi decentrati (ad esempio: le caratteristiche della popolazione nei territori che, indipendentemente dalla volontà delle amministrazioni locali, incidono sulle spese per la salute, l'istruzione; ancora, le condizioni legate al clima, all'orografia, ecc...).

A tali fini potrebbe, tuttavia, offrire garanzie il disposto del quarto comma, che afferma il principio secondo cui le risorse derivanti dalle fonti previste nei commi precedenti devono consentire ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Le esigenze di solidarietà sono ulteriormente ribadite dal quinto comma del nuovo articolo 119, in base al quale lo Stato può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni:

- per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- per rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- per consentire agli enti decentrati di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Il DPEF, in materia di federalismo fiscale, profila tre orientamenti:

- identificare come criterio impositivo la produzione reale e non la finzione della personalità giuridica;
- devolvere progressivamente competenze e funzioni amministrative agli enti locali, assegnando contestualmente entrate autonome a fronte dei nuovi compiti;
- gestire entrate e spese nel rispetto degli equilibri di bilancio e compatibilmente con i vincoli individuati nel Patto di Stabilità e Crescita.

Per quanto concerne, dunque, il federalismo fiscale il documento appare così affrontare il tema - nel più generale contesto delle riforme della Finanza pubblica - alla luce del Patto di Stabilità e Crescita, di cui si è detto²⁸.

Si rammenta altresì che, nella **intesa inter-istituzionale** tra Stato, regioni ed enti locali del 20 giugno²⁹ u.s., al punto 4 si è concordato tra Governo ed autonomie territoriali che:

“Per l'attuazione del federalismo fiscale, si conviene sulla necessità di introdurre nel DPEF la previsione:

- di una conferenza mista per definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale;
- dell'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, da definire in legge finanziaria, senza oneri finanziari addizionali, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture ed il personale statali.

²⁸ Può essere opportuno ricordare, a nel contesto dell'indirizzo dell'esecutivo sul tema, che il ministro Tremonti, intervenendo nell'ambito della predetta indagine conoscitiva sulla riforma del Titolo V, svolta nella 1a Commissione Affari Costituzionali, ha reso noto l'intendimento di agire per fasi progressive, affrontando prioritariamente il tema della fiscalità statale, effettivamente poi trattata dal disegno di legge sottoposto all'esame delle Camere (“ Due sono i punti fondamentali: in primo luogo, si è scelto di considerare prioritaria la definizione della fiscalità statale, elemento logicamente e politicamente principale e prioritario rispetto alla definizione del federalismo fiscale; in secondo luogo si è deciso di far dipendere la definizione del federalismo fiscale dalla preliminare definizione delle competenze regionali.”

²⁹ Pubblicata nella G.U. S.g. n.159 del 9 luglio 2002.

6. - La riforma della Scuola e dell'Università e la Ricerca

Il progetto di riforma nell'ambito scolastico e della formazione professionale, attualmente all'esame del Parlamento³⁰, sarà sostenuto da un piano pluriennale di misure finanziarie, per il conseguimento della riforma degli ordinamenti, lo sviluppo delle tecnologie multimediali, la valorizzazione professionale del personale docente ed amministrativo, la messa in atto di politiche di prevenzione del disagio giovanile, lo sviluppo dell'istruzione e della formazione tecnica superiore e l'adeguamento delle strutture di edilizia scolastica.

Nel campo dell'alta formazione artistica e musicale, il Governo dichiara il proprio impegno all'attuazione del processo di autonomia.

In proposito, la riforma delle Accademie e dei Conservatori è stata avviata con la legge 21 dicembre 1999, n. 508, che ha previsto la loro trasformazione in Istituti superiori di studi musicali e coreutici con compiti di alta formazione, specializzazione e ricerca, trasferendo di conseguenza le competenze dal Ministero della pubblica istruzione al MURST, cui spettano compiti di vigilanza e di indirizzo. Il sistema di alta formazione

³⁰ Il disegno di legge governativo recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (A.S. n. 1306), presentato al Senato della Repubblica in data 3 aprile 2002, al 9 luglio 2002 è all'esame della settima commissione permanente. Il progetto di riforma Moratti prevede un diritto-dovere di istruzione e formazione fino a 18 anni. Nello specifico, l'articolazione dei cicli può essere così sintetizzata:

Scuola dell'infanzia di durata triennale, con inizio già dai due anni e mezzo di età;

Primo ciclo, articolato nella **scuola primaria** (5 anni) e nella **scuola secondaria** di primo grado (3 anni), a conclusione del quale si prevede un nuovo esame di stato: in questo ciclo viene introdotto già nella primaria lo studio di una lingua straniera, affiancata nella scuola secondaria da una seconda lingua europea e viene dato particolare risalto all'uso di tecnologie informatiche;

Secondo ciclo, articolato in **licei** di durata quinquennale, terminanti con l'esame di stato necessario per l'accesso all'istruzione universitaria e nell'**istruzione-formazione professionale**, di durata variabile, ma almeno di tre anni, che rilascia qualifiche spendibili nel mondo del lavoro. L'accesso

artistica e musicale così delineato è analogo a quello universitario ma disciplinato in via del tutto autonoma.

Per quanto concerne l'attuazione della legge, in relazione a quanto richiesto dal Consiglio di Stato con pareri interlocutori del 26 febbraio 2001, il MURST ha acquisito il parere del Ministero per i beni e le attività culturali (11 aprile 2001), il cui contenuto è stato integralmente recepito nello schema di regolamento in materia di autonomia statutaria e regolamentare delle istituzioni, ha delineato il piano di massima per l'attuazione della riforma ed ha nuovamente inviato i testi al Consiglio di Stato che ha espresso il parere nell'adunanza del 7 maggio 2001 (n. 38 e n. 39 del 2001). Nella XIV legislatura, entrato in carica il Governo Berlusconi, lo schema di regolamento per la disciplina delle modalità di trasformazione delle istituzioni è stato ritirato.

Lo schema di regolamento in materia di autonomia statutaria e regolamentare è stato sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari (3.8.2001), quindi nuovamente formulato: sullo schema di DPR approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 28 marzo 2002 il Consiglio di Stato ha formulato parere favorevole con osservazioni (parere n. 1381 del 2002 della Sezione consultiva per gli atti normativi) è stato sottoposto alle competenti commissioni parlamentari, che in data 3 luglio 2002 hanno espresso pareri favorevoli, sottolineando l'urgenza di dare piena attuazione alla legge n. 508/1999.

Nel sistema universitario si prevede un incremento delle risorse finanziarie, finalizzate al finanziamento della riforma degli ordinamenti didattici, alla realizzazione sostanziale del diritto allo studio, ad investimenti strutturali e al potenziamento della ricerca scientifica.

Particolare attenzione viene dedicata all'area della ricerca, la cui strategia di riferimento è definita nel documento "Linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo", approvato con delibera CIPE n. 35 del 19 aprile 2002: i cinque assi strategici identificati dal documento per rilanciare la ricerca scientifica sono l'avanzamento delle frontiere della conoscenza, il sostegno alla ricerca orientata allo sviluppo di tecnologie chiave abilitanti a carattere multisettoriale, il potenziamento delle attività di ricerca industriale, la promozione delle capacità di innovazione nei processi e

all'università sarà possibile solo dalle qualifiche quadriennali, con la frequentazione di un anno integrativo per la formazione all'esame di stato.

nei prodotti delle piccole e medie imprese e la promozione del sistema di rete delle grandi infrastrutture³¹.

A tal fine, il Governo intende aumentare i finanziamenti assegnati nel prossimo quadriennio al sistema pubblico della ricerca, passando dall'attuale 0,6% del PIL ad un tendenziale 1%. L'obiettivo quantitativo perseguito dal Governo risulta essere coerente con l'impegno assunto dal Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000) e ribadito nel Consiglio Europeo di Barcellona (marzo 2002) di aumentare gli investimenti in ricerca da parte dell'Unione nel suo complesso ad un livello prossimo al 3% entro il 2010.

³¹ In applicazione del D.Lgs. 5 giugno 1998, n. 204, recante disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica, il Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca predispone lo schema delle Linee Guida e lo sottopone al CIPE perché lo valuti ai fini del recepimento nel DPEF. Sulla base delle Linee Guida, il Ministro definirà, anche attraverso una fase di presentazione e acquisizione di pareri e indicazioni operative dei diversi soggetti interessati - dalla comunità scientifica, alle imprese, agli utenti nelle loro diverse aggregazioni e alle Regioni per gli aspetti di rispettiva competenza - il documento articolato di programmazione che costituirà il Programma Nazionale della Ricerca per il successivo triennio e che sarà sottoposto al CIPE per l'approvazione.

7. - I Beni culturali

In questo comparto, la spesa prevista per il 2003-2006 andrà ridefinita in termini qualitativi, passando da spesa prevalentemente corrente a spesa per investimenti, in quanto di importanza strategica per lo sviluppo di settori economici e finanziari connessi e in termini quantitativi, puntando ad un consistente e progressivo adeguamento alle straordinarie dimensioni del nostro patrimonio artistico-culturale.

Le direttrici lungo le quali si dovrà svolgere l'azione di direzione politico-amministrativa sono:

- ✓ la costruzione di efficaci strumenti per favorire l'acquisizione di risorse private;
- ✓ una rivisitazione delle forme organizzative per una più razionale ed economica utilizzazione delle risorse;
- ✓ la predisposizione di forme di raccordo più attive tra Stato, Regioni ed Enti locali;
- ✓ la realizzazione di nuove forme di connessione tra politiche culturali e dello sport da una parte e quelle dei trasporti, del turismo, delle attività produttive e dell'ambiente.

Un adeguamento a percentuali di livello europeo rispetto al PIL sarà possibile grazie a due forme complementari di flussi finanziari: da una parte il progressivo adeguamento della spesa pubblica di competenza del Ministero per i Beni e Attività Culturali, dall'altra un considerevole incremento delle risorse provenienti dal settore privato, attraverso il coinvolgimento delle imprese nella gestione dei beni culturali ³².

³² Al proposito, bisogna ricordare che l'articolo 33 della legge finanziaria per il 2002 (legge 28 dicembre 2001, n. 448) ha riconosciuto la facoltà, per il Ministero, di dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico.

8. - La salute

Il Documento osserva che, nel rispetto del riparto di competenze normative e amministrative tra Stato, regioni ed aziende sanitarie ed ospedaliere, il Governo intende sviluppare le seguenti linee di intervento:

- il miglioramento dell'attività di coordinamento e di verifica delle prestazioni offerte dal Servizio sanitario nazionale, al fine di garantire l'effettività dei "principi universalistici e solidaristici".

L'oggetto del controllo è in primo luogo costituito dalle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), i quali sono ora stabiliti dal D.P.C.M. 29 novembre 2001, e successive modificazioni. L'esame, sia qualitativo che quantitativo, dovrà tra l'altro verificare puntualmente i tempi di attesa per le suddette prestazioni.

Si ricorda, in particolare, che il D.M. 12 dicembre 2001 ha (in attuazione dell'art. 9 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56) definito un insieme di indicatori e di parametri di riferimento inteso al monitoraggio del rispetto (in ciascuna regione) dei LEA nonché (per le regioni a statuto ordinario) dei vincoli di bilancio.

Riguardo ai tempi di attesa, il D.P.C.M. 16 aprile 2002 (integrando quello summenzionato del 29 novembre 2001) ha inserito nella disciplina dei LEA anche la definizione delle "linee guida sui criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa".

L'attività di controllo in esame - osserva il Documento - richiede altresì: l'implementazione del sistema di monitoraggio delle prescrizioni relative alle prestazioni farmaceutiche, diagnostiche, specialistiche e ospedaliere (di cui all'art. 87 della L. 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni); l'intensificazione delle procedure ispettive del Ministero della salute (anche attraverso l'adeguamento del Nucleo dei Carabinieri per la Salute);

- la revisione della disciplina di ammissione dei farmaci al rimborso, totale o parziale, a carico del Servizio sanitario nazionale e la definizione di nuove modalità di confezionamento (ridotto) dei medesimi.

Si ricorda, riguardo al primo profilo, che l'art. 9, commi 2-4, del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, **attualmente in fase di conversione alle Camere**, dispone che il

Ministro della salute, su proposta della Commissione unica del farmaco, provveda a una nuova redazione dell'elenco di medicinali rimborsabili entro il 30 settembre 2002 (nonché, a regime, in ciascun anno successivo) sulla base dei "criteri di costo-efficienza" (con la conseguente, cioè, possibile esclusione dei farmaci che, a parità di efficacia terapeutica, abbiano un prezzo unitario più elevato di altri);

- la riqualificazione del sistema di prestazioni sanitarie socio-assistenziali anche al fine di far fronte ai problemi posti dall'incremento della popolazione anziana e della connessa maggiore incidenza di patologie croniche e degenerative. In tale ambito, il Documento fa altresì riferimento all'introduzione, in via sperimentale, di mutue integrative e/o sostitutive.

Quest'ultima ipotesi non è ancora definita in alcun provvedimento o disegno di legge governativo;

- il potenziamento dell'attività di ricerca sanitaria, con particolare riferimento al monitoraggio degli esiti di alcuni interventi terapeutici e all'ampliamento delle conoscenze sulle malattie rare;
- lo sviluppo della "telemedicina", ai fini del miglioramento dell'assistenza sanitaria e delle capacità di diagnosi e di cura;
- l'implementazione delle attività di formazione continua dei medici e l'attuazione dell'art. 37 del D.Lgs. 17 agosto 1999, n. 368 - articolo che prevede la trasformazione delle attuali borse di studio per i medici che frequentino i corsi di specializzazione in contratti di formazione-lavoro -.

Il Documento fa infine riferimento all'esigenza di sviluppare alcune attività specifiche sui temi della salute nell'ambito del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea (secondo semestre del 2003), congiuntamente ad una serie di interventi "quali il gemellaggio con gli ospedali dei Paesi in via di sviluppo e la rete degli ospedali italiani all'estero".

Si osserva che il Documento in esame - così come i precedenti DPEF e leggi finanziarie e di bilancio - non dà attuazione all'art. 13, commi 3-5 e 7, del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56.

Tali disposizioni riguardano uno specifico profilo transitorio del cosiddetto "federalismo fiscale sanitario". Esse prevedono, in particolare, l'istituzione, per il periodo 2001-2003, di un

fondo di garanzia (nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) al fine di compensare (per le singole regioni) le eventuali minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF (commisurata - quest'ultima - all'aliquota dello 0,5%) rispetto a quelle previste nel DPEF.

Correlativamente, per il medesimo periodo, qualora le entrate suddette risultino invece superiore a quelle previste, l'eccedenza è corrisposta allo Stato (mediante compensazione con le somme spettanti a titolo di compartecipazione all'IVA e all'accisa sulle benzine).

Si può osservare che la mancata attivazione di tale fondo transitorio di garanzia è stata finora in qualche modo "assorbita" dall'adozione di interventi di ripiano - da parte dello Stato - di una parte dei maggiori fabbisogni finanziari del Servizio sanitario nazionale (per gli esercizi 2000 e 2001) - interventi previsti dall'art. 4-*bis* del D.L. 15 aprile 2002, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 giugno 2002, n. 112 -.

9. - Ambiente

Nel settore ambientale, a fronte di un limitato ottimismo dovuto alla registrazione di minori livelli di emissione di alcuni gas nonostante la crescita economica, si profilano elementi di preoccupazione per l'aumento di emissioni di CO₂, per la continua crescita dei rifiuti urbani e per l'aumento del traffico stradale (l'Italia è uno di paesi OCSE con i più alti tassi di motorizzazione). Un altro grave problema è rappresentato dalla pressione sulle risorse idriche.

Il governo intende perseguire l'obiettivo di attenuare la diretta proporzionalità tra crescita economica e pressione ambientale, secondo quanto stabilito in sede comunitaria nel 6° Piano d'azione ambientale dell'Unione europea COM (2001)31.def nel documento "Strategia europea per lo sviluppo sostenibile", i cui orientamenti furono indicati nelle conclusioni del consiglio europeo di Göteborg del 16 giugno 2001, e nella Strategia di azione ambientale per lo sviluppo sostenibile (documento elaborato dal Ministero dell'ambiente sui criteri di fondo che devono orientare le politiche di sviluppo sostenibile dell'Italia).

Il governo indica come strumento l'utilizzo del fondo per lo sviluppo sostenibile, creato con la finanziaria 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 109) per sostenere misure e iniziative volte a promuovere uno sviluppo rispettoso dei vincoli ambientali.

Gli obiettivi indicati nel DPEF in materia ambientale sono:

- ridurre i livelli di inquinamento per migliorare la qualità della vita;
- garantire la sicurezza alimentare utilizzando oculatamente anche le tecniche di manipolazione genetica;
- rendere sicuro il processo di produzione e utilizzo delle sostanze chimiche;
- ridurre le emissioni inquinanti come previsto negli strumenti internazionali (protocollo di Kyoto) ratificati dall'Italia, garantendo la competitività del sistema economico, ricorrendo all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e migliorando l'efficienza energetica;
- utilizzare strumenti economici che consentano l'autofinanziamento per lo sviluppo socio economico anche delle aree sottoposte a vincolo ambientale, in una logica di compatibilità tra le due esigenze;
- valorizzare e tutelare con misure specifiche l'ambiente marino e la costa;

- affrontare il problema dell'instabilità idrogeologica con misure volte a prevenire i rischi e le emergenze.

Quanto alla crisi idrica nelle regioni centro meridionali il governo afferma che, al di là delle misure di emergenza, sta elaborando politiche volte a migliorare la gestione del sistema idrico.

Nel settore dei rifiuti si indica la necessità di razionalizzare il ciclo integrato di produzione e smaltimento. L'obiettivo è multiplo: ridurre la quantità di rifiuti; attuare un efficace riciclaggio; mirare al recupero di energia e materia, ridurre i costi e rendere più sicuro lo smaltimento finale.

Si prevede una revisione del sistema delle tariffe, in modo da contenere il divario tra costi e ricavi, e una più efficace applicazione di norme già approvate lo scorso anno (legge 448/2001, art. 52, comma 56) sull'aumento della percentuale di materiale riciclato, soprattutto al sud.

Per quanto riguarda la bonifica dei siti inquinati (problema che accomuna l'Italia agli altri paesi industrializzati), il Governo intende migliorare le sinergie di intervento tra Pubbliche amministrazioni e privati, finalizzate alla bonifica dei siti.

Il governo infine indica l'utilizzo dello strumento della fiscalità ambientale (riformato nel quadro della riforma fiscale generale) per correggere dannose situazioni di pressione sull'ambiente, per incoraggiare comportamenti virtuosi, per promuovere tecnologie sostenibili. Saranno favorite le aziende con certificazione EMAS.³³

³³ EMAS è un programma comunitario di ecogestione e audit contenuto in un regolamento (1836/93) della CE. Esso consiste in norme che impongono una serie di adempimenti per le aziende interessate ad aderirvi. La certificazione EMAS, rilasciata da un apposito ente, costituisce un riconoscimento pubblico che l'azienda ha una produzione il più possibile eco-compatibile, monitorata costantemente.

10. - Politiche Comunitarie, Devoluzione e Affari Regionali

Il tema delle politiche comunitarie viene trattato nel D.P.E.F. congiuntamente a quello delle questioni regionali: è lo stesso documento ad evidenziare – dando così implicitamente ragione di tale scelta – che il pieno adeguamento strutturale e funzionale che il governo si propone di raggiungere rispetto alle esigenze poste dalla più recente evoluzione del fenomeno comunitario, si caratterizza anche in virtù del nuovo assetto costituzionale fissato dalla Legge cost. 3/01. In questo contesto, sotto l'aspetto normativo, il Governo intende rafforzare l'obbligo di trasmissione al Parlamento e alle regioni dei progetti degli atti dell'Unione.

Per quanto riguarda gli obiettivi politici del Governo – su cui il D.P.E.F. si sofferma analiticamente - esse possono essere raccolti per temi:

1. in riferimento all'adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario, il Governo si propone di ridurre il deficit di recepimento (1,5% entro la primavera del 2003), di diminuire ulteriormente le procedure di infrazione pendenti presso la Commissione europea, nonché le procedure pre-contenziose sul principio del mutuo riconoscimento;
2. in riferimento all'azione di coordinamento e di informazione, il governo indica molte tra le tematiche oggi appartenenti alla competenza concorrente di Stato e Regioni, da sviluppare anche a livello interministeriale; si propone inoltre iniziative di informazione sulle politiche dell'Unione europea, anche nei confronti di Paesi candidati all'ingresso nel contesto comunitario. Si dà poi notizia comitato denominato PORE (Progetto opportunità delle Regioni in Europa) con lo scopo di fornire assistenza al sistema delle autonomie.
3. sulle fasi ascendenti e discendenti, il governo fa riferimento all'armonizzazione fiscale per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla strategia del mercato interno 2000-2005, nonché ad un'azione rivolta alle Regioni del Mezzogiorno per migliorare la conoscenza e garantire la coerenza dei programmi regionali cofinanziati dai Fondi strutturali con la normativa comunitaria, e – più in generale in riferimento a tutte le Regioni – la partecipazione a progetti e politiche comunitarie.

Un obiettivo governativo specifico è poi l'attività dell'"Osservatorio sulla Convenzione", nata dal Consiglio europeo di Laeken.

Anche fuori del contesto comunitario, l'obiettivo principale sottolineato dal Governo è la piena attuazione della riforma del titolo V della Costituzione. A questo riguardo il D.P.E.F. sottolinea il tema delle risorse finanziarie, da individuare nei limiti della compatibilità con gli equilibri di finanza pubblica, anche alla luce degli impegni assunti nei confronti dell'Unione europea. La ridefinizione degli strumenti di finanza pubblica viene circostanziata dal D.P.E.F. in relazione a due recenti iniziative:

1. la proposta modifica della "legge finanziaria" in "legge di stabilità"; nel rinviare a quanto il Governo riferisce nel cap. IV 2.1. proprio sulla legge di stabilità si sottolinea l'auspicio in questa sede formulato che essa non finisca per dare allo Stato uno strumento unilaterale e punitivo dell'autonomia delle componenti territoriali della Repubblica;
2. l'intesa interistituzionale - sancita dalla Conferenza Unificata del 30 maggio u.s. - che ha delineato il trasferimento delle risorse nella legge finanziaria "senza oneri finanziari addizionali, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture ed il personale statali". Sul punto si rinvia anche a quanto riportato nel cap. IV 2.1 a proposito del federalismo fiscale.

Un riferimento preciso, sollecitato dal tema del rilievo finanziario, è poi compiuto al disegno di legge costituzionale A.S. 1187, di modifica dell'articolo 117 della Costituzione, in materia di sanità, istruzione e polizia locale. Il Governo sottolinea poi l'opportunità di un collegamento con le Sezioni regionali della Corte dei Conti ai fini del coordinamento degli equilibri di finanza pubblica. (riferita all'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione): a tal riguardo una norma siffatta è proposta con l'art. 5 dell'A.S. 1545.

Gli intenti del Governo sono poi riferiti ad una serie piuttosto eterogenea di attività – in qualche modo unificata dal riferimento ai temi delle autonomie territoriali ed affidata all'azione del Dipartimento degli Affari Regionali (DAR):

- le autonomie speciali;
- il raccordo con le “Conferenze” ;
- le politiche locali;
- potenziamento della comunicazione istituzionale e del processo di informatizzazione;
- politiche sulla Montagna e quelle sulla insularità (con particolare riferimento alle isole minori).

11. - Difesa

Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per gli anni 2003-2006 reca un paragrafo IV.2.6 intitolato *L'Amministrazione generale del territorio, la sicurezza, il servizio civile nazionale, la giustizia, la difesa, i rapporti internazionali e gli italiani nel mondo.*

In merito alla difesa, vi è preliminarmente ribadito l'obiettivo del rafforzamento dei rapporti con la Nato e della dimensione europea di sicurezza e difesa (cd. PESD), quale cornice entro cui muova la politica di difesa nazionale.

E' ricordato "il ruolo decisivo rivestito dall'Italia in occasione del recente accordo di Pratica di mare", tra la Nato e la Federazione russa. Il 28 maggio 2002 è stata sottoscritta in quella località, dai capi di Stato e di Governo dagli Stati membri del Trattato Nord-atlantico e della Federazione russa, una dichiarazione con cui si è costituito un nuovo organismo, il Consiglio Nato-Russia. In esso gli Stati membri della Nato e la Russia lavoreranno come *partners* eguali in aree di comune interesse, intensificando tra l'altro gli sforzi nella lotta al terrorismo, gestione delle crisi, non proliferazione degli armamenti di distruzione di massa, controllo delle armi, difesa missilistica, ricerca e salvataggio in mare, cooperazione militare e riforme della difesa, emergenze civili.

Si fa cenno indi nel DPEF ad un'azione volta a favorire una cultura della difesa nazionale, a fronte delle nuove esigenze imposte dalla minaccia del terrorismo internazionale, tale da imprimere alla tutela della sicurezza un significato più ampio.

E' affermata la volontà di proseguire la ristrutturazione dello strumento militare, accelerandone la professionalizzazione, da realizzare entro la fine della legislatura, anche per mezzo di misure di natura economica o volte a favorire l'assorbimento dei volontari nel personale di carriera delle Forze Armate e di polizia (o in alternativa il qualificato inserimento nel mondo del lavoro).

Nel libro bianco 2002 presentato dal Ministro della Difesa, è indicato l'obiettivo del Governo di ridurre la fase di transizione dalla leva al professionismo militare "in modo da poter concludere entro il 2004, prima della fine della legislatura, la formazione di Forze Armate interamente professionalizzate in numero di 190.000 uomini".

Il modello professionale è stato prescelto dal Parlamento con l'approvazione della legge n.331 del 2000, cui ha fatto seguito il decreto legislativo delegato n.215 del 2001.

E' posto l'obiettivo di una graduale risalita del rapporto funzione difesa/PIL all'1,5%, "allorché reso compatibile dal contesto economico generale".

Il bilancio per la Difesa nell'anno 2002 – che è di complessivi 36.837miliardi (pari all'1,48% del PIL) - destina alla "funzione difesa" 26.460miliardi. Tale importo è pari all'1,06% del PIL.

I programmi che il Governo intende prioritariamente perseguire attengono a:

- miglioramento dei sistemi di reclutamento e formazione;
- attivazione della previdenza complementare, con la creazione di uno o più fondi pensione (anche mediante il riassorbimento degli assetti patrimoniali delle casse militari);
- attivazione di un piano di fattibilità per la realizzazione di alloggi per il personale militare con famiglia;
- l'approntamento di unità operative onde tempestivamente agire nella prevenzione e gestione delle crisi internazionali e, sul piano interno, nel controllo o tutela del territorio ovvero per esigenze di pubblica necessità;
- integrazione interforze nel settore logistico, con riguardo particolare a un'armonizzazione interforze della sanità militare (da porre anche in rapporto di complementarietà col servizio sanitario nazionale);
- ammodernamento e rinnovamento di materiali, sistemi d'arma e mezzi;
- maggior ricorso a procedure di acquisizione di beni e servizi in *outsourcing* ed *e-procurement*;
- accelerazione della dismissione del patrimonio demaniale della Difesa.

12. - Esteri

Specifico riferimento ai rapporti internazionali, agli aiuti pubblici allo sviluppo ed agli italiani nel mondo reca il paragrafo IV.2.6 del DPEF 2003-2006.

Vi sono indicati i seguenti obiettivi:

- profusione di un impegno per la stabilità e sicurezza internazionali, con particolare attenzione alla questione mediorientale attraverso “un programma quadro di iniziative”, per la ricostruzione e lo sviluppo dell’economia palestinese (per il quale “sarà eventualmente emanato un apposito provvedimento normativo”);
- rinnovamento delle strutture preposte al servizio degli interessi dei cittadini e delle imprese italiane all’estero, rafforzandone la capacità di coordinare e promuovere il “sistema Italia” e l’internazionalizzazione delle imprese italiane;
- correlativamente, sostegno delle attività all’estero di istituzioni di partenariato costituite dal mondo professionale e accademico, dalle autonomie locali e dalla società civile, anche al fine di coordinare le azioni condotte dalle Regioni in materia di politica estera, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione;
- rilancio della diplomazia culturale, attraverso strumenti normativi relativi alla promozione della cultura, della lingua e della scienza italiane;
- adozione delle necessarie misure affinché la presidenza italiana dell’Unione europea, prevista per il secondo trimestre 2003, possa svolgere un ruolo trainante;
- accrescimento della capacità di analisi e di controllo nella gestione dei flussi migratori entro la cornice Schengen, al contempo predisponendo progetti per la formazione linguistica e tecnica dei lavoratori stranieri diretti in Italia;
- potenziamento del Ministero degli Esteri (con un incremento - che sia compatibile con gli equilibri di finanza pubblica - dell’attuale quota del bilancio statale destinata al dicastero, pari allo 0,30%) e delle dotazioni di personale tramite concorso.

Particolare menzione ricevono nel DPEF due tematiche: l’aiuto pubblico allo sviluppo e gli italiani all’estero.

Per il primo riguardo, è ribadito l’impegno d’incrementare dell’aiuto pubblico allo sviluppo, sì da raggiungere lo 0,33% del PIL entro il 2006.

Sia con aumenti graduali delle risorse per l'aiuto pubblico in tutte le sue componenti sia con cancellazione del debito bilaterale, s'intende seguire un maggiore impegno finanziario nella cooperazione - cui "dovrà corrispondere un aumento dell'efficacia, della trasparenza e della coerenza dei programmi di sviluppo bilaterali e multilaterali - secondo una scansione espressamente indicata. Essa prevede si raggiunga nel 2003 lo 0,19-0,20% del PIL; nel 2004 lo 0,23-0,24%; nel 2005 lo 0,27-0,28%; nel 2006 lo 0,33%.

Si fa inoltre menzione di un'iniziativa del Governo di promozione di un nuovo meccanismo di tipo fiscale (la *de-tax*), basato sul coinvolgimento, su base volontaria, del settore privato nel finanziamento dello sviluppo, in via aggiuntiva all'aiuto pubblico.

Per quanto riguarda gli italiani residenti all'estero, è ribadita la necessità di ultimare l'anagrafe consolare centralizzata - in vista dell'esercizio del diritto di voto, secondo disciplina recata dalla legge n. 459 del 2001, cui un regolamento dia attuazione in merito al voto per corrispondenza - con attenzione altresì all'informatizzazione dei servizi disponibili per i cittadini e le imprese, a un programma di specifiche iniziative mediatiche e culturali, al rafforzamento della rete diplomatico-consolare, anche onoraria.

Ancora in tema di voto all'estero: sarà varata una riforma dei COMITES (Comitati degli Italiani all'estero) nonché del CGIE (Consiglio generale degli Italiani all'estero).

Attenzione viene preannunciata per la garanzia della tutela dei cittadini italiani all'estero altresì in campo sociale e previdenziale, con interventi che in particolare conducano all'ampliamento delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale, ravvisate quale strumento più idoneo per conseguire siffatta tutela.

Tra gli altri obiettivi, indicati nel DPEF circa i connazionali all'estero, vi è la collocazione dei loro risparmi in Italia, il potenziamento del ruolo delle comunità d'affari italiane all'estero in raccordo col tessuto produttivo dell'Italia, infine lo stimolo a che si produca turismo di ritorno.

13. - L'Amministrazione Generale del Territorio, la Sicurezza, il Servizio Civile Nazionale

La volontà di agevolare in misura sempre crescente il rapporto tra il cittadino e le istituzioni, nel quadro di un generale miglioramento della Pubblica Amministrazione, è alla base degli obiettivi che il Governo intende perseguire in tema di amministrazione generale del territorio; il miglioramento dell'amministrazione in questa direzione trova il suo principale strumento nel potenziamento dell'informatizzazione.

In questo senso vanno gli obiettivi indicati di:

- procedere ad un'adeguata informatizzazione degli Uffici Territoriali del Governo³⁴, presso i quali, con la definitiva approvazione della nuova legge sull'immigrazione (AS 795), sarà aperto lo “sportello unico per l'immigrazione”, le cui incombenze andranno ad aggiungersi a quelle derivanti dalla accresciuta “depenalizzazione”
- procedere ad un'implementazione nella realizzazione del sistema di accesso e interscambio anagrafici e dell'indice Nazionale delle Anagrafi; si tratta di progetti già contenuti nel piano nazionale di *e-government* sull'impiego delle tecnologie dell'informazione per lo sviluppo dei servizi al cittadino;
- procedere ad un'implementazione nella realizzazione della Carta di identità elettronica, anch'essa prevista nel piano nazionale di *e-government*: l'obiettivo fissato dal Governo è quello di pervenire alla sostituzione su tutto il nazionale, dell'attuale carta d'identità cartacea con la nuova carta elettronica entro la fine

³⁴ Per quanto concerne gli Uffici territoriali del Governo, si ricorda che questi sono stati istituiti dall'art. 11 del D.Lgs. 300/99 di riforma dell'organizzazione del Governo, con il quale si è disposta la trasformazione delle prefetture in uffici territoriali del Governo. Agli uffici sono dunque preposti i prefetti. Gli uffici mantengono tutte le funzioni che erano di competenza delle prefetture, fatte salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome.

In generale, tali uffici sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici. In particolare, ai sensi dell'art. 1 del regolamento sugli Uffici Territoriali del Governo, approvato con D.P.R. 287/01, l'Ufficio territoriale del Governo supporta il prefetto nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza generale del Governo sul territorio, per l'esercizio dei compiti di pubblica sicurezza e di protezione civile, per l'esercizio dei compiti del Ministero dell'Interno a livello regionale o provinciale, nonché nelle sue altre funzioni amministrative relative agli uffici decentrati dei Ministeri, ed è punto di riferimento per il coordinamento con le amministrazioni regionali e locali. Le norme sugli uffici territoriali del Governo non si applicano alle amministrazioni periferiche degli affari esteri, della giustizia, della difesa, del tesoro, delle finanze, della pubblica istruzione, dei beni e delle attività culturali, e alle agenzie governative (art. 11, comma 5, D.Lgs. 300/99).

della legislatura, consentendo così alle Pubbliche Amministrazioni l'erogazione di servizi in rete.

Il Governo sottolinea infine la necessità di individuare forme di riqualificazione e finanziamento della spesa anche per i Fondi istituiti presso il Ministero, con particolare riguardo a quelli di amministrazione del personale.

In tema di sicurezza il Governo intende perseguire l'obiettivo, indicato come irrinunciabile nell'azione politica del Governo stesso, di portare a compimento le riforme e gli interventi già avviati col DPEF del 2002, nella consapevolezza della centralità della sicurezza come fattore fondamentale per lo sviluppo del Paese e l'attuazione di ogni riforma.

Un primo gruppo di obiettivi del Governo riguardano direttamente il personale coinvolto nella gestione della sicurezza; si prevede a questo proposito:

1. il potenziamento tecnologico e degli organici delle Forze di polizia ed il loro migliore impiego, anche attraverso una più idonea dislocazione sul territorio;
2. il completamento del processo di parametrizzazione retributiva del personale sicurezza e difesa;
3. lo studio dell'unione dei vigili del fuoco alle altre forze impegnate per la sicurezza del Paese, provvedendo al loro potenziamento in uomini e mezzi, anche nel settore aeroportuale.

Sono poi indicati dal Governo i seguenti obiettivi:

- interventi contro la criminalità a favore delle imprese, in particolare di quelle medio piccole, più esposte al fenomeno, incentivando il ricorso a sistemi di prevenzione dalle aggressioni quali l'impiego di circuiti televisivi di controllo.
- implementazione delle attività di prevenzione dei rischi nel campo della Protezione Civile; in tale campo viene evidenziata l'importanza delle iniziative di costituzione di una rete di controllo territoriale per l'emergenza meteorologica ed idropotabile, e

per il potenziamento dei mezzi aerei necessari alla intensificazione della lotta contro gli incendi boschivi.

Il Governo intende, inoltre, garantire lo sviluppo ed il potenziamento del servizio civile nazionale, in quanto occasione di impegno per i giovani nell'ambito di progetti di volontariato in Italia e all'estero.

14. - La Giustizia

Il Governo enuncia alcuni obiettivi da perseguire mediante determinati interventi appositamente enunciati.

In primo luogo, il "debito giudiziario" rappresenta un vizio denunciato sia nella struttura del processo civile, dove si registra lo spreco di attività giudiziale mediante gli interventi dilatori di interesse di una delle parti che abbia convenienza a ritardare le decisioni³⁵, sia nel sistema di giustizia penale (che deve conseguire la certezza di ciò che si ritiene costituisca reato mediante interventi sulla parte speciale del codice e sulla legislazione complementare)³⁶. Per la durata ragionevole del processo, al di là di interventi normativi è necessario intervenire all'interno delle fasi del processo individuando procedure e adempimenti su cui è possibile adottare tecnologie al fine di ridurre tempi e rendere più efficiente tutta l'attività di supporto allo svolgimento del processo; a tale proposito l'attività di riforma normativa dovrà misurarsi sul potenziamento dell'ausilio che tali strumenti possono offrire al magistrato.

In una sede programmatica dell'uso di risorse, si è valorizzato maggiormente l'aspetto di gestione della vicenda processuale, ma è evidente la ricaduta sostanziale del conseguimento del fine di rendere più snello ed efficiente il rito penale: se ne giova la prevenzione e il contrasto dei reati, anche in sede internazionale, ed in tale quadro è ascritto particolare rilievo alla lotta alla criminalità comune, a quella organizzata, al terrorismo, all'immigrazione clandestina, alla tratta delle persone, alla pedofilia e alla pedopornografia (questi ultimi profili vengono in rilievo anche nel paragrafo IV.1.4, per il conseguimento delle pari opportunità). Gli strumenti per il cui utilizzo il Governo propende incidono sia sulle risorse umane (l'adeguamento del trattamento economico del personale, ma svincolato da progressioni automatiche per mera anzianità; la valorizzazione della professionalità della magistratura togata e della magistratura onoraria³⁷), sia su quelle materiali (dotazione di spazi e di strumenti tecnici e materiali

³⁵ Ad evitare ciò, in attesa della relazione della Commissione per la riforma del processo civile presieduta dal Vaccarella, il Governo ha provveduto alla presentazione alla Camera di un disegno di legge (A.C. n. 2229) recante Modifiche urgenti al codice di procedura civile.

³⁶ A tal fine si attende la relazione della Commissione per la riforma del codice penale presieduta dal Nordio.

³⁷ A tal fine si attende la relazione della Commissione per la riforma della magistratura onoraria, presieduta dall'Acone; il Governo giudica infatti necessario ampliare l'ambito operativo della magistratura onoraria potenziandone la professionalità e perseverando in quel percorso formativo

funzionali al lavoro dei magistrati; sistemi tecnologici di fono-registrazione e di multivideoconferenza), sia su quelle organizzative (revisione delle circoscrizioni giudiziarie³⁸ e decentramento sul territorio dell'amministrazione giudiziaria; produttività nella organizzazione degli uffici). Un parametro di giudizio sull'efficacia di questi strumenti dovrebbe essere rappresentato dal sistema di rilevazione e miglioramento della *customer satisfaction* degli utenti degli uffici giudiziari e dalla realizzazione del portale degli uffici giudiziari civili.

Eppure non si può prescindere del tutto, neppure in questa sede, dagli strumenti ordinamentali: si indica la positiva ricaduta che avrebbero, sul sistema giustizia, la revisione del diritto societario (per cui il Parlamento ha concesso delega con legge n. 366 del 2001) e fallimentare³⁹. Anche la tutela dei minori e la prevenzione e il contrasto della devianza minorile richiedono misure legislative⁴⁰, che il documento indica nella abolizione dei tribunali minorili in campo civile e la contestuale creazione di sezioni specializzate per la famiglia presso i tribunali ordinari.

Nondimeno, la sede programmatica dell'uso di risorse non poteva prescindere dalla gestione della vicenda post-processuale e, perciò, dal sistema detentivo. Garantire la certezza della pena, significa garantire agli onesti cittadini che coloro i quali commettono reati, se condannati attraverso un equo processo, scontino la pena che è stata loro comminata. Per raggiungere tale obiettivo il Governo si propone di intervenire sul piano delle sanzioni (con la citata riforma del codice), ma anche e contestualmente esso intende perseguire la dignità delle condizioni detentive, favorendo il recupero sociale dei condannati e la diminuzione della recidiva. Anche qui si tratta di operare sulle risorse disponibili, mediante l'aumento della capacità ricettiva del sistema

permanente che già la vede interessata. Quanto all'effettiva valorizzazione della professionalità della magistratura togata, il Ministero ritiene di essersi impegnato anche con la presentazione del disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario.

³⁸ Il Governo, in sede di presentazione al Senato del disegno di legge n. 1296, ha ricordato i benefici possono derivare dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie di piccole dimensioni. Nell'ambito di tale obiettivo un primo intervento dovrebbe riguardare gli Uffici del giudice di pace.

³⁹ A tal fine si attende la relazione della Commissione per l'elaborazione di principi direttivi di uno schema di disegno di legge delega al governo, relativo all'emanazione della nuova legge fallimentare ed alla revisione delle norme concernenti gli istituti connessi (presieduta dal Trevisanato); il Ministro di giustizia ha intanto presentato in Parlamento il disegno di legge A.S. n. 1243: *Modifiche urgenti al regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, recante disciplina del fallimento*.

⁴⁰ Invero preannunciate dalla presentazione alla Camera dei progetti di legge n. 2517 (*Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*) e n. 2501 (*Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni*).

penitenziario, avviando a pieno regime fin da subito le nuove strutture e valutando la possibilità di riaprire le strutture abbandonate e di ristrutturare l'esistente. Appare inoltre necessario potenziare strumenti finanziari alternativi, valutandone però la concreta percorribilità pratica e relative richieste, quali il *leasing*, per il quale è in corso di presentazione un disegno di legge, le permuta e il *project financing*: tutte misure per le quali si intendono coinvolgere enti locali e privati. Quanto alle risorse umane, si intende stimolare al massimo grado l'impegno e il senso di responsabilità degli agenti, con un forte recupero della necessaria autorevolezza essenziale per il governo dei detenuti, ma anche con interventi per la crescita professionale degli appartenenti al Corpo. Per quanto riguarda le risorse organizzative, esse si gioveranno del decentramento e della revisione del sistema carcerario, tenendo conto delle specificità territoriali e del diverso grado di pericolosità sociale dei detenuti. Condizioni e forme che corrispondono al principio della rieducazione dei detenuti passano per l'attribuzione ai detenuti della possibilità di lavorare, e ciò è propiziato dall'introduzione di circuiti penitenziari differenziati che aumentino la possibilità e le opportunità di lavoro per i detenuti durante e dopo la pena; all'effettuazione di un'attività lavorativa va infatti principalmente connessa la possibilità di accedere alle pene alternative o alla liberazione anticipata e condizionale.

Infine, il potenziamento della cooperazione giudiziaria internazionale ed il rafforzamento delle strutture ministeriali preposte fa riferimento al *follow up* dell'adesione a convenzioni internazionali, anche al fine di potenziare e rendere più efficace l'attività repressiva della magistratura nel campo della lotta al terrorismo ed all'immigrazione clandestina, fenomeni tutti di grave allarme sociale: inviando i propri esperti ai tavoli di lavoro si garantisce il sussidio tecnico, anche per altre amministrazioni nazionali, nell'attività di riforma sottesa al processo di integrazione internazionale e di Unione europea (che rientra nello specifico intento, enunciato nel documento, di apprestare idonea preparazione del semestre di presidenza UE per quanto riguarda i consigli Giustizia e Affari Interni). Interessante è anche l'estensione della cooperazione internazionale anche alla materia penitenziaria: si tratta di incontri e relazioni bilaterali che vedono e vedranno impegnato il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ma in prospettiva non si può escludere che - a seguito della recente approvazione di strumenti legislativi (vedasi il disegno di legge

A.S. n. 973, recante “*Disposizioni in materia di cooperazione con il Tribunale internazionale competente per gravi violazioni del diritto umanitario commesse nel territorio del Ruanda e Stati vicini*”) - si debba assistere anche alla stipula di accordi per dare esecuzione alla condanna di detenuti disposta dalle giurisdizioni internazionali già costituite od in via di costituzione.

15. - La Pubblica Amministrazione, l'*e-government* e le Politiche di Razionalizzazione degli Acquisti

La riforma della pubblica amministrazione finalizzata all'erogazione di servizi adeguati alle esigenze dei cittadini e delle imprese è un fattore di cruciale importanza per lo sviluppo del Paese.

In questa materia le finalità che il Governo intende perseguire sono le seguenti:

- realizzare la massima prossimità possibile al cittadino-utente nell'azione amministrativa, soddisfacendo nel miglior modo possibile le attese dei cittadini in termini di qualità del servizio;
- realizzare una progressiva aziendalizzazione nella gestione dei servizi pubblici, al fine di garantire *standard* di efficienza, efficacia, produttività ed economicità omogenei su tutto il territorio nazionale. Strumento indispensabile per il conseguimento di una reale efficienza gestionale è, per il Governo, l'introduzione di elementi di managerialità nella pubblica amministrazione, finalizzati a rendere possibili i processi di riorganizzazione, la riallocazione delle risorse, il controllo di gestione, la valutazione di dirigenti e funzionari, l'individuazione delle esigenze formative.

La riforma dell'amministrazione e la semplificazione di norme e procedure ha consentito di realizzare, nell'ultimo anno, una riduzione degli adempimenti amministrativi, un conseguente risparmio di spesa per gli utenti, nonché un alleggerimento del carico amministrativo per le imprese, sopprimendo una serie di adempimenti fiscali e contabili per un ammontare annuo che il Governo quantifica in oltre 190 milioni di adempimenti.

In questa ottica il Governo prevede di realizzare, nei limiti delle compatibilità finanziarie, l'apertura di Sportelli per lo Sviluppo, che si caratterizzeranno come punto di riferimento di carattere burocratico, ma anche come centro di informazione, indirizzo e di raccordo tra amministrazione locale e la piccola e media impresa.

Il Governo indica alcuni specifici obiettivi in materia di riforma amministrativa; un primo gruppo concerne l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni, settore in cui si intende perseguire :

- lo snellimento delle strutture organizzative; funzionale a questo scopo è la recente legge 6 luglio 2002, n. 137 (recante *Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici*), ha rinnovato al Governo la delega già prevista dalla legge n. 59/97, in attuazione della quale sono stati emanati – per quanto concerne l'amministrazione centrale dello Stato - i decreti legislativi di riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri (d.lgs. n. 303 del 1999) e di riorganizzazione dei ministeri (d.lgs. n. 300 del 1999). Si ricorda, in proposito che sul quadro delineato dai citati decreti legislativi è intervenuto, ad inizio legislatura, il decreto-legge 12 giugno 2001, n. 217, (convertito in legge 3 agosto 2001, n.317), con il quale sono stati istituiti nuovamente due ministeri già soppressi dalla precedente riforma – quello della salute e quello delle comunicazioni, e sono state ridisegnate alcune competenze di altri dicasteri. Anche la realizzazione dell'*e-government* (sul quale si veda *infra*) ed il ricorso all'esternalizzazione (che è indicato come uno specifico obiettivo del Governo) sono indicati dal Governo come strumenti da utilizzare per conseguire lo snellimento dell'organizzazione pubblica;
- la prosecuzione dell'opera di semplificazione normativa e dei procedimenti; il Governo intende proseguire in quest'opera attraverso la riduzione quantitativa e il miglioramento qualitativo delle norme, e la diffusione dell'analisi preventiva dell'impatto delle regolamentazioni (AIR). Si ricorda che l'AIR⁴¹ è stata introdotta per le amministrazioni dello Stato con la prima legge di semplificazione (legge n. 50 del 1999), con la finalità di migliorare la qualità del sistema regolativo e i rapporti tra amministrazione, cittadini e imprese e che la sua sperimentazione è stata avviata. Si segnala che in questa direzione dispone il

⁴¹ L'AIR consiste in una sorta di "analisi preventiva della fattibilità delle leggi" ed è mirata a far valutare la necessità di un intervento e, comunque, a dare al "regolatore" (ossia all'autorità che emana il provvedimento normativo) tutti gli elementi necessari per una scelta consapevole, attraverso un metodo di analisi che prevede che le diverse opzioni regolative (tra le quali anche l'opzione zero, vale a dire la scelta di non modificare la situazione normativa esistente) siano messe a confronto e valutate

disegno di legge di semplificazione 2001, attualmente all'esame della Camera dei deputati (AC 2579), che prevede l'estensione dell'AIR alle autorità amministrative indipendenti (art. 11);

- il miglioramento della qualità dei servizi ai cittadini; in questo campo il Governo prevede di alimentare la competizione fra pubblico e privato, esternalizzando le attività in cui la gestione pubblica non risulta indispensabile: il ricorso all'acquisto sul mercato, ovvero all'attribuzione a soggetti di diritto privato, di servizi già svolti direttamente da amministrazioni pubbliche ha caratterizzato alcuni interventi legislativi recenti; tra le disposizioni che prevedono il cosiddetto *outsourcing* si può ricordare, a titolo di esempio, quella recata dalla legge finanziaria 2001 (legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 29) Il miglioramento della qualità dei servizi sarà perseguito, inoltre, attraverso la promozione di strumenti consensuali che coinvolgano istituzioni e utenti.

Il secondo gruppo concerne il personale; sono indicati i seguenti obiettivi:

1. aumento degli investimenti in materia di attività di formazione nelle Pubbliche amministrazioni verso il 2 per cento del monte salari, nei limiti di compatibilità di finanza pubblica, e l'utilizzo delle moderne tecnologie informatiche, sempre in funzione di un maggiore sviluppo dell'attività di formazione stessa;
2. diffusione, anche nel settore pubblico, dei modelli flessibili di lavoro e incentivazione della mobilità della dirigenza statale; l'obiettivo in questione è posto anche in connessione alla legge di riforma della dirigenza che il Parlamento ha recentemente approvato (e ancora in via di pubblicazione) (AS 1052);
3. rideterminazione delle risorse per i rinnovi contrattuali e per gli adeguamenti retributivi indicati nella legge finanziaria 2002; in particolare, si intende attribuire incrementi retributivi medi complessivi del 5,56 per cento relativamente al biennio 2002-2003, comprendendo l'ulteriore incentivo dello 0,99 per cento, previsto dai protocolli di intesa con le Organizzazioni Sindacali e in coerenza con

sulla base dei loro vantaggi, svantaggi, costi e benefici, individuati in modo trasparente ed il più possibile rigoroso.

gli accordi del comparto sicurezza, da destinare prevalentemente alla incentivazione della produttività dei dipendenti.

Il miglioramento della qualità dei servizi delle pubbliche amministrazioni attraverso l'uso delle nuove tecnologie costituisce un obiettivo primario del Governo; l'individuazione degli obiettivi essenziali in materia è realizzata dal piano di e-Government che indica i seguenti: potenziamento dei servizi in rete ai cittadini e alle imprese, miglioramento dell'efficienza della PA, valorizzazione delle risorse umane, trasparenza e qualità dei servizi.

In questo quadro, il Governo intende promuovere, attraverso la costituzione di un apposito fondo, progetti che presentino le seguenti caratteristiche:

- grande contenuto innovativo
- rilevanza strategica
- preminente interesse nazionale
- carattere intersettoriale, assicurando il necessario coordinamento delle diverse amministrazioni.

Un'importanza strategica viene riconosciuta alle tecnologie della comunicazione (ITC) in funzione strumentale all'attuazione del nuovo assetto costituzionale, per il quale la cooperazione tra Governo, regioni ed enti locali rappresenta un fattore chiave.

Il Governo intende rinnovare il fondo nazionale di cofinanziamento delle iniziative locali volte allo sviluppo di servizi ai cittadini ed alle imprese, consentendo così di proseguire le politiche di innovazione già avviate nel 2002 attraverso l'attivazione di progetti di *e-Government* in tutte le Regioni, Province e nella maggior parte dei comuni italiani.

Si intende, inoltre, conseguire sostanziali economie sulle risorse e sulle spese ICT, attraverso:

1. condivisione di applicazioni comuni e di infrastrutture (quali reti telematiche, centri di calcolo e *call center*);

2. acquisti centralizzati e utilizzo di piattaforme di *e-Procurement*;
3. esternalizzazione di attività;
4. altri interventi.

I fattori abilitanti di base che consentono la realizzazione delle iniziative delle amministrazioni centrali e locali sono così individuati:

- portali nazionali per i cittadini e le imprese per facilitare l'accesso e la fruizione di servizi;
- Carta d'identità elettronica/Carta nazionale dei servizi per la creazione di uno standard sicuro e diffuso di identificazione digitale;
- evoluzione delle reti esistenti verso un sistema pubblico di connettività che renda perfettamente interoperabili tutte le reti delle Pubbliche Amministrazioni centrali e locali con i necessari requisiti di sicurezza;
- utilizzo di un'infrastruttura integrata di pagamento elettronico che permetta di effettuare transazioni con la PA secondo modalità sicure e certificate.

Per quanto concerne le politiche di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione, premessa la constatazione della crescente incidenza delle spese imputabili alla Pubblica amministrazione (in cui vengono compresi gli aggregati: '*Stato*', '*Sanità*' '*Comuni e province*' '*Altri enti*'), e soprattutto il maggiore incremento delle spese per la sanità, enti locali e altri enti rispetto a quelle dello Stato – che registrano, invece, una flessione -, il Governo intende ridurre tali spese mediante l'applicazione di un incisivo programma di razionalizzazione.

Il programma prevede che gli enti pubblici procedano all'acquisto di beni e servizi attraverso un sistema di convenzioni nazionali accessibili a tutte le amministrazioni, avvalendosi dell'ausilio delle tecnologie informatiche. Come già previsto nelle manovre finanziarie degli anni scorsi (legge n. 488/99, art. 26; legge n. 388/00, art. 59 e legge n. 448/01 art. 29) si tratta di convenzioni-quadro stipulate in forma centralizzata dalla CONSIP S.p.A. (interamente posseduta dal Ministero dell'Economia e delle finanze) con fornitori i cui beni e servizi possono essere acquistati *on-line* dalle pubbliche amministrazioni. Il Governo prevede che circa un terzo della spesa di tutte le pubbliche

amministrazioni (il cui totale è previsto in circa 96.600 milioni di euro) potrebbe essere 'razionalizzata' applicando tale metodo, con l'obiettivo di coinvolgere aggregati di spesa pari a 40.000 milioni entro il 2006.

L'aggregazione della domanda attuata con questo programma consentirebbe economie di scala che porterebbero ad una riduzione dei costi unitari (già 'tagliati' in media del 33% nel 2001, anno in cui il programma ha realizzato convenzioni quadro per 4.280 milioni di euro). L'obiettivo del contenimento degli sprechi sarebbe ottenuto eliminando la dispersione delle operazioni di acquisto ed effettuando un controllo centralizzato su di esse, oltre al fatto che i procedimenti verrebbero standardizzati ed automatizzati, con conseguente maggiore efficienza.

Il programma prevede anche un monitoraggio dei consumi mirante a tenere sotto controllo non solo i prezzi dei beni acquistati ma le quantità, definendo standard di consumo e spesa per categoria merceologica e tipologia di ente. Dopo una prima fase di osservazione, si individueranno standard da applicare a parametri specifici dei singoli enti, consentendo così la razionalizzazione delle quantità acquistate e il contenimento della spesa.

Potenzialmente, in questo modo, il Governo prevede di ottenere risparmi di spesa derivanti dalla riduzione dei prezzi e dal contenimento delle quantità acquistate pari a 7.900 milioni di euro ('a regime', vale a dire nel 2006), una riduzione corrispondente al 8,2% della spesa totale per beni e servizi della pubblica amministrazione.

L'attuazione del programma avrebbe altre conseguenze virtuose sull'attività della Pubblica amministrazione, consentendo semplificazione delle procedure di acquisto, recupero di efficienza delle risorse interne, trasparenza e immediatezza nei rapporti con il mercato.

16. - Gestione e valorizzazione del patrimonio pubblico

Nel paragrafo IV.3.1. il Governo prefigura una riforma del sistema di gestione del patrimonio pubblico incentrata su due direttrici: una graduale **riforma delle metodologie contabili** relative al patrimonio e **la costituzione di Patrimonio dello Stato SpA**.

Con l'articolo 7 del decreto legge 15 aprile 2002 n. 63⁴² è stata prevista è l'istituzione di una apposita società, denominata "Patrimonio dello Stato S.p.A.", ai fini della valorizzazione, della gestione e dell'alienazione del patrimonio dello Stato⁴³.

Le azioni della società sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze che può trasferirle a titolo gratuito ad altre società di cui detenga direttamente l'intero capitale sociale.

L'ambito di applicazione del provvedimento è stato fissato dai commi 10 e 11 del predetto articolo 7 che hanno, rispettivamente, individuato i beni e dei diritti che possono costituire oggetto di trasferimento alla S.p.A⁴⁴ e consentito che il trasferimento dei beni sia effettuato secondo le modalità previste dal D.L. n. 351/2001 e in particolare sulla base di alcune disposizioni specifiche di tale decreto esplicitamente richiamate.

⁴² "Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture", pubblicato nella Gazz. Uff. 17 aprile 2002, n. 90 e convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 15 giugno 2002, n. 112 (Gazz. Uff. 15 giugno 2002, n. 139), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

⁴³ Si rammenta che la corte dei conti ha espresso le proprie valutazioni, alle quali si fa rinvio, sugli articoli 7 e 8 del predetto decreto-legge in occasione della audizione presso le Commissioni Finanze e Bilancio riunite della Camera dei deputati.

⁴⁴ Si tratta di:

- diritti pieni o parziari su beni immobili demaniali e del patrimonio dello Stato, sia disponibile che indisponibile, ovvero sugli altri beni compresi nel conto generale del patrimonio dello Stato di cui all'articolo 14 del D.Lgs. n. 279 del 1997;
- ogni altro diritto costituito a favore dello Stato, presumibilmente in primo luogo a valere su beni immobili.

Da ultimo, la Corte dei Conti nella requisitoria del Procuratore generale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2001, ha dedicato un apposito punto al tema della c.d. "cartolarizzazione".

In particolare, la Corte ha precisato che una precisa valutazione della congruità delle entrate, così come previste, è resa ardua, innanzitutto dalla. *"mancanza di indicazioni sui criteri di stima del patrimonio immobiliare oggetto di alienazione, il cui valore complessivo viene determinato senza una ricognizione puntuale sui beni."*

Si rammenta che **il conto generale del patrimonio**⁴⁵ comprende, tra le altre cose, le attività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa.

In particolare, nel conto generale n. 2 sono comprese le partite relative a partecipazioni dello Stato al capitale o al fondo di dotazione di enti, istituti di credito, organismi economici e finanziari, sia nazionali che esteri. Nel conto generale n. 3 sono invece compresi i beni immobili e i beni considerati immobili agli effetti inventariali⁴⁶.

Si può peraltro osservare che, nell'ambito della riforma del bilancio dello Stato (legge n. 94/1997 e D.Lgs. n. 279/1997), è stata anche prevista una ristrutturazione del rendiconto e in particolare, per quanto riguarda il conto del patrimonio, sono state introdotte alcune disposizioni volte a individuare i beni suscettibili di utilizzazione economica e a permettere una analisi economica della gestione patrimoniale.

In particolare, l'articolo 14, comma 1, del decreto 279/97, ha introdotto nel conto generale del patrimonio una ulteriore classificazione, indicata nella Tabella C allegata al decreto legislativo, al fine di consentire **l'individuazione dei beni suscettibili di classificazione economica**.

Viene prevista la possibilità di modificare o integrare la tabella C allegata al conto del patrimonio.

Il comma 2 prevede che i beni indicati all'articolo 822 del Codice civile (Demanio pubblico) siano valutati in base a criteri economici ed inseriti nel Conto generale del patrimonio

⁴⁵ Peraltro, il comma 12-bis dell'articolo 7 del decreto legge, prevede la comunicazione di alcune informazioni annuali (conto consuntivo, economico e patrimoniale, della Patrimonio dello Stato S.p.a., conto consolidato della gestione di bilancio statale e della gestione della Patrimonio dello Stato S.p.a.), da allegare, ogni anno, al rendiconto generale dello Stato.

⁴⁶ Si tratta delle raccolte artistiche, archeologiche, scientifiche, bibliografiche presenti nei musei, pinacoteche, osservatori ed altri istituti similari, nonché dalle linee ferroviarie di proprietà dello Stato già costruite, date in gestione governativa o affidate in concessione e terzi, e dall'ammontare delle spese sostenute, con i fondi del bilancio del Ministero dei trasporti e della navigazione, per linee e tronchi di linee in corso di costruzione.

dello Stato. Il comma 3 dispone che ai fini dell'analisi economica della gestione dei beni dello Stato, al conto generale del patrimonio, sia allegato un documento contabile in cui sono rappresentati i “componenti” positivi e negativi, nonché **gli indici di redditività** della gestione stessa.

I competenti uffici centrali del bilancio vigilano affinché siano osservate le leggi e le disposizioni in materia di conservazione ed utilizzazione economica dei beni dello Stato, avvalendosi a tal fine anche dei dati che le amministrazioni interessate sono tenute a trasmettere agli uffici medesimi.

Tali disposizioni, tuttavia, non hanno ancora aver ricevuto attuazione, anche se, a partire dal rendiconto 1999 (giugno 2000) si è provveduto a predisporre alcune tavole secondo il nuovo sistema dei conti europei SEC 95.

17. - I nuovi interventi per le opere pubbliche: Infrastrutture SpA

Nel paragrafo IV.3.2. il Governo delinea un indirizzo di azione nel settore delle opere pubbliche inteso a favorire il coinvolgimento dei soggetti privati nella realizzazione e gestione delle opere infrastrutturali pubbliche e opere per lo sviluppo, attraverso finanziamenti prevalentemente di lunga durata .

Viene esplicitamente richiamato, peraltro, l'articolo 47 n. 448/2001 (legge finanziaria 2002).

Tale articolo, ai commi da 1 a 5 detta disposizioni in tema di finanziamento di investimenti da parte della Cassa depositi e prestiti⁴⁷ mentre, per quanto concerne le opere, si faceva riferimento al “piano straordinario delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni a livello regionale e locale”⁴⁸ individuate dal CIPE

Le modalità di intervento della Cassa erano individuate nella concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma, anche di finanza di progetto, nella prestazione di garanzie e nella assunzione di nuove partecipazioni (tali da non essere di maggioranza né comunque di controllo).

Il paragrafo 3.1. è comunque, quasi completamente dedicato ad **Infrastrutture S.p.A.** (ISPA), la società finanziaria per azioni avente un capitale sociale iniziale fissato in 1 milione di euro⁴⁹ come previsto dall'articolo 8 del decreto legge 15 aprile 2002 n. 63⁵⁰.

⁴⁷ In generale, per quanto concerne l'ordinamento della Cassa depositi e prestiti, si ricorda che il D.Lgs 30 luglio 1999, n. 284, “*Riordino della Cassa depositi e prestiti*”, ha operato un riordino e una definizione generale della natura giuridica e dei compiti dell'istituto, della tipologia di risorse di cui può disporre e delle forme di impiego. La Cassa depositi e prestiti viene definita come amministrazione dello Stato, dotata di propria personalità giuridica e di autonomia sia sotto il profilo ordinamentale e organizzativo, sia sotto quello patrimoniale e di bilancio.

⁴⁸ Nella relazione tecnica del Governo venivano attribuiti effetti di risparmio per il settore pubblico. Tali risparmi, tenuto conto dei tempi tecnici di attivazione delle relative procedure, dovevano stimarsi – secondo le valutazioni del Governo - in una cifra non inferiore ai 100 milioni di euro per il primo anno, 300 milioni nel secondo anno e oltre 500 milioni di euro a decorrere dal 2004.

⁴⁹ Gli aumenti di capitale possono essere sottoscritti dalla Cassa depositi e prestiti, anche a valere sulla cartolarizzazione di una parte dei propri crediti, individuati tenendo conto dei principi di convenienza economica e di salvaguardia delle finalità di interesse pubblico della Cassa stessa.

⁵⁰ “Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture”, pubblicato nella Gazz. Uff. 17 aprile 2002, n. 90 e convertito in legge, con modificazioni,

ISPA ha lo scopo di favorire, attraverso la concessione di finanziamenti e la prestazione di garanzie, la realizzazione di infrastrutture, opere pubbliche e investimenti.

Le attività rientranti nell'oggetto sociale di ISPA sono individuate dal successivo comma 3 dell'articolo 8; in particolare, ISPA è chiamata a concedere finanziamenti, sotto qualsiasi forma, finalizzati alla realizzazione di infrastrutture e grandi opere pubbliche suscettibili di utilizzazione economica nonché, più in generale, alla realizzazione di investimenti a sostegno dello sviluppo economico.

L'ampia formulazione con cui sono indicate le attività rientranti nell'oggetto sociale di "Infrastrutture S.p.a." si accompagna all'esplicita previsione che si tratta di una società finanziaria.

In proposito si ricorda che già il citato articolo 47, comma 3, della legge n. 448/2001 prevedeva, in modo analogo, che l'attività di finanziamento delle infrastrutture e delle opere pubbliche da parte della Cassa depositi e prestiti avesse luogo "in via sussidiaria rispetto ai finanziamenti concessi da banche o intermediari finanziari". E' opportuno peraltro segnalare che, per quanto riguarda la Cassa depositi e prestiti, l'articolo 1, comma 1, del D.Lgs. n. 284/1999 ("Riordino della Cassa depositi e prestiti") ha qualificato i compiti dell'istituto come "attività e servizi di interesse economico generale": qualificazione che, tra l'altro, esclude l'applicazione della disciplina della concorrenza prevista dall'ordinamento comunitario (art. 86, par. 2, del Trattato CE) e da quello nazionale (art. 8, comma 2, L. n. 287/1990).

I beneficiari dell'attività di finanziamento della società non sono specificati. Essi, pertanto, possono essere rappresentati tanto da soggetti pubblici quanto da soggetti privati, purché operanti nella realizzazione di opere pubbliche, infrastrutture e investimenti per lo sviluppo economico.

In proposito si ricorda che già l'articolo 47 della legge finanziaria 2002 individuava i destinatari dell'intervento della Cassa in soggetti sia pubblici che privati, impegnati non soltanto nella realizzazione delle opere, ma anche incaricati di attività di studio, di progettazione e di gestione dell'opera.

dall'art. 1, L. 15 giugno 2002, n. 112 (Gazz. Uff. 15 giugno 2002, n. 139), entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione.

Nel paragrafo 3.1. viene sottolineata l'intenzione di utilizzare la tecnica della **finanza di progetto** (project financing) per la quale si individuano, in particolare, 4 cause per la sua relativa minore diffusione in Italia:

- ◆ difficoltà che derivano dall'aver introdotto uno strumento squisitamente privatistico nell'alveo del complesso sistema amministrativo italiano;
- ◆ complessità dei processi amministrativi e inadeguatezza del quadro normativo;
- ◆ minore cultura di progetto nel sistema bancario;
- ◆ scarsa disponibilità di fondi a lungo periodo.

Si ricorda che **la disciplina ordinaria della finanza di progetto** è stata introdotta – attraverso un intervento novellatore della legge n. 109/1994 109 “Legge quadro in materia di lavori pubblici” - dalla legge 18 novembre 1998, n. 415. L'art. 37-bis della legge 11 febbraio 1994 prevede oggi la possibilità, per i soggetti definiti "promotori", di presentare alle amministrazioni aggiudicatrici, entro il 30 giugno di ogni anno, delle proposte di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità. I soggetti promotori sono quelli ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei lavori pubblici, indicati dall'articolo 10 della medesima legge n. 109, nonché le società di ingegneria previste dall'articolo 17, comma 1, lettera f). Tali soggetti devono essere in possesso dei requisiti tecnici, organizzativi, finanziari e gestionali specificati dal regolamento generale sui lavori pubblici (D.P.R. 554/1999) e possono anche eventualmente essere associati o consorziati con enti finanziatori e con gestori di servizi. L'articolo 37-quater disciplina l'aggiudicazione della concessione, sulla base delle proposte ritenute di pubblico interesse dall'amministrazione aggiudicatrice, ai sensi dell'articolo 37-ter. E' prevista una gara avente ad oggetto l'affidamento della concessione di costruzione e gestione per la progettazione, esecuzione e gestione delle opere oggetto della proposta.⁵¹

L'articolo 1, comma 2 della legge 21 dicembre 2001, n. 443⁵² (c.d. legge obiettivo) ha delegato il Governo ad emanare, uno o più decreti legislativi volti a definire, tra l'altro, la disciplina della tecnica di finanza di progetto per finanziare e realizzare, con il concorso del capitale privato, le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

⁵¹ Si rammenta che il A.C. 2032-B, "*Disposizioni in tema di infrastrutture e trasporti*", collegato alla finanziaria 2002, prevede rilevanti modifiche al testo vigente della legge 109/94.

⁵² "*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*", pubblicata nella Gazz. Uff. 27 dicembre 2001, n. 299, S.O.

18. - La legge obiettivo

Nell'ambito del IV Capitolo del documento, ove sono indicate le linee di politica economica ed i nuovi interventi, il Governo affronta il tema del patrimonio pubblico, delle infrastrutture e della modernizzazione del Paese. Partendo dalla considerazione che nel nostro Paese, da oltre cinquant'anni e, con un'accelerazione a partire dagli anni novanta, l'utilizzo che i poteri pubblici fanno delle proprie risorse patrimoniali è poco efficiente ottenendo rendimenti mediamente molto modesti, se non nulli o perfino negativi, il Governo intende rimediare attraverso una graduale riforma delle metodologie contabili relative al patrimonio e attraverso la costituzione di Patrimonio dello Stato S.p.A., una società per azioni che si propone di attuare un salto di efficienza nella valorizzazione del patrimonio dello Stato, che opererà con la massima trasparenza in modo da evidenziare i valori dei beni, il reddito prodotto, gli aumenti richiesti, le spese per la valorizzazione, le entrate da eventuali dismissioni.

Nel documento il Governo afferma che la creazione del mercato unico europeo ha comportato l'affermazione di un modello di Stato che non interviene direttamente nei processi produttivi, ma che favorisce – anche attraverso apposite istituzioni – lo svolgimento di determinate attività organizzate e gestite da operatori privati che agiscono in concorrenza tra di loro. In questa logica il Governo ha costituito Infrastrutture S.p.A., una società di capitali, creata dalla Cassa depositi e prestiti, nell'ambito delle linee guida dettate dall'art. 47 della legge Finanziaria per l'anno 2002, con la qualifica di intermediario finanziario, e come tale sottoposta alla vigilanza della Banca d'Italia. Infrastrutture SpA si propone di favorire il maggiore coinvolgimento possibile di soggetti privati nella realizzazione e gestione di importanti opere infrastrutturali pubbliche e opere per lo sviluppo, attraverso finanziamenti prevalentemente di lunga durata. In tale ambito, essa perseguirà logiche di economia di mercato in aree di investimento che, fino ad oggi, sono state tipiche attività d'intervento pubblico.

Il quadro normativo che disciplina la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale è stato sottoposto ad una complessiva revisione dalla legge 21 dicembre

2001, n. 443 "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive" c.d. legge obiettivo.⁵³

Modifiche alla legge obiettivo sono in corso di approvazione parlamentare, mediante il disegno di legge collegato alla manovra finanziaria per il 2002, dal titolo "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" che, dopo essere stato approvato dalla Camera dei deputati il 13 marzo 2002 è stato modificato dal Senato il 26 giugno 2002 ed ora è di nuovo all'esame della Camera dei deputati.⁵⁴

In attuazione della legge obiettivo, dopo una fase di concertazione con le regioni, si è pervenuti alla deliberazione 21 dicembre 2001, n. 121 del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) "Legge obiettivo: 1° Programma delle infrastrutture strategiche".⁵⁵ Nella delibera si elencano - definendone le priorità - gli interventi cui sarà applicata la normativa prevista dai decreti delegati di attuazione della legge obiettivo e si indica un unitario quadro di quantificazione delle risorse (di valore meramente programmatico, come specificato al punto 2 della delibera stessa): si tratta di un insieme di interventi, alcuni dei quali nuovi, altri giunti a vari stadi di progettazione, altri ancora già in corso di realizzazione. La delibera comprende 5 allegati:

1. "1° Programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale" in cui vengono elencati gli interventi inseriti nel programma e per ciascuno di essi

⁵³ Il disegno di legge presentato dal Governo al Senato (A.S. 374, per la relativa illustrazione si veda il dossier del Servizio studi del Senato n. 14) venne approvato con modifiche il 3 agosto 2001; alla Camera dei deputati il disegno di legge (A.C. 1516, per la relativa illustrazione si veda il dossier del Servizio studi della Camera n. 13) venne approvato il 17 ottobre 2001 praticamente senza modifiche fatta eccezione per la soppressione di alcuni commi relativi alla gestione dei rifiuti, quindi su argomento che non riguarda il tema delle infrastrutture contenuto nei commi da 1 a 5, dell'articolo 1. Al Senato il disegno di legge A.S. 374-B venne approvato definitivamente il 6 dicembre 2001.

⁵⁴ Il disegno di legge è stato presentato alla Camera dei deputati (A.C. 2032, per la relativa illustrazione si veda il dossier del Servizio studi della Camera n. 93) e approvato con modifiche il 13 marzo 2002. Al Senato il disegno di legge (A.S. 1246, per la relativa illustrazione si veda il dossier del Servizio studi del Senato n. 151 e, relativamente all'articolo 7, che modifica la legge 11 febbraio 1994, n. 109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici" il dossier del Servizio studi del Senato n. 204 sul testo approvato in sede referente dall'8ª Commissione permanente "Lavori pubblici, comunicazioni) è stato approvato con modifiche il 26 giugno 2002 ed ora è all'esame della Camera dei deputati (A.C. 2032-B).

⁵⁵ Pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* - Serie Generale n. 68 del 21-3-2002, supplemento ordinario n. 51

viene indicato il costo complessivo programmato, la disponibilità effettiva, le previsioni di spesa per gli anni 2002, 2003 e 2004;

2. "Interventi strategici di preminente interesse nazionale" in cui il quadro degli interventi viene articolato regione per regione e viene indicato un ordine di priorità;
3. "Programma sistemi idrici. Interventi di emergenza idrica nel Mezzogiorno";
4. "Sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale" che comprende a sua volta un "elenco delle infrastrutture strategiche nel settore del gas";
5. "Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni".

Disposizioni per il reperimento di risorse finanziarie per le infrastrutture, con la costituzione di due società per azioni (Patrimonio e Infrastrutture S.p.A.) sono state dettate dal decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 "Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture" (articoli 7 e 8) convertito con modificazioni dalla legge 15 giugno 2002, n. 112.⁵⁶

In attuazione della delega ricevuta dal Parlamento con la legge obiettivo il Governo ha approvato due schemi di decreto legislativo. Il primo concerne la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale, presentato alle Camere per l'espressione di un parere il 19 giugno 2002 (atto del Governo n. 114).⁵⁷ Il

⁵⁶ Il disegno di legge di conversione del decreto-legge è stato presentato alla Camera dei deputati (A.C. 2657, per la relativa illustrazione si veda il dossier del Servizio studi della Camera n. 53) e approvato con modifiche il 16 maggio 2002. Al Senato il disegno di legge (A.S. 1425, per la relativa illustrazione si veda il dossier del Servizio studi del Senato n. 191) è stato approvato definitivamente il 13 giugno 2002.

⁵⁷ Per la relativa illustrazione si veda il dossier del Servizio studi del Senato n. 212. In allegato al dossier n. 212 è riportato un testo a fronte tra il testo vigente della legge n. 443/2001 e quello risultante dal disegno di legge collegato alla manovra finanziaria per il 2002, dal titolo "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti", nel testo approvato dal Senato il 26 giugno 2002, di cui all'A.C. 2032-B; in

secondo schema concerne disposizioni per accelerare la realizzazione delle infrastrutture per le reti di telecomunicazione, presentato il 28 giugno 2002 (atto del Governo n. 120).⁵⁸

Nel documento in esame si afferma che, così come altre istituzioni analoghe che operano già da tempo in altri paesi europei, anche Infrastrutture S.p.A. utilizzerà la tecnica della finanza di progetto. Essa rappresenta quindi un'occasione per contribuire allo sviluppo, anche in Italia, di una tecnica finanziaria che finora ha avuto minore diffusione che in altri paesi, attraverso:

- l'accentramento e successivo sviluppo in Infrastrutture SpA di competenze specifiche nella valutazione dei progetti. Queste competenze saranno complementari a quelle che si stanno sviluppando nel settore bancario italiano, accelerando la propensione generale del sistema verso la finanza di progetto;
- complementarietà e stimolo dell'intervento privato;
- disponibilità di finanziamenti a lungo periodo a complemento dei finanziamenti a scadenze più brevi, tipicamente offerti dal settore bancario privato.

Una apposito paragrafo del documento è dedicato alla finanza di progetto che in Italia è più limitata rispetto ad altri Paesi europei quali il Regno Unito, concentrandosi nella seconda metà degli anni novanta nel settore dell'energia e delle telecomunicazioni. Le ragioni del minore sviluppo di questa tecnica nel nostro Paese sono legate a ragioni di natura generale e culturale, nonché a taluni aspetti del nostro sistema giuridico e del nostro sistema bancario. Tra queste, il documento sottolinea le seguenti:

- difficoltà che derivano dall'aver introdotto uno strumento squisitamente privatistico nell'alveo del complesso sistema amministrativo italiano;
- complessità dei processi amministrativi e inadeguatezza del quadro normativo;
- minore cultura di progetto nel sistema bancario;

allegato è anche riportato un testo a fronte tra il testo vigente della legge 11 febbraio 1994, n. 109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici" e quello risultante dal predetto disegno di legge collegato alla manovra finanziaria per il 2002.

- scarsa disponibilità di fondi a lungo periodo.

Il menzionato disegno di legge collegato alla manovra finanziaria “Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti”, prevede, oltre a modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109 “Legge quadro in materia di lavori pubblici”, in tema di finanza di progetto, anche una delega legislativa al Governo in materia di finanziamento delle società di progetto (articolo 9 dell’A.C. 2032-B). Oggetto della delega è il finanziamento delle società di progetto concessionarie o contraenti generali, da parte delle banche, anche con opportune deroghe alle previsioni del codice civile in materia. L’articolo 37-bis e seguenti della legge 11 febbraio 1994, n. 109 “Legge quadro in materia di lavori pubblici” disciplina l’istituto della finanza di progetto (project financing) tali articoli sono oggetto di modifiche da parte dell’articolo 7 del medesimo disegno di legge. Inoltre la legge obiettivo (443/2001) all’articolo 1, comma 2, contiene una delega legislativa al Governo per un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici, volto anche alla disciplina della tecnica di finanza di progetto per finanziare e realizzare, con il concorso del capitale privato, le infrastrutture e gli insediamenti medesimi, che come detto il Governo sta esercitando con l’approvazione di due schemi di decreto legislativo attualmente all’esame delle Camere per l’espressione del parere. Il tempo per l’esercizio della delega recata dall’articolo 9 del ddl A.C. 2032-B è di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge ed è previsto un parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendersi entro trenta giorni dalla richiesta. Il primo principio-criterio direttivo per l’esercizio della delega è la possibilità di cessione del credito da parte della società finanziata (cioè la società di progetto) alle banche che erogano i finanziamenti, ivi inclusi quelli verso il concedente o committente, senza il consenso del contraente ceduto. Gli articoli 1260-1267 del Codice civile, derogabili dal Governo nell’ambito dell’esercizio della delega, disciplinano la cedibilità dei crediti, prevedendo (articolo 1260) che il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito anche senza il consenso del debitore purché il credito non abbia carattere strettamente personale o il trasferimento non sia vietato dalla legge; le parti possono escludere la cedibilità del credito ma il patto non è opponibile al cessionario, se non si prova che egli lo conosceva

⁵⁸ Per la relativa illustrazione si veda il dossier del Servizio studi del Senato n. 213.

al tempo della cessione. Il secondo principio-criterio direttivo consente alla società finanziata di costituire, in favore della banca che eroga i finanziamenti, privilegio generale su tutti i beni ed i crediti della società stessa, anche a consistenza variabile. Il terzo principio-criterio direttivo si occupa della salvaguardia dei diritti dei terzi contraenti delle società finanziate, con adeguata forma di pubblicità da conseguirsi attraverso lo strumento del registro delle imprese. Il quarto principio-criterio direttivo dispone che, al fine di salvaguardare la capacità di rimborso del finanziamento da parte della società di progetto, deve essere mantenuto il relativo capitale sociale.

Il documento di programmazione economica e finanziaria, in esame, ripercorre quindi le vicende legislative ed amministrative che hanno segnato la politica del Governo sul tema delle infrastrutture, a partire dalla legge obiettivo, nata per dare una concreta risposta al programma di Governo, come esposto nel DPEF 2002-2006, che prevedeva la realizzazione di un programma di opere strategiche per 52.000 milioni di euro, fortemente incentrato sull'accelerazione dello sviluppo economico del Paese, attraverso un importante rilancio della politica infrastrutturale, di sostegno alla domanda globale interna, nel rispetto di limiti di bilancio e del patto di stabilità interno. Secondo il documento tra gli scopi della legge obiettivo vi è quello di consentire al Governo di adottare, nel rispetto dei nuovi equilibri costituzionali Stato-Regioni, e quindi d'intesa con queste, una serie di strumenti legislativi atti a semplificare ed accelerare le procedure di aggiudicazione di quelle infrastrutture, e insediamenti produttivi, considerati, in funzione delle caratteristiche esposte, strategici per il Paese.

Le competenze legislative, regolamentari ed amministrative in materia di lavori pubblici sono regolate dalla Costituzione, nel nuovo titolo V modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ma si pongono problemi interpretativi perché i lavori pubblici non sono esplicitamente individuati dall'art. 117 (contrariamente a quanto avveniva nel precedente testo) per cui l'interprete dovrebbe preliminarmente optare per una delle seguenti due ipotesi: quella per cui la materia dei lavori pubblici deve farsi rientrare nel criterio residuale di cui all'art. 117, quarto comma, e quindi essere considerata fra le materie di competenza regionale esclusiva,

ovvero quella per cui le varie norme che compongono la disciplina dei lavori pubblici sono in realtà riconducibili a diversi ambiti materiali, in base alla finalità perseguita (o ad altri eventuali criteri).

Nel considerare tali problemi interpretativi (la cui soluzione è affidata al legislatore costituzionale o alla giurisprudenza), può tuttavia essere utile ricordare come nella espressione "lavori pubblici" possono essere comprese la disciplina della pianificazione, progettazione, localizzazione e realizzazione delle opere pubbliche e quindi un complesso di differenti normative. Talune di esse sembrano sicuramente incidenti sul "governo del territorio" (materia di legislazione concorrente, secondo l'art.

117), altre sulla "tutela della concorrenza" (materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato), altre ancora possono intendersi come poste a garanzia della massima trasparenza e imparzialità dell'attività amministrativa (garanzia che può rientrare fra quei "diritti civili e sociali" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m). Una recente pronuncia della

Corte costituzionale (n. 282/2002) afferma che nelle materie di "legislazione concorrente" tra Stato e regioni, come sancito dal nuovo articolo 117 della Costituzione, la riserva alla legislazione statale della "determinazione dei principi fondamentali" della disciplina non riguarda soltanto leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo anzi, specie nell'attuale fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di ripartizione delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore.

Il documento menziona quindi che il Governo ha proceduto all'identificazione del 1° programma di infrastrutture e insediamenti produttivi da realizzare, approvato dal CIPE, nella seduta del 21 dicembre 2001, in via programmatica, articolato per sottosistemi che investono i macrocomparti della mobilità nelle sue varie componenti

(valichi, ferrovie, viabilità, porti, interporti, sistemi urbani, etc.), dell'emergenza idrica nel Mezzogiorno, energetico e delle telecomunicazioni, con investimenti complessivi previsti per 125.858 milioni di euro, di cui il 45 per cento da destinarsi ad infrastrutture locate nel Mezzogiorno. Il CIPE si è riservato una approfondita ricognizione di ciascun intervento, sulla base della istruttoria e delle proposte che saranno fornite dal Ministero delle Infrastrutture, esaminando in particolare le fonti di finanziamento specifiche, e, una volta approvato il collegato infrastrutturale (prima menzionato A.C. 2032-B) di ricostruire il quadro finanziario triennale, la cui copertura per risorse disponibili, comprendente quelle previste in leggi precedenti, nonché quelle recate dal citato disegno di legge in corso di definitiva approvazione da parte del Parlamento.

Il documento, quindi, riporta quegli interventi che, sempre all'interno del Programma approvato dal CIPE nel dicembre 2001, costituiscono per dimensione, per incisività sul territorio e per rilevanza a scala internazionale, le opere chiave dell'intera operazione attivata dal Governo con la citata delibera, ove al Mezzogiorno sono destinati oltre il 47 per cento degli investimenti. Si tratta di un elenco di 21 programmi di infrastrutture, per ognuno dei quali sono indicati:

- la previsione di costo a carico del bilancio pubblico;
- l'avanzamento progettuale in termini percentuali;
- il momento prevedibile di avvio dei cantieri;
- la previsione di spesa nel triennio (presumibilmente il triennio 2003-2005, ma non è meglio specificato);
- la prevedibile disponibilità dell'infrastruttura, cioè il termine dell'opera.

Sono quindi evidenziati i totali di spesa a carico del bilancio pubblico (oltre 84 miliardi di euro) e la spesa del triennio, che dovrebbe comprendere anche le spese a carico di soggetti diversi dal bilancio pubblico (oltre 22 miliardi di euro).

L'inserimento nel DPEF del programma delle grandi opere è previsto dalla legge obiettivo che, all'articolo 1, comma 1, prevede la seguente procedura: il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, la proposta dei Ministri competenti, il parere delle regioni interessate, ovvero su proposta delle regioni, sentiti i Ministri competenti, e quindi l'inserimento nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con indicazione degli stanziamenti necessari. Tale procedura è oggetto di modifiche da parte

del disegno di legge collegato in materia di infrastrutture (A.C. 2032-B) prevedendo che il programma è predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza Stato-Regioni, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti.

19. - La politica dei trasporti

Il paragrafo 3.4 del capitolo IV del documento in esame concerne la politica dei trasporti, affermando che il settore del trasporto merci e logistica italiano risulta caratterizzato da operatori che hanno una debole struttura imprenditoriale, anche a causa del deficit di concorrenza, che li porta ad essere in una posizione subalterna rispetto ai concorrenti esteri, i quali sono più strutturati per dimensione, per capacità imprenditoriale e per livello organizzativo e tecnologico, ma che sconta anche forti penalizzazioni subite nell'ultimo biennio dal blocco di alcuni transiti lungo l'arco alpino, penalizzazioni che hanno raggiunto nel 1° trimestre 2002 un valore superiore ai 3.000 milioni di euro. Il documento preannuncia quindi strumenti normativi, azioni mirate a supportare tutte le iniziative che rendano efficiente il sistema logistico e restituiscano alle aziende di trasporto quanto hanno perso in termini di efficienza proprio in questo ultimo biennio.

Recentemente è stato approvato il decreto-legge 20 marzo 2002, n. 36, recante disposizioni urgenti per ottemperare agli obblighi comunitari in materia di autotrasporto (legge 17 maggio 2002, n. 96) per il recupero delle somme destinate agli autotrasportatori nella forma del riconoscimento di un credito di imposta per gli anni 1992, 1993 e 1994, da parte di vari decreti-legge susseguitesesi nei predetti anni.⁵⁹ Il recupero delle somme è stato dettato dalla necessità di dare esecuzione alle decisioni della Commissione delle Comunità europee n. 93/496/CEE, del 9 giugno 1993, e n. 97/270/CE, del 22 ottobre 1996, confermate dalle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee del 29 gennaio 1998 e del 19 maggio 1999 che hanno ritenuto contrari alla normativa comunitaria sugli aiuti alle imprese i predetti crediti di imposta. Il recupero delle somme è affidato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e vengono dettate disposizioni per l'individuazione dei soggetti passivi delle attività di recupero, nonché le concrete modalità per procedere allo stesso recupero.

Sul tema dei valichi alpini il documento ricorda che il Governo ha già prospettato in sede comunitaria questa grave emergenza che incrina la competitività dei processi produttivi, soprattutto se si tiene conto che il volume di circa 135 milioni di

⁵⁹ Per l'illustrazione del decreto-legge si vedano i dossier del Servizio studi del Senato n. 154 e 184.

tonnellate di merci, transitate lungo l'arco alpino nell'anno 2001, rappresenta oltre il 35 per cento del volume globale di import-export dell'Italia.

Al fine di recuperare i ritardi infrastrutturali che ancora caratterizzano il Paese rispetto al resto d'Europa, il Governo annuncia di volere perseguire i seguenti obiettivi:

- ◆ individuare gli strumenti necessari all'attuazione delle politiche disegnate nei Piani Generali dei Trasporti approvati negli ultimi anni, dando certezza al percorso progettuale ed eliminando i vincoli normativi che ne hanno impedito la realizzazione;
- ◆ dare piena attuazione ai provvedimenti che il Governo ha approvato nell'ultimo anno: la legge Obiettivo, la delibera CIPE del 21 dicembre 2001, il disegno di legge collegato alla Finanziaria 2002 in materia di infrastrutture;
- ◆ rafforzare lo snellimento delle procedure e dare chiarezza al quadro programmatico nel settore dei trasporti ancorandolo alle scelte strategiche del Paese, coerentemente con quanto stabilito dalla legge Obiettivo.

In linea con i contenuti del disegno di legge collegato alla Finanziaria 2002, il Governo intende trarre e attuare le seguenti finalità:

- aggiornamento dell'ultimo Piano Generale Trasporti;
- accelerazione dei lavori pubblici attraverso la revisione della relativa normativa (legge Merloni);
- identificazione delle modalità capaci di coinvolgere capitali privati e, al tempo stesso, capaci di accedere ai fondi previsti dall'Unione Europea, in modo da attuare il programma definito dal CIPE nella seduta del 21 dicembre 2001;
- miglioramento della sicurezza nelle varie modalità di trasporto;
- adeguamento delle normative relative al trasporto rapido di massa;
- realizzazione del Piano triennale dell'Informatica nel sistema dei trasporti e della logistica;
- rilancio del cabotaggio e delle intermodalità.

Il fondamento normativo del Piano generale dei trasporti è dato dalla legge 15 giugno 1984, n. 245, a norma della quale lo scopo del piano, soggetto ad aggiornamento triennale, è quello di assicurare un indirizzo unitario alla politica dei trasporti nonché di

coordinare e armonizzare l'esercizio delle competenze e l'attuazione degli interventi amministrativi dello Stato, delle regioni e delle province autonome.

Il Piano generale dei trasporti e della logistica attualmente vigente (PGTL) è stato adottato con D.P.R. 14 marzo 2001, pubblicato nel Supplemento straordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 163 del 16 luglio 2001, e sostituisce il Piano generale dei trasporti adottato con D.P.C.M. 10 aprile 1986 e aggiornato con D.P.R. 29 agosto 1991.

Il PGT 2001 si configura come strumento di programmazione per la politica dei trasporti nei prossimi dieci anni.

Le principali linee guida individuano un processo di riequilibrio tra le varie modalità di trasporto e di maggiore integrazione del sistema dei trasporti nei processi produttivi, e prevedono il perseguimento di politiche di miglioramento delle condizioni di vita nelle aree urbane e metropolitane. Tra gli obiettivi di fondo, il Piano enuncia la diminuzione dei livelli di inquinamento, l'incremento della sicurezza dei trasporti, il riequilibrio modale, l'efficienza dei servizi, la promozione della logistica, l'integrazione con l'Europa, il riequilibrio territoriale, con particolare riferimento alle potenzialità del Mezzogiorno e del Mediterraneo, anche nel contesto dello sviluppo delle reti di trasporto transeuropee.

Il fine ultimo degli interventi descritti nel Piano è il rafforzamento del sistema economico e il miglioramento della qualità della vita in un contesto di sviluppo sostenibile. A tal fine si individuano una serie di indirizzi strategici quali il miglioramento dell'utilizzazione delle infrastrutture, dei servizi e dei mezzi, la diffusione di veicoli a basso impatto e l'uso di mezzi alternativi, la diminuzione dell'inquinamento atmosferico e il miglioramento della qualità e della vivibilità dell'ambiente urbano, la promozione e la crescita del trasporto combinato, l'innovazione tecnologica per i veicoli, l'accelerazione dei processi di liberalizzazione e privatizzazione.

Per il conseguimento dei propri obiettivi il Piano individua un Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT), destinato a costituire la struttura portante del sistema italiano di offerta di mobilità delle persone e delle merci, in cui dovrà essere favorita l'integrazione tra le diverse modalità e infrastrutture.

Gli investimenti stimati per la realizzazione delle priorità infrastrutturali contenute nel PGT sono di 110,5 miliardi di euro nei prossimi dieci anni, di cui 87,8

miliardi di euro a carico della finanza pubblica e 22,7 miliardi di euro con il ricorso a capitali privati.

Gli aggiornamenti del Piano, ai sensi dell'art. 4, comma 3, della Legge 245/1984, sono trasmessi al Parlamento per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari⁶⁰. L'articolo 1, comma 1, della Legge Obiettivo, preveda che l'inserimento nel programma per l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale e non comprese nel PGT costituisce automatica integrazione del PGT stesso.

In tema di sicurezza stradale si segnala il recente decreto-legge 20 giugno 2002, n. 121, recante disposizioni urgenti per garantire la sicurezza nella circolazione stradale”, approvato dalla Camera dei deputati il 9 luglio 2002 ed ora all'esame del Senato (Atto n. 1583) che detta disposizioni sugli autovelox, sull'uso di auricolari per i telefonini, sui controlli del tasso alcolemico dei guidatori e sull'uso delle luci da parte dei motocicli e delle autovetture in autostrada.

In tema di trasporto ferroviario è all'esame delle commissioni parlamentari, per l'espressione del parere, il primo addendum al contratto di programma Stato-Ferrovie 2001-2005⁶¹, stipulato tra la società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. ed il Ministro dei trasporti e della navigazione, nei limiti e secondo i principi dell'articolo 5 del D.P.R. 8 luglio 1998, n. 277 “Regolamento recante norme di attuazione della direttiva 91/440/CEE relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie”, il quale prevede che il Ministero dei trasporti e della navigazione definisca gli standard e le norme di sicurezza, su proposta del gestore dell'infrastruttura ferroviaria, e controlli la loro applicazione; i rapporti tra il gestore dell'infrastruttura ferroviaria e lo Stato siano disciplinati da un atto di concessione e da un contratto di programma che è stipulato, nei limiti delle risorse annualmente iscritte nel bilancio dello Stato, nel rispetto dei principi di indipendenza patrimoniale, gestionale e contabile dallo Stato, di economicità in relazione alla qualità del servizio prestato e di programmazione delle attività, degli investimenti e dei finanziamenti mirante alla realizzazione dell'equilibrio finanziario e degli obiettivi tecnici e commerciali, indicando i mezzi per farvi fronte. Il contratto di programma

⁶⁰ Sullo schema del nuovo PGT è stato altresì acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni nonché quello del CIPE, al quale il D. Lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, attribuisce una competenza generale in materia di approvazione di piani e programmi di intervento settoriale.

⁶¹ Per l'illustrazione dell'addendum si veda il dossier del Servizio studi del Senato n. 109.

individua gli obiettivi e disciplina le modalità di finanziamento dello Stato per la parte relativa all'infrastruttura ferroviaria, con riferimento a:

- manutenzione straordinaria potenziamento e sviluppo delle linee e degli impianti ferroviari;
- manutenzione ordinaria;
- contributi per eventuali maggiori costi relativi alla circolazione ed alla condotta dei treni;
- eventuali indennizzi per le perdite finanziarie derivanti da assegnazione di capacità per la prestazione di servizi nell'interesse della collettività;
- adeguamenti a norme di legge in materia sanitaria e ambientale.

Si segnalano le principali novità del contratto 2001-2005:

- la previsione di un nuovo soggetto societario diverso da una delle parti contraenti, quale destinatario finale del contratto, controllato dalla Ferrovie dello Stato S.p.A. e cioè quella che oggi è la società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A..
- l'obiettivo del Gestore dell'infrastruttura di tendenziale pareggio tra costi di circolazione e ricavi di pedaggio (i costi di manutenzione, efficientati, dovranno essere sostenuti dallo Stato)
- i finanziamenti per gli investimenti sono a totale carico di risorse pubbliche, salvo che per la realizzazione delle tratte del sistema "alta velocità"(come già in passato); tuttavia, rispetto a precedenti contratti gli investimenti sono presentati distintamente per macro ambiti di finalità cui rispondono, con un maggiore livello di disaggregazione;
- è istituito un complesso di protocolli di comunicazione tra il Ministero vigilante ed il Gestore, mentre lo stato di avanzamento dei lavori per i programmi di investimento sarà oggetto di relazioni periodiche al Ministero; è prevista la definizione dei tempi di rilascio all'esercizio delle opere e degli impianti oggetto dei programmi di investimento, a fini di responsabilizzazione del Gestore
- vengono introdotti "dossier di valutazione" per i progetti di investimento (al fine di una valutazione strategica, industriale operativa ed economica), basati su metodologie concordate tra le Parti del contratto di programma;

- la rendicontazione dei costi di esercizio del gestore è sottoposta a certificazione di una società di revisione.

Da un punto di vista più generale, si sottolinea che la separazione tra Gestore dell'infrastruttura e imprese di trasporto ferroviario dovrebbe comportare, anche nel campo degli investimenti, una modifica del processo di valutazione, in quanto il gestore, in un contesto di competizione intermodale, è interessato all'aumento della capacità e della qualità di performance della rete, e quindi all'incremento generale delle tracce a disposizione delle imprese di trasporto.

Lo schema di addendum n. 1 al contratto di programma 2001-2005, considera che il documento di programmazione economico-finanziaria 2002-2006 ha confermato l'impegno del Governo per lo sviluppo del Mezzogiorno e, nel presupposto che condizione essenziale per tale sviluppo è l'eliminazione del gap infrastrutturale con le altre aree del Paese, presuppone, per il Mezzogiorno stesso, un aumento dell'incidenza degli investimenti sul PIL dal 21,8% del 2001 al 27,5% del 2006, prevedendo altresì la costruzione di un quadro finanziario unico pluriennale che assegni all'area stessa, nel periodo 2001-2008, complessivamente circa il 45% della spesa totale in conto capitale e che consenta così, tra l'altro, di verificare che gli impegni programmatici di spesa per il Mezzogiorno imputati sulle risorse comunitarie e relativo cofinanziamento nazionale e sulle risorse per le aree depresse abbiano effettiva natura aggiuntiva rispetto al flusso ordinario delle risorse.

La legge 28 dicembre 2001, n. 448 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002) alla tabella D prevede 4.607 milioni di euro come apporto al capitale sociale società Ferrovie dello Stato S.p.A. da contrattualizzare mediante un addendum al contratto di programma. In attuazione dell'articolo 6, punto 3, del contratto di programma 2001-2005 la società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. aveva elaborato il piano delle priorità degli investimenti (PPI) che era stato oggetto dell'esame del Comitato interministeriale per la programmazione economica il 15 novembre 2001. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica nella riunione del 17 dicembre 2001, nel prendere atto dei contenuti del documento di cui sopra, ha rilevato una strategia di differimento, sia pure a breve/medio tempo, degli investimenti relativi al Mezzogiorno ed ha data indicazione

alla società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. di presentare, entro il 28 febbraio 2002, un nuovo schema di piano con una diversa modulazione di detti investimenti, in modo da perseguire l'obiettivo del riequilibrio tra le diverse aree del Paese nel contesto di una più generale azione intesa a rafforzare il sistema ferroviario italiano.

A seguito delle osservazioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica, con nota n. 2961 del 15 marzo 2002, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha trasmesso al CIPE il documento di rivisitazione del piano di priorità degli Investimenti e lo schema di addendum al contratto di programma. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica riteneva opportuno un approfondimento sulla quota di investimenti per il Mezzogiorno e ha disposto la redazione di apposito documento, riferito a tutti gli interventi previsti dal contratto, localizzati in tale area e ordinati sulla base della classificazione di priorità proposta, nonché agli altri interventi afferenti ad altre fonti di copertura (contratto di programma 1994-2000, risorse aree depresse, fondi comunitari, specifici stanziamenti di legge).

Il nuovo documento prodotto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stato esaminato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica il 19 marzo 2002 rilevando che la quota riservata al Mezzogiorno per il 2002 non risultava significativamente accresciuta e che il documento stesso non operava adeguati raccordi con il programma delle opere strategiche di cui alla delibera del 21 dicembre 2001 prima menzionata. Su invito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la società Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. ha presentato, in data 25 marzo 2002, una nuova bozza di addendum al contratto di programma, che è stata oggetto della delibera Comitato interministeriale per la programmazione economica del 28 marzo 2002, n. 12, con la quale il comitato, considerato che la nuova bozza modula diversamente le risorse recate dalla finanziaria 2002, assegnando una quota maggiore al Mezzogiorno, ha espresso un parere favorevole condizionato all'inserimento di modifiche.

Oggetto dell'addendum è la ripartizione delle maggiori risorse apportate al capitale sociale di F.S. S.p.A. riportate nella tabella D della legge 23 dicembre 1998, n. 448 "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo", nonché la definizione di alcune integrazioni e modifiche a quanto previsto dal contratto di

programma 2001-2005, anche in considerazione della ormai conclusa ristrutturazione societaria del gruppo F.S. e della emanazione della “legge obiettivo”.

20. - Il progetto Mezzogiorno

Nel **paragrafo IV.4** del documento, il Governo definisce le linee dell'azione per il Mezzogiorno al fine di conseguire due obiettivi prioritari:

- ◆ portare il **tasso di crescita** del Mezzogiorno a superare significativamente e a lungo il tasso di crescita medio europeo;
- ◆ ridurre drasticamente il disagio sociale, elevando fortemente il **tasso di attività** della popolazione in età lavorativa.

Nel DPEF sono riportati alcuni percorsi programmatici di miglioramento del contesto relativamente al tasso di attività, agli investimenti fissi lordi, alle esportazioni all'estero.

Nel **quarto rapporto del dipartimento per le politiche di sviluppo 2000-2001** presentata al Parlamento come allegato alla Relazione previsionale e programmatica per il 2002 è stato presentato uno scenario di crescita 2001-08.⁶²

Le previsioni a medio-lungo termine ivi esposte riflettono lo scenario di ripristino di un favorevole quadro internazionale fatto proprio anche dagli organismi internazionali e restano caratterizzate per il Mezzogiorno da una progressiva accelerazione della crescita fino a superare il 4 per cento anche grazie al manifestarsi degli effetti dell'accelerazione e riqualificazione degli investimenti pubblici.

Tali previsioni si avvertiva: "*sono subordinate a rilevanti progressi nella politica di riqualificazione e accelerazione degli investimenti pubblici e nella modernizzazione delle amministrazioni pubbliche e all'aumento di efficienza e di concorrenza dei mercati dei servizi e del lavoro.*"

⁶² Il Rapporto è predisposto ai sensi della legge 144/99 art. 20, c. 2 e 94/97 art. 1, c. 5.

Le aree di riferimento sono denominate "deprese" dalla L. 488/99 art. 27, comma 16 e includono: a) 6 regioni del Mezzogiorno destinate dei fondi comunitari per le aree in cui il Pil pro-capite regionale è inferiore al 75 per cento della media comunitaria, denominate *obiettivo 1* (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna); b) le regioni Abruzzo e Molise assimilate alle prime dalla suddetta legislazione; c) le aree del Centro Nord destinate dei fondi comunitari per zone in fase di mutazione economica nei settori industria e servizi, zone rurali in declino, zone urbane (o dipendenti dalla pesca) in difficoltà, denominate *obiettivo 2*; d) aree in phasing-out dell'obiettivo 1 o 2 e 5b; e) zone beneficiarie degli aiuti di Stato ex art 87.3c. Complessivamente, si tratta di aree in cui vivono circa 34 milioni di abitanti, di cui 21 milioni circa nel Mezzogiorno. Mentre per le 8 Regioni del Mezzogiorno, integralmente inserite nella suddetta definizione, l'analisi può avvalersi di informazioni generalmente complete, per le altre porzioni di territorio non sono normalmente

In merito alle prospettive di sviluppo territoriale per il medio periodo, delineate nei documenti programmatici⁶³ si osservava quanto segue:

"- nel periodo 1996-2000, che precede l'impatto del QCS, il Mezzogiorno è cresciuto ben più di quanto si prevedeva tre anni fa;

- nel 2001-2003, la previsione di crescita è stata rivista al ribasso, sia per effetto della crisi internazionale sia per accomodare l'ipotesi di un impatto più graduale del QCS;

- a partire dal 2004-2005, la crescita convergerebbe e poi supererebbe lievemente i valori originariamente previsti dal QCS."

Nel mese di marzo del 2002 la SVIMEZ e l'IRPET hanno presentato nel corso di un seminario, le previsioni sull'andamento dell'economia nelle due grandi ripartizioni del paese, Mezzogiorno e Centro-Nord, e in ciascuna delle 20 regioni italiane nel 2001 e nel 2002⁶⁴.

Le proiezioni per il 2002 descrivono una situazione di sostanziale allineamento nel tasso di crescita del PIL tra le due aree pari all' 1,4% nel Mezzogiorno e all' 1,5% nel Centro-Nord, mentre per quanto riguarda l'occupazione, sarebbero le regioni meridionali a subire nel 2002 un rallentamento assai significativo rispetto all'evoluzione, fortemente positiva, sperimentata l'anno precedente: la variazione delle unità di lavoro totali dovrebbe essere ancora positiva ma ad un saggio ridotto allo 0,5% di tre decimi di punto inferiore rispetto a quella del Centro-Nord (0,8%).

Sono stati peraltro, sottolineati alcuni elementi di fragilità costituiti, in primo luogo, dal fatto che, anche nel 2001, così come già nel 2000, la forte crescita dell'occupazione meridionale si realizza in presenza di una peggiore dinamica della produttività: - 0,4% al Sud per il settore privato nel suo complesso e + 0,2% nel Centro-Nord. Nel 2002, invece, in presenza di una dinamica dell'output non dissimile tra le due aree, una ripresa della produttività territorialmente differenziata a favore del Mezzogiorno (+0,9% contro lo 0,3% del Centro-Nord) è essenzialmente riconducibile ad un minor impiego del fattore lavoro che "sconta", a sua volta, il

disponibili informazioni di dettaglio e l'analisi deve riferirsi all'intero territorio regionale o alla macro-area di riferimento.

⁶³ Piano di sviluppo del Mezzogiorno, predisposto nel 1999 ai fini dell'approvazione del Quadro comunitario di sostegno da parte della Commissione europea, definitivamente avvenuta nell'agosto 2000, DPEF 2000-03, Relazione previsionale e programmatica per il 2000, DPEF 2001-04, Relazione previsionale e programmatica per il 2001, DPEF 2002-06, Relazione previsionale e programmatica per il 2002.

⁶⁴ Il documento, diffuso dai due Istituti, è pubblicato in apertura del numero 4/2001 della Rivista economica del mezzogiorno.

valore eccezionalmente elevato dell'elasticità occupazione/prodotto verificatosi nel 2001. Anche sulla base dell'evidenza di un andamento fortemente ciclico della produttività, dai dati del 2001-2002 non si può trarre, insomma, l'indicazione di un recupero o catching-up del Mezzogiorno.

Perché un simile processo abbia a verificarsi nel medio periodo si renderebbero necessarie dinamiche entrambe positive (e maggiori rispetto all'altra ripartizione) sia degli impieghi di lavoro che della produttività.

Il forte ritardo strutturale che, con riferimento a tale aspetto, ancora caratterizza il Mezzogiorno è chiaramente espresso dal dato relativo alla ridotta integrazione tra l'economia dell'area e quella del resto del Paese, che va ad aggiungersi a quello, più noto, di una tuttora assai minore apertura verso i mercati di esportazione. I dati presentati nel su richiamato documento SVIMEZ-IRPET mostrano che nel Mezzogiorno solo l'8,5% del valore aggiunto totale è attivato dalla domanda proveniente dalle altre circoscrizioni (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro) del Paese; in quest'ultime, la stessa percentuale assume valori compresi tra il 14 e il 20%. In presenza di un più basso grado di internazionalizzazione, la dinamica del PIL meridionale risulta, quindi, in assai maggior misura determinata dalla domanda interna, che concorre per l'83,1% all'attivazione del valore aggiunto complessivo (a fronte del 60% circa nel Centro-Nord), una condizione che riflette, per l'appunto, il sottodimensionamento delle attività in grado di competere sui mercati extra-regionali.

Il paragrafo 4.1. contiene le linee dell'intervento aggiuntivo al fine del superamento del divario infrastrutturale del Mezzogiorno.

Vengo pertanto individuati quattro principali assi di intervento:

- ◆ accelerazione e qualificazione degli investimenti pubblici e cofinanziati da privati in infrastrutture di servizio, materiali e immateriali;
- ◆ attuazione di progetti di qualità e integrati localmente;
- ◆ modernizzazione dell'amministrazione pubblica;
- ◆ promozione diretta degli investimenti privati.

Sul piano finanziario, il DPEF prevede la concentrazione dell'impegno finanziario aggiuntivo in due fondi: il "Fondo comunitario" e il "Fondo nazionale per lo sviluppo", che raccoglierà le risorse nazionali tradizionalmente destinate alle "aree depresse" con la ridenominazione del **Fondo per le aree depresse**.

Le risorse destinate al finanziamento degli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale affluiscono al Fondo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi del comma 5 dell'articolo 19 del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96. Su tale Fondo affluiscono tutte le disponibilità di bilancio destinate alla realizzazione di iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse del territorio nazionale, nel rispetto dei criteri di intervento stabiliti dall'Unione Europea. Fanno eccezione quelle relative alle agevolazioni in favore dell'imprenditorialità giovanile, quelle relative alla gestione speciale per le zone terremotate e quelle relative alla metanizzazione del Mezzogiorno. Vi affluiscono altresì, previo versamento all'entrata dello Stato, le disponibilità di tesoreria relative alle competenze trasferite.⁶⁵

Le modalità di ripartizione tra le amministrazioni competenti della dotazione finanziaria del Fondo è stata introdotta dall'articolo 14, comma 2, del decreto-legge 7 dicembre 1993, n. 506.

La competenza ad effettuare la ripartizione è attribuita al CIPE, che vi provvede con propria delibera. Con la legge 30 giugno 1998, n. 208⁶⁶, oltre a prevedere un ulteriore finanziamento diretto del Fondo per le aree depresse, si è stabilita la istituzione di un "Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse".

La legge finanziaria per il 2002 ha rifinanziato in Tabella D la legge n. 208/1998 per il triennio 2002-2004, stabilendo risorse aggiuntive pari a 97,3 milioni di euro per il 2002, 1.039,5 milioni di euro per il 2003 e 1.659,2 milioni di euro per il 2004.

A seguito di tale rifinanziamento, nella **Tabella F della legge finanziaria (settore 4)** la dotazione complessiva della legge n. 208/1998 era stata così determinata⁶⁷:

⁶⁵ Successive disposizioni legislative hanno previsto l'afflusso al fondo per le aree depresse delle somme derivanti dai mutui autorizzati dall'articolo 1, comma 8, del decreto-legge n. 415 del 1992; dai mutui autorizzati per la realizzazione di interventi per grandi opere infrastrutturali; dai mutui autorizzati dal decreto-legge n. 41 del 1995 e destinati al mantenimento ed allo sviluppo della base produttiva ed al potenziamento della dotazione infrastrutturale delle aree depresse; dai mutui quindicennali, autorizzati dall'articolo 1 del decreto-legge n. 548 del 1996 e destinati a realizzare iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse; dai mutui quindicennali, per un importo stimato di 12.000 miliardi, dall'articolo 1 del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, per finalità di carattere generale; da revoche relative a contratti di programma e convenzioni inerenti ad attività di ricerca come disciplinati dagli articoli 3 e 6 del decreto legislativo n. 96 del 1993.

⁶⁶ "Attivazione delle risorse preordinate della legge finanziaria per l'anno 1998 al fine di realizzare interventi nelle aree depresse. Istituzione di un Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse", pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 153 del 3 luglio 1998.

⁶⁷ Si veda però il comma 4 dell'articolo 10 del D.L. 8 luglio 2002 n. 138 che ha stabilito che gli stanziamenti autorizzati dalla tabella D della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in favore della legge 30 giugno 1998, n. 208, **sono ridotti per l'anno 2003 di 2.317 milioni di euro**. A tale fine le risorse

	2002	2003	2004	2005 e successivi
Legge n. 208/1998	4.989,5	7.087,2	2.692,2	2.375,7

In merito ai caratteri istituzionali dell'intervento, nel documento, il Governo dichiara di operare in stretto e continuo **partenariato istituzionale** con le Regioni.

Nel **paragrafo 4.2.** sono indicati alcuni risultati dell'azione di governo e regioni nel Mezzogiorno distinti in tre categorie (accelerazione degli investimenti, qualità dei progetti, modernizzazione delle amministrazioni e delle società pubbliche).

Nell'ambito della prima categoria, si dà conto dei risultati del ciclo di programmazione comunitaria 1994-99 e dell'avvio del ciclo di programmazione comunitaria 2000-06.

Inoltre, viene riferito l'avvio delle procedure previste dall'articolo 73 della legge finanziaria 2002 (**misure premiali e sanzionatorie**).

Nell'ambito delle procedure di riparto del fondo per le aree depresse, la disposizione dell'articolo 73 della legge finanziaria 2002 ha introdotto alcuni criteri in base ai quali effettuare la ripartizione dei fondi di cui alla legge n. 208/1998 tra le varie iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse del paese.

In particolare, la norma prevede che i fondi di cui alla legge n. 208 del 1998 siano assegnati a **progetti selezionati** secondo criteri di **avanzamento progettuale** e di **coerenza programmatica**, con particolare riferimento alle priorità della programmazione comunitaria 2000-2006, prevedendo altresì il ricorso a **metodi premiali**,⁶⁸ come peraltro già stabilito dalla

preordinate al finanziamento del credito di imposta dalla Del.CIPE 4 aprile 2001, n. 48 sono ridotte di pari importo.

⁶⁸ Si ricorda che il **principio della premialità** è stato introdotto dal Regolamento (CE) n. 1260 del 1999 sui Fondi strutturali, articolo 7, paragrafo 5, come meccanismo di incentivazione per innalzare la qualità della programmazione e della gestione dei programmi. A tal fine, la Commissione europea ha definito una "riserva di efficacia e di efficienza", calcolata nella misura del 4% degli stanziamenti d'impegno previsti. A livello nazionale, con deliberazione del 14 maggio 1999, n. 71, il CIPE ha definito una ulteriore riserva premiale nell'ambito dell'attuazione del QCS dell'obiettivo 1, nella misura del 6%, quale ulteriore sistema incentivante, in grado di premiare le situazioni di maggiore efficienza ed efficacia nella realizzazione, scoraggiando situazioni di mancata realizzazione degli

disciplina comunitaria, per la ripartizione delle risorse tra i programmi di attuazione dei Quadri comunitari di sostegno.

L'articolo 73 rinviava altresì all'articolo 19, comma 5-*bis*, del D.Lgs. n. 96/1993 per la disciplina delle procedure (delibera CIPE su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze) con cui saranno applicati, nella ripartizione delle risorse, i criteri per la selezione dei progetti e i metodi premiali.

Con la **Delibera CIPE n. 36 del 3 maggio 2002** - Riparto risorse aree depresse 2000-2004, è stata data attuazione al disposto dell'art. 73 della Legge finanziaria 2002 ripartendo l'importo complessivo di 2.744,363 milioni di euro disponibile per il finanziamento di interventi nelle aree depresse per il triennio 2002-2004.

Il punto 7 della predetta delibera precisa, inoltre, che l'attribuzione delle risorse alle Amministrazioni destinatarie è subordinato alla presentazione alla Segreteria del CIPE, da parte di ciascuna Amministrazione, entro il 31 dicembre 2002, di un cronoprogramma precisando, inoltre, che, coerentemente con il principio comunitario, che fissa scadenze stringenti per la sequenza degli atti programmatici e con le previsioni dell'art. 52, comma 50, della legge finanziaria 2002, la mancata soddisfazione dei requisiti, entro il 31 marzo 2003, da parte delle Amministrazioni centrali e regionali, oltre ad impedire la messa a disposizione delle risorse ripartite con la delibera, ne determinerà **una decurtazione progressiva**.⁶⁹

Si dà inoltre conto della concentrazione dell'utilizzo del credito di imposta nel Mezzogiorno, dell'introduzione di criteri selettivi per tipologie di imprese e della cumulabilità con altri benefici fiscali, incluso quello della l. 18 ottobre 2001, n. 383.

Tali misure sono previste, in particolare, dall'articolo 10 del **decreto-legge 8 luglio 2002 n. 138**⁷⁰ che ha stabilito la fruibilità della predetta agevolazione nei **limiti massimi di spesa** pari a 870 milioni di euro per l'anno 2002 e pari a 1740 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2003 al 2006.

Inoltre, il credito ora compete solo entro la misura dell'85 per cento delle intensità di aiuto previste dalla Carta italiana degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2000-2006 ed è stato

interventi, sia rispetto agli obiettivi che alla tempistica di attuazione. L'assegnazione della riserva comunitaria e nazionale è subordinata alla valutazione della rispondenza dei programmi ad alcuni criteri predefiniti. Il monitoraggio dei criteri del sistema premiale è assicurato da un Gruppo tecnico. L'attribuzione delle risorse relative alla riserva nazionale del 6% ai programmi positivamente valutati verrà effettuata non oltre il 31 dicembre 2002.

⁶⁹ Tale decurtazione verrà applicata, a partire dal 1 aprile 2003, nella misura del 5% per ogni mese di ulteriore ritardo.

introdotto l'obbligo, per fruire del contributo, di inoltrare **un'istanza** contenente gli elementi identificativi dell'impresa, l'ammontare complessivo dei nuovi investimenti e la ripartizione regionale degli stessi, nonché l'impegno, a pena di disconoscimento del beneficio, ad avviare la realizzazione degli investimenti successivamente alla data di presentazione della medesima istanza e comunque entro sei mesi.

Il comma 2 del predetto articolo 10 ha abrogato l'articolo 5, comma 2, della legge 18 ottobre 2001, n. 383, rendendo l'agevolazione compatibile con la agevolazione c.d. Tremonti-bis.

Il **paragrafo 4.2.1** specifica come condizione prima per conseguire l'obiettivo di riequilibrio economico e sociale sia **il carattere aggiuntivo delle risorse pubbliche** in conto capitale, nazionali e comunitarie, rispetto ai flussi ordinari di spesa mediante la fissazione di un **orizzonte temporale lungo** che, in coerenza con la programmazione comunitaria di cassa, arriva fino al 2008 ed assicurando un livello di alimentazione delle risorse **almeno pari, in rapporto al PIL, a quello medio degli ultimi anni**.

Il Dpef sottolinea quindi la necessità di un coordinamento dei flussi di risorse a disposizione provenienti sia dallo Stato che dall'UE.

A tal fine, già nel DPEF 2002-2006 veniva annunciata la predisposizione di un **quadro finanziario unico pluriennale** per ripartire tra le diverse aree del Paese la spesa in conto capitale complessiva.

Il quadro finanziario del QCS 2000-2006 è stato definito sulla base delle disposizioni comunitarie.⁷¹

In applicazione dell'articolo 7 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, la Commissione Europea ha ripartito le risorse dei Fondi strutturali per il periodo 2000-2006, destinando **all'Italia 21.935 milioni di euro** per le Regioni Obiettivo 1 e 187 milioni di euro per il Molise, in sostegno transitorio. A tali risorse si aggiunge l'indicizzazione nella misura del 2% annuo.

⁷⁰ "Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate", pubblicato nella Gazz. Uff. 8 luglio 2002, n. 158.

⁷¹ Regolamento (CE) n. 1260/1999 e decisioni assunte nel Consiglio europeo di Berlino del 23 e 24 marzo 1999.

La Commissione ha inoltre definito la quota destinata alla riserva di efficienza e di efficacia e al sostegno transitorio.

Il Consiglio europeo di Berlino, nel quadro complessivo del bilancio comunitario per il 2000- 2006, ha definito anche le prospettive finanziarie della rubrica 2 “Azioni strutturali”; tali prospettive, con un profilo costante nelle sette annualità, costituiscono il quadro di riferimento con il quale deve essere coerente il Piano finanziario annuale del QCS e quello degli interventi in esso ricompresi. Il piano finanziario annuale del QCS è riportato di seguito.

Profilo finanziario annuale: Obiettivo 1

Importi in milioni di euro (prezzi correnti)

Annualità	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
Risorse Disponibili	3.203	3.264	3.326	3.391	2.639	2.757	2.822	21.457
Riserva 6%					437	437	437	1.312
Riserva 4%					323	329	336	988
Totale risorse	3.203	3.264	3.326	3.391	3.454	3.524	3.596	23.758

Viene quindi fissata la regola per le risorse ordinarie, della destinazione del **30 per cento delle risorse ordinarie in conto capitale al Mezzogiorno** da verificare sia per tutti i settori della P.A. che per gli enti esterni

Inoltre, si afferma la volontà di perseguire l’effettivo utilizzo dei fondi ordinari e aggiuntivi, attraverso un rafforzamento dell’operatività delle Intese istituzionali di programma e degli Accordi di Programma Quadro e il pieno sfruttamento della loro componente contrattuale privata.⁷²

⁷² L’intesa istituzionale di programma è costituita dall'accordo tra amministrazione centrale e amministrazioni regionali (o province autonome)

Nel **paragrafo 4.2.2.** viene affrontata la problematica della **qualità degli investimenti** con la conseguente individuazione di una serie di azioni da attuare, tra le quali sono comprese, la diffusione e promozione degli **studi di fattibilità**.

La legge 17 maggio 1999, n. 144⁷³, al fine di migliorare e dare maggiore efficienza e qualità al processo di programmazione delle politiche di sviluppo, prevede l'istituzione, da parte delle amministrazioni centrali e regionali, di appositi Nuclei di valutazione e verifica degli interventi pubblici.

Il compito principale dei Nuclei di valutazione è l'assistenza ed il supporto tecnico per le fasi di programmazione di progetti ed interventi pubblici, in particolare la certificazione degli studi di fattibilità delle opere pubbliche predisposti dalle regioni, dalle province, dai comuni e da altri enti, disponendo, inoltre, che lo studio di fattibilità è lo strumento ordinario preliminare per la realizzazione delle opere di importo superiore a 20 miliardi. Esso è poi obbligatorio per le opere di importo superiore ai 100 miliardi.

Inoltre la certificazione, da parte dei nuclei regionali di valutazione, degli studi di fattibilità approvati costituisce un titolo preferenziale al fine della valutazione dei finanziamenti delle opere e un requisito indispensabile per l'accesso ai fondi per la progettazione preliminare gestiti dalla Cassa DD.PP.⁷⁴

con cui tali soggetti si impegnano a collaborare sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti, per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati.

L'istituto dell'**accordo di programma quadro** si configura come lo **strumento di attuazione dell'intesa istituzionale di programma**.

Per accordo di programma quadro si intende l'accordo con enti locali ed altri soggetti pubblici e privati promosso dall'amministrazione centrale, regionale o delle province autonome, in attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.

⁷³ L. 17 maggio 1999 n. 144, "*Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali.*", pubblicata nella Gazz. Uff. 22 maggio 1999, n. 118, S.O.

⁷⁴ Al fine di facilitare la preparazione e la certificazione degli studi di fattibilità, i Nuclei regionali di valutazione delle opere pubbliche hanno predisposto una "**Guida per la certificazione degli studi di fattibilità**" che è stata adottata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome in data 8 marzo 2001.

La guida Essa traccia gli elementi essenziali di uno studio di fattibilità attraverso le valutazioni e le verifiche della fattibilità tecnica, della compatibilità ambientale, della sostenibilità finanziaria, della convenienza economico-sociale, della verifica delle procedure e dell'analisi dei rischi.

Sul piano dell'utilizzo delle risorse comunitarie, si afferma la necessità di operare una verifica della effettiva, esplicita e convincente **coerenza delle misure adottate** nei programmi comunitari con gli obiettivi programmatici di contesto e infrastrutturali⁷⁵, si prevede la **verifica dei programmi di assistenza tecnica** e dei **risultati dei programmi operativi**, al fine di impostare, ove necessario, la riprogrammazione delle risorse, anche sulla base degli studi di fattibilità e delle attività di valutazione intermedia.

In conformità alle disposizioni comunitarie, **il Comitato di sorveglianza** del QCS si assicura dell'efficienza e la qualità dell'esecuzione del QCS; ne valuta periodicamente i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi specifici del QCS; propone all'autorità di gestione eventuali adattamenti o revisioni dell'intervento, che renda possibile il conseguimento degli obiettivi o migliori la gestione dell'intervento, anche per quanto riguarda la gestione finanziaria.

L'Autorità di gestione del QCS sottopone, tra l'altro, al Comitato le proposte di modifica dei Programmi operativi e, al più tardi nel mese di settembre 2002, l'eventuale proposta di modifica del QCS per la riprogrammazione delle risorse.

Viene inoltre stabilito il potenziamento anche con risorse ordinarie, degli investimenti nel settore della ricerca, migliore programmazione delle risorse idriche per evitare, la verifica dello stato di attuazione e l'impulso dei Progetti integrati territoriali, l'eventuale rafforzamento degli interventi interregionali mirati alla soluzione di criticità relative alla mancanza di infrastrutture interregionali.

La guida prevede due diverse tipologie per gli studi di fattibilità: la prima per interventi superiori ai 20 miliardi, la seconda per interventi minori da 3 miliardi (che rappresenta la soglia minima per poter accedere ai fondi per la progettazione) fino a 20 miliardi.

⁷⁵ L'articolo 9 del regolamento generale sui Fondi strutturali (1260/99) definisce la programmazione come "il processo di organizzazione, decisione e finanziamento effettuato per fasi successive e volto ad attuare su base pluriennale l'azione congiunta della Comunità e degli Stati membri al fine di conseguire gli Obiettivi" prefissati.

Nel **paragrafo 4.2.3** viene affrontato il tema della modernizzazione delle Amministrazioni pubbliche da perseguire mediante alcune misure quali l'attuazione delle **regole di premialità** del Programma comunitario.

Si rammenta che il **comma 50 dell'articolo 52 della legge finanziaria 2002**, nel novellare l'articolo 5, comma 4, della legge n. 144 del 1999, relativo all'utilizzo delle risorse destinate agli accordi di programma-quadro, attuativi delle intese istituzionali di programma, prevede la possibilità che **le risorse destinate a progetti in ritardo di attuazione** possano essere destinate ad altri interventi, oltre che nell'ambito della stessa intesa, anche tra diverse Intese istituzionali di programma, relative ad altre regioni.

L'articolo 5, comma 4, della legge n. 144 del 1999 disciplina l'utilizzazione delle risorse destinate nell'ambito degli accordi di programma-quadro a progetti in ritardo di attuazione. Nel testo previgente si stabiliva che tali risorse potessero essere diversamente allocate in relazione all'effettivo stato di avanzamento di altri progetti del medesimo accordo o, in caso di impossibilità, in accordi per settori diversi, ma comunque nell'ambito della medesima Intesa istituzionale di programma.⁷⁶

Viene inoltre sottolineata la necessità di ottenere risultati urgenti da parte delle Regioni nell'attuazione dei principali **servizi pubblici** (servizio idrico integrato, gestione dei rifiuti urbani, pianificazione territoriale e paesistica, pianificazione

⁷⁶ Il citato articolo 5 della legge n. 144 del 1999 disciplina l'allocatione delle risorse destinate alle intese istituzionali di programma, prevedendo l'istituzione in ciascuno stato di previsione di spesa di un'unità previsionale di base in conto capitale denominata "Intesa istituzionale di programma", a cui vengono imputate le risorse relative agli interventi previsti dalle intese concluse.

Nelle suddette unità previsionali di base affluiscono le risorse destinate dal CIPE alle intese istituzionali di programma, nonché la quota nazionale di cofinanziamento di programmi comunitari rientranti nell'ambito delle intese (anch'essa attribuita alle UPB previa ripartizione del CIPE, successiva all'approvazione dei relativi programmi comunitari) e, ai sensi del comma 3, anche le risorse provenienti da iniziative non avviate e revocate dal CIPE. Tali risorse sono destinate dal CIPE alle intese istituzionali che hanno in corso di attuazione programmi, anche con valenza ambientale, con un più elevato coefficiente di realizzazione e che necessitano di ulteriori disponibilità finanziarie.

trasportistica) e si prevede una azione di Sviluppo Italia di supporto alle Regioni per il miglioramento della capacità e della qualità della committenza pubblica.

Inoltre, si sottolinea la necessità di effettiva introduzione, presso le Amministrazioni regionali e locali, di **sistemi di programmazione, controllo strategico e gestione** e la costituzione della **Rete dei Nuclei**.

In tema di servizi pubblici locali, si rammenta che con l'articolo 35 della legge finanziaria 2002 è stato introdotto **un complesso di disposizioni in materia di regolamentazione dei servizi pubblici locali**.

In estrema sintesi, con tale intervento si è introdotto il principio generale secondo il quale l'erogazione dei servizi di rilevanza industriale avviene in regime di concorrenza e attraverso l'affidamento del servizio con due condizioni:

- il soggetto erogatore del servizio deve essere costituito in forma di società di capitali;
- l'affidamento del servizio deve avvenire attraverso l'espletamento di una gara pubblica.

L'ente locale titolare del servizio rimane proprietario delle reti e degli impianti necessari all'erogazione del servizio mentre l'azienda speciale, attualmente la forma prevalente di gestione dei servizi, è destinata a scomparire, dal momento che gli enti locali devono procedere alla trasformazione delle aziende speciali in società per azioni.

Nel **paragrafo 4.2.4** viene affrontato il tema della **ottimizzazione e razionalizzazione del sistema degli incentivi** e della **promozione della attrattività del territorio** (marketing territoriale) individuando quattro obiettivi: semplificazione e regionalizzazione degli incentivi; ottimizzazione degli strumenti per l'autoimprenditorialità e la concertazione progettuale fra imprese; l'attrazione di investimenti dall'esterno dell'area e lo sviluppo di capitale di rischio.

Viene pertanto dato conto del lavoro di razionalizzazione in corso presso il Ministero delle Attività produttive⁷⁷ e si menziona l'indagine sui patti territoriali.

In merito al **marketing territoriale**, viene preannunciato l'avvio di un programma pluriennale di marketing mirato all'attrazione degli investimenti dall'esterno affidato a

⁷⁷ Si rammenta che l'articolo 5 del recente D.L. 8 luglio 2002 n. 138 prevede il **monitoraggio dei crediti di imposta**. A tal fine, si stabilisce che i crediti di imposta previsti dalle vigenti disposizioni di legge sono integralmente confermati e possono essere fruiti nei limiti dei relativi stanziamenti di bilancio, delle autorizzazioni di spesa, ovvero delle previsioni di minori entrate stabilendo, comunque,

Sviluppo la costruzione di contratti di localizzazione” ed un’analisi sull’immagine del Mezzogiorno a livello internazionale

Viene previsto **il potenziamento dei contratto di programma**, e si preannuncia una maggiore responsabilizzazione da parte delle banche coinvolte nelle attività istruttorie per la concessione di incentivi.

Infine, per quanto riguarda il mercato del lavoro, viene previsto l’ulteriore affinamento delle modalità di implementazione della recente normativa mirata per la **promozione all’economia regolare** delle attività economiche sommerse.

La legge 18 ottobre 2001, n. 383, così come modificata ed integrata dal decreto legge 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con modificazioni nella legge 23 aprile 2002, n. 73, al capo primo riporta le norme per incentivare l’emersione dell’economia sommersa;

che i **soggetti interessati hanno diritto al credito di imposta fino all'esaurimento delle risorse finanziarie.**

In data 6 giugno 2002, il CIPE ha approvato le **linee guida** per il programma straordinario di accertamento e per l'emersione progressiva per straordinario di accertamento e di emersione di cui alla predetta legge n.383/2001.⁷⁸

⁷⁸ Con la Circolare 20 giugno 2002 n. 56/E, "Norme per incentivare l'emersione dell'economia sommersa. Capo I della legge 18 ottobre 2001, n. 383 e successive modifiche e integrazioni", emanata dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le politiche fiscali, Agenzia delle Entrate, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il Ministero dell'interno, con l'Istituto nazionale della previdenza sociale e con l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro sono stati forniti chiarimenti sulla base del contributo congiunto di tutti gli enti e Ministeri interessati.

21. - Privatizzazioni e liberalizzazioni

In materia di privatizzazioni, il programma delineato nel DPEF prevede un riavvio del piano di dismissioni mediante cessione nel breve periodo (entro i diciotto mesi) di tutte le partecipazioni non strategiche, riduzione significativa della partecipazione pubblica nelle altre imprese e attenta opera di ristrutturazione nelle restanti, ai fini di una loro privatizzazione nel medio periodo.

Entro i 18 mesi dovrebbero essere vendute le intere quote di partecipazione possedute direttamente e indirettamente dal ministero dell'Economia in Telecom Italia (3,46%), Seat, Ente Tabacchi italiani (Eti), Mediocredito Friuli Venezia Giulia, Coopercredito, Tirrenia, Fincantieri. Il documento precisa quindi che "viene ipotizzata in questa fase una riduzione della quota di partecipazione non al di sotto del 30%" per Enel (oggi 67,58% del Tesoro), Terna (100% Enel), Gestore della rete (100% Tesoro) e Alitalia (62,4% Tesoro).

Il documento stima in circa 20 miliardi di euro il totale degli introiti prevedibili per le operazioni da realizzare nel breve termine. Tale stima è fatta "sulla base della capitalizzazione di mercato delle società quotate, del patrimonio netto contabile per le non quotate e delle stime di alcuni analisti".

Come rileva la recente Relazione della Corte dei conti sul Rendiconto 2001, il programma di privatizzazioni iniziato nel 1992 ha permesso la realizzazione di elevati proventi (nel ventennio 1979-1999, l'Italia è seconda nella classifica europea e sesta per proventi espressi in percentuale del PIL), il concorso alla riduzione del debito rispetto al PIL e lo sviluppo del mercato borsistico (nel periodo di riferimento, la capitalizzazione di mercato in rapporto al PIL e la liquidità, misurate dal rapporto fra valore degli scambi e capitalizzazione, sono passate, rispettivamente, dall'11,5 al 66,4% e dal 19 all'82%).

Tali aspetti vengono sottolineati anche nel riquadro, contenuto nel DPEF in esame (pagg.156-158), dedicato al tema *Privatizzazioni ed evoluzione finanziaria in Italia*.

In tale riquadro si osserva, in particolare, che vi sono due canali attraverso cui le privatizzazioni possono ispessire la Borsa. Un primo canale è rappresentato dall'effetto diretto, legato all'ingresso al listino di società prima non quotate, ovvero all'aumento di liquidità dovuto alla riduzione della partecipazione pubblica in società già quotate. Ma esisterebbe un altro

canale, indiretto, connesso alle modifiche indotte dalle politiche di privatizzazione sull'atteggiamento dei risparmiatori nei confronti delle azioni.

Con riferimento al caso italiano, sul primo canale, sembrerebbe confermato un significativo contributo delle principali società, interamente o parzialmente privatizzate, alla capitalizzazione della Borsa italiana – il 42 per cento a fine marzo 2002– e alla sua liquidità – il rapporto tra scambi su queste società e scambi totali è salito dal 13 per cento del 1995 al 44 per cento dei primi mesi del 2002.

Riguardo al secondo canale, viene ipotizzato che le privatizzazioni abbiano dato un apporto a diffondere la cultura azionaria presso le famiglie italiane. In effetti, nello scorso decennio, la partecipazione delle famiglie all'investimento azionario è cresciuta in Italia dall'11 al 19 per cento in Italia.

Una prima evidenza sull'impatto delle privatizzazioni sulle famiglie italiane è fornita dal fatto che le OPV del programma di dismissioni italiano hanno coinvolto quasi 20 milioni di individui – solo 467.000 dei quali dipendenti delle società collocate – e a fine di maggio 2001 gli azionisti delle imprese privatizzate superavano gli 8,2 milioni, valore non molto distante dai 10 milioni di azionisti creati con le privatizzazioni britanniche.

In particolare, si osserva che l'aumento di informazione legata alle privatizzazioni avrebbe fornito un decisivo contributo alla diffusione dell'investimento in azioni presso le famiglie italiane.

Dal 1994 alla fine del 2001, il Tesoro ha gestito direttamente operazioni di privatizzazione per un controvalore pari a circa 66,4 miliardi di euro.

Per il 2002, si registrano le seguenti operazioni gestite direttamente dal Tesoro.

Società Ceduta	Data Operazione	Tipo Cessione	% Cessione	Introito lordo in euro	Commissioni Intermediazione	Introiti al netto delle commissioni di inter.
Mediocredito Toscano	22/02/2002	trattativa diretta	6,51%	17.754.600,00	26.631,90	17.727.968,00
Mediovenezie	17/01/2002	trattativa diretta	0,22%	107.814,00	161,72	107.652,00
Cariverona	17/01/2002	trattativa diretta	0,01%	325.058,00	487,59	324.570,00
INA	09/04/2002	spezzatura	0,01%	1.168.492,66	593,25	1.167.899,00
Generali S.p.A	09/04/2002	spezzatura	0,21%	74.939.898,25	37.469,93	74.902.428,00
Mediocredito Fondiario Centroatia S.p.A.	17/05/2002	trattativa diretta	3,39%	5.619.072,00	8.428,61	5.610.643,00
Totale				99.914.934,91	73.773,00	99.841.160,00

A tale ammontare si devono aggiungere le privatizzazioni gestite dal gruppo IRI, per un controvalore di circa 56,4 miliardi di euro (compresi i debiti trasferiti), le dismissioni realizzate dall'ENI per oltre 5,4 miliardi di euro (compresi i debiti trasferiti) ed il processo di liquidazione dell'EFIM, che ha generato entrate per circa 440 milioni di euro.

Dal 1993 al 2001 in media in Italia le privatizzazioni realizzate hanno generato introiti superiori all'1,15% del PIL. I ricavi lordi cumulati nell'arco del periodo 1992-2001, opportunamente corretti per l'inflazione, rappresentano circa il 9% del PIL italiano del 2001.

Nel raffronto con i Paesi europei che hanno attuato un processo analogo (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna), i risultati conseguiti nel periodo 1992-2000 dall'Italia risultano i più consistenti.

Per quanto riguarda un confronto più esteso, nella tabella che segue si riportano i dati contenuti in una recente pubblicazione dell'OCSE, *Financial Market Trends - Recent Privatization Trends in OECD Countries*, n. 82, del giugno 2002.

Proventi lordi delle privatizzazioni
(in milioni di dollari)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Australia	19	1.042	1.893	2.057	2.055	8.089	9.052	16.815	7.146	15.220	6.273	396
Austria	32	48	49	142	700	1.035	1.302	2.438	2.537	70	2.086	833
Belgio	-	-	-	956	548	2.745	1.222	1.842	2.288	10	-	-
Canada	1.504	808	1.249	755	490	3.998	1.768	-	11	-	-	-
Repubblica Ceca	..	59	877	837	1.065	976	902	395	437	737	520	1.603
Danimarca	644	-	-	122	229	10	366	45	4.502	19	111	-
Finlandia	-	-	-	229	1.120	363	911	835	1.999	3.716	1.827	38
Francia	-	-	-	12.160	5.479	4.136	3.096	10.105	13.596	9.478	17.438	429
Germania	11	351	-	73	678	191	1.421	3.125	11.357	2.754	1.750	3.343
Grecia	-	-	-	35	73	44	558	1.395	3.960	4.880	1.384	1.305
Ungheria	102	385	705	1.308	955	2.645	849	647	197	88	66	43
Islanda	-	-	21	10	2	6	-	4	128	228	1	14
Irlanda	-	515	70	274	-	157	293	-	-	4.846	1.458	773
Italia	-	-	759	3.039	9.077	10.131	11.230	23.945	15.138	25.594	9.729	2.653
Giappone	-	-	-	-	13.875	-	2.039	-	6.641	15.115	-	-
Corea	-	-	-	1.451	3.782	643	3.091	645	201	2.153	18	2.907
Lussemburgo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Messico	3.124	10.757	6.864	2.531	766	170	73	2.670	988	279	406	-
Paesi Bassi	716	179	-	780	3.766	3.993	1.239	842	335	1.481	310	831
Nuova Zelanda	3.895	17	967	630	29	264	1.839	-	441	1.331	-	-
Norvegia	73	-	-	-	118	521	660	35	-	454	1.039	2.103
Polonia	23	171	373	433	725	1.101	1.442	2.043	2.079	3.422	6.262	1.586
Portogallo	1.092	1.002	2.206	422	1.123	2.362	3.001	4.909	4.299	1.620	3.256	353
Repubblica Slovacca	-	-	-	63	415	1.004	486	11	1.313	508
Spagna	172	-	830	3.222	1.458	2.941	2.680	12.532	11.618	1.128	1.079	741
Svezia	-	-	378	252	2.313	852	785	2.390	172	2.071	8.082	-
Svizzera	-	-	-	-	-	-	-	-	6.442	-	-	-
Turchia	486	244	423	566	412	572	292	466	1.020	38	2.712	123
Regno Unito	4.219	5.346	7.923	8.114	4.632	5.648	2.426	4.500	-	-	-	-
Stati Uniti	-	-	-	-	-	-	-	3.650	3.100	-	-	-
Totale	16.112	20.925	25.586	40.461	55.885	54.599	53.022	96.282	100.633	96.735	67.119	20.583

Con riferimento alle partecipazioni che residueranno, dopo le cessioni operate nel breve periodo, il Ministero dell'economia intende proseguire le operazioni di riassetto e valorizzazione delle partecipazioni stesse, attraverso "indirizzi di corporate governance e di strategia industriale, questi ultimi volti ad una maggiore focalizzazione delle aziende sul proprio core business".

Parallelamente verranno ulteriormente implementati i processi di liberalizzazione nell'ambito delle direttive comunitarie, così come lo sviluppo e la trasparenza dei mercati finanziari, anche al fine di tutela degli azionisti di minoranza.

La realizzazione delle due condizioni – sviluppo dei mercati finanziari, anche con l'ingresso di nuovi soggetti, e focalizzazione delle imprese sul core business – consentirà il prosieguo del Programma di privatizzazioni, nel medio periodo, con la dismissione delle partecipazioni residue ancora detenute.

Il Documento sottolinea l'importanza di salvaguardare, in particolare per le aziende operanti in settori strategici, gli assetti azionari, anche attraverso la costituzione di nuclei stabili di azionisti, atti ad assicurare indirizzi strategici e stabilità/continuità aziendale.

Una particolare attenzione viene dedicata ai problemi relativi alla tutela ed alla promozione della concorrenza, particolarmente nel caso dei servizi di pubblica utilità. Secondo il DPEF, "il processo di privatizzazione e apertura dei mercati deve, come è già avvenuto negli anni recenti, accompagnarsi ad una incisiva riforma della regolamentazione volta a ridefinire il quadro istituzionale entro il quale tali servizi venivano offerti ai consumatori".

Nel Documento in esame, l'importanza di tali aspetti muove anche dalla constatazione di risultati passati non sempre in linea con le aspettative. In particolare, si sottolinea che il progressivo ampliamento dei settori alla concorrenza non si è sempre accompagnato ad una riduzione delle tariffe praticate all'utenza, in ragione dei numerosi ostacoli che ancora si pongono nella definizione di un quadro regolatorio certo e pro-concorrenziale.

In particolare, nel riquadro dedicato alla "Concorrenza e prezzi", si rileva, con riferimento al periodo 1996-2000, che la liberalizzazione dei prezzi, in presenza di un mercato scarsamente concorrenziale, si è tradotta in una accelerazione delle dinamiche di prezzo: è il caso delle assicurazioni sulla responsabilità civile, aumentate del 92 per cento nei 6 anni dal 1996 al 2001, a fronte di una crescita dell'indice generale del 16 per cento.

La crescita dei prezzi dei servizi pubblici (ivi inclusi acqua, gas ed energia elettrica), individuati come quelli le cui tariffe sono fissate dal CIPE o dalle Autorità di settore, è stata influenzata, da un lato, da alcune voci tariffarie (acqua potabile e trasporti ferroviari) il cui aumento, volto al risanamento economico-finanziario e strutturale delle imprese, è collegato al miglioramento della qualità del servizio offerto. Alcune tariffe, invece, quali quelle del gas e dell'energia elettrica, presentano livelli medi di prezzo superiori a quelli degli altri Paesi europei e, nonostante il confronto dei dati medi abbia validità limitata, i risultati ottenuti mettono in evidenza dei problemi di carattere strutturale esistenti in Italia nei due settori.

Anche nella recente Relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato per il 2001 si rileva che, nonostante i progressi registrati nel nostro Paese in termini di eliminazione di forme di protezione e di monopolio, di rapida apertura alla concorrenza nei diversi segmenti del mercato delle telecomunicazioni, di graduale riduzione del peso degli aiuti finanziari all'industria manifatturiera e di progressivo aumento della quota di commesse pubbliche aperte alla concorrenza, "ancora limitati risultano i benefici in termini di prezzi agli utenti finali e in parte riconfermate le distorsioni di prezzo legate a vecchie logiche tariffarie".

In particolare, la Relazione della Corte dei conti evidenzia che i prezzi dell'elettricità per l'utente domestico risultano superiori a quello di tutte le altre realtà nazionali: rispetto ad un prezzo medio di 0,146 euro per kwt, la media europea è di poco superiore a 0,10 (la nazione più vicina ai risultati italiani è nel 2001 la Germania con 0,12 euro a kwt).

Pur se in misura più ridotta lo stesso risultato è riscontrabile nel caso delle tariffe per uso industriale: il prezzo in Italia è nel 2001 pari a 0,083 euro a kwt contro la media europea a 0,006 e la nazione più simile (il Belgio) a 0,077.

Tariffe elettriche (costo in euro per KWh)

Paesi	Le tariffe elettriche per gli utenti industriali					Le tariffe elettriche per le utenze domestiche				
	1995	1997	1999	2000	2001	1995	1997	1999	2000	2001
Belgio	0,08	0,07	0,07	0,08	0,08	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
Germania	0,10	0,08	0,08	0,07	0,07	0,12	0,13	0,13	0,12	0,12
Grecia	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Spagna	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,11	0,10	0,09	0,09	0,09
Francia	0,07	0,06	0,06	0,05	0,06	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09
Irlanda	0,06	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08
Italia	0,06	0,06	0,07	0,08	0,08	0,14	0,17	0,16	0,16	0,15
Olanda	0,06	0,06	0,06	0,08	0,06	0,09	0,09	0,08	0,11	0,09
Austria	0,08	0,08	0,07	--	--	--	0,10	0,10	0,10	0,09
Portogallo	0,08	0,07	0,06	0,06	0,07	0,13	0,12	0,12	0,12	0,12
Finlandia	0,05	0,04	0,04	0,00	0,04	0,07	0,07	0,06	0,06	0,07
Svezia	--	0,04	0,04	0,04	0,04	--	0,07	0,06	0,07	0,07
UK	0,05	0,06	0,06	0,07	0,06	0,09	0,11	0,10	0,10	0,10
EU15	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10

Fonte: Eurostat

Per quanto concerne il settore del gas, la Corte dei conti osserva che la politica di liberalizzazione non ha ancora potuto far apprezzare vantaggi significativi: il prezzo applicato sia ad utenti domestici che ad imprese è superiore alla media europea, ma non rappresenta un caso isolato; altre nazioni presentano livelli simili o maggiori.

Tariffe del gas (costo in euro per Joule)

Paesi	Le tariffe del gas per usi industriali		Le tariffe del gas per uso domestico				
	2000	2001	1995	1997	1999	2000	2001
Belgio	5,27	5,67	7,03	7,05	6,38	8,29	8,81
Germania	6,15	7,78	7,14	7,09	6,24	8,01	9,84
Grecia	:	:	:	:	:	:	:
Spagna	4,84	4,72	8,84	9,13	8,42	10,25	10,86

Francia	4,91	5,33	7,23	7,38	6,99	7,45	9,19
Irlanda	3,95	4,80	6,94	7,71	7,35	7,28	7,28
Italia	5,26	6,74	7,39	9,08	8,05	9,80	10,39
Olanda	4,73	4,86	5,92	6,37	5,24	6,01	6,69
Austria	4,54	5,55	:	8,20	7,80	7,98	8,78
Portogallo	:	6,82	:	:	:	:	13,23
Finlandia	5,37	6,89	5,47	:	6,31	:	:
Svezia	6,28	6,58	:	7,31	6,83	7,80	9,90
UK	3,48	5,29	5,54	6,84	6,26	6,48	6,79
EU15	5,01	6,12	6,61	7,43	6,66	7,76	8,70

Fonte: Eurostat

Più favorevole viene giudicata dalla Corte dei conti la posizione dell'Italia nel settore delle telecomunicazioni, dove l'aumento della concorrenza sembra aver ottenuto risultati migliori. Le tariffe per chiamate urbane risultano nel 2001 ancora al di sotto del costo medio europeo. Particolarmente ridotto il costo di quelle prolungate (10 minuti). Si attenua, ma non si annulla, la differenza penalizzante per gli utenti italiani nel costo delle chiamate interurbane: solo nell'ultimo anno il costo di una conversazione di 3 minuti scende dai 68,1 centesimi di euro a 58,1. (la tariffa media europea è passata nello stesso periodo da 45,5 centesimi a 40,3). Insieme alla Spagna e al Portogallo l'Italia continua a presentare i costi più elevati. Tra le più ridotte poi le tariffe delle chiamate verso gli apparecchi mobili, mentre si conferma la particolare onerosità delle chiamate internazionali.

Le tariffe telefoniche (centesimi di euro)

Paesi	Costo delle chiamate urbane				Costo delle interurbane				Minimo costo verso apparecchi mobili
	3 minuti		10 minuti		3 minuti		10 minuti		
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001	
Belgio	15,8	21,1	52,7	57,9	55,4	21,1	184,8	57,9	10,6
Germania	12,4	12,3	43,3	42,9	37,1	36,8	123,8	122,7	24,5
Grecia	12,3	14,4	41,0	47,8	57,4	38,3	184,5	129,2	50,1
Spagna	10,2	10,8	34,0	34,6	76,5	67,3	225,3	194,7	33,2
Francia	13,1	16,3	43,6	40,5	37,2	33,6	124,1	99,4	37,0
Irlanda	15,4	15,4	51,2	51,2	28,4	28,4	94,7	94,7	6,4
Italia	14,2	14,2	30,0	30,0	68,1	58,1	205,3	171,7	9,4
Olanda	13,0	12,7	31,9	33,8	16,6	18,6	45,7	50,9	7,8
Austria	19,1	19,1	63,7	63,7	55,2	23,0	184,8	76,7	7,7
Portogallo	10,0	20,0	33,3	43,4	55,0	55,9	183,4	160,9	54,2
Finlandia	12,1	13,8	19,3	20,1	26,9	28,0	77,1	77,5	6,5
Svezia	11,4	11,4	27,5	27,5	11,4	11,4	27,5	27,5	4,5
UK	17,4	17,4	58,0	58,0	34,8	34,8	116,1	116,1	7,3
EU15	13,5	14,6	41,8	42,0	45,5	40,3	144,2	123,9	-

Fonte: Eurostat

Come precisato nel DPEF in esame, il Governo intende quindi promuovere "un chiaro quadro generale di riferimento sia per gli operatori che per i regolatori, al fine di consolidare il meccanismo attraverso il quale la concorrenza si traduce in migliori condizioni per i consumatori".

Inoltre, nel DPEF si sottolinea (pag. 155) che la dinamica più accentuata dei prezzi dei servizi e, in particolare, dei prezzi dei servizi privati, meno esposti alla concorrenza internazionale, indebolisce la competitività dell'economia. Infatti, benché la competitività si misuri in termini di prezzo relativo dei settori esposti alla concorrenza (per i quali il tasso di inflazione italiano è attualmente allineato a quello estero), elevati prezzi nei servizi non esposti alla concorrenza costituiscono un costo per i produttori dei beni esposti alla concorrenza (agendo quindi indirettamente sulla dinamica di questi e/o limitando i loro profitti). Al contempo si verifica una riduzione di reddito reale per i consumatori, con l'effetto di comprimere la domanda interna.

Il settore dell'energia

Nel DPEF viene confermata la volontà del Governo di completare il processo di liberalizzazione del settore dell'energia, in coerenza con gli accordi raggiunti nel Consiglio dei Ministri della Unione Europea di Barcellona del marzo 2002 e salvaguardando la reciprocità delle regole nei processi di apertura dei mercati tra i diversi Paesi della UE.

Come ricorda la recente Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta, presentata dalla Autorità per l'energia elettrica ed il gas, il progetto di un mercato unico dell'energia con piena apertura a tutti i consumatori, già enunciato dagli Stati membri dell'Unione europea al Consiglio di Lisbona del marzo 2000, è stato reiterato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001.

In tale occasione la Commissione europea, preso atto delle distorsioni e asimmetrie che il processo di implementazione delle due Direttive stava comportando a valle della prima fase di implementazione, ha presentato al Consiglio e al Parlamento europeo una proposta sia di direttiva per accelerare e uniformare il completamento del mercato interno dell'energia, sia di regolamento sulle condizioni di accesso alle reti elettriche per gli scambi transfrontalieri.

I principali contenuti delle proposte riguardavano:

- l'accelerazione dell'apertura del mercato finale a tutti i clienti industriali dal 2003 nel settore elettrico e dal 2004 nel settore del gas, nonché l'apertura a tutti i clienti finali dal 2005;
- il rafforzamento dell'indipendenza dei Gestori delle reti attraverso la separazione, almeno legale, dalle altre attività;
- l'adozione di regole comuni per l'accesso regolato alle reti;
- l'istituzione di una Autorità di regolazione indipendente dagli interessi industriali.

Le due proposte hanno incontrato l'opposizione di alcuni paesi fra cui la Francia e la Germania, la prima contraria all'apertura del mercato finale per mancanza di garanzie relative al servizio pubblico, la seconda contraria alla regolazione del settore e a vincoli eccessivi sulla struttura dell'industria.

La Commissione europea ha ricevuto dal Consiglio di Stoccolma un invito a trovare soluzioni più compatibili con le esigenze degli Stati membri per accelerare la creazione del mercato unico, anche alla luce di una ricognizione attenta sullo stato dell'implementazione delle due Direttive.

La Commissione ha pertanto elaborato una proposta di Direttiva, più flessibile ma non molto dissimile dalla precedente (rinviando per il momento la proposta di regolamento degli accessi), che è stata presentata al Consiglio e al Parlamento europeo il 13 marzo 2002, in vista del vertice di Barcellona.

Il Consiglio di Barcellona nelle sue conclusioni ha concordato su:

- libertà di scelta del fornitore per tutti i consumatori diversi da quelli domestici a partire dal 2004, sia per l'energia elettrica sia per il gas;
- separazione della trasmissione e della distribuzione da produzione e fornitura;
- accesso non discriminatorio alle reti in base a tariffe trasparenti e pubblicate;
- istituzione in ciascun Stato membro di una funzione di regolamentazione, nell'ambito del quadro normativo appropriato, al fine di assicurare il controllo effettivo delle condizioni di definizione delle tariffe.

Per quanto riguarda l'apertura del mercato degli utenti domestici si è rinviata una decisione al Consiglio europeo della primavera del 2003 che tenga conto di ulteriori misure relative alla definizione degli obblighi di servizio pubblico, della sicurezza degli approvvigionamenti, della tutela delle aree periferiche e dei gruppi più vulnerabili della popolazione.

Oltre a una nuova Direttiva rivolta alla liberalizzazione dei mercati interni nazionali, al Consiglio di Barcellona sono state individuate misure volte ad accelerare l'unificazione del mercato unico europeo in particolare nel settore elettrico:

- un accordo sulle tariffe transfrontaliere e sulla gestione delle congestioni, basato su principi di non discriminazione, trasparenza e semplicità da raggiungersi nel corso del 2002;
- un livello di interconnessione delle reti elettriche pari ad almeno il 10 per cento della capacità di generazione installata, da realizzare entro il 2005.

Per favorire il clima degli investimenti infrastrutturali si è inoltre decisa una revisione degli orientamenti e delle norme finanziarie di accompagnamento relative alle reti transeuropee dell'energia. Un'analoga volontà di accelerare l'istituzione del mercato europeo dell'energia è stata espressa dal Parlamento europeo, che il 13 marzo 2002 ha approvato la relazione e gli emendamenti proposti dalla Commissione industria, commercio estero, ricerca ed energia con un voto di larga maggioranza.

Per quanto riguarda il settore dell'energia elettrica, gli obiettivi primari indicati nel DPEF 2003-2006 sono:

- la riduzione dei prezzi e la sicurezza della fornitura,
- la semplificazione delle procedure e la certezza del quadro regolamentare.

Per quanto riguarda la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica è proseguita nel corso del 2001 e nei primi mesi del 2002 l'attuazione della normativa prevista dal D.Lgs. n. 79 del 1999.

In particolare, entro il 2002 dovrebbe essere completata la prevista cessione delle tre società di generazione (Endesa Italia S.p.a, Eurogen S.p.a. e Interpower S.p.a), è quindi si completerà la prima fase del processo che prevedeva:

- la separazione societaria di Enel in varie società, ciascuna attiva in una delle fasi della filiera elettrica;
- l'apertura alla concorrenza delle attività di generazione e vendita di energia;

- l'affidamento della gestione della rete di trasmissione nazionale ad un soggetto indipendente, il Gestore della rete nazionale S.p.a.

Risultano da completare le fasi relative all'assunzione, da parte dell'Acquirente unico, delle funzioni previste a tutela dei clienti vincolati e la completa definizione delle regole di funzionamento della borsa elettrica.

Si ricorda che recenti provvedimenti hanno inteso accelerare il processo di modifica della struttura dell'offerta, che vede l'ex monopolista conservare una posizione largamente dominante nei mercati sia della generazione che della vendita, e della domanda (l'Italia è tra i Paesi con un grado di apertura del mercato tra i più bassi: 40% della domanda totale).

In particolare, la legge n. 57 del 2001 ha disposto, a partire dal 2003, l'ampliamento del mercato libero fino a circa il 60% della domanda totale.

Più di recente, con il decreto legge 7 febbraio 2002, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2002, sono state introdotte disposizioni intese a perseguire due finalità principali: ridurre la concentrazione dell'offerta e modificare la disciplina relativa agli oneri generali. Si tratta di misure volte, da un lato, a garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale e, dall'altro, ad evitare interruzioni del servizio e crisi nella fornitura di energia.

Il decreto prevede misure per accelerare e semplificare le procedure di autorizzazione per l'installazione, la modifica e il potenziamento di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, a prescindere dal soggetto che richiede l'autorizzazione. Si interviene poi sulla dimensione massima della potenza installata attribuita ad un solo soggetto: a partire dal 31 dicembre 2002, al fine di favorire la contendibilità dell'offerta nel mercato dell'energia elettrica e di evitare situazioni di squilibrio tra gli operatori presenti sul mercato, nessun soggetto potrà disporre di più del 50% del totale della potenza lorda installata in Italia. Il decreto prevede, quindi, che l'ENEL provveda alla vendita di ulteriori impianti rispetto a quelli già compresi nel piano di cessione, e che il Ministero delle attività produttive indichi un'asta pubblica per la cessione degli impianti, qualora i titolari di impianti elettrici intendano dismetterli o omettano di mantenerli in efficienza. Vengono poi modificate le norme che regolano il riconoscimento degli oneri generali del sistema elettrico, disciplinati da due decreti del Ministro dell'industria adottati ai sensi dell'art. 3 della legge 79 del 1999, e sono ridotti gli importi dei rimborsi dei sovraccosti di produzione.

Sempre in tema di regolazione e concorrenza nel settore elettrico, va segnalata l'adozione del decreto legge n. 192 del 23 maggio 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 301 del 2001, il quale prevede che, qualora soggetti controllati direttamente o indirettamente da uno Stato o da altre amministrazioni pubbliche, titolari nel proprio mercato nazionale di una

posizione dominante e non quotati in mercati finanziari regolamentati, acquisiscano partecipazioni superiori al 2% nel capitale sociale di società operanti nei settori elettrico e del gas, il rilascio o il trasferimento dei provvedimenti autorizzatori o concessori a loro favore sia effettuato a condizione che il diritto di voto inerente alle azioni eccedenti il limite del 2% venga automaticamente sospeso e non conti ai fini dei *quorum* assembleari deliberativi. In tal caso non possono altresì essere esercitati i diritti di acquisto o sottoscrizione a termine o differiti.

Il provvedimento nasce dalla convinzione che lo sviluppo della concorrenza nel settore elettrico potrebbe correre un rischio elevato qualora i monopolisti elettrici in altre nazioni dovessero praticare una concorrenza molto aggressiva nel mercato liberalizzato, facendo leva sulla rendita monopolistica che ottengono nel loro mercato di origine ancora chiuso alla concorrenza. Tali politiche provocano abbassamenti dei prezzi del mercato competitivo, ma, nel lungo termine, possono scoraggiare nuovi investimenti e provocare l'abbandono del mercato di concorrenti non in grado di sostenere a lungo prezzi non remunerativi.

Si ricorda che il 9 ottobre 2001 la X Commissione attività produttive, commercio e turismo della Camera ha deliberato lo svolgimento di un'*Indagine conoscitiva sulla situazione e sulle prospettive del settore energetico*. L'*Indagine* si è completata il 18 aprile 2002 con l'approvazione di un documento conclusivo.

Quest'ultimo precisa, nelle "*Osservazioni conclusive*", talune indicazioni sulle prospettive del settore e sulle linee di indirizzo di un intervento legislativo di riordino e di riforma del comparto dell'energia.

Particolare attenzione si pone sull'elaborazione di una rinnovata e organica politica energetica nazionale, che sia:

- coerente con le politiche comunitarie in materia, per rafforzare l'azione di indirizzo politico entro cui si colloca l'opera di governo tecnico amministrativa dell'Autorità;
- articolata su precise scelte strategiche volte alla diversificazione degli approvvigionamenti e delle fonti primarie per motivi sia di sicurezza sia di costi nel sistema produttivo italiano (riduzione della dipendenza nella struttura interna degli usi finali dal petrolio e dal metano; promozione delle fonti rinnovabili, dell'utilizzazione pulita del carbone, delle importazioni di gas naturale liquefatto; riflessione specifica sul tema dell'energia nucleare);
- raccordata con gli adempimenti normativi necessari all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, che prevede il decentramento di competenze in campo energetico alle Regioni);
- volta al completamento della liberalizzazione e all'incremento dell'efficienza del mercato interno (ridefinizione, con durata temporalmente circoscritta, dei tetti *antitrust*

sull'offerta di energia elettrica e gas; contenimento dei previsti rimborsi degli *stranded cost* sulle tariffe; promozione e agevolazione della costruzione sia di nuovi impianti, sia di impianti di rigassificazione di gas naturale liquefatto; potenziamento e sviluppo della rete elettrica nazionale e revisione della scelta di separazione fra proprietà e gestione sancita dal decreto legislativo n. 79/99; avvio della borsa elettrica, organizzata secondo criteri trasparenti e non discriminatori e sottoposta ad adeguata vigilanza, a valle della cessione della terza Gen.Co. da parte di Enel e dell'inizio operativo dell'Acquirente Unico nella sua funzione di tutela dei clienti vincolati; promozione dell'offerta in materia di distribuzione con la valorizzazione del ruolo delle imprese che fanno capo agli enti locali);

- consapevole della necessità di investimenti sia per l'ammodernamento e lo sviluppo della capacità produttiva, sia per l'ampliamento delle infrastrutture di trasporto e interconnessione, così da far fronte, con sufficienti garanzie di sicurezza, all'atteso aumento dei consumi energetici totali previsti nel medio e lungo periodo.

Nel campo della generazione, il DPEF ribadisce l'obiettivo della promozione della crescita dell'offerta di energia elettrica disponibile per il Paese, favorendo ove possibile il riequilibrio territoriale nella localizzazione delle centrali.

Come emerso nel corso del dibattito sul D.L. n. 7 del 2002 (c.d. decreto sblocca centrali), secondo le analisi del Governo, la produzione di energia elettrica nei prossimi tre anni è, nelle condizioni attuali, insufficiente a soddisfare il crescente fabbisogno rendendo il Paese dipendente da un sempre maggior volume di importazioni. A fronte della crescita della domanda (tra il 2000 e il 2001 i consumi interni sono aumentati del 2,3%), le difficoltà autorizzative e i tempi dell'azione amministrativa hanno finora rallentato la crescita del potenziale elettrico nazionale.

Nel DPEF 2003-2006 viene anche prevista una diversificazione delle fonti, attraverso lo sviluppo dell'utilizzo di quelle rinnovabili e, nel pieno rispetto degli impegni previsti dal protocollo di Kyoto, la rimodulazione dei vincoli all'utilizzo di combustibili poco sfruttati in Italia, quale il carbone, il cui uso potrà ridurre il costo di produzione dell'energia elettrica.

Nel campo della trasmissione, gli interventi normativi saranno diretti a semplificare le procedure di costruzione di nuove linee, in modo da assicurare l'espansione della rete nazionale di trasmissione, collegare rapidamente i nuovi impianti di produzione e potenziare le interconnessioni con gli altri Paesi europei.

Viene inoltre prevista la riunificazione della proprietà e della gestione della rete di trasmissione in un unico soggetto quotato in Borsa.

Il DPEF evidenzia poi l'importanza di porre le condizioni per l'avvio della Borsa elettrica, in cui sarà concentrata l'offerta di energia elettrica, in modo da garantire stabilità e trasparenza nella formazione dei prezzi.

Al fine di assicurare un'efficace competizione il Governo valuterà l'opportunità di ridefinire gli "stranded costs", facendo comunque salvi i diritti maturati dagli operatori in base alla normativa previgente. Resterà, comunque, il rimborso dei costi non recuperabili connessi ai contratti di importazione di gas dalla Nigeria, nel cui computo si dovrà fare riferimento anche ai costi di rigassificazione

Tali indicazioni appaiono in linea con le conclusioni dell'Indagine conoscitiva sul settore dell'energia condotta dalla X Commissione della Camera. Nel documento finale, infatti, si suggerisce, anche al fine di evitare aumenti tariffari in un prossimo futuro, di abolire "il reintegro alle imprese della quota non recuperabile, in seguito all'attuazione della direttiva n.96/92/CE, degli investimenti effettuati per l'attività di generazione di energia elettrica (i c.d. costi incagliati o *stranded cost*). La misura era stata infatti prevista nella prospettiva di una rapida discesa dei ricavi per effetto della liberalizzazione: l'andamento effettivo del mercato consente di ritornare sulla decisione a suo tempo assunta. Allo scopo tuttavia di ammortizzare parzialmente l'impatto finanziario sulle imprese, deve al contempo procedersi all'eliminazione della compensazione della maggiore valorizzazione dell'energia idroelettrica corrisposta dai gestori dei relativi impianti. Inoltre, per la stessa ragione, va confermato il rimborso degli *stranded cost* relativi al contratto di importazione di gas nigeriano, dovuti al mancato rilascio ad ENEL dell'autorizzazione per la costruzione di un impianto di rigassificazione".

Per quanto concerne il settore del gas, il DPEF sottolinea l'esigenza di potenziare le infrastrutture di approvvigionamento e trasporto e di valorizzare le risorse nazionali di idrocarburi.

Per quanto concerne l'attuazione delle misure previste dal provvedimento di recepimento della direttiva comunitaria in materia mercato interno del gas (d.lgs. n. 164 del 2000), si segnala la delibera dell'Autorità di settore che definisce il sistema tariffario, distinguendo le tariffe alla distribuzione da quelle alla vendita ai clienti vincolati. Le tariffe di distribuzione sono articolate per ambiti tariffari e sono calcolate sulla base della formula del *price-cap*, con una rideterminazione annuale in base al numero dei clienti serviti e della lunghezza delle reti. Il provvedimento mira ad adeguare i valori tariffari ai costi riducendo le eccessive differenze geografiche.

A questa delibera, che è stata approvata in via definitiva nel settembre 2001, si è aggiunto un codice di rete che fissa le regole tecniche per l'accesso fisico all'infrastruttura di trasporto.

Inoltre, anticipando i tempi previsti dalla legge (1° gennaio 2002), l'Eni ha proceduto allo scorporo dalla Snam della rete di trasporto del gas conferito alla Snam rete gas. Il 40% della società è stato collocato in borsa entro la fine del 2001.

Tra gli interventi per garantire lo sviluppo del sistema del gas naturale, la sicurezza degli approvvigionamenti, la crescita del mercato energetico e, in prospettiva, la riduzione del prezzo del gas, vanno ricordati i contributi al potenziamento e alla realizzazione delle nuove infrastrutture di approvvigionamento di gas naturale da Paesi stranieri, previsti da uno dei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria per il 2002 "Misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza". Un particolare stanziamento è destinato alla costruzione del metanodotto dall'Algeria all'Italia attraverso la Sardegna e alla realizzazione di terminali di rigassificazione.

Nel DPEF in esame si precisa che l'apertura del settore sarà perseguita evitando la penalizzazione - in termini di accesso al sistema nazionale di trasporto del gas - dei titolari di contratti di approvvigionamento di lungo termine stipulati prima dell'emanazione del Decreto Legislativo 164/2000 e dei titolari di contratti che assicurino la differenziazione geografica delle fonti di approvvigionamento.

Inoltre, il Documento sottolinea inoltre l'esigenza, al fine di incentivare la realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento, stoccaggio, trasporto e distribuzione, sia di riconoscere una equa remunerazione per le opere realizzate, sia di garantire condizioni di accesso ad esse, favorevoli per gli operatori che le hanno realizzate.

La promozione della competitività delle imprese italiane

Una particolare attenzione viene dedicata dal Documento in esame alle esigenze di potenziamento della competitività strutturale delle imprese italiane nel mercato globale e alla capacità della nostra economia, in particolare delle zone svantaggiate del Paese, di attrarre investimenti.

Le principali linee di azione delineate nel Documento riguardano:

- la realizzazione di interventi che favoriscano l'adozione di nuove tecnologie, l'innovazione e le attività di ricerca e sviluppo;
- la destinazione al Mezzogiorno di una maggiore quota degli interventi statali;
- l'incentivazione alla localizzazione delle attività produttive nel Mezzogiorno attraverso un utilizzo mirato dei contratti di programma;
- la realizzazione di "un salto di qualità" nelle forme di sostegno pubblico, ponendo maggiore attenzione alla produttività degli interventi, e alla capacità degli stessi di realizzare sinergie tra iniziative imprenditoriali sul territorio;
- la realizzazione di interventi che accrescano il volume di risorse mobilizzabili dalle imprese sul mercato ed in grado di ridurre il costo del capitale, attraverso, in particolare, un sfruttamento migliore delle misure di garanzia finanziaria e la promozione di fondi d'investimento specializzati, per le imprese operanti in settori innovativi e in aree in cui minore è lo sviluppo del mercato azionario;

- la razionalizzazione e semplificazione del regime di aiuti alle imprese, privilegiando le forme d'intervento di più semplice e rapida erogazione, quali i crediti d'imposta, e concentrando le risorse su progetti di maggior rilievo.

Per quanto concerne la proiezione internazionale delle imprese, le politiche delineate nel DPEF 2003-2006 mirano a supportare l'incoraggiante inversione di tendenza che si è registrata nel 2001 nella capacità di internazionalizzazione dell'economia italiana, mediante "una politica straordinaria da realizzarsi anche attraverso una riforma del comparto complessivo che imprima un focus maggiore sulla "diplomazia economica" e sugli strumenti finanziari".

Secondo il DPEF, l'azione di internazionalizzazione della nostra economia dovrà realizzarsi secondo le seguenti priorità:

- innovazione (particolare attenzione alla ricerca e formazione), quindi produzione di qualità;
- investimenti (sia in entrata che in uscita), assicurando procedure semplici e tempi certi);
- infrastrutture (in tale contesto, la legge obiettivo costituisce la parte interna di un sistema che deve riguardare anche lo sviluppo dei corridoi paneuropei nell'area balcanica e di quelli marittimi nel Mediterraneo). Inoltre, si prefigura la predisposizione di una "legge obiettivo" per gli investimenti diretti esteri, che farà perno sulla semplificazione e sull'erogazione di servizi di assistenza ed informazione attraverso gli sportelli regionali per l'internazionalizzazione.

Particolare attenzione verrà posta con riferimento ai processi di internazionalizzazione delle piccole imprese, dando priorità all'attuazione degli Sportelli unici regionali e degli Sportelli Italia all'estero quale desk unico per le imprese, al fine di offrire agli operatori "un'assistenza globale, in cui si integrino

i contributi delle differenti istituzioni di supporto". Tale linea viene ribadita anche nel paragrafo dedicato a *Commercio, Assicurazioni e Turismo*.

Si ricorda che con l'approvazione da parte del Cipe della delibera n. 91 del 2000, adottata dalla Cabina di regia nella seduta del 29 giugno 2000, è stato completato l'iter normativo per la costituzione presso le Regioni degli *Sportelli per l'internazionalizzazione del sistema delle imprese*, previsti dall'art. 24 del D.Lgs. n. 143 del 1998.

Sebbene l'Amministrazione centrale abbia conservato la competenza per l'attività di commercio estero, ivi compresa quella relativa alla definizione del programma delle iniziative promozionali del "made in Italy" sui mercati internazionali, sono state decentrate presso le regioni per effetto del D.Lgs. n. 112 del 1998 (art.48) una serie di funzioni che attengono direttamente alla internazionalizzazione dei sistemi produttivi locali:

- l'organizzazione e la partecipazione a fiere, mostre ed esposizioni organizzate al di fuori dei confini nazionali per favorire l'incremento delle esportazioni dei prodotti locali;
- la promozione e il sostegno alla costituzione di consorzi tra piccole e medie imprese industriali, commerciali e artigiane;
- la promozione e il sostegno della costituzione di consorzi turistico-alberghieri,
- lo sviluppo della commercializzazione nei mercati di altri Paesi dei prodotti agro-alimentari locali.

Il citato D.Lgs. n. 143 del 1998 ha innovato i compiti e le procedure degli Enti preposti all'internazionalizzazione delle imprese, secondo una logica improntata al decentramento territoriale, attraverso la costituzione di organismi di raccordo tra centro e periferia quali debbono considerarsi gli Sportelli regionali per l'internazionalizzazione.

La logica è quella della fornitura di servizi basati sul massimo decentramento territoriale, regionalizzando risorse e iniziative per sviluppare uno stretto raccordo tra la rete produttiva locale e il cosiddetto mercato globale.

Scopo degli Sportelli è quello di agevolare l'accesso delle PMI e degli operatori a tutta la gamma dei servizi e degli strumenti esistenti in materia di internazionalizzazione del sistema produttivo.

Si tratta, in altri termini, di strutture operative destinate a fornire alle imprese servizi di:

- assistenza sulle modalità di accesso e di utilizzo degli strumenti promozionali, finanziari e assicurativi utilizzabili a livello sia nazionale che regionale;
- consulenza in materia legale, fiscale e amministrativa;
- supporto e guida nella selezione dei mercati esteri, nella scelta di partner in progetti di investimento, ecc.

Gli Sportelli vengono costituiti secondo modalità organizzative convenute tra il Ministero delle Attività produttive e le singole Regioni.

Alla loro attività prendono parte l'ICE, la SIMEST, la SACE, le associazioni di categoria, il sistema camerale, le banche e, più in generale, tutti i soggetti impegnati nel sostegno del sistema produttivo regionale.

Per assicurare una più efficace proiezione delle PMI sui mercati internazionali, gli Sportelli operano in raccordo con il Ministero degli Esteri e la sua rete diplomatico-consolare, con gli uffici dell'ICE all'estero, nonché con i Dicasteri delle Attività produttive e delle Politiche Agricole e Forestali.

Si ricorda che il 26 giugno 2002, si è tenuta la prima Conferenza Nazionale degli Sportelli Regionali per l'Internazionalizzazione.

L'iniziativa, che ha avuto come tema "La nuova organizzazione del commercio estero: l'impresa al centro", e ha operato un primo esame dell'attività finora svolta dagli Sportelli già operanti, che sono quelli delle Regioni Piemonte, Emilia Romagna e Campania, affrontando anche le problematiche relative agli istituendi degli Sportelli unici all'estero, i cosiddetti "Sportelli Italia".

Il DPEF in esame richiama, peraltro, gli obiettivi di un disegno di legge di delega, di imminente presentazione alle Camere, che dovrà operare il riordino delle diverse istituzioni operanti nel campo dell'internazionalizzazione (Ice, Sace, Simest, Finest, Informest, Camere di Commercio all'estero).

In particolare, le linee di riforma contenute nel citato disegno di legge dovrebbero prevedere quattro principi fondamentali per il coordinamento degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione:

- adeguamento delle disposizioni legislative che regolano i singoli enti al nuovo quadro delle competenze ministeriali delineato dal D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni, nonché al nuovo assetto costituzionale derivante dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

- diversa articolazione nonché rimodulazione degli organi di gestione dei suddetti enti, secondo principi ispirati alla maggiore funzionalità dei medesimi in relazione alle rinnovate esigenze imposte dall'attuale quadro economico internazionale;

- razionalizzazione delle relative norme di natura finanziaria ed economica.

Per quanto concerne gli sportelli unici all'estero, l'obiettivo del ddl è rendere più efficace il coordinamento delle attività di diffusione di informazioni, assistenza alle imprese e attrazione degli investimenti esteri in Italia, realizzate dai soggetti pubblici e privati per l'internazionalizzazione del made in Italy. Ma saranno dei provvedimenti specifici a definire modalità di costituzione, composizione e funzionamento degli sportelli. Viene previsto il finanziamento di accordi di programma con le regioni e le università per la formazione del personale da destinare agli sportelli Italia, nonché finanziamenti per campagne promozionali, azioni pubblicitarie, attività di consulenza, studio e progettazione, partnership e accordi di settore tra regioni, associazioni di categoria, università, Ice e ministeri competenti.

Commercio, Assicurazioni e Turismo

Per quanto attiene specificamente al settore del commercio, il DPEF prevede la costituzione di "centri commerciali naturali", che assicurino l'assortimento merceologico del commercio di vicinato, nonché lo sviluppo di nuove modalità di vendita, quali il franchising.

Sarà inoltre accelerata la messa in rete di attività relative alla commercializzazione dei prodotti ed all'apertura di nuovi mercati, per favorire la "net economy".

Per quanto concerne il settore delle assicurazioni, il Governo intende promuovere la creazione di strumenti di vigilanza più idonei a stimolare una maggiore concorrenza. In particolare, nel settore dell'assicurazione RC-Auto il Governo intende intervenire per assicurare una maggiore trasparenza del mercato a tutela dei consumatori, anche attraverso misure volte ad elevare i livelli di informazione.

Infine, nel settore del turismo, il DPEF sottolinea l'esigenza di favorire una politica coordinata tra i diversi livelli di governo per accrescere la capacità del sistema turistico nazionale di acquisire nuove quote di mercato, intercettando la domanda al di fuori dei picchi stagionali.

A tal fine verrà sviluppata una maggiore collaborazione con altri Paesi, e risorse adeguate verranno indirizzate verso un'azione promozionale più incisiva e strettamente collegata alle esigenze degli operatori.

Servizi pubblici locali

Per quanto concerne i servizi pubblici locali, il DPEF richiama le linee guida attraverso le quali dare attuazione all'art.35 della legge finanziaria per il 2002 (legge n. 448 del 2001), indicando quali principi ispiratori del nuovo assetto dei servizi pubblici locali la liberalizzazione e la promozione della concorrenza e dell'efficienza.

Si ricorda che il citato articolo 35 detta alcuni principi generali, ma lascia ampio spazio alle discipline speciali concernenti i vari settori (elettricità, gas, acqua, ecc.). Si prevede, anzitutto:

- il mantenimento della proprietà pubblica degli impianti, della rete e delle altre dotazioni patrimoniali;
- si affida alle discipline di settore l'individuazione dei casi in cui la gestione della rete può essere separata dall'erogazione del servizio;
- si stabilisce che l'erogazione dei servizi di "rilevanza industriale" sia affidata a società di capitali con gara a evidenza pubblica;
- si prevede, infine, che i servizi pubblici locali "privi di rilevanza industriale" siano gestiti mediante affidamento diretto (senza gara), salva la possibilità di espletare procedure competitive quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di utilità sociale.

Secondo il DPEF il perfezionamento della riforma dovrà inoltre tenere conto delle rapide trasformazioni che hanno caratterizzato numerosi settori, nei quali si è assistito ad una accelerata innovazione sul piano organizzativo e gestionale e ad una apertura verso assetti proprietari non esclusivamente pubblici.

Il quadro regolatorio dovrà in particolare favorire la crescita della produttività e incoraggiare la rapida introduzione di strumenti che garantiscano il confronto e l'innovazione. In particolare i benefici del confronto competitivo

dovranno essere incentivati attraverso un disegno corretto dei meccanismi di gara.

Si osserva che nella Relazione annuale sull'attività svolta nel 2001, del 30 aprile 2002, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato rileva che la nuova disciplina recata dal citato articolo 35 "lascia una serie di problemi irrisolti". In particolare, secondo l'Autorità essa "è debole in relazione alle normative di settore. Non conferisce portata generale alla separazione fra gestione della rete ed erogazione del servizio, che è importante per favorire la competizione fra operatori. Stabilisce la regola della gara per la gestione dei servizi industriali, prevedendo quella che si definisce la "concorrenza per il mercato", cioè la competizione per individuare l'unica impresa che opererà, ma non interviene per favorire forme di "concorrenza nel mercato", cioè di competizione fra diversi operatori. In sostanza, le gare previste dalla nuova normativa si traducono in una privatizzazione, sia pure non definitiva, di monopoli pubblici, che è volta a favorire l'economicità e l'efficienza delle gestioni, ma certamente non apre i vari mercati al gioco concorrenziale".

A giudizio dell'Autorità, sarebbe necessario individuare esplicitamente i mercati, per esempio la vendita di acqua o gas, in cui più imprese in concorrenza possono operare anche senza la necessità di diritti speciali e di procedure a evidenza pubblica. In questa prospettiva, la separazione proprietaria delle varie fasi di attività di un'impresa verticalmente integrata fornitrice di un servizio pubblico, potrebbe favorire l'introduzione della concorrenza.

Ordini professionali

Il DPEF 2003-2006 ricorda che le Broad economic policy guidelines (BEPG) 2002, recentemente approvate dal Consiglio europeo, comportano per l'Italia l'esigenza di ridefinire gli assetti normativi e concorrenziali nel settore degli ordini professionali.

La riforma, tuttavia, muoverà dal presupposto che l'interesse del cittadino è garantito dal prezzo del servizio e dalla sua accertata qualità e che gli ordini professionali svolgono una funzione essenziale al riguardo, "rientrando nei loro compiti quello di valutare preventivamente la capacità del professionista di

esercitare la professione, e di definire, nell'ambito delle norme esistenti, un insieme di "parametri di riferimento" per le tariffe".

Nel DPEF viene riservata attenzione anche verso realtà non regolamentate, prefigurando un registro per le Associazioni. Infatti, per quanto riguarda i professionisti che esercitano attività non riservate in esclusiva dalla legge, si giudica opportuna "l'istituzione di un registro per il riconoscimento delle libere associazioni di prestatori di attività professionali non regolamentate".

Lo sviluppo di un mercato concorrenziale sarà favorito dalla possibilità di costituire società tra professionisti. Tuttavia, a garanzia del cliente, il DPEF indica alcuni vincoli per tale sviluppo: si ritiene, infatti, opportuno che la responsabilità sia attribuita in solido alla società, che la partecipazione di soci esclusivamente finanziatori sia limitata alle professioni tecniche e che la creazione di società multiprofessionali sia esclusa per alcune fattispecie.

22. - Le politiche agricole

Al fine di perseguire l'obiettivo di rafforzare il sistema agricolo, agroalimentare e della pesca italiano, il Governo intende adottare una politica agricola nazionale che, basandosi sulla salvaguardia e sulla valorizzazione della qualità dei prodotti e dei processi agroalimentari, rafforzi la competitività delle imprese, anche al fine di ottenere nuovi spazi sui mercati internazionali.

Nel processo imminente di revisione della Politica Agricola Comune (PAC, sistema di contributi con cui l'Unione Europea finanzia l'agricoltura), l'Italia intende confermare le scelte politiche già adottate, di attenzione alla sicurezza alimentare e alla qualità dei prodotti, nel rispetto dell'ambiente e a tutela del consumatore. In un momento storico che vede i consumatori europei particolarmente attenti alle caratteristiche qualitative dei prodotti, la realtà territoriale e produttiva italiana offre risorse preziose da individuare e valorizzare, come i distretti rurali e agroalimentari e le filiere di prodotti di qualità.

Gli articoli 7 e 8 della legge 5 marzo 2001, n.57, recante norme in materia di apertura e regolazione dei mercati, hanno attribuito al Governo una delega per la elaborazione e la emanazione di una *legge di orientamento*, ossia di un provvedimento che, ponendo mano alla vasta e complessa normativa esistente, definisca un nuovo quadro complessivo per la modernizzazione del settore primario, includendovi oltre all'agricoltura in senso stretto, anche i settori delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura.

Il D.Lgs 18 maggio 2001, n.228 attuativo della delega e dedicato al settore agricolo, ha dettato disposizioni in materia di imprenditori agricoli, imprese e attività, proprietà coltivatrici, prelazione agraria. Tra le altre disposizioni, l'art.13 ha istituito i *distretti rurali*, definendo con tale accezione i sistemi produttivi locali caratterizzati da un'identità storica e territoriale omogenea, derivante dall'integrazione fra attività agricole e altre attività locali, nonché dalla produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali. L'art.13 ha istituito anche i *distretti agroalimentari di qualità*, ovvero i sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, caratterizzati da significativa presenza economica e da interrelazione e interdipendenza delle imprese agricole e agroalimentari, nonché da una o più produzioni certificate e tutelate ai sensi della vigente normativa comunitaria o nazionale, oppure da produzioni nazionali o tipiche. La legge assegna alle Regioni il compito di individuare i distretti rurali e quelli agroalimentari di qualità nell'ambito del proprio territorio.

La *filiere* di un determinato *prodotto* include tutti gli operatori che agiscono lungo il percorso del prodotto, nelle diverse fasi della coltivazione o allevamento, della trasformazione industriale, della commercializzazione e immissione sul mercato. Essendo divenuta determinante la percezione della sicurezza alimentare da parte del consumatore, ciò implica una nuova politica che imponga un alto livello di sicurezza a ciascun anello della catena alimentare.

Proseguendo la politica agricola avviata nel 2001 e per completare la modernizzazione e il rilancio del settore agricolo, il Governo ha presentato un disegno di legge ordinamentale collegato alla finanziaria (A.C.2122-ter), per ottenere dal Parlamento la delega già sancita dal decreto legislativo 228/2001. Il provvedimento, attualmente all'esame della Camera, mira a sostenere la competitività delle imprese agricole sul mercato, armonizzando il precedente decreto legislativo con la normativa tributaria e previdenziale, definendo nel contempo innovativi strumenti finanziari, assicurativi e di garanzia del credito. Si vorrebbe puntare anche all'unificazione, a fini civilistici, della figura dell'imprenditore agricolo con quella dell'imprenditore a titolo principale. Altri importanti principi direttivi del disegno di legge delega sono: riforma degli accordi interprofessionali e dei contratti di coltivazione e di vendita, con l'obiettivo di assicurare un miglior funzionamento e una più efficace trasparenza del mercato; revisione della normativa riguardante la programmazione negoziata in agricoltura; ridefinizione del quadro normativo riguardante la promozione dei prodotti agricoli italiani, al fine di favorire il posizionamento delle imprese agricole sui mercati internazionali, revisione della normativa riguardante la tracciabilità, l'etichettatura e la pubblicità dei prodotti agroalimentari.

Attraverso la presentazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per gli anni 2003-2006, il Governo intende confermare le strategie politiche adottate finora per il rilancio del settore agricolo, agroalimentare e della pesca italiano e enuncia i seguenti obiettivi prioritari:

accrescere la competitività del sistema produttivo agricolo, agroalimentare e della pesca (*"liberare l'impresa dai vincoli"*) attraverso un potenziamento dell'efficienza delle strutture produttive, anche mediante l'introduzione di strumenti finanziari, assicurativi e di garanzia al credito e una ridefinizione della normativa fiscale e previdenziale del settore con l'obiettivo di incentivare l'emersione del lavoro

sommerso. Per il Mezzogiorno, in particolare, si intende ricorrere allo strumento della programmazione negoziata, e di altre forme di intervento per la promozione delle attività produttive, al fine di creare e rafforzare distretti agricoli e agroindustriali. L'impegno del Governo comprende anche i necessari investimenti strutturali e l'incremento di produzioni non alimentari.

Promuovere l'organizzazione, la regolazione dei mercati e l'internazionalizzazione del sistema agroalimentare (*"crescere per esportare"*) attraverso mezzi di promozione, sviluppo e ammodernamento della filiera e del distretto che consentano il raggiungimento di economie di scala nei servizi, attraverso un'attenzione alle strutture logistiche e commerciali e una promozione dei prodotti agricoli italiani, al fine di favorire il posizionamento delle imprese agricole sui mercati internazionali.

Tutelare la qualità e la sicurezza dei prodotti, ponendo particolare attenzione alla tracciabilità, l'etichettatura e la pubblicità dei prodotti agroalimentari, necessari per raggiungere un adeguato livello di sicurezza alimentare per il consumatore. Si intende altresì incentivare l'efficienza dei controlli e delle certificazioni, e promuovere campagne di informazione ed educazione alimentare.

23. - Innovazione tecnologica e telecomunicazioni

Il paragrafo 5.3 del capitolo IV del documento di programmazione economico finanziaria, in esame, concerne l'innovazione tecnologica e le telecomunicazioni, considerate uno dei principali fattori della crescita economica, sia a livello microeconomico, sia a livello macroeconomico, dovendosi superare i ritardi che l'Italia registra sotto molti aspetti e per cui il Governo, quindi, nei tempi e nei limiti compatibili con gli equilibri di finanza pubblica si è posto i seguenti obiettivi:

- migliorare efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione Centrale e Locale facendo leva sull'e-Government;
- favorire l'adozione di politiche industriali e finanziarie per la diffusione dell'ICT, con particolare riguardo alle PMI e al Sud;
- definire un quadro normativo favorevole allo sviluppo della Società dell'Informazione;
- adottare un Piano d'azione per la diffusione della Larga Banda;
- stimolare la crescita del capitale umano e prevenire forme di esclusione attraverso l'uso di nuove tecnologie;
- garantire al Paese un ruolo di primo piano nella elaborazione delle politiche comunitarie e nella cooperazione internazionale.

Il documento delinea le linee d'azione soffermandosi sulle politiche industriali, finanziarie e per il Mezzogiorno e sulla riforma del quadro normativo, superando l'attuale frammentazione in materia di normativa ICT per il settore pubblico e privato, semplificandola e realizzando uno strumento di riferimento utile per le Pubbliche Amministrazioni, i cittadini e le imprese, che abbia anche una funzione di promozione dell'ICT nel Paese.

Nel settore delle comunicazioni, il Governo definirà il nuovo assetto regolatorio del settore, ormai riferito al complesso delle "reti di comunicazione

elettronica". L'accesso a larga banda, l'UMTS e la televisione digitale terrestre sono le nuove reti digitali terrestri, rispetto a cui è urgente definire il necessario quadro di riferimento per gli operatori e il mercato. Si tratta di un sistema di reti, convergenti tra loro, che supporterà i nuovi servizi interattivi, consentendo la piena transizione verso la

Società dell'informazione.

Si segnala che in attuazione della legge obiettivo (443/2002) dopo una fase di concertazione con le regioni, si è pervenuti alla deliberazione 21 dicembre 2001, n. 121 del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) "Legge obiettivo: 1° Programma delle infrastrutture strategiche".⁷⁹ Nella delibera si elencano - definendone le priorità - gli interventi cui sarà applicata la normativa prevista dai decreti delegati di attuazione della legge obiettivo, e si indica un unitario quadro di quantificazione delle risorse (di valore meramente programmatico, come specificato al punto 2 della delibera stessa): si tratta di un insieme di interventi, alcuni dei quali nuovi, altri giunti a vari stadi di progettazione, altri ancora già in corso di realizzazione. La delibera comprende 5 allegati tra cui il "Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni". Sempre in attuazione della legge obiettivo, il Governo ha approvato due schemi di decreto legislativo, uno concernente la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale, il secondo concernente disposizioni per accelerare la realizzazione delle infrastrutture per le reti di telecomunicazione. L'oggetto dello schema di decreto legislativo sulle reti di telecomunicazioni non sembra riguardare infrastrutture nel senso di opere pubbliche, ma di reti di telecomunicazioni da parte dei soggetti privati titolari di licenza individuale per la realizzazione e l'esercizio di tali reti; in particolare si tratta del procedimento di autorizzazione per la realizzazione di tali reti. Fra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa, contenuti nella legge obiettivo, quelli relativi allo schema di decreto per le reti di telecomunicazioni possono rinvenirsi nei seguenti:

- la definizione delle procedure da seguire in sostituzione di quelle previste per il rilascio dei provvedimenti concessori o autorizzatori di ogni specie;

⁷⁹ Pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* - Serie Generale n. 68 del 21-3-2002, supplemento ordinario n. 51.

- la modificazione della disciplina in materia di conferenza di servizi, con la previsione della facoltà, da parte di tutte le amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni comunque denominati;
- la definizione delle procedure necessarie per la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza.

La finalità dello schema di decreto è la fissazione di principi fondamentali per l'installazione e la modifica delle infrastrutture necessarie per le telecomunicazioni. Sembra quindi che, nel rispetto della distribuzione delle competenze legislative fra Stato e regioni, lo schema riconosca a queste ultime la competenza legislativa concorrente. Sono quindi indicate in dettaglio le finalità della disciplina dettata dallo schema: agevolare la liberalizzazione delle telecomunicazioni e la realizzazione di infrastrutture di nuova generazione, razionalizzando le procedure autorizzatorie e assicurando la tutela dell'ambiente e della salute. Per quanto attiene ai limiti di emissione elettromagnetica, è fatto riferimento alla legge 14 febbraio 2001, n. 36 "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici" che riguarda:

- l'intero spettro delle frequenze, da 0 Hz a 300 GHz, quindi sia quelle basse (elettrodotti) che quelle alte (telefonia e onde radio);
- gli effetti sia acuti dell'esposizione ai campi magnetici,⁸⁰ sia gli effetti a lungo termine;
- i rischi sia per la popolazione che per i lavoratori.

Lo schema di decreto legislativo per le reti di telecomunicazioni contiene una dichiarazione di principio che qualifica le infrastrutture di telecomunicazioni "di interesse nazionale" e le equipara alle opere di urbanizzazione primaria, con l'importante specificazione che rimangono di proprietà dei rispettivi operatori, cioè chi le ha realizzate o comunque ne dispone a vario titolo. Sono quindi dettate disposizioni sulle infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici; sui

procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di telecomunicazioni ed impianti radio-elettrici; sulle opere civili, scavi e occupazione di suolo pubblico; sulla condivisione dello scavo e cospicua dei cavi per telecomunicazioni; sulle reti dorsali; sugli oneri connessi alle attività di installazione, scavo ed occupazione di suolo pubblico; sulle limitazioni legali alla proprietà privata e sulla legislazione delle regioni a statuto speciale e le province autonome.

In tema di emittenza radiotelevisiva il documento di programmazione economico finanziaria, prende in considerazione la transizione verso la televisione digitale terrestre, che costituisce un obiettivo di medio termine e che richiede misure immediate di sperimentazione, indirizzo e sostegno, considerata la scadenza del 2006.

Il decreto legge 23 gennaio 2001, n. 5, recante "Disposizioni urgenti in materia di trasmissioni televisive nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi", convertito con modificazioni dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, all'articolo 2-bis ha dettato disposizioni per le trasmissioni in tecnica digitale che sono programmate nell'ambito del piano nazionale di assegnazione delle frequenze per l'emittenza radiotelevisiva, sia analogica che numerica o digitale. Nel piano l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni fissa il numero delle reti e dei programmi irradiabili in ambito nazionale e locale, tenendo conto dell'evoluzione tecnologica e delle frequenze pianificate secondo vari criteri, fra i quali: riserve di frequenza per la diffusione del segnale radiofonico e televisivo con tecnologia digitale ed uso integrato del satellite, del cavo e dei ponti radio su frequenze terrestri per i collegamenti tra gli impianti di radiodiffusione. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha approvato il piano nazionale di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione televisiva con deliberazione 30 ottobre 1998, n. 68, relativamente alla tecnica analogica, mentre entro il 31 dicembre 2002 dovrà approvare il piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale. Il decreto-legge n. 5/2001 prevede l'abilitazione alla sperimentazione di trasmissioni televisive e servizi della società dell'informazione in tecnica digitale, per i soggetti che

⁸⁰ I limiti all'esposizione, allo scopo di prevenire effetti acuti, sono stati indicati da un organismo protezionistico internazionale (IRPA; International Radiation Protection Association) e già recepiti nella normativa italiana.

eserciscono legittimamente l'attività di radiodiffusione televisiva su frequenze terrestri, da satellite e via cavo, potendo a tale fine costituire consorzi e intese cui possono partecipare anche editori di prodotti e servizi multimediali. L'abilitazione è rilasciata dal Ministero delle comunicazioni entro sessanta giorni dalla presentazione della richiesta corredata da un progetto di attuazione e da un progetto radioelettrico. Trattandosi di un'abilitazione alla sperimentazione, è previsto un diritto di accesso per i soggetti che non dispongono di canali e la possibilità di trasferimenti di impianti o di rami di azienda tra concessionari televisivi in ambito locale o tra questi e concessionari televisivi in ambito nazionale, al fine di promuovere l'avvio dei mercati televisivi in tecnica digitale su frequenze terrestri. È fissato il termine dell'anno 2006 per l'esclusiva irradiazione in tecnica digitale delle trasmissioni televisive dei programmi e dei servizi multimediali su frequenze terrestri, sulla base di un regolamento adottato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di licenze ed autorizzazioni rilasciate dal Ministero delle comunicazioni e di un programma per lo sviluppo e la diffusione in Italia delle nuove tecnologie di trasmissione radiotelevisiva digitale su frequenze terrestri e da satellite e per l'introduzione dei sistemi audiovisivi terrestri a larga banda, che individuerà misure a sostegno del settore.

Il documento di programmazione economica finanziaria fissa l'obiettivo prioritario di sostenere la pubblica sperimentazione della tecnica digitale, anche attraverso l'utilizzo del mezzo satellite, e di indirizzarla verso un modello di offerta di contenuti che ne faccia lo strumento universale per offrire ai cittadini i servizi resi dalla Pubblica Amministrazione (dai servizi di telemedicina, alla teleprenotazione, alla posta, al fisco, ai rapporti con la amministrazione locale). A tal fine, la transizione verso la televisione digitale terrestre sarà favorita attraverso misure volte a sostenere l'acquisto degli apparati di utente e ad agevolare le ristrutturazioni edilizie necessarie alla realizzazione di impianti centralizzati d'antenna ed all'accesso anche dei singoli alla banda larga.

Il Governo si impegna a stimolare la diffusione della banda larga attivando interventi infrastrutturali e di promozione della domanda pubblica e privata. A tale

fine il Governo, per quanto di sua competenza, rimuoverà i vincoli amministrativi che attualmente ne frenano lo sviluppo. L'obiettivo strategico sarà quello di portare la banda larga alla quasi totalità delle sedi della Pubblica Amministrazione aumentandone la copertura dall'attuale 20 per cento a circa il 90 per cento, in coerenza con gli obiettivi previsti nel piano e-Europe 2005. Saranno utilizzati strumenti finanziari per evitare la marginalizzazione delle periferie urbane e, più in generale, delle aree meno sviluppate. Saranno inoltre adottate iniziative che consentano l'utilizzo dei fondi strutturali europei che si rendessero disponibili e gli strumenti a disposizione della neo costituita "Infrastrutture S.p.A."

Si è già visto lo schema di decreto legislativo che in attuazione della delega legislativa conferita al Governo dalla legge obiettivo, intende disciplinare la realizzazione di infrastrutture di telecomunicazioni, anche mediante la condivisione degli impianti esistenti e futuri per il passaggio dei cavi di telecomunicazioni, i cosiddetti cavidotti. Disposizioni in materia sono anche dettate dall'articolo 39 del disegno di legge in materia di infrastrutture e trasporti, collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2002, di cui all'A.C. 2032-B e lo stesso disegno di legge, all'articolo 3, contiene disposizioni in materia di servitù per la realizzazione di infrastrutture di trasporto, telecomunicazioni, acqua ed energia. Lo schema di decreto legislativo (articolo 7) prevede che qualora l'installazione delle infrastrutture di telecomunicazioni comporta l'effettuazione di scavi all'interno di centri abitati, il responsabile del procedimento inserisce il progetto in apposito archivio telematico, al fine della condivisione del medesimo scavo con altri operatori e laubicazione dei cavi di telecomunicazioni conformi alle norme tecniche. Sono previsti termini stringenti per la presentazione e pubblicizzazione del progetto, affinché altri operatori interessati possano concordare un piano comune di scavi: se l'accordo non c'è l'ente pubblico competente segue il "criterio della priorità". Sono vietati l'effettuazione di nuovi scavi nel medesimo sito a distanza di tempo inferiore a dodici mesi dall'ultima autorizzazione.

L'articolo 39 del collegato infrastrutture contiene disposizioni relative ad interventi sugli immobili, elencando una serie di opere pubbliche (strade, autostrade, strade ferrate, aerodromi, acquedotti, porti, interporti ed ancora i beni immobili

appartenenti allo Stato, alle regioni a statuto ordinario, agli enti locali e agli altri enti pubblici, anche a struttura societaria) la cui esecuzione comporta lavori di trincea o comunque di scavo del sottosuolo. Ai lavori di costruzione e di manutenzione straordinaria di tali opere è obbligatorio prevedere la realizzazione di cavedi multiservizi o, comunque, cavidotti di adeguata dimensione, conformi alle norme tecniche UNI e CEI pertinenti, per il passaggio di cavi di telecomunicazioni e di altre infrastrutture digitali, nel rispetto della vigente normativa in materia di sicurezza e di tutela dell'ambiente e della salute pubblica. Disposizioni analoghe sono dettate per le opere di edilizia privata, cioè le nuove "costruzioni civili a sviluppo verticale" ove dovranno essere parimenti previsti cavedi multiservizi o, comunque, cavidotti di adeguate dimensioni per rendere agevoli i collegamenti delle singole unità immobiliari. I cavedi o i cavidotti sono attribuiti agli organismi di telecomunicazioni, titolari di licenze individuali ai sensi della normativa di settore vigente senza oneri, anche economici e finanziari, per il soggetto proprietario e sostenendo le spese di ordinaria e straordinaria manutenzione. I soggetti proprietari sono tenuti ad offrire l'accesso sino al limite della capacità di contenimento, con modalità eque e non discriminatorie, a tutti i soggetti titolari di licenze individuali. È quindi disciplinato il corrispettivo complessivamente richiesto ai titolari di licenze individuali per l'accesso ai cavedi o ai cavidotti, che deve essere commisurato alle spese aggiuntive sostenute dal soggetto proprietario per la realizzazione dei cavidotti, ma comunque tale da non determinare oneri aggiuntivi a carico dei soggetti proprietari. I cavedi multiservizi e i cavidotti rientrano tra gli interventi di urbanizzazione primaria.

