

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEL BILANCIO

Elementi di documentazione

Documento di programmazione economico-finanziaria 2002-2006

Documento di programmazione
economico-finanziaria

N. 1

Luglio 2001

I capitoli nn. 2, 3, 4 e 7, dedicati al quadro macroeconomico internazionale e interno nonché ai singoli interventi, sono stati curati dal Servizio Studi. Quelli nn. 1, 5, 6 e 8, dedicati alla finanza pubblica, sono stati elaborati dal Servizio del Bilancio.

INDICE

1.	La funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria nel sistema delle procedure di bilancio: note di sintesi ed aspetti istituzionali	pag.	1
2.1	Il breve periodo – Il contesto macroeconomico internazionale	pag.	10
2.2	Il medio periodo	pag.	15
3.1	L'Italia: il quadro tendenziale	pag.	17
3.2	L'andamento tendenziale dell'economia italiana	pag.	26
4.1	L'andamento programmatico dell'economia italiana al 2006	pag.	30
4.2	L'analisi di sensitività	pag.	32
5.	I flussi di finanza pubblica per il 2001	pag.	35
6.	Le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2002-2006.....	pag.	38
6.1	Quadro tendenziale	pag.	38
6.2	Quadro programmatico	pag.	42
6.3	Composizione delle previsioni di entrata e di spesa per il 2002.....	pag.	45
7.	La politica economica 2002-2006: il progetto per l'intera legislatura	pag.	48
	Sintesi del capitolo III del Documento di programmazione Economico finanziaria per gli anni 2002-2006	pag.	48
	Ambiente e sanità	pag.	55
	Pari opportunità	pag.	56
	Sicurezza, giustizia, difesa e rapporti internazionali	pag.	56
	Per uno stato al servizio del cittadino: il riordino della Pubblica Amministrazione	pag.	58
	Lavoro, previdenza e solidarietà sociale	pag.	58
	Riforme dei mercati dei beni e servizi: la politica industriale.....	pag.	60
	Riforma dei mercati dei beni e servizi: le privatizzazioni e le altre misure per il mercato finanziario.....	pag.	61
	Riforme dei mercati dei beni e servizi: l'agricoltura e il sistema agro-alimentare.....	pag.	63
	Il rilancio del Mezzogiorno	pag.	63
8.	La sessione di bilancio	pag.	65

1. 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 2002-2006, è opportuno ricordare brevemente alcune sintetiche notazioni sulla funzione che questo strumento è venuto assumendo nel sistema delle procedure di bilancio, richiamando peraltro le principali modifiche introdotte a tal riguardo dalla recente legge n. 208 del 1999 all'impianto della legge n. 468 del 1978, in materia di contabilità pubblica.

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

consolidatesi 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.

Il descritto *excursus* storico-evolutivo va integrato ricordando la rilevante novità della sessione per il 2000, in connessione al varo di una 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.

L'illustrazione del quadro della riforma va poi completata mettendo in luce il **raggruppamento della manovra con impatto finanziario immediato** (di segno sia restrittivo che espansivo) **nello strumento della legge finanziaria**, il che ha comportato la **soppressione di fatto della figura del provvedimento "collegato" di sessione**, restando così demandati ai provvedimenti collegati fuori sessione gli aggiustamenti di tipo ordinamentale e strutturale.

* * *

Rispetto a quest'ultima impostazione il documento in esame presenta elementi di novità. Infatti, sinteticamente, il Governo propone un'autolimitazione del contenuto della legge finanziaria al valore dei saldi, all'eventuale regolazione delle aliquote fiscali e alle tabelle, demandando una eventuale parte della manovra con effetti sui saldi medesimi a vari provvedimenti collegati.

Quanto alla estensione temporale del DPEF, riferito ora all'intera legislatura (2002-2006), si ricorda che 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 ¹.

Il presente DPEF risulta costruito sulla base del criterio che fa riferimento alla legislazione vigente, secondo quanto chiarito in precedenza. Esso 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 sono, tra l'altro, **i redditi da lavoro dipendente, la spesa pensionistica, quelle per prestazioni sociali e le altre spese correnti**. In particolare, sono state fornite indicazioni per la **spesa sanitaria**. Viene poi fornita la quota relativa alle spese **in conto capitale**.

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.

¹ Per la sua rilevanza va ricordato un altro ordine del giorno accettato 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

Circa poi l'onere del DPEF di indicare i provvedimenti collegati, esso viene assolto al par. 6.2 del Cap. V.

* * *

E' da ritenere 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" di questo Servizio dedicati alle sessioni di bilancio, 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

verificare la situazione tendenziale e la proposta programmatica, disponendo di un quadro certo degli impegni.

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.

2.1. Il breve periodo - Il contesto macroeconomico internazionale²

La crescita: riguardo alle prospettive di crescita dei paesi industrializzati per il 2001, il DPEF indica una revisione al ribasso (dal 4,1 per cento del 2000 al 2 per cento nell'anno in corso) a causa della decelerazione delle economie statunitense, giapponese ed europea pur nell'ambito della previsione di un recupero generalizzato a partire dalla seconda metà dell'anno in corso.

*In particolare, gli analisti hanno segnalato il dato relativo al **tasso di disoccupazione degli Usa** pari al 4,5 per cento in aprile (fonte: Ministero del lavoro USA); il dato, rispetto al 4,4 per cento atteso, è il peggiore dell'ultimo decennio.*

Il trend occupazionale è risultato negativo soprattutto per l'industria manifatturiera, che in aprile ha registrato la perdita di 109mila posti di lavoro, con un record di nove mesi di calo consecutivo. E' risultata sensibile anche la contrazione del settore delle costruzioni, con 69mila occupati in meno, 59mila nel segmento dei servizi alle imprese e ben 121mila in meno in ristoranti e intrattenimento. Queste cifre risultano solo parzialmente compensate dai 38mila lavoratori in più alle dipendenze del governo e dalle 22 mila nella distribuzione.

*Per quanto riguarda **il Giappone**, l'elevato numero di fallimenti societari ha contribuito a deprimere le quotazioni azionarie in un contesto di consumi interni già debole a causa del deterioramento della situazione occupazionale, addebitabile sia alle ristrutturazioni aziendali che alla bassa dinamica salariale.*

Tale deterioramento del quadro congiunturale ha acuito le difficoltà del sistema bancario; secondo le valutazioni della Banca del Giappone, il volume complessivo delle partite in sofferenza e di quelle incagliate ammontava, alla fine di settembre 2000, a oltre 65.000 miliardi di yen, pari a circa il 13 per cento del prodotto.

Riguardo al 2002, il DPEF prevede un miglioramento degli scenari grazie alla ripresa degli USA e del Giappone e di una più moderata ripresa dell'area dell'euro.

² Per il seguito, le indicazioni in corsivo si riferiscono ad analisi e fonti non indicate nel DPEF

Si riportano, di seguito, le previsioni di crescita relative ai 7 maggiori paesi industrializzati fornite dai maggiori istituti internazionali

	Pil 2001 (var %)		
	Ocse	Fmi	Ue
Italia	2,3	2,0	2,5
Stati Uniti	1,7	1,5	1,6
Giappone	1,0	0,6	1,0
Germania	2,2	1,9	2,2
Francia	2,6	2,6	2,9
Gran Bretagna	2,5	2,6	2,7
Canada	2,3	2,3	-
Zona euro	2,6	2,4	2,8

Nello scenario internazionale assunto dall'ISAE nel IX rapporto trimestrale del 18 luglio 2001, a base della previsione macroeconomica si accredita una ipotesi di un lento miglioramento degli Stati Uniti. Nella seconda metà del 2001, l'aumento del PIL americano si collocherebbe nella media di quest'anno all'1,7 per cento, nel 2002, al 2,7 per cento in media d'anno e sopra il 3 per cento nell'ultimo trimestre.

Nell'area dell'euro, grazie all'atteso recupero della domanda interna nella seconda metà dell'anno, la crescita del 2001 dovrebbe attestarsi al 2,2 per cento (2,1 per cento per l'euro-11). Nel 2002, il PIL dell'area euro, avvantaggiandosi degli attesi guadagni di ragioni di scambio e delle misure di sostegno dei redditi adottate dai Governi dei principali paesi, dovrebbe aumentare del 2,7 per cento, come quello degli Stati Uniti.

Complessivamente, a riflesso di questi andamenti, l'area industrializzata crescerebbe quest'anno dell'1,7 per cento, per portarsi nel 2002 a un tasso di sviluppo del 2,4 per cento. Corrispondentemente, il ritmo d'incremento del PIL mondiale si attesterebbe al 3 per cento nel 2001 e al 3,7 per cento nel 2002.

Occorre segnalare che in data 18 luglio il presidente della Federal Reserve, Alan Greenspan, durante la tradizionale audizione semestrale alla Camera sullo stato

dell'economia ha rivisto le stime sul Pil Usa, che nel 2001 dovrebbe crescere tra l'1,25 e il 2 per cento mutando le previsioni di febbraio che erano del 2-2,5 per cento.

Secondo il Governatore l'anno prossimo la situazione dovrebbe migliorare.

Tale annuncio appare accreditare le previsioni di ulteriori tagli ai tassi d'interesse.

Il commercio mondiale: Nel DPEF, il volume degli scambi internazionali è atteso rallentare dal tasso "record" del 13 per cento registrato nel 2000 al 6,8 per cento nell'anno in corso e manifestare successivamente una accelerazione raggiungendo, nella media del 2002, il 7,8 per cento.

Nel 2000, in base ai dati contenuti nella ultima relazione annuale della Banca d'Italia, il commercio mondiale di beni e servizi a prezzi costanti ha segnato una forte accelerazione nel 2000, crescendo al ritmo del 12,4 per cento, dal 5,3 del 1999 mentre nel comparto dei soli beni l'incremento ha raggiunto il 13,4 per cento.

La dinamica del commercio si è tuttavia ridimensionata nella seconda parte del 2000, in particolare nell'ultimo trimestre, risentendo della minore domanda degli Stati Uniti, in particolare di beni di investimento.

Nell'area dell'euro, anche in seguito al deprezzamento del cambio, le esportazioni sono cresciute del 12,9 per cento; pure negli Stati Uniti, nonostante l'apprezzamento del dollaro, la loro dinamica è stata sostenuta (11,6 per cento), rimanendo tuttavia inferiore a quella delle importazioni (14,1 per cento).

Il Fondo monetario mondiale prevede per l'anno in corso un tasso di crescita degli scambi di beni in netta diminuzione, al 6,7 per cento.

Nel corso del 2000, la nostra bilancia commerciale, in particolare, è risultata attiva di 2.701 miliardi: nella media dei dodici mesi dell'anno le esportazioni hanno fatto segnare un incremento pari al 26 per cento rispetto al 1999) sui mercati extra Ue e molto sostenuto anche nel totale (+16,4 per cento), mentre gli ordini dall'estero affluiti alle imprese sono in crescita da diversi mesi.

La crescita delle importazioni, aumentate nei valori correnti a ritmi superiori (oltre il 40 per cento extra Ue e +24 per cento nei dodici mesi), è invece dovuta in gran parte al rincaro del petrolio e alla svalutazione dell'euro.

Il commercio mondiale in forte accelerazione ha assicurato, per il 2000, un notevole sviluppo dei mercati di sbocco delle esportazioni italiane. Il deprezzamento del cambio della lira/euro rispetto al dollaro ha arrestato, poi, la tendenza alla perdita di quote di mercato delle nostre merci nei paesi extraeuropei, mentre sembra proseguire l'erosione delle quote all'interno della zona euro.

L'export di beni e servizi, in particolare, è risultato in crescita di oltre il 10 per cento in termini reali, beneficiando del maggior contributo delle entrate prodotte dal settore turistico, grazie anche all'effetto Giubileo (esportazioni di servizi).

Il deprezzamento dell'euro rispetto a dollaro e yen, con il conseguente miglioramento di competitività italiana, e il rafforzamento della ripresa ciclica in Europa hanno favorito l'export di merci italiane in tutti i principali mercati di sbocco.

Le caratteristiche di fondo che hanno determinato la perdita di competitività dell'Italia negli ultimi anni, tuttavia, permangono e spiegano la recente tendenza negativa della nostra bilancia commerciale: da un avanzo di quasi 70mila miliardi nel 1996 (pari al 4 per cento del Pil) si passa al sostanziale pareggio del 2000, a causa del forte aumento della componente energetica, che sale a circa 56mila miliardi, e degli effetti del deprezzamento dell'euro sui flussi in valore delle importazioni.

Il miglioramento dell'interscambio in quantità è, quindi, annullato dal sensibile peggioramento delle ragioni di scambio.

Riguardo ai **prezzi internazionali** dei manufatti e delle materie prime non energetiche, nel DPEF si ipotizza che essi rifletteranno il rallentamento della domanda mondiale, subendo una flessione nel 2001 e registrando un moderato recupero nell'anno seguente.

In termini reali, le quotazioni delle materie prime non energetiche rimangono basse e prossime al minimo storico toccato nella prima metà del 1999 mentre l'indice dei prezzi in dollari delle materie prime non energetiche è salito nel 2000 dell'1,6 per cento.

Il disavanzo del conto corrente della bilancia dei pagamenti dell'insieme dei paesi avanzati è aumentato a 269 miliardi di dollari nel 2000 dai 167 miliardi nel 1999.

È cresciuto anche il disavanzo dell'area dell'euro, a 32 miliardi anche se rimane molto contenuto in percentuale del prodotto.

Tale peggioramento è dovuto, in massima parte, alla riduzione dell'avanzo commerciale, da 88 a 49 miliardi, ascrivibile all'aumento del valore delle importazioni di petrolio.

Riguardo al **prezzo del petrolio**, nel DPEF si ipotizza un progressivo rientro delle quotazioni da porre in relazione alla ricostituzione delle scorte, oltre che alla persistenza di una fase di crescita moderata della domanda industriale.

Conseguentemente, il prezzo è previsto calare da 28 dollari a barile nel 2000 a 26,8 nel 2001 e 25,5 nel 2002.

Nella media del 2000, il prezzo del petrolio è aumentato del 57 per cento; da gennaio a settembre è salito da 25 a 34 dollari al barile toccando il valore massimo dell'ultimo decennio soprattutto a causa della domanda molto sostenuta.

Nell'ultimo trimestre i prezzi hanno subito una decisa flessione a causa della decelerazione della domanda, dell'aumento della produzione deciso in settembre dai paesi dell'OPEC e all'utilizzo da parte degli Stati Uniti delle scorte strategiche

Ad inizio d'anno l'OPEC, in attuazione degli indirizzi tesi a contenere le oscillazioni dei prezzi entro la fascia obiettivo di 22-28 dollari al barile, ha deciso di ridurre l'offerta per 2,5 milioni di barili al giorno, determinando una risalita delle quotazioni fino a 28 dollari.

2.2. Il medio periodo

Su tale arco temporale, il DPEF prevede che il tasso di sviluppo degli USA dovrebbe assestarsi, a partire dal 2003, poco al di sopra del 3 per cento, mantenendo lievemente positivo il differenziale rispetto all'area dell'euro la cui crescita toccherebbe il 3 per cento solo a fine periodo.

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

Si prevede, inoltre una riduzione dei prezzi del petrolio con una stabilizzazione attorno ai 25 dollari al barile ed una dinamica moderata di quelli delle altre materie prime e dei manufatti.

I "fattori di rischio": il DPEF evidenzia la possibilità che l'andamento di alcune variabili macroeconomiche possa influenzare il quadro macroeconomico delineato in una direzione meno favorevole del previsto.

In particolare, vengono evidenziati tre possibili rischi relativi all'economia statunitense:

- l'andamento dei consumi negli USA potrebbe risentire del deterioramento del mercato del lavoro;
- un ulteriore calo delle quotazioni azionarie, causato da una minore crescita della produttività, potrebbe generare un ulteriore calo della spesa per consumi e per investimenti;
- il possibile indebolimento della valuta USA potrebbe riaccendere le pressioni inflazionistiche negli Stati Uniti, riducendo i margini di manovra della politica monetaria.

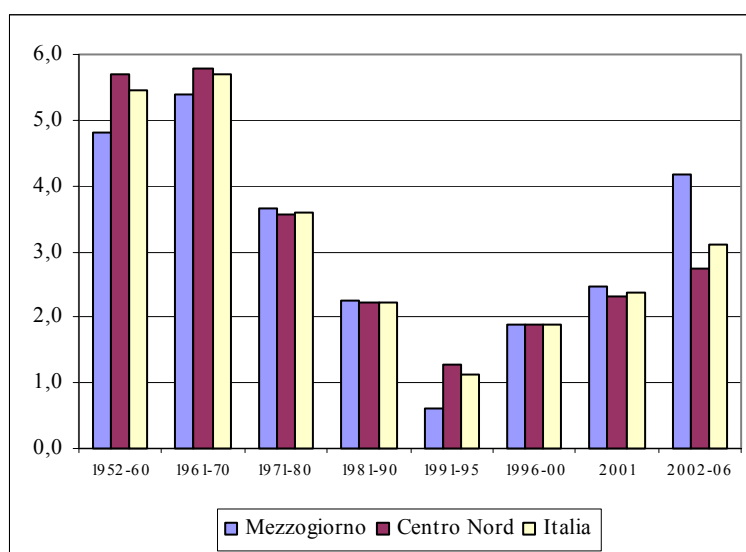
TAV. LE VARIABILI ECONOMICHE INTERNAZIONALI (VARIAZIONI PERCENTUALI)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIL							
Paesi industrializzati	4,1	1,8	2,8	3,0	3,1	3,1	3,1
USA	5,0	1,6	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2
Giappone	1,7	0,3	1,2	2,0	2,3	2,5	2,5
Area euro	3,4	2,2	2,6	2,8	2,9	3,0	3,0
Commercio mondiale	13,1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

3. 1. L'Italia: il quadro tendenziale

Il secondo paragrafo del capitolo II descrive l'evoluzione dell'economia italiana per l'anno in corso.

In particolare, viene riferito il dato relativo alla *crescita* annua nel primo trimestre del 2001 pari al 2,4 per cento in termini annui.

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



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

L'aggiornamento del programma di stabilità dell'Italia stimava, a dicembre 2000, per l'anno in corso una crescita del 2,9%, un aumento del deflatore della spesa delle famiglie del 2,3% ed una riduzione del tasso di disoccupazione al 9,9 per cento.

Tabella 1: L'economia italiana nel 2001
(variazioni %)

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

(*) contributo relativo alla crescita del PIL

L'analisi congiunturale relativa al primo trimestre dell'anno in corso contenuta nel DPEF (sintetizzata nella tabella di seguito) evidenzia come nei primi tre mesi del 2001 le esportazioni siano aumentate, in volume, più delle importazioni, mentre la domanda interna ha ridotto sensibilmente il suo apporto.

Il documento prevede che il sostegno alla crescita nel secondo trimestre dovrebbe provenire dalla domanda interna individuando i segnali di un possibile recupero della spesa delle famiglie nei risultati delle inchieste sulla fiducia delle famiglie.

Sulla base di tali valutazioni, *il tasso di crescita annuo del PIL nel 2001 viene valutato pari al 2,3 per cento, in calo rispetto al 2,9 del 2000.*

In merito alla formazione di tale risultato viene valutato nullo il contributo delle esportazioni nette, mentre quello della domanda interna

si attesterebbe al 2,2 per cento, quello delle scorte al +0,1 per cento e quello delle esportazioni al 5,9 per cento.

Nella prospettiva di breve termine dell'economia italiana e internazionale presentata nel IX rapporto trimestrale dell'ISAE, l'economia italiana registrerà quest'anno un tasso di crescita del 2,3%, leggermente superiore alla media dei paesi della zona euro (2,2%), per la prima volta dopo sei anni, mentre la crescita nel 2002 viene prevista al 2,7%.

Nella stima ISAE, le esportazioni di beni e servizi aumentano del 6,1% quest'anno, sostanzialmente in linea con l'allargamento del mercato mondiale. Nel 2002, le vendite all'estero dell'Italia registrerebbero un'accelerazione (+6,4%), mantenendosi però al di sotto della dinamica della domanda mondiale. Dal lato delle importazioni, la dinamica degli acquisti dall'estero dovrebbe rimanere nella media del 2001 (+5,8%) marginalmente inferiore a quella delle esportazioni. Nel 2002, le importazioni potrebbero accelerare in misura significativa (+8,8%).

Sulla base delle informazioni congiunturali e degli indicatori anticipatori, nel DPEF si configura una ipotesi di ulteriore riduzione dell'attività produttiva nel secondo trimestre.

In merito, si rammenta che in data 17 luglio, è stato reso noto il dato relativo alla produzione industriale.

In base ai dati ufficiali dell'Istat sulla produzione industriale e le anticipazioni delle indagini congiunturali mensili dell'ISAE e di altri istituti di ricerca, così come si evince anche dagli indicatori basati sui consumi elettrici, l'aumento dell'attività produttiva nel primo semestre dell'anno è stata pari a circa l'1,3% nei confronti dello stesso periodo del 2000. Depurata della componente stagionale, la variazione nella prima metà del 2001 è leggermente negativa (-0,5%) rispetto ai livelli medi del quarto trimestre dello scorso anno, quando la svolta ciclica ha toccato il suo punto di massimo.

La ripresa produttiva appare, quindi, in fase di rallentamento nella prima metà del 2001.

Nell'ambito dei grandi settori industriali, le variazioni positive più accentuate riguardano la meccanica, il legno e mobile, il tessile-abbigliamento, la carta, stampa ed editoria, l'alimentare e la lavorazione di minerali non metalliferi, per quanto concerne sia la produzione come le vendite e i nuovi ordini. Stazionari nella parte iniziale dell'anno sono, inoltre, la gomma e materie plastiche e le pelli, cuoio e calzature. Elettrotecnica ed elettronica sono anch'esse in recupero, ma un po' sotto la media dei settori, mentre un andamento negativo caratterizza la chimica e i mezzi di trasporto, industrie molto sensibili al ciclo congiunturale.

La produzione industriale è stata caratterizzata, nel consuntivo del 2000, da una crescita del 3,2% nella media dell'anno, con un ritmo di sviluppo sostenuto (+4,6%) nel primo semestre, seguito da un rallentamento a partire dall'estate. Nel quarto trimestre è proseguita la fase di decelerazione, ma occorre considerare che i livelli produttivi raggiunti sono piuttosto elevati, superando di un buon 3% i valori massimi della precedente fase ciclica.

Riguardo agli investimenti, nel DPEF, la dinamica di quelli relativi a macchinari e attrezzature si attesterebbe al 3,3 per cento (dal 7,8 del 2000) mentre quelli in costruzioni sono previsti decelerare, ma in misura più contenuta, perdurando alcuni effetti espansivi legati alla proroga degli incentivi alla ristrutturazione e tenuto conto delle spese destinate al recupero del ritardo infrastrutturale, in particolare in alcune aree del paese.

Per la seconda metà dell'anno, il documento, in base alle informazioni congiunturali, prefigura una ulteriore decelerazione dell'attività produttiva.

Nelle previsioni ISAE, gli investimenti in macchinari e attrezzature dovrebbero crescere quest'anno del 3,6% e del 9,1% nel 2002, quelli in costruzione del 2,9% e 4,4% rispettivamente nei due anni.

L'impatto della legge Tremonti sulla prima componente di investimenti è stimato in 0,6 punti percentuali nel 2001 e in 2,2 punti nel 2002. Per gli investimenti in costruzioni, l'effetto dei provvedimenti del d.d.l. A.S. n.374 (c.d. "legge obiettivo") si farebbe sentire nel 2002 nella misura di 1,5 punti percentuali di maggiore crescita.

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

Nella previsione dell'ISAE, la spesa per consumi aumenta nel 2001 del 2,1% con una decelerazione di otto decimi di punto rispetto al risultato del 2000; la ripresa dei consumi si evidenzia soprattutto nel 2002, con un tasso di crescita che si porta, in media d'anno, al 2,6 per cento.

Riguardo all'occupazione, nel DPEF, si stima un aumento delle unità di lavoro mediamente nel 2001 dell'1,3 per cento con una riduzione del tasso di disoccupazione in media d'anno dal 10,6 per cento del 2000 al 9,8 per cento.

Nelle stime dell'ISAE gli andamenti nel mercato del lavoro si prospettano ancora sostanzialmente favorevoli. Nella media del biennio, l'elasticità dell'occupazione al PIL sarebbe pari a 0,6, rimanendo in linea con il valore registrato in media nel triennio precedente mentre l'aumento di occupati è a pari a circa 600.000 unità nell'arco del biennio 2001-2002.

Il tasso di disoccupazione continuerebbe il processo di graduale discesa, portandosi al 9,9% nella media di quest'anno e al 9,2% nel 2002.

La dinamica salariale: *il DPEF stima incrementi salariali dell'ordine del 3,5 per cento - che scontano gli effetti dei rinnovi contrattuali nel settore pubblico e privato; in particolare, nell'industria in senso stretto il CLUP tornerebbe a mostrare un andamento positivo dello 0,4% contro lo 0% nel 2000.*

L'inflazione: *l'inerzia dell'inflazione al consumo viene attribuita alla trasmissione più lenta del previsto degli effetti dei rincari petroliferi e al subentrare di ulteriori fattori di pressione derivanti dal settore dei beni alimentari. Tuttavia, la prevista, forte attenuazione degli impulsi inflazionistici esterni e la sostanziale moderazione delle componenti interne dovrebbero agevolare il processo di rientro nella seconda parte dell'anno, consentendo di limitare l'aumento medio annuo dei prezzi al consumo nel 2001 al 2,8 per cento.*

L'indagine Banca d'Italia-Sole 24 Ore *condotta nello scorso mese di giugno, segnala un dato inflazionistico in ulteriore lieve rialzo nel corso dei prossimi dodici mesi.*

Il dato è pari al pari 3% annuo (a fronte del 2,8% della precedente rilevazione) in Italia e al 2,9% nell'area euro (contro il 2,6%); oltre i dodici mesi l'inflazione attesa si riduce di un decimo di punto, sia in Italia (2,9%) che nell'area euro (2,8%).

Le aspettative di aumento dei prezzi al consumo sono in moderata ripresa rispetto a quelle della scorsa rilevazione di marzo e risultano, nello stesso tempo, superiori agli analoghi dati di consenso (2,7-2,8% nella media del 2001 e 1,9-2,1% nel 2002).

Secondo l'indagine, i risultati si possono spiegare con i timori di probabili pressioni provenienti dal costo del lavoro, a causa di importanti rinnovi contrattuali in atto, ma anche per le spinte degli aumenti dei prezzi delle materie prime energetiche e industriali, principale determinante del processo inflazionistico in Italia e in Europa.

I prezzi dei beni e servizi prodotti dalle imprese interpellate sono indicati in aumento a un ritmo sensibilmente inferiore (1,9%) a quello previsto al consumo (3%) per lo stesso periodo, confermando i risultati del sondaggio di marzo.

Nella previsione dell'ISAE, *il prezzo del petrolio (qualità Brent) si collocherebbe a 26,6 e a 26,3 dollari a barile, rispettivamente nel 2001 e 2002. La sostanziale moderazione salariale e l'attenuazione delle spinte esogene sui prezzi, provenienti dalle materie prime e dal cambio, dovrebbero favorire il graduale rientro delle tensioni nei prezzi nel corso della seconda metà del 2001. Il tasso d'incremento dei prezzi al consumo si porterebbe dall'attuale 3% al 2,5% a fine 2001. In assenza di nuovi shock, il tasso*

d'inflazione continuerebbe a scendere nel 2002, collocandosi sotto il 2% nel secondo semestre. Tale andamento comporterebbe un aumento dei prezzi del 2,8% nella media di quest'anno e dell'1,9% nel 2002. Il differenziale d'inflazione con l'area euro risulterebbe sostanzialmente annullato nei due anni.

Su scala europea, l'Eurostat, ha comunicato il 19 luglio il dato dell'inflazione tendenziale caduta dal 3.4% di maggio al 3.0% di Giugno.

Il dato annuale passa dal 3.1% di maggio al 2.8% di giugno.

Il Mezzogiorno: per l'anno in corso, nel DPEF, si stima una crescita del PIL dell'area dell'ordine del 2,4 per cento, lievemente al di sopra di quella del Centro Nord (2,2 per cento). Il rallentamento della crescita economica si concentrerebbe in misura prevalente nelle aree del Centro Nord più aperte verso l'estero.

All'incertezza relativa alla fiducia e alle attese degli imprenditori, si accompagna una rinnovata e forte crescita delle esportazioni (con un incremento nel primo trimestre dell'anno delle vendite di beni all'estero pari al 25,4 per cento, contro il 14,7 del Centro Nord).

Il Rapporto ISAE citato, presenta, per la prima volta, un'articolazione territoriale della previsione macroeconomica nazionale.

Rispetto al target di un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione Europea soprattutto attraverso l'aumento dell'occupazione regolare, la previsione ISAE 2001-02 fornisce uno scenario di previsione che vede la discesa del tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno in misura più rapida che al Centro-Nord; in particolare esso si porterebbe dal 21% del 2000 al 19,2% del 2002. L'occupazione dovrebbe, inoltre, aumentare nel meridione più che nel Centro-Nord (+1,9% nel 2001 e +1,2% nel 2002, contro tassi d'incremento nel Centro-Nord dell'1,3 e 1,2% rispettivamente nei due anni).

Segnali contrastanti con gli obiettivi del QCS vengono, invece, dalle previsioni di crescita. Il recupero dello sviluppo del Sud rispetto al Centro-Nord, che aveva caratterizzato

gli ultimi anni, si interrompe nella previsione dell'ISAE: l'aumento del PIL nel Mezzogiorno dovrebbe attestarsi al 2,2% nel 2001 e al 2,5% nel 2002, contro incrementi del 2,3 e del 2,8%, rispettivamente nei due anni, nel Centro-Nord. In termini di PIL pro capite, il divario del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord rimarrebbe sui livelli dell'ultimo anno.

Sulla base delle previsioni in esso contenute, il DPEF opera una revisione delle stime contenute nel DPEF dello scorso anno (tabella 2).

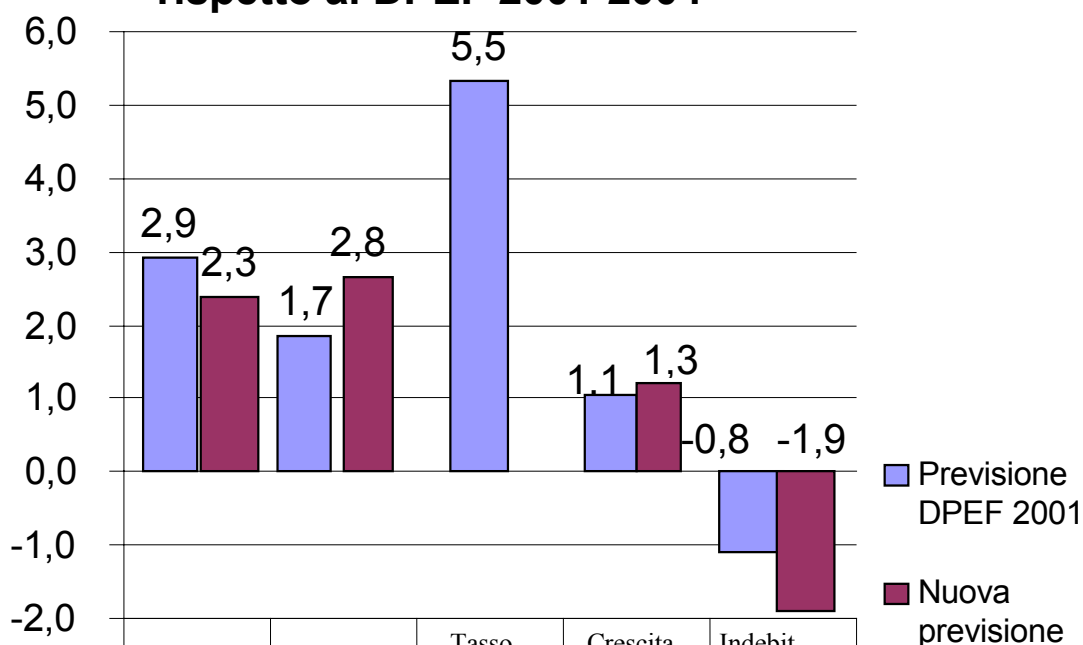
In particolare, rispetto al quadro macroeconomico programmatico del DPEF 2001-2004, si rivedono al ribasso le stime di crescita ed al rialzo quelle dell'inflazione (vd. grafico).

Tabella 2. DPEF 2001-2004. Quadro macroeconomico programmatico

	2001	2002	2003	2004
Crescita PIL reale	2,9	3,1	3,1	3,1
Tasso di inflazione	1,7	1,2	1,2	1,2
Crescita occupazione	1,1	1,1	1,1	1,1
Tasso di disoccupazione	9,9	9,2	8,5	7,8
Tasso di occupazione (**)	54,3	55,2	56,1	56,9

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

Scostamenti delle previsioni per il 2001 rispetto al DPEF 2001-2004



Previsione DPEF 2001	2,9	1,7	5,5	1,1	-0,8*
Nuova previsione	2,3	2,8	n.p.	1,3	-1,9

Scostamenti	-0,6	1,1	-	0,2	1,1
--------------------	-------------	------------	----------	------------	------------

* come da nota di aggiornamento

Le ragioni dello scostamento vengono ricondotte, in maniera prevalente al mutamento del quadro internazionale (la crescita del PIL dei paesi industrializzati, infatti, è stata ridotta del 3 all'1,8 per cento e il prezzo del petrolio elevato da 23 a 26,8, dollari al barile).

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

3.2. L'andamento tendenziale dell'economia italiana 2002-2006

L'andamento tendenziale dell'economia italiana fino al 2006 viene presentato nel terzo paragrafo del II capitolo.

Il documento avverte che la elaborazione di previsioni tendenziali, che accompagnano quelle programmatiche, avviene ai sensi della legge 468 del 1978, così come modificata dalla legge 208 del 1999, tenuto conto delle indicazioni contenute nella Risoluzione Parlamentare n. 7-00935 del 15 giugno 2000, relativa alla *“Funzione del Documento di programmazione economico-finanziaria dopo l'ingresso dell'Italia nella UEM e a un anno dall'entrata in vigore della legge 208 del 1999”*.³

³ Tale Risoluzione in Commissione impegnava il Governo a dare piena attuazione alla legge n. 208 del 1999, in particolare, per quanto riguarda la struttura del DPEF, a proseguire nella linea adottata con il DPEF 2000-2003, riunendo e raccordando tutti gli elementi fondamentali in una sintesi iniziale; a presentare un'esposizione ispirata a linee di essenzialità basate su dati che consentano alle Camere le opportune valutazioni, rinviando ad eventuali allegati lo svolgimento delle questioni che richiedono maggiore analiticità.

Per quanto attiene al quadro macroeconomico e di finanza pubblica, si impegnava il Governo a correlare tra loro, per quanto concerne informazioni e struttura espositiva, il documento di programmazione economico-finanziaria e il modello delle comunicazioni relative al Programma di stabilità, dando conto dell'andamento tendenziale e

Per il Mezzogiorno, il DPEF avverte che le previsioni 2002-03 del DPEF scontano, da un punto di vista quantitativo, un non pieno contributo delle risorse ordinarie e un non pieno utilizzo dei fondi comunitari; da un punto di vista qualitativo, invece, le previsioni non considerano quei provvedimenti che dovrebbero assicurare l'efficacia degli investimenti del QCS 2000-2006.

Sulla base delle ipotesi di sviluppo precedentemente delineate, nel DPEF viene costruito il quadro macroeconomico tendenziale dell'economia italiana dal 2002 al 2006:

programmatico dei principali aggregati di finanza pubblica esposti nel Programma medesimo e aggiornandone, ove necessario, le previsioni.

Per quanto riguarda la definizione degli indirizzi di politica economica e sociale, invece, lo si impegnava a precisare gli obiettivi strategici proposti, delineando, in relazione ad essi, gli strumenti che si intendono adottare (disegno di legge finanziaria, disegni di legge collegati, altri interventi di carattere normativo o azioni amministrative).

Per quanto riguarda le politiche di sostegno allo sviluppo del Mezzogiorno, si impegnava il Governo:

- *a indicare gli ambiti di intervento, i tempi di attuazione e, ove possibile, l'ammontare delle relative risorse, con specificazione di quelle provenienti dai fondi strutturali comunitari;*
- *a presentare, in allegato al disegno di legge finanziaria, un apposito prospetto che specifichi l'entità della spesa per investimenti riconducibile agli stanziamenti del bilancio dello Stato a legislazione vigente - in termini di competenza e di cassa - e di quella determinata dalle previsioni del disegno di legge finanziaria, nell'articolato e nelle tabelle, distinguendo, ove possibile, la quota destinata al Mezzogiorno.*

Quadro macroeconomico tendenziale dell'economia italiana 2002-06				
(Variazioni %)				
	2003	2004	2005	2006
PIL	2,2	2,1	2,1	2,1
Importazioni di beni e servizi	6,9	7,2	7,3	7,3
Spesa delle famiglie residenti	2,3	2,3	2,3	2,3
Investimenti fissi lordi	2,7	2,6	2,6	2,6
- macchinari, attrezzature e vari	3,4	3,2	3,2	3,2
- costruzioni	1,7	1,6	1,6	1,6
Esportazioni di beni e servizi	6,8	6,9	7,0	7,0
Saldo corrente bilancia dei pagamenti (in % al PIL)	0,3	0,4	0,6	0,7
Saldo merci (fob/fob - in % al PIL)	1,4	1,4	1,3	1,2
Prezzi al consumo	1,6	1,6	1,6	1,6
Costo del lavoro per unità di prodotto	1,0	1,1	1,2	1,2
Tasso di disoccupazione (in % della forza lavoro)	9,2	9,1	8,9	8,7
Tasso di occupazione (tasso specifico età 15-64 anni)	55,8	56,5	57,2	58,0

Per il quinquennio 2002-06, il DPEF prospetta una crescita del PIL di poco superiore al 2 per cento sostenuta unicamente dalla domanda interna; il contributo delle esportazioni nette sarebbe nullo, la spesa delle famiglie tenderebbe ad aumentare a tassi dell'ordine del 2,3 per cento mentre la crescita dell'occupazione consentirebbe al tasso di disoccupazione di scendere lentamente, collocandosi nel 2006 al 9 per cento.

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

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

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

4.1. L'andamento programmatico dell'economia italiana al 2006

Nel capitolo IV del documento, viene esposto il quadro programmatico per l'economia italiana che include l'impatto del programma di politica economica descritto nel terzo capitolo ed è stato definito con l'uso del modello econometrico ITEM (Italian Treasury Econometric Model)⁴ del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Riguardo al 2001, il DPEF stima un impatto positivo sul PIL 2001 già dall'anno in corso e pari ad un decimo di punto, (dal 2,3 per cento al 2,4 per cento) proveniente dalle politiche del Governo.

In proposito, l'ISTAT ha segnalato che come dai primi dati disponibili per il secondo trimestre emergano segnali di indebolimento della crescita.⁵

Infatti, l'indice generale destagionalizzato della produzione industriale ha fatto segnare ad aprile una contrazione del 2 per cento ed un lieve incremento a maggio pari allo 0,3 per cento.

In merito alla crescita prevista dal DPEF dei consumi delle famiglie (+2,3 per cento) l'ISTAT ha segnalato la circostanza che, atteso il tasso tendenziale registrato nel primo trimestre pari all' 1,7 per cento, tale obiettivo verrebbe raggiunto solo se nei restanti tre trimestri i consumi delle famiglie crescessero ad un tasso medio del 2,5 per cento.

Per quanto riguarda i macchinari e le attrezzature, per raggiungere gli obiettivi previsti dal DPEF, l'istituto di statistica segnala che sarebbe necessario un tasso di sviluppo medio del 3,6 per cento nei restanti tre trimestri dell'anno, un obiettivo giudicato non facilmente raggiungibile tenuto conto della

⁴ Descritto ne: R.Nucci, F.Padrini, F.Ricchi, *The italian treasury econometric model (item): an overview*, Roma, Ministero del tesoro, marzo 2000

⁵ Tali osservazioni sono contenute nel documento consegnato nel corso dell'audizione del 23 luglio u.s. presso le V Commissioni permanenti di Camera e Senato del presidente dell'Istat Luigi Biggeri

debolezza della congiuntura internazionale e delle aspettative degli imprenditori.

A favore di tale previsione militano invece fattori positivi quali l'elevato utilizzo degli impianti, la possibilità di fruire di nuove agevolazioni fiscali e la necessità di effettuare nell'ultima parte dell'anno una sostituzione dei macchinari e dispositivi funzionanti in lire.

Di converso l'ISTAT giudica complessivamente piuttosto pessimistica la previsione governativa di un apporto negativo della domanda estera netta alla crescita del PIL.

Riguardo al periodo 2002-2006, l'impatto delle politiche descritte nel capitolo III del DPEF dovrebbe consentire di conseguire, secondo le stime governative, un tasso di crescita del PIL costantemente superiore al 3 per cento nel quinquennio 2002-06 ed una crescita degli investimenti a tassi medi annui doppi rispetto a quelli previsti in assenza di politiche.

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 nel DPEF pari al 3 per cento, circa 0,7 punti oltre quello previsto a legislazione vigente.

Il tasso di disoccupazione nel quadro programmatico è previsto scendere nel 2006 al 7 per cento (8,7 nel quadro tendenziale) e il tasso di occupazione salire al 59,6 per cento avvicinandosi sostanzialmente all'obiettivo posto in sede europea del 60 per cento.

Si prospetta, poi, una discesa progressiva dell'inflazione grazie agli effetti derivanti dall'attuazione delle riforme dei mercati nell'ipotesi di uno sviluppo salariale in linea con il miglioramento della produttività e incorporando nella stima il minor peso degli oneri sociali.

L'inflazione programmata per l'anno 2002 è fissata al 1.7%.

Ne consegue il seguente quadro macroeconomico programmatico:

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

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

A livello territoriale, viene stimato che gli interventi programmatici per l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici possano consentire già nel 2002 al tasso di sviluppo del Mezzogiorno di aumentare progressivamente raggiungendo, negli anni successivi il 4 per cento.

Vengono fissate due condizioni per il conseguimento dell'obiettivo programmatico:

- *la crescita graduale della quota media di spesa in conto capitale destinata al Mezzogiorno;*
- *l'accelerazione dei progetti avviati e la modernizzazione delle amministrazioni centrali e regionali responsabili per la spesa.*

4.2. Analisi di sensitività:

L'ultimo paragrafo del quarto capitolo effettua una valutazione dell'impatto delle variabili esogene internazionali (quali la ripresa dell'economia USA, una eventuale recessione in Giappone, una crisi finanziaria di alcuni paesi emergenti, il prezzo del petrolio) sull'andamento dell'economia italiana nell'ambito di due diversi scenari internazionali, uno sfavorevole ed uno favorevole.

Nell'ambito dei metodi quantitativi a supporto delle decisioni economiche (quali la programmazione lineare o il metodo del semplice), l'analisi di sensitività (sensitivity analysis) consiste nell'esaminare la variazione dei risultati finanziari ed economici in relazione a variazioni parametriche con lo scopo di verificare la validità e stabilità delle ipotesi e dei valori assunti e di identificare le aree di maggiore incertezza e prevedere le misure da prendere per minimizzare gli effetti negativi.

Si tratta quindi innanzitutto di definire ipotesi significative di variazione delle stime per i parametri, poi di quantificarne i risultati finanziari ed economici e in conseguenza di esporre gli effetti di queste variazioni.

L'analisi di sensitività fornisce, quindi, degli indici utili per valutare la robustezza del modello rispetto a "perturbazioni" nei dati o rispetto a fattori non considerati.

L'obiettivo dichiarato di tale analisi è di ricondurre le variabili di finanza pubblica al quadro programmatico nel caso in cui si verifichi un deterioramento del quadro internazionale, ma di utilizzare eventuali miglioramenti di tale quadro per accelerare sia il processo di risanamento della finanza pubblica sia la riduzione del carico fiscale su imprese e famiglie.

Principali Variabili internazionali (scenario sfavorevole)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Commercio mondiale	13,1	7,0	7,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Prezzi internazionali (in lire)							
Manufatti	8,7	0,5	0,5	1,2	1,4	1,5	1,5
Prezzo del petrolio (dollari a barile)	28,0	26,8	30,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Tassi di cambio (livelli)							
Lira-dollaro	2105	2150	2278	2420	2420	2420	2420
Dollaro-euro	0,92	0,90	0,85	0,80	0,80	0,80	0,80
Tassi di interesse							
Breve Termine (fonte OCSE) in %	4,4	4,5	4,7	5,0	5,3	5,7	5,7
Lungo Termine (fonte OCSE) in %	5,6	5,3	6,0	6,2	6,4	6,6	6,6

Principali Variabili internazionali (scenario favorevole)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Commercio mondiale	13,1	7,0	9,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Prezzi internazionali (in lire)							
Manufatti	8,7	0,5	-1,7	-0,8	0,7	1,5	1,5
Prezzo del petrolio (dollari a barile)	28,0	26,8	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Tassi di cambio (livelli)							
Lira-dollaro	2105	2151	2028	1966	1936	1936	1936
Dollaro-euro	0,92	0,90	0,95	0,98	1,00	1,00	1,00
Tassi di interesse							
Breve Termine (fonte OCSE) in %	4,4	4,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Lungo Termine (fonte OCSE) in %	5,6	5,3	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1

5. I flussi di finanza pubblica per il 2001

Con riferimento all'andamento tendenziale dei flussi di finanza pubblica, le nuove stime relative all'anno in corso contenute nel Documento in esame evidenziano **significativi scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici e alle previsioni contenute nel precedente DPEF 2001-2004**, come modificate dalla relativa Nota di aggiornamento presentata il 30 settembre 2000 (vedi Tabella n. 1).

In particolare, all'obiettivo programmatico di un indebitamento netto delle P.A. pari a 19.500 mld (corrispondenti allo 0,8% in rapporto al PIL), fa riscontro una nuova stima di tale aggregato nella misura di 45.000 mld (pari all'1,9% in rapporto al PIL). Sulla base di quanto si evince dalle tabelle riportate dal DPEF, tale scostamento deriva da un andamento delle entrate sostanzialmente in linea con le previsioni (si rileva infatti uno scostamento positivo di 500 mld), accompagnato però da una crescita molto sostenuta delle spese correnti al netto degli interessi, che secondo le stime del Governo evidenziano uno scostamento di 19.700 mld rispetto alle previsioni: ciò si traduce in un peggioramento dell'avanzo primario nella misura dello 0,7% rispetto al PIL. Anche per quanto riguarda la spesa per interessi si determina un aumento rispetto alle previsioni (pari a 9.400 mld), con ciò determinando l'indicato scostamento del saldo complessivo rispetto agli obiettivi programmatici.

Alla luce delle incertezze che caratterizzano la stima dell'indebitamento netto delle P.A. per il 2001 (come evidenziato sopra, molto divergente dagli obiettivi programmatici precedentemente fissati) e della crescente divaricazione rispetto al "fabbisogno di cassa", manifestatasi nel 2000 e destinata – secondo le stime del Governo – ad accentuarsi nel 2001 (si veda

il grafico 2.1 a pag. 25 del Documento), **va rilevata - con riferimento alla costruzione del quadro tendenziale relativo al 2001 - l'opportunità che il Governo fornisca indicazioni sull'andamento del fabbisogno del settore statale.**

Tabella 1

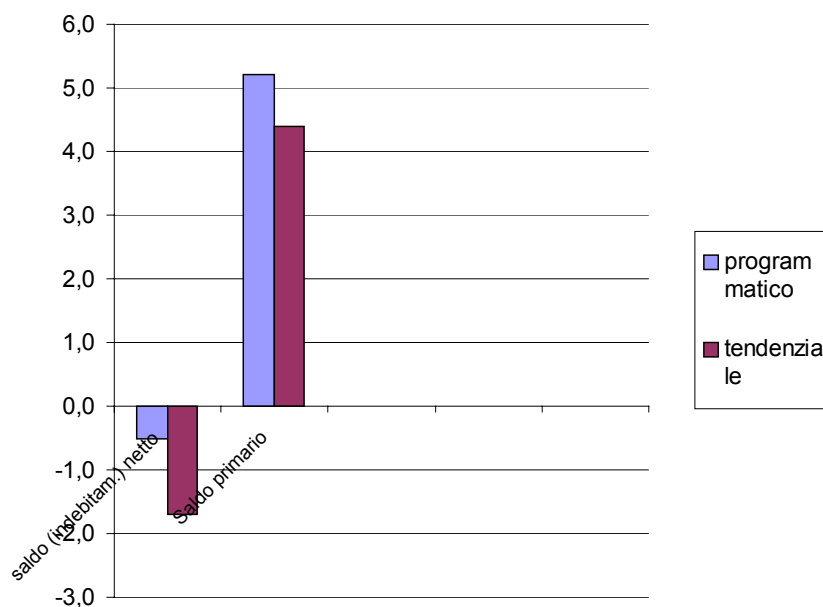
CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE			
scostamento tra DPEF 2001 e 2002 relativamente alle previsioni 2001			
<i>(dati in migliaia di miliardi di lire)</i>			
	DPEF 2001-2004 (*)	DPEF 2002-2006	SCOSTAMENTO
Totale entrate	1082,6	1083,1	0,5
<i>in rapporto al PIL</i>	46,3%	45,5%	
Spese correnti netto interessi	863,3	883	19,7
<i>in rapporto al PIL</i>	36,9%	37,1%	
Spesa interessi	144	153,4	9,4
<i>in rapporto al PIL</i>	6,2%	6,4%	
Totale spese correnti	1007,3	1036,4	29,1
<i>in rapporto al PIL</i>	43,1%	43,6%	
Spese c/capitale	94,8	91,7	-3,1
<i>in rapporto al PIL</i>	4,1%	3,9%	
Totale spese finali	1102,1	1128,1	26
<i>in rapporto al PIL</i>	47,2%	47,4%	
Saldo primario	124,5	108,4	-16,1
<i>in rapporto al PIL</i>	5,3%	4,6%	-0,7%
Deficit	-19,5	-45	-25,5
<i>in rapporto al PIL</i>	-0,8%	-1,9%	-1,1%
PIL	2337,3	2379,1	41,8
(*) Dati della Nota di aggiornamento del DPEF 2001-2004			
FONTE: Documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2004;			
Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico-finanziaria 2001-2004;			
Documento di programmazione economico-finanziaria 2002-2006.			

6. Le previsioni di finanza pubblica per il periodo 2002-2006

6.1 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 2002.

Il *deficit* tendenziale della pubblica amministrazione per il 2002 è stimato in 42.200 mld, cioè l'1,7 per cento del PIL, a fronte di un obiettivo programmatico dello 0,5 per cento previsto nello scorso anno⁶, sempre per il 2002. Per ciò che concerne l'andamento tendenziale del saldo primario (109.200 mld, pari al 4,4 per cento in rapporto al PIL), si rileva uno scostamento di 0,8 punti percentuali rispetto al corrispondente obiettivo programmatico.



⁶ Cfr. Nota di aggiornamento del DPEF 2001-2004 citata.

Anche per gli anni successivi (2003-2006), lo scostamento tra gli obiettivi programmatici e gli andamenti tendenziali secondo le stime del Governo è significativo, tanto che l'obiettivo di "pareggio" (indebitamento netto della P.A. pari a 0 in percentuale del PIL) fissato al 2003 risulterebbe disatteso, stimandosi per quell'anno un rapporto deficit/PIL dell'1,7 per cento (vedi Tabella 2). L'obiettivo di "pareggio" non verrebbe raggiunto neppure nell'anno terminale del periodo preso in considerazione (2006), in cui l'indicato rapporto si situerebbe, in assenza di interventi, allo 0,4%.

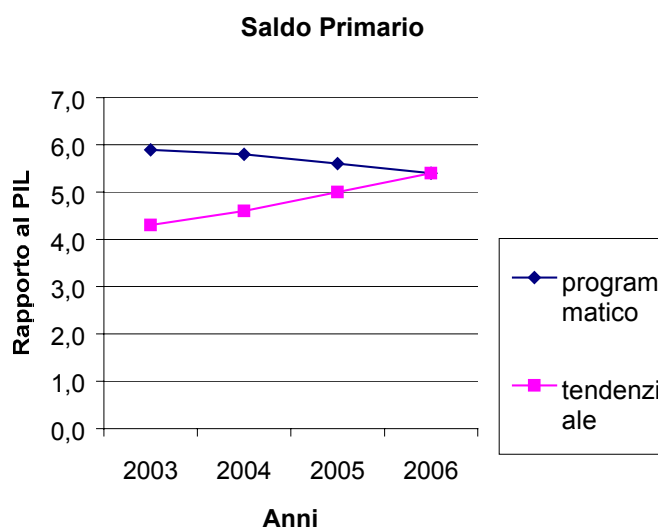
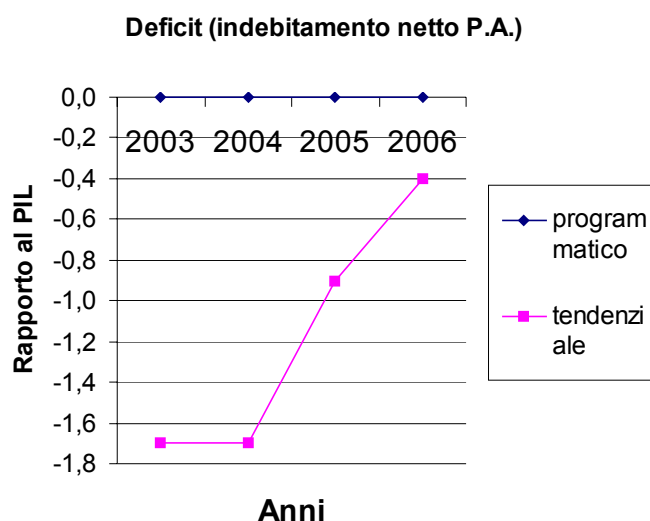


Tabella 2

CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE					
quadro tendenziale 2002-2006					
<i>(dati in migliaia di miliardi di lire)</i>					
	2002	2003	2004	2005	2006
Totale entrate	1124,6	1159,1	1205,3	1251,1	1300
<i>in rapporto al PIL</i>	45,2%	44,8%	44,9%	44,9%	44,9%
Spese correnti netto interessi	923,3	952,2	985,5	1013,8	1046,3
<i>in rapporto al PIL</i>	37,1%	36,8%	36,7%	36,3%	36,1%
Spesa interessi	151,4	154,9	160,5	163,6	166
<i>in rapporto al PIL</i>	6,1%	6,0%	6,0%	5,9%	5,7%
Totale spese correnti	1074,7	1107,1	1146	1177,4	1212,3
<i>in rapporto al PIL</i>	43,2%	42,8%	42,7%	42,2%	41,9%
Spese c/capitale	92,1	95,2	97	97,8	98,5
<i>in rapporto al PIL</i>	3,7%	3,7%	3,6%	3,5%	3,4%
Totale spese finali	1166,8	1202,3	1243	1275,2	1310,8
<i>in rapporto al PIL</i>	46,9%	46,5%	46,3%	45,7%	45,3%
Saldo primario	109,2	111,7	122,8	139,5	155,2
<i>in rapporto al PIL</i>	4,4%	4,3%	4,6%	5,0%	5,4%
Deficit	-42,2	-43,2	-37,7	-24,1	-10,8
<i>in rapporto al PIL</i>	-1,7%	-1,7%	-1,4%	-0,9%	-0,4%
PIL	2489,4	2587,7	2686,5	2789,1	2894,9

Circa i criteri di costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica, illustrati alle pagg. 36-37 del Documento, quadro che deve essere costruito a legislazione vigente, appare opportuno peraltro - anche sulla scorta delle osservazioni emerse nel corso delle audizioni relativamente all'ISAE e alla Corte dei conti - acquisire chiarimenti rispetto alla metodologia adottata relativamente ai seguenti punti (che riguardano altresì la costruzione dello scenario relativo al 2001):

- 1) per le entrate tributarie non è chiaro perché - nella stima dell'elasticità del gettito (che passa dallo 0,9 dei primi due anni all'1,1 di quelli finali) - si sia scontato il venir meno degli effetti dei provvedimenti di sgravio fiscale adottati negli anni precedenti, **che sembrerebbero invece in larga parte di natura permanente;**
- 2) per le entrate in conto capitale, va valutato **su quali basi si fonda l'ipotesi del Governo di un ulteriore slittamento della realizzazione del programma di dismissioni immobiliari agli anni finali del periodo (2005-2006);**
- 3) per la spesa in conto capitale non risulta evidente, tenuto conto del criterio della legislazione vigente, il motivo per cui **sono stati stimati (a fronte di un andamento nel 2001 inferiore rispetto alle previsioni) andamenti in crescita nel periodo 2002-2006.**

Si rileva, infine, in merito alla costruzione del quadro tendenziale per gli anni 2002-2006, **l'assenza di indicazioni sull'andamento del fabbisogno del settore statale relativamente ai grandi comparti di entrata e di spesa,** anche alla luce della già rilevata incidenza di tali flussi sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

6.2 Quadro programmatico

Il quadro programmatico di finanza pubblica delineato nel Documento all'esame risulta formulato sulla base degli impegni europei (che prevedono - come è noto - il raggiungimento del pareggio del conto delle amministrazioni pubbliche nell'anno 2003) ed è sviluppato, in coerenza con l'impianto del Documento stesso, lungo l'arco del periodo: 2002-2006. Al riguardo, si osserva che - relativamente al quadro programmatico - **il Documento fornisce unicamente i valori-obiettivo dell'avanzo primario e dell'indebitamento netto della P.A. in percentuale del PIL (e non in valore assoluto). Manca dunque l'indicazione degli obiettivi programmatici relativi al fabbisogno del settore statale e al debito (statale e della P.A.). Sarebbe, inoltre, auspicabile il riferimento alle principali voci (delle entrate e delle uscite del conto della P.A.) considerate nel quadro tendenziale. Ciò consentirebbe un raffronto completo tra i due quadri (programmatico e tendenziale) e una più precisa evidenziazione - per differenza - degli interventi correttivi necessari al raggiungimento degli obiettivi programmatici.**

Si rammenta, al riguardo, che anche il precedente DPEF 2001-2004 non recava inizialmente la tabella con i valori programmatici riferiti alle principali voci del conto della P.A.: essa fu fornita successivamente dal Governo su richiesta della Commissione bilancio⁷.

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.

⁷ Si vedano gli *Elementi di Documentazione* n. 30 di questo Servizio, relativi appunto al DPEF 2001, dove a pag. 28 viene riportata la Tavola III.3. Il quadro programmatico 2004: Pubbliche amministrazioni, settore statale e bilancio dello Stato.

Dal confronto si evince che già per il 2001 sono necessari interventi correttivi superiori per entità ad un punto di PIL per ricondurre l'indebitamento netto della P.A. ai valori programmatici fissati nel precedente DPEF. Anche per il 2002 si verifica una significativa divergenza tra valori-obiettivo e andamenti tendenziali: tale divergenza risulta anzi crescente e raggiunge il suo picco nel 2003, anno per il quale risulterebbe necessaria una correzione pari all'1,6 per cento del PIL per quanto riguarda il saldo primario e dell'1,7 per cento relativamente all'indebitamento netto.

In merito, infine, all'**assenza già segnalata di indicazioni relativamente all'andamento - tendenziale e programmatico - dello *stock* di debito della P.A., in valore assoluto e in rapporto al PIL**, si rileva che ciò non consente di verificare gli effetti sul rapporto tra debito pubblico e PIL dell'andamento della spesa per interessi incorporata negli obiettivi programmatici relativi all'indebitamento netto della P.A.

Tabella 3

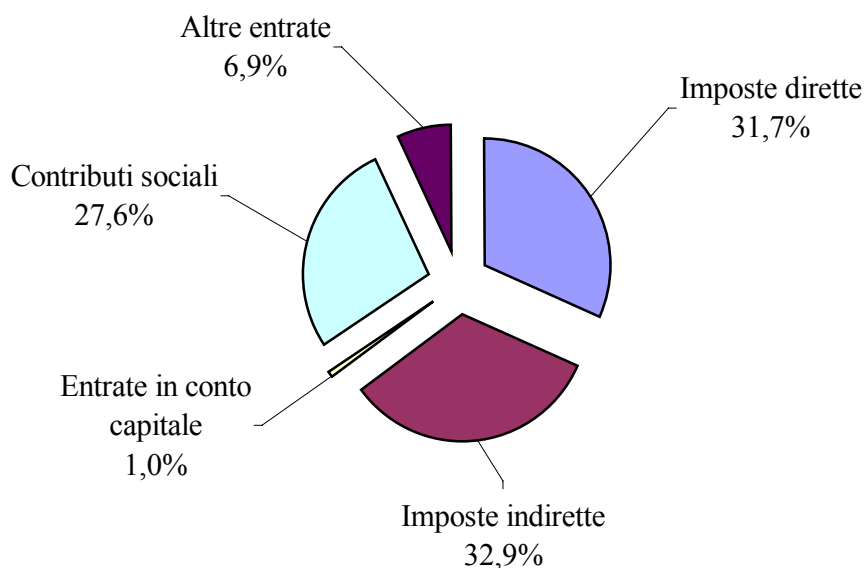
CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE						
scostamento tra quadro programmatico e tendenziale 2002-2006						
<i>(dati in migliaia di miliardi di lire)</i>						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Saldo primario tendenziale	108,4	109,2	111,7	122,8	139,5	155,2
<i>in rapporto al PIL</i>	4,6%	4,4%	4,3%	4,6%	5,0%	5,4%
Saldo primario programmatico						
<i>in rapporto al PIL</i>	5,4%	5,5%	5,9%	5,8%	5,6%	5,4%
scostamento	0,8%	1,1%	1,6%	1,2%	0,6%	0,0%
Deficit tendenziale	-45	-42,2	-43,2	-37,7	-24,1	-10,8
<i>in rapporto al PIL</i>	-1,9%	-1,7%	-1,7%	-1,4%	-0,9%	-0,4%
Deficit programmatico						
<i>in rapporto al PIL</i>	-0,8%	-0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
scostamento	-1,1%	-1,2%	-1,7%	-1,4%	-0,9%	-0,4%

6.3 Composizione delle previsioni di entrata e di spesa per il 2002

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".

Nel grafico che segue è riportata l'analisi relativa alle **entrate**.

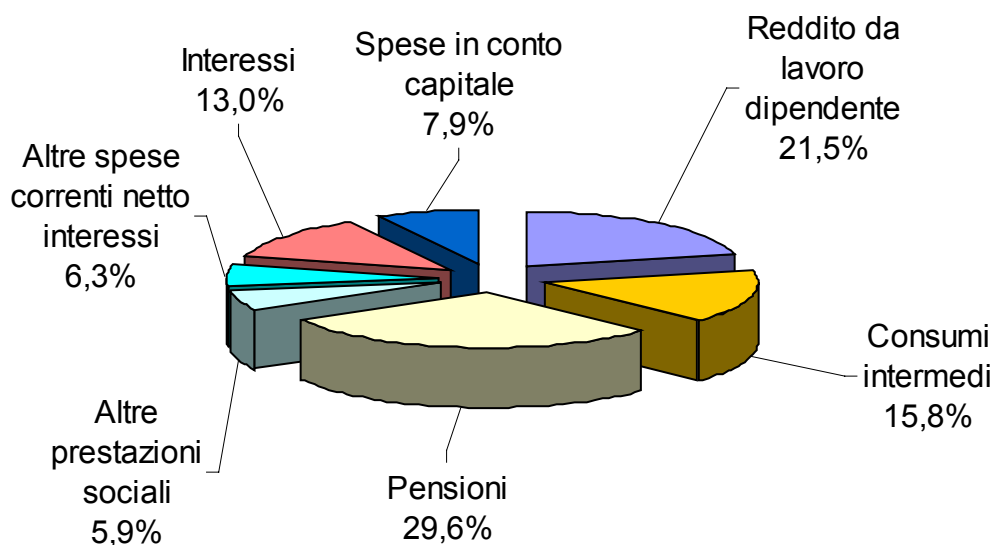
Composizione percentuale delle previsioni di entrata



Nel 2002, la componente più rilevante delle **entrate** sarà rappresentata dunque dalle imposte indirette (32,9%). Esse garantiranno circa un terzo del gettito complessivo. Quindi vengono le imposte dirette (31,7%) ed infine i contributi sociali, nella misura del 27,6%.

Nel grafico che segue è riportata l'analisi relativa alle **spese**.

Composizione percentuale delle previsioni di spesa



Per quanto concerne le **spese**, gli oneri per il servizio del debito costituiranno dunque il 13,0% delle spese complessive, mentre la spesa pensionistica rappresenterà il 29,6% circa e le altre prestazioni sociali circa il 6%.

L'evidenziata assenza di informazioni dettagliate relativamente al quadro programmatico non consente purtroppo di effettuare la medesima analisi per gli andamenti programmatici delle entrate e delle spese.

7. LA POLITICA ECONOMICA 2002- 2006: IL PROGETTO PER L'INTERA LEGISLATURA

(Sintesi del capitolo III del Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 2002 – 2006)

Nel paragrafo introduttivo di questo capitolo il Governo illustra gli obiettivi di politica economica che si prefigge di realizzare nel quinquennio 2002 – 2006. La strategia di politica economica del Governo punta a stabilire le basi per consentire una crescita economica più consistente: l'obiettivo è fissato nel 3%, ossia un punto percentuale in più rispetto al 2% attuale. Questo risultato viene ritenuto possibile intraprendendo riforme strutturali che garantiscano l'equilibrio della finanza pubblica, l'azzeramento del deficit e il rientro dal debito pubblico. Gli strumenti indicati sono:

- riforma fiscale
- riforma del mercato del lavoro e dello stato sociale
- devoluzione e modernizzazione della PA.

Con questi strumenti il Governo intende ridurre la disoccupazione, realizzare la modernizzazione delle infrastrutture, rimuovere gli ostacoli che impediscono lo sviluppo del Sud e frenano la crescita di produttività nel resto del paese.

Fin dall'inizio della XIV legislatura il Governo ha presentato una serie di provvedimenti da realizzare nei primi 100 giorni, anticipando la manovra per il rilancio dell'economia. Questi sono qui sintetizzati corredati dai riferimenti

essenziali del loro *iter* di approvazione e da taluni recenti interventi normativi nelle diverse materie :

Normativa sui contratti a tempo determinato: Tale provvedimento, adottato nella seduta del CdM del 28 giugno 2001 (schema di decreto legislativo in attuazione della delega contenuta nella 'legge comunitaria' n. 422/2000) intende attuare la direttiva europea sui contratti a tempo determinato (99/70/CE '*relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato*'). Tale normativa consentirebbe una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, in relazione alle diverse esigenze produttive, soprattutto nel settore dei servizi, garantendo nello stesso tempo lo *status* giuridico dei lavoratori interessati. Il testo dello schema è all'esame delle Camere per il parere delle Commissioni competenti.

Emersione dell'economia sommersa: Il piano per favorire l'emersione è contenuto nel capo I (artt. 1, 2 e 3) del disegno di legge 373 presentato il 2 luglio al Senato. Secondo il Governo l'economia sommersa è pari al 25% del PIL. Agendo sui fattori strutturali di ostacolo all'emersione e utilizzando un meccanismo di incentivi fiscali e contributivi, il Governo ritiene possibile portare alla luce gran parte di questo 'sommerso', rendendo 'economicamente conveniente l'emersione'. Il disegno di legge 373 è stato approvato dalla Commissione finanze e tesoro in sede referente.

Detassazione degli utili reinvestiti in beni strumentali nell'esercizio di attività produttive: Il provvedimento, contenuto nel capo II (artt. 4 e 5) del disegno di legge 373 presentato al Senato, si propone di escludere dall'imposta il 50% dell'utile di impresa se questo viene reinvestito - per pari importo - in beni strumentali. La proposta del Governo intende essere meno complessa rispetto a sistemi già in atto, ed avere effetti automatici e più diretti sull'economia, anche perché sarebbe di immediata applicazione. Come

ricordato, il disegno di legge 373 è stato approvato dalla Commissione finanze e tesoro in sede referente.

Investimenti in opere pubbliche: L'obiettivo di attuare in tempi rapidi opere pubbliche che agevolino l'unificazione del territorio e l'apertura al traffico europeo è una misura necessaria, da realizzare con il contributo del capitale privato e in coordinamento tra Stato e Regioni interessate, attraverso lo strumento della 'legge obiettivo'. Questo provvedimento è contenuto nel capo I del disegno di legge 374, presentato al Senato. Esso contiene due deleghe legislative al Governo, per definire un quadro normativo 'coerente' che rimuova i vincoli e faciliti le procedure per l'avvio delle opere pubbliche, con la sola limitazione dei principi costituzionali, comunitari e del codice penale, e per approvare specifici progetti di infrastrutture strategiche.

Diritto societario: Il Governo intende rivedere le norme sui requisiti minimi di capitale al fine di agevolare la nascita di nuove imprese che hanno minore bisogno di mezzi propri, consentendo il ricorso a strumenti alternativi di finanziamento, come il ricorso a polizze di assicurazione (articolo 6 del disegno di legge 373 presentato al Senato). Il Governo intende anche rendere più facile il ricorso al mercato dei capitali da parte delle imprese per favorire la loro crescita e competitività.

Inoltre il Governo intende procedere ad una semplificazione degli adempimenti burocratici, contabili e fiscali per le imprese, con misure che sono presentate negli articoli da 8 a 11 del disegno di legge 373, già approvato dalla Commissione finanze e tesoro del Senato in sede referente. (Soppressione dell'obbligo di numerazione e bollatura di alcuni libri contabili obbligatori, semplificazione di adempimenti in vista dell'introduzione dell'Euro, [versamenti dell'addizionale comunale all'IRPEF](#)).

La soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni (articoli 13-17 del più volte citato disegno di legge 373) è un'altra delle misure che si

ritengono opportune per adeguare il sistema di prelievo fiscale alla struttura della ricchezza, anche per non gravare sulle imprese familiari.

Il Governo intende poi attuare, nell'ultima parte del 2001 e nel corso del periodo programmatico di riferimento del DPEF in esame, una serie di interventi di politica economica che abbiano un impatto diretto sulla politica di bilancio e consentano di realizzare una crescita economica più soddisfacente. Questi interventi si possono riassumere nel modo seguente:

1) aumentare gli investimenti pubblici per un volume di circa 100 mila miliardi di lire nell'arco della legislatura, finanziandoli per il 50% a carico del bilancio pubblico, e per il 50% ricorrendo al metodo del *project financing*.

2) ridurre la pressione fiscale e contemporaneamente contenere la spesa corrente. Nel DPEF 2002-2006, il Governo, in aggiunta ai provvedimenti già definiti nell'ambito del programma dei cento giorni, prefigura una riforma fiscale mirante a ridurre dell'uno per cento all'anno, per cinque anni, la pressione fiscale complessiva. Inoltre, al fine di ridurre ulteriormente il cuneo fiscale il Governo intende anche ridurre di un punto percentuale all'anno la aliquota dei contributi sociali.

Sul fronte della spesa corrente il Governo si propone di contenerne la crescita per circa l'1% di Pil all'anno. Questo risultato dovrà pervenire da un riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi e da un rallentamento di quella relativa ai sussidi alle imprese. Inoltre, nell'ambito della verifica che dovrà essere condotta nel prossimo autunno circa l'andamento della spesa pensionistica il Governo intende determinare, anche attraverso la liberalizzazione dell'età di pensionamento una più contenuta dinamica di crescita rispetto alle tendenze in atto.

Le aliquote IRPEF dovrebbero diventare solo due: 23% per i redditi fino a 200 milioni, e 33% per i redditi superiori e per i redditi societari. In funzione del numero dei componenti le famiglie con reddito basso, intorno ai 22 milioni, usufruiranno di un'esenzione totale.

Per quanto riguarda la tassazione societaria, la riforma prevede l'applicazione di una sola aliquota del 33%, utilizzabile da tutti i produttori, in sostituzione delle attuali aliquote.

Vi è la volontà di azzerare tendenzialmente l'IRAP e di introdurre una compartecipazione regionale all'IRPEG. Il Governo intende emanare un Testo unico fiscale con il quale ridurre e semplificare l'attuale numero di leggi e di relative imposte (fino a renderle solo otto), e migliorare il rapporto fisco-contribuenti.

Occorre rilevare, quanto ai tempi della riforma, che lo stesso DPEF precisa che l'extra deficit pubblico registrato per l'anno in corso potrebbe determinare una diversa modulazione nella applicazione delle riforme sul fronte fiscale.

Il Governo intende mantenere l'impegno diretto ad adeguare le pensioni minime ad 1 milione mensile a partire dal 2002, iniziando dai soggetti più anziani e più deboli.

Sul fronte della spesa pubblica per il personale il DPEF indica un aumento delle retribuzioni pari al tasso di inflazione programmata, più un eventuale 1% per incrementi di produttività, introducendo a tal fine opportuni strumenti di valutazione. Il Governo intende anche pervenire ad una riduzione dell'1% annuo dell'occupazione complessiva nella Pubblica amministrazione a partire dal 2002, in linea con quanto già definito nella scorsa legislatura.

Per attuare una migliore utilizzazione delle risorse umane e materiali disponibili, il Governo sottolinea il suo impegno a realizzare una riforma del sistema educativo imperniata sulla ricerca di un giusto rapporto tra spesa

pubblica, qualità dell'istruzione e competitività. Il sistema di istruzione dovrebbe conformarsi alla trasformazione in senso più 'federalista' dello stato, nel quale il centro di indirizzo e governo non abbia anche i compiti di gestione. Il Governo ritiene utile la creazione di un Servizio di Valutazione autonomo e indipendente che definisca gli *standard* di qualità del sistema scolastico e dei livelli di preparazione degli studenti.

Le risorse finanziarie disponibili per l'educazione dovranno essere utilizzate meglio. In particolare, non saranno più destinate quasi esclusivamente al pagamento degli stipendi, ma impiegate per realizzare un sistema di formazione efficiente del personale, l'introduzione di nuove tecnologie, l'attuazione dell'obbligo formativo fino a diciotto anni, l'interazione tra sistema educativo e sistema produttivo.

Per quanto riguarda l'Università si dovrà completare il processo di autonomia iniziato attraverso la riforma dell'offerta formativa, potenziare i programmi di ricerca e decongestionare gli atenei sovraffollati.

Il Governo intende aumentare la spesa pubblica per ricerca e sviluppo, adeguandola alla media europea, ma attribuendo le risorse in base alla validità e alla trasparenza dei progetti, nonché in funzione dei risultati ottenuti.

Un aspetto non secondario della strategia di rilancio della ricerca è rappresentato dal regime della proprietà intellettuale, anche quella dei ricercatori pubblici. In Italia molte invenzioni non vengono utilizzate a causa dell'incertezza del regime proprietario. Si ritiene più giusto che i ricercatori pubblici godano del diritto di registrare a proprio nome le loro scoperte, mentre le strutture pubbliche di ricerca entro le quali operano possano godere di una partecipazione agli utili derivanti dallo sfruttamento delle invenzioni. Una norma a questo riguardo è contenuta nell'articolo 7 del disegno di legge 373.

3) Recuperare e ammodernare il capitale fisico pubblico rappresenta un altro obiettivo cui il Governo attribuisce grande importanza, in quanto gli investimenti in infrastrutture e opere pubbliche possono far crescere il PIL e l'occupazione, contribuiscono a dare unitarietà al territorio nazionale e a integrarlo con quello europeo, qualificano il ruolo strategico dell'Italia al centro del Mediterraneo. A tali fini sarà necessario razionalizzare il processo decisionale e autorizzativo per la realizzazione di grandi infrastrutture.

Il Governo intende procedere ad una sistemazione del territorio dal punto di vista idrico e idrogeologico (aggiornamento della mappa idrogeologica nazionale, messa a regime dei bacini di alcuni grandi fiumi, recupero delle risorse idriche, realizzazione di un piano di salvaguardia dal rischio idrogeologico). Intende inoltre realizzare alcuni grandi collegamenti (tra cui il ponte sullo stretto di Messina) e intervenire sui sistemi di trasporto ferroviario e stradale, per realizzare gli anelli mancanti, nonché sui sistemi di trasporto integrati nelle grandi aggregazioni urbane, sui porti e sugli aeroporti.

Le risorse per queste opere saranno di origine pubblica e privata, in modo che sia i costi che i benefici derivanti da tali opere possano ricadere sulle aree territoriali interessate.

Tra gli obiettivi del Governo nel prossimo quinquennio vi è anche quello di 'favorire l'avvento della società digitale e l'avvento nella società dell'informazione'. A tal fine propone:

- l'adozione di un piano nazionale di sviluppo per dotare l'Italia di un sistema di infrastrutture di telecomunicazioni a banda larga;
- l'informatizzazione della Pubblica amministrazione, attivando anche servizi *on line* ad alto valore aggiunto;
- favorire la completa liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione;

- stimolare un'elevata penetrazione delle nuove tecnologie nella vita sociale e professionale, diffondendo la cultura informatica anche nelle scuole.

Tale processo di 'digitalizzazione' del paese vedrà coinvolte imprese, pubblica amministrazione e cittadini con il sostegno di misure appositamente messe a punto dal Governo per favorire il ricorso a strumenti informatici.

Per quanto concerne la parte del programma relativa ai beni pubblici da tutelare e sviluppare, essa si articola nelle seguenti materie e proposte:

Ambiente e sanità

Gli obiettivi del Governo sono:

- 1) ridurre la quantità di risorse naturali utilizzate per alimentare l'apparato produttivo e i modelli di consumo attuale;
- 2) ripristinare la centralità delle tematiche ambientali nella programmazione economica;
- 3) garantire una migliore efficienza della gestione delle risorse e dei rifiuti⁸.

Gli strumenti da applicare saranno non più quelli di comando e controllo, ma espliciti meccanismi di mercato, quali vantaggi fiscali a favore di imprese che rispettino le condizioni di sviluppo sostenibile.

Ci si prefigge inoltre la costruzione di un deposito nazionale per i rifiuti radioattivi.

⁸ Un primo intervento in materia ambientale è quello contenuto nell'articolo 3 del ddl A.S. n. 374, Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti industriali strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, che reca una serie di modificazioni al decreto legislativo n. 22 del 1997 (cd. Decreto Ronchi), nell'intento di snellire e semplificare gli adempimenti relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico e di innovare alla disciplina concernente l'Albo delle imprese esercenti lo smaltimento dei rifiuti.

Nel campo sanitario, verrà dato impulso alla logica della devoluzione, evitando di indicare modelli organizzativi rigidi da applicare in tutto il territorio nazionale. Si prevede il ricorso a *conditional grant*.

Al fine di contrastare la crescita della spesa per la sanità, si farà ricorso all'*e-procurement* per quel che riguarda gli acquisti di beni e servizi, si introdurrà l'assicurazione di qualità degli erogatori di servizi sanitari e saranno fissati tetti di spesa farmaceutica.

Si profila inoltre l'opportunità di istituire un apposito organismo tecnico che supporti la delegazione di parte pubblica nell'attività di rinnovo degli accordi nazionali.

Pari opportunità

L'azione del Governo in questo campo sarà volta alla prevenzione e alla rimozione, in base alle indicazioni dell'Unione Europea, di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, intervenendo con specifici provvedimenti per ridurre il tasso di disoccupazione femminile e assicurare alle lavoratrici parità di progressione nelle carriere.

Sicurezza, giustizia, difesa e rapporti internazionali

Nell'ambito della politica di contrasto al crimine, il Governo intende procedere ad una redistribuzione territoriale delle forze di polizia, accompagnata da un processo di formazione continua degli operatori. Gli enti locali saranno aiutati finanziariamente, al riguardo. Sarà inoltre potenziata l'attività di protezione civile, tramite una politica di prevenzione dei rischi nel settore idrogeologico e sismico.

Per ciò che concerne il fenomeno migratorio, si prevedono misure di forte controllo dell'immigrazione clandestina. Nel campo dell'ordine pubblico, si prevedono nuove funzioni attribuite agli enti locali, al fine di giungere ad una concezione della sicurezza partecipata e condivisa.

Per quel che riguarda l'amministrazione giudiziaria, si dovranno favorire l'abbreviazione dei tempi e dei costi del processo civile e penale e la certezza della pena, dando attuazione all'istituzione del giudice unico di primo grado⁹ ed all'attribuzione di competenza penale al giudice di pace. Sarà inoltre intrapreso un programma di investimenti nel campo dell'edilizia giudiziaria e penitenziaria, inclusa quella minorile.

L'ammodernamento dell'organizzazione della Difesa verrà attuato:

- rendendo definitivo il passaggio dalla coscrizione allo strumento militare professionale ¹⁰
- mettendo in condizione le Forze Armate di gestire operazioni relative a crisi locali e regionali, ed in questo senso rafforzando l'opera di internazionalizzazione delle stesse, sia nel quadro delle missioni ONU, che nelle attività promosse dall'Unione Europea, dalla UEO e dall'Alleanza Atlantica
- riorganizzando le funzioni di servizio e supporto nei confronti della società civile.

Nei rapporti internazionali, andrà rilanciata la cooperazione allo sviluppo, tendendo al raggiungimento degli obiettivi ONU, per cui ciascun paese devolva lo 0,7% del PIL all'aiuto allo sviluppo. Priorità del Governo saranno la valorizzazione del contributo degli italiani all'estero, il rilancio della

⁹ Cfr. il Decreto Legislativo 19 febbraio 1998, n. 151, Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado.

¹⁰ Al proposito, la legge 14 novembre 2000, n. 331, Norme per l'attuazione del servizio militare professionale, conferiva una delega al Governo per l'adozione di un decreto legislativo diretto a disciplinare la progressiva trasformazione dello strumento militare in professionale. Il Decreto

diplomazia culturale, il potenziamento delle anagrafi consolari e il sostegno ad iniziative per l'internazionalizzazione delle imprese italiane.

Per uno stato al servizio del cittadino: il riordino della Pubblica Amministrazione

Il nuovo modello di pubblica amministrazione prevede uno snellimento delle strutture, l'eliminazione della proliferazione di enti ed organismi pubblici, il ricorso all'*outsourcing*, il decentramento di responsabilità ed attività, anche attraverso gli Uffici Territoriali del Governo¹¹: la contrattazione collettiva ed integrativa avrà l'obiettivo di incentivare la produttività, l'innovazione e la crescita professionale dei dipendenti pubblici, favorendo l'applicazione di istituti e tipologie di lavoro flessibili mutate dal mondo privatistico.

Lavoro, previdenza e solidarietà sociale

L'aumento del tasso di occupazione verrà perseguito tramite l'emersione del lavoro sommerso¹² e le misure finalizzate a garantire la partecipazione al mercato del lavoro di gruppi a rischio di esclusione sociale: si intende inoltre promuovere lo sviluppo del lavoro a tempo parziale e la sperimentazione di nuove tipologie contrattuali.

Sul versante del mercato del lavoro, si intende procedere ad una semplificazione degli strumenti di controllo degli intermediari privati, garantendo certezza e semplicità nei regimi autorizzatori ed eliminando il

Legislativo 8 maggio 2001, n. 215, in attuazione di tale delega, detta, fra l'altro, la disciplina volta alla sospensione del servizio di leva a partire dal 2007.

¹¹ Al proposito, cfr. il D.P.R. 17 maggio 2001, n. 287, Disposizioni in materia di ordinamento degli Uffici Territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 11 del Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

vincolo dell'oggetto sociale esclusivo, nonché alla definitiva attuazione del Sistema Informativo del Lavoro (SIL). Altri obiettivi sono la riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, nonché la definizione di un contratto di soggiorno per lavoro a tempo determinato per i lavoratori extracomunitari.

Obiettivo del Governo è verificare il ruolo e il peso della spesa previdenziale ed accertare la sostenibilità e la stabilità del sistema e delle sue prospettive. La verifica si baserà su quattro principi:

- la *flessibilità*, in base alla quale ogni lavoratore deve poter scegliere quando andare in pensione;
- la *certezza dei diritti*, per cui il lavoratore può chiedere all'ente di competenza la certificazione della propria posizione assicurativa;
- *l'equità dei trattamenti*, che implica una stretta correlazione tra contributi versati e prestazioni;
- una maggiore *giustizia di base*, prevedendo prestazioni previdenziali ed assistenziali migliori per particolari fasce di pensionati in precarie condizioni.

All'interno di tale schema, sarà necessario un ripensamento dell'attuale composizione degli oneri contributivi gravanti sulla previdenza di base e su quella complementare, anche al fine di favorire il decollo di quest'ultima, lasciando come scelta dei lavoratori l'eventuale utilizzo del TFR, cui si riconosce la caratteristica di potente ammortizzatore sociale.

Queste linee di intervento del Governo presuppongono l'attuazione delle procedure di concertazione con le parti sociali.

Per quel che riguarda le politiche sociali, sarà valorizzato il ruolo della famiglia, introducendo sussidi economici a favore di famiglie giovani, genitori

¹² In materia di emersione del lavoro irregolare, si è detto del disegno di legge A.S. n. 373, articoli 1, 2 e 3.

single, famiglie: sarà varato un "piano nazionale degli asili nido" e saranno introdotti interventi mirati per il problema della tossicodipendenza e dei disabili. E' inoltre previsto un piano di edilizia popolare.

Riforme dei mercati dei beni e servizi: la politica industriale

Nel campo energetico, verrà accelerato il processo di liberalizzazione¹³; nel settore del gas si provvederà a semplificare la materia con l'emanazione di un testo unico. La politica energetica sarà comunque indirizzata alla diminuzione della dipendenza dall'estero, al sostegno allo sviluppo delle fonti rinnovabili e al rilancio della produzione interna di idrocarburi.

Per quel che riguarda la crescita delle imprese, si propone l'adeguamento del diritto societario alle esigenze delle piccole e medie imprese, favorendone la quotazione in Borsa e migliorando le opportunità di finanziamento, anche con il ricorso al *venture capital*.¹⁴

Nel campo delle politiche settoriali, l'impegno del Governo è a favore di un sistema che preveda la compresenza della grande, media e piccola distribuzione; saranno attuati interventi tesi ad aumentare la concorrenza e la trasparenza sul mercato, in particolare nel settore della RC auto. Il sistema delle professioni verrà reso nel suo insieme più efficiente e competitivo, massimizzando i livelli qualitativi della prestazione professionale e il livello di garanzie per l'utente.

Altri interventi saranno a favore del turismo, anche attraverso l'utilizzo di fondi europei, della ricerca e dello sviluppo nei settori ad alta tecnologia:

¹³ Il processo di liberalizzazione per il mercato dell'energia elettrica è stato avviato con il D. Lgs. n. 79 del 1999, di attuazione della direttiva 96/92/CE, nel settore del gas con il D.Lgs. n. 164 del 2000, di attuazione della direttiva 98/30/CE.

¹⁴ Nuove disposizioni in materia di sottoscrizione del capitale sociale sono contenute nell'articolo 6 del ddl A.S. n. 373, che prevede la possibilità di sostituire, in tutto o in parte, il capitale delle

vengono previste agevolazioni fiscali per lo sviluppo della *net economy*, anche attraverso il recepimento della direttiva 2000/31/CE in materia di commercio elettronico. Si segnala che il 21 luglio 2000 era stato presentato al Senato il disegno di legge 4752 intitolato 'Disposizioni per lo sviluppo del commercio elettronico e la diffusione della conoscenza informatica'. Tale disegno di legge copre le materie della direttiva, ma l'esame non è proseguito dopo l'approvazione da parte del Senato nel settembre 2000.

Riforme dei mercati dei beni e servizi: le privatizzazioni e le altre misure per il mercato finanziario

La prosecuzione del processo di privatizzazione prevede introiti per 120.000 miliardi nell'arco della legislatura: saranno allo studio forme per promuovere la privatizzazione dei servizi pubblici locali.

Va rilevato che per il prossimo autunno il Governo prevede la presentazione di provvedimenti con riguardo alla disciplina dei fondi immobiliari. Il Governo ritiene, infatti, che l'attuale regime fiscale per tali fondi non sia efficiente, poiché tenderebbe a provocare effetti fiscali di immobilizzo. Le proposte di modifica prevedono, per l'imposizione diretta, lo stesso regime dei fondi mobiliari. Tali misure sono ritenute estremamente importanti per la crescita del mercato e per il processo di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

Con riferimento al mercato finanziario vanno anche considerati i preventivati interventi, da definire nell'ultima parte del 2001, in materia di fondi pensione ed di trattamento del TFR.

società per azioni e delle società a responsabilità limitata con la stipula di una polizza di assicurazione.

Per quest'ultimo, il Governo prevede la liberalizzazione del flusso annuale, pari a circa 12,5 miliardi di euro. Il lavoratore sarà posto in condizione di scegliere:

- di lasciare il TFR nell'impresa
- o di investire il TFR in fondi pensione, che possono essere aperti o chiusi.

Lo sviluppo dei fondi aperti è considerato dal Governo essenziale per la crescita del mercato finanziario italiano e per la costruzione del secondo pilastro del sistema previdenziale.

Infine, sempre nell'autunno 2001, il Governo si dispone a presentare una serie di misure dirette a disciplinare il "changeover" in euro. Tale fase viene ritenuta importante per favorire anche il rimpatrio in Italia di capitali italiani ora all'estero.

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

Al fine di aumentare la competitività delle imprese agricole, si punterà alla crescita delle imprese e al rilancio dell'organizzazione economica degli agricoltori; si darà corso alla semplificazione degli adempimenti burocratici, si procederà alla riduzione della pressione fiscale, alla ridefinizione della previdenza e alla agevolazione del credito in questo settore, valorizzando le specificità della nostra agricoltura. E' inoltre prevista l'impulso alla riorganizzazione del sistema degli enti vigilati dal MIPAF¹⁵ e il completamento del sistema di deleghe della legge di orientamento¹⁶.

Il rilancio del Mezzogiorno

La crescita economica del Mezzogiorno sarà assicurata da un'accelerazione degli investimenti pubblici in infrastrutture materiali e immateriali, potenziando le reti di comunicazione e la logistica, mentre gli investimenti privati saranno favoriti dalle misure generali di detassazione e di soppressione di adempimenti burocratici. Il mercato del lavoro troverà giovamento dal piano per l'emersione del lavoro sommerso.

Condizione indispensabile è che l'impegno delle risorse in conto capitale, nazionali ed europee, venga pienamente e concretamente utilizzato. Per favorire l'identificazione e l'attuazione dei progetti verrà data, in primo luogo,

¹⁵ Gli enti del settore agricolo e agro-alimentare sono stati recentemente riordinati da alcuni decreti legislativi a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59: in particolare la soppressione dell'AIMA e l'istituzione della AGEA è definita dal Decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, mentre il riordino del sistema della ricerca e della sperimentazione in agricoltura è stato definito con il Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 454. Il riordino dell'ISMEA è stato approvato con DPR 31 marzo 2001, n. 200 e quello dell'UNIRE con decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 449.

¹⁶ La legge 5 marzo 2001, n. 57 ("Legge di orientamento") conferiva la delega al Governo per l'emanazione di uno o più provvedimenti al fine di riordinare la vasta e complessa normativa vigente in materia: tre decreti legislativi sono stati adottati in data 18 maggio 2001 (G.U. del 15

efficacia operativa agli studi di fattibilità, e si ricorrerà a forme di finanziamento miste pubblico-privato. Sarà inoltre favorito il ricorso a meccanismi di incentivazione, in particolare al meccanismo premiale introdotto d'intesa con la Commissione europea nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, dando impulso alla costituzione e al consolidamento di Nuclei di valutazione e verifica, procedendo parallelamente a semplificare le procedure degli incentivi stessi.

giugno 2001, n. 137, S.O.) e riguardano l'orientamento e la modernizzazione relativamente del settore agricolo, del settore forestale e del settore della pesca e dell'acquacoltura.

8. La sessione di bilancio

Il cap. V del documento è dedicato, come già anticipato, ad aspetti anche metodologici della sessione di bilancio. In particolare, nel delineare i criteri di costruzione del prossimo bilancio a legislazione vigente, il documento fa riferimento alla necessità di migliorarne la struttura provvedendo anche ad una revisione della legge di contabilità volta a privilegiare l'evidenziazione delle funzioni della spesa e ad ampliare l'ampiezza di tale documento anche al di là del solo comparto dello Stato.

Non è chiaro per intanto se l'evidenziazione delle funzioni costituisca solo un fatto conoscitivo o assuma anche una valenza deliberativa e se le funzioni richiamate siano quelle già in essere ("funzioni-obiettivo") ovvero altre aggregazioni da impiantare. Nel caso di valenza deliberativa gli accenni in questione ai criteri di revisione del bilancio sembrano comunque implicare una modifica dell'attuale impostazione basata più sul criterio amministrativo delle strutture che gestiscono le risorse (centri di responsabilità e unità previsionali di base) che non su quello della finalizzazione della spesa: l'unità elementare oggetto del voto e cui vengono riferiti gli emendamenti parlamentari è attualmente costituita, infatti, dalla richiamata UPB. Oltretutto, sempre in questa ipotesi, uno spostamento dell'asse della struttura del bilancio verso la funzione non esclude un suo sostanzarsi in un ulteriore grado di aggregazione di tale struttura, dopo il primo passo già operato in tal senso della legge n. 94 del 1997.

Quanto alla legge finanziaria, viene espressa la posizione per cui ne viene ridotta la portata, nel presupposto che una parte dei provvedimenti collegati comporti conseguenze non solo ordinamentali.

Fatta salva l'esigenza, segnalata nel documento, che almeno tale ultima parte della manovra venga comunque definita in tempi antecedenti o contemporanei alla chiusura della sessione di bilancio, si da approvare una Nota di variazioni finale comprensiva degli effetti di tutti i segmenti della manovra (a meno di non ipotizzare il ricorso all'istituto del fondo globale negativo), dall'impostazione complessiva così come delineata risulterebbe in qualche modo una riproposizione di una situazione antecedente rispetto all'ultima riforma della contabilità di cui alla legge n. 208 del 1999. Di fatto si ritornerebbe alla figura del provvedimento collegato con effetti ai fini della sessione, sia pure in una forma non accorpata come nel passato, in quanto diluita nei provvedimenti di settore. Naturalmente, in questo quadro, ove questi ultimi venissero esaminati dalle singole Commissioni parlamentari competenti per materia, il controllo della portata finanziaria di ciascun segmento della manovra sarebbe affidato sostanzialmente all'attività consultiva delle Commissioni bilancio, sia per i testi che per i relativi emendamenti.

