

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il Documento di programmazione economico-finanziaria in esame assume come arco temporale di riferimento il periodo 2003-2006, vale a dire l'intero periodo di durata ordinaria della legislatura, essendo trascorso il primo anno di attività del Governo.

La decisione di fare riferimento ad un periodo di quattro anni, anziché di tre, conferma, per un verso, l'importanza strategica che il Governo e la maggioranza parlamentare intendono attribuire al Documento e, per l'altro, la coerenza complessiva delle politiche assunte in materia economico-finanziaria, riconducibili a precise linee programmatiche.

Quanto al primo profilo, occorre rilevare che, a partire dall'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea, è venuto progressivamente accentuandosi il ruolo del DPEF quale strumento in cui vengono indicati, sia pure in termini sintetici, gli indirizzi di politica economico-finanziaria.

Infatti, l'introduzione di precisi vincoli relativi ai saldi di finanza pubblica, quali sono quelli derivanti dal Patto di stabilità e di crescita, anziché limitare gli spazi di decisione politica nella sfera economico-finanziaria, ha indotto il Governo ad una qualificazione del suo intervento. Ciò è avvenuto attraverso l'adozione di iniziative volte ad incidere significativamente sulla composizione della spesa pubblica e l'avvio di riforme strutturali in grado di aumentare le potenzialità di crescita del sistema economico.

Allo stesso tempo, con il Patto di stabilità interno si è avviato un processo volto ad assicurare il concorso dei diversi livelli di governo al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica assunti in sede comunitaria.

I più recenti sviluppi normativi prospettano un ulteriore rafforzamento della funzione del DPEF, quale strumento di raccordo delle diverse politiche settoriali in un quadro coerente nel quale siano chiaramente individuate le linee di indirizzo strategico e le priorità da perseguire.

Va infatti ricordato che l'entrata in vigore delle disposizioni della legge n. 3 del 2001, di modifica del titolo V della Costituzione, ha posto in termini innovativi l'esigenza di definire un contesto istituzionale che favorisca la cooperazione tra lo Stato e le autonomie territoriali, nell'ambito di una precisa individuazione delle rispettive competenze e responsabilità. In questo quadro emerge l'esigenza di pervenire ad un assetto strutturato e tendenzialmente stabile delle procedure relative al Patto di stabilità interno, quale strumento principale per il coordinamento della finanza pubblica.

Si tratta di questioni su cui la Commissione Bilancio si è recentemente pronunciata mediante l'approvazione di una risoluzione che prospetta una complessiva riforma degli strumenti di bilancio, volta in particolare a potenziare il ruolo del DPEF e della legge finanziaria quali strumenti fondamentali nella definizione degli indirizzi della politica economica e finanziaria e nella relativa attuazione, comunque nel rispetto dei presidi posti a tutela degli equilibri di finanza pubblica.

Particolarmente significativo appare, in proposito, il percorso attuativo della delega per la riforma del sistema fiscale, di cui al provvedimento collegato attualmente all'esame del Parlamento, il quale affida proprio al DPEF e alla legge finanziaria il compito di individuare le risorse da destinare annualmente allo scopo e di defi-

nire i profili di carattere non ordinamentale del disegno riformatore.

Le indicazioni contenute nella risoluzione, approvata alla Camera con un larghissimo consenso, dovranno trovare attuazione in un impegnativo lavoro di approfondimento delle diverse problematiche connesse all'obiettivo di un riordino organico e compiuto della legislazione vigente in materia.

Allo stesso tempo, l'avvio della prossima sessione di bilancio, a partire dal mese di ottobre, richiede che si definiscano, già in sede di DPEF, le priorità che si intendono perseguire e che si indichino le risorse da destinare all'avvio delle riforme prospettate nei provvedimenti collegati, attualmente all'esame del Parlamento.

A tal fine, particolarmente opportuna risulta la scelta del Governo di prospettare nel DPEF, analogamente a quanto già fatto lo scorso anno, l'evoluzione delle grandezze macroeconomiche e di finanza pubblica a livello tendenziale e programmatico. Essa consente, infatti, di avvalorare la funzione del DPEF quale strumento in cui vengono evidenziati gli obiettivi che si intendono perseguire e indicata l'incidenza delle misure da assumere per assicurarne il perseguimento. Si rende, quindi, più stringente la connessione tra DPEF e legge finanziaria, attraverso la quale dovranno tradursi concretamente le indicazioni contenute nel primo.

Quanto agli scenari macroeconomici, assai opportunamente il DPEF muove dalla constatazione della crescita integrazione economica a livello mondiale. Ciò appare tanto più evidente nel caso italiano, che si caratterizza per un notevole grado di apertura e per l'elevata incidenza dell'interscambio su scala comunitaria.

Ne consegue, come ha ampiamente dimostrato l'andamento dell'economia nazionale nel corso del 2001 e della prima metà dell'anno in corso, una forte incidenza, sui maggiori indicatori, delle dinamiche congiunturali internazionali.

In particolare, la contrazione del tasso di crescita registrato a livello internazionale successivamente ai tragici eventi

dell'11 settembre ha comportato una riduzione della domanda che, nel caso dell'economia italiana, si è tradotta in un indebolimento delle esportazioni. A tale fenomeno ha pure concorso la perdita di competitività registrata negli ultimi anni dal sistema produttivo italiano, da tempo segnalata dal sistema delle imprese, cui le riforme strutturali avviate dal Governo intendono fornire una risposta efficace.

Alla contrazione del tasso di crescita delle esportazioni si è, poi, accompagnata una decelerazione della domanda interna, sia per quanto concerne i consumi che per quanto riguarda gli investimenti. Alla luce di tale situazione particolarmente opportuna è, quindi, risultata l'adozione, da parte del Governo, delle misure di incentivazione di cui alla cosiddetta Tremonti-bis (legge n. 383 del 2001).

Pur non essendo del tutto venuti meno gli elementi di preoccupazione e di incertezza, che discendono essenzialmente dalla instabilità che ha investito i mercati borsistici e finanziari, soprattutto americani, anche a causa della recente emersione di gravi irregolarità contabili, tutti gli istituti economici, anche internazionali, concordano nel ritenere che nei prossimi mesi si dovrebbe registrare una inversione del ciclo, con una consistente ripresa a livello internazionale, tale da favorire una forte crescita degli scambi.

In questo conteso si muovono le previsioni contenute nel DPEF 2003-2006.

Si prospetta, in particolare per il 2003, una crescita tendenziale del PIL dello 2,7 per cento, che dovrebbe aumentare al 2,9 per cento grazie alle misure che il Governo intende adottare.

È evidente che il nostro Paese non deve lasciarsi sfuggire l'occasione che si offre per registrare più elevati tassi di sviluppo. Tale esigenza si pone in primo luogo in ragione della necessità di consentire all'Italia di recuperare il divario di crescita del PIL rispetto ai maggiori *partner* europei che si è registrato negli ultimi anni. È infatti innegabile che il processo di consolidamento della finanza pubblica intrapreso nel corso degli anni Novanta sia stato realizzato, oltre che mediante una

drastica riduzione della spesa per interessi, attraverso il ricorso alla leva fiscale, che ha comportato una compressione della domanda interna.

Va in secondo luogo rilevato che soltanto mediante più elevati tassi di crescita potrà trovare soluzione il problema del persistente divario dei livelli di sviluppo tra le diverse aree del Paese.

Più in generale, le prospettive di ripresa del ciclo macroeconomico offrono un contesto favorevole per la realizzazione di riforme strutturali che rafforzino in modo permanente le potenzialità del sistema economico e produttivo del Paese.

È questo lo scenario indicato dal DPEF; in sostanza, si tratta di coniugare l'obiettivo della crescita con la stabilità degli equilibri finanziari.

La correlazione tra la prosecuzione del processo di risanamento della finanza pubblica e l'avvio di una nuova fase di sviluppo è chiaramente delineata nel Documento.

Allo stesso tempo, viene inequivocabilmente affermato che soltanto l'avvio di riforme di ampio respiro potrà intervenire incisivamente sui fattori che determinano il livello della spesa pubblica, in modo da liberare risorse da destinare allo sviluppo.

D'altra parte, le riforme delineate dal Governo, migliorando il livello qualitativo dell'attività dell'amministrazione pubblica, consentiranno di assicurare una maggiore equità, riducendo l'area del disagio e della marginalità.

L'esigenza di riforme strutturali, peraltro, è stata chiaramente posta anche a livello comunitario. Infatti, a partire dal Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2001), le autorità comunitarie hanno costantemente ribadito l'esigenza di avviare una intensa fase riformatrice. Questa riflessione si è tradotta nelle conclusioni del recente vertice di Siviglia del 21 e 22 giugno scorso, dove sono stati approvati gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri per il 2002.

In sostanza, si è affermato che il rispetto dei vincoli in materia di finanza pubblica impone l'adozione di misure dirette a incidere sull'ordinamento vigente,

realizzando riforme di ampia portata che consentano di ampliare i margini di intervento di politica economica per realizzare gli obiettivi strategici di sostegno allo sviluppo. A tal fine, le conclusioni raggiunte a livello europeo evidenziano la necessità di un miglioramento del mercato dei beni, dei servizi, dei capitali e del lavoro, creando un ambiente economico favorevole allo sviluppo e alla diffusione delle innovazioni tecnologiche, alla crescita delle imprese e dell'occupazione.

Il Consiglio di Lisbona del marzo 2001 ha assegnato alle politiche strutturali un ruolo centrale nel raggiungimento dell'obiettivo strategico di trasformare l'Unione europea nell'economia più innovativa e competitiva del mondo.

Per quanto riguarda le politiche di settore, le raccomandazioni del Consiglio si concentrano sull'importanza della riduzione della pressione fiscale, specialmente sui bassi salari, sulla modifica del sistema degli ammortizzatori sociali e sulla modernizzazione dell'organizzazione del lavoro.

Le raccomandazioni riferite all'Italia sottolineano, in particolare, la necessità di:

rafforzare la concorrenza nel settore dei beni e servizi (mercati dell'energia elettrica e del gas);

adottare interventi volti a migliorare il livello della formazione e della ricerca;

favorire politiche per la semplificazione dell'attività amministrativa;

adottare meccanismi salariali, in accordo con le parti sociali, che tengano conto della produttività e delle condizioni del mercato del lavoro locale;

accrescere gli elementi di flessibilità nell'impiego dei fattori produttivi;

procedere alla riforma degli ammortizzatori sociali.

Si tratta di indicazioni che trovano ampio riscontro nel DPEF 2003-2006.

Il Documento evidenzia, in particolare, che con la ripresa del ciclo si aprono più ampie prospettive di intervento che il

Governo e la maggioranza intendono cogliere a pieno, proseguendo lungo la direzione già indicata dal DPEF dello scorso anno.

Il miglioramento del quadro macroeconomico consentirà, quindi, di accelerare il processo di realizzazione del programma governativo che lo scorso anno, proprio a causa della difficile situazione economica, ha subito un parziale rallentamento.

Peraltro, pur in presenza di una situazione obiettivamente difficile, che ha richiesto misure correttive volte ad assicurare il rispetto dei vincoli posti dal Patto di stabilità, occorre dare atto al Governo dell'impegno svolto per non rinunciare all'obiettivo prioritario di un più elevato tasso di crescita.

A fronte delle difficoltà emerse erano state prospettate due ipotesi alternative: correggere gli andamenti di finanza pubblica, conseguentemente restringendo l'ammontare delle risorse da destinare all'attuazione del programma governativo, oppure far partire immediatamente le riforme strutturali, rischiando tuttavia di disattendere i parametri del Patto di stabilità e di crescita.

L'azione del Governo e della maggioranza si è ispirata all'obiettivo di conciliare le due ipotesi, nella convinzione che fosse possibile seguire un percorso innovativo che, evitando l'adozione di manovre tradizionali, le quali avrebbero amplificato il ridimensionamento del tasso di crescita dell'economia, garantissero comunque il rispetto sostanziale degli impegni comunitari.

Il contenimento dell'andamento dei saldi di finanza pubblica nel corso del 2001 è stato assicurato anche attraverso il ricorso a misure di controllo dei flussi di cassa e di acquisizione di entrate aggiuntive, sia pure di carattere transitorio.

Particolare importanza, al riguardo, ha assunto il decreto legge n. 347 del 2001, finalizzato al contenimento dei deficit regionali sulla sanità, nel quale veniva trasfuso il contenuto dell'accordo raggiunto tra lo Stato e le regioni l'8 agosto 2001.

Occorre, peraltro, considerare che l'utilizzo di tecniche innovative, quali la car-

tolarizzazione, per il reperimento di risorse aggiuntive da destinare a miglioramento del saldo, ha risposto anche all'intento di avvalersi di nuovi strumenti di intervento, tali da ampliare la gamma delle leve a disposizione della politica economica. In altri termini, si tratta di aggiornare gli strumenti di intervento della finanza pubblica, anche alla luce dell'evoluzione complessiva del sistema economico, che registra una costante crescita della dimensione finanziaria. D'altra parte, già altri Paesi hanno fatto ampio ricorso a tecniche innovative per la gestione del debito pubblico e per il finanziamento delle opere infrastrutturali.

Va inoltre considerato il concorso al contenimento dei saldi assicurato dal decreto legge n. 350 del 2001, relativo al rientro dall'estero ed alla regolarizzazione dei capitali il quale, in base agli ultimi dati disponibili, avrebbe assicurato un gettito pari ad oltre 1.310 milioni di euro, con un volume di capitali rientrati di circa 52 miliardi di euro.

Allo stesso tempo, il Governo è intervenuto, in primo luogo attraverso i provvedimenti della cosiddetta manovra dei cento giorni, al fine di assicurare un ambiente favorevole alla realizzazione di nuovi investimenti e di sostenere, in primo luogo attraverso le misure inserite nell'ambito della legge finanziaria per il 2002, le fasce sociali più deboli. Misure che hanno anche una valenza macroeconomica in quanto idonee a sostenere i consumi delle famiglie, alimentando la domanda aggregata.

Il Governo ha quindi mantenuto gli impegni assunti in sede europea, sia pure con un leggero slittamento dei tempi rispetto all'iniziale programma di legislatura. Le condizioni di sostanziale solidità della finanza pubblica, insieme al miglioramento dello scenario macroeconomico, consentono oggi di accelerare i tempi per la concreta attuazione del programma delle riforme già in larga parte delineato nel DPEF dello scorso anno.

Venendo più in particolare al contenuto delle diverse riforme prospettate nel DPEF, si deve osservare, in primo luogo,

l'importanza centrale che assume l'avvio della riforma fiscale.

Tale riforma si muove nella logica di una progressiva e generalizzata riduzione del livello di tassazione, di cui si avvarranno tutte le categorie di contribuenti, persone fisiche e imprese, secondo una logica ispirata all'equa distribuzione del carico fiscale. Esemplare, in proposito, appare il fatto che nel primo modulo attuativo verranno privilegiati i percettori di redditi medio-bassi; infatti, nel 2003 lo sforzo più consistente, nell'ordine di 5,5 miliardi di euro, sarà concentrato a favore delle fasce più deboli della popolazione.

Più in prospettiva, il drastico abbattimento del cuneo fiscale che grava sulle scelte di investimento e di occupazione accrescerà le potenzialità di crescita del sistema produttivo, favorendo una più rapida e intensa accumulazione di capitale fisico, umano e tecnologico.

Per quanto riguarda l'imposizione sulle società, si prevede una riduzione dell'aliquota IRPEG nella misura di due punti percentuali. Contestualmente, per quanto riguarda l'IRAP, si prospetta, nell'ambito di un graduale avvio del processo di riforma, la progressiva esclusione dalla base imponibile della componente delle retribuzioni, per un onere complessivo pari a 500 milioni di euro. Le imprese minori potranno inoltre avvalersi dell'ulteriore vantaggio costituito da un regime di radicale semplificazione fiscale e contabile.

Ovviamente, il conseguimento degli obiettivi previsti potrà essere facilitato dal superamento della concorrenza fiscale dannosa su scala europea, che fino ad oggi ha penalizzato, in particolare, i redditi da lavoro.

Alla realizzazione della riforma fiscale si accompagnerà un intervento strutturale sul fronte della spesa pubblica.

Riguardo alle misure di contenimento della spesa, il DPEF sottolinea, in particolare, l'obiettivo di consistenti risparmi da ottenere attraverso la razionalizzazione della spesa delle pubbliche amministrazioni per acquisti di beni e servizi, da cui si prevede di trarre un beneficio crescente, nel periodo considerato, da 3.700 milioni

di euro nel 2003 fino a 7.900 milioni di euro nel 2006.

Il Documento prevede, inoltre, un articolato disegno riformatore volto a qualificare i singoli ministeri come centri di bilancio, con conseguenti effetti di potenziamento del grado di autonomia, di responsabilità e di flessibilità. Ciò conferma la necessità di completare la riforma della struttura del bilancio dello Stato, in modo da accrescere sia la trasparenza delle decisioni relative alla destinazione delle risorse che la possibilità di un accurato monitoraggio quanto al loro effettivo utilizzo. Si tratta, in altri termini, di rafforzare la connessione fra centri di responsabilità amministrativa e unità previsionali di base.

Sempre per quanto concerne le pubbliche amministrazioni, si prevede l'utilizzo di modelli flessibili di gestione del personale dipendente attraverso il ricorso al *part-time*, al lavoro interinale e al telelavoro.

Potrà, inoltre, concorrere in misura decisiva al contenimento, per un verso, e alla qualificazione, per l'altro, della spesa sanitaria, l'introduzione, in via sperimentale, di strumenti complementari o sostitutivi, quali le mutue.

Il Documento sottolinea, poi, alla luce dell'avanzato stato di attuazione del decentramento delle responsabilità amministrative e gestionali del sistema sanitario, l'intenzione del Governo di svolgere puntualmente la funzione di coordinamento e di verifica periodica, a garanzia dei principi solidaristici e universalistici del Servizio sanitario nazionale, privilegiando l'eliminazione degli sprechi nella erogazione delle prestazioni e il miglioramento e il completamento di sistemi di controllo dei costi del Servizio sanitario nazionale.

Una seconda fondamentale linea riformatrice riguarda il mercato del lavoro. In questo caso si tratta di conseguire una maggiore efficienza e fluidità, introducendo nuove tipologie contrattuali, proseguendo lungo la direzione indicata dalla disciplina del contratto di lavoro a tempo parziale, in attuazione dell'ordinamento comunitario.

Alla stessa finalità potranno concorrere la diffusione capillare delle informazioni sulle opportunità di lavoro. Verranno quindi assunte entro l'anno una serie di iniziative volte alla realizzazione di una rete dei servizi al lavoro e un efficiente complesso di servizi pubblici e privati collegati tra loro da un sistema informativo per il lavoro.

Si tratta di un complesso di iniziative che in larga parte trovano già traduzione nel Patto per l'Italia, recentemente stipulato con le parti sociali, con l'unica eccezione della CGIL, e in alcuni provvedimenti collegati che nel corso dell'esame presso il Parlamento potranno essere migliorati.

Il Patto per l'Italia, siglato il 5 luglio scorso da Governo e parti sociali, assume particolare importanza in quanto conferma la condivisione, anche da parte dei sindacati, di quegli obiettivi di dinamismo economico e giustizia sociale definiti a livello di Consiglio europeo nei vertici di Lisbona e Barcellona e fatti propri, nel nostro Paese, dal Governo e dalla maggioranza.

Per il mercato del lavoro il DPEF, confortato da quanto previsto in materia dal Patto per l'Italia, offre quali importanti obiettivi finali una protezione generalizzata ed omogenea dei disoccupati involontari attraverso misure di sostegno integrative, aggiuntive o sostitutive, comunque concordate fra le parti sociali, con prestazioni autofinanziate e gestite da organismi bilaterali di natura privatistica.

Il complesso delle misure prospettate potrà risultare decisivo per l'ulteriore ridimensionamento del tasso di disoccupazione e per l'innalzamento, nei termini indicati dal DPEF, del tasso di occupazione. Alla stessa finalità concorrono anche le misure volte a innalzare l'età pensionabile, attraverso la previsione di incentivi per la permanenza in attività di soggetti che hanno maturato i requisiti previsti per accedere alla pensione, in modo da innalzare il tasso di partecipazione degli anziani al mercato del lavoro. A tal fine si prevede l'intenzione del Governo di procedere anche alla progressiva

abolizione del divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro.

Non va inoltre trascurato il ruolo che potrà svolgere la modifica del sistema degli ammortizzatori sociali, per il quale nel Patto per l'Italia si è previsto lo stanziamento di 700 milioni di euro.

Ai fini di una crescita della qualificazione della forza lavoro, particolare importanza assumono gli interventi previsti in materia di istruzione.

In proposito, il Documento fa riferimento allo sviluppo delle tecnologie multimediali, all'aggiornamento del personale docente e amministrativo, alle misure volte a prevenire e risolvere forme di disagio giovanile per la realizzazione del diritto — dovere di istruzione e formazione, ad interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica.

A tal fine, si stabilisce che nei prossimi quattro anni si procederà al finanziamento della riforma degli ordinamenti didattici e al potenziamento delle attività di orientamento, di tutorato e di internazionalizzazione, nonché agli investimenti strutturali volti a realizzare sedi idonee alle funzioni didattiche e al potenziamento della ricerca scientifica.

A quest'ultimo riguardo, merita sottolineare che il Governo intende aumentare i finanziamenti assegnati nel prossimo quadriennio al sistema pubblico di ricerca dall'attuale 0,6 per cento verso l'1 per cento del PIL.

Agli interventi volti a rendere più flessibile il mercato del lavoro si dovrà accompagnare, poi, una revisione della disciplina vigente in materia previdenziale. Le indicazioni del DPEF, al riguardo, risultano pienamente coerenti con gli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo di Barcellona. In particolare, con la destinazione del trattamento di fine rapporto che maturerà in futuro ai fondi pensione ovvero, più in generale, a strumenti di previdenza complementare, si pongono le basi per definire un assetto equilibrato e sostenibile del sistema previdenziale, in cui le prestazioni a carico della finanza pubblica si accompagnino ad un adeguato sviluppo della previdenza integrativa.

Una serie di iniziative, in via sperimentale, verranno avviate per promuovere nuova occupazione regolare, di incoraggiamento alla crescita dimensionale delle piccole imprese, al fine di rimuovere quegli ostacoli che limitano le potenzialità occupazionali delle imprese minori e ad incentivare una realtà, quella dei distretti industriali, strettamente connessa al territorio di riferimento. Al riguardo, appaiono particolarmente importanti gli interventi di stimolo e sostegno alla creazione, tra piccole e medie imprese, di reti distrettuali che permettano di conciliare le modalità flessibili e innovative di produzione caratteristiche della piccola dimensione con le economie di scala proprie delle realtà di maggiore consistenza.

Il sostegno alle piccole e medie imprese e, più in generale, al sistema produttivo nazionale sarà assicurato, in misura decisiva, dalle iniziative volte ad adeguare la dotazione di infrastrutture del nostro Paese, che presenta gravi carenze. L'azione del Governo e della maggioranza mira in proposito a creare, da un lato, un quadro normativo e procedurale più favorevole alla rapida realizzazione delle opere, dall'altro, a sollecitare il coinvolgimento di capitali privati nel finanziamento delle infrastrutture.

Su questo tema, il Documento si muove in coerenza con le indicazioni già contenute nel DPEF 2002-2006: viene, infatti, confermato l'obiettivo di un aumento degli investimenti infrastrutturali a tassi annui doppi rispetto a quelli tendenziali e la parallela individuazione di uno strumento innovativo — la « legge obiettivo » — in grado di sostenere, sul piano giuridico e politico, tale indirizzo.

Al rilancio della politica infrastrutturale del Paese è assegnata una duplice finalità: da un lato, il recupero del *gap* rispetto ai maggiori *partners* accumulato nel tempo e, dall'altro lato, il concorso al sostegno alla domanda globale interna. In questo quadro si inserisce la riforma della disciplina procedurale, affidata principalmente al "collegato infrastrutturale", in cui è confluita una revisione, quasi integrale, della legge-quadro sui lavori pubblici, che

si ispira al principio di una generale semplificazione di istituti giuridici e di procedimenti amministrativi.

Contestualmente, si incentiva il ricorso a soluzioni in grado di coinvolgere capitali privati, secondo una linea tendenziale che promuova l'evoluzione del concetto stesso di opera pubblica verso quello di opera di interesse pubblico. A questa finalità concorre anche la recente istituzione di una società, « Infrastrutture Spa », specializzata nel finanziamento delle grandi infrastrutture, attraverso operazioni di emissione di titoli che consentano di reperire risorse sul mercato.

In proposito, il DPEF 2002-2006 aveva stimato l'importo complessivo del programma di investimenti pubblici per l'intera legislatura, a partire dal 2002, in 100.000 miliardi di lire, di cui il 50 per cento ottenuto con il metodo del *project financing*. Tale impegno viene confermato anche nel presente DPEF.

In connessione con la politica per le infrastrutture, possono svolgersi alcune considerazioni in ordine al patrimonio, materiale e immateriale, dello Stato, di cui soltanto una parte è contabilizzata nel Conto generale del patrimonio; in particolare, restano escluse alcune attività, quali i canoni per concessioni e i diritti d'uso. Peraltro, la parte contabilizzata è spesso iscritta a valori storici, e comunque nettamente inferiori a quelli di mercato. Proprio al fine di assicurare una effettiva valorizzazione del patrimonio dello Stato si è fatto ricorso alla istituzione di « Patrimonio Spa. ». La società avrà in primo luogo il compito di evidenziare il valore dei beni che le saranno conferiti, la relativa redditività e le spese per la loro valorizzazione. Potrà inoltre procedere all'eventuale cessione a soggetti pubblici e privati dei medesimi beni, secondo procedure di massima trasparenza ed efficacia e senza incidere sui vincoli storici, artistici e paesaggistici gravanti su alcuni di essi.

In relazione alle prospettive di crescita del Paese, risulta determinante la capacità di sviluppo del Mezzogiorno, che dovrà essere sostenuta attraverso politiche effi-

caci per il potenziamento della dotazione infrastrutturale, l'attrazione degli investimenti produttivi e la riduzione del disagio sociale.

Lo sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno assume, nelle considerazioni del DPEF, una valenza prioritaria.

Il Documento indica, per il 2002, una crescita del PIL nel Mezzogiorno pari all'1,7 per cento, e quindi superiore rispetto alla crescita dell'1,2 del Centro-Nord (1,3 per cento su base nazionale). Viceversa, per il 2003, pur in presenza di una accentuata ripresa economica, viene stimata una crescita del PIL tendenziale del Mezzogiorno (2,6 per cento), leggermente inferiore alla media italiana (2,7 per cento). Per il periodo 2004-2006, considerando solo le risorse previste dalla legislazione vigente, la crescita del PIL scenderebbe al 2,3 per cento e si accompagnerebbe ad una limitata espansione degli investimenti.

A fronte dell'insoddisfacente evoluzione che si delinea sulla base degli andamenti tendenziali, il DPEF mostra come, a livello programmatico, il proseguimento e l'intensificazione dell'azione del Governo dovrebbero permettere di ottenere un tasso di crescita, nelle regioni meridionali, stabilmente al di sopra di quello nazionale e di quello medio europeo. Più in particolare, fin dal 2003 gli effetti congiunti delle misure volte a migliorare il contesto economico e sociale e della modernizzazione amministrativa, assieme all'impatto diretto dei crescenti investimenti pubblici, dovrebbero consentire di raggiungere una crescita attorno al 3 per cento, leggermente superiore a quella nazionale. Dall'anno successivo, il pieno esplicarsi degli effetti delle politiche intraprese permetterà di pervenire ad un livello di crescita superiore al 4 per cento.

L'ampia sezione dedicata nel DPEF al Mezzogiorno individua i quattro assi di intervento sui quali si concentrerà l'azione di sostegno dello sviluppo.

Si tratta di:

accelerare e qualificare gli investimenti pubblici e la partecipazione di ca-

pitali privati al finanziamento di infrastrutture di servizio, materiali e immateriali;

attuare progetti di qualità, integrati localmente;

promuovere gli investimenti produttivi privati;

modernizzare l'amministrazione pubblica.

Quelle prospettate sono, in realtà, politiche valide per l'intero contesto nazionale; nel Mezzogiorno, tuttavia, dovranno essere realizzate con particolare intensità, sia attraverso l'impiego di specifici strumenti di intervento, sia attraverso la destinazione di risorse di entità proporzionalmente maggiore.

Per l'incremento del livello di competitività del sistema economico nazionale, un rilievo fondamentale assumono gli interventi rivolti a promuovere il livello di concorrenza nei diversi mercati, in modo da stimolare l'innovazione e l'abbassamento dei costi. Sotto questo profilo rivestono particolare importanza le misure volte a definire l'assetto dei mercati relativi al settore dell'energia. Nel DPEF viene ribadito l'intento del Governo di completare il processo di liberalizzazione, in modo da assicurare, peraltro, la reciprocità nei processi di apertura dei mercati nazionali dei Paesi appartenenti all'Unione europea.

In particolare, per quanto riguarda il settore dell'energia elettrica, l'azione del Governo si rivolgerà a tre obiettivi principali, strettamente connessi: garantire l'economicità e al tempo stesso la sicurezza delle forniture; definire un quadro regolamentare certo; semplificare le procedure. A tal fine, da un lato, sarà promosso l'incremento quantitativo dell'offerta, anche attraverso il potenziamento della capacità produttiva e la diversificazione delle fonti; dall'altro, dovrà essere completato il quadro di regole che, contestualmente all'attuazione del piano di dismissione di capacità produttiva da parte dell'ENEL, assicuri stabilità e trasparenza nella formazione dei prezzi.

Anche nel settore del gas, il potenziamento delle infrastrutture di approvvigionamento e trasporto e la valorizzazione delle risorse nazionali dovrà accompagnarsi alla definizione di una disciplina che regoli l'accesso alle infrastrutture di approvvigionamento, stoccaggio, trasporto e distribuzione in modo da contemperare la tutela dei soggetti che hanno sostenuto gli oneri per la loro realizzazione con le esigenze di un allargamento della concorrenza e di una riduzione dei costi.

Qualche considerazione va svolta con riferimento alle problematiche relative ai servizi pubblici locali. Al riguardo, il Documento manifesta chiaramente l'intenzione del Governo di provvedere alla adozione della disciplina regolamentare necessaria per dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 35 della legge finanziaria per il 2002. In effetti, il termine previsto per l'emanazione del regolamento attuativo è decorso da tempo. È quindi necessario provvedere al più presto, in modo da consentire agli enti locali di avvalersi pienamente del complessivo disegno riformatore contenuto nel citato articolo 35. Tale articolo, frutto di un approfondito lavoro svolto con il proficuo concorso del Governo e del Parlamento, ha inteso prospettare un riordino della materia tale da conseguire l'obiettivo del miglioramento degli standard qualitativi e del livello di efficienza dei servizi pubblici locali, a vantaggio dell'utenza. Si è quindi trovato un apprezzabile punto di equilibrio nella previsione del mantenimento del controllo pubblico sulla proprietà delle reti e delle infrastrutture e nel contestuale affidamento con gara pubblica della gestione del servizio. Alla luce di tali elementi, non possono che suscitare forti preoccupazioni le notizie, di cui recentemente hanno dato conto gli organi di stampa, secondo le quali le autorità comunitarie avrebbero richiesto al Governo italiano di fornire chiarimenti in merito ai contenuti delle disposizioni di cui all'articolo 35, alla luce della normativa in materia di appalti pubblici di servizi. Va in proposito ricordato che la materia degli affidamenti e della concessione di servizi pubblici locali non rientra, come ha affermato la

Corte di Giustizia, nella sfera di applicazione della disciplina comunitaria. Infatti, nonostante alcuni tentativi della Commissione di includere la concessione di pubblico servizio nell'ambito di tale disciplina, il Consiglio ha sempre escluso tale eventualità. In considerazione degli orientamenti del Consiglio, la Commissione stessa ha dovuto quindi prendere atto della impossibilità di procedere nel senso prospettato. È quindi auspicabile che il Governo italiano provveda a fornire tutti i chiarimenti sollecitati dalle autorità comunitarie e che in quella sede si ribadiscano le ragioni che hanno con tanta convinzione indotto Governo e Parlamento a definire la disciplina di cui all'articolo 35.

Oltre che alle tematiche e alle prospettive di sviluppo economico, il DPEF dedica grande attenzione alle questioni relative ad un assetto sociale più equo.

A tal fine grande rilievo assumono gli interventi relativi al sostegno ed al miglioramento delle condizioni di vita dei nuclei familiari, nella convinzione che la famiglia costituisce il primo pilastro della coesione sociale e l'ambiente fondamentale all'interno del quale si garantisce la solidarietà intergenerazionale.

La centralità della famiglia verrà sostenuta, oltre che dalla attuazione della riforma fiscale, con il ricorso a procedure di modernizzazione, potenziamento, facilitazione dell'accessibilità di tutti i principali servizi di assistenza domiciliare ai malati cronici, ai disabili, agli anziani.

Si intende, per altro verso, procedere alla realizzazione, in tempi rapidissimi, del piano nazionale degli asili nido aziendali, interaziendali, di quartiere e pubblici, in modo da favorire al contempo la permanenza della donna nel mercato del lavoro.

Nel DPEF le esigenze di sostegno allo sviluppo dell'economia si associano alla consapevolezza che tale sviluppo dovrà attuarsi in condizioni ecosostenibili.

Gli obiettivi del Governo a contrasto dei problemi relativi all'ambiente, quali l'aumento del 6 per cento delle emissioni di anidride carbonica, la pressione sulle

risorse idriche e quella del traffico stradale, sono incentrati sul miglioramento del grado di qualità della vita e di benessere sociale, con una riduzione dei livelli di inquinamento, con la garanzia della sicurezza alimentare.

La riduzione delle emissioni inquinanti, in coerenza con le misure introdotte dalla legge di ratifica del Protocollo di Kyoto, sarà assicurata anche attraverso l'incremento dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili.

Le esigenze di tutela ambientale dovranno sposarsi con quelle di sviluppo socio - economico all'interno delle aree sottoposte a vincolo ambientale.

Per contrastare l'emergenza idrica, particolarmente acuta nelle aree del Centro - Sud del Paese, il Governo predisporrà una serie di interventi, tra cui l'uso delle acque reflue in agricoltura; sarà inoltre rafforzata l'attività relativa alla valutazione di impatto ambientale.

Va, quindi, apprezzato lo sforzo compiuto recentemente dal Governo nell'ambito del decreto-legge n. 138 del 2002, per il reperimento di risorse da destinare alla realizzazione di interventi a vantaggio sia dei soggetti produttivi, con particolare riferimento al comparto agricolo, che dei cittadini delle aree più direttamente investite dall'emergenza idrica.

Si procederà inoltre alla bonifica dei siti inquinati del Paese, che attualmente sono alcune migliaia, con una maggiore sinergia tra la pubblica amministrazione e i settori produttivi e finanziari interessati alle operazioni di bonifica.

Il DPEF dello scorso anno aveva già evidenziato alcune priorità in materia di sicurezza, successivamente attuate con il rinnovo contrattuale delle forze di polizia, il loro potenziamento tecnologico ed il migliore impiego delle forze dell'ordine sul territorio. Ulteriori interventi in materia, con specifico riferimento alla tutela delle imprese, soprattutto medie e piccole, sono prospettati nel DPEF in esame; al riguardo, si fa esplicito riferimento alla adozione di sistemi efficaci di prevenzione delle aggressioni. Il Governo indica, inoltre, l'obiettivo del completamento del pro-

cesso di parametrizzazione retributiva del personale sicurezza e difesa.

A queste misure si accompagnerà la semplificazione e l'ammodernamento dell'ordinamento giudiziario, in modo da assicurare la certezza, la qualità, l'efficacia e l'efficienza del sistema.

In questo ambito, si dovrà provvedere alla riduzione dell'arretrato giudiziario e dei tempi e dei costi del processo penale e civile; ad un'azione di prevenzione e contrasto dei reati, anche in sede internazionale; alla certezza della pena, che comunque si associa all'attenzione per la dignità delle condizioni detentive; alla tutela dei minori e alla prevenzione alla devianza minorile.

Il contesto normativo e giudiziario potrà, inoltre, beneficiare delle misure rivolte alla riforma dei codici, con un processo di delegificazione e revisione del diritto societario e fallimentare; alla valorizzazione della professionalità della magistratura togata e della magistratura onoraria; ad una serie di interventi specifici, tra cui la valorizzazione del ruolo e della professionalità del personale addetto ai servizi penitenziari; all'abolizione dei tribunali minorili in campo civile a favore di sezioni specializzate per la famiglia presso i tribunali ordinari.

Alla luce della comparsa della minaccia terroristica a livello internazionale, il Governo intende favorire una cultura della difesa nazionale, accelerando il processo di attuazione di un nuovo modello di difesa e anticipando il superamento del servizio militare obbligatorio per giungere a una completa organizzazione professionale delle forze armate.

Per realizzare gli obiettivi previsti, il Documento prospetta una crescita delle risorse destinate alla funzione difesa, in modo da raggiungere gradualmente un rapporto percentuale, rispetto al PIL, pari all'1,5 per cento.

La maggiore efficienza che si prospetta in materia sarà indirizzata all'organizzazione della difesa sia per esigenze nazionali sia in un'ottica di partecipazione alle missioni internazionali.

Quanto alla finanza pubblica, per l'anno 2003 viene fissato un obiettivo di indebitamento netto pari allo 0,8 per cento del PIL, con un recupero rispetto all'evoluzione tendenziale di otto decimi di punto. L'indebitamento strutturale, ovvero corretto per gli effetti ciclici, si collocherebbe allo 0,4 per cento, nell'ipotesi che per il 2003 la crescita potenziale sia pari al 2,4 per cento. Si tratta di un valore del saldo prossimo al pareggio di bilancio, come stabilito nel Consiglio europeo di Siviglia e nel Consiglio Ecofin di Madrid.

Le recenti decisioni assunte in sede europea traggono spunto dalla doverosa constatazione della necessità di considerare le regole del Patto di stabilità in una logica flessibile, che non prescinda dall'andamento dell'economia. In sostanza, non si tratta di mettere in discussione il rigore nella gestione della finanza pubblica quanto, piuttosto, di non pregiudicare la possibilità di consentire ai Paesi membri, in una fase congiunturale negativa, di sviluppare politiche di sostegno agli investimenti, alla produzione, ai consumi, in una logica di rafforzamento del sistema Europa nell'economia globale.

Si potrebbe, pertanto, affermare che i più recenti orientamenti comunitari rispondono alla logica ispiratrice della politica economico-finanziaria dell'attuale Governo, che ha sempre inteso garantire la solidità della finanza pubblica senza tut-

tavia pregiudicare le prospettive di crescita dell'economia.

Per gli anni successivi, l'obiettivo dell'indebitamento viene fissato ad un livello in progressiva riduzione, fino a raggiungere l'avanzo nel 2005.

Il rapporto fra debito e PIL evidenzia una forte diminuzione; già a partire dal 2002 tale rapporto si colloca al di sotto del 100 per cento, per proseguire la sua discesa negli anni successivi e attestarsi al 94,4 per cento nel 2006.

Gli obiettivi indicati nel DPEF attestano l'impegno del Governo e della maggioranza per garantire il mantenimento e il miglioramento delle condizioni di stabilità della finanza pubblica. Nel rispetto di questi obiettivi, il Documento prospetta un programma articolato e coerente di politiche a sostegno della crescita del Paese e dello sviluppo delle sue potenzialità, sulla base della salda convinzione che stabilità e crescita rappresentano finalità complementari, tali da rafforzarsi a vicenda. Va inoltre considerato che il Documento si caratterizza per alcuni apprezzabili novità per quanto concerne l'impianto e per la previsione, accanto ai dati relativi agli andamenti tendenziali, anche di quelli programmatici. Per queste ragioni ritengo che il Documento meriti una valutazione pienamente favorevole.

Alberto GIORGETTI,
relatore per la maggioranza.

PARERI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 118-*BIS*
DEL REGOLAMENTO, DELLE COMMISSIONI PERMANENTI

I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

(Relatore: Nicolò CRISTALDI)

PARERE SUL

Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2003-2006
(Doc. LVII, n. 2)

La I Commissione,

esaminato il Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2003-2006;

rilevato che uno degli obiettivi dell'azione di Governo è quello di incentivare la partecipazione femminile alle competizioni elettorali unitamente all'incremento della qualità dei servizi destinati a favorire la conciliazione tra le esigenze familiari e quelle lavorative, per agevolare l'inserimento e la permanenza della donna nel mondo professionale e garantire al contempo la cura dei figli;

preso atto che il Governo intende promuovere politiche di prevenzione e di rimozione di ogni discriminazione anche attraverso l'istituzione di un apposito ufficio di controllo e garanzia istituito presso il dipartimento per le pari opportunità;

espresso apprezzamento per l'intenzione di creare un tavolo comune di lavoro per procedere sulla strada dell'applicazione del nuovo titolo V della parte II della Costituzione, prevedendo in particolare la devoluzione progressiva di competenze e funzioni amministrative agli enti territoriali con la contestuale assegnazione di fonti autonome di entrata per il finanziamento dei nuovi compiti;

ritenuta positiva l'intenzione di avviare il trasferimento di risorse finanziarie necessarie a consentire l'esercizio dell'autonomia regionale secondo criteri di economicità, anche al fine di evitare duplicazioni di strutture e competenze e conseguenti aggravii di spesa per il bilancio dello Stato;

ritenuta condivisibile la volontà di agevolare il rapporto tra il cittadino e le istituzioni attraverso il potenziamento dei sistemi informativi e della loro interconnessione, anche al fine di perseguire il