

CNEL
CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

**IMPOSTAZIONE DEL DOCUMENTO DI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA
2003-2006**

Schema di osservazioni e proposte

Relatore: Consigliere Giorgio MACCIOTTA

Assemblea del 30 maggio 2002

INDICE

Premessa _____	pag. ii
Il quadro macroeconomico internazionale _____	pag. 1
L'economia italiana _____	pag. 1
Le considerazioni del CNEL _____	pag. 4
Allegato - Alcuni dati di previsione _____	pag. 11

Premessa

Lo schema di Osservazioni e proposte sull'impostazione del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2003-2006 è stato elaborato e discusso dalla Commissione Politica Economica nelle riunioni del 14 maggio 2002 e del 23 maggio 2002.

La Commissione Politica Economica ha stabilito nella riunione del 23 maggio 2002 di chiedere alla Presidenza del CNEL di presentare il documento all'Assemblea del CNEL nella riunione del 30 maggio 2002.

Il relatore è il Consigliere Giorgio MACCIOTTA.

Il documento è stato redatto con la collaborazione tecnica del Dipartimento per l'attuazione del programma (ufficio Commissione I).

Nella elaborazione del documento la Commissione Politica Economica si è avvalsa delle audizioni presso il CNEL, in data 17 aprile 2002, dei seguenti istituti di ricerca:

- REF: "L'economia italiana: i problemi e le opportunità del 2002 - 2003"
- CER: "Le prospettive dell'economia italiana nel 2002 - 2005"
- PROMETEIA: "Lo stato dell'economia italiana e le sue prospettive"
- ISAE: "Situazione corrente e prospettive dell'economia italiana."

IL QUADRO MACROECONOMICO INTERNAZIONALE

Dai dati forniti dai centri di analisi congiunturale consultati sembrano potersi delineare i seguenti scenari.

Gli andamenti recenti dei principali indicatori appaiono incoraggianti e il punto minimo del ciclo sembra essere stato superato alla fine del 2001. Permangono sulla scena politico-economica internazionale elementi di incertezza connessi alla crisi medio orientale e alle perduranti condizioni di debolezza di alcuni Paesi dell'America latina. Il Medio Oriente, in particolare, rappresenta una fonte d'instabilità che condiziona il prezzo del petrolio e contribuisce a mantenere alto il corso del dollaro. Il 2003 dovrebbe essere, in ogni caso, l'anno nel quale si completerà l'uscita dalla fase di rallentamento dell'economia mondiale.

Il ciclo industriale comincia a ripartire dagli USA, dove il dato del primo trimestre è stato in buona misura trainato dal ciclo delle scorte. Dopo il rimbalzo di inizio anno, il ritmo di crescita si è assestato su livelli più contenuti rispetto alle previsioni; rimangono infatti immutati gli squilibri strutturali (indebitamento delle famiglie e delle imprese, deficit delle partite correnti) e i rischi di ulteriori cadute dei corsi azionari, con gravi ripercussioni sui consumi. Gli istituti di previsione concordano nel ritenere che nel biennio la crescita degli scambi internazionali tornerà su valori di poco inferiori a quelli che hanno caratterizzato la seconda metà degli anni '90, e si porterà intorno all'8 % nel 2003.

La crescita del PIL sarà comunque mediamente più contenuta rispetto a quella registrata negli anni '90; infatti, essendo il ciclo americano frenato non tanto da eccessi di crescita dei prezzi, quanto da eccessivo accumulo di capacità produttiva e dalla caduta degli utili, l'entità dell'espansione degli investimenti sarà più ridotta rispetto al decennio passato.

I tassi di interesse sono ancora bassi ma le attese sono per una tendenza ad un aumento graduale.

Il ciclo europeo appare sfasato di qualche mese rispetto a quello USA, anche se il rallentamento della crescita americana sembra di natura più fondamentale. Dopo il temporaneo sorpasso nei tassi di sviluppo registrato nel 2001, l'Europa dovrebbe tornare a sperimentare ritmi di crescita inferiori a quelli americani, attestandosi nel 2003 su livelli attorno al 2,7-3 % (ISAE, Prometeia).

L'ECONOMIA ITALIANA

L'incertezza sul piano mondiale circa i tempi e la forza della ripresa si riflette sulle stime riguardanti l'economia italiana per il 2002. L'Italia sembra seguire un profilo di crescita simile a quello degli altri Paesi europei, vulnerabile agli impulsi provenienti dall'estero.

Fra fine 2002 e inizio 2003 la crescita tendenziale del PIL dovrebbe attestarsi su livelli stimati fra il 2,3 % (CER), il 2,5 % (REF) e il 2,8 % (ISAE). Gli istituti di previsione che prospettano valori di crescita sempre sotto il 3 % anche negli anni successivi (2,5 % nel 2004 e 2,6 % nel 2005, CER) motivano le proprie stime ipotizzando, in particolare, un contributo costantemente negativo delle esportazioni nette, mentre la domanda interna si avvicinerebbe a tassi del 3 %.

Al rialzo delle aspettative delle aziende sull'andamento della domanda si è accompagnato il ripristino di un livello normale delle scorte; entrambi i dati indicano un superamento della fase di caduta che aveva interessato l'industria manifatturiera nel 2001 e l'avvio di una ripresa che dovrebbe guadagnare intensità nel resto dell'anno e soprattutto nel 2003, quando la crescita toccherebbe il 3 % (ISAE). L'accelerazione degli acquisti di beni strumentali

prevista per la fine dell'anno dovrebbe essere favorita dall'approssimarsi della scadenza dei termini utili per usufruire degli incentivi fiscali previsti dalla legge Tremonti; gli investimenti totali si attesterebbero sul 3,5-4 % medio nel 2002. Per quanto riguarda gli investimenti, il 2002 è partito con un basso grado di utilizzo della capacità produttiva. L'incremento medio annuo degli investimenti è sceso dal 6,5 % del 2000 al 2,4 % nel 2001. Anche incorporando l'effetto derivante dalle agevolazioni predisposte lo scorso anno (1,2 %), l'incremento complessivo dovrebbe restare al di sotto del 3 %, soprattutto a motivo di una contrazione della componente pubblica. Il miglioramento del contributo della domanda interna rifletterebbe il maggiore apporto al PIL degli investimenti fissi, secondo una tendenza che dovrebbe aumentare ancora nel 2003.

Sulla fiducia dei consumatori potrebbero influire i timori di una ripresa dell'inflazione anche per la crisi Medio Orientale. I consumi delle famiglie dovrebbero accelerare nel 2002 di appena due decimi di punto rispetto al 2001, riflettendo la crescita del reddito disponibile reale a fronte di una propensione al consumo sostanzialmente invariata. I dati di consuntivo mostrano che nel 2001 l'incremento dei consumi è stato dell'1,1 %, contro il 2,7 % del 2000, a causa soprattutto delle pressioni inflazionistiche che, nella dinamica dei redditi reali, hanno in parte assorbito l'effetto degli sgravi fiscali.

L'evoluzione dei redditi nominali dovrebbe superare il tasso di inflazione e consentire un miglioramento del potere d'acquisto. La dinamica salariale non dovrebbe comunque allontanarsi dai ritmi contenuti del 2001: la crescita delle retribuzioni pro capite si attesterebbe sotto il 3 %, sia nel 2002 che nel 2003 (ISAE).

Sull'incremento del PIL per il 2002 dovrebbe pesare un profilo sfavorevole delle esportazioni nette, che invece nel 2001 avevano trasmesso sul PIL un incremento ridotto ma positivo. Per il 2002 è atteso un incremento delle esportazioni vicino al 6 %, mentre l'aumento stimato per le importazioni è del 6,5 %. Solo a fine anno le esportazioni dovrebbero migliorare, in connessione con il rafforzamento della crescita del commercio mondiale, anche se questa dinamica potrà essere compensata dal recupero delle importazioni trainato dalla ripresa della domanda interna. Il dato delle esportazioni mostra inoltre che l'Italia è cresciuta sui mercati extra Ue, dove la domanda era più debole, e ciò conferma la sensibilità delle nostre esportazioni alla competitività di prezzo.

Le stime preliminari dell'ISTAT sull'andamento del PIL nel primo trimestre del 2002 confermano le preoccupazioni sul probabile risultato annuo. Il dato è stato in parte influenzato dal numero di giornate di effettivo lavoro.

La discesa dell'inflazione - che persiste ad un tasso intorno al 2,5 % - è ritardata da fenomeni transitori e soprattutto dalle nuove tensioni sul prezzo del petrolio, che è la variabile maggiormente esposta a fattori di rischio di natura politica e economica. La previsione si colloca attorno al 2,2-2,3 % nella media 2002, e al 2,1 % nella media 2003. La recente ripresa inflazionistica, superiore alle attese, è attribuita alla dinamica delle sole componenti più volatili.

Un problema di particolare rilievo è quello dell'occupazione, che assume tratti peculiari rispetto al resto d'Europa, sia per il divario territoriale, sia per i soggetti da coinvolgere, sia per la distanza dagli obiettivi concordati tra gli Stati, e da conseguire entro il 2010. In Italia lavorano infatti 54 persone su cento, pari a circa 21,5 milioni di individui su 39 in età di lavoro, contro il 65% dell'Europa e i valori superiori al 70% di USA e nord Europa. Circa 3 milioni di lavoratori (ISTAT) sono irregolari, e sfuggono al fisco, all'INPS, alle norme sulla sicurezza. Il tasso

di occupazione regolare è pari al 46 %, pari a circa 18 milioni di lavoratori che sostengono una popolazione complessiva di 56 milioni. Nel 2002 il ritmo di creazione di posti di lavoro dovrebbe decelerare, poi riprendere nella seconda metà dell'anno e in modo più vistoso nel 2003, quando le unità standard di lavoro sono stimate crescere dell'1,6-1,7 %, lo stesso livello del 2001, con un tasso di disoccupazione dell'8,5 %.

In relazione all'esigenza di un'utilizzazione del bilancio delle pubbliche amministrazioni per politiche attive per lo sviluppo e l'occupazione va valutata la situazione della finanza pubblica italiana. Oggi la condizione dei nostri conti pubblici, come dimostra l'adeguamento verso l'alto del *rating* dello Stato con riferimento ai consuntivi 2001, è enormemente migliore di quella ereditata all'inizio degli anni 90, quando eravamo a rischio di una vera e propria crisi finanziaria. Tuttavia il risanamento, che è stato al centro delle politiche economiche dello scorso decennio, non è ancora completato. Permangono situazioni di incertezza in merito sia agli effettivi andamenti dei conti pubblici, sia alla delicata fase di riorganizzazione istituzionale. I conti pubblici sembrano proseguire la fase di avvicinamento verso il pareggio di bilancio con una velocità inferiore a quanto previsto dal Patto di stabilità. Il fatto che si tratti di una tendenza comune ai bilanci di altri stati dell'Unione non attenua le preoccupazioni per la specifica condizione della finanza pubblica italiana, che è condizionata più di altre da un elevato ammontare del debito e da un conseguente maggiore onere per interessi.

Nel 2001 il deficit delle amministrazioni pubbliche ha raggiunto l'1,4 % del PIL, un consuntivo meno favorevole di quello previsto e in grado di modificare il profilo tendenziale dell'indebitamento netto nel periodo 2002-2004. Se si incorporano gli effetti attesi dai provvedimenti di contenimento varati a dicembre 2001, l'indebitamento netto mostra nel 2002 una riduzione sia in valore assoluto che in percentuale del PIL, e un rimbalzo oltre i 18 mila milioni di euro nel 2003. Come per altri Paesi europei (fra cui tutti i maggiori), le previsioni dei saldi di bilancio si discostano da quanto indicato dall'aggiornamento del Programma di Stabilità di novembre 2001, che prevede il pareggio già nel 2003.

Per l'anno prossimo l'Italia si è impegnata a conseguire il pareggio di bilancio, un obiettivo importante, che è stato riconfermato dal Governo. Secondo le previsioni della Commissione Europea, ciò richiederà una manovra finanziaria correttiva nell'ordine di 16 miliardi di euro, 31 mila miliardi di vecchie lire. E' una cifra consistente, ma inferiore a quelle di molte leggi finanziarie del recente passato.

Le politiche di bilancio hanno realizzato la stabilizzazione della spesa corrente primaria con interventi in particolare sulla previdenza e sulla sanità, e hanno ottenuto un miglioramento dei saldi, poggiando prevalentemente sull'aumento straordinario, nel 1997, del prelievo fiscale (che è comunque tornato ai livelli della metà degli anni '90), sul rallentamento degli investimenti pubblici e su provvedimenti, anche *una tantum*, che hanno consentito all'Italia di abbattere immediatamente la spesa per interessi e di entrare nella moneta unica. Tali misure hanno, naturalmente, compresso la capacità competitiva delle imprese, ritardando la costruzione di un sistema infrastrutturale essenziale per la competitività e per il benessere di un Paese.

I timori di una recessione globale, che attraversarono il mondo dopo l'11 settembre, scongiurarono nell'autunno scorso, in Italia come negli altri Paesi, di mettere in atto politiche di bilancio eccessivamente restrittive, che avrebbero rischiato di aggravare una situazione economica che appariva fragile.

Oggi è auspicabile una manovra diversa, che non si affidi a misure *una tantum*, ma incida sullo sviluppo, sull'incremento dell'occupazione, sulla lotta agli sprechi e sul governo rigoroso ed efficiente delle dinamiche della spesa corrente.

Crescita e rigore si congiungono, non si contrappongono. Debbono coniugarsi per dare avvio a quel circolo virtuoso che fu con chiarezza delineato nel DPEF del luglio scorso. Occorrono riforme per fare tre cose: dare slancio all'economia, avviare il contenimento della spesa, iniziare la riduzione delle tasse. Se queste tre cose vengono fatte, e vengono fatte insieme, non in tempi diversi, allora il gioco delle aspettative si può mettere in moto.

LE CONSIDERAZIONI DEL CNEL

Anche in relazione agli andamenti attuali del bilancio dello Stato, all'incertezza sui saldi, al permanere di un rilevante costo del servizio del debito, il CNEL ritiene, in via preliminare, che occorra proseguire con determinazione sulla strada del risanamento della finanza pubblica. Convenendo sulla necessità di una riduzione della pressione fiscale, il CNEL ribadisce anche che tale "riduzione [...] non deve comportare il sacrificio delle politiche sociali, della formazione e degli interventi per lo sviluppo e la ricerca. La riduzione della pressione fiscale sui singoli contribuenti va quindi realizzata anche attraverso la crescita delle basi imponibili e il recupero dell'evasione", nonché l'emersione del lavoro nero.

Partendo da tali considerazioni ed in relazione ai ritmi di crescita del PIL, più contenuti rispetto alle previsioni nella seconda parte del 2001 e nel primo trimestre del 2002, il CNEL ritiene che, se si vuole perseguire l'obiettivo di crescita complessivo previsto dal Governo, occorra affrontare il tema della ripresa dell'economia italiana partendo da alcuni temi sui quali le Forze sociali sono ripetutamente intervenute con valutazioni, proposte, indicazioni di priorità, unanimemente condivise:

A) Il Mezzogiorno, con l'enorme potenzialità di forza lavoro inutilizzata, con la possibilità di utilizzare risorse comunitarie per programmi di investimenti produttivi ed infrastrutturali, rappresenta la grande opportunità per uno sviluppo socio-economico più equilibrato di tutto il Paese. E' auspicabile una strategia d'azione di forte impatto, che punti a favorire per le regioni meridionali ritmi di crescita superiori a quelli del Centro-Nord e a quelli medi europei. Assi portanti di questa azione dovrebbero essere:

1. La definizione del quadro normativo della finanza regionale e locale, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 119 della Costituzione, al fine di favorire, in un quadro di intese istituzionali tra Stato e Regione, un'utilizzazione sinergica delle risorse. In tale prospettiva sarebbe inoltre utile che il DPEF fornisse un quadro di riferimento pluriennale del complesso di flussi finanziari nazionali (ordinari e straordinari) e comunitari.
2. L'estensione di meccanismi di accelerazione degli investimenti pubblici e la definizione degli investimenti infrastrutturali da attuare nel Mezzogiorno, attraverso una ricognizione dei principali strumenti di intervento in essere: Fondi strutturali 2000-2006 e Programmazione negoziata, ivi comprese le Intese istituzionali di programma, all'interno delle quali va ricollocato, definendo rigorosamente le priorità meridionalistiche in relazione alle risorse effettivamente disponibili, il Programma della legge-obiettivo.
3. Il completo ed efficace utilizzo delle risorse previste dalla programmazione dei Fondi strutturali. Per gli interventi infrastrutturali cofinanziati dai Fondi

strutturali la legge-obiettivo, nel quadro delle intese istituzionali, deve diventare lo strumento essenziale per accelerarne e semplificarne la realizzazione.

4. Il rafforzamento dei vantaggi localizzativi per gli investimenti produttivi nel Mezzogiorno. In particolare, appare prioritario esplorare tutte le possibilità per rendere possibile il cumulo tra la Tremonti bis e il credito d'imposta.
5. La razionalizzazione del sistema complessivo di agevolazioni all'attività produttiva. Per ottimizzare l'impiego delle risorse finanziarie, andrebbe anche valutata la possibilità di istituire un fondo unico per le agevolazioni che alimenti i diversi strumenti agevolativi in funzione del loro effettivo utilizzo e che consenta, senza ulteriori procedure autorizzative, una continua rimodulazione dei finanziamenti, nonché la loro estensione a nuovi strumenti agevolativi, senza particolari vincoli contabili. A tal fine si potrebbe utilizzare un apposito accordo di programma quadro che si giovi delle procedure di flessibilità di cui all'articolo 5 della legge 144/99. Tale problematica, che ha già rilievo nelle Regioni a Statuto speciale, è destinata ad avere crescente importanza anche nel Mezzogiorno continentale, in relazione ai nuovi poteri attribuiti alle Regioni dalla legge costituzionale 3/2001.
6. Riorientamento della *mission* di Sviluppo Italia. Lo sviluppo dell'attività di attrazione di investimenti esterni e di marketing territoriale deve diventare la *mission* fondamentale di Sviluppo Italia, purché ad essa siano assicurati strumenti, risorse umane e finanziarie adeguate. Va riorientata l'attività di banca d'affari di Sviluppo Italia, nel senso che essa dovrebbe promuovere la realizzazione di Fondi d'investimento specializzati (in particolare, nel trasferimento tecnologico e nell'innovazione) e orientati verso le regioni meridionali, nei quali Sviluppo Italia potrebbe intervenire solo in posizione di minoranza, piuttosto che procedere a operazioni di investimento diretto nelle singole imprese. Inoltre, si dovrebbe fissare un termine (ad esempio, tre anni) entro il quale definire tutte le attuali partecipazioni. Va mantenuta l'attività di istruttoria e tutoraggio dell'imprenditorialità giovanile.
7. Va proseguita e rafforzata l'azione di miglioramento delle condizioni di sicurezza e legalità in cui si svolgono la vita civile e l'attività economica del Mezzogiorno.

B) In materia fiscale la riforma delineata dal Governo, pur muovendosi in direzione di una semplificazione, al di là delle affermazioni di principio non chiarisce tempi, modalità ed entità della contrazione della pressione, né mediante quali risorse si intende operare una riduzione effettiva delle imposte. Sia per le persone fisiche che per le imprese c'è l'esigenza di un quadro di riferimento pluriennale sui prevedibili andamenti della pressione fiscale. Si tratta di un elemento essenziale sia per consentire alle famiglie la definizione del profilo della propria politica di consumi, sia per fornire il quadro di riferimento delle politiche contrattuali, in un quadro di politica dei redditi, sia per permettere alle imprese di programmare investimenti e sviluppo. Sarebbe utile che il DPEF, in materia di tassazione sia delle persone fisiche sia delle imprese, contenesse quelle indicazioni, temporali e quantitative, che sono assenti nella legge delega. Si tratta di elementi la cui assenza "non consente [...] di comprendere compiutamente l'entità dell'effettiva riduzione del prelievo per i redditi delle persone e delle imprese individuali [non essendo] definito l'ammontare della quota esente dall'imposizione, né fino a quale livello di reddito sarà riconosciuta",

ed in particolare non consente di comprendere né come, attraverso le deduzioni dalla base imponibile dell'IRE, sarà garantita la progressività prevista dall'articolo 53 della Costituzione, né come, dopo la soppressione della DIT e nel periodo di coesistenza dell'IRPEG e dell'IRAP, sia pur ridotte, sarà evitato un aggravio del prelievo sulle imprese. Dall'altro lato, tali lacune della legge delega non forniscono al sistema delle imprese un adeguato orizzonte di previsione con il rischio evidente che "una riduzione della pressione tributaria che non fosse certa e condivisa dagli operatori economici [renda] vano l'effetto sia di misure strutturali quali gli studi di settore, sia di misure straordinarie come l'emersione dal sommerso e lo scudo fiscale".

Il CNEL seguirà con grande attenzione l'iter parlamentare della proposta di legge delega, e la successiva elaborazione dei decreti delegati, nella consapevolezza che i tempi di approvazione della legge e i contenuti dei decreti delegati sono destinati ad incidere profondamente sull'assetto della finanza pubblica del periodo considerato dal DPEF e, conseguentemente, sulle condizioni di vita dei contribuenti (famiglie, lavoratori autonomi, imprese) e sulle politiche pubbliche di sostegno per lo sviluppo, la formazione e la ricerca.

C) Particolare attenzione il CNEL ha dedicato al combinarsi dei problemi della riforma fiscale con il processo di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, ed in particolare del nuovo articolo 119 della Costituzione, che prevede che Regioni ed Enti locali

"stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio"

e stabilisce che il complesso di tali risorse deve consentire a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Al fine di evitare contenziosi, che introdurrebbero preoccupanti periodi di incertezza sulle politiche di prelievo fiscale ma anche su quelle di finanziamento di politiche sociali e di investimento, è auspicabile che "la specifica normativa nazionale di coordinamento della fiscalità locale [... vada] coordinata con la legge delega per gli aspetti che incidono sulla fiscalità locale (soppressione dell'IRAP, modifica della base imponibile dell'IRPEF e dell'IVA), costituendo una indispensabile premessa alla sua attuazione".

Il CNEL, confermando il parere a suo tempo espresso, ritiene, in particolare, che "la riduzione del prelievo centrale non deve causare un incremento di quello complessivo: quello locale deve essere sostitutivo e non aggiuntivo". Particolare rilievo acquista di conseguenza l'individuazione delle modalità di compensazione delle minori entrate conseguenti la prevista soppressione dell'IRAP.

D) La delicata fase di transizione sociale e istituzionale che il Paese vive conferma il "parere del CNEL [secondo il quale] permangono nel medio periodo le ragioni di fondo che hanno motivato "Governo e Parti sociali, a partire dagli accordi del '92 e del '93, a ricercare "obiettivi condivisi di coesione sociale. I comportamenti della gran parte delle forze sociali sono stati coerenti con tali obiettivi". Tali comportamenti, che hanno contribuito al "risanamento della finanza pubblica e il contenimento dell'inflazione, l'ingresso nell'Euro, la crescita della reputazione internazionale dell'Italia, sia, nel corso degli ultimi anni, e soprattutto a partire dal 2000, buoni risultati nella crescita e nell'occupazione". Il

CNEL rileva che "[...] occorre pensare a una nuova fase di concertazione e, comunque, di relazioni fra Parti sociali e istituzioni, che possa costituire la base per lo sviluppo".

Nell'impostare le politiche del periodo coperto dal DPEF, dunque, "particolare attenzione [...] deve essere dedicata al rapporto tra i vari livelli di amministrazione, per non rompere quel clima di leale collaborazione e di fecondi scambi di esperienze e professionalità che ha costituito, sul terreno istituzionale, il complemento della concertazione sociale, rappresentando una componente essenziale del processo di risanamento. Tale processo si rivela tanto più essenziale se si considera che la quota del reddito delle famiglie e delle imprese derivante dalle decisioni assunte in sede decentrata è crescente, e tale da condizionare in modo significativo il quadro della politica dei redditi. Si tratta (in particolare dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 3/2001) non solo di decisioni in materia di prelievo fiscale e tariffario, ma anche di scelte in materia di servizi, di politiche sociali, di investimenti in infrastrutture destinate ad incidere sugli assetti civili del territorio, con un rimbalzo diretto sul reddito, sulla qualità della vita dei cittadini, sulla competitività delle imprese".

Un corretto rapporto tra i diversi livelli istituzionali è anche la condizione per affrontare il nodo irrisolto del Mezzogiorno, che resta il principale problema ma anche la maggiore opportunità per uno sviluppo equilibrato dell'intero Paese. Si tratta, in particolare, non solo di destinare risorse in funzione di perequazione tali da garantire a tutti i diritti essenziali di cittadinanza, di cui all'articolo 117, 2° comma, lettera m, della Costituzione e trasferimenti aggiuntivi per un organico programma di infrastrutture e di investimenti produttivi, ma anche di determinare un convergente impegno in direzione del Mezzogiorno del complesso delle istituzioni e delle Forze sociali.

E) Il CNEL ritiene positive tutte le misure volte a rendere più efficienti l'uso del patrimonio pubblico e gli impieghi delle risorse per investimenti, creando le opportune sinergie tra risorse pubbliche e private. Come per qualsiasi intervento pubblico, strumenti e procedure devono evitare effetti distorsivi sui mercati. A tal fine il DPEF dovrebbe indicare procedure e obiettivi quantitativi della capitalizzazione di PATRIMONIO DELLO STATO S.p.A., e modalità di interazione tra tale società ed INFRASTRUTTURE S.p.A..

Per quanto concerne PATRIMONIO DELLO STATO S.p.A., il decreto dovrebbe meglio specificare il ruolo del nuovo strumento societario in rapporto con l'Agenzia del Demanio che già gestisce i beni patrimoniali dello Stato secondo norme di diritto privato.

In relazione al ruolo di INFRASTRUTTURE S.p.A. in materia di realizzazione di investimenti pubblici, anche finalizzati allo sviluppo economico, il nostro Paese non deve ripetere l'esperienza negativa vissuta negli ultimi anni di vita delle partecipazioni statali, prima che si avviasse il processo del loro definitivo smantellamento. E' essenziale che i finanziamenti offerti da INFRASTRUTTURE S.p.A. non si traducano in operazioni a condizioni agevolate, ma avvengano a condizioni allineate con quelle di mercato. Per queste ragioni è fondamentale la "trasparenza" nella definizione delle modalità di gestione (statuto, patti sociali, definizione dei livelli di sussidiarietà, criteri e procedure operative), in modo tale che esse siano coerenti con la *mission* originaria di realizzare un'efficace infrastrutturazione del Paese. Inoltre vanno necessariamente resi noti e coerenti sia le modalità e i criteri di coordinamento con la *mission* di Sviluppo Italia,

anch'essa recentemente orientata verso l'intervento infrastrutturale, sia la previsione del ruolo assegnato alla Cassa Depositi e Prestiti nella partecipazione minoritaria e non di controllo in interventi di progettazione, realizzazione e gestione di grandi opere infrastrutturali.

La definizione di trasparenti modalità di *governance* e di gestione economicamente orientata delle due società sembrerebbe peraltro un aspetto essenziale per stabilire se i titoli di debito da esse emessi siano o no da imputare al debito delle amministrazioni pubbliche. Per tali titoli è infatti prevista la garanzia dello Stato. Se vi è certezza, al momento dell'emissione della passività, che sarà lo Stato a saldare effettivamente il debito, esso andrà registrato anche nel bilancio dello Stato. Tale rischio può essere minimizzato solo in caso di gestione economicamente profittevole dell'opera finanziata. In ogni caso i finanziamenti attivati da INFRASTRUTTURE S.p.A. non possono essere interamente sostitutivi di quelli a carico delle pubbliche amministrazioni.

F) Il processo di valorizzazione e dismissione degli immobili dovrebbe collocarsi all'interno di una più generale ripresa del processo di liberalizzazione e privatizzazione, puntando a creare condizioni di mercato ed evitando che, in assenza di condizioni di simmetria in altri Paesi dell'Unione, l'eliminazione dei monopoli interni si traduca nell'instaurazione di concentrazioni multinazionali controllate da imprese pubbliche di altri Paesi.

Il DPEF dovrebbe contenere indicazioni puntuali sugli obiettivi quantitativi delle iniziative di privatizzazione, liberalizzazione e cartolarizzazione previste nel periodo di riferimento del DPEF, e sui criteri di utilizzazione delle risorse che saranno disponibili. È perciò auspicabile riprendere le politiche di liberalizzazione e privatizzazione avviate in passato, per intensificare la modernizzazione del Paese particolarmente nei settori dell'energia, dei servizi pubblici locali, nel commercio e nelle professioni. Nella stessa direzione di liberalizzazione e recupero di efficienza occorre intervenire in un altro settore prioritario per la competitività delle imprese: i servizi locali. Essi dovrebbero essere gestiti secondo logiche imprenditoriali definendo, in appositi contratti di servizio, i vincoli, le condizioni, le risorse pubbliche specificamente impegnate, per le politiche settoriali decise dalle istituzioni locali. In quest'ottica, il processo di liberalizzazione e privatizzazione delineato nella recente riforma appare tutt'altro che coraggioso; il permanere di una eccessiva presenza pubblica rischia di rinviare ancora l'attuazione degli indispensabili nuovi investimenti in particolare nei settori delle opere idriche e della gestione dei rifiuti. In particolare, tenendo conto che nel campo dei servizi pubblici maggiore efficienza e produttività possono derivare anche da forme di democrazia economica, sarebbe utile che il DPEF indicasse il quadro istituzionale di una simile sperimentazione.

G) Il settore energetico appare quello più cruciale per la competitività delle imprese. Al fine di assicurare nei prossimi anni la necessaria disponibilità di energia a prezzi paragonabili con il resto d'Europa, sembra indispensabile, oltre che sostenere il processo di liberalizzazione in un quadro di iniziative europee, affrontare il problema degli investimenti infrastrutturali, sia per potenziare le strutture d'accesso e le dorsali energetiche, sia per migliorare l'efficienza delle centrali elettriche, in un quadro tanto più preoccupante in quanto di forte dipendenza dall'estero. Per innescare un processo di avvicinamento ai prezzi di mercato europei, compatibilmente agli impegni internazionali assunti dall'Italia in

materia ambientale e nel rispetto delle vocazioni del territorio nazionale, è inoltre necessario riesaminare il mix delle fonti energetiche primarie.

H) Il CNEL ritiene fondamentale definire procedure fondate sulla leale cooperazione tra tutti i livelli istituzionali, per accelerare la programmazione e la realizzazione delle infrastrutture. Occorrono, insieme, scelte innovative nella gestione. La competitività del nostro sistema di trasporti, ad esempio, non è solo un problema di opere pubbliche. In tutti i Paesi è in corso un processo di industrializzazione del trasporto merci, che lo sta rendendo più efficiente e meno costoso. L'interconnessione tecnica fra vettori di diverse modalità viene sempre più assumendo il significato di una combinazione produttiva, capace di creare valore. Occorre puntare sulla liberalizzazione e sullo sviluppo di questo sistema. Infrastrutture e trasporti sono inoltre fattori di primaria importanza per lo sviluppo del turismo, un'attività che nel nostro Paese ha tutte le possibilità di diventare un asse importante per la creazione di ricchezza.

I) Tra gli interventi cui è unanimemente riconosciuta priorità, si collocano l'istruzione e la formazione. Il CNEL ritiene indispensabile che, anche in relazione ai problemi determinati sul mercato del lavoro dai processi di innovazione, sia indispensabile compiere una scelta decisa in funzione del potenziamento in tali campi dell'asse pubblico per consentire non solo la crescita dello zoccolo formativo, attuando l'innalzamento dell'obbligo scolastico e formativo sino ai 18 anni, ma anche la costruzione di percorsi di aggiornamento e di vera e propria formazione permanente. Un tale programma, che deve far leva su una forte motivazione del personale insegnante anche mediante la piena valorizzazione dell'autonomia scolastica, abbisogna di risorse certe, in una prospettiva pluriennale. E' evidente quanto il miglioramento della formazione di base potrebbe incidere anche nella gestione dei processi di mobilità del lavoro, resi fisiologici dalle innovazioni tecnologiche. Il DPEF deve costituire la sede per indicare un simile programma non solo in termini di obiettivi culturali, ma anche e soprattutto in termini di definizione di un organico programma di finanziamenti per le strutture e per una dotazione adeguata del fondo per l'elevazione dell'offerta formativa.

L) Non meno rilevante per l'assetto di prospettiva dell'economia italiana è la garanzia di un sostegno adeguato ai programmi di ricerca e di innovazione. L'Italia, rispetto ai Paesi con i quali compete, dedica una quota assai più bassa delle proprie risorse pubbliche al finanziamento di tale settore. Lo scarto è ancora più grave se si considera che la specifica struttura del sistema produttivo nazionale rende assai problematica la promozione di adeguati programmi di ricerca nel settore privato e richiede, quindi, una forte iniziativa pubblica. Il Governo ha preso l'impegno ad aumentare dell'1 % del PIL, in quattro anni, la spesa pubblica per ricerca e sviluppo, nel quadro di una politica diretta a migliorare la qualità e l'efficienza della ricerca pubblica, e a rafforzare le sinergie esistenti fra i centri di produzione e trasferimento dell'innovazione e lo sviluppo tecnologico delle piccole imprese.

M) La complessa discussione in corso tra Governo e Parti sociali ha evidenziato l'esigenza che nel DPEF si definisca il quadro delle risorse per la riforma degli ammortizzatori sociali, per realizzare un mercato del lavoro più dinamico e

flessibile, per attuare la riforma dei servizi per l'impiego, per muoversi sul terreno della riduzione del costo del lavoro, secondo quanto previsto dal Patto di Natale del 1998. Le politiche dirette a favorire la fuoriuscita dal sommerso sono indispensabili non solo per aumentare la competitività del Paese, ma soprattutto per accrescere il tasso di legalità e civiltà del nostro sistema di convivenza.

ALLEGATO - ALCUNI DATI PREVISIONALI

Tab. 1 - Prodotto interno lordo UEM e USA - dato 2001 e previsioni 2002 - 2005 (variazioni percentuali)

	2001	2002	2003	2004	2005
Uem	1.5	1.4*	2.5**	3.0	2.8
USA	1.2	1.7°	2.9	3.6	3.2

Fonte: Prometeia, ISAE, CER

* 1.5 ISAE

** 2.7 ISAE

°2.0 % ISAE, 2.5 % CER

Tab. 2 - Crescita degli scambi commerciali nel mondo e in Italia - dato 2001 e previsioni 2002 - 2005 (variazioni percentuali)

	2001	2002	2003	2004
Totale mondiale	0.7	2.8	6.9	8.8
Italia*	0.2	1.9	6.5	8.1

Fonte: Prometeia, * CER

Tab. 3 - Italia: previsioni a confronto per prodotto interno lordo, inflazione e indebitamento della pubblica amministrazione

	Istat (consuntivo)	Min. Economia (apr. 2002)	Prometeia (mar. 2002)	Ref-Irs (apr. 2002)	FMI (apr. 2002)	ISAE (apr. 2002)
	2001	2002	2002 2003	2002 2003	2002 2003	2002 2003
PIL (variazioni %)	1.8	2.3	1.3 2.4	1.0 2.4	1.4 2.9	1.5 2.8
Inflazione (variaz. %)	2.7	2.0	2.3 1.9	2.3 2.1	2.2 1.6	2.3 2.1
Indebitamento P.A. (% PIL)	- 1.4	- 0.5	- 1.2 - 0.9	- 1.3 - 1.0	- 1.2 - 0.2	- 1.0 . 0.8

Tab. 4 - Italia: previsioni a confronto per il prodotto interno lordo a medio termine (variazioni %)

	2002	2003	2004	2005
ISAE	1.5	2.8		
Prometeia	1.3	2.4	2.8	
REF	1.0	2.4		
CER	1.4	2.3	2.5	2.6

Nota: +1,8% nel 2001 (fonte: ISTAT)