



MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA

# Documento di Programmazione Economico-Finanziaria

*per gli anni 2000-2003*

SINTESI E LINEE GUIDA  
DI POLITICA ECONOMICA

## INTRODUZIONE

La situazione dell'economia italiana di questi ultimi tre anni impone al governo e all'azione pubblica il compito di restituire al sistema economico e alla società italiana la prospettiva di una ripresa dello sviluppo e dell'occupazione, offrendo in particolare ai giovani le opportunità di una vita di lavoro e agli italiani in genere la rinnovata speranza che l'attività economica conduca, con il supporto dell'azione pubblica, al benessere della collettività.

La politica economica si trova ad affrontare problemi che contengono aspetti tra loro contrastanti. Il rispetto degli impegni comunitari impone una politica di bilancio orientata verso il pareggio, un obiettivo essenziale per garantire la stabilità dei mercati finanziari, l'indirizzo del risparmio privato verso il sostegno degli investimenti. Viene così a mancare la possibilità di ricorrere agli strumenti tradizionali della politica di bilancio per il sostegno della domanda interna. Né è possibile e praticabile una strategia che utilizzi una aggressiva riduzione del prelievo tributario come strumento di stimolo per la ripresa economica: essa ci spingerebbe verso la bancarotta finanziaria. La politica di bilancio adottata nel presente documento si indirizza verso un significativo mutamento nella struttura della spesa pubblica spostando risorse dalla spesa corrente verso la spesa in conto capitale e garantendo allo stesso tempo la attuazione di una strategia graduale di riduzione del prelievo tributario.

La linea di politica economica e sociale che il governo propone per il prossimo quadriennio si fonda sulla ragionevole aspettativa che l'economia italiana possa riportarsi su un sentiero di sviluppo caratterizzato da tassi di crescita più elevati di quelli dell'ultimo triennio; che trovi al proprio interno, all'interno del sistema delle imprese che ne hanno fatto, stabilmente, un paese competitivo e articolato nell'economia mondiale, incentivi e motivazioni per riprendere il cammino della crescita.

In questa prospettiva il governo propone un progetto di politica economica che, muovendosi nelle linee di azione individuate dal Consiglio Europeo, è diretto a modificare le condizioni di produzione a livello settoriale e micro-economico, a potenziare la formazione alle attività per le quali c'è già oggi una domanda di lavoro che non trova risposta, a rafforzare e diffondere l'uso delle moderne tecnologie nel sistema industriale e nei servizi, a migliorare la qualità dell'offerta dei servizi pubblici e a liberare la società italiana dai vincoli che le sono stati imposti da un eccesso di legislazione che spesso ha risposto non a interessi di sistema ma alle esigenze di gruppi o segmenti specifici della società. Queste azioni, unitamente a quelle specificamente rivolte alla rimozione delle diseconomie esterne che pesano in particolare sul Mezzogiorno, concorreranno alla realizzazione dell'obiettivo che il governo si pone per lo stesso Mezzogiorno e cioè quello di portarlo a un tasso di sviluppo significativamente superiore alla media europea.

## I. LA CONGIUNTURA E LE PROSPETTIVE DI MEDIO TERMINE

### Lo scenario internazionale

Nel corso del 1998 l'economia mondiale è stata caratterizzata da una accentuata decelerazione dell'attività economica: il commercio ha registrato un rallentamento di oltre sei punti percentuali (3,3 per cento; 9,9 per cento nel 1997), la crescita della produzione si è quasi dimezzata (2,5 per cento; 4,2 per cento nel 1997).

A fronte di una comune moderata dinamica dei prezzi, le economie dei maggiori paesi industrializzati sono state caratterizzate dall'inizio del 1998 ad oggi da fasi distinte del ciclo reale: all'andamento sostenuto dell'economia statunitense si accompagna una espansione contenuta nell'area dell'euro e una recessione dell'economia giapponese. Negli Stati Uniti il prodotto interno lordo continua la forte crescita (4 per cento nel primo trimestre del 1999) e ciò induce timori di un possibile surriscaldamento dell'economia. Nel 1998 il PIL del Giappone è diminuito del 2,8 per cento. L'integrazione commerciale con i paesi del Sud Est Asiatico, colpiti dalle crisi valutarie del 1997, ha spinto l'intera area in un circolo vizioso di bassa domanda reciproca. Nel suo complesso, l'area dell'euro ha evidenziato nel 1998 un tasso di crescita del PIL pari al 3 per cento. In tutti i principali paesi europei la crescita ha però subito una decisa riduzione in corso d'anno, come risultato del rallentamento dell'economia mondiale. I risultati macroeconomici mostrano andamenti divergenti tra i principali paesi europei: l'Italia ha presentato una crescita modesta nel 1998, mentre in Francia e Spagna si sono registrati aumenti percentuali del PIL reale superiori al 3 per cento (3,2 per cento in Francia e 3,8 per cento in Spagna); una dinamica più contenuta si è osservata in Germania (2,8 per cento).

Le tendenze più recenti inducono a ritenere che il commercio mondiale riprenderà vigore e ritornerà a crescere entro il 2001 ai ritmi del 1996 (circa 6,8 per cento). Questo consentirà un rafforzamento della crescita del PIL dei paesi industrializzati, che dovrebbe mantenersi poco al di sotto del 3 per cento a partire dal 2002, con una *performance* dell'area dell'euro superiore alla media.

### L'economia italiana

Nel 1999 il PIL è previsto aumentare in termini reali dell'1,3 per cento (come nel 1998). Tale stima sconta una ripresa dell'attività economica nella seconda parte dell'anno, in linea con quanto atteso per l'economia mondiale. La crescita sarà trainata dalla domanda interna, che aumenterà dell'1,9 per cento. Nel 1999 l'occupazione complessiva continuerà a crescere (0,5 per cento) grazie soprattutto all'espansione registrata nel settore dei servizi privati, favorendo una lieve riduzione del tasso di disoccupazione (dal 12,3 al 12,1 per cento). L'evoluzione del mercato del lavoro nella prima parte del 1999, confermando le tendenze più recenti, appare in linea con queste previsioni. Secondo la rilevazione trimestrale ISTAT sulle for-

ze di lavoro di aprile, l'occupazione è aumentata in un anno di 282.000 unità (1,4 per cento). Il miglioramento del quadro occupazionale è da attribuire essenzialmente all'espansione dei servizi e al recupero delle costruzioni (dopo un anno di risultati negativi), oltre che alla crescita del lavoro con caratteristiche di flessibilità (a termine e parziale) la cui incidenza sul totale continua ad aumentare. Il tasso di disoccupazione, a fronte di un aumento delle forze di lavoro dello 0,9 per cento, è diminuito rispetto all'aprile 1998 di 4 decimi di punto, portandosi al 12,1 per cento.

La moderazione salariale e l'evoluzione ancora favorevole dei prezzi internazionali delle materie prime (escluso il petrolio) consentiranno un'ulteriore decelerazione dell'inflazione.

La ripresa del commercio mondiale e dell'attività economica in Europa e gli interventi programmati dal Governo dovrebbero tradursi in una accelerazione della crescita negli anni successivi: dal 2,2 per cento previsto per il 2000 al 2,9 per cento del 2003. La crescita trarrà vigore dalla evoluzione della domanda interna; le tendenze dell'*export* consentiranno al Paese di attenuare la perdita di quote di mercato già osservate, anche se viene ritenuto possibile che in complesso la domanda estera netta continui a fornire un contributo marginalmente negativo. L'occupazione manifesterà dinamiche settoriali diversificate. Fattori strutturali continueranno a condizionare negativamente gli andamenti occupazionali nel settore agricolo e nella Pubblica Amministrazione. Viceversa, l'industria manifesterà una ripresa, particolarmente pronunciata nelle costruzioni. Sarà però il terziario, dove è presente un potenziale di crescita tuttora non sfruttato, a registrare gli incrementi più sostenuti. Nell'intera economia, tra il 2000 e il 2003 l'occupazione potrebbe aumentare in media annua dello 0,8 per cento. Nel complesso, gli andamenti attesi delle retribuzioni e dei prezzi internazionali sono coerenti con il proseguimento della discesa del tasso di inflazione al consumo e con la successiva stabilizzazione intorno all'1 per cento.

## II. QUADRO STRUTTURALE E COMPETITIVITA' DEL SISTEMA PAESE

### L'Italia nell'Euro

A partire dal 1992, è stato realizzato nel nostro paese un profondo aggiustamento dei fondamentali economici e finanziari indispensabili per l'adesione all'Unione Economica e Monetaria (UEM). L'appartenenza ad un'ampia area valutaria, caratterizzata da basso costo del denaro e ampi margini di resistenza a crisi finanziarie internazionali, porta alla nostra economia irrinunciabili fattori di stabilità. La moneta unica, attraverso l'accelerazione dell'integrazione dei mercati dei prodotti e dei fattori, è anche portatrice di cambiamento. In questo contesto di aumentata competizione, la nostra economia non potrà avvalersi del deprezzamento della moneta nazionale per compensare perdite di competitività. L'aumento di competitività dovrà essere ottenuto solo attraverso il contenimento delle dinamiche di prezzo ed il miglioramento della qualità dei prodotti e servizi.

L'adesione all'UEM richiede, quindi, un processo di continuo adattamento del sistema produttivo anche attraverso profondi interventi strutturali. In questi anni sono già stati introdotti importanti cambiamenti: il risanamento della finanza pubblica, l'ammodernamento delle istituzioni sociali, la riforma organica del sistema tributario, la liberalizzazione dei mercati dei prodotti, la privatizzazione delle imprese pubbliche, lo sviluppo del mercato finanziario, le riforme della pubblica amministrazione. Tuttavia, la modesta *performance* della crescita economica italiana nel corso degli anni novanta indica che l'aggiustamento non può dirsi ancora concluso: il completamento delle riforme strutturali già avviate, l'evoluzione del percorso di formazione del capitale umano, il potenziamento dell'attività di ricerca e sviluppo e la diffusione della cultura informatica e digitale, la liberalizzazione dell'offerta dei servizi, lo sviluppo e crescita delle piccole e medie imprese sono tra i pilastri di una politica economica diretta a modernizzare la società ed il sistema produttivo e a porre le basi per elevare stabilmente la crescita del reddito e dell'occupazione nel prossimo decennio.

### I risultati raggiunti

Il percorso di risanamento della finanza pubblica è risultato tra i più rapidi nei paesi che aderiscono all'Unione. Tra il 1990 e il 1998, l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche è diminuito di oltre otto punti percentuali (2,7 per cento del PIL nel 1998) e l'avanzo primario è cresciuto di circa sette punti percentuali (5,2 per cento del PIL nel 1998). La spesa per interessi è diminuita di circa cinque punti percentuali rispetto al picco registrato nel 1993 (8,0 per cento del PIL nel 1998). Il *deficit* corrente della Pubblica Amministrazione si è progressivamente ridotto; nel 1998, dopo 25 anni, il saldo è tornato in attivo, consentendo la crescita del disavanzo di conto capitale (3 per cento del PIL nel 1998), necessaria per la ripresa degli investimenti pubblici.

Nell'ultimo quinquennio il rapporto debito/PIL ha manifestato un'ininterrotta e crescente tendenza al ridimensionamento, fino a raggiungere nel 1998 il 116,6 per cento, con una flessione di sette punti percentuali rispetto al 1994. La politica di gestione del debito ha determinato un progressivo allungamento della vita media dei titoli di Stato (dai poco più di 3 anni del 1993 agli oltre 5 anni del 1998), rendendo meno sensibile la spesa per interessi alle variazioni dei tassi. Il programma di privatizzazioni, avviato dal 1992, ha concorso in maniera rilevante al processo di riduzione del debito in rapporto al PIL; il contributo totale è stato pari a 3,4 punti percentuali del PIL nel periodo 1994-1998.

Nel corso dell'ultimo decennio si è verificato un progressivo rallentamento dell'inflazione; il tasso di crescita dei prezzi al consumo si è portato dal 6 per cento nel 1990 all'1,8 per cento nel 1998. La crisi valutaria del 1992-1993 ha avviato una fase di aggiustamento dei conti con l'estero che, favorita dal graduale miglioramento del saldo dei redditi di capitale, ha assunto carattere strutturale, dando forza alla lira e consentendole nel novembre del 1996 di rientrare nello SME dopo quattro anni di libera fluttuazione. Il cumularsi di *surplus* correnti ha permesso di annullare in pochi anni il debito estero netto che aveva raggiunto nel 1992 l'11 per cento circa del PIL.

### I problemi aperti

Ai notevoli successi in termini di aggiustamento macroeconomico e finanziario non sono ancora corrisposti risultati altrettanto positivi in termini di crescita economica: il profilo di crescita del PIL italiano negli anni novanta è stato inferiore a quello medio dei paesi UE e, in misura ancora maggiore, a quello medio dei Paesi OCSE.

Molti dei fattori che frenano la crescita possono essere ricondotti a tre debolezze strutturali della nostra economia: l'inadeguata valorizzazione del capitale umano, l'insufficiente processo di accumulazione di capitale fisico, lo sfruttamento del tutto inadeguato delle potenzialità del Mezzogiorno:

- Il tasso di occupazione in Italia (pari al 51,3 per cento nel 1997) è inferiore rispetto alla media dell'area euro (58 per cento) e in modo ancora più marcato rispetto al valore della Gran Bretagna (70,8 per cento) e degli Stati Uniti (74 per cento).
- Il tasso di crescita degli investimenti in Italia negli anni novanta è stato prossimo allo zero (0,1 per cento) a confronto con una crescita media dell'1,3 per cento nell'area euro e del 2,1 e del 4,9 per cento in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, rispettivamente.
- Il tasso di crescita medio annuo del Mezzogiorno è rimasto, in tutti gli anni novanta, significativamente al di sotto della media nazionale ripristinando in larga misura le distanze fra aree diverse del Paese.

Queste carenze si rispecchiano non solo nella entità della crescita ma anche nella sua composizione e qualità che si traducono in ulteriori anomalie del processo di sviluppo italiano: un settore dei servizi poco sviluppato e squilibrato, una eccessiva frammentazione del sistema produttivo.

Nelle economie avanzate il settore "servizi destinabili alla vendita" rappresenta la componente più dinamica; in Italia ciò è avvenuto in misura decisamente più limitata che negli altri Paesi industrializzati. Infatti, i ritardi nella crescita economica italiana possono essere imputati in gran parte a questa dissonanza: in Italia, nel 1997, la percentuale complessiva delle persone in età lavorativa non occupate risultava di 9 punti percentuali superiore a quella media dell'Unione Europea, mentre il nostro ritardo nel solo settore dei servizi era di 8 punti percentuali; negli Stati Uniti, il tasso d'occupazione complessiva era di 23 punti percentuali superiore a quello italiano, corrispondente nella sua totalità al ritardo del nostro settore dei servizi.

Altra caratteristica di fondo è la dimensione ridotta delle nostre imprese: nel 1998 circa il 95 per cento delle nostre imprese aveva meno di 10 addetti. Gli ultimi dati comparabili (inizio anni novanta) indicano che in Italia il 57 per cento degli occupati lavorava in imprese con meno di 20 addetti, rispetto al 33 per cento nel Regno Unito, il 31 per cento in Germania ed il 29 per cento in Francia.

L'elemento di maggiore preoccupazione è, peraltro, di carattere dinamico. In Italia, l'ottanta per cento delle imprese con meno di cinque addetti rimane nella propria classe dimensionale e il resto non si spinge oltre la soglia dimensionale compresa tra dieci e diciannove addetti. Tra le imprese che hanno tra dieci e diciannove addetti più della metà (53 per cento) rimane nella propria classe e più di un quarto decide di ridurre la scala dimensionale. Di queste imprese solo un quinto decide di aumentare la scala dimensionale, laddove nei nostri maggiori *partner* economici un grande contributo di posti di lavoro è venuto dalla crescita di medie imprese. Gli stessi dati sopracitati indicano come in Italia gli occupati in imprese aventi oltre 100 addetti fossero circa il 27 per cento del totale di cui meno del 10 per cento in quelle tra 100 e 500. In Francia, Germania e Regno Unito gli occupati in imprese aventi oltre 100 addetti erano circa il 50 per cento del totale, di cui oltre il 17 per cento in quelle tra 100 e 500. Infine, le imprese italiane si caratterizzano, rispetto alla media europea, per una forte concentrazione nelle attività commerciali e nelle costruzioni, settori caratterizzati da lavorazioni a bassa intensità di capitale e processi produttivi di medio valore aggiunto.

### Le barriere allo sviluppo

Questi fattori di debolezza sono da collegare al permanere di barriere, esplicite o implicite, alle scelte individuali e all'attività produttiva che impediscono il funzionamento dell'economia italiana come economia di mercato "matura". In particolare persistono:

- *barriere fiscali*: l'elevato carico fiscale e contributivo è caratteristica comune di Paesi dell'Europa continentale e rappresenta una delle ragioni della loro peggiore *performance* rispetto ai Paesi anglosassoni (pur se in termini aggregati la pressione fiscale dell'Italia è allineata alla media europea);

- *barriere amministrative*: la Pubblica Amministrazione tende a regolamentare eccessivamente, imponendo un pesante carico amministrativo anche alle imprese che operano correttamente sul mercato, e fornisce, per lo più, prestazioni e servizi di qualità inferiore agli *standard* dei Paesi avanzati;
- *barriere finanziarie*: il tessuto di piccole e medie imprese soffre della scarsità di mezzi finanziari, indispensabili per la loro crescita;
- *barriere alle scelte individuali*: la scarsità (talvolta totale assenza) di servizi alle famiglie (ad esempio, assistenza all'infanzia e alle persone inabili o anziane) disincentiva l'ingresso nelle forze di lavoro da parte delle categorie già poco rappresentate (le donne e i giovani), spingendoli ad un'occupazione nascosta, spesso inefficiente, ovvero alimentando il loro *status* di *outsider* del mercato del lavoro;
- *barriere normative*: la normativa vigente limita considerevolmente le possibilità di incontro tra domanda e offerta di lavoro, richiede la verifica dei margini di utilizzazione di alcune tipologie di contratti di lavoro, distorce gravemente le scelte imprenditoriali fra tipologie diverse di lavoro;
- *barriere di carattere formativo*: l'offerta di lavoro non sempre corrisponde alle mutate esigenze del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie.



### III. LE PROSPETTIVE DELLA FINANZA PUBBLICA

#### Il quadro tendenziale per il quadriennio 2000-2003: il criterio della legislazione vigente

In accordo con le indicazioni contenute nella legge recentemente approvata dal Parlamento, la costruzione dello scenario tendenziale di finanza pubblica avviene, per il quadriennio 2000-2003, sulla base del criterio della "legislazione vigente". Le differenze rispetto al passato si rilevano soprattutto per due categorie di spesa, le spese per il personale e le spese per investimenti, per le quali le previsioni a legislazione vigente comportano profili di crescita nel quadriennio meno dinamici di quelli che si sarebbero determinati con l'utilizzo del criterio delle politiche invariate. In particolare, la *spesa per le retribuzioni* dei dipendenti pubblici è stata stimata assumendo che le retribuzioni medie unitarie crescano, nel 2000, solo per il trascinarsi dell'effetto dei rinnovi contrattuali conclusi lo scorso anno e, negli anni successivi, solo per l'indennità di vacanza contrattuale. Fino allo scorso anno, le previsioni della spesa per il personale incorporavano i maggiori costi dovuti al rinnovo dei contratti. Il passaggio dal criterio delle politiche invariate a quello della "legislazione vigente" ha imposto una rivisitazione profonda dei criteri adottati per la previsione delle *spese in conto capitale* dato che, senza alimentazione legislativa, le spese in conto capitale tenderebbero a ridursi drasticamente.

Per quanto riguarda le previsioni sulle entrate, il gettito delle entrate tributarie e contributive è stato stimato in base alle proiezioni delle basi imponibili dei singoli tributi e contributi valutate in relazione alle proiezioni del quadro macroeconomico; le previsioni a legislazione vigente non divergono dai valori che si sarebbero ottenuti con il preesistente criterio delle "politiche invariate".

#### I risultati delle previsioni

Il profilo delle stime sugli andamenti delle entrate e delle spese delle pubbliche amministrazioni nel quadriennio 2000-2003, effettuate utilizzando i criteri sopra riportati (tavola 1), mostra una progressiva riduzione del disavanzo di bilancio (l'indebitamento netto dei conti della P.A.).

**Tavola 1 QUADRO DELLE PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE**  
(migliaia di miliardi e rapporti % sul PIL)

	Consuntivo	Previsioni				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>ENTRATE</b>						
Imposte dirette	297,3 14,4	315,0 14,8	315,2 14,3	327,2 14,2	341,5 14,2	355,6 14,2
Imposte indirette	317,1 15,4	323,6 15,2	343,1 15,6	353,2 15,4	368,4 15,3	383,5 15,3
Altre entrate tributarie	7,8 0,4	2,5 0,1	2,3 0,1	2,3 0,1	2,4 0,1	2,4 0,1
Totale entrate tributarie	622,2 30,2	641,1 30,2	660,5 29,9	682,8 29,7	712,2 29,7	741,6 29,6
Contributi sociali e altre entrate	334,9 16,3	347,0 16,3	355,8 16,1	368,5 16,0	376,5 15,7	388,0 15,5
<b>Totale entrate</b>	<b>957,0</b> 46,5	<b>988,1</b> 46,5	<b>1.016,3</b> 46,1	<b>1.051,3</b> 45,7	<b>1.088,7</b> 45,3	<b>1.129,6</b> 45,0
<b>SPESE</b>						
Personale netto contrib. aggiuntiva	209,1 10,2	212,2 9,8	217,8 9,6	222,9 9,5	228,1 9,3	233,3 9,1
Pensioni	292,9 14,2	306,2 14,4	317,2 14,4	329,2 14,3	341,3 14,2	353,2 14,1
Altre prestazioni sociali	57,2 2,8	62,7 3,0	65,3 3,0	64,9 2,8	65,7 2,7	66,9 2,7
Altre spese correnti, contrib. aggiunt. ecc.	214,8 10,4	223,9 10,5	231,6 10,5	239,6 10,4	247,9 10,3	259,9 10,4
<b>Spese correnti netto interessi</b>	<b>774,1</b> 37,6	<b>805,0</b> 37,9	<b>831,9</b> 37,7	<b>856,6</b> 37,3	<b>883,0</b> 36,8	<b>913,4</b> 36,4
Interessi	164,1 8,0	150,2 7,1	142,5 6,5	139,3 6,1	136,3 5,7	133,9 5,3
<b>Totale spese correnti</b>	<b>938,1</b> 45,6	<b>955,2</b> 45,0	<b>974,4</b> 44,2	<b>995,9</b> 43,3	<b>1.019,3</b> 42,4	<b>1.047,3</b> 41,7
di cui spesa sanitaria	109,2 5,3	113,1 5,3	116,0 5,3	120,1 5,2	124,1 5,2	128,9 5,1
di cui regioni ed enti loc.	100,8 4,9	101,8 4,8	104,5 4,7	106,8 4,6	109,2 4,5	111,9 4,5
Spese in conto capitale	75,1 3,7	84,3 4,0	86,4 3,9	85,7 3,7	82,4 3,4	84,1 3,4
Totale spese netto interessi	849,2 41,3	889,3 41,9	918,4 41,6	942,3 41,0	965,4 40,2	997,5 39,8
<b>Totale spese finali</b>	<b>1.013,3</b> 49,2	<b>1.039,5</b> 48,9	<b>1.060,8</b> 48,1	<b>1.081,6</b> 47,1	<b>1.101,7</b> 45,9	<b>1.131,4</b> 45,1
Saldo primario	107,8 5,2	98,8 4,6	98,0 4,5	109,0 4,7	123,3 5,1	132,1 5,3
Saldo di parte corrente	6,3 0,3	25,8 1,2	34,8 1,6	48,0 2,1	61,7 2,6	74,4 3,0
Saldo complessivo	-56,2 -2,7	-51,4 -2,4	-44,5 -2,0	-30,3 -1,3	-13,0 -0,5	-1,8 -0,1
PIL	2.057,7	2.124,5	2.206,0	2.298,4	2.401,4	2.508,6

Nel 2000 il *deficit* di bilancio a legislazione vigente risulta pari al 2,0 per cento, un valore solo leggermente inferiore a quello che si sarebbe avuto utilizzando i criteri previgenti dato che l'effetto della nuova legislazione sui pagamenti per spese in conto capitale è molto modesto. Il rapporto *deficit*/PIL si riduce gradualmente nel tempo fino quasi ad annullarsi nel 2003. L'avanzo primario si colloca al 4,6 per cento del PIL nel 2000 e sale gradualmente fino al 5,3 per cento nel 2003. L'aumento dell'avanzo primario nel corso del quadriennio 2000-2003 è legato sia alla mancata considerazione del costo del rinnovo dei contratti di lavoro nel pubblico impiego, sia alla progressiva riduzione della quota delle spese in conto capitale che risulterebbe per effetto della sospensione dell'attività legislativa in materia: la quota delle spese in conto capitale scenderebbe infatti dal 4,0 per cento previsto per il 1999 al 3,4 per cento previsto per il 2003. Entrambe le categorie di spesa troveranno alimentazione aggiuntiva negli interventi programmatici descritti più avanti.

Per quanto riguarda le entrate tributarie, contributive ed extra-tributarie, il loro totale è previsto scendere, nel quadriennio, dal 46,5 per cento nel 1999 al 45,0 per cento nel 2003. La riduzione del gettito contributivo è determinata sia dalla riduzione delle basi imponibili, sia dal progressivo attuarsi del trasferimento del prelievo dalle retribuzioni alle imposte indirette.

Per quanto riguarda le spese correnti si osserva che il loro totale, al netto della spesa per interessi, è previsto scendere dal 37,9 per cento del PIL nel 1999 al 36,4 per cento nel 2003, con un tasso di crescita medio annuo pari al 3,2 per cento che supera il tasso medio d'inflazione programmata per più di due punti percentuali. All'interno delle spese correnti al netto degli interessi sono le spese per pensioni e le spese per l'assistenza sanitaria che presentano tassi di crescita superiori al tasso di crescita medio (si veda tavola 2).

**Tavola 2 TASSI DI CRESCITA DELLE PRINCIPALI SPESE CORRENTI: PREVISIONI TENDENZIALI**  
(migliaia di miliardi e variazioni percentuali)

	Importo della spesa nel 1999	Tasso di crescita medio nel quadriennio 2000-2003
Pensioni	306,2	3,64
Assistenza sanitaria	113,1	3,33
Altre spese correnti	385,7	2,83
<b>Totale spese correnti netto interessi</b>	<b>805,0</b>	<b>3,21</b>
Tasso di inflazione		1,1

Le spese per interessi continuano il loro *trend* decrescente, sia in valore assoluto che in quota di PIL passando dal 7,1 per cento previsto per il 1999 al 5,3 per cento previsto per il 2003.

Il saldo di parte corrente, per effetto dei diversi tassi di crescita delle entrate complessive, delle spese correnti al netto degli interessi, della spesa per interessi mostra, nelle previsioni a legislazione vigente, un progressivo aumento nel corso di tutto il quadriennio passando dall'1,2 per cento del PIL previsto per il 1999 al 3,0 per cento previsto per il 2003.

### Gli obiettivi programmatici

Obiettivo primario del Governo è quello di proseguire nell'azione di risanamento dei conti pubblici necessaria al rispetto degli impegni assunti in sede europea sulla progressiva riduzione della crescita dello *stock* di debito pubblico e sulla riduzione del rapporto *deficit*/PIL. Quest'ultimo rapporto è programmaticamente fissato all'1,5 per cento nel 2000, all'1 per cento nel 2001, allo 0,6 per cento nel 2002 e prossimo al pareggio nel 2003. Date le previsioni sull'andamento della spesa per interessi, questi obiettivi richiedono un aumento del rapporto tra avanzo primario e PIL dal 4,6 per cento previsto per il 1999 al 5,0 per cento nel 2000, al 5,1 per cento nel 2001-2002 e al 5,2 per cento nel 2003.

Contestualmente, il Governo intende favorire una crescita socialmente equilibrata dell'economia che coincida con la creazione di nuova impresa e nuova occupazione, in particolare nelle aree meno sviluppate del paese. Il Governo si propone pertanto di attivare politiche dirette al sostegno dei processi di sviluppo associate ad interventi intesi a rafforzare la coesione sociale. Il Governo ritiene quindi opportuno che - nel rispetto delle compatibilità finanziarie - la propria azione si indirizzi, da un lato, a sostenere gli investimenti tanto nel settore delle infrastrutture pubbliche quanto, anche mutando le convenienze ad investire, nel settore privato e, dall'altro, al rafforzamento delle istituzioni che possano contrastare le recenti tendenze ad un ampliamento delle aree di marginalità sociale, sostenere le responsabilità familiari, investire sul futuro del Paese.

La correzione richiesta per riportare nel 2000 l'avanzo primario al 5,0 per cento del PIL è pari allo 0,5 per cento del PIL, cioè 11.500 miliardi di lire. Questo importo corrisponderebbe anche all'entità della manovra correttiva da proporre per la prossima sessione di bilancio se non dovessero essere reperite le risorse che devono finanziare le azioni dirette al sostegno dello sviluppo e al concorso che la politica di bilancio deve offrire per la realizzazione degli obiettivi di politica economica e sociale. L'importo che il governo ritiene minimale, nel 2000, per questi obiettivi è pari a 3.500 miliardi. In tal modo, circa il 40 per cento delle nuove risorse potrebbe essere destinato alla riduzione del prelievo tributario e circa il 60 per cento all'aumento delle spese correnti e in conto capitale.

La correzione complessiva da apportare ai conti pubblici nel 2000 è pari quindi a 15.000 miliardi, di cui 3.500 sono destinati ad essere restituiti al sistema economico-sociale sotto forma di maggiori spese o di riduzioni di imposte e 11.500 miliardi sono destinati al riaggiustamento dei conti pubblici. Nel rispetto del metodo della concertazione, ogni ulteriore intervento di razionalizzazione e riqualificazione della spesa sociale che fosse concordato fra Governo e parti sociali troverebbe compensazione al proprio interno, ivi inclusi interventi intesi a sostenere il reddito disponibile nelle fasce più basse. In questo quadro complessivo, la politica di bilancio sarebbe in grado di realizzare l'obiettivo della riduzione del rapporto *deficit*/PIL e di concorrere, contestualmente, alla formazione di una politica economica orientata allo sviluppo, a una più equa politica sociale e a una migliore qualità complessiva del sistema paese attraverso una maggiore attenzione al processo di istruzione e formazione.

### La struttura degli interventi per lo sviluppo

Gli obiettivi della politica di bilancio si indirizzano verso la graduale riduzione della pressione tributaria e contributiva, lo sviluppo delle spese in conto capitale e l'adeguamento dell'offerta dei servizi pubblici. Essi possono essere sintetizzati nelle linee sottoindicate.

#### *Le linee della politica tributaria*

Nel prossimo quadriennio gli indirizzi fondamentali saranno volti a:

- completare il processo della riforma fiscale volta alla razionalizzazione, all'equità, alla semplificazione e alla neutralità del prelievo tributario, attraverso l'attuazione delle norme previste nella legge 13 maggio 1999 n. 133, nonché attraverso il consolidamento della normativa già operante;
- realizzare, lungo le direttrici già delineate, la riforma dell'amministrazione finanziaria per renderla una organizzazione efficace ed efficiente nei confronti del contribuente;
- proseguire il processo di riduzione del carico contributivo facendo ricorso alle risorse derivanti dalla tassazione ecologica;
- ridurre la pressione tributaria nei limiti compatibili con l'equilibrio finanziario dei conti pubblici anche attraverso il contrasto all'evasione, sia in termini di accertamento, sia in termini di emersione spontanea della base imponibile.

Riguardo a quest'ultimo punto, le priorità assunte, anche in coerenza con il patto sociale siglato nel dicembre 1998, sono le seguenti:

1. garantire la copertura finanziaria per altri 1.000 miliardi, per ciascuno degli anni 2000 e 2001, dell'agevolazione agli investimenti già prevista nell'art. 2 della legge 133/1999;
2. provvedere alla accelerazione degli effetti della DIT in termini di riduzione dell'aliquota media gravante sugli utili d'impresa;
3. ridurre l'aliquota dell'IRPEF dal 27 per cento al 26 per cento per il secondo scaglione di reddito;
4. aumentare le detrazioni IRPEF sia a favore dei figli a carico che per i redditi più bassi;
5. consolidare il provvedimento di sgravio sulla prima casa di proprietà e per i fitti, già introdotto per il solo anno 1999.

L'insieme di questi interventi sarà in parte finanziato, per i punti 1, 2 e 3, dalla complessiva manovra di finanza pubblica prevista per il 2000-2003, e, per i punti 4 e 5, dai risultati che si otterranno dall'accrescimento dei gettiti delle entrate derivanti dall'emersione spontanea della base imponibile e dalle misure di contrasto all'evasione. In questo senso, la copertura finanziaria di parte degli interventi suddetti è condizionata al realizzarsi di tali risultati.

La quota sul PIL del prelievo complessivo (entrate tributarie, contributive ed extra tributarie) è prevista scendere con tali interventi dal 46,5 per cento del 1999 al 44,9 per cento nel 2003.

*Gli interventi per il sostegno delle spese in conto capitale*

Il Governo indica uno sviluppo programmatico delle spese in conto capitale che, in quota di PIL, aumentano dal 4,0 per cento nel 1999 al 4,1 per cento nel 2001 e al 4,2 per cento nel 2002 e successivi. Per realizzare questo obiettivo la legge finanziaria per il triennio 2000-2002 prevederà nuove autorizzazioni di spesa e investimenti attivabili per circa 30.000 miliardi; successive leggi finanziarie garantiranno nei prossimi anni gli ulteriori necessari finanziamenti. Le nuove autorizzazioni saranno destinate agli interventi nelle aree depresse, all'aumento della quota di cofinanziamento nazionale dei programmi d'investimento dell'Unione Europea e ai programmi di spesa in conto capitale che saranno autorizzati dalla legge finanziaria. In termini di cassa, queste autorizzazioni consentiranno di realizzare gli obiettivi programmatici per il quadriennio, con una spesa aggiuntiva pari a 14.500 miliardi.

*Contratti pubblici e sviluppo dei servizi pubblici e sociali*

Le maggiori spese non contemplate dalla legislazione vigente che il Governo destina ai rinnovi contrattuali per la tornata 2000-2001, al personale non contrattualizzato e al potenziamento dell'offerta di servizi pubblici sono pari nel quadriennio a 13.500 miliardi. Gli interventi previsti, che troveranno la loro più precisa individuazione nella legge finanziaria, potranno riguardare l'assistenza agli anziani e all'infanzia, la giustizia e la formazione dei giovani e meno giovani, nei suoi vari aspetti, dalla informatizzazione, alla scuola, all'università e alla ricerca scientifica.

Nel presente Documento, il Governo cifra la spesa per la sanità in risorse corrispondenti alla spesa effettiva (116.000 miliardi nel 2000), in misura perciò significativamente superiore a quelle riconosciute nel passato, ponendo così le premesse per l'attuazione del previsto federalismo fiscale.

**Il quadro programmatico e la manovra correttiva**

Il quadro programmatico per il quadriennio 2000-2003 prevede la riduzione del disavanzo dei conti pubblici all'1,5 per cento del PIL nel 2000, all'1 per cento nel 2001, allo 0,6 per cento nel 2002 e al sostanziale pareggio nel 2003. Questo risultato è ottenuto grazie a un aumento dell'avanzo primario di 0,6 punti percentuali di PIL nel quadriennio: dal 4,6 per cento del PIL nel 1999 al 5,2 per cento nel 2003. La riduzione del rapporto *deficit*/PIL si basa anche sulla riduzione dell'incidenza della spesa per interessi sul PIL che passa dal 7,1 per cento nel 1999 al 6,5 per cento nel 2000 e al 5,3 per cento nel 2003. Il pareggio di bilancio programmato per il 2003 definisce, per l'anno terminale dell'orizzonte di programmazione, un risultato di grande rilievo: il sistema di finanza pubblica italiana viene riportato su sentieri da tempo non più frequentati.

Il passaggio dalle previsioni a legislazione vigente al quadro programmatico è ottenuto grazie a interventi correttivi che determinano una riduzione del *deficit* di bilancio nell'anno 2000 pari a 11.500 miliardi, cioè lo 0,5 per cento del PIL. Includendo le maggiori spese finalizzate al sostegno dello sviluppo, gli interventi correttivi dovranno complessivamente ammontare, per il 2000 e 2001 a 15.000 miliardi, per il 2002 e 2003 a 11.500 miliardi. Il contenuto strutturale della manovra correttiva da realizzare con la prossima legge finanziaria ammonta, quindi,

ad almeno 11.500 miliardi. Avanzo primario a legislazione vigente, manovra correttiva, interventi per la crescita, avanzo primario programmatico, spese per interessi e *deficit* programmatico sono indicati nella tavola 3.

Per effetto della riduzione dell'indebitamento netto prodotta dalla manovra correttiva e dalla prosecuzione del programma di privatizzazioni, il rapporto tra debito pubblico e PIL prosegue la sua discesa nel corso del quadriennio per giungere al 100 per cento nel 2003, come indicato dal piano di stabilità e crescita (si veda tavola 3).

**Tavola 3 LA MANOVRA CORRETTIVA E IL QUADRO PROGRAMMATICO**  
(migliaia di miliardi e rapporti percentuali)

<b>La manovra correttiva sui conti della P.A.</b>					
	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Avanzo primario a legisl. vigente</b>	98,8	98,0	109,0	123,3	132,1
<b>Interventi per la crescita</b>		3,5	7,5	12,0	12,0
- sostegno spese conto capitale		1,5	3,0	5,0	5,0
- riduzioni fiscali		1,0	2,0	2,0	2,0
- maggiori spese correnti compresi contratti		1,0	2,5	5,0	5,0
<b>Manovra correttiva</b>		15,0	15,0	11,5	11,5
- riduzioni spese correnti		11,5	11,5	11,5	11,5
- aumento entrate ex tributarie		3,5	3,5		
<b>Avanzo primario programmatico</b>	98,8	109,5	116,5	122,8	131,6
<b>Spesa interessi</b>	150,2	142,5	139,3	136,3	133,9
<b>Deficit programmatico</b>	51,4	33,0	22,8	13,5	2,3
<i>in rapporto al PIL</i>	2,4	1,5	1,0	0,6	0,1
<b>Il quadro programmatico 2000-2003</b>					
	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Totale entrate</b>	988,1	1.018,8	1.052,8	1.086,7	1.127,6
<i>in rapporto al PIL</i>	46,5	46,2	45,8	45,3	44,9
<b>Spese correnti netto interessi</b>	805,0	821,4	847,6	876,5	906,9
<i>in rapporto al PIL</i>	37,9	37,2	36,9	36,5	36,2
<b>Spesa interessi</b>	150,2	142,5	139,3	136,3	133,9
<i>in rapporto al PIL</i>	7,1	6,5	6,1	5,7	5,3
<b>Totale spese correnti</b>	955,2	963,9	986,9	1.012,8	1.040,8
<i>in rapporto al PIL</i>	45,0	43,7	42,9	42,2	41,5
<b>Spese c/capitale (risultante dalla manovra 2000)</b>	84,3	87,9	88,7	87,4	89,1
<i>in rapporto al PIL</i>	4,0	4,0	3,9	3,6	3,6
<b>Primario (risultante dalla manovra 2000)</b>	98,8	109,5	116,5	122,8	131,6
<i>in rapporto al PIL</i>	4,6	5,0	5,1	5,1	5,2
<b>Deficit (risultante dalla manovra 2000)</b>	51,4	33,0	22,8	13,5	2,3
<i>in rapporto al PIL</i>	2,4	1,5	1,0	0,6	0,1
<b>Debito in rapporto al PIL</b>	115,7	112,9	109,1	104,6	100,0
<b>Finanziamento delle spese programmate in conto capitale</b>					
	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Spese c/capitale a legislaz. vigente</b>	84,3	86,4	85,7	82,4	84,1
<i>in rapporto al PIL</i>	4,0	3,9	3,7	3,4	3,4
- spese per investimento manovra 2000-2003		1,5	3,0	5,0	5,0
<b>Spese c/capitale (risultante dalla manovra 2000)</b>	84,3	87,9	88,7	87,4	89,1
<i>in rapporto al PIL</i>	4,0	4,0	3,9	3,6	3,6
- spese da finanziare negli anni successivi con la Legge finanziaria o con la crescita economica		0,0	6,0	13,0	16,9
<b>Spese c/capitale programmatiche</b>	84,3	87,9	94,7	100,4	106,0
<i>in rapporto al PIL</i>	4,0	4,0	4,1	4,2	4,2

### La struttura degli interventi correttivi

Nella costruzione degli interventi correttivi il Governo si muove dalla constatazione che il progredire della spesa corrente a legislazione vigente ha assunto un ritmo più contenuto rispetto agli anni passati. Per quanto non particolarmente elevati in valore assoluto, i suoi tassi di crescita sono però incompatibili con la dinamica del gettito tributario e con gli obiettivi di riduzione del *deficit*. Gli interventi correttivi sono quindi diretti a ridurre ulteriormente la velocità della crescita della spesa corrente. Gli interventi correttivi che saranno proposti con la prossima legge finanziaria riguarderanno:

(a) la revisione degli strumenti di programmazione delle assunzioni, incluse quelle del settore scolastico, e dei concorsi interni dei dipendenti della amministrazione pubblica. L'importanza di una accurata programmazione dei nuovi ingressi è essenziale per il controllo della spesa e per la sua riqualificazione;

(b) gli strumenti di sostegno del patto di stabilità interno; l'art. 119, 4° comma della Costituzione indica nel coordinamento della finanza centrale e delle finanze regionale e locale uno degli obiettivi principali di un buon sistema di federalismo fiscale. Attraverso la concertazione, il patto di stabilità interno deve essere rafforzato ed esteso al sistema della finanza regionale, includendo la valutazione della spesa per l'assistenza sanitaria;

(c) il controllo degli acquisti di beni e servizi e delle altre spese di funzionamento delle amministrazioni centrali attraverso il controllo di gestione, e il rafforzamento degli incentivi alla riduzione dei costi;

(d) il potenziamento delle iniziative dirette ad aumentare il concorso dei privati all'esercizio di attività e di servizi pubblici sia attraverso il finanziamento dei progetti di investimento sia attraverso la esternalizzazione di alcuni segmenti di attività pubblica;

(e) la valorizzazione del patrimonio immobiliare dello stato e degli enti pubblici, nonché l'ottimizzazione della gestione delle passività finanziarie della pubblica amministrazione resa possibile dalla discesa dei tassi d'interesse;

(f) ulteriori azioni di razionalizzazione delle istituzioni erogatrici di trattamenti previdenziali e assistenziali e di rafforzamento della previdenza complementare.

### Il Bilancio programmatico dello Stato

Le indicazioni programmatiche sui conti della Pubblica Amministrazione si traducono in obiettivi sulla gestione di competenza del bilancio dello Stato. Si hanno in sintesi le seguenti risultanze programmatiche:

- un saldo netto da finanziare pari a 49.500 miliardi nel 2000, in riduzione a 24.000 nel 2002;



- una pressione tributaria statale in riduzione dal 27,9 per cento del PIL nel 1999 al 26,5 per cento nel 2002; nello stesso periodo, considerando la correzione per l'effetto IRAP, la pressione tributaria scende dal 27,6 per cento al 26,5 per cento;
- una crescita delle spese correnti al netto degli interessi pari all'2,07 per cento medio annuo nel triennio 2000-2002;
- una crescita delle spese in conto capitale che, in quota di PIL, passano dal 3,8 per cento nel 1999 al 4,0 per cento nel 2002.

Nella formazione delle previsioni sugli aggregati proprio dei conti della Pubblica Amministrazione si è ipotizzato che gli accantonamenti di tabella B si esauriscano nel corso del triennio, con la eccezione di quelli denominati "limiti di impegno" che si presuppongono di durata quindicennale.

In relazione alle modifiche introdotte dalla legge di riforma della legge 468/1978, il disegno di legge finanziaria conterrà, in aggiunta a disposizioni con effetti finanziari diretti di correzione dei flussi, disposizioni anche ordinamentali con effetti a rilevante contenuto finanziario; conterrà altresì norme dirette a realizzare gli obiettivi di sostegno degli investimenti o di sviluppo dei servizi pubblici previsti dal presente documento.

Il Governo si riserva di presentare provvedimenti collegati, da esaminare al di fuori della sessione di bilancio, riguardanti:

- istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico;
- materia tributaria;
- procedure in materia di appalti, offerta di servizi pubblici e finanziamento di progetto;
- valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici;
- organizzazione e razionalizzazione di uffici, di strutture e organismi pubblici;
- apertura e regolazione dei mercati;

Il Governo si ritiene comunque impegnato a realizzare gli effetti finanziari necessari fin dall'esercizio 2000.

## IV. L'AZIONE DI POLITICA ECONOMICA

Gli obiettivi fondamentali dell'azione del Governo sono la promozione della crescita, la creazione di nuovi posti di lavoro, l'inclusione delle persone e delle fasce sociali emarginate o a rischio di emarginazione. L'impegno del Governo sarà indirizzato soprattutto alle aree dove più acuti sono questi problemi, e in modo particolare al Mezzogiorno, ove gli effetti delle politiche di sviluppo potranno avere il massimo ritorno.

Il Governo intende perseguire questi obiettivi per concorrere a realizzare una società più aperta e coesa, pienamente partecipe del processo di integrazione europea. A tal fine, impegno del Governo sarà rivolto, nelle sedi europee, ad una più incisiva azione dell'Unione in tema di politiche per lo sviluppo, l'occupazione e la giustizia sociale. In questo contesto, il Governo intende favorire l'iniziativa multilaterale di ricostruzione e stabilizzazione per i Balcani, anche attraverso il varo di una legge speciale.

### Le linee guida europee

Lo sviluppo del processo di integrazione europea sta avendo importanti effetti sul funzionamento dei mercati dei beni e servizi e dei fattori di produzione facilitando la trasparenza dei prezzi, ampliando la dimensione del mercato e aumentando la competizione fra le imprese, a tutto vantaggio dei consumatori. Questo processo deve proseguire per mezzo dell'azione coordinata dei paesi membri attraverso l'introduzione a livello nazionale di adeguate strutture e ordinamenti. A questo fine, il Consiglio Europeo ha identificato quattro grandi aree di interesse comune e affermato l'impegno dei singoli governi di seguire politiche strutturali tese a:

- rafforzare le politiche a sostegno dell'occupazione e del funzionamento del mercato del lavoro;
- migliorare l'efficienza e l'integrazione dei mercati dei beni e dei servizi;
- sviluppare i mercati finanziari nazionali e accelerare la nascita di un mercato finanziario europeo integrato;
- migliorare l'efficienza e l'equità della finanza pubblica in modo da migliorare la competitività del sistema paese e sviluppare la coesione sociale.

A queste linee guida sono ispirate l'azione che il Governo ha intrapreso sino ad oggi e le nuove misure proposte in questo documento.

### Potenziare l'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico ...

Il rafforzamento dell'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico costituisce un obiettivo strategico del *Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione* e può da un lato condurre ad un modello sociale più equilibrato e, dall'altro, influenzare significativamente nel medio periodo il livello di efficienza del sistema produttivo italiano.

Il Governo ha già avviato una vasta riforma del sistema di istruzione finalizzata all'elevamento della sua qualità ed efficacia. Ad essa è necessario associare misure che amplino le opportunità di formazione sul posto di lavoro e i programmi di formazione esterna, configurando la formazione come un processo di continua crescita in grado di accompagnare l'individuo lungo l'arco dell'intera vita. La formazione (non solo quella professionale, ma quella che altrove è nota come *education*) occupa un posto centrale nella ridefinizione dei meccanismi di *welfare*. Tale formazione deve avere caratteristiche di flessibilità e deve essere in grado di fornire a tutti i giovani quelle conoscenze, competenze e capacità che sono indispensabili in un mercato del lavoro e in un sistema produttivo in incessante trasformazione. L'insieme di tali misure di trasformazione presuppone una ulteriore valorizzazione del ruolo dei docenti e dei dirigenti scolastici.

Nel contempo, l'obiettivo di favorire un riposizionamento competitivo del sistema produttivo italiano non può prescindere da un necessario potenziamento degli interventi in favore della ricerca e sviluppo. Tale attività costituisce elemento fondamentale non solo per aggredire nuovi mercati, ma anche per consolidare una presenza qualificata delle imprese italiane in quei settori produttivi dove risulta più accentuata la competitività sui costi dovuti alla concorrenza internazionale per accrescere la possibilità di essere presenti nei settori a più elevata potenzialità di sviluppo. Pur potendo rilevare un consistente aumento dell'incidenza delle risorse pubbliche destinate a incentivare la ricerca e sviluppo delle imprese nel periodo 1995/1998 (da meno del 3 per cento gli stanziamenti complessivi ad oltre il 12 per cento nel 1998), gli stanziamenti destinati a tale finalità risultano ancora insufficienti rispetto alla domanda delle imprese e ancora lontani dal livello che si può ritenere ottimale per una completa affermazione della centralità del ruolo dell'innovazione e della ricerca per lo sviluppo dell'apparato produttivo.

Gli interventi del Governo in tema di formazione saranno orientati verso i cinque macro-obiettivi individuati, in una logica di sviluppo e di governo integrato del sistema dall'apposito Comitato previsto dal *Patto sociale*, nel *Piano pluriennale delle attività, dei tempi e delle risorse necessarie a realizzare gli obiettivi di riforma e modernizzazione del sistema dell'istruzione, della formazione professionale e della ricerca*:

- *l'integrazione dell'offerta formativa e la complementarietà del sistema formativo integrato con il mercato ed il mondo del lavoro*: azioni portanti di questo obiettivo sono, tra le altre, l'obbligo di frequenza ad attività formative, lo sviluppo di percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, la promozione dell'educazione continua e permanente per giovani ed adulti, la valorizzazione dell'apprendistato e del tirocinio;
- *l'inclusione dei soggetti svantaggiati*: a questo obiettivo rispondono la riduzione e la eliminazione della dispersione e degli abbandoni scolastici, la concreta attuazione del diritto allo studio, il rafforzamento delle funzioni di orientamento;
- *la riqualificazione del sistema*: attraverso il sostegno dell'autonomia scolastica e dell'autonomia didattica degli atenei, l'accreditamento delle strutture forma-

tive, la ristrutturazione degli enti di formazione, la certificazione delle attività formative e la costituzione di un sistema di crediti formativi e di valutazione dell'apprendimento, la gestione decentrata delle azioni formative anche attraverso gli strumenti della programmazione negoziata, la diffusione della formazione a distanza;

- *l'infrastrutturazione del sistema*: che comprende la riqualificazione dell'edilizia scolastica pubblica ed universitaria, il completamento del piano di investimenti nelle tecnologie informatiche;
- *la promozione della ricerca e sviluppo e del trasferimento tecnologico*: attraverso lo sviluppo dei centri di eccellenza della ricerca universitaria, le azioni per la ricerca industriale e nelle aree depresse previste dalle Leggi 46/82, 140/97 e 488/92, fra cui si segnalano gli strumenti automatici cui è affidato il ruolo di un sostegno diffuso degli interventi delle piccole e medie imprese, il cui accesso ai tradizionali strumenti di agevolazione per la ricerca, risulta in costante aumento.

### ... sviluppare la società dell'informazione ...

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i servizi, i contenuti e quindi i processi di convergenza costituiscono i fattori di maggiore rilievo del grande mercato che è alla base della società dell'informazione. Il Governo ritiene lo sviluppo di quest'ultima un obiettivo fondamentale della propria azione da perseguire attraverso:

- *la diffusione della cultura informatica e digitale*: da perseguire attraverso una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e mediante nuove forme di insegnamento che - attraverso l'uso della rete - stimolino anche la didattica a distanza e la promozione di corsi di formazione e riqualificazione professionale;
- *lo sviluppo dell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*: attraverso misure intese ad avvicinare i giovani all'uso del *computer* e alla rete, a favorire il collegamento continuo con la rete delle piccole e medie imprese, ad accelerare la diffusione della tecnologia digitale e delle infrastrutture a larga banda;
- *la promozione dei servizi, dei contenuti e della ricerca*: attraverso la promozione della ricerca, del commercio elettronico e dei centri servizi *on line*, dell'industria multimediale ed il sostegno del telelavoro.

### ... riformare, semplificare, informatizzare la Pubblica amministrazione

Gli anni trascorsi hanno visto l'avvio di una vasta opera di riforma del sistema amministrativo, intesa ad adeguare agli standard dei paesi più avanzati le prestazioni e i servizi delle pubbliche amministrazioni e la qualità del sistema della regolazione. Di questa opera di riforma è pressoché compiutamente delineato il quadro legislativo, con la legge di riforma del bilancio dello Stato, le quattro cosid-

dette leggi Bassanini e i conseguenti decreti legislativi e regolamenti. Non meno impegnativo, e comunque decisivo, è ora il lavoro di attuazione, mediante la realizzazione del federalismo amministrativo, la riorganizzazione del Governo e delle amministrazioni centrali, la accelerazione del lavoro di semplificazione di normative e procedimenti, l'aziendalizzazione delle amministrazioni pubbliche, l'introduzione del controllo di gestione e della misurazione delle performance, la responsabilizzazione dei dirigenti in relazione ai risultati, l'orientamento alla soddisfazione del cliente.

Le leggi di riforma hanno posto le premesse normative per un ampio utilizzo delle tecnologie informatiche nella P.A., disciplinando il protocollo informatico, il mandato informatico, il telelavoro, la firma ed il documento digitali, la carta di identità elettronica, le carte elettroniche per l'erogazione dei servizi. Affinché questo grande disegno divenga operativo è tuttavia necessario integrare in un unico sportello, virtuale o reale, e decentrato sul territorio, i servizi erogati da amministrazioni diverse contribuendo così a rendere superflua tutta una serie di attività lucrative a carico delle amministrazioni e dei cittadini effettuate da operatori privati aventi il solo scopo di "intermediare" tra l'inefficienza dei servizi della P.A. e le esigenze dei cittadini.

Le azioni da intraprendere richiedono di concentrare risorse dedicate alla acquisizione e formazione di nuove professionalità (tecnici, informatici, esperti di controllo di gestione, ecc.), utilizzando il *turn over* per realizzare un consistente miglioramento della qualità professionale nella P.A.

### Promuovere il lavoro ...

A seguito dell'accordo raggiunto al Consiglio Europeo di Amsterdam del giugno 1997, il Consiglio Europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 ha stabilito una strategia coordinata in materia di occupazione che i paesi verificano e rettificano annualmente nei Piani Nazionali d'Azione per l'Occupazione (NAP) articolati su quattro linee direttrici comuni:

- Pilastro I: migliorare l'occupabilità (formazione e miglioramento del capitale umano, misure attive a favore dei giovani e dei disoccupati di lunga durata);
- Pilastro II: sviluppare l'imprenditorialità (riforma dei mercati, misure dirette a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro);
- Pilastro III: incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori (modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, modificazione degli orari di lavoro, nuove forme di contratti);
- Pilastro IV: rafforzare le politiche in materia di pari opportunità (misure dirette ad accrescere il tasso di occupazione, misure dirette a ridurre l'esclusione dei gruppi più deboli e la discriminazione).

Negli ultimi anni sono state introdotte in Italia molteplici misure di modernizzazione del mercato del lavoro. È necessario rendere efficaci gli interventi già adottati normativamente, ma non ancora completamente operativi, e rendere più incisive le misure già introdotte laddove esse non risultino sufficienti a garantire gli obiettivi prefissati.

I recenti interventi legislativi hanno riguardato soprattutto il primo ed il terzo pilastro, con importanti innovazioni quali la modifica della regolamentazione dei contratti a causa mista, di formazione e a tempo determinato o parziale, e l'introduzione dell'istituto del lavoro interinale. In risposta a tali iniziative, le nuove forme di lavoro sono aumentate considerevolmente, divenendo il volano per la creazione di nuovi posti di lavoro, come confermato anche dagli ultimi dati di aprile. Grazie a questi elementi di flessibilità, si sta riattivando la relazione positiva tra crescita economica ed occupazione, interrottasi negli scorsi anni. Questa ripresa deve essere sostenuta estendendo l'utilizzazione delle forme contrattuali a orario ridotto e quelle a tempo determinato, incentivando lo sviluppo dei programmi di apprendistato, migliorando il sistema di collocamento. In questo quadro è essenziale, ai fini del corretto funzionamento del mercato del lavoro, attuare la riforma del sistema di ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione.

Coerentemente con tali obiettivi, il 31 maggio scorso, il Governo ha presentato alla UE il Piano d'azione nazionale per l'occupazione per il 1999. Il Piano prevede, per il Pilastro I, di allargare il ventaglio di forme contrattuali, di completare il decentramento dei Servizi pubblici per l'impiego, sviluppando contestualmente i servizi privati di collocamento, e di adottare misure per favorire la mobilità regionale dei giovani attraverso forme di collaborazione tra Centri per il lavoro di diverse Regioni. Verranno introdotte misure per favorire lo sviluppo dei servizi privati di collocamento e delle agenzie di interinale. Entro la metà dell'anno 2000 è prevista l'attivazione del nuovo Sistema informativo lavoro (SIL), a disposizione sia del sistema pubblico che delle agenzie private di collocamento, per raccogliere e aggiornare in tempo reale le informazioni sulle caratteristiche dei disoccupati e sui posti disponibili nelle aziende.

Lo sviluppo dell'imprenditorialità (Pilastro II) verrà stimolato attraverso misure di natura fiscale ed incentivato attraverso la semplificazione amministrativa. A tale scopo è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio una struttura dedicata alla delegificazione ed è stato attivato un "Osservatorio sulle semplificazioni" per verificare l'attuazione e l'efficacia delle misure adottate. Vanno inoltre rafforzate le misure per l'emersione dell'economia sommersa. Per il settore *non profit*, se ne prevede la valorizzazione negli interventi contro l'esclusione sociale, per l'offerta dei servizi culturali, per la tutela del territorio e per l'occupazione dei soggetti svantaggiati.

L'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori (Pilastro III) verrà incoraggiata attraverso l'estensione dei tirocini in tutti i percorsi di istruzione e formazione. Inoltre, verrà resa operativa la Fondazione per la Formazione Continua per sostenere la realizzazione di interventi di formazione previsti dai piani formativi aziendali e territoriali concordati tra le parti sociali. Sarà promosso ulteriormente l'uso del *part time* e del *job sharing*, rispetto al quale il Governo ha posto come obiettivo di avvicinare alla media europea il peso di questa forma di contrattazione sul totale dell'occupazione.

Infine, per rafforzare le politiche in materia di pari opportunità (Pilastro IV), proseguirà l'impegno a favore di misure orientate a rafforzare la presenza delle donne in tutti i luoghi decisionali ed a facilitare la creazione degli istituti che possono

conciliare il lavoro e la vita familiare e l'incentivazione del lavoro autonomo e dell'autoimprenditorialità femminile. Sarà, infine, predisposto un piano di azione per il reinserimento e l'impiegabilità di donne adulte uscite dal mercato del lavoro nelle regioni del Centro-Nord.

### **... garantire sicurezza e giustizia ai cittadini ...**

Fra gli obiettivi prioritari del Governo vi è quello di garantire il diritto dei cittadini alla sicurezza e, di conseguenza, forte è l'impegno per un'azione di efficace contrasto alla criminalità diffusa, nonché ai pericoli derivanti dai fenomeni eversivi che nelle ultime settimane si sono evidenziati.

L'obiettivo è quello di realizzare moderne politiche di sicurezza urbana e di efficace azione di contrasto alla criminalità nelle campagne, in primo luogo mediante lo sviluppo delle nuove tecnologie.

Un rilievo peculiare per le politiche della sicurezza riveste la questione dell'immigrazione, sotto il duplice profilo degli interventi per il controllo delle frontiere e delle iniziative per l'assistenza e l'accoglienza degli stranieri.

Una corretta politica dell'immigrazione non può prescindere, inoltre, dalla prosecuzione dell'opera di cooperazione e di assistenza già proficuamente avviata dal Governo con i Paesi di provenienza dei flussi migratori e come avviene, per esempio, con i progetti Interreg.

Nelle complessive finalità di sicurezza perseguite dal Governo rientra anche l'impegno per l'adeguamento di strutture e mezzi di protezione civile, prestando attenzione alle esigenze di potenziamento degli strumenti di prevenzione e di rafforzamento della capacità di intervento nelle diverse situazioni di emergenza.

Una mirata strategia di sviluppo delle politiche di sicurezza richiede, infine, politiche di qualificazione professionale e valorizzazione delle risorse umane anche attraverso un aggiornamento degli ordinamenti del personale.

Restituire efficienza e rapidità alla macchina della giustizia, soprattutto alla luce della profonda riforma strutturale del giudice unico, già avviata il 2 giugno 1999, è obiettivo primario del Governo che, per questa ragione, intende includere, nell'ambito delle pur limitate disponibilità per nuove spese correnti, la giustizia. Priorità della stessa giustizia sono: aumentare l'organico della magistratura ordinaria, in particolare quella del lavoro, per fronteggiare adeguatamente i nuovi compiti della magistratura onoraria, per meglio attrezzare le strutture giudiziarie, per intervenire con profonde innovazioni in tema di gratuito patrocinio e difesa dei non abbienti.

### **... combattere l'esclusione sociale e proseguire la riqualificazione del sistema socio-sanitario**

La ridefinizione delle politiche sociali ed il sostegno delle responsabilità familiari è una priorità dell'azione di Governo anche per le conseguenze occupazionali di una espansione dei servizi sociali. In questo campo il Governo è impegnato a dare efficacia agli interventi sperimentali e parziali realizzati in questi anni quali il reddito mi-

nimo d'inserimento per contrastare la povertà e le politiche per la promozione dei diritti dell'infanzia. In particolare, il Governo intende favorire una pronta approvazione della riforma della legge quadro dell'assistenza e delle politiche sociali, per qualificare la spesa sociale puntando sulla creazione di una rete integrata di interventi e servizi alla persona ed alla famiglia capace di offrire su tutto il territorio nazionale opportunità per la piena integrazione dei soggetti deboli e di quelli esposti a rischio di povertà. Il Governo punta, inoltre, sulle politiche a sostegno della famiglia soprattutto per quanto attiene la cura e la crescita dei figli attivando una pluralità di interventi.

Gli interventi in campo assistenziale, associati ai provvedimenti già citati in tema di riqualificazione della spesa sociale, di sostegno al reddito, di politiche attive del lavoro, di istruzione e formazione, potranno contribuire significativamente a riequilibrare il nostro stato sociale, rendendolo più aperto verso i più deboli, più attento alle domande dei singoli, più giusto nel rapporto fra le generazioni, più equo e moderno.

In campo sanitario l'azione del Governo si muoverà lungo le seguenti direttrici: attuazione della riforma del Servizio sanitario nazionale recentemente approvata dal Governo attraverso il completamento del processo di aziendalizzazione e di regionalizzazione del servizio, anche in relazione ai principi introdotti in materia di federalismo fiscale; riorganizzazione dell'amministrazione centrale sanitaria, per renderla più funzionale alle esigenze di un sistema fortemente decentrato; qualificazione professionale e formazione manageriale, anche per responsabilizzare i dirigenti rispetto agli obiettivi; riqualificazione dell'edilizia sanitaria, ammodernamento tecnologico e sicurezza delle strutture; integrazione del sistema informativo sanitario con gli altri sistemi della pubblica amministrazione.

### **Accelerare l'ammodernamento delle infrastrutture produttive**

L'azione dell'amministrazione si dovrà tradurre in attività operative, miranti a sostenere un articolato e più maturo coinvolgimento di risorse pubbliche e private, con effetti positivi anche di natura occupazionale. Ciò verrà realizzato promuovendo un ricorso più ampio ed attento ai fondi privati e agli strumenti della finanza innovativa (*project-finance*, fondi immobiliari, ecc.), sia per la realizzazione delle opere pubbliche che per la loro gestione. Si procederà per prima cosa al completamento delle iniziative già avviate, per rendere al più presto operativi quei sistemi a rete capaci di riequilibrare il divario fra il nord e il sud del Paese e di garantire una dotazione infrastrutturale adeguata al contesto europeo e dotata di più elevati livelli di sicurezza. Assoluta precedenza sarà quindi data alle iniziative specifiche per il Mezzogiorno, dove le carenze risultano più gravi. Priorità sarà data ai progetti capaci di generare i maggiori effetti sulla produttività complessiva, privilegiando gli interventi che consentono un maggior riequilibrio tra le differenti modalità di trasporto e che, migliorando l'accessibilità, riducono gli effetti economici dell'isolamento geografico.



Il sistema dei trasporti è un fattore fondamentale e ineludibile dello sviluppo. Il nostro paese soffre di una serie di carenze strutturali, dovute anche alla particolare morfologia del territorio. Con il Nuovo Piano Generale dei Trasporti, il Governo si propone di indicare un insieme di interventi infrastrutturali e regolativi a breve e medio periodo che diano un impulso decisivo alla crescita in qualità ed efficienza del sistema della mobilità di persone e merci. Nel processo di integrazione europea e di crescente globalizzazione dei mercati, i costi connessi allo spostamento delle merci diventano sempre più una variabile determinante della competitività del sistema paese. Una significativa riduzione di questi costi sarà possibile soltanto incrementando l'efficienza delle reti di trasporto, anche attraverso misure di liberalizzazione regolata, e sviluppando la dimensione intermodale e logistica del nostro sistema di trasporto che, nonostante il *trend* positivo, presenta ancora evidenti aspetti di fragilità.

La risoluzione dei problemi della mobilità nei grandi centri urbani e metropolitani del Paese costituisce uno degli obiettivi prioritari all'interno del più generale problema della mobilità delle persone e delle merci. Il federalismo dei trasporti iniziato con il D.Lgs. 422/97 costituisce il concreto avvio della riforma dell'intero settore del trasporto locale, che affida alle regioni il compito di programmare in maniera integrata il sistema dei trasporti collettivi che si svolgono nell'ambito territoriale; separa chiaramente le competenze di pianificazione, affidate alle autonomie locali, dalle responsabilità gestionali che sono proprie delle aziende; introduce il contratto di servizio come elemento di trasparenza e garanzia circa la qualità dei servizi al trasporto affidati in gestione alle imprese; attua il principio della concorrenza per l'affidamento dei servizi tramite gara pubblica.

### **Consolidare i risultati ottenuti nei processi di apertura e regolazione ...**

L'opera di semplificazione e liberalizzazione ha già portato alla abolizione del registro degli esercenti commerciali e alla sostituzione delle licenze con comunicazioni all'autorità locale da parte dell'esercente e alla eliminazione di una cospicua serie di autorizzazioni e di altre forme di ingerenza dell'autorità amministrativa nelle attività produttive di beni e servizi. Fondamentale per il successo della riforma risulterà la capacità delle Regioni e degli enti locali di circoscrivere il raggio d'azione della pubblica amministrazione ai ruoli di programmazione e di tutela della concorrenza e dei consumatori. Il Governo intende utilizzare tutti i mezzi di sua competenza per consentire al Paese di cogliere pienamente i frutti delle riforme già approvate e rafforzare, in relazione all'attuazione dei processi di riforma, le politiche di sostegno all'innovazione (contributi automatici agli investimenti, legge 488, commercio elettronico).

Il Governo intende eliminare quei vincoli amministrativi che limitano la concorrenza e assicurano rendite di monopolio a molte professioni liberali. A tal fine, sarà necessario limitare ai soli settori per i quali esistono reali esigenze di tutela dei consumatori l'istituzione di un ordine professionale, evitando di introdurre ingiu-

stificate limitazioni al numero complessivo dei professionisti, e stabilendo al contempo regole di comportamento che garantiscano la deontologia professionale. Già il 3 luglio del 1998, il Governo aveva presentato un disegno di Legge delega per il riordino delle professioni intellettuali che è ancora all'esame della Commissione Giustizia della Camera. Nel frattempo, anche sulla base del parere dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il Governo ha avviato una revisione del disegno di Legge il cui nuovo testo sarà trasmesso quanto prima al Parlamento. Sarà pertanto essenziale un impegno dello stesso Parlamento affinché non si proceda all'istituzione di nuovi ordini e albi professionali.

Nel settore dei servizi di pubblica utilità prosegue la costruzione di assetti regolamentari tesi a ridurre l'interferenza pubblica e a correggere eventuali difetti di funzionamento dei mercati concorrenziali. I più importanti interventi riguardano: il *settore elettrico* dove, con il recepimento della direttiva 96/92/CE tramite la D.Lgs. 79 del 16 marzo 1999, sono state poste le basi per la liberalizzazione del mercato anche attraverso la dismissione da parte dell'Enel di una quota rilevante (15.000 MW) della propria capacità produttiva; le *telecomunicazioni*, dove l'elevato grado di concorrenza ha già portato effetti positivi per l'utenza, in termini di minori prezzi pagati e di diversificazione di servizi offerti; il *settore postale* dove, accanto ad una profonda ristrutturazione della società Poste Italiane, è in atto un processo di progressiva liberalizzazione del mercato, coerente con l'esigenza di garantire l'universalità del servizio; il *settore dei trasporti* dove, conformemente alle misure adottate dai principali paesi industrializzati, il Governo italiano è impegnato nel processo di risanamento dell'azienda Ferrovie dello Stato; il *settore idrico*, dove la Legge 142/90 ha stimolato il processo di trasformazione delle aziende municipalizzate in società per azioni, nel cui contesto è di grande rilevanza la trasformazione in società per azioni dell'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese; il *settore del gas naturale*, dove il Governo intende rispettare e, se possibile, anticipare i tempi della direttiva comunitaria 98/30/CE introducendo maggiore competitività e trasparenza nel settore, principalmente a vantaggio dei consumatori.

Queste trasformazioni, evidenti finora soprattutto nei servizi pubblici a livello nazionale, saranno allargate anche ai servizi a carattere locale (disegno di legge di modifica della Legge 142/90, attualmente all'esame del Parlamento) consentendo anche per questi ultimi di disegnare un sistema di gestione più efficiente, basato in via generale, per i servizi più importanti economicamente e socialmente, sull'affidamento a privati tramite gara.

Infine, per quanto attiene il mercato finanziario italiano, quest'ultimo ha conosciuto negli ultimi anni una rapida crescita che ha consentito di ridurre il ritardo rispetto alle piazze più avanzate. Il Governo intende sostenere i fattori che sono alla base di questo successo: *fattori economici*, legati all'elevata capacità di risparmio del Paese, alla riduzione dei tassi di interesse ed all'attuazione del programma di privatizzazione che ha contribuito allo sviluppo qualitativo e quantitativo del mercato azionario; *fattori normativi*, legati alle riforme avviate con la Legge 1/91 sull'intermediazione mobiliare e proseguite con il D.Lgs. 415/96 (c.d. Decreto Eurosim), con la nuova disciplina fiscale delle rendite finanziarie

(D.Lgs. 461/97) e culminate con il Testo Unico delle Disposizioni in Materia di Mercati Finanziari (D.Lgs. 58/98) il decreto legislativo per il riordino della disciplina civilistica e fiscale delle fondazioni bancarie; e *fattori organizzativi* dei mercati, legati ad iniziative strategiche delle principali società di mercato - Borsa Italiana SpA e MTS SpA - entrambe privatizzate ed in grado di competere nel mercato finanziario europeo.

### **...e proseguire il programma di privatizzazioni**

Dal 1994 ad oggi, il Ministero del Tesoro ha gestito direttamente operazioni di dismissione di partecipazioni azionarie, detenute nel settore bancario, assicurativo, energetico e delle telecomunicazioni, con un incasso lordo di circa 84.000 miliardi di lire. Nel 1998 le privatizzazioni hanno generato entrate lorde per il Tesoro pari a circa 21.000 miliardi di lire, equivalenti a circa l'1 per cento del PIL.

Il programma di dismissione proseguirà con immutata intensità nei prossimi anni. Già nel 1999, compatibilmente con i tempi necessari a realizzare le operazioni di riassetto previste dal recente decreto legislativo per la liberalizzazione del sistema elettrico, si avvierà la dismissione di una quota della partecipazione detenuta nell'ENEL S.p.A. Si prevede, altresì, di cedere le partecipazioni residue in INA (1,1 per cento), in Unim (0,94 per cento), nel Banco di Napoli (16,28 per cento), in San Paolo-IMI (0,30 per cento), nel Credito Industriale Sardo (53 per cento), e in Meliorbanca (7,32 per cento). Verrà valutata l'opportunità di dismettere la quota ancora detenuta in Telecom Italia (3,42 per cento del capitale ordinario). È infine previsto l'inizio del processo di privatizzazione del Mediocredito Centrale.

Il processo di privatizzazione si estenderà anche ad altri settori, in particolare, a quello immobiliare. Il patrimonio immobiliare pubblico potrà essere "privatizzato" utilizzando diverse tecniche. Allo strumento dei fondi immobiliari pubblici, l'art. 19 della Legge 448/1998, ha affiancato la possibilità di conferire o vendere immobili pubblici a società per azioni anche appositamente costituite.

In coerenza al mandato ricevuto, il gruppo IRI proseguirà nell'azione di privatizzazione delle proprie partecipazioni entro il 2000, monitorando al contempo i processi di risanamento, di valorizzazione e di riposizionamento strategico delle aziende del Gruppo. Nel 1999 potranno essere portate avanti alcune importanti operazioni di privatizzazione (Aeroporti di Roma e Autostrade) ed avviate altre iniziative (Alitalia e Finmeccanica) il cui completamento è probabile nel primo semestre del 2000.

### **Consentire la crescita delle piccole e medie imprese e la loro internazionalizzazione ...**

La struttura finanziaria delle piccole e medie imprese italiane è più fragile e sbilanciata rispetto alle piccole e medie imprese di Francia, Germania e Spagna. L'elevato indebitamento, unito alla forte dipendenza dal credito a breve termine, evidenzia un fattore di vulnerabilità finanziaria che espone le piccole e medie im-

prese italiane a forti fluttuazioni negli oneri finanziari più intense degli altri paesi. Se comparate con le imprese maggiori, le imprese di piccola e media dimensione hanno più probabilità di trovarsi in alcune fasi del ciclo di vita dell'impresa (avvio, rapida crescita, trasformazione) che esigono supporti finanziari specifici quali i prestiti partecipativi e la cessione di quote di capitale aziendale. Questi strumenti finanziari hanno potenzialmente grande importanza sia perché possono contribuire alla riduzione dell'indebitamento delle piccole e medie imprese, sia perché si configurano come necessario terreno interstiziale tra le forme tradizionali di finanziamento bancario e forme più sofisticate come la quotazione in Borsa. Particolare importanza, soprattutto nei settori innovativi, può assumere il finanziamento tramite il *venture capital*, tipicamente legato alla raccolta operata dai fondi chiusi. Il governo intende favorire l'ampliamento delle risorse finanziarie a disposizione delle piccole imprese, al fine di permettere il ribilanciamento della loro struttura finanziaria, riducendone gli elementi di vulnerabilità. Il decollo della Borsa per le piccole e medie imprese dovrebbe favorire la cessione di quote del capitale aziendale e porre le basi per la crescita del *venture capital* e dei fondi chiusi.

Secondo la Commissione Europea, l'Italia è il paese dell'Unione che, insieme alla Grecia, ha il più alto numero di procedure richieste per la registrazione di un'impresa (venticinque), mentre il tempo richiesto per la registrazione è molto alto (almeno quindici settimane). Gli ultimi dati disponibili indicano un'incidenza dei costi amministrativi pari, in media, a circa l'un per cento del totale dei costi aziendali e all'1,2 per cento in termini di PIL calcolato a prezzi di mercato. Poiché gran parte di questi costi amministrativi è fissa e non recuperabile, la loro incidenza è più alta nelle piccole imprese. Si stima che l'incidenza dei costi amministrativi sia pari all'1,3 per cento circa sul totale dei costi aziendali del lavoro per le imprese da tre a cinque addetti, mentre per le imprese con più di 200 dipendenti incide per lo 0,2 per cento. La pubblica amministrazione deve trasformarsi in elemento di sostegno, e non ostacolo, all'attività produttiva. Le profonde riforme introdotte dai d.l. "Bassanini" devono trovare immediato riflesso operativo nell'azione sul territorio della pubblica amministrazione attraverso la velocizzazione e semplificazione più accentuata dei procedimenti amministrativi, anche attraverso la sostituzione delle pratiche di rilascio di permessi ed autorizzazioni con l'utilizzo diffuso delle autocertificazioni.

Particolare rilievo per le piccole e medie imprese assume l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive che svolge una funzione di semplificazione delle procedure - con una sostanziale riduzione degli oneri burocratici per le imprese - insieme a una funzione informativa, di consulenza e di supporto alle imprese che intendano avviare un'attività industriale. Il Governo aveva stabilito che entro il 27 maggio 1999 i Comuni erano tenuti a realizzare la struttura dello sportello o nominare almeno il responsabile del procedimento. Il Governo si riserva di potenziare i programmi già in atto di sostegno all'attuazione dello Sportello Unico e di impartire opportune direttive alle amministrazioni statali al fine di incentivare e stimolare un rapido ed efficiente utilizzo dello Sportello stesso da parte di tutte le imprese. Il Governo conferma l'impegno - assunto con il Patto per lo sviluppo e l'occupazione - di procedere, sulla base del monitoraggio e delle proposte formulate dall'Osservatorio

sulle semplificazioni costituito in collaborazione con le parti sociali, le Regioni e gli enti locali, alle eventuali correzioni e integrazioni da apportare al regolamento sullo sportello unico che si riveleranno necessarie.

L'internazionalizzazione investe ormai tutto il sistema produttivo italiano, anche quello di ridotte dimensioni. Il numero delle imprese esportatrici italiane supera le 171.000 unità; di queste, oltre 165.000 possono essere considerate di piccole e medie dimensioni. È importante individuare l'asse di una strategia di internazionalizzazione in una "logica di sistema", capace di fare interagire poteri pubblici e operatori privati e di mettere a disposizione delle imprese strumenti promozionali, finanziari, di sostegno, formativi che consentano alle imprese stesse di proiettarsi sui mercati come Sistema-Paese e di ottimizzare la loro competitività. Ciò è tanto più necessario per le piccole e medie imprese, proprio perché le ragioni alla base del loro successo sono oggi messe in dubbio dalle nuove dinamiche legate al processo di globalizzazione e di costante tecnologizzazione degli scambi commerciali.

### ... rafforzare il settore dei servizi ...

La minor rilevanza in Italia dei servizi, soprattutto di quelli alla comunità, rispetto agli altri paesi industrializzati, è legata sia alla tipologia dell'offerta, fortemente canalizzata in Italia nel settore pubblico, sia alla tipologia della domanda, legata alla minore capacità di spesa delle categorie socialmente più deboli, la popolazione giovane, femminile e anziana. I bisogni insoddisfatti di questi segmenti della popolazione sono parte della domanda di benessere che va emergendo nella società avanzata e che stentano a trovare soddisfazione entro i tradizionali meccanismi del mercato da un lato e dello Stato sociale dall'altro. Si tratta quindi di impostare una strategia che incoraggi la domanda, promuova l'offerta e consenta a tutti i cittadini di poter scegliere efficientemente quali servizi domandare e in quale quantità. Un simile modello di consumi e di liberalizzazione dell'offerta può costituire un sistema trainante di domanda per nuove attività produttive e per nuove occupazioni.

Il Governo promuoverà processi economici di liberalizzazione dell'offerta tendenti a rafforzare la libera concorrenza e la tutela dell'utente attraverso l'eliminazione dei tramiti amministrativi superflui e delle rendite di monopolio derivanti da limiti quantitativi all'offerta o da tariffe minime. Gli interventi potranno assumere forme diverse: la promozione d'impresе di servizi di qualità sociale, anche attraverso il potenziamento e l'integrazione con le imprese del settore del volontariato e, in genere, delle iniziative *non profit*; la liberalizzazione dei vincoli amministrativi e burocratici per l'esercizio di alcuni servizi; l'autocertificazione e il controllo sociale della qualità del servizio prestato.

Saranno messe allo studio forme di promozione della domanda di servizi di qualità sociale che potrà avvenire attraverso forme di deducibilità fiscale, credito agevolato, promozione di mutue volontarie, polizze assicurative e *vouchers*. L'obiettivo non è quello di garantire a tutti un certo servizio ma di sostenere la domanda di quanti effettivamente ne avvertono il bisogno e sono disposti a dedicarvi una parte delle proprie risorse personali.

L'intervento pubblico ha una funzione di promozione e volano per una attivazione ben più ampia di risorse private sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta. Si tratta quindi di realizzare una nuova strategia d'intervento pubblico volta a fornire il quadro normativo, le regole, gli incentivi, gli strumenti di controllo e i soggetti che li sappiano gestire, in modo da determinare una modifica del sistema di convenienze entro cui gli operatori effettuano le loro scelte e attivare nuovi mercati, sollecitando e accompagnando l'iniziativa privata.

### **... e dei beni e delle attività culturali**

Nell'arco dell'ultimo triennio le politiche pubbliche hanno contribuito in misura significativa al rilancio dei consumi e delle produzioni culturali ed hanno sostenuto il buon andamento del ciclo turistico nazionale.

Tali politiche hanno avuto tre obiettivi, da mantenere per il futuro: primo, l'aumento degli investimenti nelle infrastrutture e nelle produzioni culturali del paese, perseguito sia in via diretta, con l'incremento della spesa destinata al restauro, conservazione e valorizzazione del patrimonio storico-artistico, sia in via indiretta, favorendo l'investimento dei privati. Secondo, l'introduzione di rilevanti innovazioni giuridiche e amministrative. Terzo, una spinta all'innovazione gestionale e all'efficienza all'interno del settore statale, testimoniata tra l'altro dall'apertura di nuove sedi museali e dal prolungamento dell'orario di apertura.

Nel periodo di programmazione 2000-2003, occorrerà sostenere e rafforzare gli interventi perché il settore dei beni e delle attività culturali possa continuare a sostenere un ruolo dinamico per l'accoglienza dei flussi turistici, per la crescita della domanda di cultura, per la creazione di nuovi servizi e nuova occupazione. In tale contesto, occorrerà tenere presente l'introduzione di un asse prioritario dedicato alle risorse culturali nel Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006. Inoltre, all'investimento in conto capitale finora effettuato dovrà corrispondere un nuovo investimento sul capitale umano, volto a consolidare il patrimonio di professionalità esistenti, ad aprirsi alle nuove professionalità di cui il settore ha bisogno, a soddisfare le esigenze di formazione per l'inserimento e di formazione continua.

Infine, il Governo si ripromette di valutare, nelle loro tipologie, nei loro costi e nei loro benefici, forme di finanziamento indiretto dei beni e delle attività culturali.

## V. LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

### **Realizzare nel Mezzogiorno una missione nazionale di sviluppo...**

Lo sviluppo del Mezzogiorno è la grande priorità della politica economica italiana. Come sottolineato in sede di Consiglio europeo e nel Patto europeo per l'occupazione, gli stati membri sono impegnati a perseguire obiettivi di crescita non inflazionistica ad alto contenuto di occupazione.

Assicurare una crescita economica accelerata al Mezzogiorno è condizione necessaria per una duratura, forte crescita dell'economia nazionale (Cfr. documento Commissioni bilancio Camera e Senato, 18 marzo 1999). Nel Mezzogiorno si concentrano infatti risorse naturali, culturali, umane, produttive ancora insufficientemente sfruttate. Il loro efficace utilizzo è condizione necessaria per raggiungere gli obiettivi di sviluppo e occupazione delineati a livello nazionale per il prossimo quadriennio.

Negli anni novanta, mentre veniva meno la politica di alti trasferimenti ma ancora non si delineava una strategia alternativa, il Mezzogiorno ha mostrato un quadro aggregato di stagnazione e arretramento relativo, accompagnato, tuttavia, da segnali di un nuovo clima economico e sociale. Da un lato: un tasso di crescita significativamente inferiore a quello medio italiano; un calo medio annuo dell'occupazione (fino al 1997) dell'1 per cento; una crescita del costo del lavoro per unità di prodotto più alta che nella media italiana. Dall'altro: più esportazioni e più turismo, concentrati in sistemi locali presenti in tutte le regioni; natalità netta delle imprese permanentemente superiore a quella media italiana; significativi investimenti diretti dall'estero; rilevante diminuzione della criminalità.

Oggi il Mezzogiorno appare come una economia in bilico, tra il rischio di un arretramento e l'occasione di un balzo dello sviluppo. A fare la differenza saranno le decisioni delle risorse forti – capacità imprenditoriali, lavoro specializzato e, soprattutto, risparmi - a cui una crescente mobilità consente di cercare i luoghi del maggiore guadagno. Affinchè queste decisioni si orientino a favore di un investimento nel Mezzogiorno è necessaria un'azione univoca e chiara della politica economica, che divenga, appunto, missione nazionale.

Obiettivo generale, verificabile, di questa azione è di raggiungere nel Mezzogiorno entro la metà del periodo 2000-2006 un tasso di crescita significativamente più elevato di quello dell'Unione europea, fondato su una forte crescita della produttività. Si mira a ottenere una drastica riduzione del disagio sociale, un forte aumento dell'occupazione regolare, una diminuzione della disoccupazione.

**...fondata su un miglioramento permanente del contesto...**

La politica nazionale per il Mezzogiorno mira a conseguire un miglioramento permanente del contesto economico e sociale. Solo da ciò possono derivare: una discontinuità nei comportamenti degli operatori locali ed esterni all'area; un cambiamento delle aspettative; l'instaurazione di un clima di fiducia nello sviluppo; la mobilitazione e la moltiplicazione delle risorse e degli investimenti privati.

Ai risparmi, alle capacità imprenditoriali, al lavoro specializzato, il Governo intende offrire uno scenario certo e articolato per i prossimi anni fondato su un insieme di politiche settoriali fra loro coordinate.

Si punta, in primo luogo, su una politica di riqualificazione degli investimenti pubblici mirata a due obiettivi:

- *migliorare in modo permanente il contesto economico e sociale*, attraverso un incremento della dotazione di capitale sociale - in infrastrutture, in tutela e fruibilità del patrimonio naturale e culturale, in giustizia e ordine pubblico - realizzato con investimenti selezionati sulla base di un'elevata qualità progettuale e su una chiara identificazione degli obiettivi economico-sociali, e accompagnati da un attento monitoraggio dei risultati;
- *promuovere lo sviluppo locale*, attraverso un utilizzo mirato degli incentivi agli investimenti e l'attuazione degli strumenti di programmazione negoziata.

Si affiancano a queste le politiche: di rafforzamento della concorrenza nei mercati; di maggiore efficienza del mercato del lavoro; di ammodernamento dell'Amministrazione pubblica.

Il *rafforzamento della concorrenza nei mercati*. L'intensificazione della concorrenza nei grandi servizi di rete, nei servizi locali di pubblica utilità, nei servizi pubblici e privati per le imprese, è condizione necessaria affinché la politica di offerta esplichi i suoi effetti.

*Politiche per il mercato del lavoro mirano* a rendere più flessibili i meccanismi allocativi fra domanda e offerta di lavoro. Esse mirano altresì a favorire la rapida creazione di moderni servizi per l'impiego, pubblici e privati; a legare fortemente la formazione professionale alle esigenze della domanda.

Queste linee di intervento non potranno avere effetto senza una accelerazione nell'*ammodernamento dell'Amministrazione pubblica*. Si intende accompagnare il decentramento delle competenze alle amministrazioni locali con il rafforzamento tecnico di tutte le amministrazioni, la loro razionalizzazione e riorganizzazione.

Lo strumento per il rilancio e la riqualificazione degli investimenti pubblici è il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) per l'utilizzo dei fondi comunitari 2000-2006. Si è scelto di articolare la nuova politica attorno alla programmazione di questi fondi: per l'orizzonte temporale lungo che essi assicurano; perché essi costituiscono una quota elevata delle risorse pubbliche complessive impiegabili nell'area; perché le "regole europee" che ne governano l'uso possono aiutare la programmazione anche delle risorse nazionali.



### ...su un quadro finanziario settennale unico e certo...

Per dare certezza finanziaria e unicità di intervento viene predisposto un quadro finanziario unico settennale per tutte le risorse pubbliche disponibili nel Mezzogiorno.

Esso raccoglie tanto le risorse ordinarie che quelle aggiuntive (comunitarie, di cofinanziamento nazionale e nazionali); garantisce l'effettività delle seconde; assicura la base per una ripartizione certa fra le singole Regioni. Viene previsto un incremento della spesa in conto capitale del Mezzogiorno da 38-42 per cento degli ultimi anni a 44 per cento nel 2000, 47 nel 2002, meno del 45 alla fine del periodo.

Al fine di orientare gli interventi alla valorizzazione delle risorse del territorio e di impostare azioni altamente integrate, il Programma è stato articolato in sei assi: *risorse naturali; risorse culturali; risorse umane; sistemi locali di sviluppo; città, istituzioni locali e vita associata; reti e nodi di servizio.*

All'interno di ciascuno di essi sono stati individuati obiettivi specifici, a cui vengono associati indicatori di efficacia da sottoporre a monitoraggio. Per tutti gli obiettivi assume rilievo centrale la vocazione alla internazionalizzazione, all'apertura ai flussi di idee, di persone, di beni e servizi con il resto del mondo - tanto quello "occidentale" che quello mediterraneo - che emerge chiaramente dai segnali di ripresa recenti della società meridionale. Questa vocazione verrà assecondata nel merito e nel metodo degli interventi.

### ...e su una valutazione economica, sociale e ambientale dei progetti

L'attuazione degli obiettivi richiede una chiara valutazione economico-sociale-ambientale degli interventi e una elevata qualità progettuale che consentano di integrare a livello territoriale azioni diverse (infrastrutturali, di incentivazione industriale e commerciale, ambientale, di formazione) funzionali a un obiettivo specifico. Proprio per avviare in modo appropriato questa progettazione sono state assegnate alle amministrazioni risorse destinate al finanziamento di studi di fattibilità, per l'attuazione di interventi a medio-termine di grande valenza: nel Documento vengono indicati alcuni fra questi interventi. Altre risorse saranno rese disponibili a questo scopo.

Coerentemente con l'urgenza di dare subito avvio al Programma, sono stati individuati (cfr. Documento Commissioni bilancio di Camera e Senato del 18 marzo 1999) quegli interventi per i quali una ricognizione effettuata presso le Amministrazioni regionali e centrali ha indicato l'esistenza di progetti in grado di assicurare che già nelle prime settimane del 2000 il Programma possa essere avviato. Queste azioni diverranno il primo *test*, concreto e operativo, della nuova politica.

Al fine di assicurare condizioni attrattive per le imprese anche nella prima fase del Programma, quando ancora non saranno efficaci gli interventi di contesto, è prevista una concentrazione delle azioni di incentivazione, in particolare della legge 488, nel biennio 2000-2001, anche attraverso riprogrammazione di fondi comunitari 1994-99.