



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

L'Economia italiana nel 1999

Relazione Previsionale e Programmatica

E' possibile scaricare la
RELAZIONE PREVISIONALE
E PROGRAMMATICA

dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it

ISSN: 1974-6695

RELAZIONE PREVISIONALE
E PROGRAMMATICA PER IL 1999

I

INDICE

PREMESSA

I.	IL CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE PER GLI ANNI 1998-1999	1
----	--	---

II.	L'ECONOMIA ITALIANA NEL 1998 E LE PREVISIONI PER IL 1999	
-----	---	--

II.1	IL QUADRO MACROECONOMICO	9
II.2	GLI SCAMBI CON L'ESTERO	17
II.3	IL MERCATO DEL LAVORO	24
II.4	I PREZZI E LA POLITICA TARIFFARIA	28
II.5	LA FINANZA PUBBLICA	39
II.5.1	I risultati dei primi otto mesi del 1998 e la tendenza annuale	39
II.5.2	Gli obiettivi programmatici per il 1999 e la manovra finanziaria	42
II.5.3	Gli investimenti pubblici	45
II.5.4	Il debito pubblico	47
II.5.5	La gestione del debito pubblico	47
II.5.6	Le privatizzazioni	49
II.6	L'INTRODUZIONE DELL'EURO: VERSO UNA POLITICA MONETARIA EUROPEA	51
II.6.1	I flussi monetari e finanziari nel 1998	51
II.6.2	La politica monetaria nell'area dell'Euro	53

III. L'ECONOMIA ITALIANA NEL MEDIO PERIODO

III.1	IL QUADRO MACROECONOMICO 2000-2001	57
-------	------------------------------------	----

IV. LA POLITICA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

IV.1	LE TENDENZE ECONOMICHE IN ATTO	63
IV.1.1	La congiuntura	63
IV.1.2	Il preconsuntivo 1998 e le prospettive per il 1999: alcune indicazioni	66
IV.2	LE RISORSE FINANZIARIE PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI E PER LE AREE DEPRESSE	69
IV.2.1	La spesa pubblica per lo sviluppo	69

IV.2.2	La spesa nelle aree depresse	70
IV.2.3	Le risorse assegnate alla aree depresse per il triennio 1999-2001 e per gli anni successivi	73
IV.3	LE POLITICHE DI COMPENSAZIONE: GLI INCENTIVI	76
IV.3.1	Gli incentivi al capitale e al lavoro	77
IV.3.2	Gli incentivi della legge 488	79
IV.4	LE POLITICHE DI PROMOZIONE DEI SISTEMI DI IMPRENDITORIA LOCALE	82
IV.4.1	Patti e contratti: stato di attuazione	82
IV.4.2	Sviluppo del lavoro autonomo ed emersione del sommerso	84
IV.4.3	Sviluppo Italia	86
IV.5	LE POLITICHE DI INVESTIMENTO PUBBLICO DIRETTO	88
IV.5.1	Gli assi di intervento	88
IV.5.2	Le intese istituzionali di programma e la delibera CIPE del 9 luglio 1998	92
IV.5.3	I fondi strutturali comunitari: la programmazione 2000-2006	93
IV.5.4	La riforma delle procedure del ciclo di spesa	97

APPENDICE

ATTIVITÀ DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI	113
ATTIVITÀ DELL'UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI	125

TAVOLE

I.1	Indicatori macroeconomici dei principali paesi industrializzati	5
II.1	Contributi alla crescita del PIL	10
II.2	Conto economico delle risorse e degli impieghi (prezzi costanti)	10
II.3	Valore aggiunto ai prezzi di mercato (prezzi costanti)	11
II.4	Conto economico delle risorse e degli impieghi (prezzi impliciti)	12
II.5	Conto economico delle risorse e degli impieghi (prezzi correnti)	13
II.6	Confronto fra le previsioni degli ultimi 12 mesi e il preconsuntivo 1998	15
II.7	Confronto fra le previsioni degli ultimi 12 mesi e le previsioni 1999	16
II.8	Importazioni ed esportazioni di merci	17
II.9	Interscambio commerciale per settori merceologici	18
II.10	Interscambio commerciale per aree geografiche	18
II.11	Prezzi all'importazione in lire	19
II.12	Tassi di cambio, differenziali di prezzo e competitività per l'Italia	19
II.13	Tassi di cambio e differenziali di inflazione	20
II.14	Bilancia dei pagamenti (saldi partite correnti)	21
II.15	Bilancia commerciale (FOB/FOB): confronto tra i paesi europei	22
II.16	Bilancia corrente: confronto tra i paesi europei	22

II.17	Bilancia dei pagamenti valutaria	23
II.18	Occupazione	24
II.19	Occupati per regioni ed aree	25
II.20	Retribuzioni lorde per dipendente nell'intera economia	26
II.21	Costi e produttività	27
II.22	Indicatori dei prezzi	29
II.23	Alcuni indicatori relativi a costi e margini	31
II.24	Prezzi controllati e prezzi liberi	35
II.25	Manovra di finanza pubblica per il 1998	40
II.26	Indicatori delle Amministrazioni pubbliche	42
II.27	Investimenti delle Amministrazioni pubbliche	45
III.1	Contributi alla crescita del PIL	58
III.2	Conto economico delle risorse e degli impieghi (prezzi costanti)	58
III.3	Risparmio e investimenti	59
III.4	Valore aggiunto ai prezzi di mercato (prezzi costanti)	60
III.5	L'occupazione nel medio termine	61
III.6	Conto economico delle risorse e degli impieghi (prezzi impliciti)	61
III.7	Conto economico delle risorse e degli impieghi (prezzi correnti)	62
III.8	Indicatori macroeconomici di medio termine	62
IV.1	Spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione	69
IV.2	Conto risorse-impieghi aree depresse al netto sgravi Mezzogiorno	72
IV.3	Assegnazioni CIPE per le aree depresse	75
IV.4	Le principali leggi di incentivazione: modalità, procedure di agevolazione e risorse	78
IV.5	Stato di attuazione dei patti	83
IV.6	Quadro comunitario di sostegno 1994-99 Regioni Obiettivo 1	94
IV.7	Nuova programmazione: azioni e strumenti operativi per tipologia di investimento	96
IV.8	Nuova programmazione: cronogramma 1998-99 della programmazione regionale	96

FIGURE

II.1	Differenziale di tassi Italia - Germania a 3 mesi	14
II.2	Differenziale di tassi Italia - Germania a 10 anni	14
II.3	Posizione netta sull'estero e bilancia dei pagamenti correnti	21
II.4	Persone in cerca di lavoro e tasso di disoccupazione	26
II.5	Prezzi al consumo armonizzati	29
II.6	Indici dei prezzi	30
II.7	Prezzi al consumo intera collettività	31

II.8	Debito pubblico in percentuale del PIL	48
II.9	La vita media del debito	49
III.1	Confronto e crescita PIL per Italia, UE e Paesi industrializzati	57
III.2	Bilancia dei pagamenti economica	60
IV.1	Domanda e produzione nel Mezzogiorno	64
IV.2	Grado di utilizzo degli impianti nel Mezzogiorno	64
IV.3	Domanda interna ed estera nel Mezzogiorno	65
IV.4	PIL per aree territoriali	66

RIQUADRI

Recenti sviluppi della crisi asiatica	1
Le economie in transizione	5
La crisi in Russia	6
Il rischio America latina	6
Orientamento settoriale e geografico del commercio estero	17
Indice armonizzato dei prezzi al consumo	29
Il petrolio e i prodotti petroliferi	32
Prezzi controllati: gli andamenti settoriali	36
Monitoraggio della spesa per beni e servizi acquistati dalle Pubbliche Amministrazioni	41
Fasi restanti per l'introduzione dell'Euro	54
La Banca Centrale Europea	54
Il turismo per area territoriale	67
Convenienze relative nel Mezzogiorno e costo del lavoro	79
Il contratto di programma per i distretti	87
Progetti di protezione civile per la riduzione del rischio idrogeologico e sismico	98
Progetti per i Parchi Nazionali	99
Progetti in opere idriche	100
Programma di sviluppo della Val d'Agri	100
Progetti per i beni culturali	101
Progetti per la sicurezza	103
Il programma URBAN di Salerno	104
Il progetto autostradale: Salerno-Reggio Calabria	105
Attuazione del decreto sblocca-cantieri	106
Il Fondo rotativo per la progettualità	107
Unità per la promozione della finanza di progetto (project financing)	108

PREMESSA

1. IL QUADRO MACROECONOMICO NEL 1998

Per l'anno in corso si stima una crescita del PIL pari all'1,8 per cento, 0,3 punti oltre il risultato del 1997. Il PIL, dopo aver registrato una lieve flessione nel primo trimestre del 1998, ha mostrato nei successivi tre mesi un moderato recupero. La ripresa è prevista accentuarsi nella seconda parte dell'anno.

Il consolidamento del potere d'acquisto dei salari registrato nel corso degli ultimi tre anni, unito ad orientamenti meno prudentziali delle famiglie, dovrebbe contribuire alla ripresa dei consumi nel secondo semestre.

Il nuovo ciclo di investimenti, avviato nel corso del 1997, dovrebbe rafforzarsi, favorito dalle condizioni di maggiore profittabilità derivanti dalla riduzione degli oneri finanziari e dal contenimento dei costi unitari del lavoro.

Si stima, quindi, che in media nel 1998 i consumi delle famiglie aumentino dell'1,5 per cento (2,4 per cento nel 1997), gli investimenti in macchinari del 6,5 per cento (2,6 nel 1997), gli investimenti in edilizia, invertendo le tendenze sfavorevoli degli ultimi anni, del 2,0 per cento.

Per quanto riguarda la componente estera, la domanda interna europea dovrebbe progressivamente sostituire quella delle aree di crisi nel sostegno alle esportazioni nazionali, mentre si riassorbono gli effetti di quei fattori eccezionali, legati all'accumulo di scorte ed agli incentivi auto, che nel 1997 avevano provocato la forte crescita delle importazioni. Il divario di crescita tra esportazioni ed importazioni, negativo nel 1997 per 5,5 punti percentuali, dovrebbe ridursi a circa 2 punti.

Il netto miglioramento delle ragioni di scambio contribuisce a mantenere il saldo corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al PIL intorno al 3,2 per cento.

La stabilità macroeconomica interna ha cominciato a dispiegare i primi effetti positivi sul mercato del lavoro, dando luogo, dopo sei anni consecutivi di risultati negativi, ad un aumento dell'occupazione, tuttavia modesto (0,3 per cento).

Come nel biennio precedente, la dinamica retributiva si presenta nel 1998 più elevata dell'inflazione. Gli aumenti di produttività compensano la crescita dei costi del lavoro, in particolare nell'industria in senso stretto, e consentono un recupero dei margini. In presenza di un contributo disinflazionistico esterno, accentuato dalla stabilità del cambio, l'obiettivo di inflazione posto nel D.P.E.F., pari all'1,8 per cento nel 1998, risulta pienamente conseguibile.

Nel 1998, i rendimenti in lire dei titoli di stato a lungo termine hanno continuato a ridursi. La discesa è stata favorita nel primo quadrimestre dell'anno dal consolidamento delle attese di stabilità dei prezzi, dalle migliorate prospettive dei conti pubblici, dal progressivo dissiparsi delle incertezze sulla partecipazione dell'Italia all'UEM dal 1° gennaio 1999. I rendimenti dei BTP ed il loro differenziale rispetto ai corrispondenti tassi tedeschi si sono portati su valori minimi storici (il rendimento dei BTP triennali, per esempio, si è attestato al di sotto del

4 per cento). A partire dal mese di maggio, la fase di turbolenza registrata sui mercati finanziari conseguente all'aggravarsi della crisi in Asia si è riflessa in una aumentata volatilità dei rendimenti; il leggero ampliamento del differenziale rispetto ai tassi tedeschi che si è prodotto, non ha tuttavia messo in pericolo la raggiunta convergenza dei tassi a lunga italiani a quelli europei.

Per quanto riguarda i tassi del mercato monetario il processo di convergenza non può dirsi ancora concluso. Sebbene il differenziale a tre mesi con i tassi tedeschi sia sceso a circa 130 punti base, dai 260 di febbraio, esso rimane ancora distante da quello del segmento a lunga. L'anomalia verrà a scomparire nei prossimi mesi quando, con l'inizio delle operazioni della Banca Centrale Europea, il processo di convergenza dei tassi di interesse a breve Europei sarà completato.

L'attento monitoraggio cui il Governo sta sottoponendo l'evoluzione dei conti pubblici per il rispetto delle condizioni previste nel programma per la stabilità finanziaria consente il consolidamento nel 1998 degli importanti risultati ottenuti nel 1997, confermando il carattere permanente dell'aggiustamento.

L'andamento dei conti pubblici nei primi otto mesi dell'anno evidenzia un fabbisogno del settore statale pari a 39.700 miliardi rispetto a quello di 31.492 miliardi del corrispondente periodo del 1997. La differenza che si rileva nel raffronto con l'evoluzione dello scorso anno è correlata a fattori già scontati in sede previsionale e verrà riassorbita nel corso dei prossimi mesi. In particolare, l'entrata a regime della riforma fiscale e le decisioni assunte nei primi mesi dell'anno, quali lo slittamento dei termini di versamento dell'autotassazione e la possibilità di rateizzazione di tali imposte, hanno spostato un volume consistente di gettito al secondo semestre dell'anno.

L'azione di recupero dell'evasione fiscale, oltre a consentire una ripartizione più equa del carico tributario, permette di rispettare le previsioni per le entrate totali, anche in presenza di una riduzione della pressione fiscale sia delle famiglie, sia delle imprese.

Sul fronte della spesa occorre sottolineare la marcata ripresa degli investimenti pubblici, che costituisce parte dell'azione di Governo mirante al potenziamento delle infrastrutture necessarie per garantire a tutto il Paese, ed in particolare al Mezzogiorno, una crescita sostenuta e sostenibile nel tempo.

Nel loro complesso, i risultati già acquisiti e i profili evolutivi dei flussi di entrata e spesa attesi per il resto dell'anno, consentono di prevedere una evoluzione del conto delle Amministrazioni pubbliche sostanzialmente in linea con l'obiettivo di indebitamento netto fissato per l'anno nel 2,6 per cento del Pil.

Nell'anno in corso la tendenza decrescente del rapporto debito-Pil in atto dal 1995, si è rafforzata, grazie anche alla prosecuzione del programma di privatizzazioni. Il debito in percentuale al Pil si attesterà a 118,2, con una diminuzione di oltre 3 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Per il 1999, è previsto un calo analogo, che porterebbe il rapporto debito-Pil al 114,6 per cento.

L'evoluzione è in linea con l'obiettivo di portare il quoziente al di sotto della soglia del 100 per cento nel 2003.

Lo sforzo di risanamento della finanza pubblica iniziato nei primi anni novanta, accompagnato dal contenimento della dinamica dei prezzi, e il conseguente forte calo dei tassi di interesse di mercato, hanno innescato un circolo virtuoso tra riduzione della spesa per interessi, riduzione del disavanzo e minore accumulo di debito.

In prospettiva, la partecipazione dell'Italia all'Unione Economica e Monetaria rafforzerà le tendenze in atto; vi contribuiranno il necessario processo di convergenza dei tassi di interesse a breve verso i livelli europei, la politica di stabilità monetaria della Banca Centrale Europea ed infine il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Patto di Stabilità e Crescita.

Il programma di privatizzazioni, intrapreso nel 1992, continuerà a svolgere un ruolo importante per il rientro del debito pubblico. Nel 1998, l'ammontare di titoli riassorbiti sarà pari a circa 18-19.000 miliardi, circa lo 0,9 per cento del Pil. Per ciascun anno del triennio successivo, l'impatto delle privatizzazioni sul debito sarà prossimo allo 0,5 per cento del Pil.

2. LE PREVISIONI PER IL 1999 E PER IL MEDIO TERMINE

La maggiore vivacità dell'attività economica attesa per la fine dell'anno in corso dovrebbe consolidarsi nel 1999, in linea con il graduale riassorbimento delle tensioni internazionali e con le prospettive favorevoli legate alla piena adesione alla UEM.

Il quadro interno assicura le condizioni di stabilità macroeconomica: i successi conseguiti nel processo di aggiustamento dell'economia consentono di estendere gli obiettivi delle politiche economiche alle variabili dello sviluppo, dell'occupazione e del riequilibrio territoriale.

L'espansione del PIL nel 1999 è stimata pari al 2,5 per cento, poco al di sotto delle stime effettuate nel DPEF. Dal lato della domanda, si prevede che i consumi delle famiglie aumentino del 2,1 per cento rispetto all'1,5 del 1998, riflettendo la maggiore fiducia e la crescita del reddito reale disponibile delle famiglie. La domanda di beni strumentali è stimata in ulteriore aumento, sia nel comparto dei macchinari (dal 6,5 del 1998 all'8,2 per cento), sia nelle costruzioni (dal 2,0 del 1998 al 5,0 per cento), riflettendo le migliori condizioni di fondo dell'economia e gli impulsi derivanti dalle politiche del Governo.

Il saldo corrente della bilancia dei pagamenti, scontando il favorevole andamento delle ragioni di scambio e la sostanziale invarianza del deficit delle partite invisibili, resterà al di sopra del 3 per cento del PIL. Tuttavia, il contributo delle esportazioni nette alla crescita permane negativo. Si stima, infatti, che le esportazioni accelerino rispetto al 1998 (6,3%), riflettendo la ripresa del commercio mondiale, e che la dinamica delle importazioni si mantenga intorno all'8 per cento.

L'estensione della ripresa produttiva a tutti i settori dovrebbe riflettersi positivamente sulla dinamica occupazionale. L'obiettivo di crescita dei posti di lavoro per il 1999 posto nel D.P.E.F verrà perseguito, cogliendo i primi effetti positivi dell'accelerazione dei programmi di investimento avviati sul territorio.

Tenuto conto di tali interventi, si stima un aumento degli occupati pari a 0,6 per cento, con segni negativi nell'agricoltura e nella P.A.. Il miglioramento del quadro occupazionale, in presenza di un'espansione moderata dell'offerta di lavoro, darà luogo ad una riduzione del tasso di disoccupazione.

Le retribuzioni lorde per dipendente sono stimate espandersi nel 1999 a un tasso del 2,5 per cento, in coerenza con il tasso di inflazione programmata e con una parziale acquisizione degli incrementi di produttività. Ne deriverebbe un contenuto incremento dei costi unitari del lavoro da cui le imprese potranno trarre beneficio sia in termini di competitività sia di espansione produttiva.

In tale contesto, tenuto anche conto della moderazione attesa per i prezzi degli input importati e della stabilità derivante dall'appartenenza del nostro paese alla nuova area monetaria europea, per il 1999 si conferma l'obiettivo di inflazione stabilito nel DPEF all'1,5 per cento.

Nel biennio 2000-2001, in un contesto economico internazionale favorevole, sia nel volume che nei prezzi degli scambi, la politica economica del Governo mira ad un più ampio utilizzo del potenziale del Paese e, quindi, ad una crescita sostenuta, di poco inferiore al 3 per cento, in linea con quella prevista per i paesi dell'Unione Europea.

Lo sviluppo risulterà legato alla ripresa della domanda interna, mentre le esportazioni nette offriranno un contributo ancora negativo. L'apporto degli investimenti alla crescita complessiva del PIL sarà pari mediamente al 50 per cento.

Si stima un andamento espansivo dei consumi delle famiglie, dal 2,1 per cento del 1999 al 2,5 per cento del biennio successivo, in linea con il favorevole andamento del reddito disponibile in termini reali, consentito, in presenza di dinamiche salariali moderate, dalla stabilità dei prezzi.

La domanda di beni d'investimento è prevista aumentare a tassi dell'ordine del 7 per cento: il comparto dei macchinari dovrebbero mostrare un maggiore dinamismo, con tassi superiori all'8 per cento, mentre le costruzioni dovrebbero manifestare un'espansione compresa tra il 5,0 ed il 5,5 per cento.

La ripresa della domanda interna attiverà un incremento delle importazioni dell'ordine dell'8 per cento, mentre le esportazioni, favorite dalla maggiore flessibilità del sistema, da buone condizioni competitive e da politiche mirate a rafforzare le potenzialità del nostro modello produttivo, cresceranno in linea con l'evoluzione del commercio mondiale.

Il sostanziale equilibrio delle ragioni di scambio, favorito dal nuovo contesto europeo, consoliderà i valori dell'attivo commerciale in rapporto al PIL intorno al 4 per cento. Il riassorbimento del disavanzo delle partite invisibili, attribuibile alla riduzione del deficit dei redditi di capitale ed al migliore utilizzo dei fondi strutturali europei, consentirà di consolidare nel biennio 2000-2001 l'avanzo corrente della bilancia dei pagamenti su valori compresi tra il 3 ed il 3,5 per cento del PIL. Ne risulterà ulteriormente rafforzata la posizione netta sull'estero del paese.

Il conseguimento di una crescita più sostenuta ed il rafforzamento delle politiche finalizzate allo sviluppo daranno luogo ad un aumento di occupazione medio

annuo stimato prossimo all'1 per cento. L'industria, sia manifatturiera che delle costruzioni, contribuirà significativamente all'espansione della base occupazionale. Permarrà il contributo negativo all'aumento complessivo degli occupati derivante dal settore pubblico, che sconta i processi di riorganizzazione interna e le esigenze di risanamento finanziario.

La dinamica salariale dovrebbe raggiungere mediamente il 2 per cento, con un'espansione più accentuata nel settore privato, coerente con significativi miglioramenti di produttività, mentre il settore pubblico registrerà incrementi delle retribuzioni in linea con l'inflazione.

La decelerazione dei costi unitari del lavoro, in un quadro di moderazione delle componenti estere dei prezzi, tenderà a stabilizzare l'inflazione intorno all'1,5 per cento.

3. POLITICHE DI SVILUPPO NEL MEZZOGIORNO

Lo sviluppo del Mezzogiorno costituisce obiettivo prioritario della politica economica del Governo. In quest'area si concentrano i problemi economici più seri del paese. Ma, soprattutto, è nel Mezzogiorno che più alto può essere, per l'entità delle opportunità ancora non colte, il rendimento sociale di una strategia di sviluppo, la sua capacità di produrre assieme più lavoro e più produttività.

L'azione in cui il Governo è impegnato muove in tre direzioni: compensare gli svantaggi di localizzazione esistenti; rimuoverli con il miglioramento delle infrastrutture e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale dell'area; promuovere lo sviluppo locale, cogliendo e valorizzando i nuovi segnali di risveglio imprenditoriale e sociale.

A questi obiettivi il Governo rivolge un volume di risorse nazionali in conto capitale accresciuto nell'entità e riqualificato nella composizione e programmazione.

Nell'anno in corso, il primo semestre 1998 mostra una forte crescita della spesa (al netto dei trasferimenti per sgravi contributivi) nelle aree depresse rispetto allo stesso periodo del 1997. Indicazioni di una accelerazione degli investimenti pubblici specificamente nel Mezzogiorno vengono dalle erogazioni di fondi comunitari e dei fondi nazionali associati per l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999: nel primo trimestre del 1998 sono stati effettuati pagamenti per circa 2.400 miliardi, portando la quota dei pagamenti sul totale delle risorse disponibili dal 38 per cento di fine dicembre 1997 al 42,4 per cento.

La manovra correttiva dovrà quindi garantire la copertura finanziaria per le risorse aggiuntive dedicate alla politica di sviluppo che, limitatamente agli esborsi di cassa in conto capitale, ammonterà a 2.500 miliardi, 5.500 miliardi e 7.600 miliardi rispettivamente per il 1999, 2000 e 2001 (15.600 miliardi in totale).

Permangono nel Mezzogiorno condizioni di sfavore alla localizzazione che richiedono, in primo luogo, di mantenere e meglio coordinare gli incentivi volti a compensare gli squilibri.

La minore produttività dell'area - circa 20 punti percentuali in media rispetto al Centro-Nord nel settore manifatturiero - è oggi largamente compensata da un

minore costo unitario del lavoro, frutto di più basse retribuzioni unitarie e di minori oneri contributivi capitari. Le politiche di promozione imprenditoriale e di rilancio e riqualificazione degli investimenti pubblici mirano a chiudere il divario di produttività. Ma nel breve periodo è necessario che gli incentivi al capitale e al lavoro continuino ad operare e siano meglio diretti per compensare le condizioni di svantaggio.

A questo scopo, in presenza del progressivo venir meno, entro la fine del 1999, della fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno, il Governo ha innanzitutto scelto, con opportuni provvedimenti coerenti con le previsioni comunitarie, di preservare la convenienza relativa di quest'area, seppur sempre in misura decrescente nel tempo. Con la legge finanziaria per il 1999 il Governo ha anche varato un provvedimento diretto a incentivare le nuove assunzioni attraverso uno sgravio contributivo, totale, pluriennale che estende quello previsto ex art. 4 della legge 449/97.

Tra i provvedimenti volti alla compensazione degli squilibri il Governo intende assicurare adeguati finanziamenti alla legge 488/92. Complessivamente, negli anni 1996-98, attraverso di esso sono stati concessi 15.199 miliardi di agevolazioni a fronte di oltre 48 mila miliardi di investimenti, di cui 28 mila miliardi riferiti alle zone del Mezzogiorno.

Il Governo ha quindi avviato un riordino degli incentivi esistenti. Tale azione, che si innesta nel processo di devoluzione alle Regioni di una larga parte degli strumenti di incentivazione e che ha trovato nel tavolo quadrangolare sulle convenienze aperto presso la Presidenza del Consiglio un momento di propulsione, si fonda su una riclassificazione dei molteplici strumenti disponibili.

Ma accanto alla compensazione dei ritardi il Governo è impegnato a rafforzare le politiche volte e rimuoverli.

Una prima linea di intervento è costituita dalla promozione dei sistemi di imprenditoria locale. Progressi significativi sono stati compiuti nel dare avvio allo strumento dei patti territoriali.

E' stata ottenuta una forte accelerazione nelle concessioni ed erogazioni di finanziamento per le iniziative industriali dei primi 12 patti, quelli approvati già nel 1997. Alla fine di agosto risultavano disponibili finanziamenti per 119 singole iniziative, corrispondenti a circa 1900 nuovi occupati, contro solo 23 a fine marzo; i decreti di pagamento (18 al momento) stanno seguendo la stessa accelerazione.

Con la delibera CIPE del 9 luglio 1998 è stata varata una metodologia trasparente che costituisce una svolta nell'assegnazione dei finanziamenti per i nuovi patti territoriali. L'importo previsto è certo (1.500 miliardi per la prima assegnazione, programmata per la fine dell'anno); parimenti certi sono i criteri per la selezione dei patti a cui assegnare quei fondi che premiano la capacità di creare occupazione, di realizzare profitti, di presentare genuina integrazione fra investimenti privati e infrastrutture.

Al momento risultano in istruttoria bancaria 15 patti (di cui 7 nel Mezzogiorno), in assistenza tecnica 32 (di cui 24 nel Mezzogiorno). L'attuazione della delibera CIPE consentirà di concedere finanziamenti ad almeno 15 nuovi patti con la fine del

1998. A questi si aggiungono i 9 patti progettati e finanziati col programma operativo multiregionale comunitario "Sviluppo locale": dopo la notifica effettuata a fine maggio alla Commissione Europea, è infatti imminente l'approvazione formale di quest'ultimo.

Il Governo ha dunque creato le condizioni per conseguire nel 1998 l'obiettivo di portare a conclusione i 12 patti originari e di finanziare 25 nuovi patti.

Anche i contratti di programma, cui è affidato il compito di incentivare l'avvio di iniziative produttive capaci di attivare in singole aree del Mezzogiorno (e di altre aree depresse) processi virtuosi di sviluppo hanno registrato, nel corso del 1998, un buon utilizzo. Infine, i contratti d'area volti ad assicurare, attraverso la realizzazione di accordi e investimenti, il superamento della crisi dell'area, ad oggi sottoscritti ammontano a 7.

Per la promozione dello sviluppo locale particolare rilievo assumono anche politiche direttamente rivolte alla crescita della imprenditorialità, al lavoro autonomo e all'emersione di attività in precedenza svolte in modo irregolare.

Alle politiche di compensazione dei divari nelle convenienze localizzative e di promozione dello sviluppo imprenditoriale locale si uniscono, nella strategia per lo sviluppo e l'occupazione nel Mezzogiorno, le politiche di investimento diretto - in infrastrutture, in formazione, nella valorizzazione del patrimonio naturale e culturale - volte a rimuovere alla radice le cause nei divari di convenienza localizzativa.

In passato, l'attuazione di questi interventi è stata rallentata dall'esistenza di procedure inefficaci e soprattutto dall'inadeguatezza del processo di programmazione.

Il rilancio di questo processo, condotto secondo uno schema innovativo, che abbiamo detto della "nuova programmazione", fondato sulla valutazione ed esplicitazione dei fabbisogni e dell'efficacia degli interventi, sull'attuazione del principio di sussidiarietà, e quindi, su un ruolo crescente delle Regioni e dei livelli locali di governo, su un'efficiente ed efficace negoziazione fra le molteplici parti coinvolte, su un forte coinvolgimento di capitali privati, costituisce obiettivo centrale della politica del Governo.

Di tale politica le intese istituzionali di programma fra lo Stato e le Regioni rappresentano uno schema di riferimento. Il completamento delle misure del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99 e l'avvio della programmazione per il nuovo Quadro 2000-2006 rappresentano una modalità di attuazione del nuovo disegno che, per la trasparenza delle regole del gioco comunitario, per il coinvolgimento di tutti i livelli dell'amministrazione e delle parti sociali, e per l'ammontare delle risorse addizionali disponibili, può assumere particolare efficacia.

Al centro delle politiche di investimento pubblico diretto emergono, non singoli "settori", ma grandi assi di intervento. Ognuno di essi corrisponde a una delle aree di problematicità o di potenzialità dell'economia e della società del Mezzogiorno. A ognuno di essi fanno capo molti dei tradizionali "settori" di investimento. Per ognuno di essi è in atto una accelerazione dell'intervento.

Cinque sono i grandi assi che vanno emergendo dalle esperienze del periodo più recente e dalla diffusa domanda sociale:

- la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;

- la valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche;
- il miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata;
- lo sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari;
- il collegamento fisico e immateriale con altre aree.

Il successo dell'azione di governo su questi assi è legato agli strumenti messi in campo con la delibera Cipe del 9 luglio 1998. Le Intese istituzionali di programma fra Stato e Regioni sono state dotate per la prima volta di una specifica risorsa finanziaria: 3.500 miliardi per il finanziamento di completamenti di opere e di studi di fattibilità, 3.000 dei quali espressamente assegnati alle otto regioni del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda i completamenti di opere, verranno predisposti, attraverso la concertazione con tutte le Amministrazioni, appositi criteri che consentiranno una selezione preventiva dei progetti censiti. Punto di partenza dell'intervento sono le opere già individuate, in base all'art. 13 della L. 135/97 (cosiddetto "decreto sblocco-cantieri"), funzionali, cantierabili e non ancora finanziate.

La redazione degli studi di fattibilità si configura come un elemento particolarmente innovativo nel processo decisionale di spesa. In questo modo le scelte in merito ai nuovi interventi possono essere assunte sulla base di una disamina delle idee-programma delle amministrazioni centrali, regionali e locali, ossia dei risultati dell'analisi economica, finanziaria, organizzativa e gestionale inclusa negli studi di fattibilità.

Sulle base dell'esperienza maturata e dei Regolamenti proposti dalla Commissione per il nuovo ciclo di politica strutturale, sono state avviate le attività preliminari per impostare la nuova fase di programmazione 2000-2006. Oltre al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica esse coinvolgono tutti i soggetti del partenariato: la Commissione europea, le Amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni, le amministrazioni locali, le parti sociali.

Le attività programmatiche avviate riguardano in particolare:

- a) la partecipazione al negoziato comunitario sui nuovi Regolamenti dei fondi strutturali;
- b) la redazione per ottobre, con il concorso di tutte le amministrazioni e delle parti sociali, di un documento denominato "Schede di programmazione per i fondi strutturali 2000-2006":
- c) l'organizzazione, per la fine di novembre, di un seminario nazionale per la discussione del documento "Schede" e l'avvio della fase centrale del processo di programmazione;
- d) l'avvio di Tavoli regionali per la definizione della programmazione operativa di attuazione del QCS, vale a dire dei Programmi Operativi Integrati.

Nell'attuazione di questi passaggi un contributo di rilievo potrà venire dalla revisione delle procedure amministrative, contabili e di programmazione che sorreggono il ciclo della spesa.

I. IL CONTESTO ECONOMICO INTERNAZIONALE PER GLI ANNI 1998-1999

I più recenti avvenimenti economici internazionali hanno riproposto il problema della velocità di trasmissione degli *shock* finanziari e valutari e dell'entità della ricaduta sulle singole economie reali. Nei paesi occidentali è in dubbio l'effettiva realizzazione degli scenari positivi previsti fino a pochi mesi fa.

Rispetto alle previsioni della primavera scorsa di un tasso di crescita mondiale superiore al 3 per cento per il 1998 e del 3,7 per cento per il 1999, le ultime proiezioni tendono a non superare il 2 per cento per l'anno in corso e il 2,5 per cento per il 1999. Anche la stima del tasso di crescita del commercio mondiale è stata rivista per il 1998 al 3,7 per cento (9,7 per cento nel 1997).

La perdurante recessione dell'economia giapponese, la marcata contrazione dell'attività economica nelle economie più dinamiche del Sud Est asiatico, la vastità e profondità della crisi russa, il pericolo di contagio delle crisi regionali nei confronti di paesi caratterizzati da solidi fondamentali, costituiscono i principali fattori alla base di tale revisione delle prospettive di crescita.

Dopo i consistenti rialzi registrati nell'arco dei primi mesi dell'anno, gli indici azionari hanno subito una correzione, conservando tuttora un'elevata volatilità e contribuendo al clima di incertezza che ha caratterizzato i mercati nella seconda parte del '98. Le attese di ulteriori variazioni negative nel valore della ricchezza finanziaria, nonché minore fiducia da parte di famiglie e investitori nella possibilità di un rapido ritorno a una crescita sostenuta contribuiscono al formarsi di una dinamica della domanda interna che in molti paesi industrializzati si rivela inferiore alle previsioni.

L'attenuarsi del ciclo economico, il rilevante afflusso di capitali resisi disponibili a seguito delle situazioni di crisi in cui versano molti paesi emergenti, lo spostamento di attività finanziarie dal comparto azionario a quello obbligazionario hanno portato, nella maggioranza dei paesi industrializzati, a una diminuzione nei tassi di interesse a lungo termine maggiore delle previsioni. Tale riduzione ha contribuito ad attenuare gli effetti negativi sulla crescita dei fattori descritti in precedenza.

Nei paesi emergenti del Sud Est asiatico, le forti svalutazioni dei tassi di cambio stanno rapidamente contribuendo al miglioramento dei saldi di parte corrente e della posizione finanziaria verso l'estero di quei paesi.

Continua per i paesi produttori l'effetto negativo sull'attività economica e sul saldo di parte corrente indotto dal livello estremamente basso raggiunto dai prezzi delle materie prime. Ciò è peraltro fattore di contenimento dell'inflazione nei paesi importatori.

Il protrarsi della crisi asiatica

la volatilità dei corsi azionari

RECENTI SVILUPPI DELLA CRISI ASIATICA

La crisi finanziaria e valutaria che ha investito i paesi del Sud-Est asiatico nella seconda metà del 1997 (vedi "Documento di Programmazione Economico-Finanziaria per gli anni 1999-2001" pagg. 3-4) continua a produrre effetti reali e finanziari nell'area. Si iniziano anche a percepire segnali di contagio verso altre economie (soprattutto nei paesi in via di sviluppo).

Nei paesi al centro degli attacchi speculativi (Thailandia, Malesia, Corea del Sud, Filippine e Indonesia) i governi hanno adottato due tipologie di intervento: dal lato delle politiche macroeconomiche sono state messe in atto misure monetarie e fiscali restrittive allo scopo di arrestare la fuga di capitali e reprimere l'insorgere di pressioni inflazionistiche; allo stesso tempo, sono state introdotte regolamentazioni del settore bancario e finanziario ispirate a standard prudenziali più elevati. L'adozione di piani di riordino e ristrutturazione del sistema bancario è stata considerata un prerequisito per accedere al sostegno finanziario delle organizzazioni internazionali.

Come conseguenza delle politiche macroeconomiche restrittive e del calo del livello di fiducia, in tutti i paesi si è osservata una riduzione del PIL reale superiore alle previsioni: nel primo trimestre del 1998 si oscilla tra -1,7 per cento nelle Filippine e -6,2 per cento in Malesia. Le previsioni di crescita per l'anno in corso risultano appena positive per le Filippine, ma negative per tutti gli altri paesi. Anche la domanda interna risulta caratterizzata da tassi di crescita fortemente negativi. Il tasso di disoccupazione ha raggiunto livelli elevati. Per poterlo ridurre, occorrerà attendere la ripresa dell'attività produttiva, prevista dai principali organismi internazionali, per il 1999. Il perdurare della crisi è dovuto anche alla stagnazione che caratterizza il Giappone, principale mercato di sbocco delle esportazioni dei paesi dell'ASEAN-4 (Indonesia, Malesia, Filippine e Thailandia) e della Corea.

D'altra parte, segnali di ripresa sono presenti in molti paesi dell'area. Il saldo delle partite correnti è in miglioramento ed è stimato intorno al +10 per cento del PIL in Corea del Sud e Thailandia per l'anno corrente, dopo un lungo periodo di saldi negativi. Tale miglioramento è dovuto alle ampie svalutazioni nominali e reali, ma anche alla riduzione del volume delle importazioni che ha seguito la contrazione nel reddito interno.

L'inflazione risulta contenuta in tutta l'area, con eccezione dell'Indonesia, per la quale è possibile che il tasso di incremento dei prezzi possa aumentare considerevolmente rispetto all'11 per cento del 1997. Infine, ha preso avvio una fase di riduzione generalizzata dei tassi di interesse nazionali, che avevano raggiunto livelli superiori al 20 per cento per arrestare le fughe di capitali.

Il contagio della crisi. Nella seconda metà del 1997 e i primi mesi del 1998 la crisi valutaria e finanziaria si è estesa agli altri paesi dell'area dell'Estremo Oriente (Singapore, Hong Kong, Cina e Taiwan). La crisi originata in Asia può diffondersi anche in altre aree attraverso un canale sia commerciale sia finanziario.

Il canale commerciale è rappresentato dalla caduta di domanda mondiale dovuta alla crescita negativa dei paesi del Sud-Est asiatico e alla forte riduzione del volume delle loro importazioni. La crisi asiatica ha un impatto considerevole sui prezzi delle principali materie prime, di cui tali paesi sono importatori diretti, accentuandone l'andamento decrescente iniziato nel 1996. In particolare, la caduta del prezzo del petrolio e del rame ha avuto conseguenze dirette sul saldo delle partite correnti delle economie dell'America Latina (vedi box "Il rischio America Latina") e della Russia (vedi box "La crisi in Russia"), nonché sulla loro crescita reale attesa.

Il canale finanziario è rappresentato dall'internazionalizzazione dei maggiori fondi di investimento e dagli ingenti investimenti finanziari realizzati nei paesi del Sud-Est asiatico. Il crollo dei mercati azionari in quei paesi si è trasmesso alle borse dei paesi limitrofi e alle principali piazze finanziarie occidentali. D'altra parte, "l'effetto domino" tra le piazze finanziarie mondiali e la corrispondente fuga di capitali verso investimenti finanziari meno rischiosi e di maggiore qualità (flight to quality) colpiscono in misura maggiore le altre economie emergenti.

Per quanto concerne l'andamento delle singole economie, negli Stati Uniti sembra avviata quella decelerazione più volte annunciata come imminente. I principali indici anticipatori (l'evoluzione degli investimenti, il grado di utilizzo degli impianti, l'andamento del settore automobilistico e delle costruzioni, e la *performance* dei mercati azionari) segnalano un indebolimento della crescita economica. La domanda interna si era mantenuta sostenuta nel primo semestre, ma nel terzo trimestre mostra una dinamica più moderata. La fiducia dei consumatori sembra accusare, oltre che la caduta dei corsi azionari, l'incertezza sulla situazione politica del paese. Quest'ultima sarebbe anche all'origine del recente deprezzamento del dollaro, la cui quotazione è scesa a 1,68 marchi per dollaro (22 settembre) a fronte di 1,85 all'inizio di aprile e 1,80 alla fine di agosto. L'indebolimento della valuta statunitense ha seguito anche l'annuncio da parte della Federal Reserve di un possibile allentamento delle condizioni monetarie.

Gli Stati Uniti

E' divenuta più critica la situazione del Giappone che non riesce a superare la fase recessiva. La debolezza della domanda interna e, in particolare, quella degli investimenti sono responsabili dell'andamento del PIL, che ha segnato nel periodo aprile-giugno una variazione negativa per il terzo trimestre consecutivo. Anche l'attesa espansione della domanda estera a seguito del forte deprezzamento dello yen, appare compromessa dal protrarsi della crisi del Sud-Est asiatico. Le misure fiscali espansive adottate dal nuovo governo giapponese dovrebbero consentire una modesta ripresa nella seconda metà dell'anno; tuttavia, le previsioni sul tasso di crescita annuo mostrano un valore negativo per il 1998 (-2,1 per cento). Per il 1999 si stima una debole ripresa (circa +1,0 per cento), nonostante l'orientamento decisamente espansivo della politica monetaria (il tasso di sconto è stato ridotto dallo 0,50 allo 0,25 per cento il 9 settembre scorso).

Il Giappone

Dal lato dell'economia finanziaria, permangono le difficoltà del sistema bancario, ancora caratterizzato da elevate sofferenze e dalla notevole esposizione verso i paesi emergenti. Il totale dei crediti concessi a tali paesi è stimato per il 1997 ad oltre il 140 per cento del capitale proprio, per un ammontare complessivo di circa 270 miliardi di dollari.

I Paesi Europei

I paesi europei, in particolare quelli dell'Euro, nonostante il rallentamento dell'economia mondiale, continuano a presentare un'evoluzione relativamente dinamica grazie al sostegno della domanda interna. In particolare, gli investimenti - soprattutto quelli in macchinari e attrezzature - sono favoriti dai bassi tassi d'interesse reali che hanno più che compensato il rallentamento delle esportazioni verso i paesi asiatici. Il tasso di inflazione è stimato al di sotto del 2,0 per cento sia per l'anno in corso sia per il 1999. Ciò rende plausibile l'ipotesi di convergenza dei tassi di interesse nominali nell'area dell'Euro ai tassi di Francia e Germania entro il 1° gennaio 1999.

La Germania

In Germania le prime stime relative al secondo trimestre hanno evidenziato in termini congiunturali un'evoluzione più moderata di quanto rilevato nei primi tre mesi dell'anno. Nella media del primo semestre la crescita è risultata pari al 2,9 per cento in termini tendenziali, confermando la possibilità di rispettare l'obiettivo del governo tedesco di un incremento compreso tra il 2,5 e il 3 per cento. Il mercato del lavoro risulta, tuttavia, caratterizzato da un tasso di disoccupazione ancora superiore all'11 per cento, nonostante i programmi di lavoro finanziati dal governo.

La Francia

L'economia francese è sostenuta da una favorevole *performance* della domanda interna, che riguarda sia i consumi delle famiglie sia gli investimenti produttivi. Secondo le più recenti informazioni statistiche rese note dall'INSEE, la crescita del PIL potrebbe anche superare, nell'anno in corso, l'obiettivo del governo francese del 3 per cento e mantenersi a tale ritmo nel 1999. Nonostante la contrazione nelle esportazioni dovuta alla crisi asiatica e il minor vigore della domanda intra-europea, la ripresa dell'attività e il più elevato grado di utilizzo dei fattori produttivi hanno favorito un netto recupero degli investimenti, che beneficiano anche dei bassi tassi d'interesse.

Il Regno Unito

In rallentamento appare l'economia britannica, anche a seguito del continuo apprezzamento della sterlina inglese. Nel secondo trimestre dell'anno corrente la crescita del PIL si è circa dimezzata rispetto al primo trimestre e un'ulteriore decelerazione è attesa nel trimestre in corso. Nonostante il bilancio pubblico preveda un incremento medio annuo delle spese pubbliche in termini reali di circa il 3 per cento nel triennio 1999-2001, gli alti tassi d'interesse e i costi unitari del lavoro poco competitivi inducono a ritenere probabile uno scenario di medio periodo caratterizzato da una dinamica moderata dell'attività economica. Il tasso di crescita del PIL è stimato di poco superiore al 2 per cento per l'anno in corso ed al di sotto dell'1,5 per cento per il 1999.

Il Canada

L'economia canadese ha mostrato una buona tenuta nel primo trimestre dell'anno in corso. A partire dal secondo trimestre, tuttavia, il processo di correzione del ciclo delle scorte e le tensioni sociali nei settori automobilistico ed edile, si sono aggiunti all'indebolimento della domanda estera originando un rallentamento nella dinamica del PIL, che si mantiene comunque sostenuta (le previsioni del tasso di crescita reale risultano superiori al 3,0 per cento). La situazione del mercato del lavoro mostra una riduzione del tasso di disoccupazione nel 1998, pur mantenendosi su livelli più elevati rispetto agli Stati Uniti e al Regno Unito.

Tavola I.1 - INDICATORI MACROECONOMICI DEI PRINCIPALI PAESI INDUSTRIALIZZATI

	PIL reale			Deflatore del PIL			Tasso di disoccupazione		
	(variazioni percentuali)			(variazioni percentuali)					
	1997	1998(*)	1999(*)	1997	1998(*)	1999(*)	1997	1998(*)	1999(*)
Stati Uniti	3,9	3,4	1,8	1,9	1,2	1,8	4,9	4,6	4,9
Giappone	0,8	-2,1	1,0	0,6	0,9	-0,2	3,4	4,1	4,6
Germania	2,2	2,7	2,9	0,6	0,8	1,2	11,4	11,3	10,8
Francia	2,3	3,1	2,8	0,9	1,1	1,3	12,4	11,8	11,0
Italia	1,5	1,8	2,5	2,6	2,6	2,1	12,3	12,2	11,9
Regno Unito	3,4	2,3	1,2	2,5	2,8	3,1	6,9	6,4	7,5
Canada	3,7	3,2	2,8	0,5	1,2	2,0	9,2	8,6	8,3
Unione Europea	2,6	2,7	2,6	1,7	1,8	1,8	11,2	10,8	10,6
Totale OCSE	3,2	2,3	2,3	3,7	3,1	3,1	7,2	7,2	7,2
Per memoria:									
Commercio Mondiale (**)	9,7	3,7	4,6						

Fonte: Elaborazioni e stime su fonte OCSE e FMI.

(*) Previsioni

(**) Tasso di crescita.

LE ECONOMIE IN TRANSIZIONE

Nel corso del 1997 le economie in transizione dell'Europa centro-orientale e dell'Asia centrale hanno mostrato andamenti diversi da paese a paese dal lato delle performance macroeconomiche. La crescita reale dell'area è stata positiva (+2 per cento). Tuttavia, tassi di crescita sostenuti si sono osservati solamente in Polonia (+7 per cento nel 1997) e nelle repubbliche baltiche, mentre in Ucraina, Bulgaria e Romania si sono avuti tassi negativi di variazione del PIL reale. Nella Repubblica Ceca il tasso di crescita è stato dell'1 per cento nel 1997 a causa delle misure adottate successivamente alla crisi valutaria di maggio, che ha comportato la libera fluttuazione del cambio.

In quest'area la dinamica dell'economia reale risente della lentezza con cui vengono condotti i processi di riforma sia del sistema produttivo sia dei mercati bancari e finanziari, attraverso la realizzazione di programmi di privatizzazione, liberalizzazione dei mercati e predisposizione di istituti di regolamentazione.

In tutte le economie le politiche macroeconomiche sono caratterizzate da misure restrittive. La politica fiscale è orientata al contenimento del deficit pubblico. La politica monetaria restrittiva, volta al contenimento dell'inflazione, è spesso affiancata da una politica di tasso di cambio nominale ancorato all'andamento di valute-chiave (dollaro statunitense e marco tedesco), con il conseguente apprezzamento reale e l'ampliamento dei saldi negativi di parte corrente della bilancia dei pagamenti. Durante le turbolenze sui mercati finanziari internazionali degli ultimi mesi, la difesa delle parità dichiarate ha indotto le autorità monetarie a innalzare rapidamente ed in modo consistente i tassi di interesse interni, con conseguenze rilevanti sulle prospettive di crescita.

L'inflazione nell'area è stata, in media, contenuta ad un valore inferiore al 30 per cento. A parte la Bulgaria e la Romania che hanno mostrato tassi di incremento dei prezzi a tre cifre nel 1997, tutti gli altri paesi si stanno gradualmente avvicinando all'obiettivo di ridurre l'inflazione sotto il 10 per cento.

LA CRISI IN RUSSIA

Nel 1997 l'economia russa aveva mostrato segni di recupero: per la prima volta negli anni novanta la crescita reale si attestava su valori positivi (+0,9 per cento nel PIL reale), ed il tasso di inflazione scendeva al 14,7 per cento (dal 47,8 per cento nel 1996 e dai tassi a tre o quattro cifre che avevano caratterizzato i primi anni novanta). Nel gennaio 1998 le autorità monetarie annunciavano una parità centrale di 6,2 rubli per dollaro statunitense da mantenere nei tre anni successivi con una banda di oscillazione del 15 per cento.

Tuttavia, nel corso del 1998 gli effetti indiretti della crisi asiatica (in particolare, l'effetto domino sui mercati finanziari e la forte riduzione dei prezzi delle materie prime) si sono sommati alle carenze di un sistema dei pagamenti ancora arretrato e di un sistema bancario e finanziario non sottoposto ad adeguata vigilanza. La diminuzione del prezzo del petrolio ha avuto un impatto significativo sul valore delle esportazioni e ha compromesso una rilevante fonte di approvvigionamento di valuta estera. Nel maggio scorso la difficoltà di collocamento dei titoli di stato innescava un ingente aumento dei rendimenti. Il 27 maggio la banca centrale russa aumentava il tasso ufficiale di sconto dal 50 al 150 per cento, anche per fronteggiare gli attacchi speculativi. Nonostante il consistente aumento dei tassi di interesse, a metà agosto le autorità monetarie decidono di lasciar fluttuare il corso del rublo e trasformano parte del debito pubblico a breve termine (titoli GKO con scadenza dicembre 1999) in obbligazioni a media/lunga scadenza (3-5 anni). Anche a causa dell'instabilità politica che ha colpito il paese, nelle ultime settimane il cambio rublo/dollaro ha subito una forte svalutazione (con picchi superiori al 300 per cento) ed è stato caratterizzato da ampie oscillazioni.

IL RISCHIO AMERICA LATINA

Le recenti crisi del Sud-Est asiatico e della Russia hanno iniziato a produrre effetti negativi su altri paesi emergenti, ed in particolare su alcune economie dell'America Latina.

Per quanto riguarda gli scambi commerciali, la consistente caduta dei prezzi delle materie prime ha giocato un ruolo determinante per i maggiori paesi dell'area. Il prezzo del petrolio è diminuito del 40 per cento rispetto all'ottobre 1997; i prezzi delle altre materie prime sono scesi in media del 20 per cento nell'ultimo anno. I paesi esportatori netti di petrolio dell'area, come Messico e Venezuela, e di rame, come il Cile, hanno subito le maggiori ripercussioni negative. Il saldo delle partite correnti si è deteriorato.

Dal lato dei movimenti di capitale, fino alla primavera scorsa tutti i paesi dell'America Latina erano riusciti a contenere gli effetti della prolungata crisi asiatica: le misure restrittive, fiscali e monetarie, erano state sufficienti a frenare la fuga di capitali. Con il peggioramento del quadro finanziario internazionale a seguito della crisi russa, si è avuto un aumento generalizzato dei premi di rischio richiesti sui capitali investiti nelle economie emergenti. Ciò ha particolarmente colpito le economie dell'America Latina, dove nel-

le ultime settimane molte valute sono state messe sotto pressione. Alcuni paesi hanno reagito lasciando svalutare il cambio (Colombia ed Ecuador); in altri, come il Brasile e l'Argentina, la politica monetaria è divenuta ulteriormente restrittiva. I migliori fondamentali dell'economia argentina hanno per ora preservato il paese da attacchi speculativi. Viceversa, le pressioni sul real brasiliano hanno indotto la banca centrale ad aumentare il tasso di interesse overnight al 50 per cento. In Brasile, il deterioramento della fiducia degli investitori è stato aggravato anche dal consistente deficit di bilancio (stimato oltre il 7 per cento del PIL per la seconda metà del 1998). Le prospettive di crescita sono peggiorate. Inoltre, l'aumento dei tassi di interesse a breve termine implica un costo fiscale mensile aggiuntivo di 6 miliardi di real poiché la maggior parte del debito pubblico è indicizzata al tasso overnight; ciò richiederà un'ulteriore restrizione fiscale. In questo contesto, la situazione finanziaria del paese appare alquanto fragile.

II. L'ECONOMIA ITALIANA NEL 1998 E LE PREVISIONI PER IL 1999

II.1 Il quadro macroeconomico

Nell'anno in corso l'economia italiana manifesta un aumento dell'attività produttiva più lento del previsto. Venuti meno alcuni dei fattori congiunturali (incentivi auto e accumulo di scorte) che nella seconda metà del 1997 hanno contribuito in misura rilevante alla crescita, si sono manifestati gli effetti negativi legati al deterioramento del quadro internazionale. La riduzione dei tassi di interesse connessa all'ingresso nella UEM favorisce, tuttavia, la liberazione di risorse a favore delle imprese e stimola gli investimenti.

La stabilità macroeconomica interna ha cominciato a dispiegare i primi effetti positivi sul mercato del lavoro, dando luogo, dopo sei anni consecutivi di risultati negativi, ad un aumento dell'occupazione, sebbene ancora modesto.

Il PIL, dopo aver registrato una lieve flessione congiunturale nel primo trimestre del 1998, ha mostrato nei successivi tre mesi un moderato recupero. Si stima che la ripresa possa accentuarsi nella seconda parte dell'anno.

La domanda interna europea dovrebbe, infatti, progressivamente sostituire quella asiatica nel sostegno alle esportazioni nazionali, mentre si sta rapidamente riassorbendo la spinta sulle importazioni esercitata dai fattori congiunturali sopracitati.

Il consolidamento del potere d'acquisto dei salari registrato nel corso degli ultimi tre anni, unito ad orientamenti meno prudentiali delle famiglie, dovrebbe, inoltre, contribuire alla ripresa dei consumi nel secondo semestre. Il reddito disponibile delle famiglie, infatti, pur scontando la ridotta dinamica della componente dei redditi non da lavoro dipendente, continua a crescere in termini reali, riflettendo il lieve miglioramento del quadro occupazionale ed il ridimensionamento delle esigenze di consolidamento fiscale.

Il nuovo ciclo di investimenti, avviato nella seconda parte del 1997, dovrebbe rafforzarsi in corso d'anno, favorito dalle condizioni di maggiore profittabilità derivanti dalla riduzione degli oneri finanziari e dal contenimento dei costi unitari del lavoro.

Sulla base di queste tendenze, si stima che mediamente nel 1998 il PIL dovrebbe aumentare dell'1,8 per cento, 0,3 punti oltre il risultato dell'anno precedente.

La crescita rifletterà il netto ridimensionamento rispetto al 1997 del contributo dei consumi delle famiglie e, viceversa, l'aumento dell'apporto degli investimenti. La domanda estera netta si manterrà negativa, seppure in misura inferiore al 1997. Le scorte, dopo l'accumulo eccezionale registrato lo scorso anno, dovrebbero offrire un contributo limitato.

L'economia italiana nel 1998

I contributi alla crescita

Tavola II.1. - CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL			
	1997	1998	1999
PIL (a)	1,5	1,8	2,5
CONTRIBUTI ALLA CRESCITA: (b)			
DOMANDA INTERNA	1,4	1,8	2,6
- investimenti macchinari	0,2	0,6	0,8
- investimenti costruzioni	-0,1	0,2	0,4
- consumi delle famiglie	1,4	0,9	1,3
- consumi collettivi	-0,1	0,1	0,1
SCORTE	1,0	0,3	0,2
ESPORTAZIONI NETTE	-0,9	-0,3	-0,3

(a) Variazioni percentuali sull'anno precedente
(b) Valori percentuali.

La domanda Tra le componenti della domanda, i consumi delle famiglie rallenterebbero dal 2,4 del 1997 all'1,5 per cento. Tenuto conto del venir meno degli incentivi auto, che nel 1997 hanno determinato una crescita addizionale di questo aggregato pari ad un punto percentuale, la dinamica dei consumi sarebbe, comunque, nel 1998 più elevata di quella mediamente registrata nel corso degli ultimi anni.

Tavola II.2. - CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI (a prezzi costanti base 1990=100)						
	Valori assoluti in mld di lire			Variazioni percentuale		
	1997	1998(b)	1999(c)	1997	1998(b)	1999(c)
P.I.L. ai prezzi di mercato	1416055	1441366	1476711	1,5	1,8	2,5
Importazioni beni e servizi	324183	350442	379178	11,8	8,1	8,2
TOTALE RISORSE	1740238	1791808	1855889	3,3	3,0	3,6
Consumi finali interni	1108275	1122773	1142074	1,7	1,3	1,7
- delle famiglie	872066	885147	903735	2,4	1,5	2,1
- collettivi	236209	237626	238339	-0,7	0,6	0,3
Investimenti fissi lordi	249535	260438	277937	0,6	4,4	6,7
- attrezzature	131381	139921	151394	2,6	6,5	8,2
- costruzioni	118154	120517	126543	-1,6	2,0	5,0
Variazioni delle scorte (a)	17083	21331	24214	1,0	0,3	0,2
Impieghi interni	1374893	1404542	1444225	2,5	2,2	2,8
Esportazioni beni e servizi	365345	387266	411663	6,3	6,0	6,3
TOTALE IMPIEGHI	1740238	1791808	1855889	3,3	3,0	3,6

(a) In percentuale: contributo alla crescita del PIL.
(b) Preconsuntivo
(c) Previsioni

Gli investimenti in macchinari, attrezzature e mezzi di trasporto dovrebbero intensificare i ritmi di crescita registrati nel 1997 (da 2,6 a 6,5 per cento), mentre le politiche volte ad attivare le grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse e gli incentivi predisposti dal Governo a favore dell'edilizia residenziale mostrano i primi effetti sugli investimenti del comparto edile che, invertendo le tendenze sfavorevoli degli ultimi anni, tornano a crescere.

Per quanto attiene le componenti estere della domanda, il divario di crescita tra esportazioni ed importazioni, negativo nel 1997 per 5,5 punti percentuali, dovrebbe ridursi a circa 2 punti. All'andamento sfavorevole della bilancia estera netta si contrappone il significativo miglioramento delle ragioni di scambio: si stima che il saldo commerciale della bilancia dei pagamenti raggiunga il 4,3 per cento del PIL (4,1 nel 1997), mentre il saldo corrente dovrebbe collocarsi sugli stessi valori in rapporto al PIL registrati nell'anno precedente (3,2 per cento).

Dal lato dell'offerta, tutti i settori produttivi mostrano andamenti positivi. L'industria in senso stretto secondo le stime aumenterà il proprio valore aggiunto di poco meno del 3 per cento. I servizi di mercato, interessati da ampie ristrutturazioni e più sensibili al rallentamento dei consumi, dovrebbero conseguire un risultato lievemente inferiore a quello registrato nel 1997.

L'offerta

Tavola II.3. - VALORE AGGIUNTO AI PREZZI DI MERCATO (a prezzi costanti base 1990=100)

	Valori assoluti in mld di lire			Variazioni percentuale		
	1997	1998(a)	1999(b)	1997	1998(a)	1999(b)
Beni e servizi destinabili alla vendita	1217752	1241309	1274871	1,6	1,9	2,7
Agricoltura	47061	47673	48388	-0,5	1,3	1,5
Industria	463327	475662	492713	1,6	2,7	3,6
- In senso stretto	392367	403353	417874	2,1	2,8	3,6
- Costruzioni	70960	72308	74839	-1,0	1,9	3,5
Servizi	707364	717974	733770	1,7	1,5	2,2
Servizi non destinabili alla vendita	184503	184503	184688	-0,3	0,0	0,1
Servizi nel complesso	891867	902477	918457	1,3	1,2	1,8
Totale Valore aggiunto	1402255	1425812	1459558	1,3	1,7	2,4
Prodotto interno lordo	1416055	1441366	1476711	1,5	1,8	2,5

(a) Preconsuntivo
(b) Prevision

Alle dinamiche produttive descritte si accompagna un aumento stimato in 0,3 punti percentuali della domanda di lavoro, che sconta le flessioni registrate nella Pubblica Amministrazione, nell'agricoltura e nelle costruzioni.

Come nel biennio precedente, la dinamica retributiva si presenta nel 1998 più elevata dell'inflazione. I recuperi di produttività assorbono la crescita del costo del lavoro per dipendente, in particolare nell'industria in senso stretto, ed il recupero

Costi e prezzi

dei margini, atteso dopo la lieve compressione registrata nel 1996-97, dovrebbe dar luogo, secondo le stime, ad un aumento del deflatore del PIL dell'ordine del 2,6 per cento, in linea con quello rilevato nell'anno precedente.

	Tavola II.4. - CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI (Prezzi impliciti)		
	Variazioni percentuale		
	1997	1998(a)	1999(b)
P.I.L. ai prezzi di mercato	2,6	2,6	2,1
Importazioni beni e servizi	-0,5	-1,6	0,4
TOTALE RISORSE	2,0	1,8	1,7
Consumi finali interni	2,9	2,4	1,7
- delle famiglie	2,4	2,3	1,5
- collettivi	4,8	3,0	2,3
Investimenti fissi lordi	1,7	1,9	1,8
- attrezzature	1,0	1,9	1,9
- costruzioni	2,6	1,9	1,8
Impieghi interni	2,6	2,1	1,7
Esportazioni beni e servizi	-0,1	0,8	1,6
TOTALE IMPIEGHI	2,0	1,8	1,7

(a) Preconsuntivo
(b) Previsioni

Le tendenze dei fattori interni della produzione si riflettono sui prezzi impliciti dei consumi: nonostante la significativa caduta dei prezzi all'importazione, il deflatore dei consumi delle famiglie è atteso ridursi in misura molto limitata rispetto all'anno precedente, dal 2,4 al 2,3 per cento.

In termini di indice dei prezzi al consumo delle famiglie operai-impiegati, l'obiettivo di inflazione posto nel D.P.E.F., pari all'1,8 per cento nel 1998, risulta, comunque, pienamente conseguibile.

La moderata dinamica dei prezzi risulta favorita dalla stabilità del cambio. Nei primi mesi dell'anno il processo di convergenza verso le rispettive parità centrali comune a tutte le valute aderenti agli Accordi Europei di Cambio ha interessato anche la lira che si è lievemente deprezzata, portandosi poco al di sotto di tali valori; il cambio effettivo nominale della lira si è indebolito, risentendo anche del forte apprezzamento del dollaro nei confronti di tutte le principali valute.

All'indomani dell'ammissione dell'Italia alla terza fase della UEM, il cambio della lira ha ripreso ad apprezzarsi verso il marco, toccando a fine giugno il valore di 985 e stabilizzandosi intorno a 986 nei due mesi successivi. A partire da set-

Tavola II.5 - CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI (a prezzi correnti)

	Valori assoluti in mld di lire			Variazioni percentuali		
	1997	1998(b)	1999(c)	1997	1998(b)	1999(c)
P.I.L. ai prezzi di mercato	1950680	2038012	2131574	4,2	4,5	4,6
Importazioni beni e servizi	420419	447201	485807	11,2	6,4	8,6
TOTALE RISORSE	2371099	2485213	2617381	5,4	4,8	5,3
Consumi finali interni	1546792	1605404	1660274	4,7	3,8	3,4
- delle famiglie	1223652	1270573	1316714	4,9	3,8	3,6
- collettivi	323140	334831	343560	4,1	3,6	2,6
Investimenti fissi lordi	324914	345444	375407	2,3	6,3	8,7
- attrezzature	168687	183065	201840	3,6	8,5	10,3
- costruzioni	156227	162379	173567	1,0	3,9	6,9
Variazioni delle scorte (a)	17193	19144	25258	0,8	0,1	0,3
Impieghi interni	1888899	1969992	2060938	5,1	4,3	4,6
Esportazioni beni e servizi	482200	515221	556443	6,3	6,8	8,0
TOTALE IMPIEGHI	2371099	2485213	2617381	5,4	4,8	5,3

(a) In percentuale: contributo alla crescita del PIL.
 (b) Preconsuntivo
 (c) Previsioni

tembre la debolezza mostrata dal dollaro, pur in presenza di un lieve deprezzamento della lira verso il marco - contenuto, comunque, entro la parità centrale - sta determinando una lieve tendenza all'apprezzamento del cambio effettivo nominale della lira.

Il tasso di cambio a termine lira-marco per la fine del 1998, dopo una fase di deprezzamento all'inizio dell'anno, si è progressivamente rafforzato nei mesi seguenti, riportandosi stabilmente su valori prossimi alla parità centrale dalla fine di maggio e allontanandosene lievemente soltanto negli ultimi giorni di agosto.

Nel 1998, i rendimenti in lire dei titoli di stato a lungo termine hanno continuato a ridursi. La discesa è stata favorita nel primo quadrimestre dell'anno dal consolidamento delle attese di stabilità dei prezzi, dalle migliorate prospettive dei conti pubblici, dal progressivo dissiparsi delle incertezze sulla partecipazione dell'Italia all'UEM dal 1° gennaio 1999. I rendimenti dei BTP ed il loro differenziale rispetto ai corrispondenti tassi tedeschi si sono portati su valori minimi storici (il rendimento dei BTP triennali, per esempio, è sceso di recente al di sotto del 4 per cento). A partire dal mese di maggio, la fase di turbolenza registrata sui mercati finanziari conseguente all'aggravarsi della crisi in Asia si è riflessa in una aumentata volatilità dei rendimenti; il leggero ampliamento del differenziale rispetto ai tassi tedeschi che si è prodotto, non ha tuttavia messo in pericolo la raggiunta convergenza dei tassi a lunga italiani a quelli europei.

La discesa dei tassi di interesse

Per quanto riguarda i tassi del mercato monetario, il processo di convergenza non può dirsi ancora concluso. Sebbene il differenziale a tre mesi con i tassi tedeschi sia sceso a circa 130 punti base, dai 260 di febbraio, esso rimane ancora distante da quello del segmento a lunga. L'anomalia verrà a scomparire nei prossimi mesi quando, con l'inizio delle operazioni della Banca Centrale Europea, il processo di convergenza dei tassi di interesse a breve Europei sarà completato.

Figura II.1 - DIFFERENZIALE DEI TASSI ITALIA/GERMANIA A 3 MESI

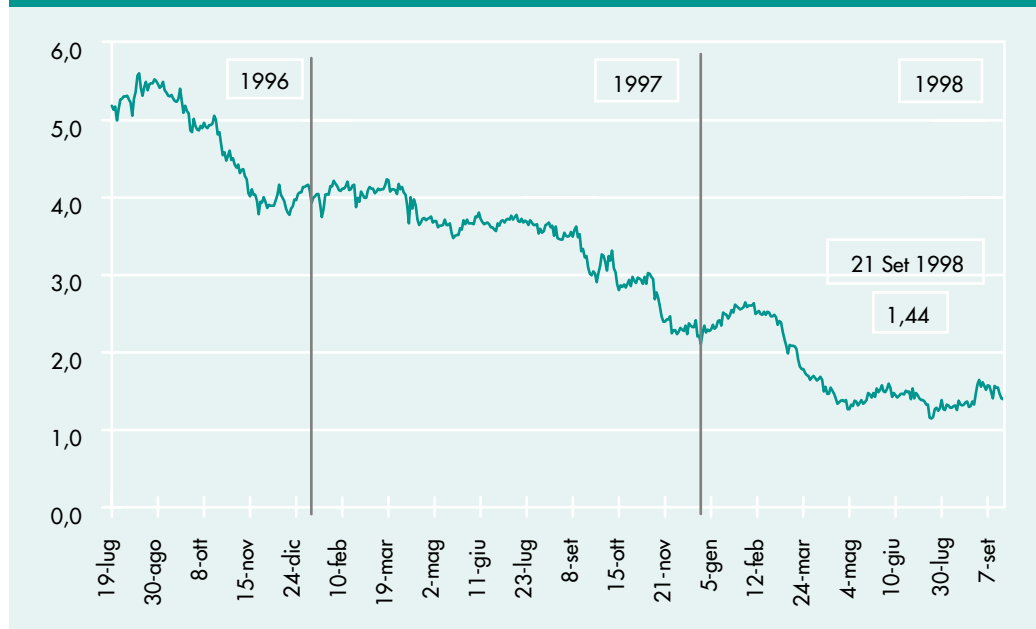


Figura II.2 - DIFFERENZIALE DEI TASSI ITALIA/GERMANIA A 10 ANNI

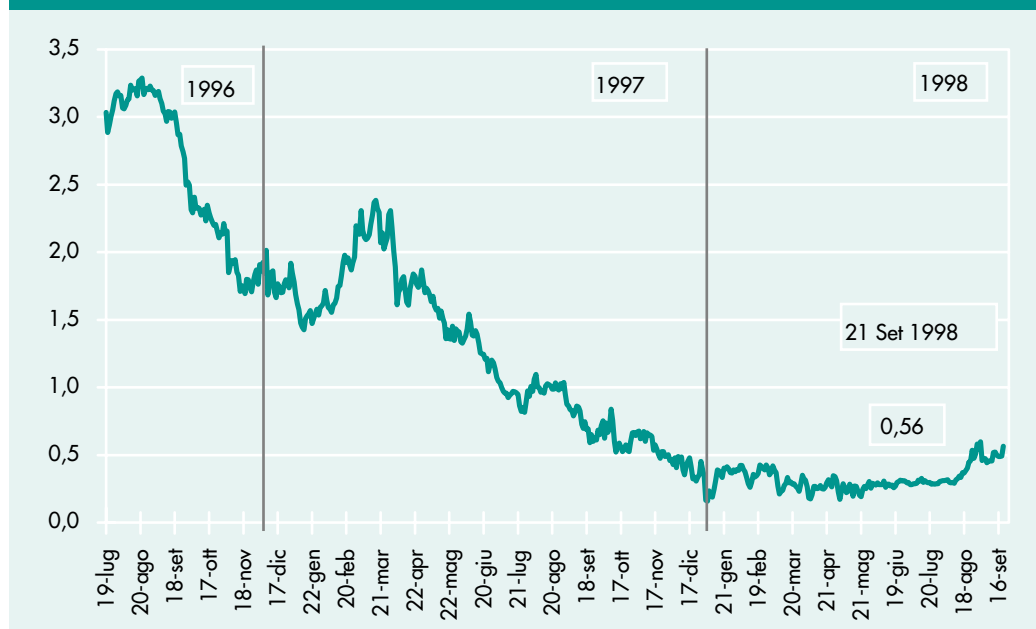


Tavola II.6. - CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DEGLI ULTIMI 12 MESI E IL PRECONSUNTIVO 1998

	Previsione 1998		Preconsuntivo 1998
	RPP 1998 (settembre 1997)	DPEF (aprile 1998)	RPP 1999 (settembre 1998)
PIL Italia	2,0	2,5	1,8
PIL Paesi Industrializzati	2,7	2,6	2,3
PIL UE	2,8	2,7	2,7
Consumi finali interni	1,1	1,8	1,3
Investimenti fissi lordi	4,6	5,3	4,4
Esportazioni beni e servizi	5,7	6,8	6,0
Importazioni beni e servizi	5,7	7,7	8,1
Saldo corrente bilancia dei pagamenti (a)	3,6	3,2	3,2
Deflatore PIL	1,8	2,1	2,6
Deflatore consumi	1,8	1,8	2,3
Occupazione totale	0,5	0,5	0,3
CLUP industria in senso stretto	-1,2	-1,1	- 2,5 *
Indebitamento della P.A. (a)	2,8	2,6	2,6
Avanzo primario (a)	5,8	5,5	5,5

* Inclusi gli effetti contabili dell'introduzione dell'IRAP; al netto di tali effetti l'incremento è stimato pari allo 0,2 - 0,4 per cento.
(a) In percentuale del PIL.

La maggiore vivacità dell'attività economica attesa per la fine dell'anno in corso dovrebbe consolidarsi nel 1999, in linea con il graduale miglioramento che si ipotizza per il quadro internazionale e con le prospettive favorevoli legate alla piena adesione alla UEM. I successi conseguiti nel processo di aggiustamento dell'economia consentono, ora, di estendere gli obiettivi delle politiche economiche alle variabili dello sviluppo, dell'occupazione e del riequilibrio territoriale. La politica di potenziamento delle infrastrutture, con l'ausilio dei nuovi strumenti di programmazione negoziata, dovrà accelerare l'attuazione dei progetti di investimento nelle aree depresse del paese, assicurando il continuo miglioramento nell'utilizzo dei fondi strutturali della UE. I quadri previsionali per il 1999 e per gli anni successivi scontano, pertanto, il perseguimento di tali obiettivi.

Nel 1999 l'espansione del PIL è stimata pari al 2,5 per cento. Lo sviluppo sarà trainato dalla domanda interna: sia i consumi che gli investimenti manifesteranno un rafforzamento, mentre le esportazioni nette daranno ancora un contributo negativo alla crescita.

In particolare, si prevede che i consumi delle famiglie aumentino del 2,1 per cento rispetto all'1,5 del 1998, riflettendo la maggiore fiducia e l'ulteriore crescita del reddito reale disponibile delle famiglie: le politiche fiscali meno restrittive e la ripresa occupazionale dovrebbero determinare un incremento di tale aggregato molto più significativo di quello registrato negli ultimi anni.

L'economia italiana nel 1999

La domanda

La domanda di beni strumentali è stimata nel 1999 in ulteriore aumento, sia nel comparto dei macchinari (dal 6,5 del 1998 all'8,2 per cento), sia nelle costruzioni (dal 2,0 del 1998 al 5,0 per cento), riflettendo le migliori condizioni di fondo dell'economia e gli impulsi derivanti dalle politiche del Governo.

Dal lato estero, le esportazioni dovrebbero beneficiare della maggiore espansione del commercio mondiale, mentre alla ripresa della domanda interna corrisponderà solo una lieve accelerazione delle importazioni derivante da una minore elasticità al PIL di questa componente. Il saldo corrente della bilancia dei pagamenti resterà poco al di sopra del 3 per cento del PIL.

L'offerta

Dal lato dell'offerta, il rafforzamento della crescita dovrebbe manifestarsi sia nei settori della trasformazione industriale sia nelle costruzioni. Ne risulterà stimolato in misura significativa anche il settore terziario.

La ripresa produttiva, che coinvolgerà tutti i settori, dovrebbe riflettersi positivamente sulla dinamica della domanda di lavoro. Tenuto conto delle politiche messe in atto dal Governo per lo sviluppo e l'occupazione, si stima un aumento degli occupati pari a 0,6 per cento, con segni negativi solo nell'agricoltura e nella P.A..

Il miglioramento del quadro occupazionale, in presenza di un'espansione moderata dell'offerta di lavoro, darà luogo ad una riduzione del tasso di disoccupazione.

Costi e prezzi

Le retribuzioni lorde per dipendente sono stimate espandersi nel 1999 a un tasso del 2,5 per cento, in coerenza con il tasso di inflazione programmata e con i miglioramenti di produttività. Ne deriverebbe un incremento dei costi unitari del lavoro contenuto nello 0,8 per cento per l'intera economia e lievemente negativo per l'industria in senso stretto.

Tavola II.7 CONFRONTO TRA LE PREVISIONI DEGLI ULTIMI 12 MESI E LE PREVISIONI ATTUALI PER IL 1999

	Previsione 1999		
	RPP 1998 (settembre 1997)	DPEF (aprile 1998)	RPP 1999 (settembre 1998)
PIL Italia	2,5	2,7	2,5
PIL Paesi Industrializzati	2,8	2,8	2,3
PIL UE	2,8	2,8	2,6
Consumi finali interni	1,3	1,8	1,7
Investimenti fissi lordi	6,2	6,5	6,7
Esportazioni beni e servizi	6,5	7,5	6,3
Importazioni beni e servizi	6,7	8,0	8,2
Saldo corrente bilancia dei pagamenti (a)	3,8	3,4	3,2
Deflatore PIL	1,6	1,7	2,1
Deflatore consumi	1,5	1,5	1,5
Occupazione totale	0,7	0,7	0,6
CLUP industria in senso stretto	-1,8	-1,0	-0,3
Indebitamento della P.A. (a)	2,4	2,0	2,0
Avanzo primario (a)	6,0	5,5	5,5

(a) In percentuale del PIL.

In tale contesto, tenuto anche conto della moderazione attesa per i prezzi degli input importati e delle attente politiche del Governo, per il 1999 si conferma l'obiettivo di inflazione stabilito nel D.P.E.F. all'1,5 per cento.

II.2. Gli scambi con l'estero

Secondo i dati doganali di fonte ISTAT, relativi ai primi sei mesi dell'anno, le esportazioni e le importazioni in valore hanno registrato in rapporto allo stesso periodo del 1997 un aumento pari, rispettivamente, al 9,7 ed al 12,9 per cento.

Tavola II.8 IMPORTAZIONI ED ESPORTAZIONI DI MERCI (variazioni percentuali)

	IMPORTAZIONI			ESPORTAZIONI			Grado di copertura in valore	Ragione di scambio	Grado di copertura reale
	Valori	Prezzi	Quantità	Valori	Prezzi	Quantità			
1993	0,4	11,7	-10,1	21,3	11,4	8,9	20,8	-0,3	21,1
1994	16,9	4,0	12,4	15,7	3,7	11,7	-1,0	-0,3	-0,6
1995	23,2	12,3	9,8	23,7	9,3	13,3	0,4	-2,7	3,2
1996	-4,8	0,0	-5,0	1,5	4,3	-2,7	6,6	4,3	2,4
1997	10,4	0,1	10,3	4,3	-0,3	4,7	-5,5	-0,4	-5,1
1998									
gennaio-aprile (a)	17,0	-1,0	18,2	11,2	1,2	9,9	-5,0	2,2	-7,0
gennaio-maggio (a)	13,8			9,6			-3,7		
gennaio-giugno (a)	12,9			9,7			-2,8		

Fonte : ISTAT. Dati doganali.

(a) Variazioni percentuali sullo stesso periodo dell'anno precedente.

Il corrispondente grado di copertura, negativo per 5,5 punti nel 1997, manifesta, dunque, una netta tendenza al riassorbimento. Anche la dinamica dei valori medi unitari si muove in una direzione più favorevole: i prezzi all'import mostrano una netta flessione, mentre quelli all'export sono in lieve aumento.

ORIENTAMENTO SETTORIALE E GEOGRAFICO DEL COMMERCIO ESTERO

Nel primo semestre dell'anno in corso si è registrato un saldo doganale positivo pari a 19.437 miliardi di lire, circa 3.000 miliardi in meno rispetto al livello raggiunto nel corrispondente periodo del 1997.

A livello settoriale, due comparti hanno registrato un miglioramento rispetto allo scorso anno: il settore degli energetici, che, tradizionalmente passivo, vede tuttavia ridotto il proprio disavanzo grazie alla netta diminuzione del prezzo del petrolio ed il settore dei minerali e prodotti non metallici. Appare sostanzialmente in linea con i risultati del 1997 il settore dei tessili, mentre il settore dei mezzi di trasporto mostra un saldo negativo, riflettendo ancora gli effetti espansivi sul flusso delle importazioni degli incentivi auto. Il comparto dei prodotti metalmeccanici ha lievemente ridotto il proprio surplus.

La destinazione per aree geografiche dei flussi commerciali mostra nel primo semestre del 1998 un ulteriore calo dell'attivo nei confronti dei paesi dell'Unione europea (ridotti nel 1997 da circa 20.000 miliardi del 1996 a meno di 7.000). Mentre si rafforzano gli attivi con Francia e Regno Unito, il saldo con la Germania, tradizionalmente attivo, risulta negativo.

Anche nei confronti dei paesi extracomunitari si registra un ridimensionamento del surplus. Si avvertono gli effetti della crisi asiatica: si deteriora il passivo con la Cina; si inverte, divenendo negativo, il segno nel saldo con il Giappone; il surplus con i NPI, pari a oltre 11.000 miliardi nel 1997, risulta nel primo semestre dell'anno in corso ridotto a meno di 2.000 miliardi. Migliorano, viceversa, gli attivi con l'Est europeo e con gli Stati Uniti, nei cui confronti il trend è costantemente in aumento da 6 anni.

Tavola II.9 - INTERSCAMBIO COMMERCIALE PER SETTORI MERCEOLOGICI (Saldi in miliardi di lire)

	1996	1997	1997 gennaio - giugno	1998 gennaio - giugno
Prodotti agro-alimentari	-17046	-18015	-9096	-9641
Prodotti energetici	-29524	-30529	-15232	-13534
Minerali ferrosi e non ferrosi	-12980	-15983	-7727	-10075
Min. e prod. non metallici	9378	9772	4674	5023
Prodotti chimici	-13153	-14926	-7761	-8697
Prodotti metalmeccanici	62789	61046	29626	28252
Mezzi di trasporto	3296	-3111	-1213	-1303
Prod. tessili e abbigliamento	42164	40159	18860	18627
Altri prodotti	22675	22864	10584	10785
TOTALE	67599	51276	22719	19437

Fonte : ISTAT. Dati doganali.

Tavola II.10 - INTERSCAMBIO COMMERCIALE PER AREE GEOGRAFICHE (Saldi in miliardi di lire)

	1996	1997	1997 gennaio - giugno	1998 gennaio - giugno
U.E.	19543	6575	3672	2599
di cui:				
Germania	8496	2636	1783	-586
Francia	5289	2646	909	2336
Regno Unito	3941	5110	2503	2845
Paesi Bassi	-7836	-10252	-4764	-5761
EXTRA-U.E.	48056	44701	19047	16838
- EFTA	1214	1124	483	42
- Stati Uniti	12691	14556	6357	7514
- Giappone	2478	848	538	-893
- OPEC	-6405	-8672	-4290	-3222
- Altri Paesi di cui:	38078	36845	15959	13397
Est Europa	4052	4625	1647	2265
Cina	-1800	-3210	-1793	-2523
NPI Asiatici	11997	10427	5178	1883
TOTALE	67599	51276	22719	19437

Fonte : ISTAT. Dati doganali.

In linea con queste tendenze, tenuto conto del venir meno dei fattori che hanno elevato in misura eccezionale la dinamica degli acquisti dall'estero nel corso del 1997 (scorte, incentivi auto), si valuta che la dinamica reale delle importazioni di beni e servizi nel 1998 sia in netto rallentamento rispetto al 1997 (da 11,8 a 8,1 per cento).

D'altra parte la ripresa della domanda europea ed il mantenimento di una buona posizione competitiva dovrebbero sostenere le vendite all'estero che pure risentono della crisi asiatica e della ridotta vivacità degli scambi mondiali: in termini reali le esportazioni di beni e servizi dovrebbero aumentare del 6 per cento.

La caduta delle quotazioni delle materie prime, in particolare energetiche, e la sostanziale stazionarietà dei prezzi dei manufatti, determinando la flessione, stimata in un punto e mezzo circa, del deflatore delle importazioni di beni e servizi, dovrebbe configurare un guadagno di ragioni di scambio di 2,4 punti.

Tavola II.11 - PREZZI ALL'IMPORTAZIONE IN LIRE (Variazioni percentuali)

	1997	1998 (b)	1999 (c)
Agricoli e materie prime	-1,7	-8,5	-3,8
Energetici	5,5	-30,9	3,8
Manufatti	-1,9	1,0	1,0
totale prezzi import merci	0,1	-4,1	0,3
prezzi import beni-servizi (a)	-0,5	-1,6	0,4

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Banca d'Italia e OCSE.

(a) Dati ISTAT Contabilità nazionale.

(b) Preconsuntivo.

(c) Previsioni

Tavola II.12 - TASSI DI CAMBIO, DIFFERENZIALI DI PREZZO E COMPETITIVITA' PER L'ITALIA

anni	TASSO DI CAMBIO NOMINALE EFFETTIVO (1)	DIFFERENZIALI DI PREZZO (2)			TASSO DI CAMBIO REALE (1)		
	variazioni percentuali	prezzi alla prod. manufatti	valori medi unitari export	costo unitario del lavoro	prezzi alla prod. manufatti	valori medi unitari export	costo unitario del lavoro
1988/92 (media annua)	-4,9	5,9	9,2	8,9	1,1	4,7	4,5
1993	-16,7	3,1	5,8	0,3	-14,1	-11,6	-16,4
1994	-4,4	2,2	2,1	-2,0	-2,2	-2,3	-6,2
1995	-9,0	4,5	10,2	-1,0	-4,7	1,3	-9,8
1996	9,5	1,8	-2,1	4,9	11,4	7,3	15,1
1997	0,3	-0,3	-2,3	3,1	0,0	-2,0	3,5
1998 gennaio-giugno	-0,3	0,7			0,5		

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

(1) Il segno negativo indica deprezzamento; per il cambio reale denota un guadagno di competitività.

(2) Il segno positivo indica aumento dei prezzi italiani più elevato.

La competitività

Nel 1997 la dinamica dei prezzi alla produzione dei manufatti praticati dalle imprese nazionali è stata lievemente inferiore a quella rilevata per le imprese concorrenti, annullando la perdita di competitività derivante dall'apprezzamento del tasso di cambio nominale effettivo (0,3 per cento). Misurato sui valori medi unitari all'export è risultato un guadagno di competitività di 2 punti, mentre sui costi unitari del lavoro si è registrata una perdita pari a 3 punti e mezzo.

Nel primo semestre del 1998 il differenziale sui prezzi dei manufatti appare positivo per 0,7 punti percentuali a fronte di un lieve deprezzamento del cambio effettivo nominale. Nella media dell'anno la posizione competitiva delle imprese esportatrici, nonostante la tendenza all'apprezzamento del cambio nominale rilevata da settembre, dovrebbe mantenersi buona, scontando gli orientamenti prudentziali nella fissazione dei prezzi, mirati a fronteggiare la meno favorevole congiuntura internazionale, e la moderazione dei costi interni.

Tavola II.13 TASSI DI CAMBIO E DIFFERENZIALI DI INFLAZIONE

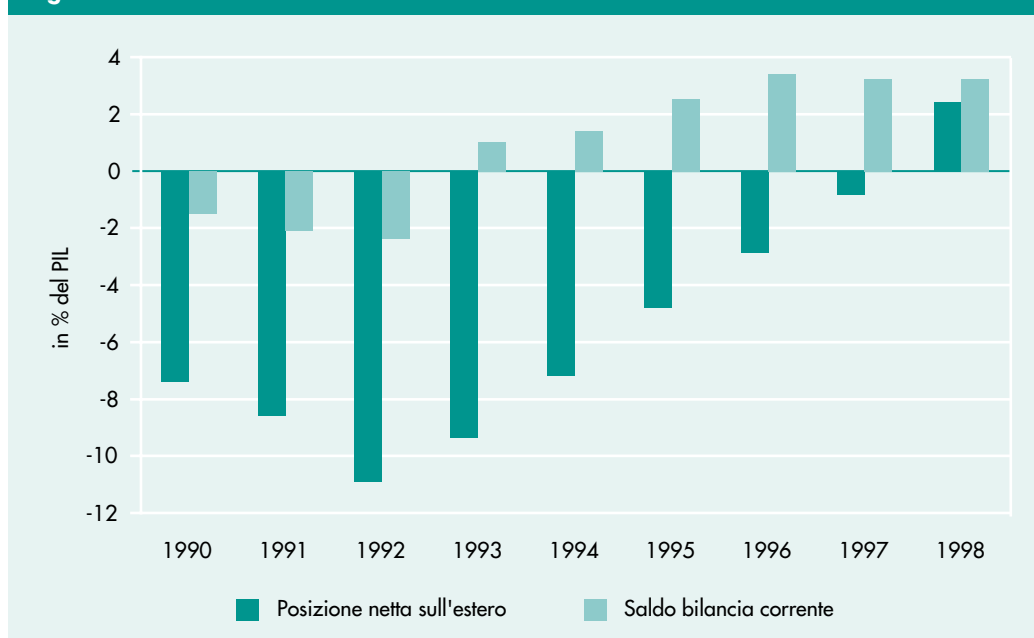
anni	CAMBIO LIRA-DOLLARO (1)		CAMBIO LIRA-MARCO (1)		DIFFERENZIALE INFLAZIONE AL CONSUMO (2)	
	valore assoluto	variaz. percent.	valore assoluto	variaz. percent.	paesi industriali	Germania
1988/92 (media annua)		4,9		9,4	8,7	16,1
1993	1573	-27,5	951	-20,4	1,7	0,1
1994	1613	-2,5	995	-4,6	1,7	0,9
1995	1629	-1,0	1138	-14,4	3,1	3,6
1996	1543	5,3	1026	9,8	1,7	2,4
1997	1703	-10,4	982	4,3	-0,4	-0,1
1998 gennaio-giugno	1781		986		0,3	0,6

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.
 (1) Il segno negativo indica deprezzamento.
 (2) Il segno positivo indica aumento dei prezzi italiani più elevato.

La bilancia dei pagamenti

La bilancia dei pagamenti economica di parte corrente dovrebbe registrare nel 1998 un avanzo dell'ordine di 64.000 miliardi di lire, di poco superiore al risultato ottenuto nell'anno precedente. L'incidenza sul PIL del saldo resterebbe pari al 3,2 per cento. La posizione netta sull'estero, negativa per circa 11 punti di PIL nel 1992, in progressivo miglioramento negli anni successivi e prossima allo zero a fine 1997, dovrebbe assumere un valore significativamente positivo nel 1998 (tra il 2 e il 2,5 per cento).

Mentre nel 1997 si era arrestata la tendenza espansiva degli avanzi commerciali e contemporaneamente si era fortemente ridotto il passivo delle partite invisibili, nel 1998 la tendenza dovrebbe invertirsi. Il guadagno delle ragioni di scambio compenserebbe, infatti, gli effetti sul saldo commerciale derivanti da una dinamica reale delle esportazioni inferiore a quella delle importazioni. Le partite invisibili registrerebbero, viceversa, un peggioramento diffuso a tutte le voci; in particolare la riduzione del passivo dei redditi di capitale sarebbe inferiore a quella rilevata nel 1997.

Figura II.3 - POSIZIONE NETTA SULL'ESTERO E BILANCIA DEI PAGAMENTI CORRENTI

Tav. II.14 - BILANCIA DEI PAGAMENTI (Saldi delle partite correnti)

	Valori assoluti in mld. di lire			In percentuale del PIL		
	1997	1998 (a)	1999 (b)	1997	1998 (a)	1999 (b)
a) MERCI E SERVIZI	64311	69406	71343	3,3	3,4	3,3
Merci (fob/fob)	79897	86925	91689	4,1	4,3	4,3
Trasporti e assicurazioni	-15022	-16019	-17845	-0,8	-0,8	-0,8
Viaggi all'estero	22453	21000	19000	1,2	1,0	0,9
Redditi di capitale	-19253	-17000	-15000	-1,0	-0,8	-0,7
Altri servizi e transazioni	-3764	-5500	-6500	-0,2	-0,3	-0,3
b) TRASFERIMENTI UNILATERALI	-1769	-4500	-3000	-0,1	-0,2	-0,1
Trasferimenti privati	-1181	-500	500	-0,1	0,0	0,0
Trasferimenti pubblici	-588	-4000	-3500	0,0	-0,2	-0,2
SALDO CORRENTE	62542	64906	68343	3,2	3,2	3,2
SALDO SEC	61781	68020	70635	3,2	3,3	3,3
SALDO DOGANALE	51276	56480	58616	2,6	2,8	2,7
Partite invisibili	-17355	-22019	-23345	-0,9	-1,1	-1,1

(a) Preconsuntivo
(b) Previsioni

Secondo le previsioni Commissione UE anche nel 1998, in linea con i risultati degli anni più recenti, l'Italia dovrebbe contribuire in maniera significativa all'avanzo dei pagamenti dell'Unione Europea; tale contributo sarebbe inferiore solo a quello della Germania per la bilancia commerciale e a quello della Francia per la bilancia corrente.

Tavola II.15 BILANCIA COMMERCIALE (FOB/FOB): CONFRONTO TRA I PAESI EUROPEI

Paesi	1996		1997		1998(a)	
	Totale in miliardi di ECU	peso % sul totale	Totale in miliardi di ECU	peso % sul totale	Totale in miliardi di ECU	peso % sul totale
Belgio	4,0	3,2	4,5	3,1	5,2	3,4
Danimarca	5,9	4,7	5,5	3,8	5,4	3,6
Germania	54,9	43,6	65,1	45,1	82,1	54,0
Grecia	-11,9	-9,5	-12,7	-8,8	-13,1	-8,6
Spagna	-12,3	-9,8	-11,4	-7,9	-12,6	-8,3
Francia	15,5	12,4	26,7	18,5	28,0	18,4
Irlanda	12,0	9,5	15,3	10,6	16,4	10,8
Italia	47,8	38,0	41,8	28,9	44,0	28,9
Lussemburgo	-1,3	-1,0	-1,3	-0,9	-1,3	-0,8
Olanda	19,3	15,3	18,7	13,0	20,8	13,7
Austria	-7,5	-6,0	-5,3	-3,6	-4,8	-3,1
Portogallo	-7,6	-6,1	-9,3	-6,4	-9,9	-6,5
Finlandia	8,6	6,9	10,3	7,1	10,9	7,2
Svezia	14,0	11,1	15,4	10,6	16,2	10,7
Regno Unito	-15,6	-12,4	-18,8	-13,0	-35,2	-23,2
EUR 15	125,7	100,0	144,3	100,0	152,1	100,0
EUR 11	133,3		155,0		178,7	

Fonte: Elaborazioni su dati COMMISSIONE UE "BUDGETS ECONOMIQUES" marzo 1998
 La somma dei saldi commerciali complessivi (intra ed extra UE) dei paesi membri della UE non tiene conto delle discrepanze statistiche prodotte in sede europea dal sistema INTRASTAT per la rilevazione degli scambi di merci e non include le transazioni delle Istituzioni Europee
 (a) previsioni

Tavola II.16 BILANCIA CORRENTE: CONFRONTO TRA I PAESI EUROPEI

Paesi	1996		1997		1998(a)	
	Totale in miliardi di ECU	peso % sul totale	Totale in miliardi di ECU	peso % sul totale	Totale in miliardi di ECU	peso % sul totale
Belgio	9,6	14,2	10,5	10,7	11,6	11,8
Danimarca	1,7	2,5	0,1	0,1	0,0	0,0
Germania	-17,8	-26,3	-10,2	-10,4	1,8	1,8
Grecia	-2,5	-3,7	-2,5	-2,5	-2,9	-3,0
Spagna	1,3	1,9	3,0	3,1	3,3	3,4
Francia	19,8	29,3	35,6	36,3	37,8	38,5
Irlanda	2,1	3,1	2,6	2,6	2,2	2,2
Italia	33,1	48,9	31,7	32,3	32,0	32,7
Lussemburgo	2,1	3,1	2,1	2,1	2,6	2,6
Olanda	18,3	27,1	18,5	18,9	18,7	19,0
Austria	-3,2	-4,7	-3,4	-3,5	-3,0	-3,1
Portogallo	-1,2	-1,8	-2,5	-2,6	-2,5	-2,6
Finlandia	3,8	5,6	5,6	5,7	6,6	6,8
Svezia	2,9	4,3	4,1	4,2	4,7	4,8
Regno Unito	-2,3	-3,5	2,9	2,9	-14,8	-15,1
EUR 15	67,6	100,0	98,1	100,0	98,0	100,0
EUR 11	67,9		93,5		111,0	

Fonte: Elaborazioni su dati COMMISSIONE UE "BUDGETS ECONOMIQUES" marzo 1998
 La somma dei saldi commerciali complessivi (intra ed extra UE) dei paesi membri della UE non tiene conto delle discrepanze statistiche prodotte in sede europea dal sistema INTRASTAT per la rilevazione degli scambi di merci e non include le transazioni delle Istituzioni Europee
 (a) previsioni

La bilancia valutaria

Secondo i dati relativi ai primi sette mesi del 1998 la bilancia valutaria mostra un'inversione della tendenza positiva registrata nell'ultimo quinquennio. Nonostante l'attivo delle partite correnti in senso stretto, il dato globale includendo anche la voce "errori ed omissioni" - il cui contenuto economico presenta difficoltà interpretative - appare negativo. Il saldo dei movimenti di capitale registra una riduzione rispetto al corrispondente periodo del 1997. Il saldo dei movimenti di capitale non bancari riflette dinamiche contrapposte, entrambe legate al processo di internazionalizzazione dell'economia italiana ed alla maggiore fiducia verso il nostro paese connessa all'ingresso nella UEM: il forte afflusso degli investimenti esteri, da un lato, il consistente deflusso di fondi dal mercato italiano, spinti alla ricerca di fonti di reddito finanziario alternative a quelle tradizionali in titoli pubblici, dall'altro.

Tav. II.17 - BILANCIA DEI PAGAMENTI VALUTARIA (Saldi in miliardi di lire)

	1996	1997	1997 gennaio - luglio(*)	1998 gennaio - luglio(*)
Partite correnti, errori ed omissioni	30513	34365	27313	-10149
Partite correnti	63351	62542		
errori ed omissioni	-32838	-28177		
Movimenti di capitali	-9916	-11525	-17400	-11435
Capitali non bancari	37478	-23204	709	-17985
- Investimenti esteri	130803	125724	92922	141625
di cui: portafoglio	125349	119428	88801	136814
- Investimenti italiani	-62118	-130611	-77193	-157202
di cui: portafoglio	-52143	-112528	-66164	-143263
- Prestiti esteri	-9112	6064	3921	-117
- Prestiti italiani	-15890	-26010	-18941	-2291
- Crediti commerciali	-6205	1629		
Capitali bancari	-47394	11679	-18109	6550
SALDO GLOBALE (utilizzo riserve uff. nette)	20597	22840	9913	-21584

Fonte: U.I.C.

(*) I crediti commerciali sono compresi nella voce Partite correnti, errori ed omissioni, della quale non è ancora disponibile la disaggregazione.

Gli investimenti diretti

La componente degli investimenti diretti, sia per i capitali italiani sia per quelli esteri, appare in crescita negli ultimi due anni. Un confronto internazionale degli investimenti diretti (a tale scopo il 1996 è l'ultimo anno per il quale sono disponibili i dati), rivela che la presenza italiana come investitore estero è limitata (1,7 per cento del totale mondiale) ed in peggioramento nel corso degli ultimi anni. Per la maggior parte dei paesi industrializzati la crescita degli investimenti in uscita resta inferiore a quella delle esportazioni mondiali, denotando una preferenza comune allo scambio commerciale piuttosto che all'investimento per una produzione "in loco". Anche dal lato dei flussi in entrata l'Italia si colloca nel 1996 in diciottesima posizione mondiale, manifestando ancora una scarsa attrattività a livello internazionale, nonostante sia il sesto paese importatore di merci nel mondo.

Scontando il perseguimento di politiche atte a contrastare l'erosione avvenuta nel periodo più recente delle quote italiane sulle esportazioni mondiali, le vendite in volume sono attese aumentare nel 1999 del 6,3 per cento, riflettendo la maggiore vivacità degli scambi mondiali.

Alla ripresa della domanda interna dovrebbe conseguire solo una lieve accelerazione degli acquisti in volume (dall' 8,1 del 1998 all' 8,2 per cento), prevedendo un calo della propensione all'import rispetto ai valori elevati degli ultimi anni. Resterebbe, comunque, ancora un significativo divario tra dinamica delle esportazioni e dinamica delle importazioni.

I prezzi all'importazione sono previsti aumentare di circa mezzo punto, riflettendo gli impulsi moderatamente in rialzo dei prezzi dei manufatti e degli energetici e l'ulteriore caduta attesa per le quotazioni delle altre materie prime. Dovrebbe registrarsi, quindi, ancora un guadagno delle ragioni di scambio, seppure inferiore a quello del 1998.

A fronte di questi andamenti, il saldo commerciale (fob/fob) mostra una sostanziale stabilità in rapporto al PIL (4,3 per cento come nel 1998), mentre l'avanzo corrente si collocherà al 3,3 per cento del PIL, con un lieve miglioramento rispetto all'anno precedente (3,2 per cento).

II.3 Il mercato del lavoro

La domanda di lavoro nel 1998

Per il 1998 la crescita della domanda di lavoro è stimata pari allo 0,3 per cento, lievemente al di sotto delle attese, ma con un'importante inversione di tendenza rispetto al ciclo negativo degli ultimi anni.

Tavola II.18 - OCCUPAZIONE (unità di lavoro in migliaia)

	1997	1998	1999	1997	1998(a)	1999(b)
	Unità di lavoro totali			Variazioni percentuali		
Beni e servizi destinabili alla vendita	17951	18034	18181	-0,1	0,5	0,8
Agricoltura	1731	1714	1688	-1,3	-1,0	-1,5
Industria	6235	6256	6307	-0,5	0,3	0,8
in senso stretto	4671	4704	4732	-0,6	0,7	0,6
costruzioni	1564	1552	1575	0,0	-0,8	1,5
Servizi	9985	10064	10185	0,4	0,8	1,2
Servizi non destinabili alla vendita	4252	4239	4218	-0,6	-0,3	-0,5
Servizi nel complesso	14236	14304	14403	0,1	0,5	0,7
Totale	22203	22273	22398	-0,2	0,3	0,6
	Unità di lavoro dipendenti					
Beni e servizi destinabili alla vendita	11043	11112	11215	0,3	0,6	0,9
Agricoltura	559	548	540	-1,9	-1,8	-1,5
Industria	4888	4912	4938	-0,5	0,5	0,5
in senso stretto	3902	3933	3945	-0,9	0,8	0,3
costruzioni	986	978	993	0,9	-0,8	1,5
Servizi	5596	5652	5737	1,2	1,0	1,5
Servizi non destinabili alla vendita	4252	4239	4222	-0,6	-0,3	-0,4
Servizi nel complesso	9848	9891	9959	0,4	0,4	0,7
Totale	15295	15351	15437	0,0	0,4	0,6

(a) Preconsuntivo

(b) Previsioni

Tendenze
diversificate

A livello settoriale la crescita dell'occupazione è trainata dal settore industriale, mentre per l'agricoltura e le costruzioni permane il trend negativo. Nel settore terziario tendenze moderatamente positive riflettono la presenza in molti comparti (trasporti, comunicazioni, distribuzione) dei processi di razionalizzazione produttiva con riduzione dei fabbisogni di lavoro e nei servizi pubblici di politiche di gestione del turnover in senso riduttivo.

Il lavoro autonomo è in diminuzione soprattutto nel terziario, mentre anche quest'anno il lavoro dipendente cresce più del totale. Permane il calo dei dipendenti nella grande industria, più che compensato dalla crescita nelle piccole e medie imprese.

L'andamento favorevole dell'occupazione nell'industria di trasformazione risente dell'apporto positivo delle imprese meccaniche del Nord-Ovest e del dinamismo delle medie imprese e dei settori industriali del Nord-Est e di alcune regioni meridionali (Molise, Campania, Puglia, Sicilia), dove si riscontra una dinamica positiva. Nel settore delle costruzioni la riduzione dei posti di lavoro si rivela ancora elevata nel Mezzogiorno. Nei servizi la sostanziale stazionarietà dell'occupazione nelle aree meridionali dipende da andamenti contrapposti fra il settore della distribuzione ancora in calo e gli altri servizi in espansione.

Tav. II.19 - OCCUPATI PER REGIONI ED AREE media gennaio-aprile 1997-98

	AGRI-COLTURA	INDUSTRIA			SERVIZI			INTERA ECO-NOMIA
		Totale	in senso stretto	Costruzioni	Totale	Commercio	Altre	
Variazioni percentuali								
PIEMONTE	-4,9	1,1	-0,3	8,8	-0,7	-2,4	0,0	-0,2
VALLE D'AOSTA	0,0	4,3	27,3	-16,7	1,4	-12,5	5,6	2,0
LOMBARDIA	9,7	1,4	1,8	-0,4	1,2	1,5	1,1	1,5
LIGURIA	-15,7	11,0	8,9	15,6	-0,6	-3,7	0,5	1,2
NORD-OVEST	0,5	1,8	1,5	3,2	0,5	-0,3	0,8	1,0
TRENTINO-ALTO ADIGE	-5,1	0,9	0,0	2,8	1,0	5,1	-0,3	0,4
VENETO	-4,7	4,4	4,9	2,0	-2,6	-5,0	-1,5	0,1
FRIULI-VENEZIA GIULIA	4,5	2,2	0,0	13,0	-2,0	1,9	-3,4	-0,2
NORD-EST	-3,5	3,7	3,7	3,7	-1,9	-2,5	-1,6	0,1
EMILIA-ROMAGNA	8,3	0,7	2,1	-5,2	-1,2	-0,3	-1,5	0,1
TOSCANA	15,1	-2,4	-2,4	-2,4	-0,7	2,5	-2,0	-0,6
UMBRIA	7,7	-5,9	-6,1	-5,6	0,0	1,9	-0,7	-1,3
MARCHE	-5,2	0,9	2,8	-7,2	-0,2	-13,9	6,7	-0,1
LAZIO	0,0	-4,0	-2,6	-6,5	2,7	2,5	2,8	1,3
CENTRO	5,6	-1,5	-0,3	-5,3	0,5	-0,1	0,8	0,2
ABRUZZO	-17,6	-6,8	-3,8	-15,0	-0,9	-3,2	0,0	-4,2
MOLISE	-13,9	7,1	5,4	10,5	-5,8	-12,5	-3,4	-1,4
CAMPANIA	-2,6	2,8	3,3	1,9	2,4	1,9	2,5	1,9
PUGLIA	6,2	-0,3	4,3	-8,8	-1,9	-6,4	-0,2	-0,5
BASILICATA	12,8	-4,8	0,0	-10,9	0,5	7,1	-1,4	0,6
CALABRIA	7,1	4,3	-1,4	7,9	-2,0	-10,2	1,0	0,3
SUD	0,7	0,5	2,0	-1,9	-0,1	-3,2	1,0	0,1
SICILIA	-2,5	-4,9	2,3	-10,2	1,3	-0,9	2,0	-0,4
SARDEGNA	-9,5	-2,6	-1,9	-3,3	2,4	-2,3	4,2	-0,3
ISOLE	-4,5	-4,2	0,9	-8,2	1,6	-1,3	2,6	-0,4
ITALIA	0,4	0,7	1,4	-1,7	0,2	-1,1	0,7	0,4

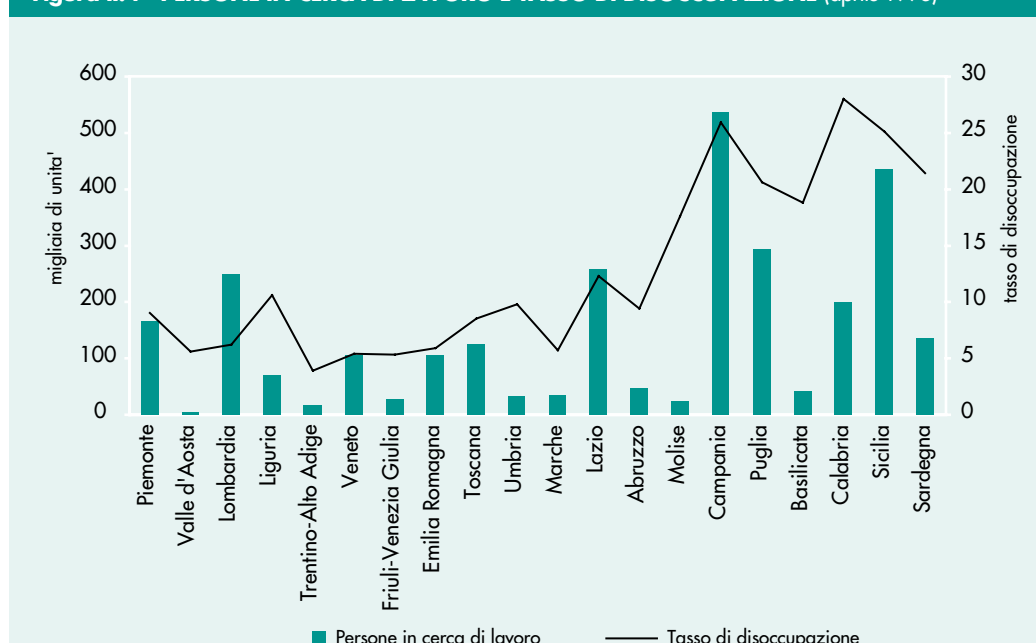
L'offerta di lavoro nel 1998
La disoccupazione

La dinamica positiva della domanda di lavoro, registrata dall'indagine sulle forze di lavoro di luglio (0,6 per cento rispetto allo stesso mese dell'anno precedente), conferma la ripresa dei settori della trasformazione industriale e terziari e un miglioramento sensibile nelle aree meridionali.

I segnali di ripresa della domanda di lavoro emersi nel primo semestre del 1998 hanno favorito un andamento più espansivo dei tassi di attività, soprattutto femminili, che ha determinato una ripresa dell'offerta di lavoro precedentemente scoraggiata, in particolare nel Mezzogiorno.

L'evoluzione positiva delle forze di lavoro nella prima metà del 1998 ha fatto sì che l'aumento dell'occupazione non si traducesse in una riduzione della disoccupazione.

Il tasso di disoccupazione, è stimato per l'anno in corso al 12,2 per cento, lievemente al di sotto di quello del 1997 e raggiunge nel Mezzogiorno valori superiori al 22 per cento.

Figura II.4 - PERSONE IN CERCA DI LAVORO E TASSO DI DISOCCUPAZIONE (aprile 1998)

Le retribuzioni nel 1998

Per il 1998 si stima una crescita delle retribuzioni lorde per dipendente pari al 2,8 per cento, circa 1 punto al di sopra dell'inflazione, misurata sui prezzi al consumo.

Tavola II.20 RETRIBUZIONI LORDE PER DIPENDENTE NELL'INTERA ECONOMIA

	Variazioni percentuali annue		
	Monetarie	Reali (a)	Unità' di lavoro dipendenti
1990	10,5	4,2	1,2
1991	8,9	2,3	0,6
1992	5,2	-0,2	-0,5
1993	3,1	-1,1	-2,7
1994	3,2	-0,7	-1,4
1995	3,9	-1,5	-0,5
1996	5,3	1,3	-0,1
1997	3,3	1,6	0,0
1998 (b)	2,8	1,1	0,4

(a) Deflazionate con prezzi al consumo base 1990

(b) Previsioni.

Per il settore privato l'aumento del 3,2 per cento sconta una dinamica salariale superiore alla media per alcuni comparti terziari (trasporti e commercio) e incrementi retributivi medi per l'industria dell'ordine del 3 per cento. Nel settore pubblico, dove sono stati conclusi tutti gli accordi di comparto relativi al precedente biennio, la crescita, stimata nel 2 per cento, tiene conto dell'effetto di trascinamento (previsto in 1,4 per cento), dei pagamenti relativi agli aumenti contrattuali del contratto della ricerca e della corresponsione, a fine anno, per alcuni comparti della prima tranche di aumenti salariali relativi al biennio 1998-99.

La stagione contrattuale, che nel 1998 ha interessato le categorie della carta, della grafica, della gomma, è stata caratterizzata dal rinnovo del contratto dei chimici. Dal punto di vista normativo, il tema ricorrente è la flessibilità dell'orario, in particolare nel contratto dei chimici, nel quale, oltre a rivedere l'orario settimanale medio, sono state introdotte forme di flessibilità di gestione del monte ore lavorate e del personale.

Anche nei contratti pubblici è stata prevista, per una quota di personale, una riduzione di orario da 36 a 35 ore settimanali e, per il 1999, una disponibilità finanziaria aggiuntiva, rispetto agli stanziamenti dell'anno precedente, per consentire lo sviluppo della contrattazione integrativa nel rispetto dei limiti programmatici, fissati in un incremento del 2,3 per cento delle retribuzioni lorde per dipendente.

Per il 1998 si stima una crescita moderata del costo del lavoro per dipendente, legata a quella della componente retributiva e all'aumento degli oneri sociali determinato dalle entrate connesse al concono retributivo. Le modifiche contabili introdotte nei redditi da lavoro a seguito della riforma fiscale, che ha sostituito i contributi sanitari a carico dei datori di lavoro con un'imposta indiretta, l'IRAP, determinano nell'anno in corso una frattura della serie dei conti economici e rendono difficile la valutazione della crescita del costo del lavoro per dipendente e quindi del clup per il 1998 (rispettivamente stimati a -1 per cento e -2,5 per cento).

Redditi nel
1998

Tavola II.21 COSTI E PRODUTTIVITÀ

	1997	1998 (d)	1999 (e)
Redditi interni da lavoro dipendente in percentuale del PIL	41,3	39,3	38,8
Redditi da lavoro (a)			
Intera Economia	4,7	-0,7	3,3
Industria in senso stretto	4,0	0,4	2,9
Costo del lavoro per dipendente (a)			
Intera Economia	4,7	-1,0	2,7
Industria in senso stretto	5,0	-0,4	2,6
Retribuzione lorda per dipendente			
Intera Economia	3,3	2,8	2,5
Industria in senso stretto	4,2	3,0	2,5
Prodotto per addetto			
Intera Economia (b)	1,7	1,5	1,9
Industria in senso stretto (c)	2,7	2,1	3,0
Costo del lavoro per unità di prodotto (a)			
Intera Economia	3,0	-2,5	0,8
Industria in senso stretto	2,2	-2,5	-0,3

(a) Con valutazione degli effetti complessivi dell'introduzione dell'IRAP nel 1998

(b) Prodotto lordo per addetto a prezzi costanti

(c) Valore aggiunto ai prezzi di mercato

(d) Preconsuntivo

(e) Previsioni

La domanda di lavoro nel 1999

Se si assimila l'IRAP ai contributi sociali, l'aumento del costo del lavoro si dovrebbe collocare intorno al 3,0 e quello del CLUP per l'intera economia intorno all'1,5 per cento.

Per il 1999, coerentemente con le ipotesi di sviluppo delineate nel precedente capitolo II.1, e in linea con le tendenze sopra accennate, l'incremento dell'occupazione potrà raggiungere lo 0,6 per cento.

L'aumento dei posti di lavoro sarà indotto, oltre che dalla ripresa produttiva concentrata nei settori industriale e terziario, dall'efficacia delle politiche del Governo finalizzate allo sviluppo delle aree a più basso tasso di occupazione. L'obiettivo di crescita dell'occupazione nel medio periodo posto nel DPEF 1999-2001 verrà perseguito, già dal prossimo anno, cogliendo i primi effetti positivi dell'accelerazione dei programmi di investimento avviati sul territorio, nonché quelli indotti dall'utilizzo delle risorse finanziarie aggiuntive finalizzate alla promozione dello sviluppo nelle aree depresse. Condizioni di crescita stabile dei posti di lavoro nel Mezzogiorno potranno consentire l'instaurarsi di una tendenza alla riduzione, seppure lenta, del tasso di disoccupazione. (cfr. cap. IV).

Le retribuzioni e il costo del lavoro nel 1999

La crescita retributiva, prevista per il 1999, si situa al 2,5 per cento in considerazione degli effetti dei contratti già rinnovati e di quelli in scadenza, valutati in linea con le regole della politica dei redditi, nonché dei benefici connessi alla contrattazione integrativa.

Per il 1999 la dinamica tendenziale del costo del lavoro per dipendente si stima intorno al 2,7 per cento sia per il settore pubblico che per quello privato, i guadagni di produttività consentiranno di contenere il CLUP per l'intera economia al di sotto dell'1 per cento.

L'introduzione nella manovra 1999 della fiscalizzazione degli oneri impropri (Gescal e Enaoli), nonché il mantenimento di un differenziale sulla componente non retributiva del costo del lavoro a favore degli assunti nelle imprese del Mezzogiorno potrebbe abbassare la dinamica del costo del lavoro per dipendente al 2 per cento circa, con un miglioramento del costo del lavoro per unità prodotto.

II.4 I prezzi e la politica tariffaria

La stabilità dei prezzi e l'obiettivo di inflazione

Il clima di sostanziale stabilità dei prezzi che sta caratterizzando anche il 1998 conferma il carattere strutturale del processo disinflazionistico in atto nel nostro Paese. Tale evoluzione, rafforzata anche dagli andamenti favorevoli dei mercati del petrolio e delle materie prime nonché dall'evoluzione dei tassi di interesse a lungo termine, consente di confermare per il 1998 un tasso di inflazione - misurato dall'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati - dell'1,8 per cento.

L'inflazione in Italia e in Europa

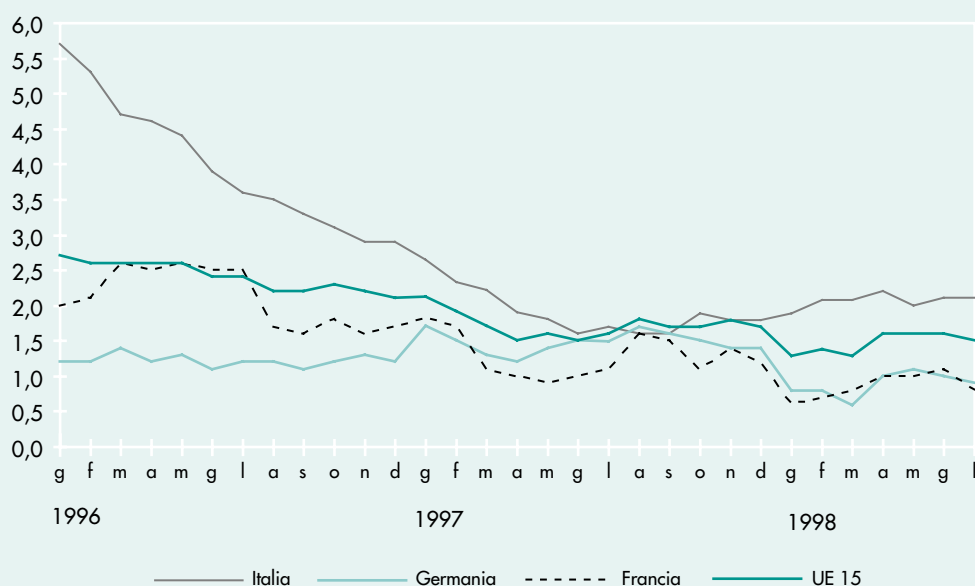
L'inflazione misurata dall'indice armonizzato evidenzia una dinamica superiore alla media UE. In particolare, permane il differenziale con la Francia (1,3 punti percentuali) e con la Germania (1,2 punti percentuali), le economie europee più virtuose. Depurato degli effetti della manovra IVA di fine '97, tuttavia, tale differenziale si riduce rispettivamente a 0,6 e 0,5 punti percentuali.

Tavola II.22 INDICATORI DEI PREZZI

	1996	1997	1998(*)
	(variazioni % medie)		
Valori medi unitari all'esportazione	4,3	-0,3	0,5
Valori medi unitari all'importazione	0,0	0,1	-4,1
Prezzi alla produzione	1,9	1,3	0,3 luglio '98
Prezzi all'ingrosso (**)	3,7	0,2	0,6 dicembre '97
Prezzi al consumo:			
- indice famiglie operai ed impiegati	3,9	1,7	1,9 agosto '98
- indice intera collettività	4,0	2,0	2,0 luglio '98
- indice armonizzato	4,0	1,9	2,1 luglio '98

(*) Per i valori medi unitari trattasi di una stima in media d'anno. Per gli altri indicatori trattasi di dato tendenziale relativo all'ultimo mese disponibile.

(**) Dal mese di gennaio 1998 l'ISTAT non elabora più tale indice.

Figura II.5 - PREZZI AL CONSUMO ARMONIZZATI (variazioni percentuali tendenziali)


INDICE ARMONIZZATO DEI PREZZI AL CONSUMO

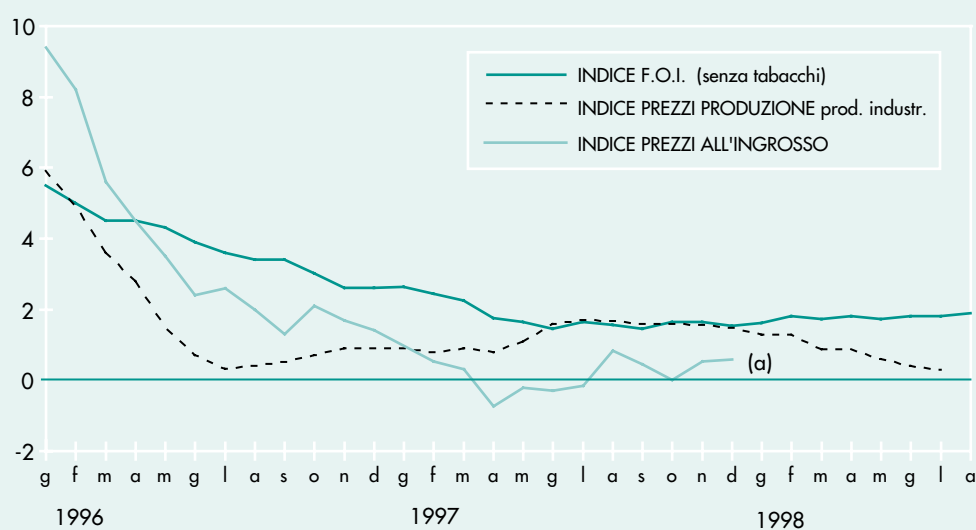
Gli indici armonizzati non sostituiscono gli indici nazionali dei prezzi al consumo prodotti dai diversi Paesi, né sono maggiormente rappresentativi delle variazioni dei prezzi. Consentono confronti internazionali allo scopo di misurare il grado di convergenza delle economie degli Stati membri dell'Unione europea. L'indice dei prezzi al consumo armonizzato su base comunitaria è calcolato a partire da gennaio 1997 (sono stati elaborati anche gli indici relativi al 1995 ed al 1996) sulla base di un medesimo campo di osservazione dei fenomeni e di regole metodologiche adottate e condivise da tutti i paesi. Il paniere dell'indice armonizzato riguarda attualmente circa il 90% della "spesa per consumi finali delle famiglie in termini monetari"; sono tuttora escluse alcune voci relative ai

servizi sanitari, ai farmaci a carico del Servizio Sanitario Nazionale e all'istruzione pubblica, per le quali esistono notevoli differenze istituzionali tra gli Stati membri. Tuttavia, il Consiglio dei Ministri Europeo ha approvato il 20 luglio 1998 due Regolamenti.

Con il primo, i beni e servizi attualmente esclusi entreranno gradualmente nel paniere entro il dicembre 1999. Resteranno ancora esclusi gli affitti figurativi per gli alloggi occupati dai rispettivi proprietari; infatti, benché numerosi Stati membri condividano l'idea che tali "costi opportunità" debbano essere inclusi nell'indice armonizzato, la quantificazione piuttosto difficile ha reso necessario istituire una task force presso l'Eurostat, che non ha ancora concluso i suoi lavori.

Con il secondo Regolamento, è previsto l'ampliamento della copertura geografica e demografica dell'indice, che deve includere il totale - in termini monetari - della spesa per consumi finali delle famiglie sostenuta nel territorio economico dello Stato membro. Saranno pertanto incluse tutte le famiglie, di qualunque ceto sociale e di qualunque area del Paese, comprese anche alcune fasce sociali quali le persone che vivono in collettività (ad esempio in case di riposo).

Figura II.6 - INDICI DEI PREZZI (variazioni percentuali tendenziali)



(a) Dal mese di gennaio 1998 l'indice dei prezzi all'ingrosso non viene più elaborato.

La dinamica dei prezzi nel 1998

Nei primi otto mesi dell'anno in corso, i prezzi al consumo (indice famiglie operai ed impiegati - F.O.I.) hanno evidenziato una dinamica contenuta che trova riscontro nei primi stadi della formazione dei prezzi. Continua, infatti, il trend discendente dei prezzi alla produzione e all'ingrosso, favorito dai menzionati andamenti positivi dei prezzi dei prodotti energetici e delle materie prime nonché dalla ripresa della produttività che ha consentito un incremento contenuto del costo

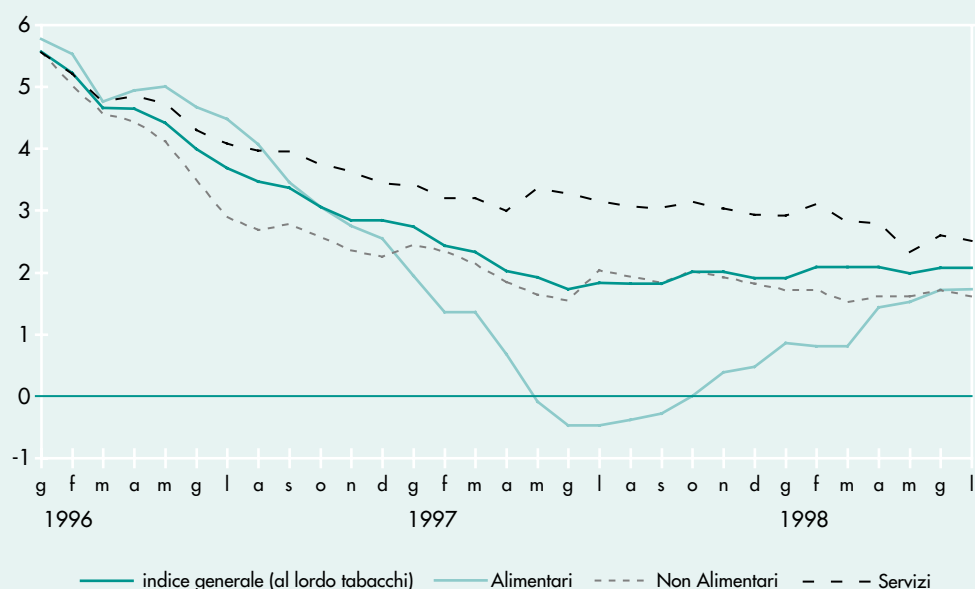
del lavoro per unità di prodotto, soprattutto nell'industria in senso stretto. In tale settore, tuttavia, la dinamica dei prezzi dell'output ha risentito di un recupero dei margini di profitto. Nel settore dei servizi destinabili alla vendita l'incremento complessivo dei costi unitari variabili non si è scaricato completamente sui prezzi, essendo stato in parte assorbito dalla flessione del mark-up.

Tavola II.23 ALCUNI INDICATORI RELATIVI A COSTI E MARGINI

	1994	1995	1996	1997	1998(*)
	(variazioni percentuali tendenziali)				
Prezzi degli input:					
Industria in senso stretto	4,6	10,7	0,7	0,5	1,7
Servizi destinabili alla vendita	4,0	8,0	2,7	1,9	2,4
Costo del lavoro per unità di prodotto:					
Industria in senso stretto	-4,8	-0,8	6,4	1,4	(**)
Servizi destinabili alla vendita	0,2	2,9	4,5	2,6	(**)
Mark-up:					
Industria in senso stretto	0,9	0,3	0,2	-0,3	0,8
Servizi destinabili alla vendita	0,2	2,9	4,5	2,6	-1,5

(*) Trattasi di dati tendenziali relativi al I trimestre.

(**) Il CLUP per il 1998 risente dell'introduzione dell'IRAP e del conseguente trasferimento di alcuni costi sull'imposizione indiretta e non più sul costo del lavoro.

Figura II.7 - PREZZI AL CONSUMO INTERA COLLETTIVITÀ (variazioni percentuali tendenziali)


Anche l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività nazionale conferma il trend evidenziato dall'indice famiglie operai-impiegati pur registrando una crescita più accentuata, da ricollegare essenzialmente ai beni alimentari. Tra i beni non alimentari, il più dinamico è risultato il comparto "abbigliamento e calzature", che risente in parte delle modificazioni dell'IVA disposte lo scorso autunno.

Il settore dei servizi è trainato dalla ristorazione (voce "alberghi, ristoranti e bar") e dai "servizi sanitari e spese per la salute". Il venir meno degli incentivi per l'acquisto di autovetture ha contribuito a determinare un aumento - seppure in parte attenuato dalle riduzioni dei prezzi dei prodotti petroliferi - del capitolo "Trasporti". Particolarmente dinamiche risultano anche le voci "liberalizzate" quali gli "Affitti" - per effetto dell'adeguamento dei canoni locativi praticati dagli enti pubblici - e l'"Assicurazione R.C.Auto" (in conseguenza dei maggiori risarcimenti pagati dalle Società del settore). Tra gli altri "liberalizzati" da segnalare - come sopra richiamato - il contributo al rallentamento dei prezzi dato dai prodotti petroliferi. La liberalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti (D.Lgs.32 dell'11 febbraio 1998), contribuendo a promuovere l'efficienza, dovrebbe costituire un ulteriore elemento a favore del delineato trend riflessivo dei prezzi.

IL PETROLIO E I PRODOTTI PETROLIFERI

Nel 1998 la bolletta petrolifera italiana risulta essere meno costosa. Continua a diminuire il disavanzo energetico sia per il greggio che per i prodotti finiti: in particolare, nei primi 5 mesi dell'anno il costo CIF del greggio importato (180.000 lire/tonn.) è diminuito del 26 per cento rispetto allo stesso periodo del 1997.

La riduzione in valore - a fronte di un aumento delle quantità - è dovuta soprattutto al decremento del costo all'origine. Le quotazioni internazionali del greggio, infatti, si mantengono ancora su livelli bassi - 10,5 dollari a barile a metà luglio '98 contro i 16,89 di metà luglio '97 - grazie anche al rallentamento della crescita della domanda per effetto soprattutto del ciclo economico giapponese. I recenti accordi tra i Paesi OPEC di ridurre la loro produzione non sembrano avere avuto per il momento significativi effetti. Anche per i prossimi mesi si può prevedere un analogo andamento delle quotazioni del greggio. Da un lato, gli stock sono elevati e sarà necessario del tempo per assorbire gli eccessi di magazzino. Dall'altro, i Paesi dell'ex Unione Sovietica, nonostante la loro iniziale disponibilità ad operare dei tagli per affiancare i tentativi dell'OPEC di ridurre l'offerta, sembrano oggi di orientamento diverso a causa loro necessità di ottenere valuta mediante le esportazioni.

Il calo dei prezzi è tale da compensare anche l'incremento dei consumi che nel primo semestre del 1998 hanno registrato un aumento del 2,6 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, confermando il trend positivo del settore che prosegue dal mese di

agosto del 1997. A tale risultato positivo hanno concorso tutti i prodotti, ad eccezione degli olii combustibili BTZ e fluido e del gasolio riscaldamento (la cui riduzione è ricollegabile in parte ad un riequilibrio dei flussi di consumo dopo l'introduzione della colorazione).

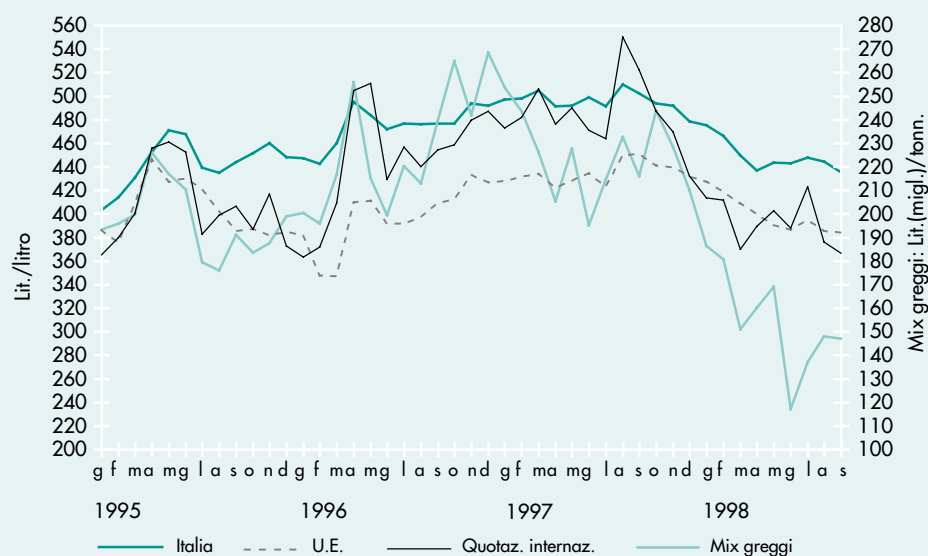
I prezzi industriali dei prodotti petroliferi continuano a presentare una tendenza alla riduzione, in linea con l'andamento delle quotazioni internazionali del greggio, in discesa rispetto alle quotazioni di inizio anno. Non mostra segni di riduzione, tuttavia, il differenziale tra prezzi industriali medi italiani, e quelli medi UE.

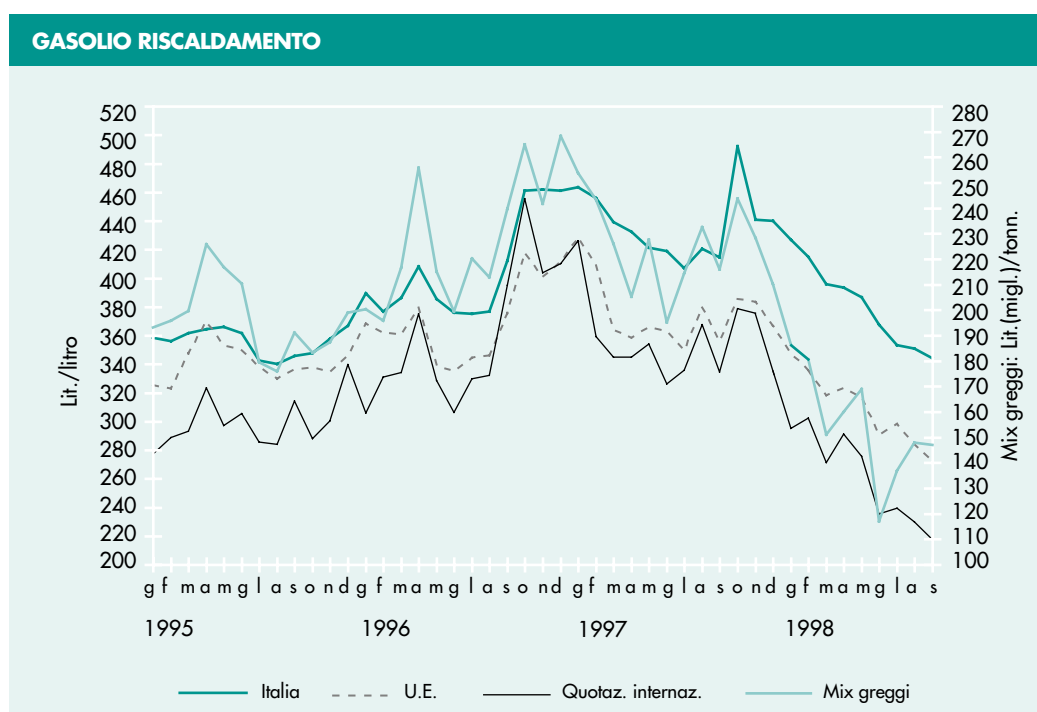
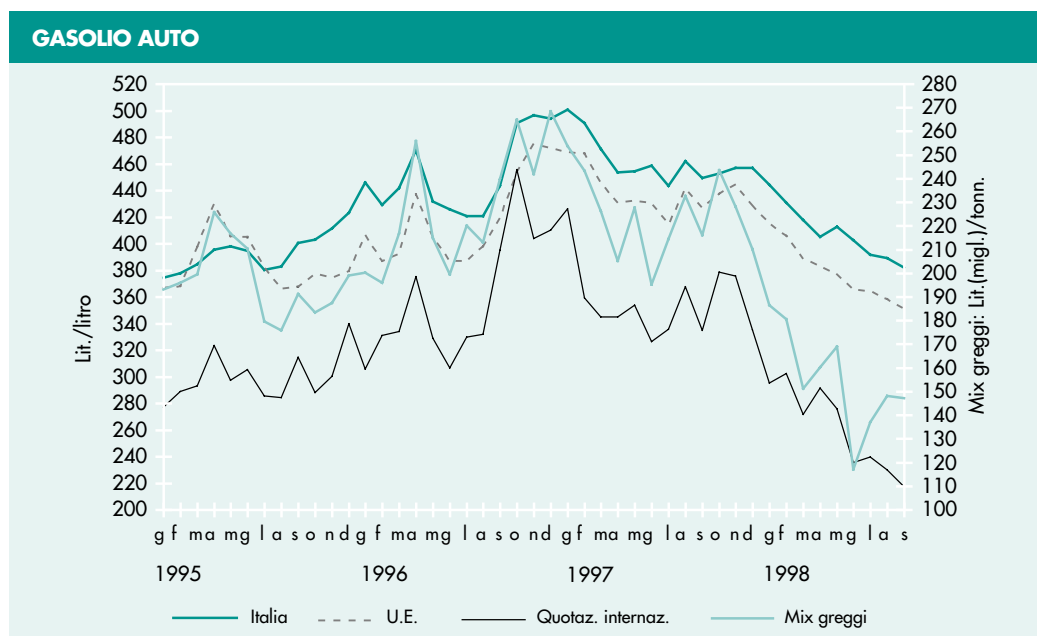
Grazie al trend decrescente delle quotazioni internazionali del greggio e dei prezzi industriali, anche i **prezzi al consumo** mostrano un analogo andamento, con una riduzione dall'inizio dell'anno di 48 e 49 lire/litro rispettivamente per la benzina super e per la benzina verde, di 75 lire/litro per il gasolio autotrazione e di 99 lire/litro per il gasolio riscaldamento.

Anche i **prezzi al consumo praticati nei principali Paesi Europei** registrano un andamento decrescente. Rimane, quindi, sostanzialmente invariato il differenziale con i prezzi al consumo italiani, inferiori solo a quelli praticati nel Regno Unito (dove è di recente intervenuta una modifica dell'imposizione fiscale che ha determinato l'aumento di prezzo delle benzine e del gasolio auto), fatta eccezione per il gasolio auto per il quale al 1° luglio era superiore a quello italiano anche il prezzo praticato in Svizzera.

In prospettiva, i prezzi al consumo dei prodotti petroliferi in Italia dovrebbero risentire positivamente degli andamenti delineati per le quotazioni internazionali del greggio nonché degli effetti della riforma della rete di distribuzione dei carburanti (D.Lgs. 32/98), finalizzata alla razionalizzazione della rete distributiva e alla conseguente eliminazione delle diseconomie attualmente esistenti rispetto agli altri paesi europei con un paragonabile livello di viabilità e motorizzazione.

BENZINA SUPER





Le tariffe e i prezzi controllati nel 1998

Un contributo al rallentamento dei prezzi è venuto dai beni e servizi “controllati” che, dopo l’accentuazione registrata nel 1997 - dovuta anche al recupero del blocco tariffario del 1996 - mostrano un andamento contenuto. Andamenti più favorevoli rispetto a quanto indicato nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria consentono di ridimensionare l’incremento per il 1998 - a legislazione vigente - stimando per il complesso dei “controllati” un aumento inferiore al tasso di inflazione programmato.

Tavola II.24 PREZZI CONTROLLATI E PREZZI LIBERI (variazioni percentuali medie)

VOCI	PESO % 1995=100	1996	1997	1998 (*) VAR. % CONTRIBUTO (**)	
TOTALE CONTROLLATI	13,0083	1,5	2,7	1,5	0,189
di cui:					
ELETTRICHE	1,6898	-4,7	-4,0	1,7	0,025
GAS DI EROGAZIONE	1,4771	2,4	7,0	-1,3	-0,020
TRASPORTI FERROVIARI	0,4477	1,2	2,3	0,5	0,002
VOLI AEREI NAZIONALI	0,2351	-3,2	-10,2	-	-
TRASPORTI MARITTIMI	0,1787	5,5	6,6	5,2	0,010
TRASPORTI URBANI	0,7125	8,3	2,1	1,2	0,009
TRASPORTI EXTRAURBANI	0,2449	5,5	3,7	0,7	0,002
AUTO PUBBLICHE	0,4503	6,0	3,3	0,3	0,001
PEDAGGI AUTOSTRADALI	0,6283	-	3,2	2,1	0,013
CANONE RAI	0,2635	2,2	-	3,5	0,009
TARIFFE POSTALI	0,8045	5,0	10,3	4,7	0,041
TELEFONICHE	1,1889	-0,3	-1,5	-0,1	-0,001
ACQUA POTABILE	0,3072	18,6	17,5	2,2	0,009
PASTA ALIMENTARE	0,5833	-4,4	-3,4	2,1	0,011
MEDICINALI (***)	1,9763	3,0	6,5	3,8	0,078
TARIFFA MEDICA	0,8773	-	-	-	-
CONCORSO PRONOSTICI	0,9429	-	-	-	-
TOTALE LIBERI	86,9917	4,0	1,7	1,8	1,593
di cui voci "liberalizzate":					
AFFITTI	3,3095	9,3	7,0	-	-
ASSICURAZIONE R.C.AUTO	0,2294	10,1	9,2	-	-
BENZINE	2,5831	3,5	1,1	-	-
GASOLIO RISCALDAMENTO	0,7231	5,4	2,7	-	-
GPL IN BOMBOLE	0,2025	8,1	8,2	-	-
QUOTIDIANO	0,3351	1,3	-	-	-
ZUCCHERO	0,2537	5,6	-2,7	-	-
MEDICINALI FASCIA "C" (stima)	-	3,7	11,8	-	-
CAMERA D'ALBERGO	1,6224	6,9	4,6	-	-
CARNE	1,7621	1,8	-1,6	-	-
PANE	1,1940	3,3	1,5	-	-
LATTE INTERO	0,6655	5,8	1,1	-	-
PREZZI AL CONSUMO	100,0000	3,9	1,7	1,8	1,783
(indice famiglie operai ed impiegati F.O.I.)					

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.

(*) Preconsuntivo 1998 a legislazione vigente con indici ISTAT ad agosto, che tiene conto per i "controllati" degli effetti dei provvedimenti già assunti o in via di definizione.

(**) Contributo alla crescita dei prezzi al consumo (punti percentuali).

(***) La voce considera l'intero aggregato calcolato dall'ISTAT comprensivo anche della Fascia "C" (farmaci a prezzo libero) che costituisce circa un terzo del totale.

PREZZI CONTROLLATI: GLI ANDAMENTI SETTORIALI

Una analisi per settori consente di evidenziare gli andamenti di seguito indicati.

Nel settore elettrico, in attesa della definizione di una struttura tariffaria maggiormente orientata ai costi da parte dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, nel 1998 si è avuta una invarianza del prezzo finale all'utenza - nonostante la riduzione del costo dei combustibili - in quanto le riduzioni di prezzo sono state destinate al recupero dei deficit pregressi dell'“onere termico”. Per il 1999, effetti positivi sui prezzi potrebbero derivare dalla maggiore apertura alla concorrenza conseguente al recepimento - attualmente in via di definizione - della Direttiva UE (n.96/92/CE) sulla liberalizzazione del mercato elettrico.

Il gas di erogazione ha contribuito alla decelerazione del paniere dei “controllati”. Infatti, la modifica del criterio di adeguamento della tariffa del gas per uso riscaldamento - ancorato oggi alle quotazioni del gasolio riscaldamento sia sul mercato interno che su quello internazionale (Deliberazione dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas del 23 aprile 1998) - ha determinato, grazie all'andamento favorevole del prezzo dei combustibili, riduzioni del prezzo finale all'utenza.

Il settore dei trasporti resta il più dinamico. In particolare:

- *le variazioni tariffarie disposte per i trasporti marittimi sono riconducibili alla manovra 1998; non si scontano ulteriori variazioni nell'anno in corso - ad eccezione di quelle collegate alla stagionalità. Positivi effetti sui prezzi praticati all'utenza e sulla qualità del servizio sono possibili in relazione all'introduzione della flessibilità tariffaria - che consente alle Società di navigazione una maggiore libertà di azione - nonché al maggiore utilizzo di mezzi veloci.*

- *per i pedaggi autostradali ha operato da maggio la modificazione dei prezzi (comprensivi di IVA) delle tratte gestite dalla Società Autostrade, secondo quanto previsto nel nuovo piano finanziario. Gli eventuali adeguamenti che verranno approvati con i piani finanziari delle altre Società concessionarie non dovrebbero avere un impatto di rilevante entità sull'indice elementare ISTAT dei prezzi al consumo.*

- *per i voli aerei nazionali - settore ormai aperto alla concorrenza - le modificazioni registrate in corso d'anno sono da ricollegare ai riallineamenti di prezzo effettuati dalla Società Alitalia rispetto ai concorrenti a seguito dei rilievi formulati dalla Comunità europea in relazione alla “leadership di prezzo” detenuta dalla Società stessa.*

- *nel settore ferroviario la revisione del Piano di impresa è volta al riassetto gestionale della Società ed al conseguimento di risultati convergenti con gli standard europei in tema di qualità e caratteristiche dei servizi prestati, di produttività, di costi unitari di produzione e del grado di copertura di questi attraverso i ricavi dal mercato. In tale ottica ed in considerazione degli squilibri finanziari evidenziati dalle Ferrovie S.p.A., i necessari adeguamenti tariffari dovranno essere raccordati a recuperi di produttività e di efficienza con conseguenti riduzioni dei costi, anche nell'ottica di ridimensionare gli oneri ancora consistenti a carico della finanza pubblica.*

ONERI A CARICO DEL BILANCIO DELLO STATO PER I PRINCIPALI SERVIZI PUBBLICI
 (dati di competenza in miliardi di lire)

	ENEL	SIP- TELECOM (1)	RAI	FERROVIE (2)	POSTE	TRASPORTI LOCALI (3)	TOTALE	In % del P.I.L.
1984	1.345	-	106	10.219	1.972	4.149	17.791	2,5
1985	1.795	40	-	12.610	2.730	4.818	21.993	2,7
1986	345	253	-	13.030	2.895	4.592	21.115	2,4
1987	120	149	-	13.134	2.806	5.164	21.373	2,2
1988	120	79	-	14.299	3.135	6.043	23.676	2,2
1989	410	139	200	15.959	2.759	4.823	24.290	2,0
1990	452	135	-	14.193	3.625	4.537	22.942	1,8
1991	-	167	-	13.909	3.031	4.818	21.925	1,5
1992	500	253	100	16.740	4.264	5.646	27.503	1,8
1993	1.046	n.d.	-	16.643	5.332	5.266	28.286	1,8
1994	378	n.d.	-	20.151	1.787	4.939	27.254	1,7
1995	-	n.d.	-	17.172	1.035	5.373	23.580	1,3
1996	-	n.d.	-	18.982	1.157	5.630	25.769	1,4
1997	-	n.d.	-	8.626	1.110	5.336	15.072	0,8
1998 (4)	-	n.d.	-	14.278	1.229	n.d.	15.507	0,8

(1) Non include gli oneri a carico dello stato derivanti dall' art. 11, co. 19 e 20, Legge finanziaria '86 (mutui BEI per investimenti nel Mezzogiorno).

(2) Il dato per il 1997 ed il 1998 è al netto degli oneri per il fondo pensioni, nonché di quelli relativi alle rate di ammortamento mutui per investimenti. In particolare, ai sensi della L. 662/96, art. 2, co. 12, le rate di ammortamento sono considerate debito dello Stato e, quindi, a totale carico del Tesoro. Entrambe le voci non transitano nel bilancio Ferrovie.

(3) L'ammontare per gli anni 1996 e 1997 è stimato. In seguito alla abolizione del F.N.T. (Legge 549/1995, art. 3), in sua sostituzione è stata attribuita alle Regioni a statuto ordinario una quota dell'accisa sulle benzine, nonché una quota di un fondo perequativo.

Dal 1998 l'onere, finanziato dalle Regioni attraverso una quota dell'IRAP, non è quantificabile.

(4) Previsioni finali.

Per le Poste, obiettivo del Piano di impresa quinquennale attualmente in corso di approvazione è il raggiungimento entro il 2002 dell'equilibrio economico della Società, caratterizzata anche quest'anno da una situazione deficitaria che, nonostante il miglioramento dei principali indicatori di efficienza, vede ancora elevati i costi di produzione rispetto ai ricavi tariffari. Il raggiungimento del pareggio di bilancio deve puntare sull'offerta di un servizio più efficiente e qualitativamente migliore, al fine di stimolare la crescita della domanda dei servizi offerti. Dal punto di vista organizzativo, dopo la recente trasformazione in Società per azioni il Piano di impresa prevederà la separazione in tre diverse branche per servizi postali, rete territoriale e servizi finanziari. Ciò faciliterà anche l'adozione del sistema di contabilità separate ai fini di una corretta applicazione del price cap.

INDICATORI SINTETICI DI EFFICIENZA NEI PRINCIPALI SERVIZI PUBBLICI							
	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998 (*)
ENEL							
- utenti serviti per dipendente (n.)	202	219	242	296	306	332	345
- energia venduta per dipendente (Gwh.)	1,16	1,33	1,69	2,21	2,28	2,51	2,65
FERROVIE							
- unita' di traffico per addetto (mgl.)	270	256	333	568	589	613	640
- tonn.-km lorde rimorchiate/addetto (mgl)	490	491	562	884	914	935	n.d.
SIP - TELECOM (**)							
- Abbonati/dipendenti	100	127	147	109	116	107	n.d.
- Valore della produzione/n. dipendenti	100	267	432	110	113	109	n.d.
RAI							
- fatturato per addetto (lire milioni)	48	127	240	359	390	420	433
- ore trasmissione/n. dipendenti	1,19	1,51	1,87	2,86	2,98	3,05	3,05
POSTE							
- traffico/personale (indici 1976=100)	101,1	95,8	106	121,8	124,9	130,8	133,5
- costo personale/ costi correnti (%)	n.d.	n.d.	83	76	79	81	80
- ricavi tariffari/ costi correnti (%)	n.d.	n.d.	75	91	91	87	87

(*) Stime.
 (**) SIP fino al 1993: indici base 1980=100; TELECOM dal 1994: per gli anni 1994-96 (indice base 1994=100); dal 1997 la costituzione di Telecom Italia S.p.A., in fusione con STET, ha comportato una ulteriore revisione della base di calcolo (indici 1996=100).

Per le tariffe telefoniche, nel 1998 ha operato l'andata a regime della manovra tariffaria 1997 la cui ultima tranche ha avuto decorrenza da marzo. In prospettiva, modificazioni della spesa per l'utenza sono possibili in relazione alla manovra di ribilanciamento tariffario per allineare le tariffe ai costi dei diversi servizi. Infatti, come ha rilevato anche la Comunità Europea, le tariffe attualmente praticate dalla Telecom derivano da un sistema monopolista, con tariffe interurbane ed internazionali più elevate rispetto ai costi per compensare i prezzi "sociali" delle urbane. Il riallineamento dovrà essere operato in un contesto di separazione contabile tra le diverse attività per eliminare eventuali sussidi incrociati. Nell'attuale fase del processo di deregolamentazione del mercato assume particolare rilevanza il listino di interconnessione - presentato da Telecom Italia in attuazione del D.M. 23 aprile 1998 - attualmente all'esame dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Per l'acqua potabile, gli aumenti tariffari disposti in via transitoria dal CIPE per l'anno 1998 sono entrati in vigore a partire dal mese di luglio. Gli operatori del settore per una semplificazione delle procedure hanno ritenuto preferibile concentrare gli aumenti nella seconda parte dell'anno, anziché effettuare le variazioni in due tranche - 2/3 dal 1° gennaio ed 1/3 dal 1° luglio - come era facoltà secondo la Delibera del CIPE. In prospettiva, gli squilibri nella struttura tariffaria ancora esistenti potrebbero riflettersi sulla spesa finale dell'utenza. Tuttavia, l'onere maggiore per l'utenza dovrebbe essere temperato dall'attuazione della "Legge Galli" (Legge 36/1994) che consentirà di perseguire la riduzione dei costi sia attraverso un'integrazione delle diverse fasi del ciclo dell'acqua in un'unica gestione, sia conferendo alle gestioni una dimensione di ambito ottimale.

*Per la voce **medicinali** l'aumento stimato per il 1998, superiore al tasso di inflazione programmato, risente degli effetti delle modificazioni normative intervenute nel settore. La Delibera del CIPE del 26 febbraio 1998 ha modificato il metodo di calcolo del prezzo massimo di riferimento per la vendita al pubblico dei farmaci inclusi nelle Fasce "A" e "B" (erogati dal Servizio Sanitario Nazionale - S.S.N.), ancorandolo al prezzo medio di dodici Paesi europei (anziché quattro come nel sistema previgente) e stabilendo che l'adeguamento del prezzo avvenga in un'unica soluzione qualora sia in diminuzione, oppure in sei fasi successive con cadenza annuale di uguale incidenza, qualora il prezzo medio europeo risulti superiore a quello vigente. Per le specialità incluse nella Fascia "C" (non a carico del S.S.N.) con il codice di autoregolamentazione stipulato nel mese di marzo il tetto massimo di variazione ponderata dei prezzi non può superare il 4 per cento per il 1998, con libertà per ciascuna impresa di distribuire le modifiche dei prezzi del proprio listino nel corso dell'anno con le cadenze che ritiene più opportune ma con il vincolo contestuale di non superare il 20 per cento di aumento per i prezzi inferiori a 10.000 lire e il 10 per cento per quelli uguali o superiori a 10.000 lire; infine, ogni confezione può essere oggetto di un solo aumento di prezzo nel 1998, mentre è libero il numero di variazioni in diminuzione. Tali innovazioni sono state prevalentemente finalizzate ad una maggiore integrazione del mercato italiano con quello europeo tenendo presenti le esigenze socio-economiche del nostro Paese in termini di lotta all'inflazione e di tutela delle classi economicamente più deboli.*

Il tasso programmato per il 1999

L'evoluzione interna delle componenti di prezzo - in un contesto di dinamica contenuta di prezzi all'importazione - nonché le recenti innovazioni legislative nel settore della distribuzione commerciale e dei carburanti - dalle quali si attende un aumento della concorrenza con conseguenti effetti positivi sui prezzi - rendono raggiungibile un tasso di inflazione nel 1999 dell'1,5 per cento, in linea con quanto indicato nel Documento di Programmazione.

II.5 La Finanza Pubblica

II.5.1 I risultati dei primi otto mesi del 1998 e la tendenza annuale

In sede di impostazione della manovra finanziaria a settembre dello scorso anno, l'azione di riequilibrio si era concretizzata in un aggiustamento del deficit tendenziale per 25.000 miliardi, tale da ricondurre l'obiettivo di indebitamento delle Amministrazioni pubbliche entro il 2,8 per cento del PIL e quello dell'avanzo primario al 5,6 per cento. All'aggiustamento del deficit primario si accompagnava come effetto dell'azione di risanamento un risparmio della spesa per interessi per 1.500 miliardi. Gli andamenti previsti determinavano per la prima volta dopo molti anni (dal 1970) un saldo corrente in attivo, pari allo 0,5 per cento del PIL, consentendo di destinare una quota del risparmio pubblico al finanziamento degli investimenti.

L'azione di controllo sulla spesa veniva rafforzata dalla conferma degli strumenti di monitoraggio e di regolazione dei flussi di cassa introdotti nel 1997 e dall'emanazione nel mese di gennaio dell'anno in corso di una direttiva volta al contenimento dei residui di stanziamento.

L'obiettivo di indebitamento per il 1998

Il rafforzamento dell'obiettivo

Nel mese di aprile, nel Documento di programmazione economico-finanziaria per 1999-2001, l'obiettivo di indebitamento veniva ridotto al 2,6 per cento, sulla base dell'effetto di trascinamento dei migliori risultati registrati nel 1997. La riduzione del peso della spesa per interessi portava a rideterminare la previsione dell'avanzo primario al 5,5 per cento.

Tav. II.25 - MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL 1998 (miliardi di lire)

Settembre 1997	
<i>Relazione Previsionale e Programmatica per il 1998</i>	
Indebitamento netto tendenziale	82.900
-in percentuale del PIL	4,1
Indebitamento netto programmatico	56.400
-in percentuale del PIL	2,8
Avanzo primario	113.400
-in percentuale del PIL	5,6
<i>Manovra</i>	
maggiori entrate	25.000
minori spese	11.100
Riduzione spesa per interessi	13.900
	1.500
Aprile 1998	
<i>Documento P.E.F.</i>	
Indebitamento netto programmatico	52.500
-in percentuale del PIL	2,6
Avanzo primario	111.400
-in percentuale del PIL	5,5

I risultati dei primi otto mesi

L'attento monitoraggio cui il Governo sta sottoponendo l'evoluzione dei conti pubblici per il rispetto delle condizioni previste nel programma per la stabilità finanziaria consentirà il consolidamento nel 1998 degli importanti risultati ottenuti nel 1997, confermando il carattere permanente dell'aggiustamento.

L'andamento dei conti pubblici nei primi otto mesi dell'anno evidenzia un fabbisogno del settore statale pari a 39.700 miliardi rispetto a quello di 31.492 miliardi del corrispondente periodo del 1997. La differenza che si rileva nel raffronto con l'evoluzione dello scorso anno è correlata a fattori già scontati in sede previsionale e verrà riassorbita nel corso dei prossimi mesi. In particolare, l'entrata a regime della riforma fiscale e le decisioni assunte nei primi mesi dell'anno, quali lo slittamento dei termini di versamento dell'autotassazione e la possibilità di rateizzazione di tali imposte, hanno spostato un volume consistente di gettito al secondo semestre dell'anno.

L'azione di recupero dell'evasione fiscale, oltre a consentire una ripartizione più equa del carico tributario, permette di rispettare le previsioni per le entrate totali, anche in presenza di una riduzione della pressione fiscale sia delle famiglie, sia delle imprese.

Sul fronte della spesa occorre sottolineare la marcata ripresa degli investimenti pubblici, che costituisce parte dell'azione di Governo mirante al potenziamento delle infrastrutture necessarie per garantire a tutto il Paese, ed in particolare al Mezzogiorno, una crescita sostenuta e sostenibile nel tempo.

Nel loro complesso, i risultati già acquisiti e i profili evolutivi dei flussi di entrata e spesa attesi per il resto dell'anno, consentono di prevedere una evoluzione del conto delle Amministrazioni pubbliche sostanzialmente in linea con l'obiettivo di indebitamento netto fissato per l'anno nel 2,6 per cento del PIL.

MONITORAGGIO DELLA SPESA PER BENI E SERVIZI ACQUISTATI DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Art.44 legge 724/1994

L'art.44 legge 724/1994 (che ha modificato l'art. 6 della legge 537/1993), relativo ai "prezzi dei beni e servizi acquistati dalle Pubbliche Amministrazioni" era finalizzato prevalentemente ad orientare le pubbliche amministrazioni nell'individuazione del miglior prezzo di mercato e quindi al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica per acquisto di beni e servizi.

Per orientare le pubbliche amministrazioni nell'individuazione del miglior prezzo di mercato, il legislatore affidava all'ISTAT il compito di curare la rilevazione dei prezzi pagati dalle Pubbliche Amministrazioni per l'acquisto dei "principali beni e servizi", allo scopo di effettuare poi opportuni confronti con i corrispondenti prezzi di mercato (art. 44 comma 6). Per la rilevazione dei prezzi l'ISTAT poteva avvalersi delle Camere di Commercio e, per quanto concerne i prodotti informatici, dell'AIPA (art. 44 comma 7).

Dai risultati della rilevazione sperimentale - resi noti dall'ISTAT nel 1997- sono tuttavia emersi vari problemi che non hanno reso possibile la pubblicazione dei prezzi sulla Gazzetta Ufficiale, così come previsto dalla norma. Problemi si sono avuti, in particolare per quanto riguarda:

- la classificazione dei beni e servizi;
- la comparabilità dei prezzi (il rischio era quello di confrontare prezzi corrisposti per l'acquisto di beni non identici ma diversificati per qualità, modelli, materiali, prestazioni, ecc.);
- il prezzo di mercato (difficoltà a riscontrare un unico prezzo di mercato per ciascun prodotto);
- l'unità di misura (difficoltà ad individuare una unità di misura, specialmente per i servizi);
- gli enti sottoposti ad indagine che hanno avuto grosse difficoltà a fornire le informazioni richieste (l'ISTAT ha ricevuto risposta solo dal 29 per cento circa degli enti sottoposti alla rilevazione, ed ha dovuto scartare il 50 per cento del materiale a causa di errori che non è stato possibile sanare).

L'esigenza della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di tali prezzi risulta, peraltro, al momento superata dalle innovazioni introdotte dalla Legge 94/97, in particolare per quanto riguarda le competenze attribuite nella materia al Provveditorato Generale dello Stato.

I nuovi compiti del Provveditorato Generale dello Stato

La recente normativa di riordino delle competenze e dell'organizzazione del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica ha ridefinito il ruolo del

Provveditorato Generale dello Stato. Quest'ultimo, con la Direttiva del Ministro del Tesoro del 18 giugno 1998, si trasforma da struttura preminentemente operativa per l'acquisizione di beni e servizi in organismo di consulenza e monitoraggio nella materia delle pubbliche forniture (ad esclusione di quelle informatiche) la cui gestione diretta viene demandata - anche in relazione alla nuova struttura del bilancio di cui alla Legge 94/97 - alle diverse Amministrazioni.

In sostanza, prende corpo nel settore dell'acquisizione di beni e servizi, l'individuazione dei "centri di spesa" presso le varie Amministrazioni dello Stato, ai quali il Provveditorato dovrà fornire il proprio supporto di competenza, sia in materia contrattuale e tecnica che di riscontro della omogeneità e congruità dei prezzi.

In definitiva, si mira a rendere un servizio alle pubbliche amministrazioni, piuttosto che ad esercitare un controllo sulle stesse.

Il sistema degli acquisti della P.A. dovrà risultare più trasparente e qualitativamente migliore, in quanto capace di rapportare il prezzo alla qualità e di individuare le eventuali anomalie di spesa.

II.5.2 Gli obiettivi programmatici per il 1999 e la manovra finanziaria

Gli obiettivi
finanziari per il
1999-2001

Il quadro di finanza pubblica previsto nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1999-2001 pone come obiettivo prioritario per la stabilità finanziaria il mantenimento per il prossimo triennio di un avanzo primario del conto delle Amministrazioni pubbliche al livello atteso per l'anno in corso, pari al 5,5 per cento del PIL.

L'indebitamento netto, in presenza di una progressiva e graduale riduzione dell'incidenza della spesa per interessi, sarà contenuto di circa mezzo punto percentuale per anno, fino a collocarsi al livello dell'1 per cento nel 2001. L'avanzo di parte corrente continuerà ad aumentare raggiungendo alla fine del triennio il 2,9 per cento del PIL. Il debito pubblico verrà conseguentemente a ridimensionarsi in misura significativa, passando dal 121,6 per cento del 1997 al 107 per cento nel 2001.

TAV II.26 - INDICATORI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

	1997	1998	1999	2000	2001
	incidenza sul PIL				
Saldo corrente	-0,1	0,5	1,5	2,3	2,9
Indebitamento netto	-2,7	-2,6	-2,0	-1,5	-1,0
Interessi	9,5	8,0	7,5	6,9	6,5
Avanzo primario	6,8	5,5	5,5	5,5	5,5
Debito (*)	121,6	118,2	114,6	110,9	107,0

(*) Secondo la definizione indicata nel Regolamento del Consiglio delle Comunità Europee n.3650/93, al lordo delle attività detenute dal settore.

La manovra
finanziaria
per il 1999

In tale quadro, sulla base degli andamenti tendenziali previsti e degli obiettivi di crescita economica assunti dal Governo, la manovra correttiva per il 1999 prevista originariamente in 13.500 miliardi risulta superiore di 1.200 miliardi, attestandosi a 14.700 miliardi. L'accentuazione della manovra finanziaria rispetto a

quella prevista nel DPEF dell'aprile scorso è dovuta al rafforzamento dell'impegno del Governo per il sostegno dello sviluppo economico, soprattutto nelle aree depresse del paese e per l'attuazione delle politiche sociali.

I progressi già raggiunti nell'azione di riequilibrio dei conti pubblici hanno consentito al Governo, pur nell'assicurare la continuità dell'opera di risanamento, di predisporre spazi finanziari in grado di restituire alla politica di bilancio il ruolo di propulsore delle azioni di politica economica.

Nell'impostare la manovra finanziaria per il 1999 già in sede di DPEF erano stati quantificati interventi per 5.500 miliardi, tesi da un lato a ridurre la pressione tributaria, a prosecuzione del profilo discendente già avviato nel 1998, dall'altro ad attivare investimenti infrastrutturali, la ricostruzione dei territori colpiti da calamità naturali, nonché interventi mirati in settori di particolare rilievo per la crescita economica e l'occupazione.

In sede di presentazione della manovra ulteriori misure per 1.200 miliardi sono state destinate all'aumento delle pensioni sociali, alla riduzione del prelievo tributario sui redditi bassi dei pensionati e all'aumento degli assegni familiari per nuclei con almeno tre figli a carico.

Per quanto attiene la composizione della manovra la maggior parte della correzione è affidata a misure di contenimento della spesa corrente per 9.600 miliardi, mentre 5.100 miliardi derivano da un aumento delle entrate non tributarie.

L'intervento sulla spesa è incentrato sulle sue componenti primarie, consentendo incrementi della spesa corrente al netto degli interessi entro il 2,8 per cento, significativamente al di sotto della crescita del PIL previsto in termini nominali, mentre la spesa in conto capitale, destinata a favorire lo sviluppo economico soprattutto nelle aree depresse, potrà crescere in misura più che doppia rispetto al PIL.

Gli interventi correttivi si sviluppano lungo tre direttrici fondamentali:

- attuazione di una più stretta cooperazione con gli enti decentrati di spesa per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica;
- ulteriore avanzamento nel processo di razionalizzazione dell'intervento pubblico nel senso sia di una più elevata efficienza dell'attività amministrativa che di un maggior controllo per l'accesso a trattamenti agevolati;
- prosecuzione dell'azione di riordino dei finanziamenti alle aziende di servizio pubblico.

Gli interventi, destinati per la gran parte ad avere effetti di correzione permanente sugli andamenti di finanza pubblica, mirano ad incidere sui centri di spesa nei quali si concentrano specifiche responsabilità finanziarie, prevedendo strumenti e procedure che consentono di correlare in misura sempre più stretta l'evoluzione della spesa alla realizzazione degli obiettivi.

In tale direzione si muovono le norme che prevedono un più forte coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica tramite l'adozione di un "patto di stabilità interno" che impegna i singoli enti a ridurre progressivamente nel triennio 1999-2001 - nella misura di almeno 0,1 punti percentuali di PIL per ciascun anno - il flusso di indebitamento netto annuo e conseguentemente il rapporto fra il proprio stock di debito e il PIL.

Il pacchetto a favore dello sviluppo ...

... le politiche sociali

L'azione sulla spesa

A complemento di tali misure si prevede un ulteriore passo avanti nell'azione di riordino dei rapporti finanziari tra centro e periferia, attraverso la soppressione dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni, inclusi quelli destinati a finanziare il fondo sanitario nazionale, e la contestuale previsione di una compartecipazione al gettito di alcuni tributi erariali. L'insieme delle misure produce un risparmio dell'ordine dei 2.200 miliardi.

Nel settore del pubblico impiego l'avanzamento nel processo di razionalizzazione della spesa prevede l'estensione al comparto della scuola della procedura di monitoraggio dei flussi di spesa, già sperimentata nei confronti delle università e della ricerca con un recupero di circa 1.000 miliardi. Altre economie sono correlate al rafforzamento del sistema di assunzioni programmate, nonché alla revisione della normativa di incentivazione del part-time e del lavoro straordinario, con un effetto di contenimento dell'ordine di 450 miliardi.

Ulteriori interventi attengono alla prosecuzione del processo di riordino dei finanziamenti alle imprese pubbliche (Poste e Ferrovie), per circa 1.300 miliardi, alla materia relativa all'acquisto dei beni e servizi (850 miliardi), nonché alla razionalizzazione dei trattamenti pensionistici e della disoccupazione (circa 350 miliardi).

I rimanenti risparmi sono assicurati infine dalla revisione delle procedure di spesa dello Stato e dalla riduzione degli stanziamenti del bilancio a legislazione vigente con un effetto complessivo di oltre 3.000 miliardi.

L'azione sulle entrate

Per quanto concerne l'azione sulle entrate, la manovra per la prima volta non fa ricorso alla leva tributaria; l'incremento del gettito deriva dal versante contributivo, grazie all'adozione, anche in quel settore, delle nuove procedure di riscossione che consentono una forte accelerazione degli incassi (INPS).

Le misure a carattere tributario, sono orientate ad una riduzione della pressione fiscale di 1,6 punti percentuali, sia per alcuni singoli comparti che sull'intera platea di contribuenti.

Il principio di fondo è quello di vincolare la destinazione degli incrementi di gettito derivanti dalla lotta all'evasione ad una pari riduzione delle imposte sui redditi. In tale ottica il Governo ha già approvato un disegno di legge contenente una delega per l'introduzione di misure volte alla redistribuzione dei proventi connessi al recupero del gettito.

Le misure prevedono:

- la restituzione parziale dell'eurotassa;
- agevolazioni fiscali per i percettori di trattamenti pensionistici di modesta entità;
- agevolazioni in materia di imposta di registro per la prima casa;
- abolizione delle marche su passaporti e su patenti nautiche.

Ulteriori interventi di revisione della tassazione delle imprese si concentrano su una riduzione del carico fiscale sottoforma di incentivi per le imprese che assumono lavoratori creando occupazione, tramite la concessione di un credito d'imposta di un milione di lire annuo (per tre periodi d'imposta a partire dal 2000) per ogni dipendente, entro un tetto massimo di 60 dipendenti nonché su una riduzione degli oneri tributari sulle imprese minori, consentendo loro l'applicazione della Dual Income Tax.

Completano infine la manovra le misure volte all'introduzione graduale della tassazione ambientale e all'abbattimento delle emissioni nocive, mediante la correzione delle accise sui combustibili e l'aumento del prelievo su alcuni tipi di benzina, sul carbone e sugli oli minerali; il maggior gettito derivante da tali misure è destinato al finanziamento della fiscalizzazione degli "oneri impropri" e delle politiche di riduzione del costo del lavoro.

II.5.3 Gli investimenti pubblici

I segnali di ripresa che hanno contrassegnato l'azione delle Amministrazioni pubbliche nel campo degli investimenti nell'ultimo biennio si sono accentuati nel corso del 1998. La rinnovata capacità di spesa che inizialmente aveva interessato in prevalenza le amministrazioni a livello locale è andata via via espandendosi alla quasi totalità degli enti che compongono il settore.

A fine anno le spese per investimenti diretti del complesso delle Amministrazioni pubbliche dovrebbero raggiungere secondo prime valutazioni i 53.000 miliardi, con un incremento dell'ordine del 15 per cento rispetto al 1997.

All'interno del settore delle Amministrazioni centrali si registra una forte ripresa dell'attività di investimento di quelle statali.

Sulla base dei pagamenti effettuati nei primi otto mesi dell'anno, in forte aumento rispetto al 1997, si prevede che le spese dello Stato ammonteranno a fine anno a circa 7.800 miliardi, realizzando un incremento superiore al 37 per cento. Una quota dell'ordine del 70 per cento interessa il comparto delle opere pubbliche, alla cui realizzazione contribuisce per la parte prevalente (circa il 40 per cento) il Ministero dei Lavori Pubblici con erogazioni concentrate nel settore dell'edilizia pubblica, in particolare nella costruzione, sistemazione e manutenzione di uffici statali, nel completamento delle iniziative relative all'ex intervento nel Mezzogiorno (L.96/93 e succ.integr.), nonché nel settore delle opere idrauliche e di difesa del suolo. Allo stesso comparto sono destinate le spese effettuate dal Ministero dei Beni Culturali e Ambientali (circa il 25 per cento) riferite principalmente al re-

L'andamento
del 1998

Le
Amministrazioni
centrali

TAV. II.27 - INVESTIMENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (miliardi di lire)

	Valore assoluto	1997 Var.% su 1996	Comp. %	Valore assoluto	1998 (*) Var.% su 1997	Comp. %
Amministrazioni Centrali	9.833	6,4	21,4	11.950	21,5	22,5
- Stato	5.684	0,5	12,3	7.800	37,2	14,7
- ANAS	3.416	18,9	7,4	3.400	-0,5	6,4
- Altri enti amm. centrale	733	2,2	1,6	750	2,3	1,4
Amministrazioni Locali	35.291	12,4	76,7	39.550	12,1	74,6
- Regioni	5.176	7,3	11,2	5.500	6,3	10,4
- Province e Comuni	24.777	16,4	53,8	27.500	11,0	51,9
- Az. Sanit. Loc. e Az. Osp.	2.152	13,6	4,7	3.000	39,4	5,7
- Altri enti amm. locale	3.186	-6,3	6,9	3.550	11,4	6,7
Enti di Previdenza	909	-56,5	2,0	1.500	65,0	2,8
TOTALE	46.033	7,7	100,0	53.000	15,1	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.
(*) Dati provvisori.

**Le
Amministrazioni
locali**

cupero e alla valorizzazione del patrimonio culturale, e all'acquisto degli immobili di interesse storico; quelle a carico del Ministero delle Finanze (circa il 17 per cento) finalizzate alla costruzione e all'acquisto di immobili da adibire a sede degli uffici finanziari, e allo sviluppo del sistema informatizzato, quelle del Ministero per le Risorse Agricole (circa l'8 per cento) indirizzate al comparto della forestazione, nonché quelle del Ministero di Grazia e Giustizia (circa il 4 per cento) per l'acquisto, l'ampliamento e la manutenzione straordinaria di immobili di servizio.

Le Amministrazioni locali, sulla base dei pagamenti effettuati nel primo semestre, a fine anno dovrebbero attestarsi su un livello di crescita analogo a quello registrato lo scorso anno.

All'interno del comparto, le Regioni dovrebbero effettuare pagamenti per 5.500 miliardi, grazie al contributo assicurato dalle Regioni a statuto speciale (circa il 66 per cento). Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, la spesa dovrebbe essere localizzata per circa il 57 per cento nel Mezzogiorno, mentre nell'ottica della destinazione settoriale risultano privilegiati il settore delle opere pubbliche (con una quota intorno al 20 per cento), e quello delle opere igieniche (13 per cento), seguiti dal settore dell'agricoltura e da quello della forestazione (entrambi intorno al 12 per cento).

Nel medesimo comparto, i pagamenti effettuati dai Comuni e dalle Province dovrebbero collocarsi sui 27.500 miliardi, registrando un aumento dell'11 per cento, alimentato dalla crescita dei mutui concessi e di seguito erogati da parte della Cassa Depositi e Prestiti. Il credito accordato nei primi otto mesi dell'anno ha raggiunto i 4.089 miliardi, contro i 3.035 del 1997 con un incremento del 34,7 per cento: al suo interno i mutui ordinari concessi sono ammontati a 3.481 miliardi con un aumento del 46,9 per cento, mentre quelli accordati in base a norme speciali hanno raggiunto i 608 miliardi con una flessione dell'8,7 per cento. Sul fronte delle erogazioni, il credito è complessivamente cresciuto del 24,3 per cento, passando dai 3.640 miliardi dei primi otto mesi del 1997 ai 4.525 miliardi del corrispondente periodo del 1998, per effetto di un incremento pressochè analogo delle sue componenti interne, mutui ordinari e leggi speciali, pari rispettivamente al 24 e al 25,5 per cento.

Le spese di investimento delle Aziende sanitarie locali, comprensive di quelle delle Aziende ospedaliere, a fine anno dovrebbero raggiungere 3.000 miliardi. La ripartizione territoriale conferma le tendenze rilevate negli ultimi esercizi, di una prevalenza della spesa nell'area centro-settentrionale pari a quasi l'80 per cento del totale erogato; mentre l'analisi per settore di destinazione evidenzia una concentrazione della spesa per acquisto di attrezzature tecnico-scientifiche, per opere di adattamento edilizio nonché per costruzione e acquisto di opere edilizie.

A valere poi sul finanziamento straordinario di 30.000 miliardi autorizzato dalla legge 67/1988 (legge finanziaria), nel corso del 1998 cinque delibere CIPE hanno approvato i programmi specifici di ripartizione delle risorse, nell'ambito delle singole Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, per un ammontare di circa 20.000 miliardi per il completamento del piano decennale di investimenti.

L'evoluzione
del triennio
1999-2001

Per quanto riguarda il prossimo triennio le più pressanti esigenze di sviluppo del Paese ed in particolare di riequilibrio del territorio hanno indotto il Governo ad allocare risorse aggiuntive, nell'intento di recuperare e consolidare la competitività delle aree in ritardo e per tale via dell'intero Paese. Nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il 1999-2001, per la prima volta sono state quantificate, nell'ambito della manovra finanziaria, risorse pubbliche da destinare ad investimenti infrastrutturali e di ricostruzione delle zone recentemente colpite da calamità naturali, per un ammontare significativo, pari nel triennio a 15.600 miliardi (cfr.par.IV.2).

In virtù di tali interventi, gli investimenti programmatici potranno espandersi ad un tasso superiore al 10 per cento medio annuo.

11.5.4 Il debito pubblico

La discesa del
rapporto
debito-PIL

Proseguendo la discesa in atto dal 1995, nell'anno in corso la tendenza decrescente del rapporto debito-Pil si è rafforzata. Il debito in percentuale al Pil si attesterà a 118,2, con una diminuzione di oltre 3 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Per il 1999, è previsto un calo analogo, che porterebbe il rapporto debito-Pil al 114,6 per cento. Tale evoluzione è in linea con l'obiettivo di portare il quoziente al di sotto della soglia del 100 per cento nel 2003.

Il circolo
virtuoso

Lo sforzo di risanamento della finanza pubblica iniziato nei primi anni novanta, accompagnato dal contenimento della dinamica dei prezzi, e il conseguente forte calo dei tassi di interesse di mercato, hanno innescato un circolo virtuoso tra riduzione della spesa per interessi, riduzione del disavanzo e minore accumulo di debito. In prospettiva, la partecipazione dell'Italia all'Unione Economica e Monetaria rafforzerà le tendenze in atto; vi contribuiranno il necessario processo di convergenza dei tassi di interesse a breve verso i livelli europei, la politica di stabilità monetaria della Banca Centrale Europea ed infine il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Patto di Stabilità e Crescita.

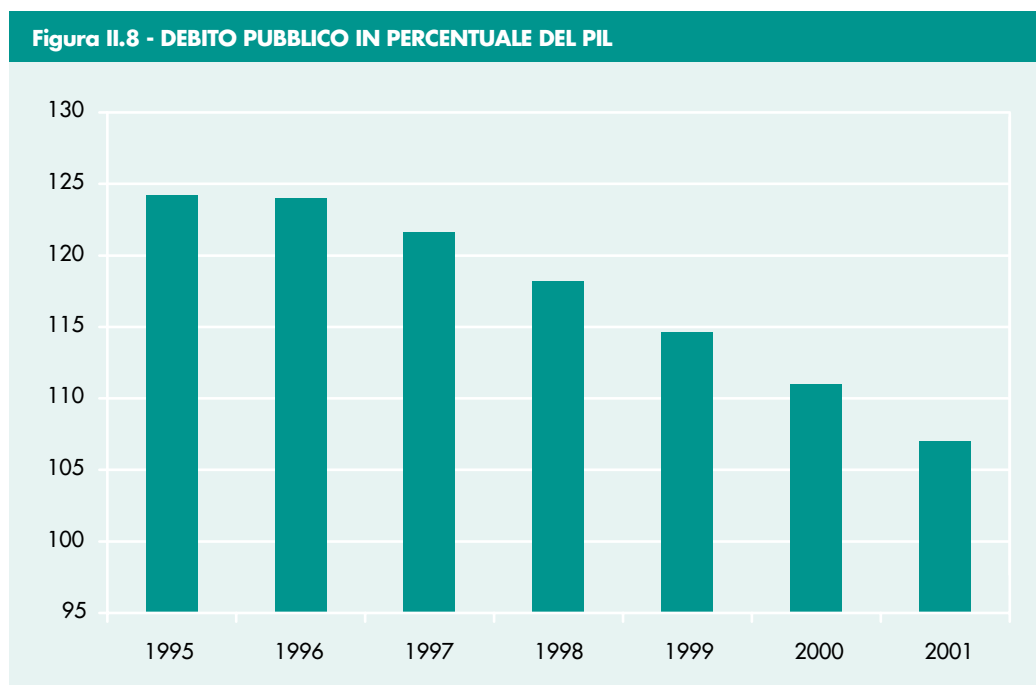
I proventi delle
privatizzazioni

Il programma di privatizzazioni, intrapreso nel 1992, continuerà a svolgere un ruolo importante per il rientro del debito pubblico. I proventi delle privatizzazioni, una volta accantonati nel "Fondo di ammortamento dei titoli di Stato", sono utilizzati per il rimborso o il riacquisto dei titoli più onerosi in circolazione. Nel 1998, l'ammontare di titoli riassorbiti sarà circa pari allo 0,75 per cento del Pil, come previsto nello scorso DPEF. Per ciascun anno del triennio successivo, l'impatto delle privatizzazioni sul debito decrescerà dallo 0,75 allo 0,5 per cento del Pil.

11.5.5 La gestione del debito pubblico

La politica di
allungamento
della *duration*

Il Ministero del Tesoro ha intrapreso da diversi anni una politica di gestione del debito finalizzata a rendere meno sensibile la spesa per interessi alle variazioni dei tassi. Dal 1992 ad oggi la *duration* del debito è più che raddoppiata, passando da 1,2 a 2,9 anni. Tale obiettivo è stato raggiunto attraverso una politica di emissioni che nel corso degli anni ha ridotto progressivamente il ruolo del debito a breve.



Nel corso del 1997 le emissioni nette dei BOT sono state negative per oltre 82.000 miliardi di lire. La forte discesa dei tassi d'interesse ha consentito al Tesoro di finanziarsi sulle lunghe scadenze a tassi d'interesse particolarmente bassi. Inoltre l'allungamento della *duration* del debito ha determinato, oltre ad una minore sensibilità della spesa per interessi alle variazioni dei tassi, una riduzione del costo del debito poiché la curva dei rendimenti continua a presentare una forte inversione nel tratto a breve.

Aumento dell'efficienza e della competitività del mercato dei titoli pubblici

Al fine di garantire maggiore efficienza e competitività al mercato dei titoli pubblici, anche in vista dell'imminente avvio dell'Unione Monetaria, sono state introdotte a partire dal 1997 importanti innovazioni sia sul mercato primario sia sul mercato secondario dei titoli pubblici. Per quanto riguarda il mercato primario si è proceduto ad una razionalizzazione del numero delle aste mensili in conseguenza del minore livello del fabbisogno finanziario rispetto agli anni passati e della necessità di rendere più agile l'operatività del mercato dei titoli di Stato. Inoltre si è introdotto nel collocamento dei BOT il meccanismo dell'emissione in *tranche* al fine di garantire liquidità allo strumento in presenza di una consistente riduzione dello *stock* dei titoli a breve. Nel comparto a medio e lungo termine è stata soppressa una delle due aste mensili per i CCT e i BTP a 10 e 30 anni, in maniera tale da favorirne la liquidità; per tutti gli altri titoli è stata mantenuta la cadenza quindicinale. Al fine di migliorare la liquidità e creare dei *benchmark* di mercato è stato inoltre aumentato il flottante dei singoli titoli emessi. La ricerca di una maggiore efficienza sul mercato secondario è stata perseguita attraverso l'introduzione del mercato dei pronti contro termine nel dicembre del 1997 e con l'avvio del mercato del *coupon stripping* nell'agosto di quest'anno.

Figura II.9 - LA VITA MEDIA DEL DEBITO


Occorre infine menzionare l'entrata in vigore del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461, che ha riformato la disciplina della tassazione dei guadagni in conto capitale. Tale norma ha introdotto la tassazione sui guadagni di capitale per tutte le attività finanziarie, provvedendo nel contempo a ridurre il numero delle aliquote in vigore e introducendo per i risparmiatori la possibilità di compensare i guadagni con le perdite registrate nel corso dell'anno.

II.5.6. Privatizzazioni

Il processo di privatizzazione avviato in Italia nel luglio 1992 ha avuto un ruolo centrale per l'ingresso nell'Unione Economica e Monetaria ed il completamento di tale programma nel corso dei prossimi anni è condizione indispensabile per la crescita economica del Paese.

Le privatizzazioni hanno, inoltre, contribuito allo sviluppo qualitativo e quantitativo dei mercati finanziari, accrescendone la liquidità e lo spessore, promuovendo l'affermarsi della cultura dell'investimento azionario tra i risparmiatori individuali e consentendo al sistema produttivo di accedere in misura sempre maggiore a fonti di finanziamento alternative a quelle tipiche bancarie.

Le privatizzazioni, infine, hanno contribuito a ridefinire il ruolo dello Stato nell'attività di indirizzo e controllo del rispetto delle regole di mercato, anche attraverso la costituzione di Autorità di regolamentazione per i servizi di pubblica utilità. Si tratta dell'istituzione dell'Autorità garante nel settore dell'informazione e delle telecomunicazioni e del definitivo avvio dell'Autorità di regolazione nel settore dell'energia.

L'impatto sui mercati finanziari

**Le dismissioni
effettuate**

In coerenza con gli obiettivi sopra delineati, il Ministero del Tesoro a partire dal 1994 ha gestito direttamente operazioni di dismissione di partecipazioni azionarie detenute nei settori bancario, assicurativo, energetico e delle telecomunicazioni, con un incasso lordo pari a 75.700 miliardi di lire, equivalente al 3,9 per cento del PIL del 1997, di cui circa 67 mila miliardi attraverso offerte globali e 8.700 miliardi attraverso trattative dirette.

In particolare, nei primi sei mesi del 1998 il Tesoro ha proceduto alla cessione della quarta *tranche* del capitale dell'ENI, pari al 14,2 per cento, mediante offerta globale rivolta al pubblico dei piccoli risparmiatori, ai dipendenti del gruppo e agli investitori istituzionali italiani e stranieri, incassando circa 13 mila miliardi di lire.

La privatizzazione ENI rappresenta il più importante programma finora realizzato in Europa, e i proventi - pari complessivamente a oltre 40.000 miliardi di lire - rappresentano il maggiore ricavo mai conseguito da alcun Governo dell'Europa Continentale per il collocamento di una singola società.

Alla data del 30 giugno 1998 risultano già trasferiti al Fondo ammortamento dei titoli di Stato 60.600 miliardi di lire, non comprensivi degli incassi dell'operazione ENI 4.

L'attività di dismissione delle partecipazioni dello Stato ha promosso l'affermarsi della cultura dell'investimento azionario tra risparmiatori individuali tradizionalmente abituati ad ottenere un rendimento elevato dall'investimento in titoli di stato.

Ciò è dimostrato dal caso di Telecom Italia, in cui oltre due milioni di risparmiatori hanno richiesto un ammontare di titoli pari ad oltre quattro volte il quantitativo minimo di azioni loro destinato, e dalla recente vendita della quarta *tranche* dell'ENI, in cui circa 1.720.000 piccoli risparmiatori (inclusi i dipendenti ENI) hanno richiesto azioni della società pari a circa 2,5 volte il quantitativo minimo loro destinato.

A conferma del contributo del processo di privatizzazione allo sviluppo del mercato borsistico italiano basta evidenziare che dalla fine del 1991 al mese di luglio 1998 la capitalizzazione complessiva delle società italiane quotate in Borsa è aumentata da L.177.917 miliardi a L.924.410 miliardi, mentre il controvalore medio giornaliero degli scambi è passato da L.126 miliardi a L. 3.657 miliardi. Tra il 1992 ed il mese di luglio 1998 la capitalizzazione di borsa delle società italiane è salita dall'11,5 per cento del Pil a circa il 45 per cento dello stesso. Un dato che ci avvicina alle tendenze prevalenti in paesi come la Germania e la Francia. Sono così cresciuti lo spessore, l'operatività e la liquidità del mercato azionario, indirizzando i risparmi delle famiglie verso le imprese e allargando canali di finanziamento delle imprese alternativi a quello bancario.

**I programmi
futuri**

I programmi futuri, in corso di realizzazione, riguardano la cessione dell'intera partecipazione detenuta nella Banca Nazionale del Lavoro ("BNL"), pari a circa il 69,6 per cento del capitale sociale. L'operazione si realizzerà sia attraverso una trattativa diretta volta a costituire un nucleo di azionisti di riferimento che rileveranno il 25 per cento del capitale sociale, sia attraverso una offerta pubblica di vendita per la quota residuale.

Nell'ambito della trattativa diretta, finalizzata a selezionare soggetti finanziari interessati a costituire il nucleo di azionisti di riferimento della BNL, il Tesoro ha individuato nella Banca Popolare Vicentina e nell'INA gli ulteriori soggetti che si aggregeranno al Banco Bilbao Vizcaya ("BBV"), già ammesso nel giugno del corrente anno alla fase finale della trattativa diretta.

Sono altresì in corso di realizzazione la cessione, per trattativa diretta, della partecipazione detenuta dal Tesoro nel Credito Industriale Sardo ("CIS") pari al 53 per cento; la cessione per offerta pubblica della quota detenuta dal Tesoro, pari al 7,32 per cento in Meliorbanca. E' inoltre allo studio l'avvio della privatizzazione del Mediocredito Centrale e la cessione di quote residue detenute dal Tesoro nel Banco di Napoli, nell'IMI, nell'INA ed in Telecom Italia.

II.6 L'INTRODUZIONE DELL'EURO: VERSO UNA POLITICA MONETARIA EUROPEA

II.6.1 I flussi monetari e finanziari nel 1998 ⁽¹⁾

Nei primi cinque mesi del 1998 il credito totale ha fatto registrare una leggera accelerazione rispetto all'anno precedente: il moderato aumento del fabbisogno del settore statale ha più che compensato il rallentamento dei finanziamenti all'economia. L'espansione delle attività finanziarie del settore non statale è risultata superiore rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente. È proseguita la ricomposizione del portafoglio finanziario delle famiglie e delle imprese dai titoli di Stato alle attività sull'estero e al risparmio gestito. L'investimento in quote di fondi comuni, aumentato a ritmi più rapidi rispetto al 1997, si è diretto in misura rilevante verso i fondi obbligazionari; è risultata comunque significativa la raccolta dei fondi azionari, favorita dall'andamento, positivo per gran parte dell'anno, dei mercati borsistici. La moneta M2, in forte aumento nella prima parte del 1998, ha decelerato a luglio. Si è accentuata la contrazione delle attività liquide non comprese nella moneta.

È continuata la convergenza dei tassi a breve termine in lire verso i più bassi livelli prevalenti in media nell'area dell'Euro, coerentemente con la partecipazione dell'Italia all'UEM dal prossimo gennaio. Il tasso di sconto e quello sulle anticipazioni a scadenza fissa sono stati ridotti di mezzo punto percentuale ad aprile, al 5,0 e al 6,5 per cento rispettivamente. Tra gennaio e agosto i tassi sull'euro lira a tre mesi si sono ridotti di circa un punto. Il processo di convergenza dei tassi a breve verso la media europea dovrà proseguire fino alla fine dell'anno. Dal 1° gennaio 1999 infatti il tasso unico di riferimento per l'area dell'Euro sarà deciso dalla Banca Centrale Europea.

Il tasso di cambio della lira nei confronti delle altre valute dell'area dell'Euro è rimasto sostanzialmente stabile anche durante gli episodi di turbolenza sui mercati finanziari internazionali nella seconda metà di agosto e nei primi giorni di settembre.

Andamento dei principali aggregati

(1) Tutti i tassi di crescita sono espressi su base annua. Qualora non altrimenti indicato, quelli relativi al 1998 sono calcolati da inizio anno, su dati destagionalizzati; quelli relativi al 1997 sui dodici mesi terminati a dicembre. I dati di flusso non sono corretti per la stagionalità.

Il credito

Nei primi cinque mesi dell'anno i finanziamenti totali al settore non statale sono aumentati del 4,1 per cento (5,5 nel 1997). La componente interna è cresciuta fino a luglio del 4,7 per cento (5,2 nel 1997); nello stesso periodo gli impieghi erogati dal sistema bancario sono aumentati del 3,9 per cento (rispetto al 6,0 per cento dell'anno precedente). La disaggregazione per scadenza dei finanziamenti bancari, disponibile fino a maggio, indica un rallentamento dei prestiti a breve termine (1,9 per cento, dal 5,9) e un'accelerazione di quelli a medio e a lungo termine (dal 4,9 al 6,8 per cento), sospinti dalla convergenza dei tassi d'interesse sulle scadenze più lunghe verso i livelli medi prevalenti negli altri principali paesi europei.

Proseguendo nella tendenza in atto negli ultimi anni, le emissioni di obbligazioni da parte di imprese italiane sul mercato interno sono risultate negative, al netto dei rimborsi; la consistenza è scesa a 11.900 miliardi (15.800 alla fine del 1997). I finanziamenti dall'estero, sotto forma di prestiti e di acquisti di obbligazioni, sono cresciuti più rapidamente rispetto all'anno precedente (10,6 per cento, da 8,2); vi ha contribuito la stabilità della lira.

Tra gennaio e maggio il credito totale è cresciuto del 4,1 per cento (3,6 nel 1997), riflettendo l'aumento del fabbisogno del settore statale. L'espansione delle esigenze di finanziamento del settore statale nel periodo in esame è in parte temporanea, in quanto riconducibile alle modifiche nel profilo temporale dei pagamenti d'imposta nell'arco dell'anno

Le attività finanziarie

Nei primi cinque mesi del 1998 la crescita delle attività finanziarie totali del settore non statale, non comprensive delle azioni, è stata superiore a quella dello stesso periodo del 1997 (8,1 per cento, da 5,5), soprattutto per quanto riguarda la componente interna (dal 3,1 al 5,1 per cento); si è confermato forte l'aumento delle attività sull'estero (36,1 per cento).

Sono proseguiti i mutamenti nella composizione del portafoglio finanziario del settore non statale: si è accentuato lo spostamento verso i fondi comuni e il risparmio gestito; è diminuita la consistenza dei titoli di Stato. Le cessioni nette di titoli pubblici sono ammontate a 123.200 miliardi (41.100 nel corrispondente periodo del 1997): il calo dei BOT (-56.000 miliardi) e dei CCT (-63.500 miliardi) non è stato compensato dagli acquisti netti di CTZ e di BTP. Le vendite di titoli di Stato da parte delle famiglie e delle imprese, a fronte di un incremento delle emissioni nette rispetto allo stesso periodo del 1997, sono state compensate in larga misura dall'aumento degli acquisti da parte di operatori esteri (99.700 miliardi, circa il doppio rispetto al corrispondente periodo del 1997).

Gli acquisti netti di quote di fondi comuni sono ammontati nei primi cinque mesi dell'anno a 183.800 miliardi (50.200 nello stesso periodo del 1997). Pur continuando a investire in misura rilevante in titoli di Stato (79.300 miliardi), i fondi comuni hanno accresciuto gli acquisti di attività tradizionalmente meno diffuse presso il pubblico, come le azioni italiane (16.800 miliardi, 1.000 nello stesso periodo del 1997) e le attività estere (76.900 miliardi, due terzi dei quali nel comparto obbligazionario, contro 16.800 nel 1997).

I certificati di deposito con durata all'emissione non inferiore ai 18 mesi hanno registrato un'ulteriore, significativa riduzione, mentre è continuata la crescita di

quelli con durata inferiore e delle obbligazioni bancarie. Nell'insieme, le tre attività si sono ridotte dell'8,2 per cento nei primi cinque mesi dell'anno (-3,1 nel 1997).

La moneta M2 ha registrato nel primo semestre dell'anno un'accelerazione rispetto alla crescita, già rapida, del 1997; ha poi subito un consistente calo in luglio. Nei primi sette mesi dell'anno il tasso di crescita, valutato sui dati medi trimestrali, si è portato al 12,8 per cento. L'espansione è stata trainata dai conti correnti bancari (21,0 per cento fino a luglio); il circolante è cresciuto dell'8,4 per cento. La dinamica sostenuta dell'aggregato M1 (superiore al 16 per cento nei primi sette mesi) rappresenta un fenomeno caratterizzante gran parte dei paesi che adotteranno l'Euro il gennaio prossimo, e in particolare quelli, come l'Italia, contraddistinti da significative riduzioni dei tassi d'interesse oppure da una fase ciclica più avanzata, come l'Irlanda e i Paesi Bassi.

Nel 1998 gli aggregati monetari hanno risentito di fattori che ne avevano già influenzato l'andamento l'anno precedente; in particolare, il basso livello del costo opportunità di detenere strumenti monetari e l'accentuato ricorso ai conti correnti, sia in via transitoria, per far fronte alle temporanee esigenze di fondi connesse alle transazioni in valori mobiliari, sia permanente, per compensare il minor grado di liquidità dei nuovi investimenti. Dovrebbe invece essersi oramai concluso il processo di ricomposizione delle attività finanziarie indotto dalla riforma fiscale del trattamento degli interessi sui depositi, varata nel giugno 1996.

Nei primi otto mesi del 1998 la base monetaria, corretta per la variazione del coefficiente medio di riserva e al netto della stagionalità, si è espansa del 9,7 per cento. La consistenza in essere è diminuita a 157.800 miliardi, principalmente per effetto delle riduzioni del coefficiente di riserva obbligatoria, al 9 per cento prima e poi al 6 per cento, stabilite rispettivamente all'inizio di giugno e a metà luglio. Tali modifiche hanno risposto alla necessità di adeguare, entro la fine dell'anno in corso, la disciplina della riserva obbligatoria in Italia alla decisione del Consiglio Direttivo della Banca Centrale Europea di fissare il coefficiente tra l'1,5 e il 2,5 per cento. La liberazione di liquidità che ne è conseguita (48.400 miliardi complessivamente) è stata assorbita riducendo i finanziamenti temporanei della Banca d'Italia al sistema bancario.

Il canale estero ha distrutto liquidità per 19.700 miliardi; il Tesoro per 43.300 miliardi. La Banca d'Italia ha creato base monetaria tramite operazioni sul mercato aperto per 29.900 miliardi, soprattutto mediante operazioni definitive.

11.6.2 La politica monetaria nell'area dell'Euro

Il 2 maggio 1998, undici paesi dell'Unione Europea - Germania, Francia, Italia, Spagna, Olanda, Belgio, Austria, Irlanda, Finlandia, Portogallo e Lussemburgo - hanno dato avvio alla Unione Economica e Monetaria. Tale decisione rappresenta un passo fondamentale del processo cominciato formalmente con la ratifica del Trattato di Maastricht in data 7 febbraio 1992.

La base monetaria e il finanziamento del Tesoro

L'unione Monetaria Europea è una realtà

**L'Euro:
la moneta europea**

A partire dal prossimo anno più di 280 milioni di cittadini europei faranno parte di un unico mercato caratterizzato dal libero scambio delle merci, dalla libera circolazione dei fattori di produzione e da un'unica moneta: l'Euro. In una prima fase le singole monete nazionali continueranno a circolare anche se saranno legate tra loro da un tasso di cambio irrevocabile, coincidente con le attuali parità centrali all'interno degli Accordi Europei di Cambio. In una fase transitoria potranno circolare sia l'Euro sia le monete nazionali, ma queste ultime cesseranno di avere corso legale al più tardi il 1 luglio 2002.

FASI RESTANTI PER L'INTRODUZIONE DELL'EURO

A partire dal 1° gennaio 1999:

- *I tassi di cambio tra le valute dei paesi partecipanti all'UEM diverranno irrevocabilmente fissi e i rapporti di cambio bilaterali saranno pari alle attuali parità centrali all'interno del Sistema Monetario Europeo.*
- *La Banca Centrale Europea assumerà il controllo della politica monetaria.*

Entro il 1° gennaio 2002:

- *Le banconote in Euro, emesse dalle banche centrali nazionali, inizieranno a circolare. Contemporaneamente le banconote nazionali verranno gradualmente ritirate dalla circolazione.*

Non oltre il 30 giugno 2002:

- *Le banconote e le monete nazionali cesseranno di avere corso legale; l'Euro diverrà a tutti gli effetti l'unica moneta all'interno dell'Unione.*

**Nuove regole
per la politica
economica**

L'avvento dell'Euro cambierà radicalmente le modalità di definizione della politica economica: una nuova istituzione, la Banca Centrale Europea, assumerà il controllo della politica monetaria. Le banche centrali degli Stati che partecipano all'Unione saranno agenti di quest'ultima in quanto tenute a rendere operative le decisioni di politica monetaria, ma conserveranno le funzioni di vigilanza sul sistema bancario interno.

La Banca Centrale Europea avrà come compito istituzionale la difesa della stabilità dei prezzi e disporrà del potere di fissazione del tasso di sconto. La creazione di una banca centrale indipendente rafforzerà la credibilità della politica monetaria dell'Unione garantendo la solidità dell'Euro.

LA BANCA CENTRALE EUROPEA

Organi e funzioni. *A partire dal 1 Gennaio 1999, le responsabilità di politica monetaria nell'Unione Economica e Monetaria saranno attribuite alla Banca Centrale Europea (BCE), la cui sede è stata fissata a Francoforte. La BCE costituirà il perno del nuovo Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC). Il Consiglio direttivo della BCE sarà il solo organismo responsabile della formulazione delle scelte di politica monetaria nell'area dell'Euro: l'attuazione di queste scelte è delegata al Comitato esecutivo, nell'ambito delle decisioni e degli indirizzi stabiliti dal Consiglio. Del Consiglio direttivo*

fanno parte, oltre ai sei membri del Comitato esecutivo nominati nello scorso mese di maggio, anche i governatori delle banche centrali nazionali dei paesi che hanno adottato la moneta unica.

Obiettivi, procedure operative e strumenti. L'Articolo 105 del Trattato sull'Unione Europea sancisce che "l'obiettivo principale del Sistema Europeo di Banche Centrali è il mantenimento della stabilità dei prezzi". Negli ultimi mesi, l'Istituto Monetario Europeo ha definito le procedure operative ritenute più idonee a consentire alla BCE di conseguire l'obiettivo di controllo dell'inflazione. Tali procedure si basano sull'utilizzo di una vasta gamma di strumenti di politica monetaria.

In primo luogo, il SEBC potrà fare ricorso a diverse operazioni di mercato aperto. In particolare sono previste:

- operazioni pronti contro termine a brevissima scadenza (di regola 15 giorni), la cui frequenza dovrebbe essere settimanale, regolate con meccanismo ad asta;
- pronti contro termine a più lungo termine (3 mesi), con frequenza mensile, anche esse sotto forma di asta;
- operazioni di mercato aperto definitive, finalizzate a politiche di stabilizzazione e quindi non previste con frequenza regolare, e potenzialmente conducibili anche in base a procedure bilaterali.

In secondo luogo, sarà possibile l'acquisto e la vendita a pronti di Euro contro valuta estera, con impegno di condurre l'operazione inversa a termine (foreign exchange swaps).

Per quello che riguarda le operazioni di rifinanziamento del sistema creditizio, e la fissazione di tassi ufficiali, saranno adottate due tipologie di strumenti ("standing facilities"). Una forma di anticipazione, o rifinanziamento marginale che consentirà alle banche di ottenere liquidità overnight ad un tasso di interesse di norma più elevato di quello di mercato, contro titoli a garanzia. Ed una "deposit facility", che consentirà alle stesse banche di impiegare la liquidità giornaliera in eccesso ad un tasso garantito minimo. I due tassi ufficiali costituirebbero il nuovo "corridoio" entro cui il tasso overnight può liberamente oscillare in risposta agli squilibri della domanda e dell'offerta di liquidità. L'amministrazione dei due istituti sarà decentrata alle singole banche centrali nazionali. Occorre sottolineare l'innovazione costituita dalla "deposit facility": il tasso ufficiale su questo istituto sostituirà infatti il tasso di sconto come nuovo e più efficace "pavimento" del corridoio dei tassi. In particolare, in futuro nessuna banca troverà conveniente impiegare fondi sull'interbancario overnight a tassi inferiori a quelli corrisposti dalla banca centrale a fronte di depositi sui propri conti di gestione.

Un altro strumento a disposizione della BCE è la riserva obbligatoria. Notevoli differenze ancora caratterizzano i regimi di riserva attualmente in essere nei paesi europei; tuttavia, il Consiglio Direttivo della BCE ha già deciso che il coefficiente per l'area dell'Euro dovrà essere compreso nell'intervallo 1,5-2,5 per cento. In generale, il passaggio ad un mondo dove la riserva obbligatoria è poco rilevante implica che i tassi di interesse a breve saranno determinati non più soprattutto dalla domanda e dall'offerta di riserve ban-

carie ma piuttosto dalla domanda e dall'offerta di saldi monetari utilizzabili per il funzionamento regolare dei sistemi di compensazione e di pagamento. In questo senso risulta evidente l'importanza che avrà il funzionamento del nuovo sistema dei pagamenti in tempo reale (TARGET) per la determinazione dei tassi di interesse sul mercato monetario. Il collegamento tra la gestione del sistema dei pagamenti e la conduzione della politica monetaria diviene quindi sempre più rilevante.

Infine, la BCE gestirà le operazioni sul mercato dei cambi per conto di tutti i paesi dell'Unione, attraverso il conferimento delle riserve in valuta da parte delle singole banche centrali nazionali, ed il coordinamento degli interventi periferici, se ve ne saranno, di queste ultime.

**L'area dell'Euro:
un'isola di stabilità**

L'adesione alla moneta unica ci colloca in un contesto economico nuovo. L'area dell'Euro sarà caratterizzata da un elevato grado di stabilità: per definizione al suo interno non saranno più possibili variazioni dei prezzi relativi dei beni e servizi prodotti nei diversi paesi causate da variazioni dei tassi di cambio; alla stessa stregua il tasso ufficiale di riferimento sarà unico ed i tassi di mercato non potranno che avere contenute oscillazioni rispetto ai tassi medi europei. Infine, l'azione della Banca Centrale Europea volta al mantenimento della stabilità dei prezzi orienterà le aspettative degli operatori verso profili di bassa inflazione. Più in generale, i paesi dell'Euro nel loro insieme saranno meno vulnerabili rispetto al passato di fronte a *shock* esterni, come hanno dimostrato gli esiti delle recenti turbolenze finanziarie.

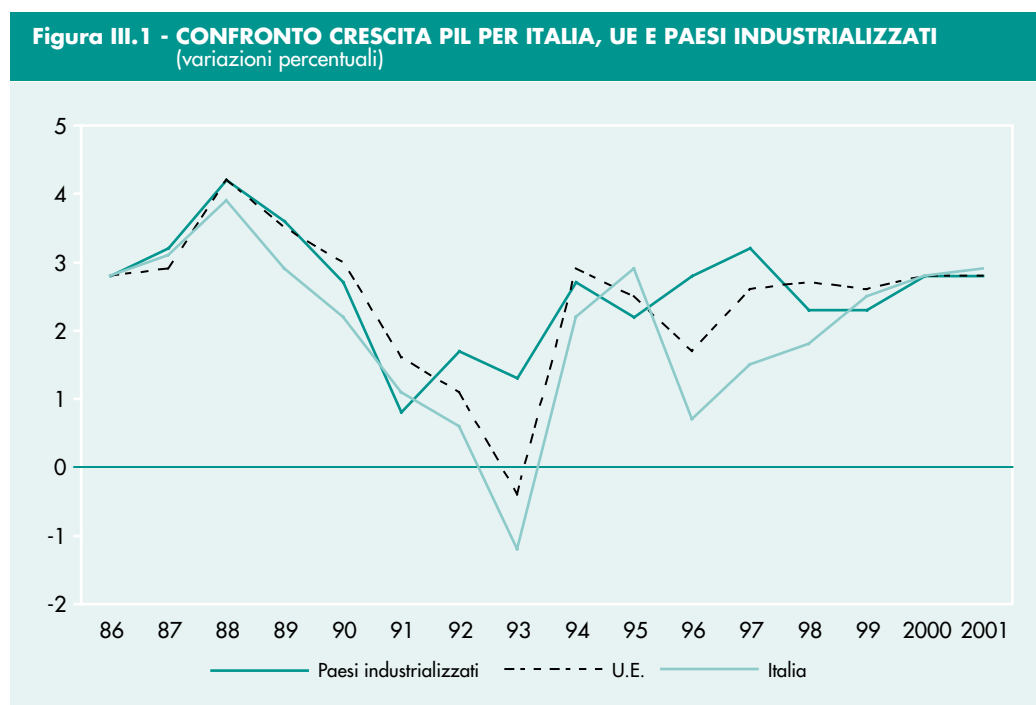
III. L'ECONOMIA ITALIANA NEL MEDIO PERIODO

III.1 IL QUADRO MACROECONOMICO 2000-2001

L'azione di risanamento intrapresa negli anni novanta e intensificata in vista della partecipazione alla UEM ha favorito la stabilita' macroeconomica. L'obiettivo del Governo e', ora, di rafforzare la crescita e rimuovere le cause strutturali della disoccupazione. Conseguita la convergenza del paese verso il resto dell'Unione Europea, occorre ora raggiungere quella all'interno del nostro paese, riducendo il divario economico esistente tra il nord ed il sud.

I quadri programmatici delineati per il 2000-2001 scontano l'azione congiunta delle politiche economiche, finanziarie e dei redditi finalizzate, da un lato, al rispetto delle regole imposte dalla partecipazione alla UEM, dall'altro a promuovere lo sviluppo nelle aree depresse.

Nell'ipotesi di una evoluzione favorevole dell'economia internazionale, in un quadro di sostanziale moderazione dei prezzi, l'economia italiana manifesterà una crescita sostenuta, di poco inferiore al 3 per cento, e tenderà ad allinearsi a quella prevista per i paesi dell'Unione Europea.



Lo sviluppo risulterà legato alla ripresa della domanda interna, mentre le esportazioni nette offriranno un contributo ancora negativo, seppure in graduale riduzione. L'apporto degli investimenti alla crescita complessiva del PIL sarà pari mediamente al 50 per cento.

Tavola III.1. - CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DEL PIL

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIL (a)	0,7	1,5	1,8	2,5	2,8	2,9
Contributi alla crescita: (b)						
Domanda interna	0,6	1,4	1,8	2,6	2,9	2,9
- investimenti macchinari	0,0	0,2	0,6	0,8	0,9	0,9
- investimenti costruzioni	0,1	-0,1	0,2	0,4	0,5	0,5
- consumi delle famiglie	0,5	1,4	0,9	1,3	1,5	1,5
- consumi collettivi	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Scorte	-0,3	1,0	0,3	0,2	0,1	0,1
Esportazioni nette	0,4	-0,9	-0,3	-0,3	-0,2	-0,1

(a) Variazioni percentuali sull'anno precedente
(b) Valori percentuali.

L'evoluzione dei consumi e degli investimenti

Si stima un andamento espansivo dei consumi delle famiglie, dal 2,1 per cento del 1999 al 2,5 per cento del biennio successivo, in linea con il favorevole andamento del reddito disponibile in termini reali consentito, in presenza di dinamiche salariali moderate, dalla stabilità dei prezzi.

Tavola III.2. - CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI
(a prezzi costanti base 1990= 100)

	Variazioni percentuali		
	1999(b)	2000(b)	2001(b)
P.I.L. ai prezzi di mercato	2,5	2,8	2,9
Importazioni beni e servizi	8,2	8,3	8,2
TOTALE RISORSE	3,6	3,9	4,0
Consumi finali interni	1,7	2,0	2,0
- delle famiglie	2,1	2,5	2,5
- collettivi	0,3	0,3	0,2
Investimenti fissi lordi	6,7	7,0	7,0
- attrezzature	8,2	8,4	8,2
- costruzioni	5,0	5,3	5,5
Variazioni delle scorte (a)	0,2	0,1	0,1
Impieghi interni	2,8	3,1	3,1
Esportazioni beni e servizi	6,3	6,8	7,2
Totale impieghi	3,6	3,9	4,0

(a) Contributo alla crescita del PIL.
(b) Previsioni.

La domanda di beni d'investimento è prevista aumentare a tassi dell'ordine del 7 per cento: il comparto dei macchinari dovrebbe mostrare un maggiore dinamismo, con tassi superiori all'8 per cento, mentre le costruzioni dovrebbero manifestare un'espansione compresa tra il 5 ed il 5,5 per cento. Il comparto edilizio rifletterà la ripresa delle opere pubbliche e degli interventi per lo sviluppo delle aree depresse.

Il nuovo ciclo di investimenti sarà favorito dal rafforzamento dell'avanzo corrente dei conti pubblici conseguito nel 1998. Il risparmio nazionale in rapporto al reddito lordo disponibile dovrebbe aumentare di poco meno di un punto all'anno per il prossimo triennio, collocandosi al 24 per cento nel 2001. Si stima che gli investimenti lordi, comprensivi delle scorte, raggiungano in tale anno il 20,6 per cento del reddito.

Tavola III.3 - RISPARMIO E INVESTIMENTI (valori assoluti e variazioni percentuali)

	1998	Var.	1999	Var.	2000	Var.	2001
		%		%		%	
Investimenti lordi (1)	364588	9,9	400665	9,3	437872	8,9	476897
Operazioni correnti con il resto del mondo (2)	64906		68343		73729		77102
Risparmio nazionale lordo (3=1+2)	429494	9,2	469008	9,1	511601	8,3	553999
Consumi finali nazionali (4)	1581910	3,4	1635977	3,6	1695149	3,6	1756221
Reddito lordo disponibile RLD(5=3+4)	2011404	4,7	2104985	4,8	2206751	4,7	2310220
Risparmio nazionale in % RLD	21,4		22,3		23,2		24,0
Risparmio pubbliche amministrazioni in % RLD	0,5		1,5		2,3		2,9
Risparmio settore privato in % RLD	20,8		20,8		20,9		21,1
Investimenti in % RLD	18,1		19,0		19,8		20,6
Operazioni correnti in % RLD	3,2		3,2		3,3		3,3

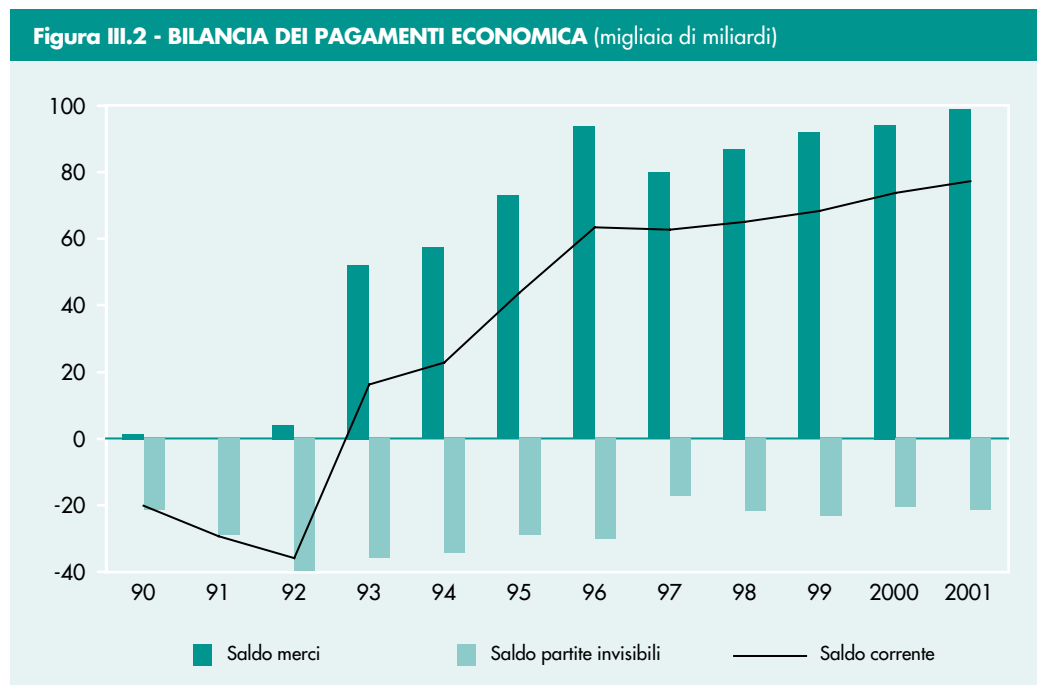
Fonte: stime ed elaborazioni su dati ISTAT.

La ripresa della domanda interna attiverà un incremento delle importazioni dell'ordine dell'8 per cento, mentre le esportazioni cresceranno in linea con l'evoluzione degli scambi mondiali. Tuttavia, dovrebbe permanere un divario negativo di oltre un punto tra l'aumento delle vendite e quello degli acquisti.

L'andamento dei prezzi all'esportazione non dovrebbe discostarsi da quello dei prezzi all'importazione, attestandosi su valori prossimi all'1,5 per cento. Le tendenze alla stabilità saranno rafforzate dall'appartenenza del nostro paese alla nuova area monetaria europea. Si dovrebbe registrare, quindi, un sostanziale equilibrio delle ragioni di scambio. Ne risulterà l'invarianza dell'attivo commerciale in rapporto al PIL intorno al 4,2 per cento. La riduzione, pur lieve, del disavanzo delle

Gli scambi con l'estero

partite invisibili, attribuibile al progressivo annullamento del deficit dei redditi di capitale consentirà, comunque, di consolidare nel biennio l'avanzo corrente della bilancia dei pagamenti su valori compresi tra il 3 ed il 3,5 per cento del PIL.



Industria e servizi

Dal lato dell'offerta, l'industria, incluse le costruzioni, dovrebbe registrare tassi medi di espansione dell'ordine del 4 per cento. Il comparto manifatturiero rifletterà la maggiore domanda estera ed interna, mentre quello edilizio sarà ancora favorito dalle politiche attuate dal Governo. I servizi, nel complesso, registreranno una dinamica moderata, dell'ordine del 2 per cento. I servizi vendibili riprenderanno ad espandersi a tassi compresi tra il 2,5 ed il 3 per cento, beneficiando, oltre che della crescita industriale, del miglioramento atteso per il settore turistico.

Tavola III.4. - VALORE AGGIUNTO AI PREZZI DI MERCATO (a prezzi costanti base 1990=100)

	Variazioni percentuali		
	1999 (a)	2000 (a)	2001 (a)
Beni e servizi destinabili alla vendita	2,7	3,2	3,2
Agricoltura	1,5	1,5	1,5
Industria	3,6	4,2	4,0
- In senso stretto	3,6	4,2	4,0
- Costruzioni	3,5	4,1	4,2
Servizi	2,2	2,6	2,7
Servizi non destinabili alla vendita	0,1	0,1	0,1
Servizi nel complesso	1,8	2,1	2,2
Totale Valore aggiunto	2,4	2,8	2,8
Prodotto interno lordo	2,5	2,8	2,9

(a) Previsioni.

Il conseguimento di una crescita più sostenuta consentirà di creare un elevato numero di nuovi posti di lavoro. Si stima per il biennio un aumento di occupazione medio annuo vicino all'1 per cento.

La domanda di lavoro dovrebbe espandersi in tutti i settori, ad eccezione dell'agricoltura e dei servizi non destinabili alla vendita, nel cui ambito permangono tendenze riduttive legate alle esigenze di ristrutturazione e risanamento del comparto pubblico. L'industria sia manifatturiera che delle costruzioni contribuirà significativamente all'espansione della base occupazionale.

Tavola III.5. - L'OCCUPAZIONE NEL MEDIO TERMINE (unità di lavoro)

	Variazioni percentuali		
	1999 (a)	2000 (a)	2001 (a)
Beni e servizi destinabili alla vendita	0,8	1,1	1,2
Agricoltura	-1,5	-1,5	-1,5
Industria	0,8	0,9	1,0
- In senso stretto	0,6	0,5	0,6
- Costruzioni	1,5	2,2	2,3
Servizi	1,2	1,6	1,7
Servizi non destinabili alla vendita	-0,5	-0,1	0,0
Servizi nel complesso	0,7	1,1	1,2
Totale	0,6	0,9	1,0

(a) Previsioni.

La dinamica salariale dovrebbe collocarsi mediamente intorno al 2 per cento. Il settore privato, beneficiando di significativi miglioramenti di produttività, manifesterà una espansione più accentuata, mentre il settore pubblico registrerà incrementi delle retribuzioni in linea con l'inflazione.

I costi unitari del lavoro, scontando incrementi di produttività dell'ordine del 2 per cento annuo, dovrebbero decelerare da 0,8 del 1999 a 0,2 per cento del 2001.

In un quadro di moderazione delle componenti estere dei prezzi, l'inflazione tenderà a stabilizzarsi intorno all'1,5 per cento.

 Occupazione e
disoccupazione

Tavola III.6. - CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI (Prezzi impliciti)

	Variazioni percentuali		
	1999 (a)	2000 (a)	2001 (a)
P.I.L. ai prezzi di mercato	2,1	1,7	1,6
Importazioni beni e servizi	0,4	1,5	1,5
TOTALE RISORSE	1,7	1,6	1,5
Consumi finali interni	1,7	1,5	1,5
- delle famiglie	1,5	1,5	1,5
- collettivi	2,3	1,7	1,7
Investimenti fissi lordi	1,8	1,7	1,6
- attrezzature	1,9	1,6	1,6
- costruzioni	1,8	1,8	1,7
Domanda interna	1,6	1,5	1,5
Impieghi interni	1,7	1,6	1,5
Esportazioni beni e servizi	1,6	1,6	1,6
TOTALE IMPIEGHI	1,7	1,6	1,5

(a) Previsioni

Tavola III.7. - CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI (a prezzi correnti)

	Variazioni percentuali		
	1999 (b)	2000 (b)	2001 (b)
P.I.L. ai prezzi di mercato	4,6	4,5	4,6
Importazioni beni e servizi	8,6	9,9	9,8
TOTALE RISORSE	5,3	5,5	5,6
Consumi finali interni	3,4	3,6	3,6
- delle famiglie	3,6	4,0	4,0
- collettivi	2,6	2,0	1,9
Investimenti fissi lordi	8,7	8,8	8,7
- attrezzature	10,3	10,1	9,9
- costruzioni	6,9	7,2	7,3
Variazioni delle scorte (a)	0,3	0,2	0,2
Impieghi interni	4,6	4,7	4,7
Esportazioni beni e servizi	8,0	8,5	8,9
TOTALE IMPIEGHI	5,3	5,5	5,6

(a) Contributo alla crescita del PIL. (b) Previsioni
(b) Previsioni

Tavola III.8. - INDICATORI MACROECONOMICI DI MEDIO TERMINE (Variazioni percentuali)

	Variazioni percentuali						
	1995	1996	1997	1998 (c)	1999 (d)	2000 (d)	2001 (d)
PRODOTTO							
PIL Paesi Industrializzati	2,2	2,8	3,2	2,3	2,3	2,8	2,8
PIL UE	2,5	1,7	2,6	2,7	2,6	2,8	2,8
PIL Italia (reale)	2,9	0,7	1,5	1,8	2,5	2,8	2,9
PIL Italia (nominale)	8,2	5,7	4,2	4,5	4,6	4,5	4,6
PREZZI							
Deflatore del PIL	5,1	5,0	2,6	2,6	2,1	1,7	1,7
CLUP*	1,3	5,5	3,0	- 2,5 *	0,8	0,4	0,2
Deflatore consumi famiglie	5,7	4,4	2,4	2,3	1,5	1,5	1,5
Ragione di scambio	-1,9	4,1	0,5	2,4	1,2	0,1	0,1
LAVORO							
Costo del lavoro per dip.*	4,6	6,1	4,7	-1,0 *	2,7	2,3	2,2
Produttività	3,2	0,6	1,7	1,5	1,9	1,9	1,9
Occupazione	-0,3	0,0	-0,2	0,3	0,6	0,9	1,0
Tasso di disoccupazione	12,0	12,1	12,3	12,2	11,9	11,3	10,6
CONTI CON L'ESTERO (a)							
Saldo corrente	2,5	3,4	3,2	3,2	3,2	3,3	3,3
Saldo merci fob/fob	4,1	5,0	4,1	4,3	4,3	4,2	4,2
FINANZA PUBBLICA (a) (b)							
Indebitamento netto	-7,7	-6,7	-2,7	-2,6	-2,0	-1,5	-1,0
Avanzo primario	3,7	4,1	6,8	5,5	5,5	5,5	5,5

* nel 1998 sono inclusi gli effetti contabili derivanti dall'introduzione dell'IRAP come imposta indiretta; al netto di tali effetti si stima un aumento pari al 3 per cento per il costo del lavoro ed all'1,5 per il CLUP.

(a) In rapporto al PIL
(b) Amministrazione Pubblica
(c) Preconsuntivo
(d) Previsioni

IV. LA POLITICA DI SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Lo sviluppo del Mezzogiorno costituisce obiettivo prioritario della politica economica del Governo. In quest'area si concentrano i problemi economici più seri del paese, la sua disoccupazione, l'inoccupazione, l'occupazione sommersa. Ma, soprattutto, è nel Mezzogiorno che più alto può essere, per l'entità delle opportunità ancora non colte, il rendimento sociale di una strategia di sviluppo, la sua capacità di produrre assieme più lavoro e più produttività.

L'azione in cui il Governo è impegnato muove in tre direzioni: compensare gli svantaggi di localizzazione esistenti; rimuoverli con il miglioramento delle infrastrutture e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale dell'area; promuovere lo sviluppo locale, cogliendo e valorizzando i nuovi segnali di risveglio imprenditoriale e sociale.

A questi obiettivi il Governo rivolge un volume di risorse nazionali in conto capitale accresciuto nell'entità e riqualificato nella composizione e programmazione. Per conseguirli ricorre a un metodo definito della "nuova programmazione", fondato sull'integrazione fra scelte pubbliche e azione del mercato.

Degli obiettivi perseguiti, del modo in cui si intende perseguire, delle risorse impegnate e del contesto in cui questa politica ha luogo dà conto questo capitolo.

IV.1 TENDENZE ECONOMICHE IN ATTO

IV.1.1 - La congiuntura

Le tendenze economiche in atto nel Mezzogiorno riflettono il rallentamento produttivo verificatosi nei primi mesi dell'anno in corso nel complesso del paese, ma confermano i segnali di nuova vitalità del tessuto imprenditoriale dell'area.

Gli indicatori provenienti dall'*inchiesta dell'ISCO presso le imprese industriali manifatturiere* segnalano una tendenza stagnante del ciclo economico pur in presenza di un elevato utilizzo degli impianti. Anche *l'indagine congiunturale condotta dall'Istituto Tagliacarne* evidenzia un andamento della produzione industriale lievemente al di sotto di quello medio nazionale, con risultati eterogenei fra le diverse regioni. Simili sono le indicazioni dell'*Osservatorio sulle piccole e medie imprese* del MedioCredito Centrale.

La flessione degli ordini appare addebitabile alla domanda interna, mentre quella estera permane su livelli più favorevoli.

La produzione industriale

FIGURA IV.1 - DOMANDA E PRODUZIONE NEL MEZZOGIORNO

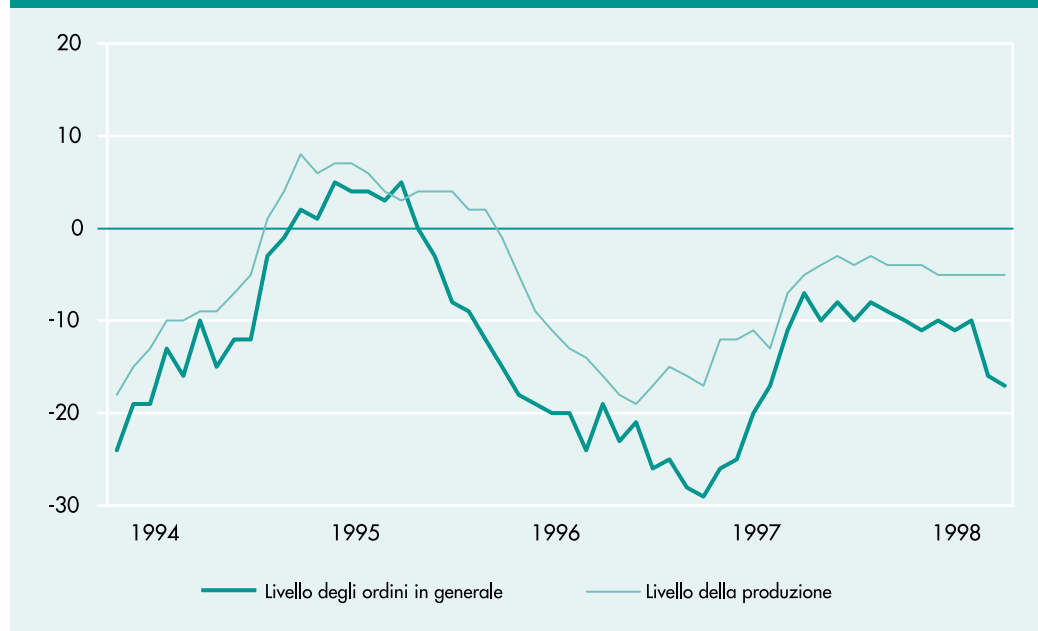


FIGURA IV.2 - GRADO DI UTILIZZO DEGLI IMPIANTI NEL MEZZOGIORNO

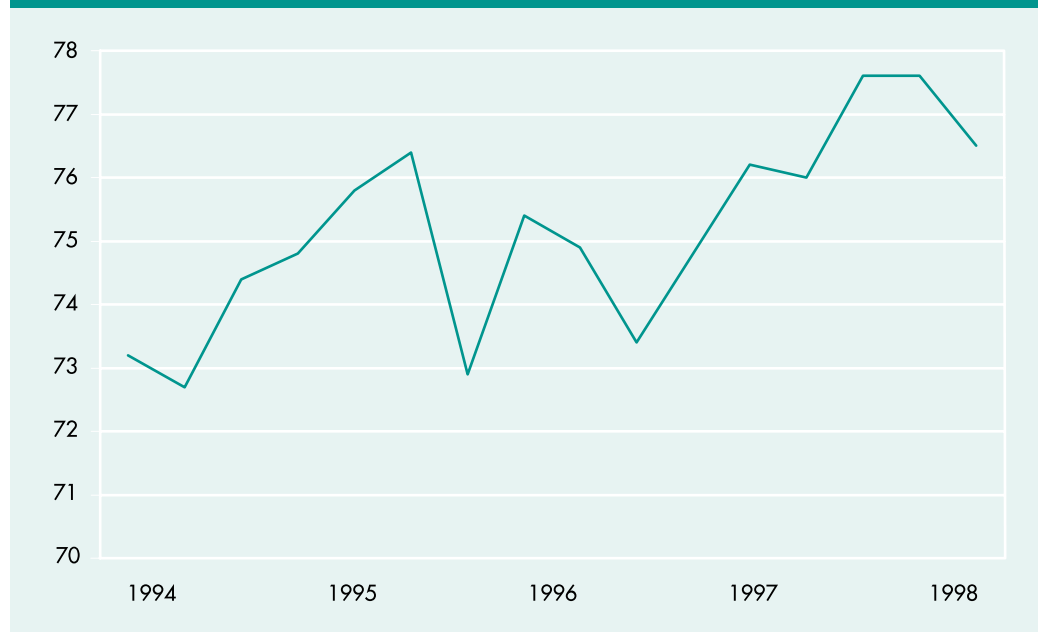
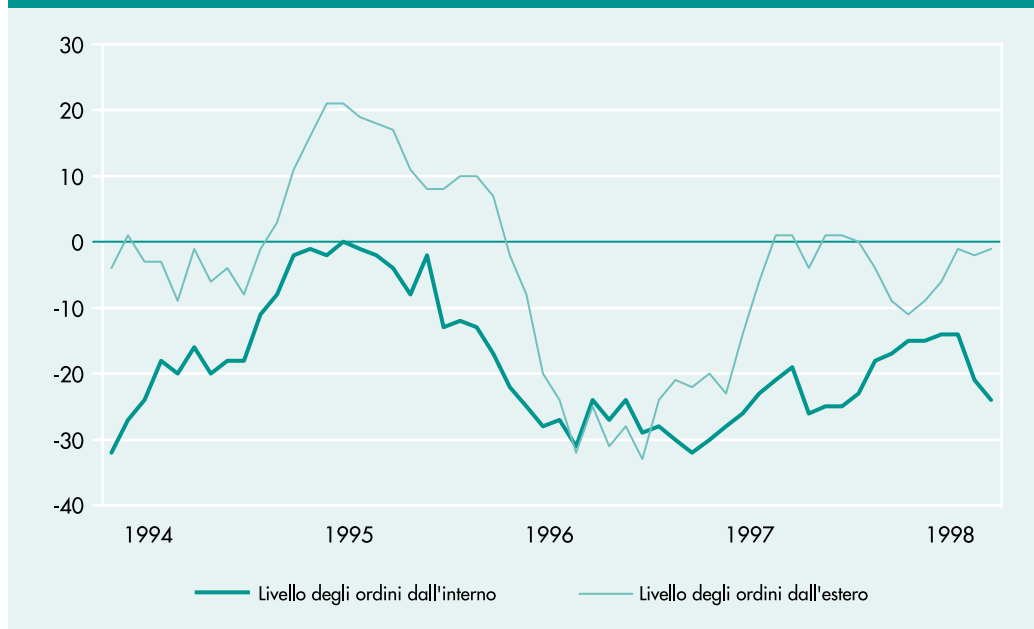


FIGURA IV.3 - DOMANDA INTERNA ED ESTERA NEL MEZZOGIORNO


L'andamento delle *esportazioni* del primo trimestre dell'anno conferma le tendenze positive registrate nel 1997. La crescita del valore delle esportazioni a prezzi correnti è stato pari nel Mezzogiorno al 20,3 per cento contro il 13,3 per cento della media nazionale, con punte in regioni come la Basilicata dove l'export, anche al netto della componente degli autoveicoli, aumenta del 20,5 per cento, e la Sicilia, dove incide la crescita delle vendite delle industrie cantieristica ed energetica.

Le esportazioni

Anche la *rilevazione periodica di Infocamere sul Registro delle imprese* nel secondo trimestre 1998 conferma il dinamismo dell'industria meridionale con una crescita del numero delle imprese dello 0,8 per cento, a livello di quello registrato nel Nord Est, e superiore a quello medio nazionale (0,7 per cento). Il saldo attivo tra cessazioni e iscrizioni nel Mezzogiorno ha raggiunto 9.797 unità, concorrendo per il 31 per cento al saldo nazionale complessivo.

Le *inchieste ISCO presso i consumatori* indicano fino al primo trimestre dell'anno il proseguimento della crescita dei consumi con un recupero del clima di fiducia delle famiglie iniziato nel 1996. Segnali meno favorevoli si osservano per la seconda parte dell'anno.

La domanda e il turismo

Positiva permane la domanda turistica: sia gli arrivi sia le presenze sono risultati in aumento in giugno e in agosto, rispetto agli analoghi periodi dello scorso anno. Dal giugno 1997 le regioni meridionali hanno sempre evidenziato incrementi tendenziali degli arrivi e delle presenze superiori a quelli medi nazionali (cfr. riquadro IV.1). Nello scorso agosto l'incremento delle presenze a distanza di dodici mesi è stato pari al 5,6 per cento nel Mezzogiorno, contro il 4,4 per cento nazionale, per effetto di un notevole incremento della componente stranieri (12,3 per cento). La durata media della permanenza negli esercizi alberghieri, sempre ad agosto, si colloca sui livelli medi nazionali (5,4 giornate).

L'occupazione

Secondo i dati provenienti dall'indagine sulle forze di lavoro di aprile, la ripresa dell'occupazione nel Mezzogiorno rispetto all'anno precedente è stata pari allo 0,3 per cento. Risultati positivi si riscontrano nell'industria in senso stretto, che in gennaio e aprile ha manifestato un incremento degli occupati, coerente con gli andamenti produttivi brillanti registrati in regioni come la Puglia e la Campania. Nelle costruzioni la tendenza alla diminuzione è diffusa su tutto il territorio.

Ulteriori miglioramenti della dinamica dell'occupazione nel Mezzogiorno sono stati registrati nella successiva indagine sulle forze di lavoro di luglio (1,5 in più rispetto allo stesso mese dell'anno precedente). L'incremento dei primi tre trimestri dell'anno, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, risulta pari così allo 0,5 per cento, con una significativa inversione di tendenza rispetto al ciclo negativo degli ultimi anni.

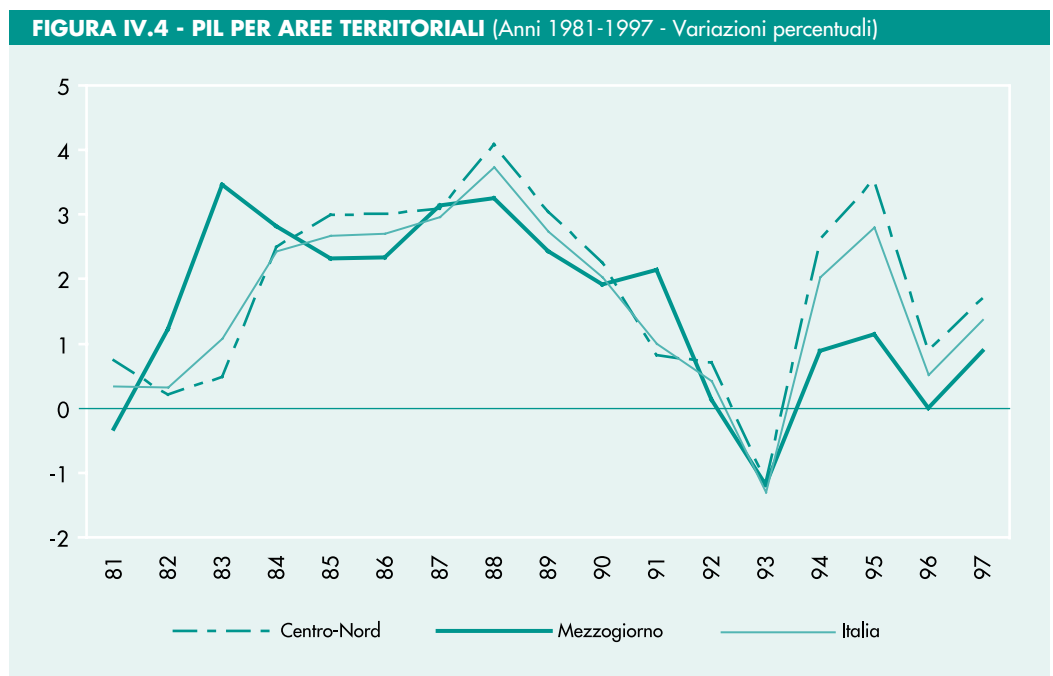
I tassi di disoccupazione, legati a tendenze strutturali più che congiunturali, nella prima parte dell'anno sono rimasti elevati soprattutto per i giovani.

IV.1.2 Il preconsuntivo 1998 e le prospettive per il 1999: alcune indicazioni

I segnali favorevoli che emergono nel Mezzogiorno - di consolidamento delle esportazioni, di dinamismo delle imprese, di buon andamento turistico di rinnovata crescita occupazionale - in un quadro congiunturale nazionale ancora incerto, confermano che un'appropriata politica di sviluppo può favorire l'instaurarsi di un ciclo positivo e il ritorno a una decisa crescita della domanda di lavoro.

Le tendenze recenti

Dalla seconda metà degli anni ottanta il tasso di crescita dell'economia meridionale si situa in modo pressochè costante al di sotto di quello del Centro-Nord.



Secondo le stime effettuate dalla SVIMEZ, la caduta degli investimenti, seppure in rallentamento, è proseguita anche nel 1997, mentre l'aumento dei consumi delle famiglie appare sostanzialmente in linea con quello del resto del paese.

Nel 1998 nell'economia meridionale si sta consolidando e rafforzando la ripresa produttiva del 1997, grazie soprattutto a tre componenti:

- la ripresa della spesa per investimenti delle pubbliche amministrazioni;
- l'avvio di nuovi programmi di investimenti produttivi da parte delle imprese private;
- l'incremento delle esportazioni, più sostenuto rispetto a quello nazionale.

Di questi fenomeni, oltre alle informazioni già riportate, si ha conferma dai dati sulle erogazioni per spese in conto capitale nelle aree depresse (cfr. oltre, par. IV 2.1), dalla forte accelerazione delle erogazioni per investimenti pubblici a valere sui fondi comunitari e sui corrispondenti finanziamenti nazionali (cfr. oltre, par. IV 5.3) e dalle intenzioni di investimento manifestate all'inizio dell'anno dalle imprese intervistate con l'Indagine sugli investimenti condotta dalla Banca d'Italia. I segnali maggiori di crescita vengono dalle imprese minori, come mostrano anche i positivi dati di rilevazioni condotte su imprese del Mezzogiorno con meno di 100 addetti in merito alle previsioni di occupazione per il biennio 1998-99.

Nel 1999 le politiche di sviluppo avviate dal Governo mirano a favorire un'ulteriore accelerazione degli investimenti, della produttività e del reddito.

Va in questa direzione la riconferma e il riordino degli incentivi al capitale e al lavoro che operano come fattori di compensazione degli svantaggi localizzativi del Mezzogiorno (cfr. par. IV 3) e le misure già proposte nella legge Finanziaria per il 1999.

Ma alla svolta nello sviluppo dell'area potranno soprattutto contribuire le altre due linee di azione del Governo: la realizzazione e la accelerazione di investimenti pubblici diretti alla effettiva soddisfazione di fabbisogni, e dunque caratterizzati da elevata redditività sociale; la promozione e incentivazione in aree circoscritte del territorio di accordi fra soggetti privati e pubblici per l'erogazione di servizi, per la previsione di clausole contrattuali reciprocamente vantaggiose, per la realizzazione, contestuale e coordinata, di investimenti integrati, imprenditoriali e infrastrutturali.

La realizzazione di questi interventi consentirà di valorizzare ed esaltare i segnali di vitalità presenti nel tessuto economico e sociale del Mezzogiorno, assicurando che il nuovo ciclo di investimenti sia indirizzato ad ampliare la capacità produttiva, determinando le condizioni per l'espansione dell'occupazione. Si potranno così avere tassi di crescita più elevati di quello nazionale, nella prospettiva di tornare a chiudere, in modo stabile, lo storico divario di PIL pro capite fra Nord e Sud.

IV.1 - IL TURISMO PER AREA TERRITORIALE

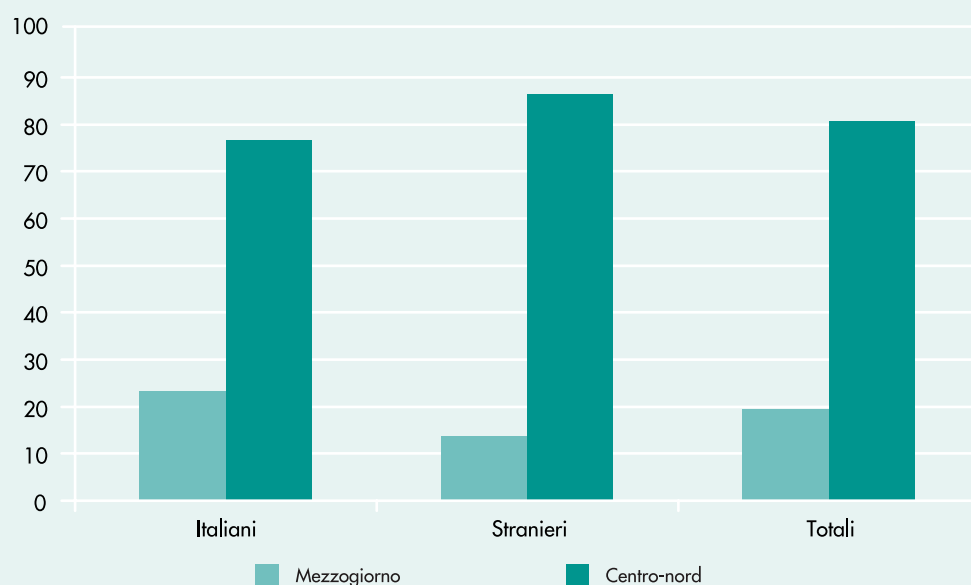
L'industria turistica rappresenta un importante fattore propulsivo per la crescita dell'intera economia italiana. Secondo dati del Dipartimento della Presidenza del Consiglio essa contribuisce per circa il 6 per cento alla formazione del valore aggiunto nazionale, fornisce occupazione per oltre 1,8 milioni di unità di lavoro, pari all'8,3 per cento degli addetti totali e ha prodotto nel 1997, come già nel 1996, un saldo attivo di circa 23.000 miliardi della bilancia estera.

Un'analisi su base territoriale relativa al 1997 evidenzia situazioni alquanto differenziate tra le principali aree.

Nel Mezzogiorno si registra una densità di esercizi alberghieri e complementari (campaggi, villaggi turistici, alloggi privati in affitto, ecc.) nettamente inferiore a quella del Centro-Nord: la quota di capacità ricettiva, misurata dal numero complessivo di posti letto, è pari nelle aree meridionali al 22,2 per cento del totale per gli esercizi alberghieri, al 28,7 per cento per quelli complementari.

Le presenze complessive negli esercizi ricettivi del Mezzogiorno sono pari a meno di un quinto di quelle totali; a neanche il 14 per cento, seppure con una tendenza all'aumento, quelle riferite ai soli turisti stranieri. L'86 per cento di queste ultime si sono concentrate in sole tre regioni, vale a dire Campania, Sicilia e Sardegna.

PRESENZE TURISTICHE IN ITALIA NEL 1997 (Quote percentuali)



Il numero di addetti impiegati nel settore è di poco superiore al 20 per cento del totale nazionale.

L'apporto del Mezzogiorno al saldo attivo della bilancia turistica è molto limitato (inferiore ai 2.000 miliardi nel 1997).

Questi dati delineano il quadro di un settore produttivo ancora incapace di sfruttare appieno, per motivi legati alla qualità e al prezzo dei servizi forniti e al contesto infrastrutturale, le potenzialità del patrimonio naturale e culturale di quest'area del paese.

Gli andamenti più recenti segnalano, tuttavia, tendenze favorevoli. Se l'evoluzione del movimento turistico a livello nazionale ha fatto registrare nel 1997 una riduzione sia pure modesta (intorno allo 0,6 per cento) delle presenze italiane e straniere, le regioni meridionali nel loro complesso, proseguendo in una fase di crescita in atto da quattro anni, hanno visto invece incrementare le presenze stesse, del 2,2 per cento quelle italiane, dell'1,5 per cento quelle straniere. Secondo una disaggregazione a livello regionale, nel 1997 i maggiori incrementi nel Sud rispetto all'anno precedente si sono riscontrati in Molise (7,3 per cento), in Basilicata (6,7 per cento) e in Sardegna (4,6 per cento); la sola flessione si è regi-

strata in Puglia (-4,4 per cento), a causa della forte diminuzione delle presenze italiane (-5,6 per cento).

Per il 1998 i dati disponibili per il periodo di Pasqua, la seconda settimana di giugno e la settimana di Ferragosto evidenziano, rispetto agli stessi periodi dello scorso anno, un incremento sia degli arrivi sia delle presenze, particolarmente positivo per le regioni meridionali, con significativi recuperi nell'afflusso della clientela straniera.

IV.2 - LE RISORSE FINANZIARIE PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI E PER LE AREE DEPRESSE

L'intervento pubblico per lo sviluppo del paese tutto, e in particolare del Mezzogiorno e delle altre aree depresse, si fonda su una decisiva riqualificazione degli investimenti pubblici, diretti e indiretti. Assai cospicuo e in forte accelerazione è l'ammontare di risorse finanziarie destinato a tale scopo (cfr. II.5.2).

IV.2.1 - La spesa pubblica per lo sviluppo

Nel prossimo triennio le risorse pubbliche allocate alle politiche di sviluppo verranno incrementate oltre i valori già acquisiti con il bilancio 1998 e oltre il livello "tendenziale" cui le avrebbero portate le misure già adottate nei precedenti esercizi.

Il DPEF per gli anni 1999-2001 stima, per il complesso delle spese in conto capitale della Pubblica Amministrazione, una crescita tendenziale media annua del 6,7 per cento. In assenza di manovra, sulla spinta delle decisioni già prese, gli investimenti già aumenterebbero a un tasso medio superiore a quello della crescita del PIL (circa 4,5 per cento medio annuo), giungendo nel 2001 a circa 87 mila miliardi.

La spesa
in conto capitale

Tavola IV.1 - SPESA IN CONTO CAPITALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(migliaia di miliardi)

	1997	1998	1999	2000	2001	1999-2001 (1)
Valori tendenziali	67,7	72,1	78,0	83,0	87,5	6,7
Valori programmatici	67,7	72,1	80,5	88,5	95,1	9,7
Manovra di sostegno agli investimenti	-	-	2,5	5,5	7,6	-
PIL	1.951,0	2.040,7	2.132,7	2.230,7	2.331,5	4,5
Per memoria:						
Valori tendenziali (%PIL)	3,47	3,53	3,66	3,72	3,75	
Valori programmatici (%PIL)	3,47	3,53	3,77	3,97	4,08	

Fonte: DPEF 1999-2001
(1) tasso medio annuo di crescita.

Le risorse programmate

Tenuto conto delle risorse di sostegno agli investimenti programmate per la manovra finanziaria per il 1999, per la prima volta esplicitamente quantificate all'interno di un DPEF (15.600 miliardi di cassa per il triennio), l'incremento medio annuo della spesa in conto capitale raggiunge il 9,7 per cento. Si tratta di un tasso di incremento assai elevato che mira a portare le risorse in conto capitale a fine 2001 a 95 mila miliardi.

La manovra correttiva dovrà quindi garantire la copertura finanziaria per le risorse aggiuntive dedicate alla politica di sviluppo che, limitatamente agli esborsi di cassa in conto capitale, ammonterà a 2.500, 5.500 e 7.600 miliardi rispettivamente per il 1999, 2000 e 2001 (15.600 miliardi in totale).

A questo impegno finanziario si aggiunge quello relativo alle spese correnti, per le quali il DPEF prevede 5.000 miliardi di erogazioni aggiuntive nel prossimo triennio, e quello per la riduzione della pressione tributaria, 6.000 miliardi nello stesso periodo.

L'effettiva erogazione di 15.600 miliardi di pagamenti addizionali in conto capitale richiede, considerando i ritardi fisiologici del ciclo della spesa per l'attivazione dei flussi di cassa, stanziamenti di competenza nella legge finanziaria assai più cospicui. Secondo un conto approssimativo, considerando le precedenti finanziarie e dunque anche l'utilizzo di limiti d'impegno (che garantiscono la provvista immediata di risorse con una dilazione nei pagamenti), si tratta di un valore più che doppio di quello di cassa. L'importo definitivo dipenderà, peraltro, dal tipo di intervento (infrastrutture, trasferimenti ad imprese ecc.) e dalla modalità di copertura (tabelle B con e senza attivazione mutui, tabella C, e D della legge finanziaria).

A partire dal gennaio si renderanno disponibili anche le risorse attivate dal nuovo programma 2000-2006 dei fondi strutturali comunitari (cfr. par. IV.5.3).

IV.2.2 - La spesa nelle aree depresse

Accelerazione della spesa

L'effettiva attuazione di una politica di sviluppo da parte del Governo deve in primo luogo essere monitorata, prima ancora che verificando l'efficacia degli interventi, accertandosi che essi siano realizzati, ovvero che alle iniziali assegnazioni di fondi corrispondano effettive erogazioni di cassa. Le informazioni parziali disponibili su tali erogazioni mostrano una accelerazione delle spese in conto capitale nelle aree depresse.

Il monitoraggio della spesa

L'analisi tempestiva dello stato di attuazione della programmazione e dei pagamenti consente al Parlamento e alla pubblica opinione di conoscere la quantità di risorse attivate, il grado di realizzazione degli investimenti e, dunque, gli eventuali ritardi e strozzature del processo di spesa. Si tratta di una attività di monitoraggio ora puntualmente richiesta in sede Parlamentare (risoluzione n. 6-00044 di approvazione del DPEF, paragrafo B 5, 12 maggio 1998).

A tale attività sono dedicate risorse crescenti da parte dell'amministrazione anche per adempiere al controllo dei flussi di cassa. Nuove risorse e strumenti il Governo intende dedicarle (cfr. par. IV.5.4).

Il ciclo della spesa

Il ciclo della spesa e i meccanismi di finanziamento a esso collegati seguono un iter complesso. Questo inizia con la programmazione economica e finanziaria decisa da Governo e Parlamento, prosegue con la predisposizione del bilancio e con l'approvazione di leggi di spesa, con l'assegnazione (eventualmente anche previo riparto da parte del CIPE) delle risorse alle amministrazioni centrali, e da queste, attraverso l'accreditamento di somme in Tesoreria, a quelle locali e settoriali; termina con la fase di erogazione e realizzazione delle opere. In questo percorso di spesa ciascun sistema di contabilizzazione attualmente in essere, avendo ottiche ed obiettivi diversi, rileva una determinata fase del processo.

Dal punto di vista della valutazione delle erogazioni finali, ai flussi attivati dal bilancio dello Stato (desumibili dai pagamenti dai capitoli dei bilanci ministeriali) si devono aggiungere quelli degli Enti pubblici intestatari dei conti di tesoreria e quelli derivanti dal finanziamento comunitario.

L'attuazione di un monitoraggio effettivo che verifichi la rispondenza delle erogazioni all'economia e della realizzazione delle opere alla programmazione economica e finanziaria decisa dal Parlamento e dal Governo richiede una visione unitaria di questo complesso ciclo. Richiede, in particolare, un sistema di contabilità che segua ogni progetto lungo l'intero processo di attuazione; e richiede la realizzazione e l'effettiva utilizzazione di una rete telematica unitaria della Pubblica Amministrazione.

A un tale monitoraggio, che consenta anche di conoscere, già nella fase programmatica della formazione del bilancio, la destinazione regionale delle spese in conto capitale, potrà concorrere la scelta di regionalizzare i capitoli di spesa del bilancio statale: i primi risultati raccolti sollecitano l'approfondimento in questa direzione (A.C. 5188).

Nella presente fase, mentre queste condizioni vanno maturando - per gli interventi del Governo (cfr. oltre, par. IV.5.4) - un monitoraggio parziale è già possibile.

Una conoscenza completa ma ritardata della spesa nel complesso delle aree depresse viene dalla banca dati "Conti pubblici territoriali". Questa ricostruisce ex post (dai bilanci dei singoli enti del settore pubblico allargato) la spesa effettivamente erogata, pervenendo alla ricostruzione di un conto consolidato. Con riguardo al 1996 questi conti consentono di stimare che la spesa in conto capitale *specificatamente destinata* dalle Amministrazioni statali competenti per interventi finalizzati allo sviluppo delle aree depresse è pari a circa un quinto del complesso dell'intervento pubblico in tali aree. La parte rimanente risulta costituita da due componenti: gli interventi ordinari delle amministrazioni - pari a circa la metà della spesa capitale totale nelle aree depresse - e da interventi finanziati con fondi comunitari e dai corrispondenti cofinanziamenti nazionali (di simile importo).

Con riferimento alla componente della spesa pubblica specificatamente destinata alle aree depresse - non dunque ai trasferimenti di tipo ordinario - e a una parte del finanziamento europeo e del corrispondente cofinanziamento nazionale, è disponibile anche una stima tempestiva del "conto risorse-impieghi" elaborato dal Gruppo per il monitoraggio dei flussi di cassa operante presso il Ministero del Tesoro.

Banca dati
Conti pubblici
territoriali

"Conto risorse-
impieghi"

La stima è ottenuta ricostruendo tanto la gestione di bilancio degli enti del settore statale che quella di tesoreria. Il conto prende in considerazione le risorse che hanno origine, oltre che dal bilancio dello Stato, anche dai fondi comunitari e dalle anticipazioni della Cassa Depositi e Prestiti. I flussi di spesa attivati da queste fonti solo in parte arrivano direttamente ai destinatari finali (sistema economico); essi prevalentemente affluiscono in tesoreria su conti correnti da cui gli enti interstatali - ministeri, enti previdenziali, società per l'imprenditoria giovanile, enti di intervento nel Mezzogiorno ecc. - attingono in base alle proprie esigenze.

Si tratta di stime destinate ad essere migliorate nel tempo ma che consentono già una valutazione tempestiva sullo stato di attuazione della spesa.

Il 1997

Nel complesso del 1997 le risorse erogate nelle aree depresse secondo il conto in oggetto risultano pari a circa 10 mila miliardi (al netto degli sgravi per il Mezzogiorno), circa la stessa entità del 1996. Ad una flessione dei pagamenti dai capitoli del bilancio statale (da circa 12.300 miliardi nel 1996 a circa 5.700 miliardi nel 1997), coerente con l'obiettivo di compressione dell'indebitamento netto, è corrisposto un fortissimo utilizzo delle giacenze di tesoreria, come era negli obiettivi dei provvedimenti legislativi, adottati con la legge finanziaria 1997 e in quelli a essa successivi.

Il primo semestre 1998

Per quanto riguarda l'anno in corso, il primo semestre mostra una forte crescita della spesa (al netto dei trasferimenti per sgravi contributivi) nelle aree depresse rispetto allo stesso periodo del 1997 pari a circa il 44 per cento (passando da 1.124 miliardi a 1.617 miliardi).

In considerazione della forte stagionalità delle erogazioni questa indicazione di tendenza attende la verifica dei riscontri dei prossimi trimestri.

Tavola IV.2 - CONTO RISORSE-IMPIEGHI AREE DEPRESSE NETTO SGRAVI MEZZOGIORNO
(miliardi di lire)

	1996 anno	1997 anno	1997 I semestre	1998 I semestre
FONDI DI FINANZIAMENTO				
Totale bilancio statale	12.267	5.740	282	923
- capitoli alimentati dal fondo aree dep. (9012 tes.)	9.844	5.120	714	133
- altri capitoli per aree depresse	2.638	1.117	31	827
- recuperi	-215	-497	-463	-37
Fondo IGFOR (Fondo innovaz. Tec., I.G. SpA)	731	2.231	2.230	796
Altri finanziamenti	151	175	126	131
Totale Fonti di finanziamento	13.149	8.146	2.638	1.850
Accumulo(-) Utilizzo (+) disponibilità di tesoreria	-3.120	1.925	-1.514	-233
Totale (netto sgravi mezzogiorno)	10.029	10.071	1.124	1.617
IMPIEGHI				
Erogazioni da bilancio statale	3.914	3.000	147	251
Interventi Min. industria - Prelievi da tesoreria	4.712	6.051	852	795
Regioni conti ordinari	986	581	3	200
Altro (Cassa DD.PP., per comuni, I.G. SpA ecc.)	417	439	122	371
Totale (netto sgravi mezzogiorno)	10.029	10.071	1.124	1.617
Variazioni rispetto periodo precedente	-	0,4%	-	43,9%

Fonte: Conto risorse-impieghi, Gruppo monitoraggio flussi di cassa, Ministero Tesoro.

L'accelerazione
nell'uso dei
fondi strutturali

Indicazioni di una accelerazione degli investimenti pubblici nei primi mesi dell'anno, specificamente nel Mezzogiorno, vengono anche dalle erogazioni di fondi comunitari e dei fondi nazionali associati per l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999. Nel primo trimestre del 1998 sono stati effettuati pagamenti per circa 2.400 miliardi, portando la quota dei pagamenti sul totale delle risorse disponibili dal 38,0 per cento di fine dicembre 1997 al 42,4 per cento (cfr. oltre par. IV.5.2).

IV.2.3 - Le risorse assegnate alle aree depresse per il triennio 1999-2001 e per gli anni successivi

Una parte rilevante delle risorse nazionali specificamente destinate alle aree depresse viene stabilita con le tabelle della Legge finanziaria e confluisce in un "capitolo fondo" unificato. Una volta approvata la Finanziaria, il fondo viene ripartito dal CIPE a favore di specifici capitoli di bilancio. La revisione in atto della legislazione contabile potrà semplificare gli adempimenti procedurali (cfr. par. IV.5).

Le assegnazioni
del CIPE
alle aree depresse

A partire dal 1994, dopo la soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, le risorse necessarie alla prosecuzione e al completamento delle pregresse iniziative ex lege 64/1986 nelle regioni meridionali sono state articolate su base pluriennale e rimodulate annualmente con legge finanziaria. L'ultima rimodulazione, attualmente vigente, prevede stanziamenti fino al 2001.

Nel corso degli anni 1997 e 1998 il CIPE ha assegnato complessivamente a carico del Fondo per le aree depresse (ex art. 19 del D. L.vo n. 96/1993) 12.606 miliardi (9.500 nel 1997 e 3.106 quale prima anticipazione 1998) per il finanziamento di tali iniziative.

Nuove iniziative

Con la deliberazione del 17 marzo 1998 il CIPE ha rimodulato, per anni e destinazioni, le risorse (circa 29 mila miliardi) di cinque diverse leggi di spesa; il 9 luglio ha assegnato le nuove risorse (circa 12 mila miliardi) previste dalla legge 208 appena approvata dal Parlamento. Si tratta complessivamente di 41 mila miliardi per l'arco pluriennale 1998-2001 e anni successivi. Essi verranno rimodulati in sede di Legge finanziaria secondo le esigenze di attuazione dei diversi strumenti.

Il complesso di queste risorse, oltre a cofinanziare azioni che beneficiano di finanziamenti comunitari, è stato assegnato alle *tre grandi linee di intervento* in cui può classificarsi l'azione di Governo per lo sviluppo:

- *l'incentivazione del capitale e del lavoro*, diretta a compensare i maggiori oneri che incontra l'impiego di queste risorse nelle aree depresse e segnatamente nel Mezzogiorno;

- *la promozione dello sviluppo imprenditoriale locale*, attraverso incentivi alla emersione e all'aggregazione di capacità imprenditoriali nel territorio e alla realizzazione di investimenti diretti dall'esterno;

- *la realizzazione diretta da parte dello Stato di infrastrutture e di altri investimenti* (p. es. sicurezza), volta a modificare il contesto in cui l'iniziativa privata ha luogo, riducendone alla radice i maggiori costi. Nella tavola IV.3, larga parte delle risorse assegnate dal CIPE sono state ripartite in queste tre componenti.

**Incentivi alle
attività produttive**

7.500 miliardi risultano complessivamente assegnati al primo asse di intervento. In particolare sono state finanziate dal CIPE iniziative ex lege n. 488/92 per 4.500 miliardi. Queste risorse consentono di finanziare gli interventi previsti nella graduatoria 1997. Complessivamente, tenendo conto anche delle precedenti assegnazioni (oltre 6.900 miliardi per la graduatoria 1996), gli interventi "488" hanno consentito l'attivazione di investimenti per circa 30.000 miliardi.

Per la graduatoria 1998 sono state assegnati dal CIPE 3.000 miliardi; ulteriori risorse volte a soddisfare una seconda parte delle iniziative in graduatoria verranno dalle nuove disponibilità per le aree depresse che saranno assegnate dalla Legge finanziaria.

**Promozione
sviluppo
imprenditoriale**

A questo asse di intervento, che vede destinati oltre 8.000 miliardi, appartengono gli strumenti della programmazione negoziata. Ai contratti di programma, cui viene assicurata una continuità di finanziamento, si uniscono patti territoriali e contratti d'area, per i quali il passaggio all'operatività, dopo una fase di sperimentazione, esige fondi certi e cospicui (cfr. par. IV.4.1). Sono inoltre parte dell'asse anche strumenti quali le borse di lavoro ed i prestiti d'onore di minore impegno finanziario ma di notevole rilievo per lo sviluppo del lavoro autonomo e l'emersione di quello irregolare (cfr. par. IV.4.2).

**Infrastrutture e
altri
interventi pubblici**

Con la delibera CIPE del 9 luglio 1998, oltre a assegnare risorse a singole amministrazioni centrali e regionali, è stata per la prima volta prevista l'allocatione delle risorse per infrastrutture nell'ambito delle intese istituzionali di programma (3.500 miliardi), attivando un metodo di concertazione tra Amministrazioni centrali e Regioni che diviene un tratto ordinario del processo di programmazione degli investimenti (cfr. par. IV.5.2).

TAV. IV.3 - ASSEGNAZIONI CIPE PER LE AREE DEPRESSE - per anno (miliardi di lire)

Tipologie di intervento	1997	1998	1999	2000	2001 e succ.	Totale
LEGGE 64/1986						
Incentivi industriali	2.517	664	-	-	-	3.181
Contratti di programma	1.274	293	-	-	-	1.567
Ricerca	423	222	-	-	-	645
Formazione/Occupazione	999	539	-	-	-	1.538
Infrastrutture (Prog. spec.-P.R.S.-op. irr.)	3.938	1.366	-	-	-	5.304
Altro (Svimez, Insud, Ced, Fime)	349	22	-	-	-	371
Totale complessivo	9.500	3.106	-	-	-	12.606
NUOVE INIZIATIVE: L. 488/92; L. 85/95; L. 341/95; L. 641/96; L.135/97; L. 208/98 Delibere CIPE 17/3/98 e 9/7/98						
INCENTIVI A CAPITALE E LAVORO						
Incentivi industriali	-	1.574	1.901	2.225	1.800	7.500
Incentivi commercio e turismo	-	100	80	170	-	350
Incentivi automatici (l.341/95; l.449/97)	-	-	250	400	400	1.050
Incentivi alla ricerca	-	353	403	323	655	1.734
Lavori socialmente utili	-	200	20	20	-	240
Totale	-	2.227	2.654	3.138	2.855	10.874
PROMOZIONE SVILUPPO IMPRENDITORIALE						
Programmazione negoziata ⁽¹⁾	-	1.076	1.096	1.743	4.000	7.915
Borse lav. - prom. imp. - prestiti d'onore	-	50	100	50	50	250
Totale	-	1.126	1.196	1.793	4.050	8.165
INFRASTRUTTURE E ALTRI INVESTIMENTI PUBBLICI						
A SINGOLE AMMINISTRAZIONI						
CENTRALI						
Metanizzazione	-	122	199	162	517	1.000
Autostrada Salerno - R. Calabria	-	147	220	270	1.323	1.960
Strade provinciali	-	200	51	32	117	400
Metropolitane	-	81	100	107	287	575
Formazione e racc. istruz. mondo prod.	-	105	74	85	370	634
Edilizia universitaria	-	53	27	62	149	291
Infrastrutt. ambiente	-	321	268	302	998	1.889
Infrastrutt. politiche agricole	-	80	137	126	430	773
Soc. miste ed infrast. beni culturali	-	50	64	28	103	245
Infrastrutt. turismo e aree urbane	-	15	9	6	20	50
Totale (a)	-	1.174	1.149	1.180	4.314	7.817
REGIONALI						
Regioni	-	400	300	400	400	1.500
Totale (b)	-	400	300	400	400	1.500
ALLE INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA ⁽²⁾						
Intese istituzionali di programma	-	30	293	427	2.750	3.500
Totale (c)	-	30	293	427	2.750	3.500
Totale (a + b + c)	-	1.604	1.742	2.007	7.464	12.817
ALTRI INTERVENTI ⁽³⁾						
di cui per cofinanziamenti comunitari	-	400	600	800	1.000	2.800
Totale complessivo	-	6.835	7.050	8.946	18.287	41.118

(1) Contratti di programma (per un totale di 2.714,5 mld), patti territoriali (per un totale di 3.200 mld), contratti d'area (per un totale di 2.000 mld).

(2) Per completamenti di opere funzionali, fruibili e realizzabili e per studi di fattibilità (fino a 105 miliardi).

(3) Oltre ai cofinanziamenti comunitari, la voce "Altri interventi" comprende: altri interventi Ministero Tesoro (704 mld), terremoto del Belice (228 mld), Ministero Industria (460 mld), Ministero LL.PP. (2.917 mld), Ministero Trasporti (2.030 mld), progetto Ambiente (50 mld), Presidenza del Consiglio (Protezione civile 63 mld), Ministero Finanze (10 mld).

IV.3 LE POLITICHE DI COMPENSAZIONE: GLI INCENTIVI

I livelli di disoccupazione del Mezzogiorno, dell'inoccupazione, dell'occupazione sommersa sono il risultato del permanere nell'area, pur con le profonde differenziazioni interne, di una bassa propensione allo sviluppo di attività imprenditoriali, private e regolari, in tutti i comparti.

Le convenienze relative

La minore disponibilità e qualità di servizi fondamentali per l'attività di impresa - servizi della Pubblica Amministrazione, di trasporto, elettrici - la minore capacità di vaglio del credito che, anche in relazione alle sofferenze bancarie accumulate dal passato si traduce in un suo maggior costo, gli oneri che derivano dalle minori garanzie di sicurezza di molte aree del Mezzogiorno, le minori esternalità positive rispetto al Centro-Nord del Paese connesse alla scarsa densità del tessuto imprenditoriale costituiscono costi relativi che gravano sulla convenienza a investire. Allo stesso modo, la tendenza a restare nel solco di esperienze passate, le difficoltà a fare rispettare condizioni di legalità, la minore flessibilità che si riesce a ottenere, di fatto, nel mercato del lavoro legale, sono condizioni che, in presenza di oneri contributivi e fiscali assai elevati, spingono molte attività a restare sommerse, e quindi a non crescere.

Oltre che con il conseguimento di condizioni di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro legale e con una compressione della pressione contributiva e fiscale, queste condizioni di minore convenienza all'investimento (emerso) nel Mezzogiorno possono essere affrontate, con successo, attraverso politiche attive che promuovano lo sviluppo di sistemi locali di impresa, leghino a questi un miglioramento dei servizi pubblici locali, offrano ad attività sommerse opportunità mirate di emersione, rimuovano gli ostacoli infrastrutturali, valorizzino il patrimonio naturale e culturale locale.

Sulle politiche in atto in queste direzioni si soffermano i prossimi due paragrafi. Accanto a esse, mentre stanno operando i loro effetti, è necessario mantenere e rendere più efficiente anche una politica di compensazione.

Svantaggi di localizzazione

Il divario di convenienza a investire nel Mezzogiorno è bene rappresentato dalla minore produttività delle attività dell'area: circa 20 punti percentuali in media rispetto al Centro-Nord nel settore manifatturiero. Questo divario è oggi largamente compensato da un minore costo unitario del lavoro, frutto di più basse retribuzioni unitarie - legate all'operare della contrattazione aziendale e, in ampia misura, al peso delle attività irregolari e sommerse - e di minori oneri contributivi capitari (cfr. riquadro IV.3).

Le politiche di promozione imprenditoriale e di rilancio e riqualificazione degli investimenti pubblici mirano a chiudere il divario di produttività. Ma nel breve periodo è necessario che gli incentivi al capitale e al lavoro continuino ad operare e siano meglio diretti per compensare le condizioni di svantaggio.

A questo scopo, in presenza del progressivo venir meno, entro la fine del 1999, della fiscalizzazione degli oneri sociali nel Mezzogiorno, il Governo ha innanzitutto scelto, con opportuni provvedimenti coerenti con le previsioni comunitarie, di preservare la convenienza relativa di quest'area fino al 2001, seppur sempre in mi-

sura decrescente. Con la legge finanziaria per il 1999 il Governo ha anche varato un provvedimento diretto a incentivare le nuove assunzioni attraverso uno sgravio contributivo totale, pluriennale che estende quello previsto ex art. 4 della legge 449/97.

Il Governo ha quindi avviato un riordino degli incentivi esistenti.

IV.3.1 Gli incentivi al capitale e al lavoro

L'azione di riordino degli incentivi, che si innesta nel processo di devoluzione alle Regioni di una larga parte degli strumenti di incentivazione e che ha trovato nel tavolo quadrangolare sulle convenienze aperto presso la Presidenza del Consiglio un momento di propulsione, si fonda su una riclassificazione dei molteplici strumenti disponibili.

Gli incentivi al capitale e al lavoro sono in primo luogo raggruppabili in: incentivi specifici al capitale, incentivi specifici al lavoro e incentivi di carattere fiscale in generale.

Le prime due tipologie modificano esplicitamente, secondo modalità disegnate dal legislatore, i prezzi relativi fra lavoro e capitale e sono quindi tali da innescare processi di sostituzione fra i due fattori. La terza tipologia è invece tendenzialmente neutrale.

Gli incentivi possono inoltre essere distinti in base alla tipologia di procedura utilizzata per la loro allocazione. La distinzione (D. Lgs. 123/98) è tra incentivi *automatici*, che non prevedono una istruttoria di carattere tecnico-economico-finanziaria; *valutativi*, che si fondano su una istruttoria e una selezione delle iniziative; *negoziali*, allorché l'assegnazione prevede accordi fra soggetti privati e pubblici. Rientrano in quest'ultima categoria gli strumenti di promozione imprenditoriale (cfr. par. IV.4).

Sulla base di questa griglia di classificazione, l'analisi dei riferimenti normativi vigenti ha condotto alla identificazione di oltre 160 provvedimenti elementari di incentivazione, inclusivi di quelli attivi e di quelli in fase di esaurimento, sul capitale, sul lavoro e fiscali.

Secondo le informazioni disponibili, l'ordine di grandezza dello stanziamento finanziario per il complesso degli oltre 160 incentivi considerati è stato nel 1997 di 18-19 mila miliardi.

Con riferimento al triennio 1995-1997, il complesso degli *incentivi agli investimenti* ha raccolto stanziamenti per circa 36.000 miliardi, di cui circa 21.000 a favore delle aree depresse del Mezzogiorno. A quest'area, che rappresenta un sesto dell'industria italiana, sono stati, dunque, destinati i due terzi delle risorse.

L'intensità massima degli incentivi è stabilita, a norma comunitaria, per singole aree, secondo parametri di equivalente sovvenzione netta (ESN) e equivalente sovvenzione lorda (ESL). L'effettiva intensità degli incentivi dipende evidentemente dalla misura in cui le imprese riescono ad accedere agli incentivi (si pensi al caso della L. 488/92) e dalle richieste di agevolazioni che esse effettuano per accrescere tale possibilità di accesso.

Classificazione

Incentivi a capitale e lavoro

Il riordino

Tenendo conto della forte concentrazione delle risorse, della piena compatibilità con la normativa comunitaria, della esperienza amministrativa finora accumulata è possibile concentrare l'attenzione su 21 provvedimenti che raccolgono circa l'80 per cento delle risorse finanziarie destinate all'incentivazione dello sviluppo (cfr. Tav. IV.4).

Il disegno di riordino degli incentivi mira ad accrescere la conoscenza e l'accesso da parte delle imprese destinatarie delle opportunità loro aperte e a consentire loro di "disegnare" nel modo più flessibile possibile il "pacchetto" più adatto alle loro caratteristiche.

Più in particolare il riordino è finalizzato a:

- semplificare le misure,
- snellire le procedure,
- rendere più trasparente la connessione fra strumenti e obiettivi,
- attribuire in modo appropriato le responsabilità fra centro e periferia,
- graduare l'intensità degli incentivi lungo il ciclo vitale del soggetto beneficiario.

Assume particolare rilievo, in questo contesto, l'ipotesi di delegificare per quanto possibile le attribuzioni quantitative degli incentivi, così da renderle adattabili alle mutevoli esigenze del contesto economico. Avendo, ad esempio, stabilito a livello nazionale forchette parametriche per le misure incentivanti, potrebbe essere rinviata al livello locale la loro effettiva fissazione.

Tavola IV.4 - LE PRINCIPALI LEGGI DI INCENTIVAZIONE: MODALITÀ, PROCEDURE DI AGEVOLAZIONE E RISORSE

Legge	Fattore agevolato (1)	Tipologia di procedimento (2)	Dimensione finanziaria (mld) (3)
1 - L. 488/92, art. 1, co. 2	K	V	11705 nel 1995-97
2 - L. 341/95, art. 1	K	A	750 » »
3 - L. 1329/65	K	V	1411 » »
4 - L. 95/95, art. 1	K	V	865 » »
5 - L. 236/93, art. 1 bis	K	V	52 » »
6 - L. 215/92, art. 8	K	V	53 » »
7 - L. 46/82, art. 1-13 (FRA)	K	V	2431 » »
8 - L. 46/82, art. 14-19 (FIT)	K	V	51 » »
9 - L. 808/85, art. 8	K	V	945 » »
10 - L. 291/88 (cfl)	L	A	1588 nel 1996
11 - L. 196/97, art. 15 (apprendistato)	L	A	1000 nel 1997
12 - L. 223/91	L	A	—
13 - D.Lgs 446/97, art. 17, c. 1	F	A	117 nel 1998
14 - D.Lgs 446/97, art. 17, c. 3	F	A	417 » »
15 - L. 449/97, art. 4	F	A	532 » »
16 - L. 662/96, art. 2, c. 210	F	A	30 » »
17 - L. 449/97, art. 7	F	A	—
18 - L. 608/96, art. 9 septies (prestito d'onore)	L	V	—
19 - L. 662/96, art. 2, c. 203, lett. e) (contratti di programma)	K e L	N/V	—
20 - L. 662/96, art. 2, c. 203, lett. d) (patti territoriali)	K e L	N/V	—
21 - L. 662/96, art. 2, c. 203, lett. f) (contratti d'area)	K e L	N/V	—

(1): K = CAPITALE, L = LAVORO e F = AGEVOLAZIONE FISCALE.

(2): A = AUTOMATICA (nel caso di procedimenti che non prevedano un'attività di istruttoria di carattere tecnico-economico-finanziario); V = VALUTATIVA (nel caso di procedimenti che prevedano una istruttoria ed una selezione delle iniziative); N = NEGOZIALE (nel caso di procedimenti che prevedano la definizione delle iniziative sulla base di una negoziazione).

(3): Erogazioni per gli anni 1995, 1996 e 1997; competenze di bilancio previste per il 1998.

IV.3.2 Gli incentivi della legge 488

La legge 488/92 attraverso i primi tre bandi di applicazione è intervenuta in misura rilevante a sostegno dei programmi di investimento delle imprese. Complessivamente, negli anni 1996-98, sono stati concessi 15.199 miliardi di agevolazioni a fronte di oltre 48 mila miliardi di investimenti, di cui 28 mila miliardi riferiti alle zone del Mezzogiorno. Significativa è risultata la capacità della legge di utilizzare le risorse comunitarie, ormai pressoché esaurite, nell'ambito della programmazione 1994-99.

Delle ampie risorse pubbliche (nazionali e comunitarie) messe a disposizione delle imprese, circa 13 mila miliardi, quasi il 90 per cento, sono stati destinati a supportare la realizzazione di iniziative previste nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia.

Una distribuzione territoriale dei nuovi impianti (circostrita ai risultati dei primi due bandi) è rilevabile nella carta allegata nella quale sono stati identificati "nuclei di concentrazione", composti da singoli comuni o gruppi di comuni contigui, nei quali siano state avviate oltre 15 nuove iniziative imprenditoriali.

Particolarmente rilevante è la quota dei finanziamenti accordati assorbita dai programmi delle piccole e medie imprese, alle quali sono stati concessi oltre 10.600 miliardi di agevolazioni (circa 70 per cento del totale).

Rilevante appare l'impatto occupazionale previsto a seguito del completamento dei programmi agevolati: oltre 185 mila unità aggiuntive, di cui 117 mila nel Sud, sono previste entro il prossimo quinquennio, in linea con il fisiologico sviluppo temporale delle iniziative, molte delle quali riferite alla realizzazione di nuovi impianti.

Nonostante la sua entità, l'ammontare di risorse impegnate si è mostrato insufficiente a soddisfare la domanda.

L'accoglimento delle domande in rapporto a quelle istruite positivamente presenta un andamento decrescente dall'85 per cento del primo bando, al 68,1 per cento del secondo, al 28,1 per cento nel terzo, riferito al 1998.

Nell'ambito degli stanziamenti addizionali per le aree depresse previsti dalla Legge finanziaria una parte verrà destinata a soddisfare in misura più adeguata la forte domanda suscitata dallo strumento, così da sostenere la propensione ad investire, soprattutto nelle regioni meridionali.

Il volume di agevolazioni concesse

L'impatto occupazionale

IV.3 - CONVENIENZE RELATIVE NEL MEZZOGIORNO E COSTO DEL LAVORO

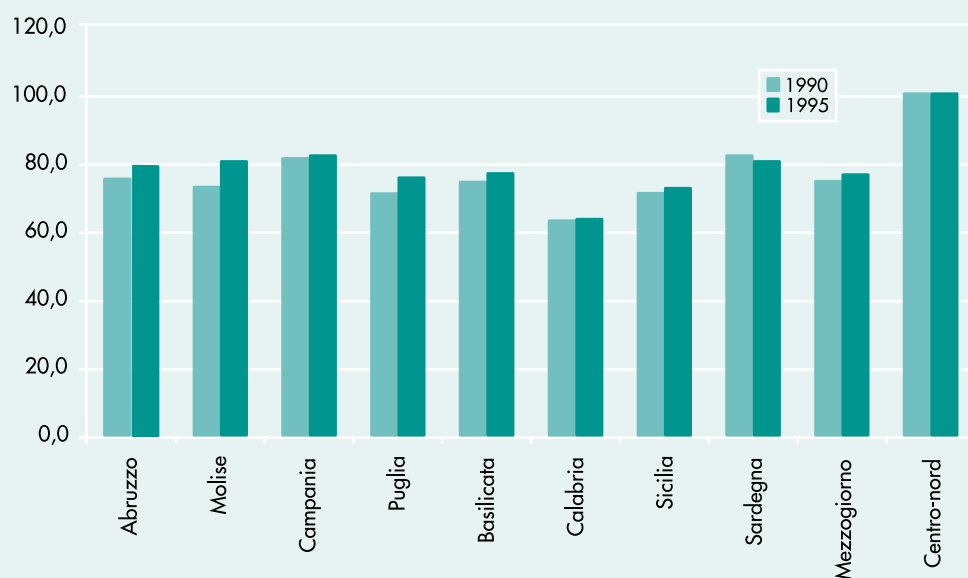
Con la creazione dell'UEM viene meno per l'Italia la possibilità di ricorrere al tradizionale modello di aggiustamento che correggeva gli squilibri nei costi dei fattori attraverso la svalutazione del cambio.

Ai rischi di breve termine che ciò comporta per le aree come il Mezzogiorno dove inferiore è il livello della produttività e la flessibilità dell'economia emersa, si contrappone un'opportunità: quella di reagire al venire meno di quel modello di aggiustamento ricercando la risposta competitiva in investimenti altamente redditizi e in incrementi di produttività superiori a quelli delle aree concorrenti. L'esame della situazione odierna e delle tendenze in atto mostra che tale accelerazione della produttività è effettivamente una condizione indispensabile per la competitività e lo sviluppo dell'area.

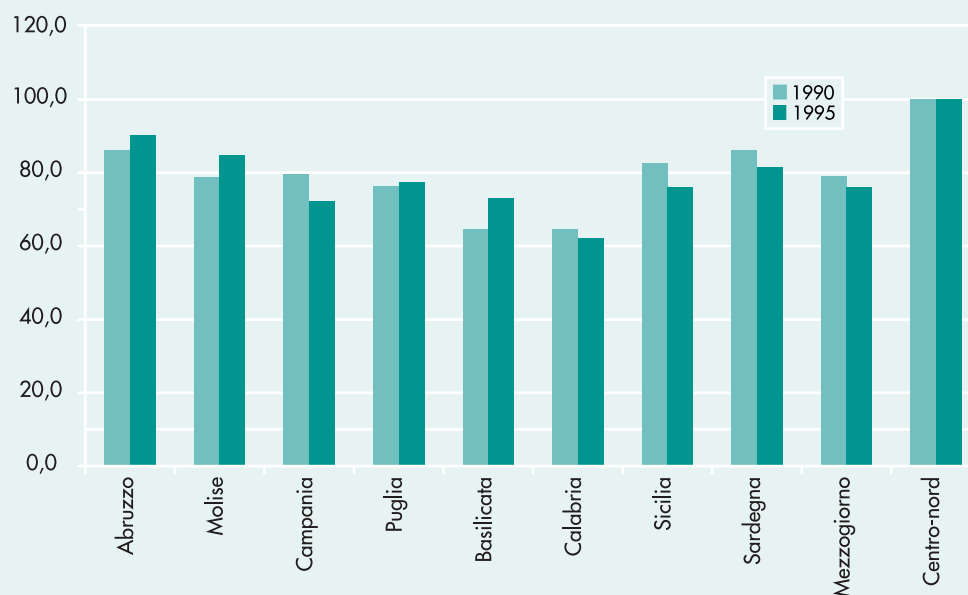
Facendo riferimento ai più recenti dati ufficiali resi noti dall'ISTAT relativi al 1995, che includono una stima dell'economia sommersa, si osserva che nella prima metà

degli anni novanta il divario di produttività del lavoro tra Mezzogiorno e Centro-Nord, sostanzialmente stabile intorno al 20-22 per cento, è stato compensato da un analogo divario del costo del lavoro (20-21 per cento); ne è risultato un costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) allineato nelle due aree (nel solo settore industriale le misure di divario suindicate sono state circa del 15 per cento).

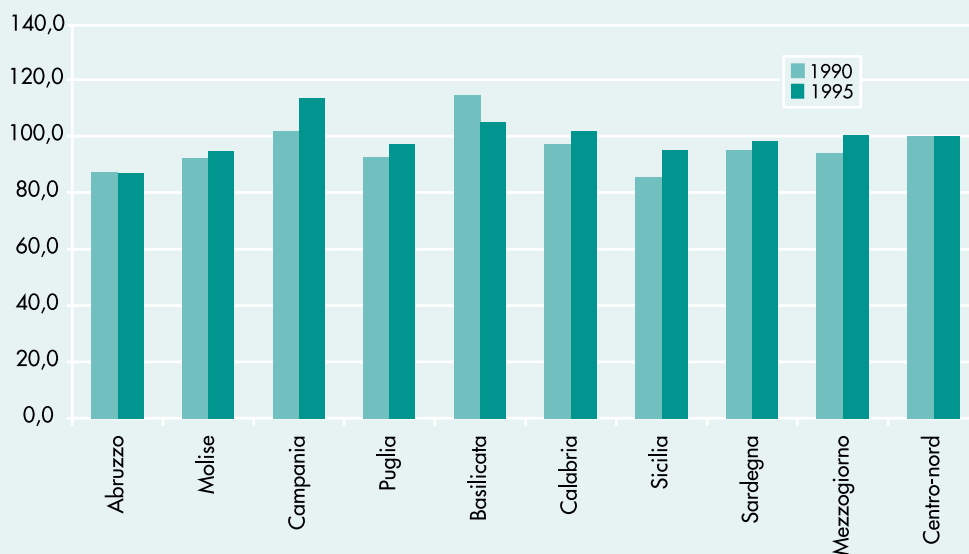
COSTO DEL LAVORO '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO SETTORE INDUSTRIA
(Centro-Nord = 100)



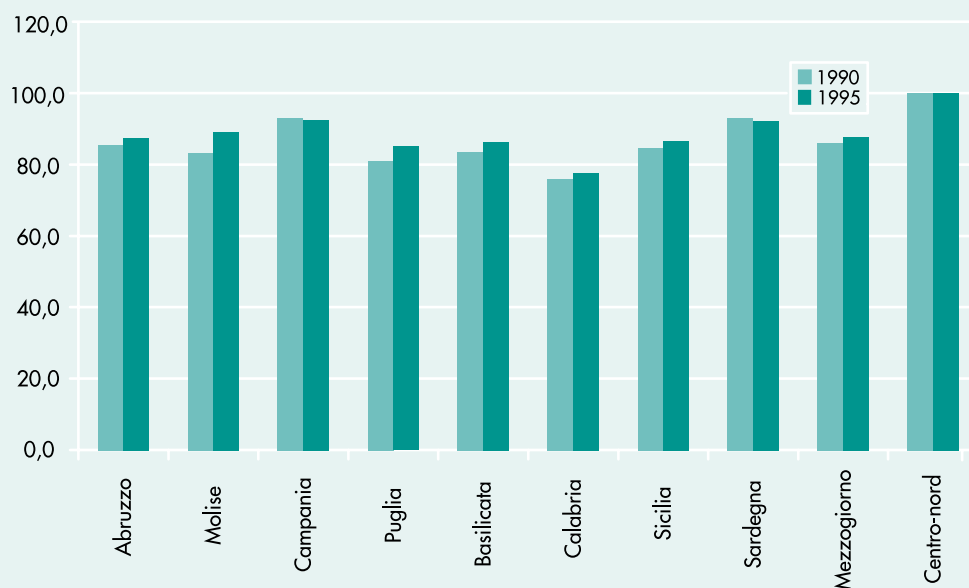
PRODUTTIVITÀ '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO SETTORE INDUSTRIA
(Centro-Nord = 100 - Prezzi costanti)



**COSTO DEL LAVORO PER UNITÀ DI PRODOTTO '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO
SETTORE INDUSTRIA (Centro-Nord = 100)**



**RETRIBUZIONE LORDA PER DIPENDENTE '90-95 NELLE REGIONI DEL MEZZOGIORNO
SETTORE INDUSTRIA (Centro-Nord = 100)**



La compensazione di questa minore convenienza è stata assicurata dal costo del lavoro, grazie al concorso di tre fattori:

- una minore retribuzione unitaria nelle attività emerse, legata all'operare della contrattazione aziendale (sensibile al divario di produttività);
- una maggiore presenza del lavoro irregolare - 33 per cento di unità di lavoro non dichiarate nell'industria del Mezzogiorno, contro 8 per cento nel Centro-Nord - per il quale sono stimabili retribuzioni minori e non vengono corrisposti contributi sociali;
- la fiscalizzazione di una parte di tali contributi, assente nel Centro-Nord.

Dei 20 - 22 punti percentuali di divario di costo del lavoro prima indicati, circa la metà è spiegata dai fattori a e b - in misure che non sono chiaramente identificabili - il resto dal fattore c.

Le tendenze in atto nella prima parte degli anni 90 non appaiono favorevoli. A partire dal 1992, si è osservato un aumento del CLUP nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (di circa 3-4 punti), originato da un peggioramento del divario di produttività e da una chiusura di quello del costo del lavoro.

Il progressivo venire meno della fiscalizzazione dei contributi sociali tende a operare nella stessa direzione.

Nel medio periodo, è dunque evidente che la convenienza relativa dell'area è subordinata a un forte recupero di produttività, legato a sua volta a investimenti privati e pubblici altamente remunerativi. Nel breve periodo, è invece necessario che la forbice di produttività, finché esistente, trovi maggiore riflesso, attraverso il livello aziendale della contrattazione, nella forbice retributiva e che continuino a operare interventi pubblici generalizzati volti a comprimere il CLUP del Mezzogiorno.

IV.4 LE POLITICHE DI PROMOZIONE DEI SISTEMI DI IMPRENDITORIA LOCALE

IV.4.1 Patti e contratti: stato di attuazione

Gli strumenti della programmazione negoziata

Nell'ambito delle politiche di sviluppo territoriale, rilievo centrale hanno gli strumenti di programmazione negoziata diretti a promuovere la crescita di sistemi imprenditoriali locali: patti territoriali, contratti di programma, contratti d'area.

In questo ambito progressi significativi sono stati, in particolare, registrati nell'attivare dopo una lunga fase di sperimentazione lo strumento dei *patti territoriali*.

Patti territoriali

A essi è affidato il compito di favorire accordi, in territori delimitati, fra soggetti privati e pubblici per la realizzazione di interventi coordinati e integrati - misure amministrative di accelerazione delle procedure, ecc.; previsioni contrattuali fra imprese e lavoratori o fra imprese e banche, ecc.; investimenti infrastrutturali pubblici, investimenti produttivi privati - che innalzano la redditività privata e sociale. Si tratta di uno strumento che risponde alla vitalità umana di molte amministrazioni locali e di imprenditorialità potenziale diffusa nel territorio.

Nell'attuazione dei patti sono stati realizzati interventi procedurali e organizzativi volti a conseguire l'obiettivo fissato dal Governo di accelerare l'attuazione di questo importante strumento di promozione.

I primi 12 patti

I risultati sono in primo luogo visibili nella forte accelerazione delle concessioni ed erogazioni di finanziamento per le iniziative industriali dei primi 12 patti, quelli approvati già nel 1997, che, in base all'originaria procedura, prevedevano l'esecuzione da parte dell'amministrazione centrale di un'istruttoria per le singole iniziative di ogni patto. Alla fine di agosto risultavano disponibili finanziamenti per 119 singole iniziative, corrispondenti a circa 1900 nuovi occupati, contro solo 23 a fine marzo; i decreti di pagamento (18 al momento) stanno seguendo la stessa accelerazione.

Tavola IV.5 - STATO DI ATTUAZIONE DEI PATTI

Fasi dell'istruttoria	Marzo 1998		Giugno 1998		Agosto 1998		
	N. iniziative	N. iniziative	Investimenti mln. lire	Nuovi occupati	N. iniziative	Investimenti mln. lire	Nuovi occupati
In corso di istruttoria	67	162	553.523	3.357	99	315.146,1	1.710
Istruttoria conclusa con decreto di concessione di cui: con decreto di pagamento	23	68	189.007	999	119	300.543,9	1.861
Totale attivi	412	357	1.083.501	6.081	344	964.452,3	5.969
Ritirati	-	55	-	-	68	-	-
Totale	412	412	-	-	412	-	-

Nello stesso periodo si è ottenuta l'autorizzazione della Commissione europea per le iniziative nel settore agro-industriale, mentre è in corso di autorizzazione l'estensione al settore turistico-alberghiero.

Passi notevoli in avanti sono stati compiuti nel dare certezza di finanzia ai nuovi patti, secondo un processo trasparente di selezione.

Con la delibera CIPE del 9 luglio 1998 è stata varata una metodologia trasparente che costituisce una svolta nell'assegnazione dei finanziamenti per i nuovi patti territoriali.

I nuovi patti

L'importo previsto è certo (1.500 miliardi per la prima assegnazione, programmata per la fine dell'anno); parimenti certi sono i criteri per la selezione dei patti a cui assegnare quei fondi: verranno premiati i patti che, essendo valutati "complessivamente validi" dal Ministero del Tesoro, presentano iniziative produttive più efficaci nella creazione di nuova occupazione, più efficienti e dotati di interventi infrastrutturali organicamente integrati con le iniziative produttive. Si tratta di un criterio di assegnazione aderente allo spirito originario dello strumento ma nei limiti segnati dall'impossibilità e inopportunità di alterare la procedura già in corso. Un punteggio "compensativo" è previsto per quei patti che hanno dovuto sopportare costi particolarmente elevati legati alla sperimentazione e quindi alla modifica delle procedure. Permane la riserva dell'80 per cento dei finanziamenti per patti localizzati nelle aree del Mezzogiorno.

Al momento risultano in istruttoria bancaria 15 patti (di cui 7 nel Mezzogiorno), in assistenza tecnica 32 (di cui 24 nel Mezzogiorno). L'attuazione della delibera CIPE consentirà di concedere finanziamenti ad almeno 15 nuovi patti con la fine del 1998. A questi si aggiungono i 9 patti progettati e finanziati col programma operativo multiregionale comunitario "Sviluppo locale": dopo la notifica effettuata a fine maggio alla Commissione Europea, è infatti imminente l'approvazione formale di quest'ultimo.

Il Governo ha dunque creato le condizioni per conseguire nel 1998 l'obiettivo di portare a conclusione i 12 patti originari e di finanziare 25 nuovi patti.

Adeguamento della procedura

E' infine in corso di definizione un adeguamento delle procedure di avviamento e finanziamento dei patti. Oltre a introdurre necessarie semplificazioni, essa consentirà di incentivare la fase di progettazione, di valorizzare e premiare gli accordi fra soggetti privati e pubblici in territori delimitati che sappiano effettivamente produrre capitale sociale e dare luogo a interventi il cui valore complessivo è superiore al valore dei singoli interventi, e di dare continuità all'attuazione dello strumento.

Contratti di programma

Ai *contratti di programma* è affidato il compito di incentivare l'avvio di iniziative produttive di media e grande dimensione da parte di imprese medio-grandi o di sistemi di imprese medio-piccole che, per la capacità di utilizzare e valorizzare il patrimonio naturale o produttivo dell'area di insediamento, e/o di rivolgersi per le proprie forniture al tessuto imprenditoriale preesistente e/o di impiegare direttamente o indirettamente forza lavoro locale specie valorizzandone le preesistenti capacità, possano attivare in singole aree del Mezzogiorno (e di altre aree depresse) processi virtuosi di sviluppo. Nell'ambito di un'applicazione ormai decennale dello strumento - investimenti FIAT a Melfi, Texas a Avezzano, Olivetti a Napoli e SGS Thomson a Catania e, più di recente, di consorzi di piccole e medie imprese - particolare rilievo assume il suo utilizzo per promuovere investimenti diretti dall'estero, la cui carenza rappresenta un punto grave di debolezza per l'intero nostro paese.

Nel corso del 1998 è proseguita l'attività istruttoria volta alla emissione dei decreti di concessione e di erogazione delle agevolazioni relative a contratti già approvati e sottoscritti: sono stati erogati contributi per 107 miliardi.

Con riferimento agli interventi in corso di programmazione, il Governo si propone di utilizzare questo strumento per favorire l'insediamento in aree del Mezzogiorno da parte di distretti industriali già operanti in altre aree. A tale riguardo è stato dato seguito in luglio alla delibera assunta in questo senso dal CIPE lo scorso anno, con la definizione di una bozza di procedura da valutare con le imprese (cfr. riquadro IV.4).

Contratti d'area

Ai *contratti d'area* è affidato il compito di assicurare, nel caso di aree di crisi industriali di straordinario rilievo e impatto sociale, la realizzazione di accordi e investimenti che consentano, valorizzando le risorse esistenti, il superamento della crisi. A oggi sono stati sottoscritti 7 contratti relativi alle aree di Crotone, Manfredonia, Torrese-Stabiese, Sassari-Alghero-Porto Torres, Ottana, Gela, Terni-Narni-Spoleto. Nel complesso, le iniziative già attivate dai contratti sottoscritti sono 60 per 341 miliardi di investimenti.

Di prossima sottoscrizione sono i contratti di Gioia Tauro, Airola, Agrigento, Messina e Potenza, oltre il protocollo aggiuntivo di Manfredonia. E' stata, inoltre, avanzata richiesta di accesso a tale tipologia di contratto da: Avellino, Salerno, Catania e Saline di Montebello Ionico.

IV.4.2 Sviluppo del lavoro autonomo ed emersione del sommerso

Per la promozione dello sviluppo locale particolare rilievo assumono anche politiche direttamente rivolte alla crescita della imprenditorialità, al lavoro autonomo e all'emersione di attività in precedenza svolte in modo irregolare.

Il Governo è impegnato da tempo nello sviluppo della imprenditorialità giovanile con risorse finanziarie e attività di assistenza alle nuove imprese, gestito dalla Società Imprenditoria giovanile.

In alcune aree del Mezzogiorno la componente sommersa dell'economia ha assunto dimensioni molto rilevanti. Al suo interno si possono rilevare situazioni di lavoro irregolare, in attività produttive semi sommerse o, con minore frequenza, completamente sommerse e di lavoro ai margini della legalità: effetti comuni di una diffusa tendenza a sottrarsi alle regole fiscali e amministrative e sintomo delle difficoltà a compiere il balzo dall'attività produttiva "informale" all'assetto di impresa operante sul mercato. Per consentire lo sviluppo delle energie sociali ed economiche presenti in questa parte del sistema produttivo è importante mantenere distinti tali molteplici aspetti e intraprendere interventi che evitino la generalizzazione e la semplificazione.

Nel corso del 1998 sono state realizzate o sviluppate linee di intervento pubblico diverse con risultati apprezzabili, ancorchè circoscritti, nell'emersione del lavoro. Si tratta dei contratti di emersione (previsti dal "pacchetto Treu" del dicembre 1996), del prestito d'onore (art. 9 septies, legge 608/96) e del programma Urban (Quartieri Spagnoli di Napoli; misura 1: "riqualificazione delle attività artigianali, creazione di nuove imprese e stimolo alla nascita di consorzi").

**Interventi
"minori"**

La normalizzazione delle posizioni di lavoro non regolari è stata incoraggiata dai contratti di emersione previsti nel "pacchetto Treu" del dicembre 1996, che provvede ad allineare con gradualità il trattamento economico, previdenziale e contributivo ai livelli fissati dai contratti nazionali di lavoro di settore.

**I contratti
di emersione**

Il contratto, che ha già prodotto positivi risultati nella zona del Salento, prevede il riconoscimento di una sanatoria contributiva alle imprese che vi aderiscono ed agevolazioni per la creazione di "nuova occupazione" (così viene considerato il lavoro regolarizzato). E' inoltre sancita l'equivalenza tra la contrattazione aziendale e i contratti nazionali, mentre un accordo territoriale tra sindacati e imprese disciplina la gradualità e quindi la durata del processo di emersione dal sottosalario.

I contratti a oggi conclusi coinvolgono circa 20.000 lavoratori del settore tessile/abbigliamento/calzaturiero. Considerando anche i lavoratori del settore agricolo si arriva a circa 90.000 posizioni lavorative, mentre sono in avvio i primi contratti del terziario. Vistosa appare la disomogeneità territoriale della distribuzione dei risultati ottenuti nel settore tessile/abbigliamento/calzaturiero: 12.000 lavoratori risultano emersi nella sola area del Salento.

La creazione di nuove occasioni di impiego, così come l'istituzionalizzazione di attività già svolte in maniera informale, sono state favorite anche dallo strumento del prestito d'onore, diretto a promuovere iniziative di lavoro autonomo.

I prestiti d'onore

La gestione dello strumento è affidata alla Società per l'imprenditorialità giovanile. Una prima componente dell'incentivo ha natura propriamente finanziaria e viene concessa per investimenti non superiori ai cinquanta milioni di lire: con un contributo a fondo perduto per il 60 per cento dell'investimento e un mutuo a tasso agevolato per la restante quota. E' inoltre concesso un fondo perduto di 10 milioni per le spese di gestione del primo esercizio. La seconda componente dell'in-

centivo è costituita da servizi reali, quali corsi di formazione e selezione finanziati dal Fondo sociale europeo. Beneficiari di tali iniziative sono soggetti disoccupati residenti nelle aree dell'obiettivo 1 e in determinate zone del Centro-Nord i quali, una volta selezionati, sono affiancati da un *tutor* per la realizzazione dell'attività.

Nel primo anno di attuazione del programma le domande pervenute e già esaminate sono state 38.408. Delle circa 20.000 dichiarate accoglibili ne sono state ammesse al corso solo 12.319. I corsi di formazione realizzati sono 105 e le attività ammesse al finanziamento 1.246.

**Il programma
Urban**

Un'impresa può operare nel sommerso perché incapace di regolarizzarsi e di trovare da sola risposte a problemi di natura fiscale, amministrativa, bancaria o di sicurezza e prevenzione. Una parte del programma Urban dedicata alle imprese (misura 1) ha l'obiettivo di sostenere il potenziamento delle micro attività.

In questo ambito, l'Università di Napoli ha gestito una parte della misura 1, attraverso l'impegno di tre "operatori/animatori di comunità", proposti e seguiti dalla stessa Università, che hanno aperto e gestito un centro di assistenza tecnico amministrativa agli imprenditori. Nel rione dei Quartieri Spagnoli di Napoli è stato così istituito un centro di servizi semi-itinerante di consulenza giuslavoristica alle imprese che ha consentito a queste ultime, soprattutto nel comparto della pelletteria, di organizzarsi, potenziarsi e acquisire un'identità di sistema produttivo.

IV.4.3 - Sviluppo Italia

Un contributo rilevante nel promuovere lo sviluppo imprenditoriale locale organizzando la domanda e l'accesso agli strumenti disponibili può venire dal rafforzamento e riorganizzazione degli enti pubblici che a vario titolo operano per lo sviluppo dell'area in un solo gruppo con la creazione della Società "Sviluppo Italia".

Obiettivi

Le finalità dell'Agenzia Sviluppo Italia sono lo svolgimento, prevalentemente nel Mezzogiorno, di attività di sviluppo industriale, attrazione di investimenti, promozione di nuova imprenditorialità in funzione della creazione di occupazione, anche attraverso l'assistenza alle amministrazioni locali, e per le loro funzioni sussidiarie, a quelle centrali, che costituiscano opportunità per lo sviluppo e promozione nazionale ed internazionale dei sistemi locali.

Per il raggiungimento di tale obiettivo, l'Agenzia si propone il riordino delle società coinvolte (IG, Itainvest, Spi, Ribs, Insud, Enisud, Ipi e Agitech) anche attraverso un'opera di razionalizzazione e coordinamento delle attività svolte, eliminando sovrapposizioni e rigidità.

In tale ottica queste Società si distinguono in: a) soggetti che erogano servizi di promozione ed assistenza tecnica per conto della pubblica somministrazione; b) soggetti che svolgono funzioni di investimento per conto della pubblica amministrazione in settori ed in aree di specifica rilevanza.

Queste attività dovranno raccogliersi attorno a due aree operative: la prima a supporto dei soggetti locali per la promozione e attrazione degli investimenti, nello sviluppo della domanda di innovazione e nella promozione di nuova imprenditorialità; l'altra impegnata in attività di merchant banking e di finanza per lo sviluppo produttivo locale.

IV.4 - IL CONTRATTO DI PROGRAMMA PER I DISTRETTI

Una nuova forma di incentivazione per lo sviluppo nel Mezzogiorno di sistemi produttivi locali è costituita dalla possibilità offerta ai distretti industriali di usufruire delle agevolazioni previste dall'istituto del contratto di programma.

Nel passato potevano aver accesso a queste agevolazioni solo grandi imprese o consorzi di piccole e medie imprese allo scopo costituiti. Con la deliberazione CIPE del 21 marzo 1997 questa possibilità è stata estesa anche a gruppi di imprese dello stesso distretto industriale che intendano riprodurre, in una specifica area del Mezzogiorno, forme di integrazione tecnologica e organizzativa simili a quelle esistenti nel territorio d'origine.

Nel luglio scorso il Ministero del Tesoro ha predisposto una bozza di procedura per l'attuazione di tale delibera, da finalizzare con imprese distrettuali interessate all'intervento. Rispetto alle procedure tradizionalmente in uso per i contratti di programma, qui si individua un unico soggetto proponente che rappresenta il distretto e che svolge i compiti che svolgerebbe l'amministratore delegato di una impresa o di un consorzio di imprese.

Le fasi previste per l'attuazione del contratto sono:

- *costituzione della società rappresentativa del distretto che funge da soggetto responsabile della stipula del contratto con il Ministero del Tesoro. La società verrebbe costituita come società di capitali in forma consortile tra imprenditori del distretto;*
- *la società di distretto definisce le linee generali di un "piano progettuale" e lo presenta al Ministero del Tesoro. Il piano progettuale indica l'area del Sud prescelta per l'investimento, le "dotazioni infrastrutturali a carattere collettivo" di cui si richiede la realizzazione, i progetti che gli operatori privati del distretto intendono realizzare in quell'area. Nel caso in cui il distretto d'origine sia localizzato in un'area depressa, la società d'area può richiedere (per un importo limitato) agevolazioni anche per iniziative da realizzarsi sul proprio territorio;*
- *il Ministero del Tesoro verifica le linee generali del piano progettuale ("fase di accesso") e concorda con la società il proseguimento, o meno, dell'iter. Costituiscono elementi positivi di valutazione gli impegni delle parti per la costruzione di iniziative comuni tra le due aree che inducano collaborazione, consenso, e un ambiente favorevole allo sviluppo;*
- *in caso positivo la società di distretto prepara il piano progettuale definitivo e lo presenta al Ministero del Tesoro. Esso contiene i progetti esecutivi relativi alle singole iniziative da sottoporre a istruttoria tecnica, economica e finanziaria. Ciascun progetto di investimento sarà accompagnato da una specifica relazione bancaria che certifichi la validità dell'investimento. Lo stesso piano progettuale precisa le modalità con cui procedono i patti collaterali previsti nelle linee generali del piano (eventualmente già stipulati o in corso di approvazione) con la Regione, i Comuni, i sindacati, e altri eventuali soggetti;*
- *il CIPE approva il piano progettuale definitivo (schema di contratto di programma) e assegna le risorse ;*
- *il Ministero del Tesoro e la società del distretto stipulano il contratto di programma;*
- *la società di distretto e le società consorziate curano la realizzazione del piano;*
- *il Ministero del Tesoro verifica l'esecuzione del contratto ed eroga le agevolazioni previste.*

IV.5 LE POLITICHE DI INVESTIMENTO PUBBLICO DIRETTO

Alle politiche di compensazione dei divari nelle convenienze localizzative e di promozione dello sviluppo imprenditoriale locale si uniscono, nella strategia per lo sviluppo e l'occupazione nel Mezzogiorno, le politiche di investimento diretto - in infrastrutture, in formazione, nella valorizzazione del patrimonio naturale e culturale - volte a rimuovere alla radice le cause nei divari di convenienza localizzativa.

In passato, l'attuazione di questi interventi è stata rallentata dall'esistenza di procedure inefficaci, dalla dispersione dei centri di responsabilità e, soprattutto, dall'inadeguatezza del processo di programmazione. Si tratta della linea di azione primaria indispensabile se si vuole avviare e rendere irreversibile la "svolta" del Mezzogiorno.

La "nuova programmazione"

Il rilancio di questo processo, condotto secondo uno schema innovativo, fondato sulla *valutazione* ed esplicitazione dei fabbisogni e dell'efficacia degli interventi, sull'attuazione del principio di *sussidiarietà*, e quindi, su un ruolo crescente delle Regioni e dei livelli locali di governo, su un'efficiente ed efficace *negoziiazione* fra le molteplici parti coinvolte, su un forte coinvolgimento di *capitali privati*, costituisce obiettivo centrale della politica del Governo.

Di tale politica le *intese istituzionali di programma fra lo Stato e le Regioni* rappresentano uno schema di riferimento. Al loro interno finanziamenti e programmazione nazionale, regionale e comunitaria devono tendere a trovare unità di finalità e di obiettivi, fondandosi su una valutazione di fattibilità economico-sociale degli interventi; mentre deve essere esaltata la ricchezza di contributi e di idee che viene dal complesso delle amministrazioni locali.

In questo contesto, il completamento delle misure del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99 (cfr. par. IV.5.3) e *l'avvio della programmazione per il nuovo Quadro 2000-2006* rappresentano una modalità di attuazione del nuovo disegno che, per la trasparenza delle regole del gioco comunitario e per l'ammontare delle risorse addizionali disponibili, può assumere particolare efficacia.

Il rafforzamento del principio della sussidiarietà presuppone una incisiva azione di rafforzamento delle strutture amministrative responsabili del coordinamento, della programmazione e della gestione degli interventi co-finanziati dai fondi strutturali.

Il monitoraggio del ciclo della spesa - dalla definizione delle grandi scelte programmatiche, alle assegnazioni finanziarie annuali e alla loro esplicitazione in bilancio, alla progettazione degli interventi e alla loro attuazione - presuppone ulteriori interventi volti ad assicurare la trasparenza dei bilanci e dell'intero ciclo di spesa. A questi obiettivi, oltre che a quello di un'accelerazione del processo di negoziazione, sono volti diversi interventi sulle procedure che il governo si appresta a introdurre.

IV.5.1 Gli assi di intervento

Obiettivi, non oggetti

Fine congiunto di Governo centrale, Regioni, Province e Comuni, e delle parti sociali deve essere il tornare a porre al centro degli investimenti pubblici non già *l'oggetto* dell'investimento in sé - l'opera, o il corso di formazione o l'attività di re-

stauro - ma *l'obiettivo* che tali spese hanno. E' il servizio che i cittadini - famiglie, lavoratori o imprese - potranno ricevere grazie a quell'investimento che deve guidare le amministrazioni nelle decisioni sull'allocazione delle risorse. Solo identificando, sin dal lancio dei programmi, i benefici e i beneficiari si potrà assicurare sia una spinta all'intero processo di spesa, sia una verifica dei suoi risultati.

Al centro delle politiche di investimento pubblico diretto emergono così, non singoli "settori" ma *grandi assi di intervento*. Ognuno di essi corrisponde a una delle aree di problematicità o di potenzialità dell'economia e della società del Mezzogiorno. A ognuno di essi fanno capo molti dei tradizionali "settori" di investimento. Per ognuno di essi è in atto una accelerazione dell'intervento.

Cinque sono i grandi assi che vanno emergendo dalle esperienze del periodo più recente e dalla diffusa domanda sociale:

- a) *la valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;*
- b) *la valorizzazione delle risorse umane, culturali e storiche;*
- c) *il miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata ;*
- d) *lo sviluppo di sistemi produttivi locali, industriali e terziari;*
- e) *il collegamento fisico e immateriale con altre aree.*

E' attorno a questi assi che si va avviando la grande ricognizione delle idee-programma che il paese, le sue molteplici articolazioni, stanno elaborando per la costruzione delle Intese istituzionali di programma e per la programmazione dei fondi strutturali comunitari 2000-2006 (cfr. par. IV.5.3). È attorno a questi assi che si vengono articolando i progetti più avanzati nei quali il Governo è già oggi impegnato.

Per quanto riguarda le *risorse naturali* l'impegno più urgente del Governo riguarda le infrastrutture necessarie ad assicurare una fornitura di acqua adeguata ai diritti dei cittadini e alle esigenze dell'agricoltura e garantirne la depurazione. Dopo una lunga fase di stallo, nel programma "Risorse idriche", finanziato con risorse comunitarie e dotato di circa 4.000 miliardi, sono stati ultimati lavori per oltre un terzo dei finanziamenti disponibili, mentre per un altro terzo gli appalti sono stati aggiudicati (cfr. riquadro IV.5.3).

Forti elementi di novità si osservano in un'altra area assai delicata dove errori del passato hanno causato danni umani ed economici gravissimi: quella degli interventi a difesa del suolo. Il programma di spesa comunitario relativo a dissesti idrogeologici conseguenti a calamità, avviato all'inizio del corrente anno, procede in modo molto soddisfacente (cfr. riquadro IV.5.1).

Novità vi sono e vanno rafforzate, analizzate e diffuse negli interventi sui Parchi nazionali (cfr. riquadro IV.5.2).

Forte è, infine, l'impegno del Governo per sfruttare al meglio, anche per il territorio di riferimento, l'estrazione di petrolio in corso di forte potenziamento nella Val d'Agri in Basilicata, facendone l'occasione di un forte sviluppo locale (cfr. riquadro IV.5.4).

Per quanto riguarda le *risorse umane e culturali*, l'impegno del Governo e delle Regioni del Mezzogiorno deve riguardare in primo luogo gli interventi per la ricerca, sfruttando la disponibilità nell'area di un'offerta di lavoro giovanile con un livello elevato di istruzione superiore e universitaria, e per la formazione, specificamente rivolgendosi al recupero e alla promozione di capacità e tradizioni artigianali che in altre aree del paese hanno saputo avviare lo sviluppo di forti sistemi di piccola impresa.

Cinque grandi assi di intervento

Risorse naturali: acqua, suolo, porti, strade e ferrovie, petrolio

Risorse umane e culturali: ricerca, formazione, beni culturali

Qualità
delle città, delle
istituzioni
amministrative
locali e della vita
associata:
sicurezza,
servizi per la Rete
unitaria della P.A.

Si tratta poi di investire, in misura crescente, nella valorizzazione del patrimonio culturale del Mezzogiorno - nei suoi siti archeologici, nei suoi insediamenti storici, nei suoi musei - poiché da tale intervento può venire un beneficio diretto ai cittadini dell'area e un forte ritorno economico in termini di flussi turistici e di attività di servizio e artigianali indotte. Esperienze di successo in questa direzione esistono e vanno crescendo (cfr. riquadro IV.5.5); si tratta di moltiplicarle integrandole sempre più in programmi di sviluppo dell'intero territorio.

Per quanto riguarda la *qualità delle città, delle istituzioni amministrative locali e della vita associata*, centrale è la questione della sicurezza. Essa viene affrontata dal Governo con la realizzazione di progetti pilota lungo tre direttrici: il controllo del territorio, con uno spostamento di forze da compiti amministrativi a compiti di controllo; il monitoraggio del territorio attraverso il ricorso a strumenti di alta tecnologia; la creazione di condizioni di "convenienza della legalità". Della prima direttrice fa parte il progetto co-finanziato nell'ambito dei fondi strutturali comunitari 1994-99, che, avviato solo dopo pochi mesi promette risultati assai tempestivi (cfr. riquadro IV.5.6).

Di grande rilievo sono poi i progetti integrati per la riqualificazione delle città, grandi e minori. Può manifestarsi qui, nella piena attuazione del richiamato principio di sussidiarietà, quella capacità progettuale delle Amministrazioni locali che è oggi sospinta dal risveglio dell'associazionismo - secondo rilevazioni dell'Istat oltre il 60 per cento delle associazioni di recente costituzione opera nel Mezzogiorno - e dalla vivacità politica indotta dalle riforme istituzionali realizzate. In questa direzione si è mosso il Governo disegnando, con l'accordo della Conferenza unificata Stato - Regioni - Città, presso il Ministero dei Lavori Pubblici, i "Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio": affrontando alla radice i limiti di esperienze passate, si punta innanzitutto sull'assistenza tecnica e sul finanziamento delle fasi primarie della progettazione degli interventi da parte delle Amministrazioni locali. Spunti per la programmazione 2000-2006 vengono anche da alcuni programmi URBAN del ciclo di progettazione in corso (cfr. riquadro IV.5.7).

Particolare rilievo assumono gli investimenti per la formazione dei funzionari e tecnici dell'Amministrazione pubblica. Oltre a impegnarsi nell'attuazione dei programmi esistenti il governo intende finalizzare tale formazione alla costituzione di unità tecniche permanenti delle amministrazioni regionali e centrali proprio per l'attività di promozione, vaglio e monitoraggio degli investimenti pubblici (cfr. par. IV.5.4). Collegato a questi, in un impegno integrato di programmazione che deve travalicare i singoli "settori di spesa", è lo sforzo di accompagnare la nascita di una Rete informatica unitaria dell'Amministrazione pubblica, con l'effettivo e immediato collegamento a essa di tutte le Amministrazioni anche del Mezzogiorno e con l'effettivo accesso a basi-dati strutturate su informazioni amministrative (catastali, anagrafiche, rurali, sulle aree industriali, sugli incentivi, ecc.) e sui processi di spesa.

Sistemi locali
di sviluppo:
promozione
imprenditoriale,
energia elettrica,
logistica
e trasporti

Per quanto riguarda il quarto grande asse di intervento, quello dei *sistemi locali di sviluppo*, accanto agli interventi di promozione imprenditoriale che sono al centro dell'attività del Governo (cfr. par. IV. 4), particolare rilievo hanno gli investimenti diretti nel sistema logistico e dei trasporti. Nella programmazione in atto essi vanno diretti a soddisfare il fabbisogno prioritario che emerge dalle aree dove più forte è già lo sviluppo locale e dove si concentrano gli strumenti della programmazione negoziata.

Di centrale importanza sono anche gli investimenti nella rete elettrica. Secondo i dati rilevati dall'Autorità per la Energia Elettrica e Gas e riportati nella I Relazione Annuale al Parlamento e al Governo (giugno 1998) il numero medio di interruzioni accidentali per gli utenti in base territoriale sono state pari, nelle aree meridionali, a 6,1 per utente contro il 4,8 della media nazionale; 426 minuti persi per utente nel Sud contro una media italiana di 288 (167 nel Nord).

Assumono qui particolare rilievo gli impegni di investimento dell'Enel. Nel 1998 i suoi investimenti nella sola area elettrica saranno, nel Mezzogiorno, di circa 2400 miliardi, con un particolare sforzo per l'adeguamento ambientale degli impianti di produzione; per il 1999-2001 l'Enel prevede già investimenti elettrici nel Mezzogiorno per oltre 7000 miliardi.

Affinché l'insieme di opportunità delineate lungo i quattro assi sin qui richiamati possano effettivamente essere colte, in un contesto internazionale e segnatamente europeo di forte e crescente mobilità delle merci, delle persone e dell'informazione, è necessario l'impegno lungo un quinto asse: quello del *collegamento fisico e immateriale con altre aree*.

Si tratta qui, in primo luogo, di assicurare alle persone e alle merci tempi e costi di circolazione da e verso altre aree che non frenino iniziative di investimento nell'area stessa: i prodotti agricoli "mediterranei" freschi devono poter essere prontamente disponibili su altri mercati; i funzionari, i dirigenti, gli imprenditori delle aziende che operano con l'estero devono potersi spostare continuamente con facilità e con costi sopportabili; la mobilità dei giovani deve essere favorita.

Ne deriva la centralità di un forte rafforzamento delle grandi reti di collegamento terrestre, viario e ferroviario, e/o di navigazione veloce lungo gli assi nord-sud e est-ovest: questione attorno a cui il Governo sta lavorando con l'elaborazione di un Piano dei trasporti. Vanno in questa direzione l'accelerazione dopo anni di posponimenti dei lavori per l'ampliamento e ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria e la scelta di avviarne il co-finanziamento privato (cfr. riquadro IV.5.8).

Risultati importanti sono stati raggiunti nello sfruttamento a fini portuali della nostra esposizione costiera, per il trasporto di *containers*. Nel caso di successo di Gioia Tauro si tratta ora, nel programmare interventi volti a valorizzare e ampliare i risultati conseguiti, di valutare ad esempio l'opportunità di articolare attorno al transito dei containers strutture logistiche per il trasferimento e la manipolazione del loro contenuto e/o per il loro ulteriore trasporto per via d'acqua o di terra. Adeguamenti parziali sono in corso nel raccordo ferroviario per il porto.

Assumono particolare rilievo anche i risultati già raggiunti o in corso nel rinnovamento e ampliamento degli aeroporti di molte aree del Mezzogiorno; vi dovranno corrispondere passi rilevanti in direzione della libera competizione per gli scali fra le diverse compagnie.

Di notevole importanza sono poi gli investimenti volti a rendere possibili, economicamente convenienti - con sistemi di tariffazione di Internet simili a quelli di altri paesi - e accessibili (nel senso di conoscenze e capacità di utilizzo) servizi di telecomunicazione per i quali il nostro paese, segnatamente il Mezzogiorno, presenta gravi arretratezze.

Inoltre l'impulso alla circolazione delle informazioni richiede il potenziamento delle infrastrutture di reti locali a servizio pubblico e la promozione di servizi a disposizione della collettività. Un impegno in questo senso è posto dal Governo nel-

Collegamento con altre aree: strade, ferrovie e navigazione veloce; aeroporti; reti informatiche

la formulazione di un Piano di Azione per la Società dell'Informazione, tendente a promuovere la formazione informatica, e l'offerta di servizi di assistenza alle piccole e medie imprese e alle amministrazioni locali per l'accesso e il pieno sfruttamento delle opportunità di informazione.

Il metodo per attuare gli assi

Il successo dell'azione del Governo lungo questi assi è legata al metodo nuovo con cui la scelta delle "cose da fare" verrà adottata. Ciò è vero sia per le opere da realizzare subito, attuando "completamenti" ritenuti funzionali allo sviluppo o riprogrammando la destinazione di fondi strutturali, sia per il disegno di nuovi programmi. Il Governo sta sperimentando questo nuovo metodo. Le linee di azione intraprese per farlo sono descritte nei tre paragrafi che seguono.

IV.5.2 Le Intese istituzionali di programma e la delibera del CIPE del 9 luglio 1998

Con la delibera Cipe del 9 luglio 1998, le Intese istituzionali di programma fra Stato e Regioni sono state dotate per la prima volta di una specifica risorsa finanziaria: 3.500 miliardi per il finanziamento di completamenti di opere e di studi di fattibilità, 3.000 dei quali espressamente assegnati alle otto regioni del Mezzogiorno.

Per l'assegnazione di queste risorse è stata introdotta una procedura innovativa che prevede l'approntamento da parte di un Comitato di coordinamento interministeriale, attraverso la consultazione con le Regioni di criteri unitari per la selezione e l'approvazione degli interventi e un metodo di lavoro per rendere operativo lo strumento delle intese e l'identificazione e selezione delle iniziative da parte delle amministrazioni responsabili.

Completamenti

Per quanto riguarda i completamenti di opere, verranno predisposti, attraverso la concertazione con tutte le Amministrazioni, appositi criteri che consentiranno una selezione preventiva dei progetti censiti. In seguito alla presentazione delle proposte, il Comitato di coordinamento valuterà poi l'attualità e la realizzabilità degli interventi e fornirà al Cipe un ordinamento delle proposte da finanziare (che terrà anche conto di obiettivi di perequazione territoriale su parametri tradizionali e sui finanziamenti già attribuiti). Punto di partenza dell'intervento sono le opere già individuate, in base all'art. 13 della L. 135/97 (cosiddetto "decreto sbloccacantieri"), funzionali, cantierabili e non ancora finanziate (cfr. riquadro IV.5.9); Amministrazioni centrali, Regioni e Amministrazioni locali potranno proporre altre opere.

Studi di fattibilità

La redazione degli studi di fattibilità si configura come un elemento particolarmente innovativo nel processo decisionale di spesa. In questo modo le scelte in merito ai nuovi interventi possono essere assunte sulla base di una disamina delle idee-programma delle amministrazioni centrali, regionali e locali, ossia dei risultati dell'analisi economica, finanziaria, organizzativa e gestionale inclusa negli studi di fattibilità. In sede di intese gli orientamenti congiunti potranno convergere sulle iniziative più promettenti e meno rischiose, alle quali sarà assicurato il rapido accesso alla fase di progettazione e la futura copertura finanziaria per la realizzazione dei lavori. La realizzazione degli studi darà priorità di accesso al Fondo rotativo per la progettualità istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti e che a parti-

re dall'estate del 1997, dopo una prima fase di limitato utilizzo, ha preso a essere impiegato in misura significativa anche nelle Regioni del Mezzogiorno (cfr. riquadro IV.5.10).

Complessivamente, la novità della delibera Cipe riguarda l'adozione di criteri di merito e di qualità nella attività di programmazione, che introduce anche elementi concorrenziali tra le amministrazioni per l'ottenimento dei finanziamenti.

Costituisce questa la modalità migliore per dare avvio in maniera strutturata al disegno delle intese. Esse dovranno anche ricomprendere una ricognizione, da parte delle amministrazioni locali e centrali, del complesso degli interventi che le diverse amministrazioni hanno già avviato o intendono avviare, e dovranno dare sviluppo alle principali idee-programma già maturate in ogni regione. Si stabilisce qui, quel legame, quella unitarietà fra Intese e programmazione dei fondi strutturali che caratterizza l'attuale fase.

Le intese

IV.5.3 I fondi strutturali comunitari: la programmazione 2000-2006

Il 1999 costituisce l'anno di transizione fra i due grandi cicli di programmazione dei fondi strutturali per le Regioni dell'obiettivo 1: mentre arriveranno a conclusione i programmi e gli interventi relativi al ciclo 1994-99, nel corso dell'anno dovrà di fatto essere completata la fase operativa di programmazione del nuovo ciclo 2000-2006, con l'obiettivo di pervenire alla concreta operatività dei nuovi programmi già all'inizio del 2000.

1999: anno di transizione

Grazie alle regole rigorose stabilite nell'ambito del Comitato di sorveglianza per l'attuazione del Quadro di sostegno 1994-99 attuate nell'aprile 1998 con la riprogrammazione di circa 1.500 miliardi di lire, è proseguita nel primo trimestre dell'anno in corso l'accelerazione nelle erogazioni, con oltre 2.500 miliardi di spesa (tav. IV.6). Il volume dei pagamenti al 31 marzo 1998 ha raggiunto, secondo stime provvisorie, il 42,4 per cento degli stanziamenti, in linea con l'obiettivo del 55 per cento per la fine dell'anno.

La riprogrammazione dei fondi 1994-99

TAV. IV.6 - QUADRO COMUNITARIO DI SOSTEGNO 1994-1999 - REGIONI OBIETTIVO 1
 Stato di attuazione al 31 marzo 1998 ⁽¹⁾ (Importi in miliardi di lire) ⁽²⁾

	Disponibilità	Impegni assunti	Erogazioni			Erog. I/98 c. tot. 6=4/1
			al 31-12-97	al 31-3-98	Var. assolute I trim. 98	
	1	2	3	4	5	
Programmi regionali:	27.995	17.930	9.284	10.637	1354	38,0%
Abruzzo	1.077	875	432	496	64	46,0%
Basilicata	2.191	1.972	1.015	1.159	143	52,9%
Calabria	3.825	2.688	1.131	1.347	216	35,2%
Campania	6.045	3.276	2.192	2.361	170	39,1%
Molise	1.046	1.041	463	563	99	53,8%
Puglia	5.196	2.770	1.278	1.535	257	29,5%
Sardegna	3.528	2.370	1.186	1.462	276	41,4%
Sicilia	5.083	2.935	1.587	1.714	127	33,7%
Assistenza tecnica UE	2.204	2.208	0	1	0	29,9%
Programmi multiregionali:	30.576	21.364	13.850	15.107	1257	49,4%
di cui						
PO Industria, artigianato, servizi alle imprese	10.437	9.246	7.474	7.992	517	76,6%
PO M.L. Emergenza occupazione sud	924	551	115	124	9	13,4%
PO Ministero Pubblica Istruzione	917	630	374	407	33	44,3%
PO Ricerca e sviluppo tecnologico	2.451	1.168	865	946	81	38,6%
PO Risorse idriche	3.911	1.533	546	594	48	15,2%
PO Telecomunicazioni	2.096	2.014	1.500	1.745	245	83,3%
PO Trasporti - Ferrovie	3.859	3.580	1.920	2.088	168	54,1%
SFOP Pesca e acquacoltura	930	355	106	106	0	11,4%
PO Infrastrutture di trasporto stradale	970	663	45	50	6	5,2%
PO Energia	945	482	350	416	66	44,0%
PO Infrastrutture aeroportuali	19	21	6	11	5	54,2%
PO Protezione civile	234	53	15	53	38	6,5%
Sovvenzioni Globali in fase di approvazione ⁽³⁾	434					
Importo riprogrammato il 28.4.1998 dal CdS del QCS ⁽⁴⁾	1.658					
Totale stanziamenti QCS	60.664	39.294	23.134	25.745	2611	42,4%

(1) Dati provvisori.
 (2) Valore Lire/Ecu = 1947,60 - Tasso utilizzato dalla Commissione Europea per il mese di settembre 1998 - Per i dati al 31/12/1997 è stato utilizzato il tasso Lire/Ecu = 1920.
 (3) Sovvenzioni globali con parere favorevole della DG XVI per le quali si è in attesa della decisione da parte della Commissione Europea.
 (4) Riprogrammazione deliberata dal Comitato di sorveglianza del QCS nella riunione del 28 aprile 1998. Nella stessa riunione è stata programmata la quota '98 dell'indicizzazione, pari a 167,5 Mecu di cui 100 quale contributo di solidarietà a favore delle Regioni terremotate Marche e Umbria, in attesa del perfezionamento della procedura.

Allo scopo di accelerare l'attuazione del QCS in modo da consolidare la tendenza a rispettare gli obiettivi annuali di spesa fissati dal "sentiero di rientro", concordato in partenariato, il Comitato di sorveglianza ha altresì stabilito la riprogrammazione automatica di tutte le forme di intervento che alla fine del mese di ottobre 1998 non abbiano raggiunto un livello di spesa pari al 40 per cento del totale delle risorse assegnate. Saranno assoggettate a riprogrammazione automatica le risorse corrispondenti alla differenza tra il livello di spesa raggiunto e la soglia del 40 per cento, ferma restando la salvaguardia degli impegni giuridicamente vincolati. A tal fine si procederà nell'ambito del Comitato di sorveglianza del febbraio 1999, sulla base delle risultanze del lavoro svolto dai gruppi tecnici delle singole forme di intervento.

Sulla base della esperienza maturata e dei Regolamenti proposti dalla Commissione per il nuovo ciclo di politica strutturale, sono state avviate le attività preliminari per impostare la nuova fase di programmazione 2000-2006. Oltre al

Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, attraverso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, esse coinvolgono tutti i soggetti del partenariato: la Commissione europea, le Amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni, le amministrazioni locali, le parti sociali.

Le attività programmatiche avviate riguardano in particolare:

Le attività avviate

a) la partecipazione al negoziato comunitario sui nuovi Regolamenti dei fondi strutturali;

b) la redazione per la fine di ottobre, con il concorso di tutte le parti coinvolte, di un documento denominato "Schede di programmazione per i fondi strutturali 2000-2006": in esso verranno presentate dalle singole amministrazioni centrali e regionali le principali idee-programma da porre al centro dell'intervento, con l'indicazione degli obiettivi, delle motivazioni, degli effetti attesi; sempre nel documento verranno quindi valutate le procedure contabili e amministrative e i metodi di allocazione delle risorse, di valutazione e di monitoraggio più adatti a predisporre nei tempi stabiliti documenti programmatici di qualità per il concorso ai Fondi e a utilizzarli poi con celerità ed efficienza;

c) l'organizzazione, per la fine di novembre, di un seminario nazionale per la discussione del documento "Schede" e l'avvio della fase centrale del processo di programmazione;

d) l'avvio di Tavoli regionali che, dopo il seminario, con la partecipazione delle Amministrazioni centrali e regionali, degli enti locali, delle parti sociali e delle rappresentanze dell'associazionismo, dovranno gestire la predisposizione dei documenti di programmazione per la Commissione europea;

e) l'utilizzo crescente dello strumento degli studi di fattibilità (cfr. par. IV.5.2 e IV.5.4) che consente di orientare, indirizzare e rendere più consapevole la selezione e la scelta delle iniziative infrastrutturali prioritarie.

Altre attività programmatiche saranno avviate nei primi mesi del 1999. Esse concernono in particolare:

Le attività da avviare

f) l'individuazione, in stretta concertazione con le Regioni, le amministrazioni locali, le parti sociali e la Commissione europea, delle aree ammissibili agli obiettivi 1 e 2 (con individuazione contestuale delle Regioni che potranno godere delle condizioni di passaggio graduale dall'obiettivo 1 ad altro regime di aiuto regionale);

g) la presentazione alla Commissione del programma di sviluppo del Mezzogiorno, così da innescare tempestivamente la procedura di definizione, da parte della stessa Commissione, del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le Regioni dell'obiettivo 1;

h) la definizione della programmazione operativa di attuazione del QCS, vale a dire dei Programmi Operativi Integrati (regionali o multiregionali) e dei relativi complementi di programmazione che dovranno costituire gli strumenti programmatici attraverso i quali si attuerà, nel corso del periodo 2000-2006, la politica di sviluppo regionale cofinanziata da risorse nazionali (pubbliche e private) e da risorse dei fondi strutturali dell'Unione Europea.

Gli impegni

Gli obiettivi di breve termine, gli strumenti e la sincronia temporale che caratterizzano la programmazione dei fondi strutturali e l'attuazione delle Intese istituzionali di programma fra Stato e Regioni sono illustrati in modo sintetico nelle tavole IV.7 e IV.8.

Nell'attuazione di questi passaggi un contributo di rilievo potrà venire dai progressi già compiuti e che ancora restano da compiere nella revisione delle procedure amministrative, contabili e di programmazione che sorreggono il ciclo della spesa.

TAV. IV.7 - NUOVA PROGRAMMAZIONE: AZIONI E STRUMENTI OPERATIVI PER TIPOLOGIA DI INVESTIMENTO				
	Tipologia degli investimenti			
	Progetti in corso	"Completamenti"	Idee-programma già acquisite	Idee-programma nuove
Azioni	<ul style="list-style-type: none"> - Accelerare l'attuazione - Monitorare l'attuazione di opere e obiettivi 	<ul style="list-style-type: none"> - Riavviare l'attuazione di opere tuttora attuali, funzionali, fruibili e cantierabili attraverso la selezione degli interventi sulla base di criteri di efficacia economica e tecnica - Prevedere adeguate risorse finanziarie - Accelerare l'attuazione - Monitorare l'attuazione di opere e obiettivi 	<ul style="list-style-type: none"> - Completare e migliorare la programmazione esistente - Avviare celermente la progettazione - Prevedere adeguate risorse finanziarie - Accelerare l'attuazione - Monitorare l'attuazione di opere e obiettivi 	<ul style="list-style-type: none"> Garantire un corretto processo di programmaz.-progettazione - Effettuare e finanziare studi di fattibilità - Avviare celermente la progettazione - Finanziare - Accelerare l'attuazione - Monitorare l'attuazione di opere e obiettivi
Strumenti	<ul style="list-style-type: none"> - Riforme procedurali (cfr. par. IV.5.4 del testo) 	<ul style="list-style-type: none"> - Delibera CIPE 9 luglio 1998 (Completamenti) - Legge finanziaria 1999 - Riforme procedurali (cfr. par. IV.5.4 del testo) - Intese istituzionali 	<ul style="list-style-type: none"> - Delibera CIPE 9 luglio 1998 (Studi fattibilità) - Legge finanziaria 1999 - Riforme procedurali (cfr. par. IV.5.4 del testo) - Intese istituzionali - Studi fattibilità 	<ul style="list-style-type: none"> - Programmazione europea 2000-2006 - Delibera CIPE 9 luglio 1998 (Studi fattibilità) - Riforme procedurali (cfr. par. IV.5.4 del testo) - Intese istituzionali - Studi fattibilità - Redazione del documento Schede e seminario nazionale - Redazione prog. Operativi

TAV. IV.8 - NUOVA PROGRAMMAZIONE: CRONOGRAMMA 1998-1999 DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE				
Date	Intese istituzionali di programma		Programmazione dei fondi strutturali comunitari	
	Delibera 9 luglio 1998 (A)	Intese generali (B)	Riprogr. Fondi 1994-99 (C)	Progr. Fondi 2000-2006 (D)
1998 ottobre	<ul style="list-style-type: none"> - Redazione degli schemi per la selezione dei "completamenti" e degli "studi di fattibilità" 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisione e completamento degli schemi di Intesa e di Accordo 	<ul style="list-style-type: none"> - Avvio gruppi tecnici per esame stato di attuazione e prospettive singole misure 	<ul style="list-style-type: none"> - Redazione delle "schede Programmatiche" a opera di ammin. centrali e locali e delle parti sociali
novembre dicembre	<ul style="list-style-type: none"> - Raccolta ed esame di ipotesi di completamenti e di idee-programma per studi fattibilità da parte di Amministrazioni centrali, regionali e locali 	<ul style="list-style-type: none"> - Lavoro per la definizione delle Intese (connessione con A, C e D) - Chiusura Intese per la ricostruzione post-terremoto e situazioni particolari 		<ul style="list-style-type: none"> - Seminario nazionale (workshops operativi) - Lavoro dei "tavoli regionali" per la presentazione del programma di sviluppo del Mezzogiorno e dei Programmi operativi (input da A e B)
1999 gennaio febbraio	<ul style="list-style-type: none"> - Selezione di completamenti e studi 		<ul style="list-style-type: none"> - Riunione Comitato di sorveglianza QCS ob. 1 per riprogrammazione 	
marzo aprile	<ul style="list-style-type: none"> - Delibera CIPE per il loro finanziamento 	<ul style="list-style-type: none"> - Chiusura intese 		<ul style="list-style-type: none"> - Redazione P.G.S. - Formulazione programmi operativi - Presentazione alla Commissione
maggio giugno				
dicembre				<ul style="list-style-type: none"> - Approvazione QCS

IV.5.4 La riforma delle procedure del ciclo di spesa

Le riforme in atto nelle procedure del ciclo della spesa in conto capitale sono mosse principalmente da quattro finalità:

Finalità

- (1) rafforzare, incentivare e finanziare le fasi della progettazione, sia degli studi di fattibilità che successive, al fine di rovesciare la logica che vedeva la prenotazione di finanziamenti nei capitoli di bilancio anticipare le scelte programmatiche;
- (2) accrescere la natura genuinamente programmatica del bilancio di previsione;
- (3) accelerare, anticipare e dare certezza alle valutazioni di impatto ambientale, prevedendo efficaci procedure per la soluzione delle controversie;
- (4) rafforzare il monitoraggio in itinere ed *ex post* delle opere e del conseguimento dei loro obiettivi, rafforzando parallelamente la capacità tecnica delle strutture interne delle amministrazioni.

Si tratta di linee di intervento rilevanti per l'intero paese ma che assumono nel Mezzogiorno particolare rilievo, per la maggiore difficoltà che si incentra in quest'area a compensare nei fatti la debolezza delle regole.

Progressi in queste direzioni sono già in corso di realizzazione.

Con il disegno di legge attualmente all'esame del Senato (AS 2793-B-ter) viene tra l'altro previsto l'inserimento nella tabella C della Legge finanziaria, che modula su un arco triennale la spesa a natura "permanente", delle risorse in conto capitale. In questo modo si ottiene uno snellimento dell'iter procedurale non essendo più necessario, come accadeva quando le risorse erano iscritte nel fondo speciale di conto capitale (tabella B), ricorrere a un provvedimento legislativo per attivare le stesse.

Riforme attuate:
certezza
finanziaria,
valutazione
ambientale,
Conferenza
dei Servizi

Con il disegno di legge già approvato dal Senato (AS 422-A) viene introdotta una "autorizzazione unica in materia ambientale" e vengono realizzate le condizioni per una drastica riduzione dei tempi necessari per le autorizzazioni. Con la legge 127/97 è stato meglio definito l'istituto della Conferenza dei Servizi; progressi ulteriori potrebbero essere raggiunti prevedendo che la Conferenza si attivi già in occasione della progettazione preliminare, assicurando valutazioni vincolanti dell'impatto ambientale e territoriale delle opere.

Nuovi e rilevanti interventi sono necessari, su cui si incentra oggi l'impegno del Governo.

Riforme da realizzare

In primo luogo, rispondendo alle sollecitazioni del Parlamento, il Governo mira a presentare due distinte Relazioni annuali sulle aree depresse: una in occasione del Documento di programmazione economica e finanziaria, in cui esporre il programma annuale e triennale di investimenti pubblici, l'altra in occasione della Relazione previsionale e programmatica, in cui fornire il rendiconto dell'attività svolta e dei risultati.

Verifica del Parlamento

Il Governo intende, in secondo luogo, rafforzare il sistema di monitoraggio degli investimenti, sotto il profilo sia finanziario sia fisico, da parte delle singole amministrazioni, centrali e locali. A tale scopo dovrà essere progettato e realizzato un sistema di banche dati funzionali al progetto di Rete unitaria della Pubblica amministrazione, tali da seguire i singoli progetti lungo l'intero itinerario del ciclo di spesa, dalla programmazione e progettazione ai pagamenti.

Monitoraggio finanziario e fisico degli investimenti

Unità autonome di valutazione e verifica investimenti

Anche al fine di dare attuazione a questo monitoraggio, e per fornire supporto tecnico alla programmazione e alle analisi di opportunità e fattibilità degli interventi, il Governo intende promuovere - è il terzo obiettivo - presso le amministrazioni centrali e regionali responsabili di politiche di intervento nelle aree depresse, con la previsione di una funzione addizionale, la costituzione di autonome unità di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici.

Unità per la promozione del project financing

In quarto luogo, al fine di promuovere il concorso di capitali privati al finanziamento delle infrastrutture e di utilizzare il mercato come strumento di selezione delle opere, il Governo costituisce un'unità di esperti esterni alla Amministrazione pubblica dedicata a questo scopo (cfr. riquadro IV.5.11).

Finanziamento della progettazione

In quinto luogo, per il finanziamento delle diverse fasi della progettazione, oltre alle risorse per gli studi di fattibilità attribuite alle intese (cfr. IV.5.2), il Governo assegna alle singole Amministrazioni centrali fondi addizionali da ripartire a cura del ministero dei Lavori pubblici e stanziando ulteriori fondi per la progettazione preliminare che la Cassa Depositi e prestiti assegnerà alle Amministrazioni locali.

Norme ad hoc per singole grandi opere

Infine, sempre al fine di promuovere il concorso di capitali privati e accelerare la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, il governo intende adottare, di volta in volta, provvedimenti legislativi che, integrandosi con la cosiddetta Merloniter, risolvano gli specifici problemi che ogni singola grande opera comporta. Tale orientamento trova per la prima volta attuazione con riguardo all'ampliamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (cfr. riquadro IV.5.8).

L'insieme di queste misure, saldandosi con le linee di azione descritte nei precedenti paragrafi, potrà concorrere a dare corpo al progetto di una "nuova programmazione", consentendo di accelerare la spesa e innalzarne la qualità entro i solchi dei cinque grandi assi di intervento prima delineati.

IV.5.1 - PROGETTI DI PROTEZIONE CIVILE PER LA RIDUZIONE DEL RISCHIO IDROGEOLOGICO E SISMICO

I rischi idrogeologico e sismico sono presenti in maniera diffusa nel territorio nazionale, singolarmente e talvolta associati. E' quest'ultimo il caso delle regioni del Mezzogiorno dove la particolare struttura geologica e geomorfologica determina una diffusa presenza di rischi del primo (Molise, Sicilia, Campania) e del secondo tipo (Calabria, Basilicata).

La situazione del dissesto idrogeologico del Mezzogiorno è tale che in coincidenza di eventi atmosferici avversi (piovosità anomale, mareggiate etc.), anche di breve durata, si vengono a determinare danni diffusi alle infrastrutture, alle coste, agli abitati e alle attività produttive che mettono in pericolo l'incolumità dei cittadini e lo sviluppo delle aree colpite. Inoltre in coincidenza di eventi sismici anche di non elevata energia si registrano l'insorgenza e l'aggravamento di dissesti idrogeologici in corrispondenza di centri abitati ed infrastrutture.

Dal novembre 1994 (alluvione Italia settentrionale) ad oggi, considerati i numerosi eventi alluvionali verificatisi in diverse regioni nonché gli eventi sismici che hanno colpito le regioni Marche, Umbria, Basilicata e Calabria e l'ultimo recente avvenimento franoso nella regione Campania, si sono prodotti danni valutati in oltre 30 mila miliardi, in media oltre 7000 miliardi l'anno.

La copertura finanziaria di tale onere è stata assicurata parzialmente da specifiche leggi nazionali e solo in minima parte si è fatto ricorso al concorso di fondi comunitari. Inoltre a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri, con ordinanze di Protezione Civile sono stati disposti, a carico di questa, finanziamenti urgenti per circa 2000 miliardi per i primi interventi (ripristino infrastrutture, prima sistemazione idrogeologica per la mitigazione del rischio, aiuti alle popolazioni e alle attività produttive) necessari per il superamento dell'emergenza e il ritorno a normali condizioni di vita.

Per integrare le risorse nazionali disponibili con i fondi strutturali il Dipartimento della Protezione Civile ha predisposto un primo Programma Operativo relativo a dissesti idrogeologici conseguenti a calamità, che riguarda le Regioni dell'obiettivo 1 (approvato dalla Commissione Europea con decisione C(97) 3498 del 5.12.97.

Il Programma, cofinanziato per circa 120 miliardi di lire, riguarda il consolidamento di versanti, la sistemazione e regimentazione di corsi d'acqua, gli interventi di salvaguardia delle coste e di strutture portuali e il riassetto delle strutture danneggiate.

Per la realizzazione degli interventi vengono attivate procedure urgenti, comunque nel rispetto delle direttive comunitarie, che consentono in tempi brevi la cantierabilità dei lavori. Ciò ha consentito di attuare, già nei primi nove mesi, circa il 30 per cento del Programma.

Il Programma Operativo è stato integrato nel luglio 1998 con oltre 60 miliardi di lire da destinare alla Regione Campania per i primi interventi urgenti nelle aree colpite dai citati eventi franosi. E' stato già redatto il piano degli interventi urgenti.

IV.5.2 - PROGETTI PER I PARCHI NAZIONALI

L'investimento sulle risorse naturali ha nella valorizzazione dei parchi naturali una linea importante di intervento. Sei sono i grandi Parchi nazionali del Mezzogiorno: Cilento e Vallo di Diano, Vesuvio, Gargano, Pollino, Sila e Aspromonte. Essi interessano una superficie complessiva di oltre 600.000 ettari.

Gli Enti preposti alla loro pianificazione e gestione, insediati tra il 1993 e il 1997, sono stati impegnati nel primo periodo di attività nell'organizzazione interna, nella costruzione degli organici, e nella preparazione degli strumenti di piano: il Piano territoriale e il Piano pluriennale economico e sociale.

Contestualmente gli Enti hanno avviato la progettazione di interventi di ampliamento e miglioramento dell'offerta turistica, sostegno all'artigianato tipico e di qualità, recupero delle tecniche edilizie tradizionali e restauro del patrimonio architettonico. In particolare, con riferimento alla delibera CIPE del 18 dicembre 1996 a favore delle aree depresse del Mezzogiorno, che ha riconosciuto priorità agli investimenti tesi alla valorizzazione e al recupero delle risorse naturali, cinque Parchi nazionali - Cilento, Vesuvio, Gargano, Pollino e Aspromonte - hanno elaborato 32 progetti di intervento, dal costo globale di 19 miliardi. La maggior parte di questi progetti riguarda la creazione delle infrastrutture di base necessarie per favorire la fruizione turistica: i sentieri e la cartellonistica, i centri visita, le piccole strutture ricettive di ospitalità diffusa.

Per quasi tutti questi interventi la progettazione esecutiva è completata. Sono stati inoltre pubblicati bandi di gara per 5 miliardi, e sono stati aggiudicati lavori per circa 3 miliardi. La spesa programmata è di 4 miliardi entro il 1998, 9 miliardi nel 1999 e 3 miliardi nel 2000.

Il Ministero dell'Ambiente ha svolto un ruolo di indirizzo, di orientamento e di assistenza tecnica ai Parchi per l'individuazione degli interventi opportuni, la loro integrazione e la loro corretta progettazione. Pur in attesa del disegno organico di organizzazione dei nuovi servizi di fruizione turistica, che sarà delineato dai Piani in preparazione, si è cercato di operare scelte congruenti con le esigenze di tutela e le caratteristiche e vocazioni specifiche delle diverse zone interne ai Parchi. Le nuove iniziative che saranno programmate in futuro punteranno ad assimilare sempre più il Parco a un sistema integrato di attività e di servizi, in cui dare collocazione coerente ai progetti delle numerose amministrazioni locali ricomprese nel Parco, e favorire lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali.

IV.5.3 - PROGETTI IN OPERE IDRICHE

Nel settore delle infrastrutture idriche, dopo un lungo periodo di stagnazione e di incertezza degli interventi, si è registrata una significativa accelerazione, specie per il programma "multiregionale" curato dal Ministero dei LL.PP.

Rispetto a una spesa programmata totale di circa 4.400 miliardi di lire, dalla fine del 1996 e, in progressione, fino all'aprile del 1998 sono state aggiudicate 75 opere per un valore di 1520 miliardi (34,3 per cento) cui nel restante periodo, di circa quattro mesi del 1998, si sono aggiunte altre 101 opere, per un importo ulteriore di 1017 miliardi. Oltre all'attivazione di circa 8.000 unità di lavoro dirette in media all'anno, va considerata la cospicua attivazione della domanda di beni e servizi presenti in larga misura nell'apparato produttivo del Mezzogiorno.

La ripresa del processo di adeguamento della dotazione infrastrutturale nel settore idrico consolida le premesse per l'attuazione del riordino economico-gestionale, per il quale le Regioni, che in larga parte hanno dato corpo all'articolazione degli Ambiti territoriali ottimali, dovranno accelerare l'innovazione organizzativa. Con l'approntamento di idonei apparati tecnici di controllo e di gestione e con l'avvio, in tempi ravvicinati, di gestioni nettamente improntate a criteri di efficienza e di economicità potrà essere realizzato un salto di qualità nella finalizzazione degli interventi ai fabbisogni più urgenti, anche ai fini del nuovo ciclo di programmazione 2000-2006.

IV.5.4 - PROGRAMMA DI SVILUPPO DELLA VAL D'AGRI

Il programma di sviluppo della Val d'Agri è costituito dall'insieme di interventi relativi allo sfruttamento delle risorse petrolifere nella Val d'Agri e all'inserimento di tale attività nel contesto dello sviluppo economico territoriale della Basilicata e della valorizzazione delle altre risorse locali.

Il programma si articola in tre distinti assi di intervento atti a sviluppare le attività di estrazione delle risorse petrolifere; a garantire la compatibilità ambientale dell'attività di estrazione; a migliorare l'infrastrutturazione e lo sviluppo imprenditoriale della regione.

Il progetto di sviluppo delle risorse petrolifere, in fase di attuazione da parte dell'ENI, prevede un volume globale di investimenti di circa 3200 miliardi, di cui 1200 già investiti nella fase di esplorazione, perforazione e sviluppo dei primi pozzi. I restanti 2000 miliardi saranno impiegati nel periodo 1999-2002 per lo sviluppo dei campi di perforazione (52 pozzi a regime) per i quali viene stimata una produzione media annua di circa 100.000 barili al giorno, pari a circa il 5 per cento del fabbisogno nazionale. Lo stock di risorse petrolifere sfruttabili nella Val d'Agri è attualmente valutato in 622 milioni di barili per un valore totale ai prezzi 98 del greggio, di circa 14.500 miliardi. Nel periodo 1998-2002 l'occupazione diretta delle attività di cantiere dovrebbe ammontare a circa 800 addetti, mentre la ricaduta occupazionale indotta è stimata intorno alle 2.500 unità.

Al fine di assicurare la compensazione ambientale necessaria a controbilanciare le alterazioni dirette ed indotte dell'attività di estrazione, l'ENI e la Regione hanno messo a punto un accordo che prevede interventi di rigenerazione e monitoraggio ambientale, la promozione dello sviluppo produttivo e sostegno alla ricerca nei settori dell'economia dell'ambiente, dell'energia e delle nuove tecnologie e la conversione produttiva del gas associato alle estrazioni al fine di produrre energia elettrica a basso costo. Infine l'accordo prevede la possibilità di ricorso alla anticipazione di parte delle royalties dovute alla Regione ai comuni interessati dalle attività di estrazione. Nel complesso, gli investimenti di medio-lungo periodo - esclusi gli interventi di conversione energetica del gas - e l'anticipazione delle royalties sono stimati pari a circa 550-600 miliardi.

Al fine di favorire lo sviluppo integrato della Val d'Agri e un suo effetto propulsivo sull'economia locale, il Governo sta infine studiando la messa a punto di un pacchetto di interventi infrastrutturali finalizzati a eliminare alcuni nodi nel sistema viario e di trasporto locale e a interventi di assetto urbano e del territorio.

IV.5.5 - PROGETTI PER I BENI CULTURALI

L'impegno per la valorizzazione del patrimonio architettonico, archeologico, storico, artistico del Mezzogiorno si è rafforzato con l'avvio o la realizzazione di programmi basati sull'individuazione di obiettivi chiari, sull'analisi della loro conseguibilità in tempi certi e su una impostazione progettuale conseguente.

Alcune importanti esemplificazioni danno conto della varietà delle realtà culturali toccate e dell'articolazione degli interventi, tutti accomunati dalla capacità di combinare la qualificazione e la valorizzazione del territorio con la diffusione di opportunità di lavoro e di occupazione qualificate e durature.

A Chieti è in fase di ultimazione - sarà inaugurato entro il 1998 - il Museo della Civitella, perfettamente integrato nel parco archeologico dell'Anfiteatro Romano, nel-

l'ambiente, nel paesaggio e nel tessuto urbano. Descriverà il divenire urbano di Chieti, dalla preistoria al medioevo, e sarà dotato di un auditorium, di un centro di documentazione e lettura, di spazi diversificati per attività didattiche e per mostre temporanee, di ambienti per il merchandising e per il ristoro. Alla realizzazione dell'intervento, integrato a scala urbana, hanno operato congiuntamente Soprintendenza, Regione, Provincia, Comune di Chieti attivando fonti di finanziamento diverse.

Il progetto di restauro e valorizzazione della "Cittadella Arcivescovile" di Gerace in Calabria costituisce un modello di riqualificazione dell'intero tessuto di insediamento urbano. In questo caso l'intervento sul patrimonio culturale - sulla Cattedrale, la più grande e monumentale chiesa della regione, sul Seminario, sull'Episcopio, sugli appartamenti vescovili - è occasione per la valorizzazione di un centro storico fra i più conservati del Mezzogiorno, con un tessuto urbanistico medievale caratterizzato da numerosi edifici di pregio, fra i quali 37 chiese.

A San Vincenzo al Volturno, in provincia di Isernia, sono in corso di scavo, di restauro e di valorizzazione i resti di quello che è stata definita la "Pompei monastica" dell'Alto Medioevo: un monastero benedettino fra i più grandi d'Europa nel corso del IX secolo, di rilevanza cruciale per la conoscenza delle origini del monachesimo occidentale e delle vicende storico culturali dell'epoca di Carlo Magno. Anche in questo caso si tratta di un intervento articolato - vede la collaborazione del Ministero per i beni culturali e ambientali, della Regione, dell'Abbazia di Montecassino, della missione archeologica Italo-britannica - e decisivo per lo sviluppo di un'area interna priva finora di altre risorse. Mentre si scoprono nuove aree di scavo, proseguono le attività di restauro integrale delle superfici monumentali e dei reperti e si progetta la costruzione del presidio museale e dei relativi servizi, è stata avviata un'intensa attività di valorizzazione (sentieri attrezzati, plastici ricostruttivi del sito e della grande basilica, guide, ricostruzione in Cd-Rom di tutti gli edifici scoperti), così da attivare subito il flusso di studiosi, visitatori, turisti verso quello che diventerà il primo parco archeologico d'Europa sull'età di Carlo Magno.

A Napoli è in corso di realizzazione il progetto per la costruzione del "parco archeologico ambientale del Pausilypon", vale a dire per la realizzazione di un intervento a scala urbana in grado, attraverso il restauro e la valorizzazione di rilevanti preesistenze archeologiche (la porta di Seiano, la villa di Vedio Pollione) e il risanamento di una vasta area ambientale della collina di Posillipo, di riqualificare un ampio ambito urbano, offrendo alla fruizione, in piena città, un ambiente altrimenti inaccessibile e di elevatissimo valore archeologico.

A Bari, nell'area di quelli che erano gli edifici anonari comunali costruiti nei primi decenni del secolo - il Macello, il Frigorifero, il Mercato del pesce - vengono concentrati, con soluzioni progettuali che prevedono il recupero di un patrimonio edilizio industriale significativo, la Biblioteca Nazionale e l'Archivio di Stato di Bari nonché vasti spazi polifunzionali (museali, per uffici, per conferenze e convegni, per la didattica). Una vera e propria "cittadella" della cultura, a poco più di 1000 metri dal centro della città, caratterizzata da spazi adeguati, strutture funzionali e tecnologicamente innovative, servizi per la fruizione razionali e moderni.

Agli interventi di nuovo investimento sul tipo di quelli descritti si accompagnano quelli volti a migliorare la fruizione, e gestione di beni già disponibili. Due sono, in particolare, le linee di attività avviate con risultati soddisfacenti e con caratteristiche di riproponibilità.

La prima consiste in un programma articolato rivolto a musei e ad aree archeologiche del Mezzogiorno, nell'ambito del quale sono attualmente in corso di realizzazione o completamento 57 progetti (quasi altrettanti interventi già valutati e verificati quanto a fattibilità e eseguibilità formano un "parco progetti" prontamente mobilitabile). Essi consentiranno di dotare aree archeologiche come Nora e Tbarros, parchi archeologici come Velia e Metaponto, musei come Paestum e Certosa di S.Martino a Napoli, siti come la Casina dell'Aquila a Pompei o il Castello di Venosa, di servizi orientamento e di accoglienza per i visitatori efficienti e adeguati per effettivo utilizzo culturale, sociale, didattico ed economico di questi patrimoni.

La seconda linea di attività è quella diretta ad allineare gli orari di apertura dei principali poli culturali del Mezzogiorno a quelli del resto d'Europa. L'apertura serale di tre poli del sistema museale napoletano (Museo Archeologico, Capodimonte e Palazzo Reale) ha prodotto, in poco più di quattro mesi monitorati, un incremento della domanda pari ad oltre 122.000 visitatori, vale a dire un livello in grado di coprire largamente - ove interamente tariffato - i costi aggiuntivi correlati al prolungamento di orario. E' l'ulteriore conferma di come una gestione corretta e attiva del patrimonio culturale possa consentire non solo di migliorarne i servizi e con essi la fruizione, ma anche risultare efficiente sul piano finanziario.

IV.5.6 - PROGETTI PER LA SICUREZZA

Nell'obiettivo generale del Governo di migliorare le condizioni di sicurezza del Mezzogiorno particolare rilievo assume l'intervento in aree di forte sviluppo imprenditoriale, per prevenire rischi connessi alla stessa rapidità dello sviluppo, e per le principali arterie di collegamento, quale l'autostrada Salerno - Reggio Calabria, intesa quale struttura servente dell'impianto produttivo e di commercializzazione.

Tali interventi, comportano costi significativi in relazione al massiccio ricorso a sistemi tecnologicamente avanzati e integrati. Per farvi fronte si è ottenuta una cospicua partecipazione comunitaria, attraverso l'utilizzo dei Fondi Europei di Sviluppo Regionale (FESR), che ha consentito il co-finanziamento del Programma Operativo "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" per un importo complessivo di oltre 200 miliardi di lire.

In tale contesto, attraverso un'articolata e concertata strategia di interventi interforze, sono fra gli altri in fase di realizzazione, nella prospettiva di impegnare l'intera somma assegnata entro il prossimo ottobre:

- Il completamento della rete infrastrutturale in ponte radio nelle regioni meridionali, vero e proprio asse portante delle comunicazioni, nell'eccezione tecnologicamente più ampia e avanzata, tra le Forze di Polizia;

- Una capillare e mirata campagna di comunicazione e sensibilizzazione all'indirizzo di tutte le componenti sociali ed economiche delle aree di intervento, con particolare riguardo al mondo giovanile, per diffondere con graduale incisività i fermenti di una rinnovata cultura della legalità;

- Programmi di formazione e adeguamento degli standard professionali del personale delle Forze di Polizia, attraverso l'apposito Sottoprogramma P.A.S.S., affinché in una rimodulata visione dell'interazione con il territorio, possano essere esattamente concretizzati gli interventi previsti dal Programma Operativo.

Le ulteriori misure previste dal Programma - a sua volta integrato dal complementare Programma Operativo "INTERREG II Italia-Albania/Italia-Grecia", che persegue obiettivi di sicurezza analoghi nell'area sud-orientale del Paese attraverso il rafforzamento dei controlli alle frontiere e sugli assi viari di alcune provincie pugliesi - prevedono, in un quadro più ampio di modernizzazione tecnologica e professionale delle Forze di Polizia, un loro impiego coordinato ed unitario. L'applicazione di sofisticate strumentazioni concorrerà a un'effettiva interconnessione tra le centrali operative degli Organismi territoriali impiegati nelle aree destinatarie dei cennati interventi e consentirà un concreto, razionale ed efficace controllo del territorio.

IV.5.7 - IL PROGRAMMA URBAN DI SALERNO

Il programma URBAN - programma di iniziativa comunitaria cofinanziato dai Fondi Strutturali con l'obiettivo di promuovere programmi di riqualificazione urbana che integrino le dimensioni economica, sociale e infrastrutturale - è gestito dal Ministero dei Lavori Pubblici e coinvolge 15 comuni capoluoghi di provincia, di cui 12 nel Mezzogiorno. In Italia, dove non vi è tradizione di politiche urbane integrate e dove i Comuni non hanno esperienza nella programmazione e nella gestione di interventi di questo tipo, si tratta di un programma molto innovativo che ha messo in evidenza le prevedibili lacune, ma ha anche dato vita a esperienze positive quale quella di Salerno.

Il programma URBAN Salerno, che ha l'obiettivo di rivitalizzare il centro storico, ha una dotazione complessiva per il periodo 1994-99 di circa 40 miliardi di lire e prevede interventi di tipo economico, sociale e infrastrutturale, articolati in 6 misure: avvio di nuove attività economiche, formazione e promozione di occupazione locale, servizi sociali, infrastrutture e ambiente, sostegno al potere decisionale locale, attuazione e diffusione dei risultati.

La maggior parte degli interventi finanziati all'interno del programma sono di tipo infrastrutturale: nei casi della creazione del centro per l'imprenditorialità, del centro servizi per minori e del centro polivalente, il programma finanzia la creazione del contenitore, non della funzione che esso andrà a svolgere. In questo modo, l'Amministrazione comunale si trova a gestire interventi di cui controlla meglio il processo di produzione, lasciando ad altri settori (associazioni di categoria, associazioni culturali) il compito di dare contenuto alle strutture. Nello spirito del programma integrato, una parte minima, ma significativa, delle risorse disponibili viene destinata a rafforzare i presupposti per il fun-

zionamento a regime delle strutture, ad esempio attraverso la formazione degli operatori, e per il raggiungimento degli obiettivi economici, sociali ed occupazionali, attraverso la promozione di interventi di stimolo alla partecipazione della popolazione (come nel caso dell'osservatorio).

IV.5.8 - IL PROGETTO AUTOSTRADALE: SALERNO-REGGIO CALABRIA

L'autostrada Salerno - Reggio Calabria (A3) è oggetto dal 1997 di lavori di adeguamento infrastrutturale, che si protrarranno per sei anni, fino al 2003, con un costo globale che dovrebbe risultare non inferiore ai 6.000 miliardi.

All'origine dell'intervento sono l'assenza della corsia di emergenza lungo l'intera estensione e della terza corsia in tratti con maggiore intensità di traffico, nonché le caratteristiche del tracciato, risalente ai primi anni '60, con raggi di curvatura e pendenze che condizionano fortemente la velocità e sicurezza della circolazione.

Gli interventi in corso e quelli programmati mirano a innalzare significativamente la qualità della circolazione, attraverso la realizzazione della terza corsia nel tratto di 54 km fra Salerno e Sicignano e della corsia di emergenza lungo 265 km dei 443 complessivi. E' previsto inoltre l'infittimento delle piazzole di sosta lungo i 178 km che rimarranno sprovvisti della corsia di emergenza.

La diluizione dei lavori di adeguamento nell'arco di sei anni risponde a due obiettivi: non gravare oltre misura sulla qualità della circolazione, già difficile; assicurare per tempo la predisposizione di progettazioni esecutive di qualità.

Il progetto esemplifica il metodo cui l'Amministrazione intende improntare il proprio operato sia sotto il profilo pianificatorio che finanziario.

Sotto l'aspetto pianificatorio significativo è l'impegno del Governo ad assicurare un flusso di risorse pubbliche coerente con i tempi di progettazione ed esecuzione dell'opera, procedendo nel contempo ad un costante monitoraggio dello stato di attuazione anche tramite l'istituzione di apposita Unità interministeriale in cui sono rappresentate le Amministrazioni dei Lavori Pubblici e del Tesoro. Si è così potuto provvedere alla sostituzione di lotti già finanziati, ma la cui progettazione non risultava disponibile nei tempi previsti, con lotti a progettazione pronta (cfr. tavola).

Dal lato finanziario sono state sviluppate sinergie nell'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari. Inoltre, sulla base di uno studio preliminare redatto dalla BEI, il Governo ha introdotto in occasione della Legge finanziaria una procedura che, sfruttando il nuovo contesto normativo creato con l'approvanda legge "Merloni ter", consenta il concorso di capitali privati attraverso il ricorso a tecniche di finanziamento di tipo DBFO (design, build, finance, operate). Rispetto al mero finanziamento pubblico tale soluzione offre vantaggi, con riferimento: all'accelerazione e al rispetto della tempistica nella fase di progettazione e di realizzazione, alla garanzia di adeguata manutenzione nella successiva fase di esercizio e al raggiungimento di standards qualitativi di servizio più elevati mediante il trasferimento del rischio di traffico al concessionario e l'adozione di un sistema di incentivi/penali.

IL PROGETTO AUTOSTRADALE: SALERNO-REGGIO CALABRIA				
Stato della progettazione	Estesa (km)	Costo opera (mld.)	Fonte copertura	Note
1. PROGETTAZIONE ESECUTIVA				
- Lavori appaltati	87	249,6	5 lotti: Q.C.S. 94/99 7 lotti: L. 341/95	Al netto dei ribassi d'asta Da finalizzare economie fondi ex L. 341
Totale parziale		435,6 685,0		
- Lavori in corso appalto	24	435,6	Economie Q.C.S. 94/99 e L.135/97	Importi "lordi"
- Lavori da appaltare	27	690,0	L. 135/97 e L. 208/98 (delibera CIPE 9.7.1988)	Importi "lordi" Prog.ne pronta per 2,6 km ed in corso per 24,39 km
2. PROGETTAZIONE IN GARA				
	106	1.025,0	In parte L. 208/98	Importi "lordi"
3. DA PROGETTARE				
	196	2.887,0		Stima. In corso studi di fattibilità per 97,358 km (importo "lordo" lotti relativi stimato in 1.180 mld.)

Uno studio volto ad accertare i flussi di traffico e l'elasticità della domanda, che tenga conto del ricorso al sistema viario alternativo, consentirà di valutare adeguatamente l'ipotesi di prevedere il pedaggiamento dell'autostrada o, in alternativa, di procedere all'introduzione, a carico del concedente, di un "pedaggio ombra", cioè di erogazioni pubbliche di parte corrente commisurate - piuttosto che ai costi sostenuti dal concedente - all'effettivo traffico generato dall'autostrada e/o ad altri parametri che incentivino un uso ottimale dell'infrastruttura.

IV.5.9 - ATTUAZIONE DEL DECRETO SBLOCCA-CANTIERI

Rendere funzionale e fruibile la massima parte dello stock di interventi infrastrutturali avviati nel passato e non completati assume un valore emblematico nell'ottica di razionalizzare la spesa pubblica per investimenti e si configura come una priorità nel processo di infrastrutturazione del Mezzogiorno.

Ciò vale peraltro nei casi in cui l'interruzione o la sospensione non derivino direttamente da un accertamento della sopraggiunta inattualità degli interventi a suo tempo intrapresi ma da altre cause, riconducibili al processo autorizzativo e alla necessità di procedere a revisioni del progetto originario, o di integrare i finanziamenti disponibili.

Si tratta di situazioni molto diffuse, eredità di procedure di approvazione e appalto delle opere pubbliche oggi superate dalla normativa vigente. A esse si è inteso dare risoluzione negli ultimi due anni a partire dal decreto sblocca-cantieri per giungere alla recente delibera Cipe del 9 luglio 98 (cfr. nel testo).

Il decreto sblocca-cantieri (art. 13 del DL 67/97, convertito dalla L. 135/97) con riguardo all'intero settore delle opere pubbliche e all'intero territorio nazionale ha permesso di rilevare l'esistenza di oltre 740 opere incompiute, accertando solo per una parte di esse la sussistenza dei presupposti di legge per il rapido completamento.

In una prima fase sono state riavviate (autonomamente dalle stazioni appaltanti o a seguito dell'intervento del commissario ad acta) 40 opere per un valore di circa 700 miliardi. In una seconda fase sono state riavviate (con DPCM in via di perfezionamento) 31 opere per un ammontare complessivo di oltre 586 miliardi: fra queste ultime, 24 ricadono nel Mezzogiorno, per un importo superiore a 270 miliardi.

Ulteriori 21 opere contenute nelle liste sblocca cantieri per un importo di oltre 440 miliardi potranno essere sbloccate a seguito dello stanziamento previsto dalla delibera Cipe del 9 luglio 98 nell'ambito del riparto delle risorse di cui all'art. 1 della legge n. 208/98. Di esse, come evidenziato nel prospetto che segue, la quasi totalità ricade nelle aree del Mezzogiorno.

INTERVENTI COMMISSARIATI (art. 13, legge 135/97) Disponibili per il finanziamento ex delibera Cipe 9 luglio 1998 (miliardi di lire)

REGIONE	IMPORTO	N. INTERVENTI	INTERVENTI PRINCIPALI
Basilicata	23,9	8	Strade, lavori di adeguamento sismico
Calabria	75,0	3	Diga sul fiume Alaco e Mamone (40 mld)
Campania	11,0	1	Completamento autostazione, AV
Puglia	47,5	1	Recupero produttivo città vecchia, TA
Sardegna	25,0	2	Diga Rio Pagghiolu (19 mld), museo di Olbia
Sicilia	232,2	2	Ospedale CT (142 mld), porto di PA (90 mld)
Totale Sud	414,6	17	
Totale Italia	442,6	21	

IV.5.10 - IL FONDO ROTATIVO PER LA PROGETTUALITÀ

Il Fondo rotativo per la progettualità istituito presso la Cassa DD.PP. (art. 1 della L. 549/96 e art. 8 della legge 135/97) si configura come lo strumento finanziario per l'attivazione della progettualità di enti locali e territoriali con l'obiettivo di:

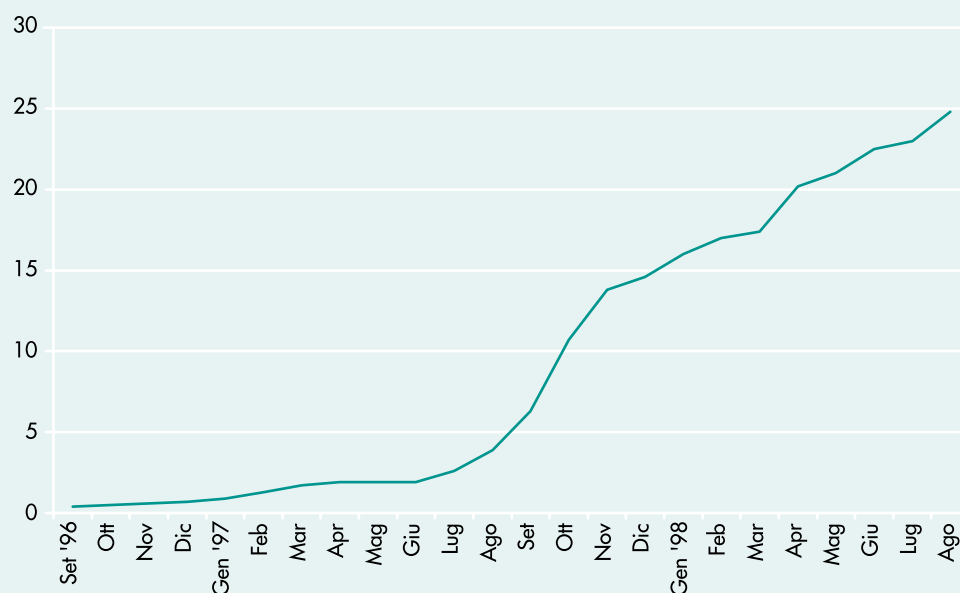
- *incentivare la redazione di progetti effettivamente realizzabili;*
- *ovviare alle difficoltà connesse alle scarse disponibilità degli enti beneficiari;*
- *contribuire all'accelerazione dei tempi di realizzazione degli investimenti.*

Ai fini del perseguimento degli obiettivi indicati, il Fondo, la cui dotazione è di 500 miliardi e sulle cui anticipazioni gli interessi sono posti a carico dello Stato, assegna priorità ai progetti finalizzati alla realizzazione degli interventi ammessi al co-finanziamento comunitario, con una riserva di legge pari al 60 per cento della dotazione a favore nelle aree depresse. Gli interventi sono concentrati su progetti che abbiano una rilevanza incisiva sullo sviluppo urbano e territoriale a livello locale, attraverso la previsione di un limite di importo pari ad 1 miliardo, salvo casi specifici ed eccezionali, quali gli eventi sismici del settembre 1997.

Nel futuro, secondo le recenti indicazioni del CIPE, i finanziamenti saranno prevalentemente indirizzati agli studi di fattibilità inclusi nella lista degli interventi definiti prioritari.

L'analisi dei dati di utilizzo del Fondo, dalla sua istituzione a oggi, evidenzia la concessione di 283 anticipazioni per un importo complessivo di oltre 122 miliardi, pari al 24,4 per cento della dotazione iniziale, di cui il 39,6 per cento utilizzato dal Nord e il 35,8 per cento dal Mezzogiorno. Si osserva una forte accelerazione nell'uso del Fondo a partire da luglio 1997.

FONDO ROTATIVO PER LA PROGETTUALITÀ (Situazione al 31 agosto 1998 - Percentuale utilizzo)



Le anticipazioni concesse, che hanno riguardato in prevalenza la realizzazione di progettazioni definitive ed esecutive, hanno contribuito all'attivazione di progetti per opere pubbliche per un importo stimato in oltre 2.500 miliardi.

Tra le regioni meridionali, la Campania è risultata la maggiore utilizzatrice del Fondo, in virtù soprattutto della capacità degli enti locali di collegare l'intervento del Fondo stesso all'accesso ai co-finanziamenti comunitari del progetto operativo 1994-1999 della Regione.

IV.5.11 - UNITA' PER LA PROMOZIONE DELLA FINANZA DI PROGETTO (PROJECT FINANCING)

L'urgenza dell'avvio dell'attività di project financing è stata ribadita nel Documento di Programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 che precisava la necessità di definire interventi di rete di grande scala, "tesi a rafforzare la competitività dell'intero Mezzogiorno", con il ricorso a diverse forme di finanziamento tra cui "il ricorso alla finanza di progetto in modo integrato con i privati".

Il ricorso alle risorse per il finanziamento di progetti infrastrutturali è reso più agevole dalla importante modifica in atto nel quadro normativo. Con la riforma della legislazione attualmente in discussione (c.d. Merloni ter), vengono eliminati i maggiori ostacoli giuridici in precedenza riscontrati e vengono introdotti i meccanismi operativi richiesti dal settore bancario e da quello imprenditoriale come condizione per il coinvolgimento in tali attività di investimento.

Ai fini della concreta attuazione di tale metodo di finanziamento e alla sua diffusione nell'ambito dell'amministrazione pubblica, è tuttavia necessario che vengano meno gli ostacoli - culturali, attitudinali, normativi - al pieno utilizzo di tale metodo, agendo contemporaneamente sul versante del privato e dell'amministrazione pubblica.

Lo strumento operativo proposto per raggiungere tali finalità è la costituzione, per iniziativa congiunta dei Ministeri del Tesoro e dei Lavori Pubblici, di una "Unità tecnica per la finanza di progetto (Project Financing)" di durata quadriennale.

L'Unità - soggetto dotato di autonomia funzionale - opererà come supporto tecnico alle amministrazioni centrali, regionali e locali interessate da progetti di investimento che prevedono il ricorso al project financing.

L'ufficio sarà competente a:

a) diffondere la tecnica di finanziamento tra le amministrazioni pubbliche nell'ambito delle indicazioni degli atti di programmazione;

b) individuare e sponsorizzare progetti-pilota di investimento infrastrutturale suscettibili di attuazione in regime di project financing;

c) dare assistenza finanziaria e giuridica ai soggetti promotori;

d) dare supporto per la soluzione di problemi di natura amministrativa che possano ostacolare la tempestiva attuazione di determinati progetti; anche segnalando e promuovendo modifiche normative atte ad adeguare il quadro legislativo nazionale alle esigenze di tale tecnica di finanziamento.

L'entrata in piena operatività dell'Unità - prevista nel termine di 12 mesi - permetterà la costituzione di un'interfaccia tra amministrazioni e categorie produttive interessate, attraverso cui migliorare le fasi di selezione dei progetti atti ad essere finanziati con il ricorso a finanza di progetto e la fase di attuazione delle operazioni di finanziamento.

APPENDICE

L'ATTIVITÀ DELL'UNITÀ DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

1° AGOSTO 1997 - 31 LUGLIO 1998

INTRODUZIONE

Con l'entrata in vigore del regolamento sulla nuova articolazione organizzativa del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, si è avviata, dal 27 aprile 1998, l'attività dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) che opera all'interno del nuovo Nucleo Tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici istituito nell'ambito del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione.

Con l'aggiunta di ulteriori funzioni di supporto tecnico (DPR 20.2.98, n. 38, art. 7) ai compiti già previsti dall'art. 1 della legge 17.12.1986, l'attività dell'UVAL si esplica nella produzione e diffusione, anche attraverso l'azione di supporto tecnico a Regioni ed enti locali e, sotto il controllo del Parlamento, di metodi per la valutazione degli investimenti pubblici e per l'identificazione delle priorità; nell'ultimo di tali metodi con riguardo a specifici piani e progetti di investimento dello Stato e degli altri enti pubblici e loro aziende; nel supporto tecnico per l'attuazione delle Intese istituzionali di programma e per la programmazione dei fondi strutturali comunitari.

Si riportano di seguito le principali linee di lavoro dell'UVAL con particolare riferimento a quelle che rispondono ai nuovi indirizzi legati alla suddetta riforma.

1. INTESE ISTITUZIONALI DI PROGRAMMA STATO-REGIONI

L'intesa istituzionale di programma, rappresenta la cornice negoziale entro la quale muovere verso una unificazione dei molteplici fondi disponibili per gli investimenti e verso una unificazione e riqualificazione della relativa programmazione.

Come per altri strumenti della nuova programmazione, l'avvio delle intese è stato meno rapido delle previsioni. L'esperienza maturata per le intese delle Regioni Marche e Umbria ha peraltro fornito elementi utili che consentiranno ora di meglio affrontare le intese per le altre Regioni.

Lo stato di attuazione delle singole intese è quello riportato di seguito.

1.1 Lombardia

E' in corso avanzato la ricognizione degli interventi e delle iniziative proposte dalla Regione, nei settori della sanità, dei trasporti e dei beni culturali.

1.2 Toscana

E' stata effettuata la ricognizione prevista dalla L. 662/96 art. 2 comma 203 che si basa attualmente sulle informazioni reperite dal monitoraggio dell'Accordo Stato-Regione Toscana. E' in corso la ricognizione degli investimenti da inserire

nell'Intesa Istituzionale di Programma, nei settori: difesa del suolo, aree soggette a bonifica e/o rischio ambientale, beni culturali, mobilità, patti territoriali, sanità.

1.3 Umbria

E' in corso la stesura dell'allegato tecnico all'Intesa Istituzionale di Programma che comprende il quadro macroeconomico e gli obiettivi posti per la ripresa allo sviluppo. E' in fase di completamento la ricognizione delle iniziative per la ricostruzione e di quelle previste nei programmi a cofinanziamento UE. Con riferimento alla ricognizione degli investimenti volti allo sviluppo, è in corso l'individuazione dei progetti prioritari da finanziare su un fabbisogno teorico stimato in circa 5.800 miliardi, in aggiunta ai costi di ricostruzione.

1.4 Marche

E' in corso la stesura dell'allegato tecnico all'Intesa Istituzionale di Programma che comprende il quadro macroeconomico e gli obiettivi posti per la ripresa allo sviluppo. E' in fase di completamento la ricognizione delle iniziative per la ricostruzione e di quelle previste nei programmi a cofinanziamento UE. Con riferimento alla ricognizione degli investimenti volti allo sviluppo, è in corso l'individuazione dei progetti prioritari da selezionare su un fabbisogno teorico di circa 800 miliardi, relativi alle iniziative strettamente connesse alla ripresa dello sviluppo delle aree terremotate.

1.5 Sardegna

Nell'ambito delle azioni di sviluppo indicate dalla Regione Sardegna e richiamate nel Protocollo d'Intesa firmato tra la Presidenza del Consiglio, Amministrazioni centrali competenti e RAS è necessario operare una selezione che consenta una programmazione pluriennale di cassa e una garanzia delle realizzazioni e dei tempi di funzionamento.

A riguardo è stato effettuato uno studio preliminare sugli aspetti strutturali dell'economia regionale ed è in corso dall'aprile 1998, la ricognizione delle iniziative d'interesse regionale riguardanti i temi indicati dalla Regione: metanizzazione dell'isola, problema della continuità territoriale, adeguamento della rete infrastrutturale dei trasporti. E' ancora in corso la ricognizione settoriale prescritta dalla L. 662/96, art. 2 c. 2031 dei progetti in corso o programmati già dotati di copertura finanziaria o a livello di progetto esecutivo appaltabile.

1.6 Calabria

Al fine di dare avvio ad un processo di superamento degli ostacoli strutturali che si frappongono alla ripresa dello sviluppo calabrese, è stato predisposto con il concorso dell'UVAL un documento preliminare all'intesa, attraverso il quale si intendono prospettare alcune soluzioni ai problemi emergenziali, nei settori della difesa del suolo, sistema idrico-potabile, igiene delle acque e del territorio. Il documento è volto a fronteggiare la tradizionale "emergenza occupazionale" nel settore forestale, innanzitutto sulla base di un "piano" che nell'arco di un triennio ne consenta un significativo ridimensionamento ed una decisa riqualificazione delle attività, e definire possibili soluzioni tecnico - organizzative di affiancamento e di supporto al processo di realizzazione delle strutture di gestione del "sistema idrico integrato" (modelli gestionali tecnico - economici, standards manutentivi, ecc.)

2. FONDI STRUTTURALI 1994-1999

Nell'ambito della programmazione finanziata dai Fondi strutturali dell'UE, nel periodo 1994-99, l'ex Nucleo di Valutazione ha collaborato, in base agli indirizzi dettati dal Ministro del Bilancio (direttiva del 14.7.94, n. 1/3973), soprattutto con il Servizio delle Politiche di Coesione, offrendo anche alle amministrazioni richiedenti il proprio supporto tecnico.

Sugli aspetti metodologici il Nucleo di Valutazione ha prestato la propria collaborazione sia nell'impostazione degli indirizzi valutativi, concordata su scala comunitaria, sia sul piano della verifica delle attività di valutazione svolta a livello nazionale. Quanto alla consulenza tecnico-economica, il Nucleo ha fornito il proprio supporto tecnico al Comitato di Sorveglianza dell'Obiettivo 1.

2.1 Regioni Obiettivo 1 - Valutazione di medio termine del QCS 1994-99

La valutazione di medio termine (cioè per il periodo 1994-96) del QCS 1994-99 per le Regioni dell'Obiettivo 1 è stata affidata all'ex Nucleo di Valutazione su designazione del Comitato di Sorveglianza, per ovviare alla carenza di valutatori "indipendenti" esterni alla Pubblica Amministrazione.

Alla rilevazione "in loco" delle informazioni e dei dati necessari alla valutazione diretta degli aspetti di natura macroeconomica e degli interventi FESR e SFOP è seguita la redazione di un rapporto complessivo articolato sui seguenti aspetti: quadro macroeconomico e valutazione globale; valutazione dell'efficacia e dell'efficienza; procedure di attuazione, monitoraggio e valutazione; specifiche aree d'intervento.

La valutazione è stata svolta nei modi e nei tempi concordati (luglio 1997) con la Commissione Europea e le scelte valutative operate sono state comunque in grado di fornire risultati utilizzabili e sufficienti per un supporto informativo adeguato alle esigenze di riprogrammazione e riorientamento delle risorse.

L'output valutativo, ampio ed articolato, è stato raccolto in un rapporto globale, suddiviso in una parte generale (con allegati sulle valutazioni di efficienza ed efficacia a livello delle 35 forme di intervento approvate e delle 604 singole misure in cui esse si articolano) ed una parte speciale dedicata ai programmi del FESR e del FSE.

2.2 Impostazione metodologica del monitoraggio fisico degli interventi finanziati dal FESR

Anche in considerazione dell'attività svolta dal Nucleo di Valutazione, nella Valutazione di Medio Termine del QCS Obiettivo 1, da parte dell'IGFOR-RGS è stata richiesta la sua collaborazione per l'impostazione e l'avvio del monitoraggio fisico degli interventi finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), al fine di completare il sistema di monitoraggio centralizzato degli interventi finanziati dai Fondi strutturali già avviato per il FSE ed il FEOGA.

L'Unità di Valutazione si è concentrata, in questa prima fase, sull'elaborazione della base metodologica, rispetto alla quale gli incaricati del monitoraggio potran-

no operare, con l'ausilio degli affidatari della valutazione, all'attivazione progressiva del sistema. E' stato elaborato e consegnato (luglio 1998) all'IGFOR-RGS un rapporto su gli orientamenti preliminari per l'impostazione del monitoraggio fisico degli interventi finanziati dal FESR.

2.3 Programma del finanziamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria ed analisi dell'eventuale apporto di capitale privato

In questo ambito l'attività ha riguardato l'analisi del progetto e delle risorse disponibili, l'analisi della proposta BEI di finanziamento tipo DBFO (Design, Build, Finance, Operate), con il conseguente disegno di una proposta operativa, nonché l'attiva partecipazione al nucleo interministeriale (Tesoro, Lavori Pubblici) di monitoraggio del progetto.

3. PROGRAMMAZIONE 2000-2006 DEI FONDI STRUTTURALI

L'impostazione della programmazione finanziata dai Fondi strutturali per gli anni 2000-2006 rappresenta uno dei filoni portanti della "nuova programmazione".

La nuova programmazione dello sviluppo per le aree depresse avviata a partire dal 2000, nel processo di formazione, finalizzato alla stipula delle Intese Istituzionali di Programma, esplicherà progressivamente piani e progetti di intervento da realizzare, anche nell'immediato, ma in una logica unitaria e sfruttando gli strumenti attuativi e negoziali, preesistenti o rimodulati (in funzione della nuova impostazione) e quelli nuovi che (sono e) saranno man mano posti in essere.

3.1 Impostazione delle schede di programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali

L'attività finora svolta ha riguardato in particolare l'elaborazione di "Schede di programmazione", nelle quali raccogliere esigenze e prospettive di amministrazioni, operatori economici e sociali, pubblici e privati articolate secondo il seguente schema:

- Contesto economico-demografico-istituzionale.
- Esperienze della programmazione comunitaria 1994-99.
- Analisi dei fabbisogni e delle opportunità.
- Idee-programma generali.
- Idee-programma regionali e locali.
- Metodi e procedure di negoziazione, valutazione e programmazione finanziaria.

Inoltre sono state definite le procedure e i metodi di programmazione, tesi a garantire la "qualità" della programmazione, nel rispetto di principi base quali quello della concorrenza tra opzioni alternative di intervento, confrontate in base alla fattibilità, all'efficacia ed all'efficienza delle diverse ipotesi; del ricorso, nella misura più ampia possibile, al cofinanziamento privato e, infine, di un maggior utilizzo di procedure, metodologie e tecniche per la valutazione dei progetti.

Per il mese di ottobre 1998 è prevista una prima ricognizione dei risultati per il successivo avvio, su base regionale, delle procedure di formazione della programmazione 2000-2006.

3.2 Proposta di valutazione del ponte sullo Stretto di Messina:

a seguito delle mozioni parlamentari del 25.6.1998, che hanno affidato al CIPE il compito di decidere sulla realizzazione delle opere, è stata chiesta all'Unità di valutazione una prima valutazione e il compito di individuare i requisiti minimi per lo svolgimento dell'attività di valutazione.

E' stata già elaborata una nota metodologica su procedure, modalità e tempi della valutazione del progetto.

4. PROMOZIONE DEI SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO

Nell'ambito di uno degli Assi portanti della "nuova programmazione" avviata dal DPS, un contributo fondamentale è atteso dall'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata maggiormente centrati sulla scala locale, quali Patti territoriali e Contratti d'area.

Nella gestione della programmazione negoziata su base locale si sono finora rilevati alcuni problemi che hanno posto esigenze di ridefinizione di alcuni aspetti operativi relativi alle iniziative già approvate o in corso di approvazione. Su questi aspetti l'UVAL è stata chiamata a dare il proprio supporto tecnico ai servizi del DPS, ai fini di una loro rimodulazione nella nuova programmazione per lo sviluppo.

4.1 Gruppo di lavoro sui sistemi locali

Per quanto concerne la reimpostazione di Patti e Contratti d'area, il DPS ha avviato un'ampia riflessione sulle esperienze finora maturate, nell'ambito di un Gruppo di Lavoro sui Sistemi Locali composto da rappresentanti dei Servizi competenti del DPS e delle altre Amministrazioni centrali interessate oltre che di qualificati esperti esterni.

L'attività è stata articolata su una prima ed approfondita ricognizione delle esperienze sui Patti territoriali (da quelli originari a quelli di più recente elaborazione e a quelli avviati col supporto dell'UE), sia mediante audizioni di operatori che di visite in loco.

A tale prima fase è ora subentrata una seconda incentrata sull'elaborazione di una proposta di "ritocco" dei Patti territoriali e Contratti d'area che provveda alla risoluzione di alcuni dei problemi di fondo rilevati nell'attuazione degli schemi attualmente operanti.

4.2 Assistenza tecnica sui Patti Territoriali

Oltre che su un piano squisitamente tecnico, come la ridefinizione degli schemi negoziali, l'Unità di Valutazione è stata utilizzata anche per il supporto diret-

to ai Servizi del DPS.

L'attività si è esplicitata nella revisione, semplificazione e standardizzazione delle procedure istruttorie sui primi 12 patti approvati e nella rielaborazione delle attività di assistenza e istruttoria sui patti ex delibera CIPE 21.3.1997. In particolare con riferimento al Patto Territoriale di Enna l'UVAL ha esaminato due iniziative rientranti nel Patto (investimenti per 117.983 milioni e n. 92 occupati) per le quali era necessario effettuare ulteriori approfondimenti.

4.3 Il contratto di programma per il distretto

Il Nucleo di valutazione ha partecipato al gruppo di lavoro incaricato dell'elaborazione del percorso amministrativo previsto per la stipula, da parte di un distretto, di un contratto di programma, fornendo supporto tecnico e collaborando alla individuazione di criteri e modalità di definizione di questo particolare contratto di programma.

4.4 Nuova metodologia di selezione dei Patti Territoriali ex CIPE 9.7.98

Rispetto alle prospettive aperte dalla programmazione avviata dal DPS in materia di programmazione negoziata su base locale ed alle esigenze di revisione degli attuali schemi, si è posto il problema di gestire una "fase di transizione" che non deludesse le aspettative finora maturate a seguito della delibera CIPE 21.3.1997, ma che non pregiudicasse l'orientamento delle future impostazioni e, nello stesso tempo, cominciasse ad introdurre alcuni elementi fondamentali, quali la certezza delle risorse finanziarie destinate ai Patti territoriali e l'introduzione di elementi di concorrenzialità e di trasparenza nell'accesso alle risorse, basata su criteri più oggettivi di efficacia ed efficienza.

Tali elementi sono stati inseriti nella recente delibera CIPE 9.7.98, sulla base delle indicazioni e degli approfondimenti metodologici elaborati dall'Unità di Valutazione.

L'attività svolta è consistita nel fornire supporto tecnico all'impostazione metodologica dei criteri e delle modalità di selezione dei Patti territoriali proposti ai sensi della delibera CIPE 21.3.1997.

5. INTERVENTI DI SUPPORTO TECNICO PRESSO LE REGIONI

5.1 Valutazione impatto socio-economico ed occupazionale dei progetti delle Regioni Sicilia e Campania (CIPE 22.11.95 e 29.2.96)

In tale ambito l'UVAL ha svolto la propria attività sia sul versante della valutazione di progetti che su quello dell'assistenza a regioni, comuni ed enti locali nella predisposizione dei documenti informativi.

5.2 Piano di Sviluppo triennale della Campania ex L. 80/1984

Dopo i notevoli ritardi iniziali il gruppo di lavoro misto Ministero-Regione, istituito nel 1993 e incentrato sull'apporto degli esperti del Nucleo di valutazione, ha provveduto, una volta individuate le priorità, a proporre al finanziamento i

pochi progetti disponibili fra quelli individuati e, nel contempo, a procedere alla predisposizione di progetti operativi più rilevanti, riguardanti il riordino industriale, il rilancio dell'offerta turistica, la razionalizzazione dell'approvvigionamento e dell'utilizzazione delle acque, la razionalizzazione del sistema dei trasporti.

I progetti già finanziati sono in via di attuazione; il lavoro di predisposizione degli altri è giunto, alla fine della prima metà del 1998, alla fase di "progettazione operativa", per cui saranno disponibili entro brevissimo termine i progetti esecutivi riguardanti i settori: metalmeccanico, ferrotramviario, aerospaziale; tessile, dell'abbigliamento e del cuoio; turismo nonché interventi di razionalizzazione dei sistemi idrico-potabile e depurativo.

L'operatività dei progetti in via di definizione è destinata a comportare il concreto utilizzo di cospicue risorse di investimento statali, regionali, comunitarie e private, con riscontri occupazionali diretti ed indiretti progressivamente anche molto significativi nello stagnante mercato del lavoro della Campania.

5.3 Valutazione programma Valle Molisana del Volturno

L'attività relativa alla valutazione di tale programma ha riguardato l'istruttoria del programma regionale integrato (ambiente, acque, risorse paesistiche) e l'assistenza agli organismi regionali interessati per l'adeguamento dei contenuti e delle forme progettuali di messa a punto del programma. E' stata poi effettuata una valutazione degli elaborati progettuali definiti dalla Regione.

Tuttavia, a causa di lentezze procedurali dal lato della regione Molise e di ritardi nel finanziamento da parte del Ministero LL. PP. (circa il 50% del Programma) attualmente è stato redatto solamente un rapporto intermedio con richiesta di informazioni integrative alla Regione Molise ed è stato predisposto un progetto di massima, articolato in 5 sub-progetti di opere e strutture di servizio.

5.4 Attuazione dell'Intesa di Programma del 12.10.93 per lo Sviluppo dell'Area di crisi produttiva ed occupazionale tarantina (CIPE 19.10.93 e 26.6.96)

Un accordo, sancito nel 1997 con la stipula di un protocollo di intesa con il quale si stabilivano i contenuti delle attività progettuali da sviluppare, le modalità organizzative del lavoro, i tempi di esecuzione, ha istituito una Commissione tecnica a cui partecipano rappresentanti dell'Ex Ministero del Bilancio, del Nucleo di Valutazione, della Regione Puglia, della provincia di Taranto e del comune di Taranto, con compiti di controllo della coerenza degli elaborati e delle attività svolte dai soggetti a cui è affidata l'elaborazione del progetto; coordinamento delle amministrazioni centrali e territoriali interessate dagli interventi; formulazione di indicazioni e proposte sull'attuazione del progetto; vigilanza sul rispetto della tempistica.

Nel 1997, il Cipe decretava inoltre, in aggiunta ai 252 mld. assegnati inizialmente, una ulteriore assegnazione programmatica di circa 42 mld a favore della Regione Puglia per il completamento e la realizzazione di 10 programmi di insediamento produttivo situati nell'area di Taranto. L'erogazione dei finanziamenti è

assoggettata alla verifica da parte della Regione Puglia della cantierabilità delle opere e di una valutazione da parte del Nucleo di Valutazione dell'impatto socio-economico e occupazionale delle opere.

Attualmente è in via di predisposizione il documento tecnico di inquadramento e di identificazione delle linee guida per la messa a punto dei progetti di intervento per l'area di Taranto e stanno per essere completati i quadri informativi relativi ai progetti di insediamento produttivo.

6. VALUTAZIONE PIANI SETTORIALI E PROGETTI

6.1 Piani di risanamento di aree ad elevato rischio ambientale

L'attività del Nucleo di Valutazione e dell'Unità di Valutazione si è svolta su quattro linee di azione:

1. Piano di disinquinamento per il risanamento del territorio del Sulcis-Iglesiente (DPCM 23.4.1993)
2. Piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Caltanissetta, Sicilia Orientale (DPR 17.1.1995)
3. Piano di disinquinamento per il risanamento del territorio della provincia di Siracusa, Sicilia Orientale (DPR 17.1.1995)
4. Realizzazione dell'impianto di gassificazione del carbone Sulcis per la produzione di energia (DPR 28.1.1994)

La dimensione finanziaria delle quattro linee si aggira sui 1.442 miliardi.

6.2 Valutazione di progetti a seguito della soppressione di Agensud (L. 64/86 e art. 7 L. 104/95)

Con la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, il Parlamento ha stabilito, fra l'altro (art. 7 della L. 104/95), che su richiesta del servizio competente del Ministero del Tesoro, Bilancio e P.E., il Nucleo di Valutazione esprima parere sulle variazioni progettuali che comportino modifiche essenziali alla natura delle opere affidate, finanziate ex L. 64/86. L'attività del Nucleo si svolge sulla base dei criteri e delle modalità fissate dalla circolare ministeriale del 16.3.1996.

Nel periodo considerato sono stati elaborati 28 pareri, di cui 17 con esito positivo e 1 con esito negativo, 10 progetti sono ancora in attesa di parere.

6.3 Valutazione Progetto "Foresta appenninica" (Legge 97/1994)

Il progetto proposto dalla Federazione nazionale dei Consorzi Forestali ammonta a 20.990 milioni ed è composto da 6 progetti denominati "azioni orizzontali" perché in funzione di tutte le aree montane sottoposte agli usi civici e 18 "azioni verticali" costituenti interventi da realizzare in specifiche aree in diversi settori agricoli.

Le tipologie degli investimenti sono da ricondursi a: infrastrutture informatiche, servizi di analisi del mercato per i produttori di prodotti boschivi, infrastrutture viarie montane, interventi di difesa ambientale, colture sperimentali, formazione, formulazione di modelli gestionali.

L'istruttoria del Nucleo, a cui era stato richiesto di valutare l'impatto economico delle iniziative, ha messo in evidenza la necessità di passare dall'attuale stadio di prefattibilità ad uno studio di fattibilità delle iniziative.

6.4 Valutazione delle proposte di assistenza tecnica ai paesi dell'Europa Orientale (L. 212/92)

E' proseguita l'attività di valutazione a servizio del Ministero degli Esteri (30 miliardi) e del Ministero del Commercio estero, delle iniziative proposte dagli enti senza scopo di lucro e da privati volte a contribuire alla transizione verso un'economia di mercato nei paesi dell'Europa orientale.

Su richiesta del Ministero degli Affari Esteri, il Nucleo ha messo a punto le linee guida per consentire una approfondita ed omogenea istruttoria delle iniziative.

L'attività si è sviluppata anche nella valutazione in itinere delle iniziative in corso anche con missioni in loco. E' stata trasmessa al Ministero degli Affari Esteri la valutazione di 27 progetti (10 con esito positivo, 17 con esito negativo).

7. PROMOZIONE DI PROGETTI URBANI

7.1 Assistenza al programma di risanamento del quartiere Scampia (NA) ex delibera CIPE 26.6.94

Il Programma di Recupero del Quartiere di Scampia costituisce l'attuazione di un Accordo di Programma del 1992, finanziato dalla legge finanziaria di quell'anno con una dotazione di "almeno 130 mld", volto a trasformare sotto il profilo residenziale, urbanistico ed economico-sociale, uno dei più grandi e socialmente compromessi quartieri della periferia napoletana. Il programma costituisce anche una prima sperimentazione per l'Italia di politiche territoriali di vasta scala volte al recupero ed alla prevenzione della microcriminalità.

A partire dal mese di marzo 1998 sono state intensificate le attività propedeutiche al disegno del programma di sviluppo economico ed alla trasformazione sociale del quartiere. A seguito di numerosi incontri con interlocutori qualificati (Unione degli Industriali, Associazioni di volontariato, Antenna della Società per l'Imprenditorialità Giovanile, ITIS, etc.) è stata individuata una prima famiglia di progetti nei settori dell'artigianato, del commercio e dei servizi, per la creazione di microimprese che possano essere affidate, mediante opportuni programmi di finanziamento, formazione e tutoraggio, ad imprenditori selezionati presso la popolazione locale.

8. ATTIVITÀ VARIE

8.1 Gruppo Finanza Pubblica. Valutazione risorse investimenti ed organizzazione della base informativa

Il lavoro del gruppo interdipartimentale è volto da un lato alla definizione metodologica e concettuale oltre che alla esplicitazione di ipotesi di classificazione delle risorse destinate alle aree depresse, dall'altro all'analisi dei sistemi esistenti

di rilevazione dei flussi di spesa finali per le aree depresse e alla conseguente valutazione delle diverse caratteristiche e delle modalità di finanziamento delle aree depresse.

In tale ottica il gruppo elaborerà una proposta di integrazione e miglioramento dei sistemi di rilevazione dei flussi di finanziamento delle aree depresse.

8.2 Ricognizione sulle risorse pubbliche per le infrastrutture

Nel rapporto richiesto al Nucleo dal Ministro dei lavori pubblici sono trattati e approfonditi gli aspetti legati all'analisi delle risorse pubbliche e comunitarie disponibili negli anni '90 per investimenti infrastrutturali nonché alle previsioni di spesa per gli anni 1998-2006 e all'analisi della capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche.

La redazione del rapporto, consegnato nel marzo 1998 e pubblicato e diffuso a cura del Ministero dei lavori pubblici, ha richiesto il superamento di difficoltà dovute essenzialmente alla ricostruzione di un quadro completo delle risorse e del loro impiego a causa delle attuali modalità di organizzazione dei dati e della lacunosità delle statistiche disponibili.

8.3 Monitoraggio delle leggi pluriennali di spesa

L'attività è finalizzata all'elaborazione e stampa del "quadro riassuntivo delle leggi di spesa a carattere pluriennale" allegato alla Relazione Previsionale e Programmatica.

All'Unità di Valutazione è stata affidata dal 1990 l'ideazione, la realizzazione e la gestione di una banca complessa (realizzata con ORACLE su un sistema UNIX) attualmente riferita a circa 450 leggi di spesa, frazionate in oltre 2.000 articoli/comma, per un ammontare complessivo di circa 800.000 miliardi di lire di stanziamenti, di cui circa 620.000 miliardi di competenza degli anni pregressi fino a dicembre 1997, e circa 180.000 miliardi di competenza del 1998 e degli anni successivi. La banca dati contiene inoltre le modulazioni annuali delle somme impegnabili, come previste prima dalla Relazione Previsionale e Programmatica e poi dalla Legge Finanziaria, collegate agli oltre 900 capitoli di bilancio dello Stato relativi. Per tali capitoli sono gestiti i consuntivi contabilizzati, anno per anno, in termini di impegni, pagamenti, economie, perenzioni e residui.

8.4 Individuazione capitoli di bilancio destinati ad aree depresse

In tale ambito l'attività è stata rivolta: alla definizione dei criteri per l'individuazione dei capitoli del bilancio dello Stato specificatamente destinati alle aree depresse, anche in previsione di una classificazione e codifica a carattere permanente, con possibilità di integrazione dell'attuale classificazione funzionale del bilancio che, in seguito alla ristrutturazione (criteri COFOG) non prevede più la sezione aree depresse; al confronto con analoga attività di individuazione dei capitoli da parte della R.G.S. e dal gruppo di monitoraggio dei flussi di cassa; all'analisi dei capitoli del bilancio dello Stato specificatamente destinati alle aree depresse; alla proposta di selezione dei capitoli e con la predisposizione del relativo elenco; alla

predisposizione di una base dati finanziaria (Bilancio-Tesoreria) per il monitoraggio.

8.5 Programmazione 2^a fase del programma straordinario di edilizia sanitaria (art. 20 L. 67/88)

In tale ambito il Nucleo svolge una attività di assistenza al Ministero della Sanità. A tal fine ha effettuato un incontro tecnico con i rappresentanti del Ministero della Sanità ed è prevista l'elaborazione di un documento sulla nuova fase programmatica.

8.6 Convenienze relative di localizzazione d'impresa

Il Gruppo di lavoro (anche con contributi accademici e interministeriali) ha come obiettivo l'analisi e la quantificazione dell'incidenza degli incentivi fiscali, finanziari e sul costo del lavoro, sulle decisioni d'impresa.

A tal fine ha avviato una analisi dell'impatto sui risultati economici delle imprese, per regioni, per tipi di impresa, per tipo di incentivi, tenendo conto delle ricognizioni già effettuate dai Ministeri del Tesoro e Bilancio, Finanze, Lavoro, Industria e Dipartimento economico P.C.M.

E' stata, inoltre, effettuata una ricognizione analitica completa di circa 150 misure elementari di incentivazione per una spesa programmata di circa 20.000 miliardi annui nel periodo 1995-97.

ATTIVITÀ DELL'UNITÀ DI VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

1. INTRODUZIONE

Il D.P.R. 20.2.1998, n. 38, recante il regolamento sulle attribuzioni dei Dipartimenti del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, nel disciplinare le funzioni attribuite all'Unità di verifica degli investimenti pubblici, ha sostanzialmente ridefinito l'attività di verifica precedentemente svolta dal Nucleo ispettivo per la verifica degli investimenti pubblici, soppresso dall'art. 3, c. 5, del D. Leg.vo 430/1997.

In particolare è stata accentuata la funzione di collaborazione metodologica ed operativa con le Amministrazioni, Enti e Soggetti operanti con finanziamenti pubblici, in modo da far assumere all'attività di verifica un contenuto particolarmente significativo, soprattutto per i suoi aspetti informativi circa la corretta e tempestiva esecuzione dei programmi, anche con riferimento agli effetti socio-economici.

Infatti, il costante monitoraggio dei programmi e dei singoli interventi che ne fanno parte, integrato da periodici sopralluoghi, costituisce un valido sistema per una rapida individuazione di eventuali limiti operativi con la conseguente tempestiva adozione delle misure atte a superarli.

Assume, quindi, fondamentale importanza che l'attività di verifica si espliciti lungo tutto l'arco di svolgimento del programma, dalla sua impostazione alla valutazione dell'impatto economico-sociale.

2. ATTIVITÀ SVOLTA

Sotto il profilo operativo l'attività dell'Unità di verifica non poteva non risentire della fase di passaggio al nuovo assetto istituzionale ed organizzativo. Nei primi mesi del 1998, infatti, si è posta l'esigenza di portare sollecitamente a termine, approssimandosi la scadenza di esistenza del Nucleo ispettivo, le attività allora in corso e, segnatamente, la verifica sullo stato di attuazione degli interventi di cui all'Azione Organica 6.3 (legge 64/86) nella Regione Calabria e la predisposizione della relazione al Cipe sul programma pluriennale di interventi nel settore sanitario (art. 20 legge 67/88).

Successivamente, una volta costituita, seppur non ancora ad organico pieno, l'Unità di verifica ha dovuto affrontare, a partire dal mese di maggio, una serie di attività con scadenza ravvicinata al 30 giugno stabilita da normative comunitarie o da deliberazioni del Cipe.

Si tratta, in particolare, delle verifiche finalizzate alla rendicontazione, entro il sopraindicato termine del 30 giugno, del programma Operativo Comunitario "Industria e Servizi 1989/93" - nell'ambito delle quali ha assunto particolare rilevanza la verifica sugli interventi cofinanziati per la promozione e lo sviluppo dell'Imprenditorialità giovanile (legge 44/86) - e del Programma Operativo Plurifondo (P.O.P.) della Regione Molise cofinanziato dal Quadro Comunitario di

Sostegno (Q.C.S.) 1989/93, per la quale la Regione stessa aveva richiesto il supporto metodologico ed operativo dell'unità di verifica degli investimenti pubblici.

Non meno importanti sono gli accertamenti finalizzati alla predisposizione delle relazioni al Cipe sia sullo stato di avanzamento finanziario del programma di completamento dei progetti FIO (delibera Cipe 8 agosto 1995) che del programma pluriennale di interventi nel settore sanitario di cui all'art. 20 della legge 67/88.

E', inoltre, proseguita l'attività di verifica relativa alle proroghe, alle varianti ed alle chiusure delle convenzioni ex Agensud (D. L.vo 96/1993).

2.1 Azione organica 6.3 (Aree Interne) per la Regione Calabria (L. 64/86)

Gli interventi, ammontanti complessivamente a 782,8 miliardi di lire, sono stati realizzati, su delega della Regione, da enti locali, comunità montane e consorzi ed hanno riguardato i settori del recupero del patrimonio monumentale, la tutela paesaggistica e ambientale del territorio, l'irrigazione ed il miglioramento zootecnico, l'assistenza e commercializzazione dei prodotti artigianali, le infrastrutture di trasporto, il turismo, l'agriturismo e le infrastrutture per insediamenti produttivi.

Le principali risultanze di tale programma di verifiche - compendiate in una relazione trasmessa al presidente della Regione e sintetizzate in un "rapporto esecutivo" - (tab. 1) riguardano:

- il considerevole ritardo del programma, non ancora completamente attuato, sebbene avviato dalla regione negli anni 1989/90;
- la conseguente potenziale revocabilità di finanziamenti per un ammontare complessivo di 191 miliardi di lire, pari al 24% circa del programma;
- l'esigenza di un immediato ed incisivo intervento della Regione finalizzato a rimuovere le cause ostative;
- il mancato raggiungimento dell'obiettivo costituito dalla formazione di un parco progetti cantierabili.

TABELLA 1 - LEGGE 64/86 - AZIONE ORGANICA 6.3 - REGIONE CALABRIA - DISTRIBUZIONE DEI FINANZIAMENTI PER TIPOLOGIA D'INTERVENTO, PROVINCIA E STATO REALIZZATIVO (milioni di lire)

Stato realizzativo	OPERE						STUDI						TOTALE REGIONALE						
	Provincia di Cosenza		Provincia di Catanzaro		Provincia di Reggio Calabria		Provincia di Cosenza		Provincia di Catanzaro		Provincia di Reggio Calabria			Totale Studi					
	N. prog.	Importo finanziamento	N. prog.	Importo finanziamento	N. prog.	Importo finanziamento	N. prog.	Importo finanziamento	N. prog.	Importo finanziamento	N. prog.	Importo finanziamento		N. prog.	Importo finanziamento	% sul finanz.			
Interventi non verificati:																			
Realizzati	103	178.231	48	69.914	24	37.027	175	285.172	3	2.450	11	4.190	13	4.830	27	11.470	202	296.642	60,1
Realizzabili	33	98.669	26	42.558	14	55.634	73	196.861	0	0	0	0	1	120	1	120	74	196.981	39,9
	136	276.900	74	112.472	38	92.661	248	482.033	3	2.450	11	4.190	14	4.950	28	11.590	276	493.623	100,0
Interventi verificati:																			
Realizzati	2	5.222	22	28.678	6	7.482	30	41.382	0	0	0	0	2	98	2	98	32	41.480	14,3
Realizzabili	5	13.628	12	31.075	3	5.091	20	49.794	0	0	1	3.000	4	3.650	5	6.650	25	56.444	19,5
Realizzabilità condizionata	9	26.154	8	31.590	16	46.162	33	103.906	2	4.500	5	12.200	10	14.923	17	31.623	50	135.529	46,9
Non realizzabili	1	530	7	28.128	4	10.460	12	39.118	0	0	2	4.000	2	565	4	4.565	16	43.683	15,1
Realizzabilità differenziata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	12.000	4	12.000	4	12.000	4,2
	17	45.534	49	119.471	29	69.195	95	234.200	2	4.500	8	19.200	22	31.236	32	54.936	127	289.136	100,0
Totale generale interventi finanziati:																			
Realizzati	105	183.453	70	98.592	30	44.509	205	326.554	3	2.450	11	4.190	15	4.928	29	11.568	234	338.122	43,2
Realizzabili	38	112.297	38	73.633	17	60.725	93	246.655	0	0	1	3.000	5	3.770	6	6.770	99	253.425	32,4
Realizzabilità condizionata	9	26.154	8	31.590	16	46.162	33	103.906	2	4.500	5	12.200	10	14.923	17	31.623	50	135.529	17,3
Non realizzabili	1	530	7	28.128	4	10.460	12	39.118	0	0	2	4.000	2	565	4	4.565	16	43.683	5,6
Realizzabilità differenziata	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	12.000	4	12.000	4	12.000	1,5
Totale generale interventi	153	322.434	123	231.943	67	161.856	343	716.233	5	6.950	19	23.390	36	36.186	60	66.526	403	782.759	100,0

(*) E' compreso un intervento localizzato su più province per un importo di L. 1.000mln. (non realizzabile).

2.2 Programma pluriennale di interventi nel settore sanitario (art. 20 della legge 11 marzo 1988, n. 67).

Nella seduta del Cipe del 6 maggio 1998 è stata presentata, come per gli anni precedenti, una "nota informativa" sull'andamento realizzativo del programma, con la quale sono state portate all'attenzione del Comitato e delle Regioni le principali risultanze del monitoraggio e delle verifiche svolte dall'Unità di verifica ed alcune considerazioni sulla dinamica attuativa degli interventi finanziati e sui limiti operativi riscontrati.

In proposito si ricorda che l'art. 20 sopra citato ha autorizzato un limite complessivo di spesa di 30.000 miliardi di lire per un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti ad opera di Regioni, Province Autonome, IRCCS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), Policlinici, Università e IZS (Istituti Zooprofilattici Sperimentali).

Il monitoraggio svolto evidenzia che, al 30.6.1998, a fronte dei 1737 mutui autorizzati dal Cipe per un importo di 9.686 miliardi di lire, sono stati aperti solo 993 cantieri per un importo complessivo di 6.058 miliardi di lire (tab. 2).

Il ritardo realizzativo appare ancora più evidente se si considera che solo 62 progetti sono stati ultimati, mentre in 20 casi si è avuto un integrale impiego del finanziamento senza, però, pervenire al completamento dell'opera prevista.

Il ritardo attuativo medio, a livello nazionale, è di circa 3 anni (durata media della realizzazione prevista mesi 16, effettiva mesi 52), determinato principalmente da variazioni progettuali, contenziosi e rescissioni contrattuali.

TABELLA 2 - SITUAZIONE AL 30-6-1998 DEL PROGRAMMA PLURIENNALE SANITARIO: MUTUI AUTORIZZATI CIPE, APERTURE CANTIERI PRESCRITTE ED EFFETTIVE E IMPIEGO MUTUI (milioni di lire)

REGIONI	MUTUI AUTORIZZATI CIPE						APERTURE CANTIERI						IMPIEGO TOTALE MUTUI	
	I TRIENNIO		II TRIENNIO		TOTALE		PRESCRITTE		EFFETTIVE		% SU PRESCRITTE		IMPORTI SPESI	% SU TOT. MUTUI
	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO	N.	IMPORTO		
PIEMONTE	114	616.279	0	0	114	616.279	102	533.992	89,47	86,65	123.554	20,05		
VALLE D'AOSTA	8	28.549	0	0	8	28.549	6	23.501	75,00	82,32	12.322	43,16		
LOMBARDIA	165	1.213.331	0	0	165	1.213.331	135	956.460	83,33	82,28	250.198	20,62		
P.A. BOLZANO	4	65.579	0	0	4	65.579	4	65.579	100,00	100,00	58.141	88,66		
P.A. TRENTO	20	71.405	0	0	20	71.405	18	58.100	90,00	81,37	50.597	70,86		
VENETO	147	569.108	0	0	147	569.108	79	422.644	53,74	74,26	258.187	45,37		
FRIULI V.G.	17	193.561	0	0	17	193.561	15	184.662	88,24	95,40	44.783	23,14		
LIGURIA	46	325.283	0	0	46	325.283	44	311.793	95,65	95,85	87.308	26,84		
EMILIA R.	136	634.724	1	71.250	137	705.974	132	615.771	97,06	97,01	322.096	45,62		
Totale Nord	657	3.717.819	1	71.250	658	3.789.069	535	3.172.502	81,80	86,52	1.207.186	31,86		
TOSCANA	86	654.570	5	257.579	91	912.149	86	654.570	100,00	100,00	426.804	46,79		
UMBRIA	21	126.458	0	0	21	126.458	14	123.206	66,67	97,43	47.806	37,80		
MARCHE	70	209.755	2	7.375	72	217.130	38	61.980	54,29	29,55	13.134	6,05		
LAZIO	75	859.748	0	0	75	859.748	74	856.794	68,92	64,81	112.949	13,14		
Totale Centro	252	1.850.531	7	264.954	259	2.115.485	189	1.847.577	75,30	75,51	600.693	28,40		
ABRUZZO	89	270.170	0	0	89	270.170	18	111.760	20,22	41,37	44.329	16,41		
MOLISE	13	91.200	0	0	13	91.200	7	82.840	53,85	90,83	24.122	26,45		
CAMPANIA	190	1.054.995	0	0	190	1.054.995	0	0	0,00	0,00	0	0,00		
PUGLIA	168	749.802	0	0	168	749.802	123	577.748	73,21	77,05	54.434	7,26		
BASILICATA	44	133.467	0	0	44	133.467	12	38.728	27,27	29,02	18.766	14,06		
CALABRIA	144	384.334	0	0	144	384.334	31	58.851	21,53	15,31	10.001	2,60		
SICILIA	41	640.913	2	140.984	43	781.897	16	354.377	40,00	55,81	155.352	19,87		
SARDEGNA	129	315.861	0	0	129	315.861	62	266.070	48,06	84,24	0	0,00		
Totale Sud	818	3.640.742	2	140.984	820	3.781.726	269	1.490.374	32,93	41,00	307.004	8,12		
TOTALE NAZIONALE	1.727	9.209.092	10	477.188	1.737	9.686.280	993	6.037.957	57,67	66,21	2.114.883	21,83		

A livello territoriale sono da rilevare marcate differenze nella situazione attuativa, con il Mezzogiorno che ha fatto registrare, sempre al 30.6.1998, una percentuale di impiego dei mutui dell' 8,12%, contro una media nazionale del 21,83%.

2.3 Interventi per la promozione e lo sviluppo della Imprenditorialità giovanile finanziati dalla legge 44/86.

La legge prevede due tipi di sostegno:

- incentivi finanziari sia per l'investimento che per le spese di gestione;
- servizi reali sotto forma di tutoraggi (formazione specialistica e consulenza personalizzata) e di post-tutoraggi rivolti a cluster di imprese su problematiche specifiche.

Per la copertura finanziaria la Società per l'Imprenditorialità giovanile (S.I.G.), soggetto attuatore degli interventi di sostegno, dispone di fondi di trasferimento del Ministero del Tesoro, incrementati con l'apporto di fondi comunitari in relazione all'inserimento di alcune iniziative nelle Misure del Quadro Comunitario di sostegno 1989-1993.

La verifica, compiuta su un gruppo di 51 iniziative individuato dal Servizio per le Politiche di Coesione, è stata finalizzata a:

- verificare l'ammontare delle spese rendicontabili in sede U.E.;
- rilevare la consistenza e l'andamento di due indicatori di effetto (occupazione e fatturato).

Le risultanze delle verifiche hanno evidenziato, per quanto riguarda la rendicontabilità della spesa sostenuta, che 3 delle 51 iniziative analizzate presentavano problemi di ammissibilità di alcune spese alla rendicontazione in sede comunitaria, mentre 6 iniziative risultavano totalmente non ammissibili a rendicontazione.

Per quanto attiene, poi, agli indicatori di impatto essi hanno evidenziato che nei 51 casi a una previsione progettuale di 699 addetti ha corrisposto un effetto occupazionale per 277 addetti. La situazione debitoria delle aziende nei confronti della S.I.G., relativamente al pagamento della rata di mutuo, è indicativa dei problemi finanziari che molte di esse avvertono: su 26 ditte che hanno contratto mutuo, infatti, solo 7 risultano in regola con i pagamenti.

2.4 Accertamenti sul programma operativo Plurifondo (P.O.P.) della Regione Molise, cofinanziato dal Quadro Comunitario di Sostegno (Q.C.S.) 1989/93.

Il P.O.P., che prevede una spesa di complessivi 317 miliardi di lire, si articola in 10 sottoprogrammi relativi ai settori infrastrutturale, agricolo, zootecnico, ambientale e turistico, nonché alle attività integrative del reddito, di formazione e di assistenza tecnica e viene realizzato, per quanto riguarda gli interventi infrastrutturali, soprattutto da enti subregionali (Comuni, Comunità montane, Consorzi industriali e di bonifica), mentre, per quanto riguarda il sostegno alle attività produttive ("regime di aiuto") il soggetto attuatore è la stessa Regione che, a mezzo dei propri Assessorati, eroga i contributi ai privati.

La finalità della verifica è stata quella di supportare la Regione, mediante un'azione di controllo esogeno svolta da un organismo, quale l'Unità di verifica, dotato di specifica esperienza nel campo, nei controlli ordinariamente svolti sulla ammissibilità delle spese afferenti il P.O.P., prima del formale inoltro della rendicontazione finale, fissato al 30 giugno 1998.

Le principali risultanze delle verifiche - che hanno seguito, per quanto possibile la "pista di controllo" di cui al Regolamento C.E. n. 2064/97 del 15 ottobre 1997 si riferiscono:

- agli interventi infrastrutturali (dei quali è stato verificato in loco un campione di 24 interventi) per i quali sono stati individuati impedimenti alla rendicontabilità di alcune voci di spesa in 10 degli interventi verificati (spese sostenute al di fuori dei termini temporali prescritti, spese generali non documentate, spese per IVA sostenute da Enti che possono recuperarla, pagamenti per i quali sussistono dubbi di legittimità);

- agli interventi in "regime di aiuto", per i quali la verifica non ha riguardato le singole iniziative private cofinanziate, bensì le modalità procedurali di concessione ed erogazione dei contributi da parte della Regione. È stata rilevata l'esigenza di accentuare la distinzione, nella fase di rendicontazione agli organi comunitari, tra la fase gestionale e quella di controllo, affidando quest'ultima a strutture regionali indipendenti (non direttamente coinvolte nel procedimento di concessione e liquidazione dei contributi).

2.5 Relazione al Cipe sullo stato di avanzamento finanziario del programma di completamento dei progetti FIO

Le verifiche effettuate sui progetti da completare e sui dati risultanti dalle relazioni (ove disponibili) inviate dagli Enti sull'avanzamento semestrale del programma evidenziano la seguente situazione, al 30 giugno 1998:

- dei 795 progetti finanziati 316 risultano ultimati, 208 hanno le opere realizzate, (ma è in corso la definizione degli atti amministrativi finali), mentre 271 sono ancora in fase di realizzazione;

- i 271 progetti ancora in corso, per un importo di 7.454 miliardi di lire, presentano, in relazione all'avanzamento raggiunto, un fabbisogno finanziario residuo di 1.106 miliardi di lire, riferibile, per 314 miliardi di lire, al secondo semestre 1998;

- dei 96 progetti oggetto di verifica con sopralluogo (in quanto presentavano ostacoli realizzativi di rilievo) ben 61 non potranno essere portati a compimento nel termine perentorio di 24 mesi previsto dalle singole delibere Cipe di approvazione dei programmi di completamento (tab. 3);

- per 9 progetti è stata effettuata segnalazione alle procure Regionali della Corte dei conti competenti, per presunto danno erariale.

2.6 Riprogrammazione risorse revocate ex lege 64/87 - Delibera Cipe del 23.4.1997

La delibera Cipe del 23.4.1997 ha rifinanziato, con il fondo previsto dall'art. 19 del D. Leg.vo 96/93 e successive modificazioni, 4 progetti, di cui due allocati in Sicilia e due in Campania, per un importo complessivo di 120.726 milioni di lire.

Le verifiche effettuate hanno avuto un esito decisamente poco significativo, in quanto lo stato attuativo è risultato fermo alle attività preliminari.

2.7 Attività di verifica a supporto della Cassa Depositi e Prestiti per le convenzioni ex Agensud.

Ai sensi dell'art. 8 del D. Leg.vo 96/93, così come modificato dall'art. 7 della legge 104/95, la Cassa può avvalersi del Nucleo ispettivo (ora Unità di Verifica) sia per esigenze di proroghe per le quali l'attività di verifica è finalizzata all'accerta-

mento della sussistenza delle cause di forza maggiore, sia per quelle connesse alle varianti sostanziali, per le quali l'Unità di verifica è tenuta a relazionare al Cipe sulla situazione di fatto esistente e sullo stato di effettivo avanzamento dei lavori.

Complessivamente nel 1997 sono state verificate 133 convenzioni, che hanno implicato 152 rapporti di verifica, di cui 13 con relazioni al Cipe e 14 con visita ai cantieri.

A tale attività va aggiunta quella relativa all'istruttoria preliminare all'approvazione ministeriale degli atti presupposti alla chiusura delle convenzioni da parte della Cassa depositi e Prestiti, che ha dato luogo all'esame di 17 convenzioni ed alla predisposizione di 7 provvedimenti approvativi, trasmessi alla Cassa depositi e prestiti per i conseguenti provvedimenti finali.

TABELLA 3 - PROGRAMMA DI COMPLETAMENTO DEI PROGETTI FIO AI SENSI DELLA DELIBERA CIPE 8-8-1995 (situazione realizzativa dei progetti verificati)

ENTE	ULTIMAZIONE LAVORI						TOTALE N. progetti
	Fuori Termine	%	Nei termini	%	Dubbia	%	
Beni Culturali	3	60	1	20	1	20	5
Lavori Pubblici	7	100	=	=	=	=	7
Risorse Agricole	2	100	=	=	=	=	2
MURST	5	100	=	=	=	=	5
Totale Ministeri	17	89,4	1	5,3	1	5,3	19
Abruzzo	2	66,7	=	=	1	33,3	3
Basilicata	2	66,7	=	=	1	33,3	3
Calabria	6	85,7	1	14,3	=	=	7
Campania	11	68,7	4	25	1	6,3	16
Emilia Romagna	=	=	1	50	1	50	2
Friuli Venezia Giulia	1	100	=	=	=	=	1
Lazio	1	50	1	50	=	=	2
Liguria	2	33,3	4	66,7	=	=	6
Lombardia	2	66,7	1	33,3	=	=	3
Marche	=	=	4	100	=	=	4
Piemonte	1	50	1	50	=	=	2
Puglia	2	100	=	=	=	=	2
Sardegna	2	100	=	=	=	=	2
Sicilia	8	42,1	9	47,3	2	10,6	19
Valle d'Aosta	1	50	1	50	=	=	2
Veneto	3	100	=	=	=	=	3
Totale Regioni	45	57,7	27	34,6	6	7,7	78
TOTALE generale	61	63,5	28	29,2	7	7,3	96

3. ATTIVITÀ PROGRAMMATE

In prospettiva l'attività dell'Unità di verifica si articolerà, nel breve termine, sul programma pluriennale di interventi nel settore sanitario (art. 20 legge 67/88), sulle convenzioni ex Agensud (art. 8 del D. Leg.vo 96/93) in base alle richieste provenienti dalla Cassa Depositi e Prestiti, sugli interventi di cui all'Azione organica 6.3 ed ai Piani regionali di sviluppo (legge 64/86) in prosecuzione delle verifiche già compiute nelle Regioni Sicilia, Puglia e Calabria, sugli interventi finanziati con il "Fondo Unico dello spettacolo" e sul supporto metodologico ed operativo alle amministrazioni centrali e regionali per la rendicontazione comunitaria degli interventi cofinanziati.

Nel medio termine l'Unità di verifica opererà sulle intese istituzionali di programma, sui patti territoriali (legge 8 agosto 1995, n. 341), sugli interventi per grandi opere infrastrutturali nelle aree depresse (delibera Cipe del 23 aprile 1997), sul programma relativo ai sistemi di trasporto rapido di massa (delibera Cipe del 27 novembre 1996), e, infine, sulla riprogrammazione delle risorse revocate ex lege 64/86.