

**SENATO DELLA REPUBBLICA**

**XIV LEGISLATURA**

**Documento LVII n. 5**

**Documento di programmazione economico-finanziaria**

**2006 – 2009**

**Servizio studi**

**Dossier n. 777**

**Luglio 2005**

# INDICE

## A. IL DPEF 2006-2009

### I. Il contesto internazionale

1. L'economia mondiale.....	"	3
2. Le prospettive per il medio termine.....	"	6
3. Il Petrolio e l'andamento delle economie.....	"	8
3.1 Determinanti dell'aumento del costo del petrolio .....	"	10
3.2 Conseguenze per l'economia italiana .....	"	11

### II. L'economia italiana

1. Le debolezze strutturali dell'economia italiana .....	"	15
<i>Produttività, produttività del lavoro, capital deepening,     produttività totale dei fattori</i> .....	"	17
2. Gli andamenti tendenziali per il 2005 e di medio termine	"	18
3. Le linee guida di politica economica ed il quadro programmatico .....	"	20
4. L'andamento dei consumi .....	"	23
5. Il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) .....	"	28
5.1 Aspetti definatori .....	"	28
5.2 Il quadro europeo .....	"	28
5.3 Il contesto italiano.....	"	29
6. La strategia di Lisbona .....	"	34
Allegato tecnico: Prodotto potenziale e <i>output gap</i> : definizioni, utilizzo e stime.....	"	39

### III. L'economia sommersa

1. Note sugli aspetti definatori e metodologici .....	"	45
2. Cause ed effetti del sommerso.....	"	46
3. Alcuni dati sul sommerso in Italia.....	"	49
4. Le disposizioni per incentivare l'emersione dall'economia sommersa previste dalla legge n. 383 del 2001 .....	"	51
5. Il lavoro non regolare .....	"	53
6. L'Italia e il contesto europeo ed internazionale .....	"	56

#### IV. Le politiche in materia di entrata

1. La riduzione della pressione fiscale e l'intervento sull'IRAP.....	"	59
<i>I due moduli della riforma del reddito delle persone fisiche</i> .....	"	60
<i>L' IRAP e la normativa comunitaria</i> .....	"	66
2. Il contrasto all'evasione fiscale e la revisione degli studi di settore .....	"	68
3. Incentivi di carattere fiscale in favore delle famiglie .....	"	71
<i>Il trattamento fiscale degli immobili locati</i> .....	"	71
4. Interventi nel settore creditizio e finanziario.....	"	72

#### V. Gli approfondimenti di settore

1. Istruzione, ricerca e beni culturali.....	"	77
<i>La riforma Moratti</i> .....	"	77
<i>La riforma universitaria</i> .....	"	80
<i>Il programma nazionale della ricerca per il triennio 2005-2007</i> .....	"	83
Appendice: I programmi dell'Unione Europea relativi a istruzione e formazione, cultura, gioventù e settore audiovisivo per il periodo 2007-2013 .....	"	86
2. Attività produttive .....	"	91
2.1 Riforma degli incentivi.....	"	93
2.2 Occupazione .....	"	95
2.3 Turismo.....	"	95
2.4 Fondi pensione e ammortizzatori sociali.....	"	96
2.5 Contrasto della contraffazione.....	"	96
2.6 Diritto fallimentare .....	"	97
2.7 Mercato finanziario.....	"	97
3. Il lavoro e la previdenza .....	"	104
4. La sanità.....	"	107
5. L'ambiente .....	"	109
6. Qualità della regolamentazione, semplificazione e riduzione degli oneri burocratici: le indicazioni del documento e i più recenti interventi in materia.....	"	111
7. Investimenti nelle aree strategiche del Paese .....	"	119
<i>Il partenariato pubblico e privato (PPP)</i> .....	"	120

## **VI. I temi del federalismo fiscale ed amministrativo**

1. I contenuti del DPEF 2006-2009 sulla finanza locale e sul federalismo fiscale .....	"	123
2. L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.....	"	125
3. L'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale .....	"	127
4. Il decreto legislativo 56/2000 e le prospettive di riforma .....	"	130
5. Il "patto interno" per il 2005.....	"	131
6. Il "federalismo amministrativo" .....	"	132
7. Il Mezzogiorno ed il ruolo della politica "nazionale regionale" .....	"	133
8. Le risoluzioni parlamentari sul DPEF 2005 (aspetti di rilievo per le autonomie territoriali) .....	"	138

## **VII. La crescita e la competitività nel Mezzogiorno**

1. Le tendenze economiche territoriali .....	"	141
2. Gli obiettivi programmatici .....	"	147
3. La politica regionale comunitaria .....	"	154
4. La politica regionale nazionale.....	"	156
<i>La fiscalità di vantaggio e il regime europeo degli aiuti di Stato</i> .....	"	158
5. Il negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-2013 .....	"	159
5.1 La posizione dell'Italia .....	"	164

## **B. L'ALLEGATO "PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE"**

<i>Nota introduttiva</i> .....	"	167
1. Premessa: l'operato di quattro anni di legislatura.....	"	168
2. Le priorità del Dicastero infrastrutture e trasporti nell'ultimo anno di legislatura .....	"	170
2.1 Il Mezzogiorno .....	"	170
2.2 L'offerta di trasporto pubblico locale .....	"	171
2.3 L'organizzazione funzionale di alcuni impianti portuali.....	"	171
2.4 Il costo del trasporto e della logistica .....	"	172
2.5 La complessità dei sistemi urbani.....	"	172
2.6 Il rapporto con le Regioni.....	"	173
2.7 Il rapporto con i Sindacati .....	"	174

3. Le criticità incontrate nell'attuazione del Programma.....	"	174
3.1 La quantità e la qualità degli elaborati progettuali .	"	174
3.2 <i>L'iter</i> autorizzativo.....	"	174
3.3 La carenza delle risorse .....	"	175
3.4 La rilevanza dei vincoli comunitari .....	"	175
4. Le proposte per la prossima legislatura.....	"	176
5. Adeguamenti delibera del CIPE 121 del 21.12.2001 e del relativo quadro programmatico modificato con la Delibera CIPE del 18.03.2005.....	"	180
6. Quadro temporale del raggiungimento degli obiettivi del programma delle infrastrutture strategiche.....	"	184
7. Quadro globale delle risorse attivate dalla Legge Obiettivo e da altre fonti di finanziamento coerenti con le finalità della Legge Obiettivo e prospettazione di possibili forme di finanziamento alternative .....	"	184
8. Impatto macroeconomico del 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche. Primi indicatori significativi...	"	186

## **II. L'economia italiana**

### **1. Le debolezze strutturali dell'economia italiana**

Il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2006-2009 affronta l'analisi del contesto italiano, partendo dalla considerazione che il problema fondamentale – in generale del Paese e della finanza pubblica, nello specifico - sta nella bassa crescita registrata in Italia negli ultimi anni. Sulla base di tali considerazioni, preannuncia una politica economica incentrata sulla crescita.

Le cause della bassa crescita, nell'analisi effettuata dal DPEF, sono strutturali e provengono da lontano: scarsa dinamica della produttività del settore industriale, insufficiente liberalizzazione nei servizi, dotazione ancora carente di infrastrutture, peso eccessivo del debito pubblico.

L'analisi del contesto congiunturale italiano – effettuata più puntualmente dal Ministro dell'Economia nella audizione parlamentare – sottolinea come tali caratteristiche dell'economia italiana si siano manifestate con crescente urgenza a partire dalla metà degli anni '90, quando alcuni eventi produssero notevoli cambiamenti nell'approccio di politica economica. In particolare, il realizzarsi del processo di adesione alla moneta unica - con la fissazione irreversibile del tasso di cambio all'interno dell'area Euro e la definizione delle regole fiscali europee - rese impossibile il ricorso al modello di sviluppo fino a quel momento ampiamente adottato, basato su alta inflazione, svalutazione, deficit pubblico. E questo proprio quando le pressioni provenienti da un mercato mondiale, sempre più dinamico ed aperto, si scaricavano sulle rigidità dell'economia e del sistema industriale italiano.

Il DPEF evidenzia che il potenziale di crescita dell'economia italiana ha mostrato una evoluzione sistematicamente inferiore a quella dei partner europei. Dal 1996, la crescita del PIL è stata pari all'1,4% contro una media europea del 2%. L'evoluzione delle esportazioni è uno degli elementi critici specificamente individuato nel Documento. A partire dal 1995, le esportazioni nette hanno in media operato quale un rallentatore sulla crescita complessiva del PIL (-0,2%), mentre nello stesso periodo

apportavano un contributo netto positivo nell'area dell'Euro (0,1%); la quota di mercato dell'Italia si è ridotta dal 4,2 per cento nel 1994 al 3,2 per cento nel 2003, perdita significativamente molto più marcata che non in Francia e Germania, le cui quote sono risultate sostanzialmente stabili.

*L'analisi degli uffici della Commissione europea<sup>1</sup> conferma la debolezza della dinamica di crescita italiana. Essa segnala che – riflettendo una serie di debolezze strutturali interdipendenti - la crescita economica effettiva è stata inferiore a quella media dell'area euro fin dai primi anni '90 e il PIL reale è cresciuto in media di mezzo punto meno di quello dell'area euro.*

*Le basi strutturali della bassa crescita italiana sono confermate dalle stime empiriche dell'output potenziale: il tasso di crescita dell'output potenziale ha fortemente rallentato dal 2,3-2,4 % alla fine degli anni '80 a poco sopra l'1,5% a partire dal 1993, a fronte di un valore pari al 2% nell'area euro nel suo complesso. Nell'analisi della Commissione, dietro a tale rallentamento c'è una forte caduta nella produttività totale del capitale e del lavoro (produttività totale di fattori) che è stata solo parzialmente controbilanciata dal contributo crescente del lavoro, mentre il contributo dell'accumulazione del capitale è rimasta sostanzialmente stabile, contribuendo per circa metà della crescita potenziale complessiva.*

#### **Contributi alla crescita del PIL potenziale**

	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
PIL potenziale	1,6	1,8	1,7	1,6	1,7	1,9
Lavoro	0,4	0,6	0,7	0,7	0,9	1,0
accumulazione del capitale	0,7	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6
produttività totale dei fattori	0,5	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3

Fonte: Commission Staff Working Document, SEC(2005)755

*L'analisi degli uffici della Commissione evidenziano che - a causa del basso tasso di crescita potenziale - la bassa crescita economica osservata nel periodo 2002-2003 ha fatto registrare una differenza limitata di prodotto rispetto al livello potenziale del PIL: infatti, l'output gap – che misura la distanza tra il prodotto effettivo e quello potenziale - è passato dallo 0,8 % del 2002, allo -0,6% nel 2003 prima di raggiungere il -1,3% nel 2004. Un output gap negativo e ben più significativo (superiore a -2%) era stato registrato in Italia durante alcuni episodi di recessione economica, come nei primi anni '90 e nei primi anni '80.*

<sup>1</sup> Commission Staff Working Document, *Technical Document by the Commission Services accompanying the Report on Italy*, SEC(2005)755.

## **Produttività**

La ricchezza di un paese dipende non solo dalla quantità delle proprie risorse ma anche dalla capacità di impiegarle in maniera efficiente, sia da un punto di vista economico che sociale.

La produttività è un indicatore che quantifica tale capacità ed è misurata dal rapporto esistente tra la quantità del prodotto ottenuto ed il volume di uno o più fattori, richiesti per la sua produzione. Può essere calcolata rispetto ad uno di tali fattori che concorrono alla produzione: lavoro, capitale ed input intermedi (produttività parziale), o si può costruire un indicatore che tenga conto contemporaneamente di tutti i fattori utilizzati, della loro combinazione e dei loro legami (produttività globale o totale dei fattori).

### **Produttività del lavoro**

Formalmente, la produttività del lavoro corrisponde alla quantità di lavoro necessario per produrre un'unità di un bene specifico. Da un punto di vista macroeconomico, si misura la produttività del lavoro tramite il prodotto interno di un paese (PIL) per persona attiva. Nello specifico, è data dal rapporto tra l'intero valore della produzione realizzata e il volume o la quantità del lavoro (unità di lavoro e/o ore lavorate) impiegato nella produzione.

La crescita della produttività dipende dalla qualità del capitale fisico, dal miglioramento delle competenze e della manodopera, dai progressi tecnologici e dalle nuove forme di organizzazione. La crescita della produttività è la fonte principale della crescita economica.

Il *capital deepening*, ovvero il contributo fornito dal cambiamento dell'intensità del capitale viene, a sua volta, distinto in una componente riguardante gli investimenti in tecnologie della comunicazione e dell'informazione (TCI) e in una di tipo "tradizionale" (non TCI).

**Produttività totale dei fattori:** la somma dei contributi dei fattori lavoro e capitale non esaurisce, di regola, la variazione del prodotto; il residuo che ne risulta viene identificato con la cosiddetta produttività multifattoriale. Quest'ultima misura l'influenza sull'efficienza del processo produttivo aggregato di una varietà di fenomeni: innovazioni/ritardi di processo, miglioramenti/arretramenti nell'organizzazione del lavoro e nelle tecniche manageriali, esternalità positive/negative ecc.

Il DPEF evidenzia poi come la maggior parte degli indicatori che misurano la competitività - quali il CLUP, i prezzi alla produzione nel settore manifatturiero e i valori medi unitari dei prodotti esportati - mostrano la significativa perdita di competitività registrata dall'Italia.

Tale aspetto è la conseguenza di una industria specializzata in settori tradizionali, a basso contenuto tecnologico, maggiormente esposti alla concorrenza dei paesi emergenti e alla contraffazione; con una dimensione delle imprese troppo limitata, che



non consente di affrontare in modo solido la competizione mondiale. Il settore dei servizi è protetto e poco competitivo, penalizzando, con i propri costi più elevati, la parte dell'economia più esposta alla concorrenza internazionale. Il grado di regolamentazione del mercato dei prodotti è tra i più elevati nell'ambito dei paesi avanzati. Esistono rilevanti barriere all'entrata, per cui si registra un limitato afflusso di agli investimenti diretti esteri. Le rigidità nella pubblica amministrazione sono elevate.

Il DPEF rileva che la produttività in Italia ha segnato il passo, fenomeno soltanto in parte attribuibile alla maggior crescita dell'occupazione e all'emersione del lavoro irregolare.

*Anche nell'analisi della Commissione europea, si evidenzia la drastica caduta nella crescita della produttività del lavoro in Italia, che ha rivelato una serie di debolezze non risolte che pesano sulla efficienza dei fattori produttivi. Tale andamento sembra riconducibile all'effetto congiunto della scarsa crescita economica e della crescita dell'occupazione (quest'ultima riconducibile alla moderazione salariale, agli incentivi alle assunzioni introdotti nel 2001 e alle riforme del mercato del lavoro attuate a partire dalla metà degli anni '90).*

## **2. Gli andamenti tendenziali per il 2005 e di medio termine**

Tenuto conto della crescita negativa del PIL registrata negli ultimi due trimestri (-0,4% nel quarto trimestre del 2004 e -0,5% nel primo trimestre del 2005), il DPEF prevede un andamento tendenziale dell'economia italiana corrispondente ad una crescita pari a zero nel 2005 e pari all'1,5 per cento in media nel quadriennio 2006-2009.

Tale quadro si realizzerebbe grazie ad una sostanziale tenuta dei consumi delle famiglie, che crescerebbero dello 0,8 per cento nel 2005 e dell'1,5 medio annuo nel periodo successivo. Gli investimenti dovrebbero registrare una diminuzione nel 2005 dell'1,5 per cento, per poi mostrare un aumento tendenziale medio del 2,4% nel periodo successivo, favoriti da margini di profitto positivi e dalle favorevoli condizioni di finanziamento. Le esportazioni dovrebbero confermare un andamento modesto nel 2005, con una crescita dello 0,1 per cento, per mostrare un recupero graduale, con un profilo di crescita intorno al 3 per cento nel 2006 e del 3,5% circa negli anni successivi.

In termini di contributi, si confermerebbe il netto ridimensionamento di tutte le componenti di domanda interna rispetto alle previsioni del precedente DPEF, a fronte di un contributo del settore estero che dovrebbe confermarsi negativo.

L'inflazione interna risente del concentrarsi degli effetti dei rinnovi contrattuali nel 2005; il deflatore dei consumi delle famiglie dovrebbe collocarsi intorno al 2,2 per cento.

*Quasi tutti gli osservatori riconducono la caduta del PIL negli ultimi due trimestri alla componente delle esportazioni.*

*L'ISTAT segnala tra la fine del 2004 e la prima parte del 2005 l'economia italiana ha segnato la performance peggiore tra i paesi della Uem, in conseguenza di una marcata contrazione del saldo netto degli scambi con l'estero. Confindustria sottolinea la riduzione delle esportazioni del 4,1% nel primo trimestre del 2005 rispetto al quarto trimestre del 2004.*

*L'ISAE evidenzia, altresì, come la contrazione italiana ha riflesso il consistente cedimento della produzione industriale, intervenuto dopo una prolungata fase di stagnazione, e l'indebolimento delle costruzioni e dell'agricoltura; anche i servizi hanno fornito un apporto leggermente negativo all'evoluzione dell'attività economica.*

*La Banca d'Italia evidenzia che il conseguimento di una crescita non negativa nel 2005 presuppone una accelerazione dell'attività produttiva nei rimanenti mesi dell'anno. Nel sottolineare, comunque, l'incertezza sulla l'intensità della ripresa, rileva alcuni segni di miglioramento del quadro congiunturale: in maggio, il calo dell'indice della produzione ha assorbito solo in parte il deciso rialzo segnato in aprile, cosicché l'attività manifatturiera dovrebbe registrare, nel secondo trimestre del 2005, un incremento dell'ordine di un punto percentuale rispetto al primo. Uno stimolo potrebbe derivare dal recupero delle esportazioni sostenuto dal recente deprezzamento dell'euro.*

*Secondo ISAE gli indicatori di ciclo mostrano la possibilità di un rimbalzo nel secondo trimestre del 2005, cui dovrebbe seguire una evoluzione positiva, ma sostanzialmente moderata, nella seconda metà dell'anno. Confortanti sarebbero i segnali provenienti dall'indicatore anticipatore del ciclo economico complessivo elaborato dall'ISAE: dopo il peggioramento sperimentato nell'ultima parte del 2004, si è dapprima stabilizzato e ora comincia a puntare, nei dati stimati in marzo-aprile, timidamente verso l'altro.*

*Il tasso di variazione del PIL italiano nel 2005 dovrebbe attestarsi intorno allo zero nella valutazione corretta per i giorni lavorativi (-0,1 per cento in quella che non corregge l'effetto del diverso numero di giorni di lavoro). Il tendenziale per il 2006, nella versione aggiustata per il calendario, si collocherebbe intorno all'1,4 per cento.*

*Il quadro macroeconomico dello scenario di base del Centro studi di Confindustria risulta meno ottimistico, prospettando una crescita negativa nel 2005 (-0,3%) e in ripresa nel 2006 (0,8%). La differenza con lo scenario del DPEF riflette – secondo quanto specificato da Confindustria - le diverse ipotesi sul contributo alla crescita delle esportazioni nette, ipotizzato significativamente più negativo da Confindustria.*

### **3. Le linee guida di politica economica ed il quadro programmatico**

Nell'illustrare le linee delle politiche per il prossimo quadriennio, Il DPEF parte dalla considerazione che le scelte di politica economica discendono dall'analisi effettuata dei problemi strutturali dell'economia italiana, cioè devono essere concentrate su politiche della crescita.

Il Documento ricorda altresì che la soluzione dei problemi strutturali richiede un impegno di medio periodo, che tracci una rotta stabile e graduale di interventi. E richiama gli interventi in tal senso già attivati dall'inizio di questa legislatura, riguardanti il mercato del lavoro, la previdenza sociale, la scuola, il fisco, la legge obiettivo per le infrastrutture.

Gli interventi programmatici – che devono essere affrontati a livello nazionale, ma in coerenza con l'Agenda di Lisbona – verranno attuati attraverso cinque linee di intervento:

1. maggiori investimenti nelle infrastrutture materiali e immateriali e nelle aree strategiche;
2. liberalizzazione dei mercati, semplificazione;
3. alleggerimento del carico tributario;
4. tutela del potere d'acquisto delle famiglie;
5. aggiustamento strutturale dei conti pubblici.

L'aggiustamento strutturale sarà compensato da politiche per lo sviluppo, determinando, nel biennio 2006-2007, un tasso di crescita programmatico in linea con il tendenziale, e nel successivo biennio, una lieve accelerazione. Grazie alla attuazione di tali politiche, infatti, il Governo si attende una accelerazione della crescita economica nel medio periodo: il tasso di crescita del PIL dovrebbe rimanere stabile intorno all'1,5% nel 2005 e 2006 e aumentare di 0,2 punti percentuali nel 2008 e nel 2009.

*Secondo le valutazioni del Centro studi della Confindustria, il quadro programmatico potrebbe realizzarsi in presenza di una manovra di politica economica*

decisamente orientata al sostegno dello sviluppo, con l'adozione di specifiche misure orientate alla competitività già a partire dalla prossima finanziaria.

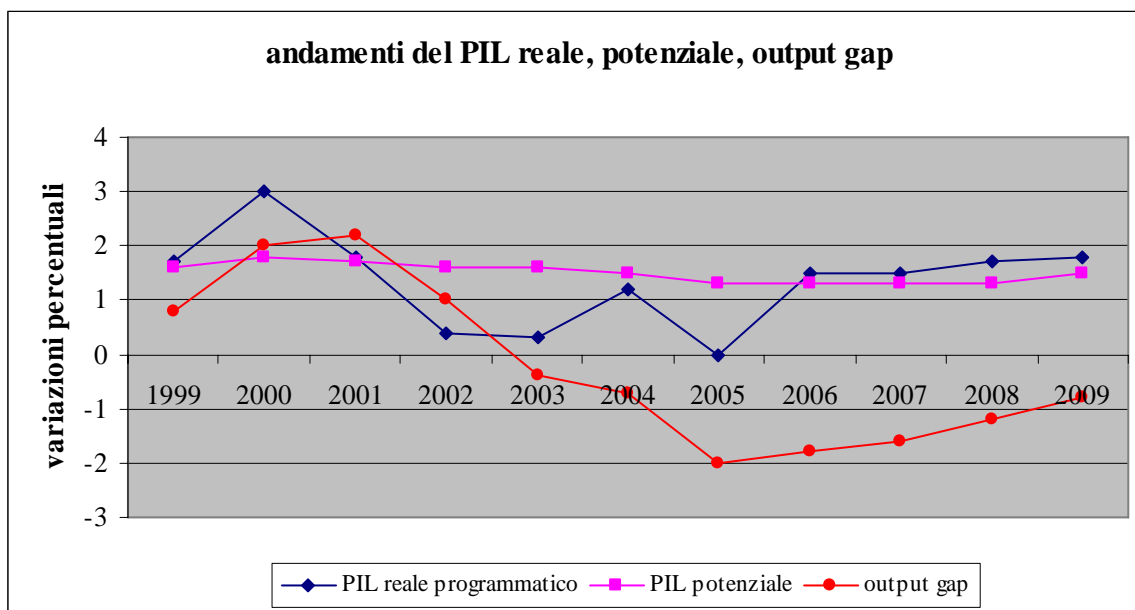
Si segnala che nelle ipotesi del Governo, il quadro di crescita programmatico del 2006 e 2007 coincide con l'andamento tendenziale. Il Ministro dell'economia ha sottolineato come tale aspetto corrisponda ad una scelta prudentiale nella definizione delle ipotesi macroeconomiche programmatiche; ha altresì precisato che il quadro programmatico sconta contributi diversi rispetto a quello tendenziale.

Si ricorda che eventuali differenze tra quadro tendenziale e programmatico riflettono la valutazione dell'impatto dell'azione pubblica sulle variabili macroeconomiche; l'assenza di una differenza implica che conti tendenziali e conti programmatici siano costruiti sulla base delle medesime ipotesi di crescita.

Si segnala, poi, che nel quadro programmatico la differenza tra output effettivo e potenziale, come misurato dall'output gap, è atteso persistere negativo, mostrando peraltro una progressiva riduzione in corrispondenza dell'aumento del PIL reale.

Il grafico che segue riporta l'andamento del PIL reale, del PIL potenziale e dell'output gap, secondo i valori indicati nel DPEF. I dati del PIL reale sono quelli realizzati fino al 2004; per il periodo successivo riflettono i valori programmati.

La tabella successiva confronta i dati tendenziali e programmatici delle principali variabili macroeconomiche.



**Documento di programmazione economico-finanziaria 2006-2009**

**Variabili macroeconomiche: confronto degli andamenti storici, con i valori tendenziali e programmatici**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIL reale	1,7	3	1,8	0,4	0,3	1,2			
<i>programmatico</i>							0	1,5	
<i>tendenziale</i>							0	1,5	
PIL potenziale	1,6	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	1,3	1,3	
output gap	0,8	2,0	2,2	1,0	-0,4	-0,7	-2,0	-1,8	

**Altre variabili macroeconomiche: confronto tra valori tendenziali e programmatici**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
deflatore dei consumi	2,2	2,2				
<i>programmatico</i>			2,1	2,0	2,0	2,1
<i>tendenziale</i>			2,1	2,0	1,9	2,0
tasso di disoccupazione	8,0	8,1				
<i>programmatico</i>			8,1	8,0	7,8	7,7
<i>tendenziale</i>			8,2	8,1	8,0	7,9

#### 4. L'andamento dei consumi

Dai dati dell'ISTAT<sup>3</sup> emerge che i consumi interni delle famiglie, nel 2004, hanno mantenuto un ritmo di sviluppo pari all'1,2 per cento (analogo a quello del 2003).

Il dato annuale del 2004 deriva, secondo l'ISAE<sup>4</sup>, da un buon primo trimestre, un indebolimento nei due trimestri centrali dell'anno e un leggero recupero negli ultimi tre mesi.

Anche nel rapporto di consenso elaborato per il CNEL<sup>5</sup> si rimarca che, dopo una crescita molto buona e promettente nel primo trimestre del 2004 i consumi hanno subito una battuta d'arresto nel secondo, riducendosi dello 0,3%, e con una composizione singolare: alla caduta dei consumi alimentari e dei servizi si è associata una stabilità dei semidurevoli e una crescita sostenuta dei durevoli.

Le cause addotte alla flessione dei consumi, riportate dal CNEL, sono le seguenti:

- Un problema di reddito disponibile: tenuto conto del vivace mercato immobiliare dell'ultimo periodo, l'acquisto o la ristrutturazione di un immobile, normalmente con l'accensione di un mutuo, induce l'acquisto di mobili e elettrodomestici, ma spiazza gli altri consumi.
- Un problema di fiducia (riforme pensionistiche, lavoro precario, deterioramento della finanza pubblica) per cui aumenta il risparmio precauzionale. Tale spiegazione, secondo il CNEL, sarebbe però in contraddizione con la crescita dei consumi dei beni durevoli, un tipico acquisto spesso non immediatamente necessario, che può essere rimandato a tempi migliori.
- Un aumento della polarizzazione nella distribuzione personale del reddito nascosta dal dato medio. In altre parole le famiglie a reddito medio/alto sarebbero state favorite o poco toccate dalle vicende degli ultimi anni mentre le famiglie più colpite sarebbero state quelle a reddito medio-basso. Il dato complessivo si spiegherebbe dunque come risultato di un effetto composizione dato dalle prime famiglie, a propensione al consumo più bassa e spesa più

---

<sup>3</sup> ISTAT, Rapporto annuale, La situazione del Paese nel 2004.

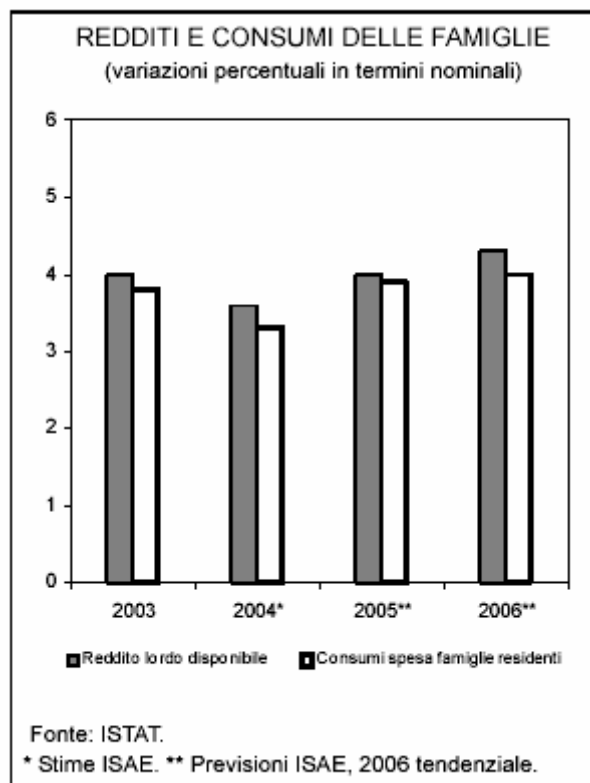
<sup>4</sup> Rapporto ISAE Le Previsioni per l'Economia Italiana, crescita e struttura produttiva. Febbraio 2005.

<sup>5</sup> Rapporto di Consenso elaborato per il CNEL da CER - PROMETEIA- ref, n.4 ottobre 2004.

orientata verso i beni durevoli, e dalle seconde, a propensione al consumo più elevata, ma costrette a ridurre tutti i consumi.

- La ricostituzione della ricchezza finanziaria, il cui livello in termini reali risulta ancora inferiore a quello del 2000.

Da quanto si desume dal rapporto annuale dell' ISTAT, nel corso del 2004 la dinamica dei consumi è rimasta, in media, al di sotto di quella del reddito disponibile che è cresciuto, in termini reali, dell'1,8 per cento, beneficiando di un robusto aumento dei redditi derivanti dal lavoro autonomo e dalla gestione delle piccole imprese, nonché del contributo proveniente dagli utili delle società di persone. Tali componenti hanno più che compensato il rallentamento delle retribuzioni lorde dei lavoratori dipendenti, sui bilanci dei quali hanno, tra l'altro, inciso i consistenti aumenti dei prezzi di alcuni beni e servizi. Le scelte di spesa delle famiglie si sono quindi mantenute particolarmente caute (la propensione media al consumo è scesa dall'87,2 per cento del 2003 all'86,4 per cento del 2004), risentendo verosimilmente del persistere di un elevato grado di incertezza sulle prospettive di evoluzione del reddito. I consumi collettivi hanno subito un marcato rallentamento, con un incremento, limitato allo 0,7 per cento, che riflette le misure di contenimento della spesa.



**Fonte: Rapporto ISAE**

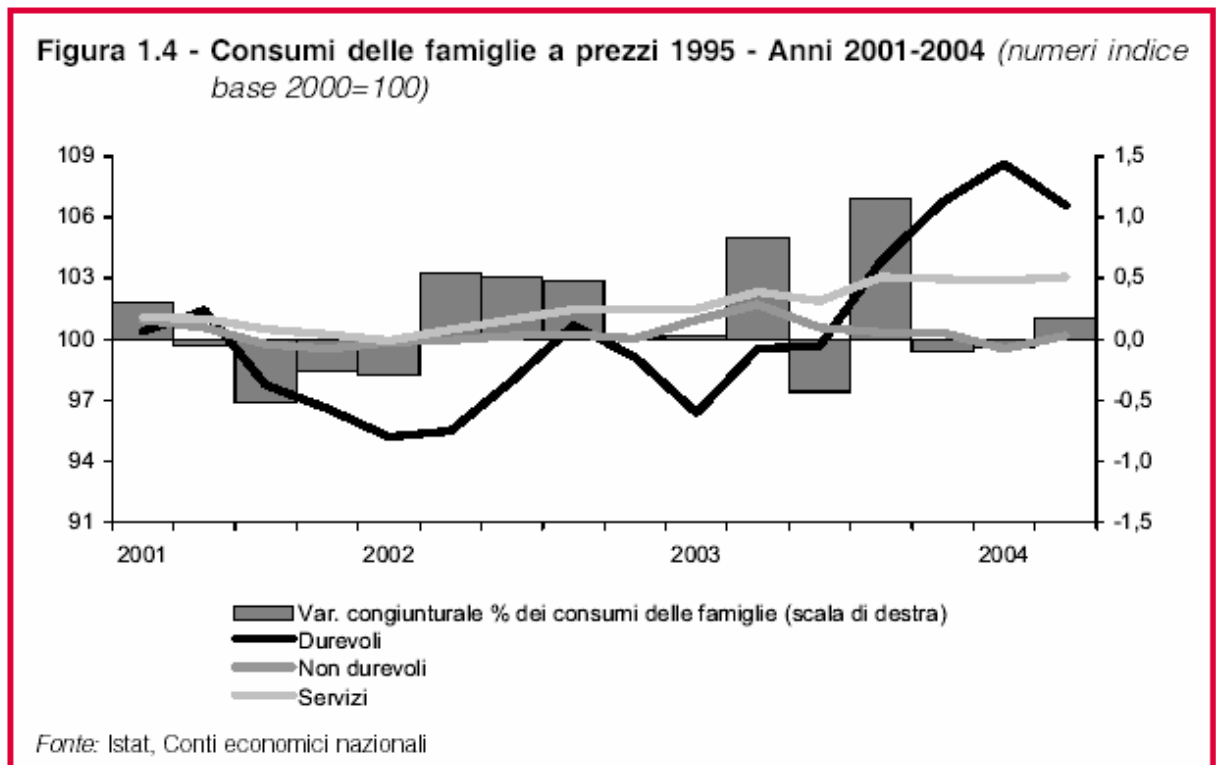
Nel 2004 la crescita dei consumi ha riguardato in modo particolare gli acquisti di beni durevoli (Figura 1.4), che in termini reali sono aumentati dell'8,0 per cento anche grazie al maggior ricorso a forme di credito al consumo. La spesa per telefoni e altri articoli di telefonia ha mostrato un incremento annuo del 47,7 per cento, favorita dalla forte contrazione dei prezzi dei beni a elevato contenuto tecnologico. Gli acquisti di autovetture da parte delle famiglie sono tornati a crescere (+6,2 per cento) dopo la contrazione del 2003: a fronte di una sostanziale stazionarietà delle immatricolazioni, ciò ha corrisposto a un maggiore orientamento dei consumatori verso modelli di fascia alta.

Le spese per beni non durevoli, invece, sono diminuite in complesso dello 0,8 per cento. La contrazione ha riguardato la quasi totalità delle voci, a partire da quelle dei beni alimentari, scese dello 0,4 per cento, e del vestiario e calzature (-0,3 per cento). In forte calo sono risultati i consumi per combustibili (-3,4 per cento), penalizzati dall'aumento dei prezzi.

La spesa per servizi è cresciuta con lo stesso ritmo registrato nel 2003 (+1,3 per cento). Gli incrementi maggiori hanno riguardato i servizi postali e telefonici (+5,9 per



cento) e quelli ricreativi (+6,8 per cento), mentre le spese relative ad alberghi e pubblici esercizi hanno subito, in termini reali, una flessione dello 0,8 per cento.

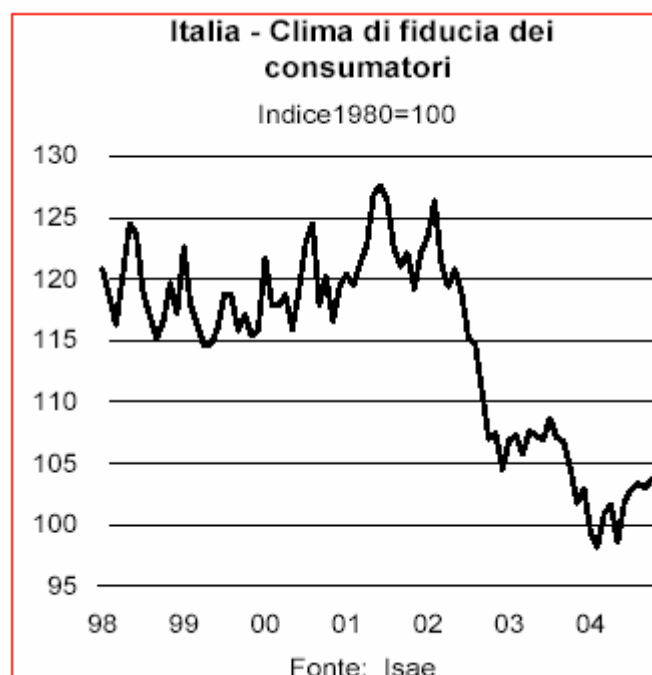


Fonte ISTAT

Dai dati di Confindustria<sup>6</sup> si evince che sul piano merceologico i consumi durevoli nel primo trimestre del 2005 hanno registrato la seconda flessione consecutiva (-1'3%) rispetto al trimestre precedente; quelli dei servizi (il 45% del totale) sono l'unica componente dei consumi in forte recupero, perché legata a fattori strutturali quali la terziarizzazione dell'economia e l'invecchiamento della popolazione. A ciò si aggiunge anche un fattore contingente: il rafforzamento dell'euro rispetto al dollaro ha fatto incrementare i viaggi all'estero, specie quelli organizzati (nel primo trimestre i consumi all'estero degli italiani sono cresciuti dell' 8,2% contro lo 0,7% dei consumi degli stranieri in Italia).

La progressiva perdita di vitalità registrata dai consumi appare in linea con l'andamento del clima di fiducia delle famiglie fermo sui minimi storici.

<sup>6</sup> Centro Studi Confindustria, Previsioni Macroeconomiche N. 1- Luglio 2005



Analizzando l'andamento dei consumi da un punto di vista geografico, dai rapporti SVIMEZ<sup>7</sup>, si denota che i consumi delle famiglie meridionali hanno rappresentato, nel periodo 1980-2004, una quota sostanzialmente costante dei consumi interni totali, pari a poco più del 70%. In termini relativi i consumi (delle famiglie) per abitante sono passati da un valore pari al 69,2% di quello del Centro-Nord, nel 1980, ad uno nel 2004 del 71,3%. Sempre in riferimento al lungo periodo (1980-2004), i consumi delle famiglie per abitante sono cresciuti ad un tasso medio annuo del 1,7% nel Centro Nord, contro 1,9% del Mezzogiorno.

Negli ultimi quattro anni (2000-2004), in particolare, nel Centro Nord questo aggregato è stato interessato da una sostanziale stagnazione (il tasso medio annuo di crescita è stato pari al -0,1%, mentre vi è stata una variazione positiva, anche se di modesta intensità (+0,5%, nel medesimo periodo) nel Mezzogiorno.

Nonostante il leggero recupero della fase più recente, la distanza che separa il Mezzogiorno dal resto del Paese nel complesso degli ultimi venticinque anni è aumentata. Nel 1980 i consumi del Centro Nord ammontavano a 8,0 mila euro per abitante (a prezzi costanti), mentre nel Mezzogiorno si attestavano sui 5,6 mila euro,

<sup>7</sup> SVIMEZ Rapporto sull'economia del Mezzogiorno 2004, 2005.

con una differenza di 2,4 mila euro; tale differenza si è progressivamente accentuata fino al 2001, quando ha raggiunto i 3,7 mila euro; nel 2004 il gap è di 3,5 mila euro.

Debolezza nei consumi, da parte del Mezzogiorno, che si riversa anche in un confronto europeo. I consumi delle famiglie per abitante si collocano, nel 2004, a quota 87% della media europea, tra i livelli più bassi rispetto ai paesi dell'UE15 (17 posizione nella graduatoria dell'UE25): Il Mezzogiorno si colloca in posizione inferiore rispetto alla Grecia e significativamente al di sopra del Portogallo.

## **5. Il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP)**

### **5.1 Aspetti definitivi**

Il Costo del Lavoro per Unità Prodotta (CLUP) rappresenta il costo totale (salari, stipendi e benefit) di un'unità del fattore produttivo lavoro per ogni unità di prodotto.

Il CLUP è rappresentato dal rapporto tra costo del lavoro (in euro) per dipendente e produttività in termini reali (a prezzi costanti). In sostanza tale indicatore è calcolato sui dati ISTAT di contabilità nazionale attraverso il rapporto tra «Redditi da lavoro dipendente per unità standard di lavoro dipendente» e «Valore aggiunto al costo dei fattori per unità standard di lavoro», corretto per i giorni lavorati e a prezzi base costanti.

### **5.2 Il quadro europeo**

Dalla Relazione annuale della Banca d'Italia emerge che, nel 2004, il CLUP dell'area euro ha rallentato allo 0,6 per cento, dal 2 per cento del 2003, per il favorevole andamento della produttività e il contestuale rallentamento del costo del lavoro unitario (all'1,9 per cento, dal 2,3 per cento del 2003).

Come si evince dall'analisi della Banca d'Italia<sup>8</sup> il costo del lavoro per unità di prodotto è calato in Germania (-1,4 per cento; tav. 12), riflettendo la crescita della produttività e un costo del lavoro *pro capite* stazionario; ha significativamente rallentato in Italia, Francia e Spagna.

---

<sup>8</sup> Banca D'Italia, Bollettino Economico N. 44, marzo 2005.

In Francia tale andamento è derivato da un'accelerazione della produttività più marcata di quella del costo del lavoro per dipendente. In Italia e in Spagna, invece, la decelerazione del CLUP ha riflesso soprattutto il rallentamento del costo del lavoro *pro capite*.

In Germania l'ulteriore forte calo del CLUP, rispetto al 2003, nel comparto dell'industria è riconducibile esclusivamente alla eccezionale accelerazione della produttività, in presenza di una ulteriore contrazione del numero di addetti. Secondo quanto riportato dalla Banca d'Italia a ciò avrebbe contribuito la maggiore flessibilità organizzativa consentita dalla possibilità, prevista dagli accordi sindacali siglati lo scorso anno, di rinegoziare a livello decentrato gli standard organizzativi previsti dai contratti nazionali. Al contrario, nei servizi il calo del costo unitario, più contenuto che nell'industria, è dipeso da una lieve flessione del costo del lavoro *pro capite*, che ha compensato il ristagno del prodotto per addetto.

Anche in Francia la produttività del lavoro è considerevolmente cresciuta nell'industria, determinando una diminuzione del CLUP. Quest'ultimo è invece aumentato nel settore dei servizi, pur in presenza di un'evoluzione del costo del lavoro per dipendente sostanzialmente simile.

In Spagna nel settore dei servizi il CLUP è ancora cresciuto, a ritmi ben al di sopra di quelli medi dell'area, per effetto di una ulteriore contrazione della produttività e di un incremento ancora elevato del costo del lavoro *pro capite*. Nell'industria, pur in presenza di una crescita del costo del lavoro unitario sostanzialmente simile a quella registrata nel settore terziario, il CLUP è solo leggermente aumentato per effetto dei significativi guadagni di produttività.

### **5.3 Il contesto italiano**

Sempre secondo la relazione del governatore della Banca d'Italia<sup>9</sup>, nel periodo 1993-2003 il CLUP è cresciuto del 17,6 per cento misurando l'*input* di lavoro in termini orari, del 21,2 per cento in termini di unità standard. Il divario tra la dinamica delle due misure risulta contenuto solo nell'industria in senso stretto (15,6 per cento in termini orari, 16,3 in termini di unità standard).

---

<sup>9</sup> Banca d'Italia, relazione del governatore sull'esercizio 2004.

Nel 2004 in Italia la dinamica del CLUP nell'industria manifatturiera è rimasta al 2,7 per cento, superiore di oltre 3 punti percentuali rispetto a quella registrata in Germania e in Francia (fig. 25). Tale divario è riconducibile principalmente ai guadagni assai modesti della produttività nel nostro paese. Nel comparto dei servizi il CLUP ha invece segnato un netto rallentamento, al 2,5 per cento nella media dell'anno dal 3,9 nel 2003, per effetto del forte calo del costo del lavoro per dipendente registrato nel terzo trimestre dell'anno.

Nel 2004 nell'industria in senso stretto, l'incremento del costo del lavoro per unità standard è stato del 3,3 per cento (2,9 nel 2003); le retribuzioni unitarie di fatto hanno registrato un'evoluzione analoga (3,2 per cento), 0,2 punti percentuali in più rispetto alle retribuzioni contrattuali. A fronte di una lieve accelerazione della produttività (dallo 0,2 per cento nel 2003 allo 0,5 per cento) la crescita del CLUP si è mantenuta stabile al 2,7 per cento.

Nel settore dei servizi il CLUP ha registrato un marcato rallentamento, al 2,5 per cento dal 3,9 nel 2003, soprattutto per effetto della forte decelerazione del costo unitario del lavoro, al 2,8 per cento dal 4,0 per cento.

Analizzando le varie aree del paese si nota che il CLUP del Centro Nord è passato dal 105 al 114 per cento di quello del Sud tra il 1998 e il 2003, essenzialmente a causa di una più lenta dinamica dei redditi da lavoro nel Mezzogiorno (v. tavole allegate).

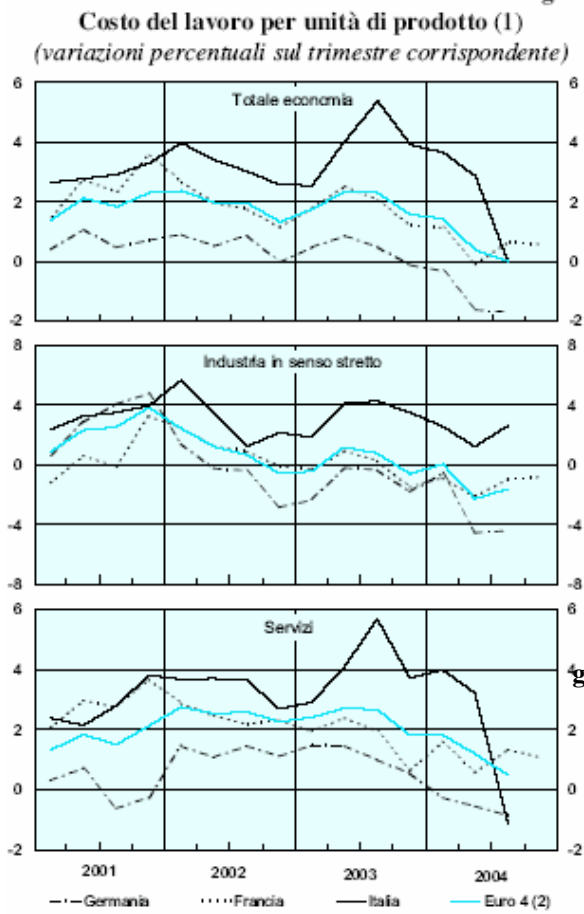
**Costo del lavoro per dipendente, produttività e sue componenti e costo del lavoro per unità di prodotto**  
(variazioni percentuali sul periodo corrispondente)

PAESI	Costo del lavoro per dipendente (1)		Produttività del lavoro						Costo del lavoro per unità di prodotto	
			2003	2004	Valore aggiunto (2)		Occupati (1)			
	2003	2004			2003	2004	2003	2004	2003	2004
<i>Industria in senso stretto</i>										
Germania .....	1,9	2,0	3,2	6,0	0,5	4,3	-2,6	-1,6	-1,2	-3,7
Francia .....	2,2	3,2	2,4	4,4	-0,1	1,9	-2,4	-2,4	-0,2	-1,2
Italia .....	2,9	3,3	0,2	0,5	-0,2	0,1	-0,3	-0,4	2,7	2,7
Spagna .....	4,3	3,7	3,2	3,0	1,3	2,1	-1,9	-0,9	1,1	0,7
Euro 4 (3) .....	2,2	2,6	2,0	3,9	0,2	2,6	-1,8	-1,3	0,2	-1,3
<i>Servizi (4)</i>										
Germania .....	1,5	-0,5	0,4	0,1	0,4	1,3	-0,1	1,2	1,1	-0,6
Francia .....	2,3	3,0	0,6	1,8	1,1	2,1	0,5	0,3	1,7	1,1
Italia .....	4,0	2,8	0,1	0,3	0,9	1,2	0,8	0,9	3,9	2,5
Spagna .....	4,4	4,1	-0,8	-0,4	2,1	2,6	2,8	3,0	5,1	4,5
Euro 4 (3) .....	2,3	1,7	-0,1	0,4	0,8	1,6	0,9	1,2	2,4	1,3
<b>Totale economia</b>										
Germania .....	1,6	0,1	1,1	1,5	0,1	1,9	-1,0	0,3	0,4	-1,4
Francia .....	2,4	3,0	0,5	2,4	0,5	2,2	-0,1	-0,2	1,9	0,6
Italia .....	3,8	2,9	0,1	0,5	0,5	1,3	0,4	0,8	3,6	2,4
Spagna .....	4,3	4,0	0,2	0,3	1,9	2,5	1,7	2,1	4,1	3,7
Euro 4 (3) .....	2,3	1,9	0,3	1,3	0,4	1,9	0,2	0,6	2,0	0,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Eurostat.

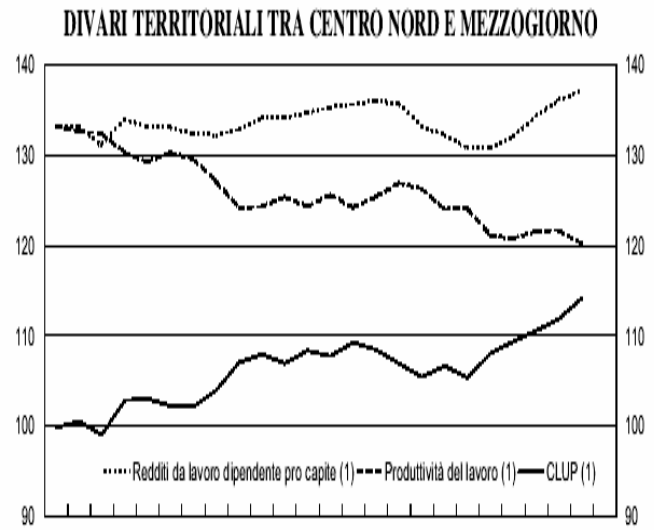
(1) Per Italia, Francia e Spagna unità standard di lavoro - (2) Valore aggiunto a prezzi base costanti 1995; per l'Italia, valore aggiunto a prezzi di mercato costanti 1995. - (3) Media ponderata di Francia, Germania, Italia e Spagna; per il 2004 dati parzialmente stimati. - (4) Comprende i settori: "commercio", "trasporti e telecomunicazione", "intermediazioni finanziarie e proprietà immobiliari" e "altri settori".

Fig. 25



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.  
(1) Per Francia, Italia e Spagna il CLUP è basato sulle unità standard di lavoro. —  
(2) Media ponderata di Francia, Germania, Italia e Spagna.

Fig. B12



Fonte: Banca d'Italia, relazione del  
governatore sull'esercizio 2004.

**COSTO DEL LAVORO E PRODUTTIVITÀ IN ITALIA**  
(variazioni percentuali annue, salvo diversa indicazione)

Anni	Valore aggiunto a prezzi base ai prezzi del 1995	Unità standard di lavoro totali	Prodotto per unità standard di lavoro	Retribuzione per unità standard di lavoro dipendente	Costo del lavoro per unità standard di lavoro dipendente (1)	CLUP (1)	Quota del lavoro sul valore aggiunto a prezzi base (1) (2)	Produttività totale dei fattori (3)	
								non corretta	corretta
<i>Industria in senso stretto</i>									
1981-1985 .....	0,1	-2,8	3,0	15,8	16,2	12,8	66,9	1,3	1,8
1986-1990 .....	3,2	0,6	2,5	7,3	8,0	5,3	64,6	1,9	0,8
1991-1995 .....	1,5	-1,7	3,2	5,8	5,9	2,6	67,2	2,1	1,2
1996-2000 .....	1,1	0,1	1,0	3,4	2,6	1,5	64,2	0,4	0,1
2002 .....	-0,3	0,5	-0,8	2,5	2,2	3,1	63,8	-1,3	-0,8
2003 .....	-1,0	-0,3	-0,7	2,7	2,9	3,6	64,8	-1,2	-1,5
2004 .....	0,3	-0,4	0,7	3,2	3,3	2,5	64,7	0,2	-0,6
<i>Costruzioni</i>									
1981-1985 .....	0,1	-1,3	1,4	15,9	15,1	13,5	63,5	0,2	-
1986-1990 .....	1,9	-0,4	2,3	9,9	10,4	7,9	66,0	2,0	-
1991-1995 .....	-1,3	-0,6	-0,6	4,5	4,5	5,2	70,1	-0,5	-
1996-2000 .....	1,3	0,8	0,5	3,4	2,3	1,8	70,4	-0,2	-
2002 .....	2,6	2,6	0,0	1,8	2,4	2,4	71,2	-0,7	-
2003 .....	2,3	2,9	-0,5	2,3	3,1	3,6	72,1	-0,7	-
2004 .....	2,7	3,4	-0,7	3,6	3,7	4,4	72,3	-0,7	-
<i>Servizi privati (4) (5)</i>									
1981-1985 .....	3,0	3,7	-0,7	14,0	13,4	14,2	75,5	-0,6	-
1986-1990 .....	3,7	1,7	2,0	7,0	7,3	5,1	71,2	1,4	-
1991-1995 .....	1,7	-0,3	1,9	5,7	5,5	3,5	70,3	1,0	-
1996-2000 .....	3,4	2,2	1,2	3,2	2,2	1,0	65,4	0,8	-
2002 .....	1,0	2,1	-1,1	2,2	2,2	3,4	64,7	-1,5	-
2003 .....	0,9	1,5	-0,7	2,2	2,6	3,2	65,3	-0,9	-
2004 .....	0,5	1,3	-0,8	2,3	2,4	3,2	65,6	-1,1	-
<i>Settore privato (5)</i>									
1981-1985 .....	1,5	-0,2	1,6	15,4	15,3	13,4	74,5	1,0	-
1986-1990 .....	3,2	0,4	2,7	7,4	7,9	5,0	71,3	2,0	-
1991-1995 .....	1,4	-1,2	2,6	5,8	5,7	3,0	71,5	1,7	-
1996-2000 .....	2,4	0,9	1,5	3,4	2,5	1,0	66,8	1,0	-
2002 .....	0,5	1,4	-0,9	2,3	2,2	3,1	65,9	-1,3	-
2003 .....	0,1	0,7	-0,6	2,6	2,9	3,5	66,6	-1,0	-
2004 .....	1,0	0,9	0,1	2,6	2,7	2,6	66,8	-0,2	-
<i>Totale economia (5)</i>									
1981-1985 .....	1,6	0,5	1,1	15,2	15,1	13,9	77,5	0,6	0,3
1986-1990 .....	2,8	0,7	2,1	8,1	8,5	6,3	74,8	1,5	1,2
1991-1995 .....	1,2	-0,8	2,0	5,0	5,3	3,1	75,1	1,4	0,9
1996-2000 .....	2,2	0,8	1,3	3,5	2,8	1,5	70,9	0,9	0,6
2002 .....	0,6	1,3	-0,6	2,6	2,5	3,2	69,9	-1,0	-1,1
2003 .....	0,3	0,4	-0,1	3,3	3,8	3,9	70,6	-0,6	-0,9
2004 .....	1,3	0,8	0,5	3,0	2,9	2,3	70,9	0,2	0,1

Fonte: elaborazione su dati Istat, *Conti nazionali*.

(1) Nel 1998 l'introduzione dell'IRAP e la contestuale eliminazione di alcuni contributi a carico delle imprese hanno determinato una discontinuità nei dati. - (2) Valori percentuali. - (3) La produttività totale dei fattori rappresenta la crescita del prodotto attribuibile al progresso tecnico-organizzativo ed è stimata come differenza tra il tasso di crescita del valore aggiunto al costo dei fattori e i tassi di crescita dell'input di lavoro e dello stock di capitale, ponderati con le rispettive quote distributive. La produttività corretta è calcolata tenendo conto dei miglioramenti qualitativi dell'input di lavoro (approssimati dal livello di scolarità degli occupati) e, per la sola industria, anche della variazione delle ore lavorate e del grado di utilizzo dello stock di capitale. Valori parzialmente stimati per il 2003 e 2004. - (4) Includono commercio, alberghi, trasporti, comunicazioni, intermediazione creditizia, servizi vari a imprese e famiglie. - (5) Al netto della locazione dei fabbricati.



## 6. La strategia di Lisbona

La strategia di Lisbona è stata avviata nella sessione straordinaria del Consiglio europeo tenutasi a Lisbona il 23 e 24 marzo 2000 con l'intento di rendere l'Unione europea, entro il 2010, l'economia più dinamica e competitiva del mondo, allo scopo di rispondere efficacemente alle sfide della globalizzazione e servire da incentivo allo sviluppo dell'occupazione, delle riforme economiche e della coesione sociale, nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza.

È stato così impostato un piano globale articolato su vari livelli:

- passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di ricerca e sviluppo;
- accelerazione delle riforme strutturali, ai fini della competitività e dell'innovazione, mediante il completamento del mercato interno;
- modernizzazione del modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;
- sostegno al contesto economico sano e alle prospettive di crescita favorevoli, applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.

La novità principale emersa dal Consiglio europeo di Lisbona è stata quella di aver delineato un quadro di azione incentrato sulla reciproca interdipendenza della dimensione economica e della dimensione sociale ed occupazionale.

Successivamente, il Consiglio europeo di Göteborg, del 15 e 16 giugno 2001, nell'elaborare una strategia per lo sviluppo sostenibile, che ha integrato l'impegno politico dell'Unione per il rinnovamento economico e sociale, ha aggiunto alla strategia di Lisbona una terza dimensione, quella ambientale.

In occasione del Consiglio europeo di primavera del 25 e 26 marzo 2004, la Commissione europea ha sottolineato i progressi realizzati nei quattro anni dall'introduzione dell'agenda di Lisbona, evidenziando tuttavia che, nonostante tali progressi, permangono ritardi nel raggiungimento dei tre obiettivi strategici: le reti e la conoscenza, la competitività del settore industriale e dei servizi, nonché la promozione del tasso di occupazione dei lavoratori anziani. Per tale motivo la Commissione europea è stata invitata a istituire un gruppo ad alto livello, guidato dall'ex primo ministro olandese, Wim Kok, incaricato di effettuare un esame indipendente, finalizzato a fornire elementi per la revisione di medio periodo della strategia, prevista per il Consiglio europeo di primavera del 2005.

Il Rapporto Kok, presentato alla Commissione e al Consiglio europeo rispettivamente il 3 e 4

novembre 2004, ha constatato la deludente attuazione del processo di Lisbona, rilevandone la causa principale nella mancanza di un'azione politica determinata. Il Rapporto elenca i fattori che hanno impedito progressi concreti, tra i quali la mancanza di coordinamento, il conflitto di priorità, l'inadeguatezza delle procedure di monitoraggio e, in ultima analisi, la scarsa incisività nell'azione politica. Dopo aver sottolineato la necessità di un impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti per fare fronte alle due sfide principali che attendono l'Europa - la crescente competizione globale e l'invecchiamento della popolazione - il Rapporto enuncia cinque aree di intervento, in cui dovrà attuarsi l'azione coordinata ed incisiva degli Stati per determinare lo sviluppo del potenziale europeo: la società della conoscenza, il mercato interno, la competitività delle imprese, il mercato del lavoro e la sostenibilità ambientale. Infine, la relazione pone l'accento sulla necessità che le esigenze legate all'agenda di Lisbona trovino adeguata considerazione al momento della predisposizione dei bilanci degli Stati, nonché sull'importanza dell'impegno degli Stati membri, sottolineata dalla previsione dei programmi di azione nazionali.

Alle conclusioni del Rapporto Kok ha fatto seguito la comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2005, con la quale la Commissione ha presentato una nuova strategia dell'Unione europea per generare più crescita e occupazione, al fine di rivitalizzare l'agenda di Lisbona, rafforzare la competitività dell'Unione e dinamizzarne l'economia. In particolare, per attuare il rilancio della Strategia, la Commissione ha affermato la necessità di condizioni macroeconomiche stabili, sottolineando l'esigenza di adeguare il futuro bilancio comunitario agli obiettivi definiti dalla Strategia.

Il Consiglio europeo del 22 e 23 marzo 2005, procedendo alla revisione intermedia della strategia di Lisbona, ha rilevato come sia indispensabile rilanciare la Strategia e ha sottolineato come l'Europa debba rinnovare le basi della sua competitività, aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale, puntando principalmente sulla conoscenza, sull'innovazione e sulla valorizzazione del capitale umano. Nelle conclusioni si sottolinea come un presupposto importante siano le prospettive finanziarie 2007-2013, che dovranno dotare l'Unione dei mezzi adeguati per portare a compimento tutte le sue politiche e, in particolare, quelle che concorrono alla realizzazione delle priorità di Lisbona. In questo quadro si colloca anche il legame molto stretto della strategia di Lisbona con modifiche al Patto di stabilità e crescita, che dovranno consentire agli Stati membri di contribuire al rilancio di una crescita a lungo termine.

Affinché le azioni intraprese dall'Unione contribuiscano maggiormente e più concretamente alla

crescita e all'occupazione, il Consiglio europeo ha deciso la creazione di un dispositivo semplificato, con un triplice obiettivo: identificare più chiaramente le priorità rispettando l'equilibrio della Strategia e le sinergie interne; migliorare la messa in atto delle priorità sul campo con un più forte coinvolgimento degli Stati membri; razionalizzare le procedure di *follow-up* e l'applicazione della Strategia a livello nazionale.

Il nuovo approccio si estende su tre anni e dovrà essere rinnovato nel 2008. Esso comprende le seguenti fasi:

- 1) documento di sintesi della Commissione ("relazione strategica"), che dovrà essere esaminato nell'ambito delle pertinenti formazioni del Consiglio e discusso dal Consiglio europeo di primavera al fine di stabilire gli orientamenti politici per le dimensioni economica, sociale e ambientale della strategia;
- 2) gli "orientamenti integrati" che saranno adottati dal Consiglio e composti di due elementi: gli indirizzi di massima per le politiche economiche (GOPE) e gli orientamenti in materia di occupazione (LDE) che garantiranno la coerenza economica generale delle tre dimensioni della strategia;
- 3) sulla base degli "orientamenti integrati":
  - a. gli Stati membri dovranno definire sotto la loro responsabilità i "programmi di riforma nazionali" (che saranno oggetto di consultazione con tutte le parti interessate a livello regionale e nazionale, compresi gli organi parlamentari, secondo le procedure proprie di ciascuno Stato membro) e dovranno rafforzare il loro coordinamento interno (eventualmente attraverso la nomina di un "coordinatore nazionale Lisbona");
  - b. la Commissione presenterà un suo "programma comunitario di Lisbona" sulle azioni da intraprendere a livello comunitario;
- 4) le relazioni sul *follow-up* della strategia di Lisbona, trasmesse annualmente dagli Stati membri alla Commissione europea dovranno essere riunite in un documento unico, il primo dei quali dovrà essere presentato nell'autunno 2006;
- 5) analisi annuale della Commissione sull'attuazione della strategia nelle sue tre dimensioni, su cui si pronuncerà il Consiglio europeo di primavera al fine di adeguare, se necessario, gli "orientamenti integrati".

Al termine del terzo anno di ciascun ciclo, gli "orientamenti integrati", i "programmi di riforma nazionali", così come "il programma comunitario di Lisbona" verranno prorogati con la medesima procedura, prendendo come punto di partenza una relazione strategica della Commissione, basata su una valutazione globale dei progressi realizzati nel corso dei tre anni precedenti.

Questo ciclo ha avuto inizio il 12 aprile 2005 con la presentazione da parte della Commissione degli orientamenti integrati che sono stati approvati dal Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005. Gli Stati membri sono invitati a definire i rispettivi programmi di riforma nazionali entro il 15 ottobre 2005.

Ai fini dell'efficacia del processo di ridefinizione della strategia di Lisbona, il Consiglio europeo ha invitato a migliorare la *governance* a livello comunitario e nazionale, sulla base di una nuova *partnership* con gli Stati membri e di una semplificazione di larga portata. Questo nuovo ciclo di *governance* sarà triennale con inizio nel 2005 e dovrà essere rinnovato nel 2008.

Con riguardo ai programmi nazionali di riforma (punto 3.a.), agli Stati membri è chiesto di individuare i provvedimenti concreti futuri volti a sostenere la crescita e l'occupazione a livello nazionale. In una sezione introduttiva essi dovranno stabilire il contesto politico e socio-economico generale in base al quale essi definiranno, nell'ambito degli orientamenti integrati, le sfide essenziali che li riguardano, nonché spiegare il ruolo dei programmi nazionali di riforma nel contesto nazionale e i contributi e le responsabilità dei principali attori implicati, in particolar modo delle autorità pubbliche e delle parti sociali a tutti i livelli.

Il fulcro dei programmi nazionali di riforma dovrà consistere nell'enunciazione delle risposte politiche alle grandi priorità definite sulla base degli orientamenti integrati, ovvero le priorità macroeconomiche, microeconomiche e le priorità in materia di occupazione<sup>9</sup>. I programmi nazionali di riforma saranno quindi valutati dalla Commissione, che adotterà nel mese di gennaio 2006 la sua relazione annuale sull'attuazione della strategia.

Il Consiglio europeo del 16 e 17 giugno 2005, nel corso del quale, come sopra accennato, sono stati approvati gli orientamenti integrati proposti dalla Commissione, ha articolato le politiche macroeconomiche, microeconomiche e quelle a favore dell'occupazione su ventiquattro orientamenti integrati<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Con riguardo al programma italiano di riforma *cf.* l'apposito riquadro II.1 del DPEF.

<sup>10</sup> Per approfondimenti vedi le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo del 16 e del 17 giugno 2005 (doc. 10255/05).

## **Prodotto potenziale e *output gap*: definizioni, utilizzo e stime**

Le misure del prodotto potenziale svolgono un ruolo preminente in una vasta gamma di analisi economiche, in quanto sono utili al fine di distinguere tra i *trend* di medio periodo e gli andamenti ciclici a più breve termine dell'economia.

Il concetto di prodotto potenziale può essere analizzato da diverse angolature. Da un punto di vista puramente statistico, può essere visto come la componente di *trend*, ovvero depurata dagli andamenti più volatili delle serie del prodotto osservato, senza prendere in considerazione le ragioni alla base della divergenza tra il prodotto osservato e quello tendenziale.

Quando invece si vuole fornire una spiegazione economica, la nozione di prodotto potenziale è spesso vista come un modo di indicare il livello sostenibile della capacità di offerta aggregata di un'economia, determinata dalla struttura della produzione, dallo stato della tecnologia e dai fattori produttivi disponibili.

Un tale concetto di prodotto potenziale è diverso da quello secondo cui il prodotto potenziale è il livello di prodotto ottenibile, in termini meccanici, con il massimo utilizzo dei fattori produttivi. In pratica, non è possibile giungere al pieno utilizzo di tutti i fattori produttivi, poiché a livelli elevati di utilizzo dei fattori i costi marginali crescono rapidamente (ed eccedono i benefici marginali). In un'ottica economica, una misura significativa del prodotto potenziale deve pertanto riflettere i vincoli economici esistenti nei mercati dei fattori.

L'*output gap* identifica le fluttuazioni del ciclo economico, calcolando le deviazioni dall'*output* effettivo dal potenziale. Esso viene calcolato come differenza tra il PIL effettivo e il PIL potenziale, in percentuale del PIL potenziale.

In quanto indicatori sintetici delle condizioni (strutturali) dell'offerta e delle pressioni (transitorie) della domanda, il prodotto potenziale e l'*output gap* sono utilizzati come strumenti di diagnosi in una pluralità di situazioni, come ad esempio nella previsione dell'inflazione, per la definizione della politica monetaria, nella valutazione della sensibilità al ciclo delle politiche fiscali.

Purtroppo, tali indicatori non sono osservabili e devono essere stimati sulla base di altre variabili conosciute e misurabili (come ad esempio il PIL reale). Inoltre, poiché le stime del prodotto potenziale sono basate su dati storici, difficilmente colgono in modo adeguato gli effetti dei cambiamenti strutturali, se non molto tempo dopo il verificarsi di tali cambiamenti.

## **Metodi di stima della crescita del prodotto potenziale**

Si hanno diversi metodi di stima, tipicamente, suddivisi, da un lato in metodi basati prevalentemente su tecniche statistiche per scomporre il prodotto nelle componenti di *trend* e di ciclo, e dall'altro in approcci strutturali, che hanno fondamenti più solidi nella teoria economica. Sebbene metodi diversi tendano a produrre risultati abbastanza simili per quanto riguarda i tassi di crescita del prodotto potenziale, le stime del livello dell'*output gap* presentano una maggiore variabilità e sono caratterizzate da un maggior grado di incertezza.

Sono quindi disponibili due grandi categorie di metodi di stima del prodotto potenziale: gli approcci basati sulla "funzione di produzione" e quelli "statistici". I primi cercano di creare un modello esplicito del lato dell'offerta dell'economia, utilizzando la teoria economica. I secondi invece tentano di scomporre direttamente le serie del PIL reale in una componente di *trend* e in una ciclica.

*L'approccio basato sulla funzione di produzione.* Il rapporto tra il prodotto potenziale e le sue determinanti strutturali può essere rappresentato con una funzione di produzione. Tale schema è utile per spiegare le forze economiche fondamentali alla base dell'andamento del prodotto e della crescita nel medio periodo.

A tale riguardo, possono scaturire effetti importanti dalle variazioni dell'offerta di lavoro (derivanti da fattori demografici, dalle migrazioni, da variazioni del tasso di partecipazione o dall'evoluzione della disoccupazione strutturale) o del tasso di accumulazione del capitale.

L'approccio basato sulla funzione di produzione è ampiamente utilizzato, ad esempio da organizzazioni internazionali quali l'OCSE e l'FMI, per derivare stime del prodotto potenziale. Spesso si ritiene che fornisca un quadro economico complessivo per la stima del prodotto potenziale in cui si stabilisce un nesso chiaro tra il prodotto e le sue determinanti fondamentali di lungo periodo. Può quindi essere utilizzato per valutare l'impatto dei cambiamenti strutturali e delle politiche economiche sul prodotto potenziale, sebbene ciò richieda una valutazione quantitativa dell'impatto di tali cambiamenti sulle determinanti fondamentali, quali la disoccupazione strutturale e la produttività totale dei fattori. Un vantaggio dell'approccio basato sulla funzione di produzione è che esso rende possibile prevedere l'andamento del prodotto potenziale, in quanto previsioni di alcune componenti importanti (l'occupazione, la disoccupazione, gli investimenti e quindi lo *stock* di capitale) sono generalmente disponibili.

*I metodi statistici.* Questi metodi di stima del prodotto potenziale sono essenzialmente basati sull'idea di estrarre il *trend* dalle serie del prodotto utilizzando tecniche statistiche. Essi possono suddividersi in due categorie. La prima comprende gli "approcci univariati", che includono metodi

che estraggono il *trend* dalle informazioni contenute nella sola serie del prodotto, senza utilizzare le informazioni contenute in altre variabili; la seconda comprende metodi che tentano di estrarre il *trend* utilizzando le informazioni della serie del prodotto insieme a quelle contenute in altre variabili, in particolare nell'inflazione. Nel fare ciò, queste tecniche cercano in genere di prendere in considerazione le relazioni empiriche, quali la curva di Phillips di breve periodo, che postula una relazione inversa tra la disoccupazione (o i cambiamenti dei livelli di disoccupazione) e l'inflazione.

Tra gli approcci univariati, si trova quello utilizzato dalla Commissione Europea per preparare le stime dell'*output gap* potenziale che sono utilizzate ai fini della correzione per il ciclo dei saldi del bilancio pubblico (filtro di Hodrick-Prescott).

### **Stime dell'*output gap***

Nella letteratura economica sono state fornite varie spiegazioni dei motivi della frequente divergenza tra il prodotto osservato e quello potenziale, cioè dell'esistenza dell'*output gap*. Una teoria afferma che il prodotto osservato può differire dal prodotto potenziale a causa della presenza di rigidità nell'economia, che comportano un ritardo nell'aggiustamento dei prezzi e dei salari. In questo caso, l'*output gap* è un'importante misura dell'equilibrio tra la domanda e l'offerta aggregata e può fornire utili indicazioni sulle pressioni inflazionistiche. Un'altra teoria sostiene che l'economia può essere fondamentalmente descritta dai cosiddetti modelli di ciclo economico reale, in cui il prodotto osservato diverge da quello tendenziale per effetto di *shock* di produttività casuali. In questo caso, l'*output gap* riflette disturbi temporanei causati da un aggiustamento del processo produttivo a cambiamenti dovuti al progresso tecnologico e ad andamenti imprevisti dal lato dell'offerta.

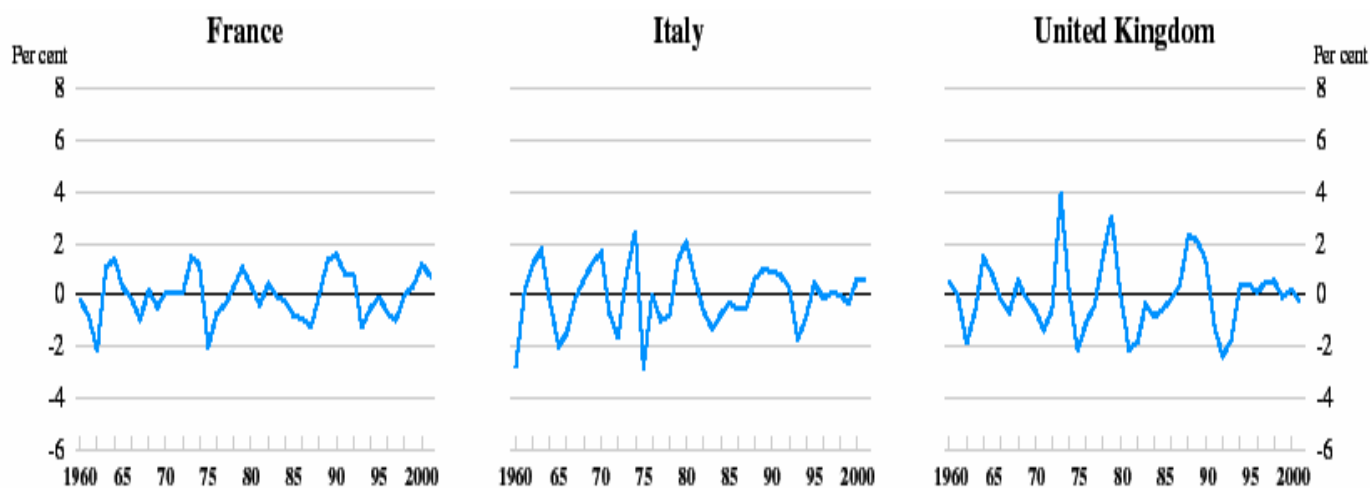
Dato che gli andamenti dello *stock* di capitale e della forza lavoro tendono ad essere abbastanza regolari, ci si attende che la crescita del prodotto potenziale abbia una variabilità piuttosto contenuta. Ciò nonostante, forti variazioni del tasso di crescita del prodotto potenziale possono insorgere in seguito a cambiamenti strutturali, derivanti ad esempio da una riforma istituzionale del mercato del lavoro.

Tuttavia le misure convenzionali della crescita del prodotto potenziale rispecchiano per lo più le istituzioni e le strutture esistenti nel periodo considerato.

Per illustrare i metodi esposti in precedenza, la figura 1 mostra le stime dell'*output gap* di alcuni paesi dell'area dell'euro per il periodo compreso tra il 1960 e il 2000.

Si tratta di stime dell'OCSE basate sul filtro di Hodrick-Prescott.

**Figura 1** *output gap*



fonte: OCSE.

La tabella che segue riporta, inoltre, le stime dell'*output gap* per l'Italia presentate nel DPEF 2006-2009 e quelle effettuate dalla Commissione Europea<sup>11</sup>, dall'OCSE<sup>12</sup> e dal Fondo Monetario Internazionale<sup>13</sup>. Il metodo utilizzato dal OCSE e dal Fondo Monetario Internazionale, per calcolare l'*output gap*, è quello della funzione di produzione, la Commissione Europea utilizza l'approccio di Hodrick-Prescott.

Il grafico riporta i dati della tabella, evidenziando similarità e divergenze che si ottengono utilizzando i diversi procedimenti.

<sup>11</sup> Report from the Commission, 7 giugno 2005, SEC(2005)750 final.

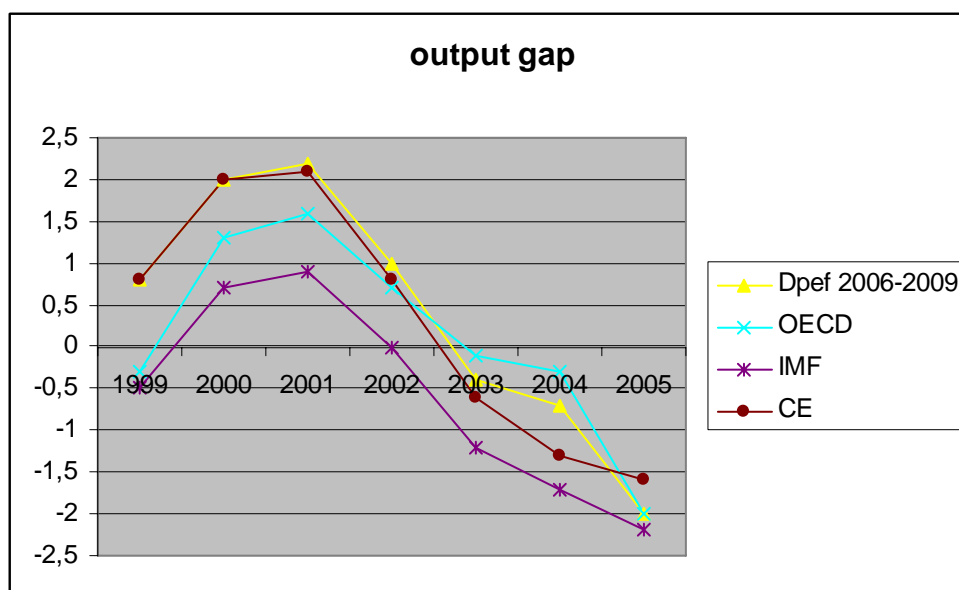
<sup>12</sup> OECD Economic Outlook, 77, Maggio 2005.

<sup>13</sup> IMF, World Economic Outlook database, Aprile 2005.



<b>Output gap: deviazione del PIL effettivo dal PIL potenziale, in percentuale del PIL potenziale</b>							
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Dpef 2006-2009	0,8	2	2,2	1	-0,4	-0,7	-2
CE	0,8	2	2,1	0,8	-0,6	-1,3	-1,6
OECD	-0,3	1,3	1,6	0,7	-0,1	-0,3	-2
IMF	-0,5	0,7	0,9	0	-1,2	-1,7	-2,2

Fonti: Dpef 2006-2009; Commissione europea; OCSE; FMI.



### III. L'economia sommersa

#### 1. Note sugli aspetti definitivi e metodologici

Con il termine "economia sommersa" si intendono quegli "aspetti dell'economia del Paese che, pur essendo legali nei fini (si esclude dunque la cosiddetta "economia criminale"), non sono dichiarati, in tutto o in parte, ai pubblici poteri" (CNEL, 2001).

Si distingue tra sommerso di lavoro, quando manca un rapporto formalizzato ovvero vi è una regolarità solo formale, a fronte di un salario e di condizioni contrattuali differenti da quelle stabilite a livello nazionale, e sommerso d'impresa, quando è un'organizzazione aziendale a essere sconosciuta alle istituzioni.

L'impresa a sua volta può essere completamente sommersa se non esiste come figura giuridica, non produce reddito visibile, non ha bilancio e utilizza solo lavoratori in nero, o parzialmente sommersa, se occulta una parte del suo reddito e ricorre anche al lavoro nero.

Le valutazioni sulla consistenza dell'economia sommersa, così come gli approcci alla stima del fenomeno si differenziano da paese a paese. In Italia, una stima ufficiale sul volume di lavoro non regolare ed alcune valutazioni sul contributo dell'economia sommersa alla formazione del PIL sono fornite dall'Istat nell'ambito delle stime annuali di contabilità nazionale.

La contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri paesi dell'Unione Europea, segue schemi e definizioni dei nuovi sistemi dei conti economici (SEC95 e SNA93). Quest'ultimi hanno contribuito in modo determinante a definire il concetto più generale di *economia non osservata* e quello specifico di economia sommersa stabilendo in modo esplicito i confini della produzione, quindi le attività economiche che contribuiscono alla creazione del PIL.

Secondo le definizioni internazionali, all'origine dell'*economia non osservata* sono quattro differenti fenomeni parzialmente intrecciati:

1) le attività illegali, sanzionabili penalmente, produttrici di reddito. Queste attività possono riguardare sia la produzione di beni e servizi la cui vendita, distribuzione o possesso sono proibiti dalla legge, oppure tutte quelle attività produttive legali che diventano illegali qualora svolte da operatori non autorizzati dalle norme vigenti (ad esempio, contrabbando, usura, gioco clandestino);

2) le attività produttive, sanzionabili amministrativamente perché svolte con il deliberato desiderio di evadere il fisco o di non rispettare delle norme contributive e fiscali

per tentare di ridurre i costi di produzione, un'insieme quest'ultimo che è correntemente chiamato *sommerso economico*;

3) le attività informali che comprendono tutte quelle attività produttive che operano su piccola scala, con bassi livelli di organizzazione e con poca o nulla divisione tra capitale e lavoro. Rientrano in tale ambito, ad esempio, le attività non registrate, in quanto non soggette a vincoli amministrativi, degli artigiani, dei piccoli commercianti, dei venditori ambulanti senza licenza, dei lavoratori a domicilio;

4) le attività produttive non registrate per la mancata compilazione dei moduli amministrativi e/o dei questionari statistici rivolti alle imprese e alle famiglie, quindi *statisticamente sommerse*.

Le prime tre tipologie di attività produttive sono riconducibili a fenomeni socio-economici, mentre la quarta deriva unicamente da inefficienze contingenti o strutturali del sistema statistico. Teoricamente, tutte le quattro aree di cui si compone l'economia non osservata sono oggetto di stima e di inclusione nei conti. Nella realtà, la contabilità nazionale italiana, al pari di quella degli altri partners europei, esclude l'economia illegale, per l'eccessiva difficoltà ed incertezza di tali stime, che potrebbero, quindi, limitarne la confrontabilità.

## **2. Cause ed effetti del sommerso**

L'analisi delle dinamiche del sommerso riveste particolare interesse per governi e organismi internazionali. L'economia non dichiarata ha, infatti, riflessi negativi sulla finanza pubblica: la perdita di introiti dalla fiscalità diretta e indiretta e dai contributi previdenziali riduce le risorse per il finanziamento di beni e servizi pubblici. Proprio per questo, la decisione di alcuni di operare al di fuori delle regole fiscali innesca una spirale perversa: la riduzione delle entrate comporta che lo Stato aumenti le aliquote fiscali per finanziare i servizi pubblici, riducendo ulteriormente l'incentivo a permanere nell'economia legale.

L'esistenza di una attività sommersa nuoce ai lavoratori coinvolti, che rimangono privi di protezioni e garanzie e pregiudica, altresì, il corretto funzionamento dei mercati di beni e servizi e del lavoro, introducendo una distorsione della concorrenza all'interno del paese e tra paesi; essa, inoltre, può favorire legami tra attività criminali e attività legali.

La presenza dell'economia sommersa inficia, infine, gli aggregati di contabilità nazionale, rendendo più incerta la valutazione degli interventi di politica economica.

Secondo l'indagine effettuata dal Censis nel 1999, le principali ragioni di resistenza all'emersione risiedono nella scarsa efficacia dei controlli, nel risparmio sul costo del lavoro rispetto a quanto stabilito nei contratti nazionali, nella possibilità di ridurre il carico fiscale e contributivo. Un'indagine svolta dallo stesso istituto nel 2000 rivela che, d'altro canto, le ragioni per emergere sono rappresentate fundamentalmente dal timore per le eventuali sanzioni e dalla volontà di uscire da una condizione di incertezza e di rischio. Quote significative di imprese ritengono importante poter accedere alle agevolazioni e agli incentivi per le nuove assunzioni e poter applicare forme di flessibilità nei rapporti di lavoro.

Secondo un elaborato del Servizio Studi della Banca d'Italia<sup>14</sup>, in generale, sono numerosi i fattori legati alla diffusione del sommerso:

- imposizione fiscale e contributiva. Maggiore è l'onere fiscale, maggiore è l'incentivo a operare nel sommerso per il lavoratore e per il datore di lavoro. Le norme fiscali che gravano sulle imprese influiscono sulla loro capacità di competere nel proprio mercato, rappresentando una voce di spesa che può eccedere i benefici che derivano dalle regole stesse. Per le imprese meno efficienti, la riduzione degli oneri connessa con il ricorso alla attività in nero può essere un elemento di sopravvivenza sul mercato, specie nei settori in cui il principale fattore di competizione è rappresentato dai costi. Non solo l'entità delle aliquote è rilevante, ma anche la complessità del sistema fiscale e contributivo in termini di numerosità degli adempimenti e di difficoltà nell'interpretazione delle leggi rappresentano degli incentivi impliciti all'evasione. Di contro, deduzioni ed esenzioni, pur rendendo la legge più complessa, potrebbero costituire uno stimolo per gli operatori a rimanere nella legalità;

- fattori istituzionali. Il sommerso può essere alimentato dalla ridotta (per inefficienza o permissività) attività di controllo da parte delle autorità preposte, ovvero dalla discrezionalità nell'applicazione delle norme. Risulta, inoltre, influente la capacità della pubblica Amministrazione di tradurre il gettito fiscale in una efficiente allocazione a livello territoriale dei servizi destinati a cittadini e imprese. È plausibile, infatti, che la presenza di infrastrutture adeguate e di servizi pubblici accessibili dalle sole imprese legali, renda meno conveniente l'opzione di operare "in nero";

- peso della regolamentazione. L'intensità della regolamentazione è quantificabile in termini di numero di leggi e autorizzazioni necessarie all'attività d'impresa, ma anche

---

<sup>14</sup> Roberta Zizza (2002): Metodologie di stima dell'economia sommersa: un'applicazione al caso italiano. Temi di discussione n. 463 -Servizio studi Banca d'Italia.

relative al mercato del lavoro e alle normative urbanistiche. Alcune analisi empiriche (es. Johnson *et al.*, 1997 e 1998) dimostrano che i paesi con una legislazione più “pesante” presentano in genere una maggiore incidenza dell’economia sommersa. Un ulteriore aspetto riguarda le leggi che disciplinano il mercato del lavoro, tenuto conto che il sommerso sembra essere combattuto dall’affermarsi di nuove forme di lavoro più flessibili;

- struttura industriale. Vi è una forte correlazione fra dimensione media delle aziende e incidenza del sommerso. Nelle economie caratterizzate solo da un esiguo numero di grandi imprese il sommerso è praticamente inesistente. All’estremo opposto, un tessuto produttivo composto da una miriade di piccole imprese favorisce il sommerso, perché le aziende possono “mimetizzarsi” rendendo più difficile il controllo. Vale anche la relazione inversa, ossia che le imprese sommerse rimangono piccole per non essere individuate, contribuendo a mantenere bassa la dimensione media aziendale;

- accettazione culturale. È possibile riscontrare atteggiamenti di comprensione o tolleranza, e non di riprovazione sociale, nei confronti di chi opera in condizioni di irregolarità. Apparirebbero utili campagne informative che denuncino la deprecabilità dei comportamenti legati al sommerso, soprattutto rendendo chiaro che si tratta di comportamenti che danneggiano la collettività.

### **3. Alcuni dati sul sommerso in Italia**

La valutazione che l’Istat fornisce dell’economia sommersa individua quanta parte del prodotto interno lordo italiano è certamente ascrivibile al sommerso economico (ipotesi minima) e quanta parte del prodotto interno è presumibilmente derivante dallo stesso sommerso economico, ma difficilmente misurabile in modo certo, data la commistione tra problematiche di natura statistica e di natura economica da cui essa origina (ipotesi massima).

In tale valutazione, sono identificabili tre diverse integrazioni apportate al valore aggiunto, direttamente individuabili attraverso le indagini statistiche sulle imprese e riconducibili al fenomeno dell’evasione fiscale e contributiva:

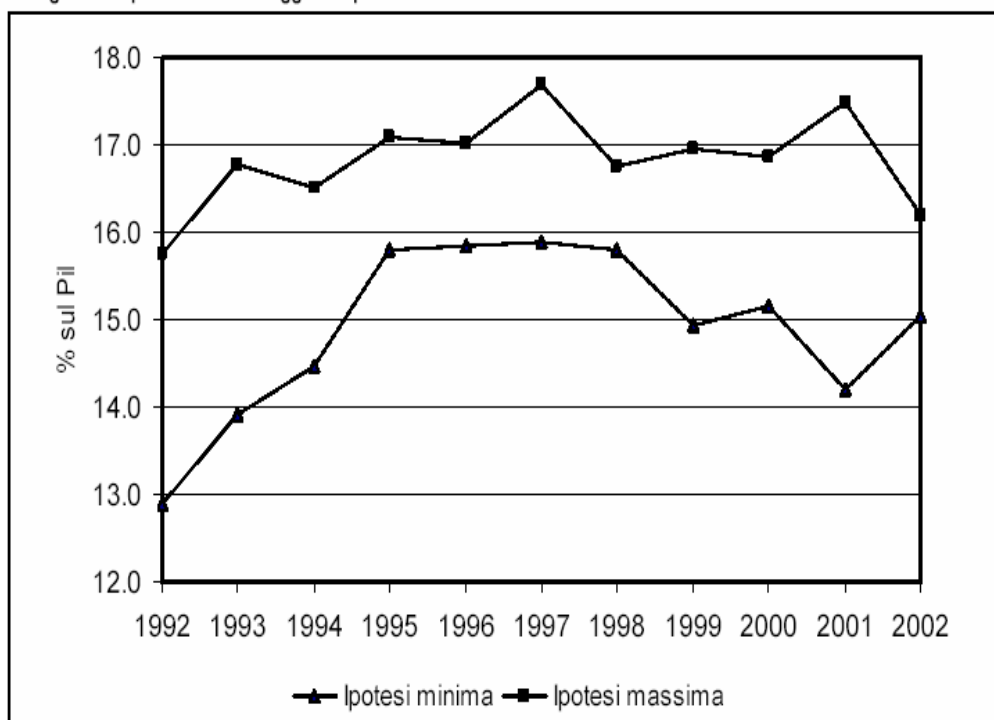
- 1) l’integrazione dovuta al controllo di coerenza fra le poste del conto economico delle imprese, l’occupazione e i redditi da lavoro da questi dichiarati, implicante rivalutazione del fatturato;

- 2) l’integrazione derivante dalla stima del valore aggiunto prodotto dall’insieme delle unità di lavoro appartenenti alla categoria di occupazione non regolare (cioè non dichiarata alle imprese);

3) la riconciliazione fra le stime indipendenti dell'offerta e della domanda di beni e servizi.

Dei tre diversi tipi d'integrazione sopra richiamati, i primi due concorrono alla valutazione dell'ipotesi minima, mentre il terzo (riconciliazione fra le stime indipendenti degli aggregati dell'offerta e della domanda), unitamente agli altri, concorre alla valutazione dell'ipotesi massima.

Figura 1: Il peso del valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico sul PIL. Anni 1992-2002



**FONTE: ISTAT (2004): La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anno 2002**

Nel 2002 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico è compreso tra un minimo del 15,1% del PIL (pari a circa 190 miliardi di euro) ed un massimo del 16,2% (pari a 204 miliardi di euro). Nel 1992, la percentuale minima era pari al 12,9% e la massima al 15,8% (rispettivamente corrispondenti a circa 101 miliardi e a 124 miliardi di euro) (figura 1).

Un'analisi più approfondita dei dati evidenzia come il peso del valore aggiunto sommerso differisca in modo consistente a livello di settore di attività economica (Tabella 2). Nel 2002, il valore aggiunto sommerso è pari al 36,9% del valore aggiunto totale del settore agricolo e a circa il 9% di quello del settore industriale; nel terziario, invece, l'incidenza del valore aggiunto sommerso va da un minimo del 17,4% ad un massimo del 19,2%.

**Tabella 2 - Valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico per settore di attività economica. Anni 1992-2002**

Anni	Agricoltura		Industria		Servizi	
	Milioni di euro	% sul valore aggiunto ai prezzi di mercato	Milioni di euro	% sul valore aggiunto ai prezzi di mercato	Milioni di euro	% sul valore aggiunto ai prezzi di mercato
Ipotesi minima						
1992	7.159	29,8	20.760	8,0	73.037	14,8
1995	8.292	31,5	32.899	11,1	104.729	17,9
1998	9.094	33,3	30.648	9,4	129.740	18,7
2000	9.779	36,0	32.209	9,4	134.788	17,7
2002	10.334	36,9	32.670	9,1	146.701	17,4
Ipotesi massima						
1992	7.159	29,8	24.693	9,6	91.681	18,6
1995	8.292	31,5	30.879	10,4	118.603	20,3
1998	9.094	33,3	35.927	11,0	134.775	19,5
2000	9.779	36,0	42.742	12,5	144.283	19,0
2002	10.334	36,9	32.327	9,0	161.556	19,2

**FONTE: ISTAT (2004): La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anno 2002**

Nel 2002 la quota del PIL imputabile all'area del sommerso economico (16,2%) è scomponibile in un 6,9% dovuto alla sottodichiarazione del fatturato ottenuto con un'occupazione regolarmente iscritta nei libri paga, in un 8,2% dovuto all'uso di lavoro non regolare e in un 1,2% derivante dalla necessità di riconciliare le stime dell'offerta di beni e servizi con quelle della domanda.

#### **4. Le disposizioni per incentivare l'emersione dall'economia sommersa previste dalla legge n. 383 del 2001**

La legge 18 ottobre 2001, n. 383, recante "Primi interventi per il rilancio dell'economia", agli articoli da 1 a 3 ha introdotto alcune disposizioni finalizzate a favorire l'emersione del lavoro sommerso attraverso la regolarizzazione dei rapporti di carattere lavorativo svolti in violazione delle vigenti normative di carattere tributario e contributivo. Tale disciplina ha così previsto la possibilità, per gli imprenditori che hanno fatto ricorso a lavoro irregolare (non adempiendo pertanto agli obblighi previsti dalla normativa fiscale e previdenziale), di farlo emergere presentando apposita

dichiarazione di emersione. Al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), sentite le organizzazioni sindacali e di categoria, è stata demandata l'approvazione dei programmi di emersione

Il termine per la presentazione delle richieste di emersione, inizialmente fissato al 30 novembre 2001, era stato dapprima prorogato al 28 febbraio 2002, in seguito al 30 giugno 2002 e, da ultimo, al 30 novembre 2002.

Le suddette disposizioni per l'emersione sono state tra l'altro integrate dal decreto-legge n. 12/2002 (poi modificato dal decreto-legge n. 210/2002), che alla emersione cosiddetta "automatica", disciplinata dall'art. 1 della legge n. 383/2001, ha aggiunto una nuova procedura personalizzata, definita "emersione progressiva", diretta alla regolarizzazione degli adempimenti, diversi da quelli fiscali e previdenziali, previsti per l'esercizio di attività imprenditoriali (art. 1-bis). Per l'emersione progressiva è stata prevista una procedura gestita da parte dei CLES (Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso), istituiti d'ufficio in ogni capoluogo di provincia ed operanti in collaborazione con le Commissioni provinciali *ex* legge n. 448/1998; il termine per la presentazione del piano di emersione era, in questo caso, il 28 febbraio 2003. Tali modifiche hanno, tra l'altro, comportato il passaggio del sistema dell'emersione dalla competenza del Ministero dell'economia, che aveva gestito l'emersione automatica, al Ministero del lavoro, mentre, a livello locale, la gestione è stata affidata alla collaborazione fra CLES, Commissioni provinciali, Coordinamenti della vigilanza e Prefetti.

Dati relativi all'emersione sono contenuti nel documento del CNEL "L'esperienza della L. 18 ottobre n. 383 e le prospettive future per l'emersione del lavoro irregolare" del dicembre 2003, che per l'emersione automatica ha parlato di dati INPS concernenti 1.794 domande di iscrizione a seguito della presentazione della richiesta; le regioni con un numero più alto di domande erano state la Lombardia (297 domande), il Lazio (280 domande) e la Calabria (211 domande). Riguardo invece all'emersione progressiva, articolata in piani di emersione pervenuti ai CLES, il Ministero del lavoro ha calcolato 1001 piani di emersione pervenuti entro il 28 febbraio 2003; di questi erano stati accolti 632 piani, per un totale di 3.216 lavoratori. Il numero più elevato di piani accolti era stato registrato dalla Puglia, con 172 piani per 2.098 lavoratori, seguita dal Lazio con 130 piani per 379 lavoratori e dalla Campania con 64 piani per 231 lavoratori (regione, quest'ultima, con il più alto numero di piani complessivamente presentati). Alla luce di questi dati al CNEL è sembrato che in definitiva "il provvedimento abbia prodotto un numero di dichiarazioni esiguo rispetto all'entità del fenomeno"<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> L'esiguità del dato risalta in particolare se confrontato con la ben diversa dimensione (oltre 700.000 domande a dicembre 2003) della coeva regolarizzazione dei cittadini stranieri impiegati da imprese o datori di lavoro



## 5. Il lavoro non regolare

Il concetto di occupazione regolare e non regolare è strettamente connesso a quello di attività produttive osservabili e non osservabili comprese nei confini della produzione del sistema di contabilità nazionale. Sono definite regolari le prestazioni lavorative registrate e osservabili, sia dalle istituzioni fiscali-contributive, sia da quelle statistiche e amministrative. Sono definite non regolari le prestazioni lavorative svolte senza il rispetto della normativa vigente in materia fiscale-contributiva, quindi non osservabili direttamente presso le imprese, le istituzioni e le fonti amministrative. Rientrano in tale categoria le prestazioni lavorative:

- 1) continuative svolte non rispettando la normativa vigente;
- 2) occasionali svolte da persone che si dichiarano non attive in quanto studenti, casalinghe o pensionati;
- 3) svolte dagli stranieri non residenti e non regolari;
- 4) plurime, cioè le attività ulteriori rispetto alla principale e non dichiarate alle istituzioni fiscali.

Secondo i dati diffusi dall'ISTAT<sup>16</sup> il tasso di irregolarità, calcolato come incidenza delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro, risulta pari al 14,2% nel 2002 (13,4% nel 1992), quasi un punto percentuale in meno rispetto all'anno precedente.

Il tasso di irregolarità delle unità di lavoro dipendenti si riduce tra il 2001 e il 2002, passando dal 18 al 16,7%, mentre risulta sostanzialmente stabile quello delle unità di lavoro indipendenti (8,3%).

I settori maggiormente coinvolti dall'irregolarità del lavoro sono l'agricoltura e le costruzioni, dove il carattere frammentario e stagionale dell'attività produttiva consente l'impiego di lavoratori stranieri non residenti e non regolarizzati.

Nel 2002, il tasso di irregolarità del settore agricolo è pari al 33,7% contro il 25,5% del 1992 (Tabella 5). Al netto del settore agricolo, il tasso di irregolarità per l'intera economia risulta di un punto percentuale più basso (13,1%).

---

domestico in assenza di permesso di soggiorno a fini di lavoro (decreto-legge n. 195/2002, convertito dalla legge n. 222/2002).

<sup>16</sup> ISTAT (2004): La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali, Anno 2002. Per i dati, aggiornati e disaggregati per provincia e macro settori, si rimanda al DPEF 2006-2009 pg. 35 e ss. **nonché alla sezione "Il contrasto all'evasione fiscale e la revisione degli studi di settore" di questo dossier.**

L'industria in senso stretto sembra non utilizzare in modo consistente personale irregolare. Nel 2002 il tasso di irregolarità è pari al 5,5% rispetto al 5,7% del 1992. Nel settore delle costruzioni l'incidenza percentuale delle unità di lavoro non regolari sul totale delle unità di lavoro è in netta diminuzione, collocandosi intorno al 13,9% (14,2% nel 1992).

Nei servizi, il fenomeno è maggiormente diffuso nel comparto del commercio, degli alberghi, dei pubblici esercizi e dei trasporti (17,1% nel 2002); sono le attività di trasporto che, nell'ambito dell'intero comparto, presentano il tasso di irregolarità più elevato (33,5%) per effetto dell'utilizzo del lavoro non regolare nel trasporto di merci su strada per conto terzi. La quota di unità di lavoro (ULA) non regolari è leggermente più bassa e stabile nel tempo in altri settori, come in quello dell'intermediazione monetaria e dei servizi alle imprese (13,9% nel 2002).

Nel comparto degli altri servizi sono compresi, oltre che le attività produttive svolte dalle Amministrazioni pubbliche, immuni dal fenomeno dell'irregolarità lavorativa, anche quelle che offrono servizi ricreativi, culturali e domestici alle famiglie; queste ultime, nel corso del tempo hanno fatto sempre più ricorso a prestazioni lavorative non regolari: nel 2002 le ULA non regolari di tali attività rappresentano il 41,8% dell'occupazione (38,1% nel 1992).

**Tabella 5 – Tasso di irregolarità delle unità di lavoro per settore di attività economica.  
Anni 1992-2002**

<b>Settore di attività</b>	<b>1992</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>
Agricoltura	25,5	28,7	33,7
Industria:	7,7	7,9	7,6
- Industria in senso stretto	5,7	5,4	5,5
- Costruzioni	14,2	16,2	13,9
Servizi:	14,5	16,6	15,5
- Commercio e riparazioni; trasporti	15,6	18,3	17,1
- Intermediazione monetaria e finanziaria, attività imprenditoriali e immobiliari	13,9	14,4	13,9
- Altri servizi	13,7	15,8	14,8
<b>Totale</b>	<b>13,4</b>	<b>14,8</b>	<b>14,2</b>

**FONTE: ISTAT (2004): La misura dell'economia sommersa secondo le statistiche ufficiali. Anno 2002**

Il lavoro non regolare assume caratteristiche differenziate all'interno del territorio nazionale.

L'intensità del fenomeno è più elevata nel Mezzogiorno rispetto al resto del paese: nel 2002 è pari al 23,1%, contro il 9,5% dell'Italia nord-occidentale, il 10,3% del Nord-est e il 13,3% del

Centro. In tutte le regioni del Mezzogiorno, ad eccezione della Sardegna, il tasso di irregolarità supera il 20%, raggiungendo il livello più elevato in Calabria (30%).

Nelle regioni del Nord, la presenza di lavoro sommerso risulta circoscritta in Lombardia (8,9% il tasso di irregolarità) e più diffusa in Valle d'Aosta (15,3%). Tali risultati sono il riflesso della struttura produttiva propria di ciascuna regione. In Valle d'Aosta, ad esempio, è il settore dei servizi che attrae manodopera non regolarizzata mentre in Calabria la diffusione di tale tipologia di occupazione caratterizza tutti i settori produttivi.

L'analisi settoriale evidenzia, inoltre, una diffusione del lavoro non regolare a livello regionale più articolata rispetto alla media nazionale. In agricoltura, tassi di irregolarità superiori alla media nazionale (33,7%) si registrano nel Lazio (39%) e in diverse regioni del Mezzogiorno, con l'eccezione di Molise (30%) e Sardegna (25,6%). Nell'industria in senso stretto l'irregolarità lavorativa è diffusa prevalentemente nelle regioni meridionali; lo stesso accade nelle costruzioni, settore in cui anche il Lazio presenta tassi di irregolarità particolarmente elevati. Nei servizi il fenomeno si rileva in tutte le regioni, con punte di irregolarità superiori alla media nazionale, oltre che in Valle d'Aosta, anche in Trentino Alto-Adige (15,9%), Umbria (16,4%) e, ancora una volta, nelle regioni del Mezzogiorno.

## **6. L'Italia e il contesto europeo ed internazionale**

Nel contesto europeo, secondo uno studio svolto dalla Commissione europea nel 1998<sup>17</sup>, in media nell'Unione il sommerso si attesterebbe tra il 7 e il 16 per cento del PIL, e tra il 7 e il 19 per cento dell'occupazione dichiarata. Le stime variano molto a seconda del metodo utilizzato, ma convergono sull'esistenza di raggruppamenti di paesi. Agli estremi si trovano il gruppo, formato da paesi scandinavi, Irlanda, Austria e Paesi Bassi, in cui il sommerso ammonta circa al 5 per cento del PIL, e quello, comprendente Italia e Grecia, in cui la percentuale supera il 20 per cento.

Vi sono poi due gruppi intermedi: quello formato da Regno Unito, Germania e Francia, circa a metà dei due estremi, e quello costituito da Belgio e Spagna, che si colloca sopra la metà, vicino a Italia e Grecia.

Secondo Schneider<sup>18</sup>, l'Italia nel 1994 era al primo posto nella graduatoria dei paesi OCSE esaminati, con un'incidenza del sommerso sul PIL pari al 25,8 per cento, seguita da Spagna e Belgio. Nei successivi studi di Schneider, la stima sale attestandosi nel periodo 1999-2001 su una

---

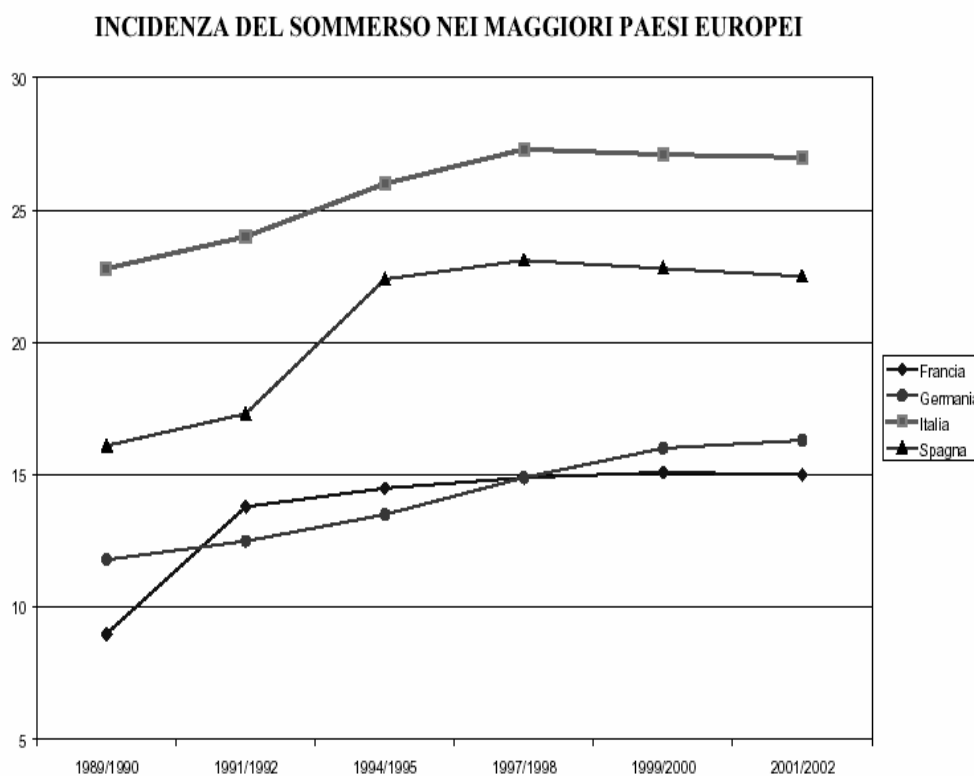
<sup>17</sup> Commissione Europea (1998): "Communication of the Commission on undeclared work", Brussels, COM (98)-219

<sup>18</sup> Schneider, F. (2000) "The increase of the size of the shadow economy of 18 OECD countries: some preliminary explanations", *IFO Working paper* n. 306.

quota del 27 per cento (cfr. tavola 4). Valutazioni simili emergono da Eurispes<sup>19</sup>. In entrambi i casi, le percentuali sono nettamente più alte di quelle pubblicate dall'Istat, talvolta giudicate “prudenziali”, ma sono riferite a un concetto di sommerso più ampio, che include le attività illegali e informali (quindi, all’economia non osservata).

Analisi più recenti<sup>20</sup> evidenzerebbero a partire dal 1989 un aumento dell’incidenza del sommerso nelle quattro principali economie dell’area e - per il quadriennio 1999/2002 rispetto alla media del biennio 1997/1998 - un aggravarsi del fenomeno in Germania, un lieve miglioramento in Italia e Spagna, una sostanziale stabilità in Francia (figura 2).

Fig. 2



Note: stime derivanti dal *currency demand approach*, in percentuale del PIL ufficiale. Fonte: Mummert e Schneider (2001).

Una analisi comparata più ampia, che in particolare mette a confronto i Paesi OCSE, è contenuta in uno studio dell'IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit - Institute for the Study of Labor (*The Size of the Shadow Economies of 145 Countries all over the World: First Results*

<sup>19</sup> Eurispes (2002) l’oro in nero: un’indagine Eurispes sul sommerso in Italia

<sup>20</sup> Mummert, A. e Schneider, F. (2001) “The German shadow economy: parted in a united Germany? ”, *finanzArchiv* n.58

over the Period 1999 to 2003, december 2004). Per quanto riguarda in particolare i 21 Paesi maggiormente sviluppati dell'OCSE, i dati relativi al biennio 2002-2003 sono riportati nella tabella seguente: in tale contesto l'Italia presenta una percentuale di economia sommersa del 25,7 per cento, seconda soltanto a quella della Grecia, in un quadro tuttavia in diminuzione rispetto al 1999-2000.

### **Dimensione dell'economia sommersa (in % del PIL) in 21 Paesi dell'OCSE**

<b>Paese</b>	<b>1999-2000</b>	<b>2002-2003</b>
AUSTRALIA	14,3	13,5
AUSTRIA	9,8	10,9
BELGIO	22,2	21,0
CANADA	16,0	15,2
DANIMARCA	18,0	17,3
FINLANDIA	18,1	17,4
FRANCIA	15,2	14,5
GERMANIA	16,0	16,8
GRECIA	28,7	28,2
IRLANDA	15,9	15,3
<b>ITALIA</b>	<b>27,1</b>	<b>25,7</b>
GIAPPONE	11,2	10,8
PAESI BASSI	13,1	12,6
NUOVA ZELANDA	12,8	12,3
NORVEGIA	19,1	18,4
PORTOGALLO	22,7	21,9
SPAGNA	22,7	22,0
SVEZIA	19,2	18,3
SVIZZERA	8,6	9,4
REGNO UNITO	12,7	12,2
STATI UNITI	8,7	8,4
<b>Media (non ponderata)</b>	<b>16,8</b>	<b>16,3</b>

Fonte: IZA - Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit - Institute for the Study of Labor, 2004

## **IV. Le politiche in materia di entrata**

### **1. La riduzione della pressione fiscale e l'intervento sull'IRAP**

Il DPEF 2006-2009, nel tracciare le linee guida della politica economica del Governo, riconduce alla bassa crescita il problema principale dell'economia italiana. Il Governo individua pertanto cinque linee di intervento di politica economica, da sviluppare principalmente tramite la legge finanziaria, tra le quali spicca l'alleggerimento del carico tributario.

Secondo il Documento, l'obiettivo dell'alleggerimento del carico tributario verrà perseguito dal Governo attraverso la prosecuzione della riduzione della pressione fiscale e l'intensificazione della lotta all'evasione. Come si legge nell'introduzione al Documento, in campo fiscale si punta ad ampliare le basi imponibili, contrastando il sommerso e l'evasione fiscale e contributiva, nonché equilibrando il prelievo. Complessivamente si mira ad interventi di aggiustamento basati su riduzioni di spesa corrente e recuperi di evasione e basi imponibili, e non su inasprimenti delle aliquote fiscali.

Contemporaneamente il Documento lega l'esigenza di una fiscalità più equa e leggera con l'esistenza di criteri d'imposizione "semplici e stabili nel tempo" (non è chiaro a tale proposito se vengano prefigurati interventi di semplificazione sul sistema tributario).

Sul versante della pressione fiscale, il Documento riporta l'obiettivo del Governo di una sua ulteriore riduzione, da realizzarsi gradualmente con un intervento sull'IRAP.

La pressione fiscale, come si legge nel paragrafo III.3, aveva mostrato un andamento crescente nella fase di convergenza verso i parametri di Maastricht, passando dal 42,2 per cento del 1995 al 44,5 per cento nel 1997 in conseguenza dello sforzo di riduzione dell'indebitamento. Rispetto al 2003, quando aveva toccato il 42,6 per cento, la pressione fiscale è scesa nel 2004 al 41,7 per cento. La tendenza alla riduzione di tale valore viene confermato dal quadro delle previsioni a legislazione vigente della PA, in cui il Governo prevede una costante e progressiva diminuzione della pressione fiscale, dal 41,3 per cento del 2005 sino ad arrivare al 39,6 per cento del 2009.

L'alleggerimento del carico tributario riguarderà l'IRAP, con interventi diretti ad escludere il costo del lavoro dalla sua base imponibile nonché, per quanto riguarda il Mezzogiorno, con interventi diretti a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro.

L'intervento del Governo di riduzione dell'IRAP sarà comunque graduale.

*Si evidenzia come il Documento si limiti ad individuare l'obiettivo della riduzione dell'IRAP, con specifico riguardo alla componente "costo del lavoro", senza fornire indicazioni sulla dimensione di tale riduzione o sulla tempistica con cui il Governo intende intervenire.*

L'intervento programmato sull'IRAP viene individuato dal Documento come un ulteriore passo nella politica di riduzione fiscale del Governo, che ha sin qui privilegiato gli interventi sulla tassazione individuale, per consentire di alleviare l'onere fiscale posto sul valore aggiunto creato dalle imprese.

### **I due moduli della riforma del reddito delle persone fisiche**

Nel Documento (in particolare nel capitolo II.2 dedicato alle risposte della politica economica dal 2001) il Governo ricorda come la riforma fiscale, che ha riguardato soprattutto le fasce di reddito medio-basse, sia stata avviata con l'approvazione dei primi due moduli, in particolare ampliando la cosiddetta *no tax area*, riducendo il numero delle aliquote ridotto e riformando il regime delle deduzioni

A tale proposito si ricorda che il cosiddetto "secondo modulo" della riforma fiscale all'imposizione diretta sulle persone fisiche è stato realizzato dalla legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005). La prima parte della riforma (il "primo modulo") è stata introdotta dalla legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003). In termini generali, mentre il primo modulo ha concentrato i benefici sui redditi bassi e medio-bassi (anche se in realtà i redditi molto bassi, in quanto incapienti, sono di fatto esclusi da qualsiasi beneficio derivante da sconti d'imposta), con il secondo modulo si è intervenuti principalmente sui redditi medi ed elevati.

Passando ad analizzare sinteticamente le caratteristiche dei due interventi, occorre anzitutto ricordare gli elementi principali del sistema fiscale prima dell'attuazione della riforma.

Per quanto riguarda le aliquote e gli scaglioni di imposta, rispetto alla legislazione del 2002 il primo modulo ha aggregato i primi due scaglioni in uno solo con aliquota pari al 23%, ha ridotto l'aliquota applicata sui redditi fino a 32.600 euro, portandola al 29% per i redditi fino a 29.000 euro, ed al 31% oltre tale livello; per gli scaglioni superiori l'imposizione non ha sostanzialmente subito modifiche.

Con il secondo modulo è stato ridotto il numero di scaglioni (da cinque a quattro), elevando il primo fino a 26.000 euro, mentre le nuove aliquote sono divenute pari al 33% e 39% sui redditi rispettivamente fino a 33.500 e 100.000 euro. Oltre tale soglia, è stato introdotto un "contributo di solidarietà" del 4%, che costituirebbe, secondo l'Agenzia delle entrate, una quarta aliquota marginale del 43% (comunque inferiore all'aliquota massima vigente fino al 2004).

<b>Legislazione 2002</b>	
<b>CLASSI DI REDDITO (in euro)</b>	<b>Aliquote</b>
fino a 10.329	18%
da 10.329 a 15.493	24%
da 15.493 a 30.987	32%
da 30.987 a 69.721	39%
oltre 69.721	45%

<b>Finanziaria 2003</b>	
<b>CLASSI DI REDDITO</b> (in euro)	<b>Aliquote</b>
fino a 15.000	23%
da 15.000 a 29.000	29%
da 29.000 a 32.600	31%
da 32.600 a 70.000	39%
oltre 70.000	45%

<b>Finanziaria 2005</b>	
<b>CLASSI DI REDDITO</b> (in euro)	<b>Aliquote</b>
fino a 26.000	23%
da 26.000 a 33.500	33%
da 33.500 a 100.000	39%
oltre 100.000	43%*
* sotto forma di un "contributo di solidarietà" del 4%	

Per quanto concerne le spese di produzione del reddito, le detrazioni da lavoro concesse fino al 2002 erano decrescenti con il reddito e differenziate a seconda del tipo di reddito prodotto. Per il lavoro dipendente e la pensione, il massimo ottenibile era pari a 1.146 euro per i redditi fino a circa 6.200 euro, e si riduceva (non linearmente ed in base al solo reddito di specie) fino ad un minimo di 50 euro circa per redditi pari a circa 51.600 euro ed oltre. Per i lavoratori autonomi, le detrazioni erano molto inferiori, risultando pari a 560 euro per redditi entro i 4.700 euro, e diminuendo fino ad annullarsi per redditi oltre i 31.000 euro circa.

Il primo modulo ha trasformato tali agevolazioni in deduzioni dall'imponibile, mantenendo sia il maggior favore concesso ai lavoratori dipendenti ed ai pensionati, sia la decrescenza rispetto al reddito. È stata così introdotta la *no-tax area*, pari a 4.500 euro per gli autonomi, a 7.000 euro per i pensionati ed a 7.500 euro per i lavoratori dipendenti, che definisce la soglia al di sotto della quale si è esentati dal pagamento dell'imposta. Oltre tali valori, la deduzione decresce linearmente fino ad annullarsi a 30.500, 33.000 e 33.500 euro, rispettivamente, per lavoratori autonomi, pensionati e dipendenti. Anche per i contribuenti percettori di soli altri redditi si è istituita una soglia di esenzione, pari a 3.000 euro, decrescente rispetto al reddito secondo lo stesso meccanismo delle altre deduzioni, fino alla soglia di 29.000 euro.

Riguardo ai carichi familiari, il primo modulo non è intervenuto a modificare il relativo sistema di detrazioni vigente fino al 2002.

A causa dei molti interventi legislativi in materia, tale strumento agevolativo si era andato stratificando nel tempo differenziando l'importo delle detrazioni in funzione del reddito, della numerosità familiare e del tipo di carico: l'importo della detrazione per coniuge a carico era compreso tra i 546 euro (per redditi fino a 15.500 euro circa) ed i 422 (oltre 51.600 euro); quelle per figli erano massime, e pari a 516 euro, in presenza di una doppia condizione sul reddito familiare e sul numero di figli; altrimenti erano pari a circa 300 e 340 euro, rispettivamente, per i primi figli e per quelli successivi, se il reddito del percettore era entro i 51.600 euro, ed a 285 euro oltre tale soglia; infine, per i figli di età inferiore a tre anni, la detrazione, se non già pari al valore massimo, era incrementata di 124 euro.

Su tale schema è intervenuta la legge finanziaria 200,5 con il già ricordato secondo modulo della riforma, che ha trasformato anche queste agevolazioni in deduzioni dall'imponibile, come le



detrazioni da lavoro, che seguono un analogo meccanismo di decrescenza rispetto al reddito che le porta ad annullarsi oltre gli 80.000 euro circa. La deduzione massima ammessa a seguito della riforma è pari a 3.200 euro per il coniuge a carico, a 2.900 euro per ciascun figlio a carico, a 3.450 per ciascun figlio minore di tre anni.

Va altresì ricordato come, per evitare aggravii di imposizione, sia stata prevista una clausola di salvaguardia, sia per il primo che per il secondo modulo della riforma, che permette il calcolo dell'imposta con il precedente regime, se più favorevole. Ciò comporta in sostanza che il contribuente ha attualmente la possibilità di scegliere il metodo di calcolo dell'imposta da lui ritenuto più favorevole.

L'esigenza di una riduzione mirata dell'IRAP viene inquadrata dal Documento nell'ambito di un sistema fiscale come quello italiano, che tende a penalizzare in modo significativo il fattore lavoro (anche nel capitolo III.3 del Documento si ribadisce la peculiarità del sistema impositivo italiano, rispetto alla gran parte di quelli europei, per la pressione più marcata esercitata sul fattore lavoro). Da qui l'intenzione di intervenire sulla base imponibile dell'IRAP escludendovi la componente legata al costo del lavoro, nonché di restringere il cuneo fiscale che grava sul lavoro, intervenendo su alcuni oneri impropri.

Un raffronto tra i valori del cosiddetto cuneo fiscale che caratterizzano i principali Paesi industrializzati viene realizzato dall'OCSE in uno specifico rapporto annuale (OCSE, "Taxing Wages 2004", 2005). L'ampiezza del cuneo fiscale sul costo del lavoro viene calcolata sommando le trattenute effettuate al lavoratore e gli oneri posti a carico dell'azienda.

Nella graduatoria redatta dall'OCSE, l'Italia si colloca al quinto posto per peso complessivo del cuneo fiscale sul costo del lavoro.

Si riporta di seguito la tabella relativa al peso percentuale - rispetto al costo del lavoro - delle imposte personali sul reddito e dei contributi a carico rispettivamente del lavoratore e dell'impresa. I dati si riferiscono al 2004; ai fini impositivi l'unità di calcolo considera un lavoratore senza diritto a detrazioni per carichi familiari; i Paesi vengono presentati in ordine decrescente.

**Incidenza % sul costo del lavoro delle tasse personali sul reddito e dei contributi sociali a carico del lavoratore e delle imprese - Paesi OCSE, anno 2004**

Paese	Tassa personale sul reddito	Contributi a carico		Totale*
		lavoratore	azienda	
BELGIO	20,5	10,7	23,0	<b>54,2</b>
GERMANIA	16,2	17,3	17,3	<b>50,7</b>
SVEZIA	18,1	5,3	24,6	<b>48,0</b>
FRANCIA	9,4	9,8	28,2	<b>47,4</b>
<b>ITALIA</b>	14,0	6,9	24,9	<b>45,7</b>
AUSTRIA	8,4	14,0	22,5	<b>44,9</b>
FINLANDIA	19,5	4,9	19,4	<b>43,8</b>
OLANDA	7,3	22,2	14,0	<b>43,6</b>
DANIMARCA	30,4	10,5	0,5	<b>41,5</b>
SPAGNA	9,7	4,9	23,4	<b>38,0</b>

GRECIA	0,5	12,5	21,9	<b>34,9</b>
CANADA	16,5	6,2	10,1	<b>32,8</b>
PORTOGALLO	4,5	8,9	19,2	<b>32,6</b>
LUSSEMBURGO	7,9	12,1	11,9	<b>31,9</b>
REGNO UNITO	14,5	7,8	9,0	<b>31,2</b>
STATI UNITI	15,4	7,1	7,1	<b>29,6</b>
SVIZZERA	8,9	10,0	10,0	<b>28,8</b>
GIAPPONE	5,2	10,3	11,1	<b>26,6</b>
IRLANDA	9,6	4,5	9,7	<b>23,8</b>

Fonte: OCSE, 2005

\* il totale, a causa dell'arrotondamento, potrebbe non coincidere con la somma delle colonne precedenti

Si ricorda che la prospettiva di una progressiva eliminazione dell'IRAP, con particolare riferimento alla componente costo del lavoro, era contenuta nell'articolo 8 della legge n. 80/2003 (Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale). In tale articolo era infatti conferita al Governo una specifica delega - scaduta lo scorso aprile 2005 - volta a determinare la graduale eliminazione dell'IRAP, a tal fine indicando come prioritaria la progressiva esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro e di eventuali altri costi, e valutando la possibilità di dare precedenza ai soggetti in cui l'incidenza del costo del lavoro è maggiore.

Per quanto riguarda specificamente il concorso alla base imponibile dell'IRAP degli oneri relativi al personale - elemento, questo, che differenzia l'IRAP rispetto alle imposte sui redditi - esso costituirebbe (a giudizio di coloro i quali hanno valutato criticamente il tributo) un disincentivo all'aumento dell'occupazione e, più in generale, al ricorso al fattore lavoro. In sostanza, l'IRAP determinerebbe uno squilibrio nell'utilizzo dei diversi fattori produttivi, avvantaggiando le imprese più capitalizzate e con minor numero di personale dipendente.

Come detto, nel Documento non viene precisata l'entità dell'intervento sull'IRAP (se non attraverso l'indicazione di una esclusione progressiva del costo del lavoro dalla base imponibile) né la sua tempistica.

A tale proposito si può ricordare come l'ISAE nel 2000 abbia stimato in circa 11 miliardi di euro il costo della totale eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile dell'IRAP, considerando le sole società di capitali ed escluse banche ed assicurazioni.

Da parte sua il Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario (SECIT) ha compiuto nel 2003 un'analisi (su dati campionari) sulla distribuzione del gettito dell'IRAP, fornendo una valutazione circa gli effetti di una operazione di parziale esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP, così come previsto dalla legge delega per la riforma del sistema tributario statale.

I risultati a cui è pervenuto il SECIT possono così sintetizzarsi:

- poco più della metà dell'IRAP gravante sulle società di capitali proviene dalle imprese di grandi dimensioni (valore della produzione oltre i 4 miliardi di euro). Più in generale, emerge una distribuzione dell'imposta poco uniforme, dove oltre il 50% delle imprese, di piccole dimensioni, contribuisce in misura ridotta (4%) al gettito complessivo;
- il settore industriale emerge nella distribuzione per settore di attività economica, con il 43% dell'IRAP totale; sul versante opposto si segnala lo 0,35% del settore agricolo;
- la distribuzione regionale, che riflette le diverse realtà dimensionali e settoriali, evidenzia come quasi la metà del gettito (46%) proviene da due regioni: Lombardia e Lazio.

Per quanto concerne, invece, i possibili effetti derivanti dalla esclusione del 20% del costo del lavoro dalla base imponibile, le simulazioni effettuate dal SECIT (sulla scorta di dati di contabilità nazionale relativi al 2000) hanno evidenziato:

- la perdita di gettito ammonterebbe a oltre 3 miliardi di euro (2,5 miliardi ove ci si riferisca al solo costo del lavoro nel settore privato);

- il risparmio medio di imposta per occupato dipendente oscillerebbe fra i 400 euro circa del settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria ed i circa 70 euro del settore dei servizi domestici;
- la modifica avvantaggerebbe in primo luogo le imprese operanti nei settori dell'industria e dei servizi - anche se benefici ugualmente rilevanti si registrerebbero nel commercio all'ingrosso e al dettaglio - in considerazione della particolare incidenza del costo del lavoro tra i fattori produttivi;
- sotto il profilo territoriale i vantaggi risulterebbero maggiormente al Nord, dove si concentrerebbero circa i due terzi del risparmio d'imposta, in considerazione della forte presenza dell'industria. Il Centro risulterebbe invece avvantaggiato soprattutto nel settore dei servizi, mentre sarebbero comunque marginali i benefici dello sgravio per le imprese meridionali.

Si ricorda che un recente intervento di riduzione dell'IRAP è stato realizzato dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per il 2005), che al comma 347 dell'articolo 1 ha recato alcune modifiche alla determinazione della base imponibile dell'imposta. In tale occasione è stata prevista una riduzione dell'IRAP tramite interventi sui costi sostenuti per il personale addetto alla ricerca e allo sviluppo, sulla misura delle deduzioni e sui costi connessi ad incrementi occupazionali.

Un primo intervento di riduzione dell'IRAP era invece stato attuato dall'articolo 5 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), con particolare riferimento alla base imponibile; alcune delle modifiche apportate in tale circostanza erano state specificamente dirette alla riduzione dell'incidenza del costo del lavoro sulla base imponibile.

Si è già detto che il Documento prevede che l'intervento sull'IRAP, per quanto riguarda il Mezzogiorno, sarà incentrato sulle nuove assunzioni, rimandando al capitolo VI.1 dove, nell'ambito delle politiche per la crescita e la competitività del Sud, vengono individuati gli obiettivi di breve e medio periodo.

In questo contesto, tra gli obiettivi di breve periodo, il Governo ricorda come nell'ambito delle misure concernenti il sistema degli incentivi già delineate (con la legge n. 311/2004 - legge finanziaria 2005 -, con il decreto-legge n. 35/2005 - cd "decreto sulla competitività" - e con il ddl 5736 - recante "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" -) sia previsto un riordino degli incentivi automatici per la riduzione del costo del capitale e del lavoro, ed in particolare il rifinanziamento del credito d'imposta e l'attivazione della fiscalità di vantaggio per le nuove assunzioni nel Mezzogiorno a valere sull'IRAP.

A tale proposito si ricorda che disposizioni dirette ad incentivare la deducibilità, ai fini dell'IRAP, dei costi sostenuti dalle imprese del Mezzogiorno per il personale aggiuntivo sono state inserite nell'ultima legge finanziaria e nel decreto-legge n. 35/2005.

La legge finanziaria per il 2005 ha per prima disciplinato la materia introducendo i nuovi commi 4-*quater* e 4-*quinquies* nell'articolo 11 del D.Lgs. n. 446 del 1997, istitutivo dell'IRAP. In sintesi il comma 4-*quater* ha previsto che per le imprese, le quali incrementino il numero dei dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato rispetto a quelli mediamente occupati nel periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2004, sia deducibile un importo annuale non superiore a 20.000 euro per ogni nuovo dipendente assunto. Il successivo comma 4-*quinquies* ha quindi consentito di

raddoppiare l'importo deducibile relativo ai costi sostenuti dalle imprese per il personale incrementale nel Mezzogiorno e nelle aree svantaggiate del Centro-nord.

Successivamente il decreto legge n. 35/2005, "sulla competitività" è intervenuto sostituendo anzitutto i primi due periodi del comma 4-*quater* del citato articolo 11 del D.Lgs. n. 446/1997, tra l'altro limitando la deducibilità di 20.000 euro annuali fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2008. Anche il comma 4-*quinqües* è stato poi sostituito, stabilendo che, per i quattro periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2004, l'importo deducibile di 20.000 euro annuali per ciascun dipendente assunto a tempo indeterminato è quintuplicato nelle aree ammissibili alla deroga prevista dall'articolo 87, paragrafo 3, lettera *a*) (aree del Mezzogiorno), e triplicato nelle aree ammissibili alla deroga prevista dall'articolo 87, paragrafo 3, lettera *c*) (aree del Centro-nord), del Trattato UE. Tali disposizioni si applicano a decorrere dal periodo di imposta in cui interviene l'approvazione da parte della Comunità europea.

### **L' IRAP e la normativa comunitaria**

L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) ha manifestato alcuni punti di attrito con il sistema normativo dell'Unione Europea.

Una prima problematica si è creata nell'analisi dell'art. 16, terzo comma, del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (istitutivo dell'imposta stessa), ai sensi del quale "le Regioni hanno facoltà di variare l'aliquota di cui al comma 1 fino ad un massimo di un punto percentuale. La variazione può essere differenziata per settori di attività e per categorie di soggetti passivi". Di fatto, tale disposizione consente alle Regioni di avere uno spazio di autonomia (seppur nei limiti fissati dalla legge) per variare le aliquote in misura funzionale al perseguimento di politiche locali.

L'art. 87 del Trattato UE vieta, tuttavia, in quanto incompatibili con il mercato comune, gli aiuti concessi sotto qualsiasi forma dagli Stati che "favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza". Per quanto riguarda il requisito soggettivo, è ormai pacificamente acquisito che le Regioni, come tutti gli altri enti locali, sono ricomprese nella nozione di Stato di cui allo stesso art. 87 e pertanto anche le loro misure fiscali sono in astratto suscettibili di essere ricondotte nel divieto di cui alla stessa norma. Per quanto, invece, concerne il requisito oggettivo, si è profilata una tendenza della giurisprudenza comunitaria ad adottare una nozione di aiuto di Stato capace di comprendere un'erogazione, un sostegno finanziario, la riduzione della base imponibile, un'esenzione totale o parziale dell'imposta, fino al differimento o all'annullamento di un debito.

Per quanto sopra, l'art. 16, terzo comma, del D.Lgs. n. 446/1997, sembrerebbe, da un lato, violare il divieto contenuto nell'art. 87 del Trattato; tuttavia, nel caso dell'IRAP, sembrerebbe mancare quel parametro in base al quale si può parlare di aiuto di Stato nel momento in cui la misura in esame rappresenti un'eccezione rispetto ad un sistema ordinario e generale, in relazione al quale parametrare l'eccezionalità della misura stessa. Infatti, parlando di imposta *regionale* sulle attività produttive, la legge afferma che il sistema generale, in questo caso, è quello regionale e non quello statale,

con cui vige un rapporto di genere a specie e che, pertanto, non può costituire un parametro di raffronto. Va tuttavia in senso contrario la sentenza n. 296/2003 della Corte Costituzionale che, a proposito dell'IRAP, ha ritenuto che "la circostanza che

l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo rende palese che l'imposta stessa, nonostante la sua denominazione, non può considerarsi tributo proprio della regione, nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, comma secondo, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle

Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale”.

L’attenzione dell’Unione Europea nei confronti dell’IRAP non si è limitata a questa problematica, ma si è rivolta anche in una diversa direzione. Attualmente, è, infatti, pendente presso la Corte di Giustizia una causa (la C- 475/03) riguardante un altro profilo di ipotizzato contrasto dell’IRAP con la normativa comunitaria, più precisamente con l’art. 33, par. 1, della sesta direttiva in materia di Imposta sul Valore Aggiunto (direttiva 77/388/CEE), che vieta, secondo costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, agli Stati membri di istituire o mantenere imposte o tasse che abbiano i caratteri delle imposte sulla cifra d’affari, in modo da evitare problemi all’armonizzazione che si ritiene necessaria per il mercato interno.

Attualmente, la tesi del ricorrente italiano ha trovato conferma nelle memorie presentate dal servizio giuridico della Commissione UE e nelle conclusioni dell’Avvocato Generale presso la Corte di giustizia delle Comunità europee, Jacobs, secondo cui le caratteristiche fondamentali dell’IRAP la renderebbero troppo vicina all’IVA, quindi in contrasto con il succitato art. 33 della sesta direttiva. In proposito è utile sottolineare che per espressa dicitura della Corte di Giustizia stessa “perché un tributo abbia il carattere di imposta sulla cifra d’affari, non è necessario che sia del tutto simile all’IVA; è sufficiente che ne possieda le caratteristiche essenziali” (Corte di Giustizia, sentenza 31 marzo 1992, causa C- 200/90).

In particolare, l’Avvocato Generale ha osservato che l’IRAP presenta tutte le caratteristiche essenziali dell’IVA, ovvero:

- si applica in modo generale alle cessioni di beni o di servizi;
- è proporzionale al prezzo di tali beni o servizi, qualunque sia il numero di operazioni intervenute;
- è applicata ad ogni fase del processo di produzione e di distribuzione;
- grava sul valore aggiunto ai beni e/o ai servizi di cui trattasi.

La presenza delle quattro caratteristiche essenziali dell’IVA è, ad avviso dell’Avvocato Generale, condizione necessaria e sufficiente perché un’imposta sia vietata ai sensi dell’art. 33 della sesta direttiva IVA. L’IRAP sarebbe pertanto incompatibile con il diritto comunitario e, secondo una giurisprudenza costante, i contribuenti avrebbero il diritto di ottenere il rimborso di tributi nazionali riscossi in violazione del diritto comunitario.

Ove la Corte di Giustizia accettasse la tesi dell’incompatibilità dell’IRAP con l’ordinamento comunitario, le Regioni si troverebbero di fronte all’obbligo di rimborsare quanto indebitamente percepito, nei limiti previsti dalle norme procedurali italiane, che contemplano la possibilità di ottenere rimborsi per i 48 mesi precedenti la sentenza. E’ per questo motivo che lo Stato italiano ha chiesto se sussistono gli estremi per limitare gli effetti di un’eventuale condanna.

In linea di principio, tutte le sentenze pregiudiziali hanno efficacia *ex tunc*, poiché chiariscono quale significato e quale portata si debba o si sarebbe dovuto dare ad una norma al momento della sua entrata in vigore. Tuttavia, la Corte si è riservata la

possibilità di attribuire alle sentenze pregiudiziali l’efficacia *ex nunc*, possibilità che invece aveva soltanto per le sentenze di annullamento. In realtà, però, questa facoltà è del tutto eccezionale e può essere esercitata soltanto al ricorrere di alcune circostanze, quali un rischio di gravi ripercussioni economiche, dovute, per esempio, all’elevato numero di rapporti giuridici instaurati in buona fede vigente la norma poi annullata, ovvero un’obiettivo e rilevante incertezza circa la portata delle disposizioni comunitarie, alla quale possono avere contribuito anche gli stessi Stati con comportamenti indirizzati in un certo senso. La Corte esige anche la compresenza di altri due elementi: la buona fede e il rischio di gravi inconvenienti o difficoltà. Secondo l’Avvocato Generale questi elementi sono presenti nel caso in questione.

La buona fede dello Stato italiano si può ritrovare nello scambio di corrispondenza intercorso nel 1997, prima dell’introduzione dell’imposta, con la Commissione, cui era stato notificato il progetto di introduzione della nuova IRAP, che non era parso, alla Commissione stessa,

incompatibile con le norme comunitarie in materia di IVA. Le gravi difficoltà si rinvengono nelle somme potenzialmente implicate nei ricorsi per il rimborso di quella che è la principale fonte di entrate per le Regioni, nonché i catastrofici effetti sul finanziamento delle Regioni stesse.

La Corte potrebbe fare salvi i diritti di coloro che prima della sentenza avessero esperito un'azione giurisdizionale oppure proposto un reclamo equivalente. L'Avvocato Jacobs suggerisce anche una nuova soluzione, cioè stabilire una data futura a partire dalla quale, in mancanza di un adeguamento da parte dello Stato italiano, i ricorrenti potranno chiedere un rimborso, vanificando la soluzione precedente.

La sentenza potrebbe intervenire già nel prossimo autunno, non essendo prevedibile lo svolgimento di un'ulteriore udienza.

Il DPEF non indica specificamente le modalità di copertura dell'intervento sull'IRAP. Nell'introduzione al Documento (pag. 12) viene tuttavia precisato che lo sgravio andrà coperto strutturalmente.

## **2. Il contrasto all'evasione fiscale e la revisione degli studi di settore**

In linea generale, risorse in campo fiscale potranno derivare secondo il Governo da un allargamento delle basi imponibili, contrastando sommerso e evasione fiscale.

La lotta al sommerso come strumento per recuperare risorse e base imponibile senza aggravio delle aliquote viene evidenziata dal capitolo III.4 del Documento, dove si legge che l'economia sommersa (fenomeno comune a tutti i paesi dell'OCSE, ma che presenterebbe un livello più elevato nei paesi dell'Europa meridionale) porta con sé l'evasione fiscale, sottrae risorse al bilancio pubblico e distorce la concorrenza<sup>21</sup>.

*Si segnala che nel Documento non vengono fornite cifre sulle risorse che potrebbero scaturire dalle misure di lotta all'economia sommersa ed all'evasione fiscale.*

Il Documento riporta quindi gli ultimi dati ISTAT sui tassi di irregolarità nelle province italiane per settore nel 2003, ai fini di una valutazione settoriale e territoriale del fenomeno, utile per l'attività di contrasto all'evasione e al sommerso.

Secondo i dati ISTAT il tasso di irregolarità più elevato si riscontra in agricoltura, dove è pari al 32,9 per cento. Le province della Calabria sono quelle in cui il sommerso raggiunge i valori più elevati (tra il 46,1 ed il 51,8 per cento); i valori più bassi (tra il 17,6 per cento ed il 23,3 per cento) si registrano invece in Toscana, Piemonte, Trentino Alto Adige e Lombardia ed in alcune province di Liguria e Sardegna.

Nel settore dell'industria il tasso di irregolarità è relativamente basso, pari al 7,1 per cento: in tutto il centro-nord il fenomeno è contenuto (con valori compresi tra l'1,1 e l'8,7 per cento) mentre i

---

<sup>21</sup> Per un approfondimento sul sommerso si rinvia alla sezione "L'economia sommersa" di questo *dossier*.

valori più elevati (tra il 39,1 ed il 46,6 per cento) sono ancora riscontrabili in alcune province della Calabria.

Il settore dei servizi privati si pone in una posizione intermedia, con un tasso di irregolarità del 18,7 per cento. Rispetto agli altri settori la distribuzione territoriale delle irregolarità risulta maggiormente omogenea, in un quadro complessivo che vede comunque il fenomeno maggiormente diffuso nel Mezzogiorno.

Il dato complessivo vede un tasso di irregolarità relativo a tutti i settori pari al 13,4 per cento. I valori più elevati (tra il 28,5 ed il 33 per cento) sono registrati in alcune province della Calabria e della Sicilia, mentre quelli più bassi (tra il 5,5 ed il 10,1 per cento) in alcune province di Marche, Toscana, Emilia Romagna, Piemonte, Lombardia e Veneto.

Sempre nell'ottica del recupero di base imponibile, nel Documento viene confermata la previsione di procedere, per il periodo di imposta 2005, alla revisione di 57 studi di settore che interesseranno circa 650.000 contribuenti (riquadro III.2).

La programmazione delle revisioni degli studi di settore applicabili a partire dal periodo d'imposta 2005 è in realtà già stata fissata con il Provvedimento 21 febbraio 2005 del Direttore dell'agenzia delle entrate. Tali studi sono stati selezionati in relazione all'anno della loro approvazione (studi approvati in anni meno recenti), nonché sulla base delle segnalazioni pervenute da parte delle associazioni di categoria ovvero degli osservatori provinciali.

Si ricorda che gli studi di settore, così come introdotti dall'articolo 62-*bis* del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, sono strumenti diretti a facilitare la ricostruzione induttiva dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo.

Ciascuno studio di settore risulta, in particolare, costituito da tante funzioni di ricavo e di compenso quanti sono i gruppi omogenei di contribuenti nei quali sono stati suddivisi tutti coloro che operano nello stesso settore di attività. La derivazione della funzione di ricavo prende le mosse dall'elaborazione di un'ampia struttura informativa attinente ai dati contabili ed extracontabili dei contribuenti, pervenendo alla determinazione di indici statistici specifici per ogni categoria economica, ai quali è possibile ragguagliare la situazione del singolo contribuente. Gli studi di settore sono approvati con decreti ministeriali e sono soggetti a revisione periodica.

Il Documento ricorda come negli ultimi anni siano stati realizzati 237 studi di settore, che hanno interessato circa 4 milioni di contribuenti. Relativamente ai periodi d'imposta 2001-2003 la revisione degli studi è già realizzata, interessando una platea di 870.000 contribuenti; circa 1.980.000 ulteriori soggetti sono stati invece interessati dalla revisione di 83 studi relativi al periodo d'imposta 2004, completata all'inizio del 2005.

Si ricorda che sugli studi di settore è intervenuta la legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2005) che ai commi 399-401 dell'articolo 1 ha introdotto modifiche alla disciplina relativa, prevedendone la revisione con cadenza, di norma, quadriennale.

Il comma 399 ha previsto, infatti, la revisione periodica degli studi di settore, di norma, ogni quattro anni dalla loro entrata in vigore ovvero dalla loro ultima revisione. La revisione degli studi di settore è oggetto di programmazione da parte del direttore dell'Agenzia delle entrate, che deve emanare annualmente apposito provvedimento entro il mese di febbraio. È altresì enunciata la

possibilità di anticipare l'intervento di revisione rispetto ai quattro anni ordinariamente previsti, principalmente in presenza di scostamenti tra il valore degli studi di settore e le risultanze di dati e informazioni ufficiali quali i dati della contabilità nazionale. Tuttavia per l'anticipazione della revisione degli studi di settore è necessario acquisire il parere della commissione di esperti designata dal Ministro dell'economia in cui sono rappresentate le associazioni di categoria.

Il comma 400 ha stabilito, in deroga a quanto previsto dal comma precedente, il completamento della revisione relativamente ad alcuni studi di settore già individuati dall'Agenzia delle entrate, relativa al periodo d'imposta 2004, da completarsi entro febbraio 2005. Il comma 401, al fine di rafforzare l'attività di contrasto all'evasione fiscale degli organi di controllo, ha previsto che tali organi programmino le loro maggiori capacità operative nelle attività di accertamento verso i soggetti cui non si applicano gli studi di settore.

Sempre nell'ottica del contrasto all'evasione fiscale e del recupero di base imponibile il Documento prefigura, nel capitolo V.6 dedicato alla finanza pubblica locale, possibili forme di collaborazione tra Stato e Enti locali nella lotta all'evasione. In questo senso il Governo prevede la possibilità di attribuire alle autonomie locali una quota della maggiori entrate che potranno essere riscosse grazie alla loro attività.

### **3. Incentivi di carattere fiscale in favore delle famiglie**

Nell'ambito del capitolo V.4 dedicato alla tutela del potere d'acquisto per le famiglie il Governo delinea una serie di interventi diretti al mantenimento del potere d'acquisto delle famiglie. Tra queste tipologie di interventi, vengono prospettati in due ipotesi interventi di carattere fiscale e precisamente:

- a) deducibilità di parte delle spese sostenute per i servizi per l'infanzia - ed in particolare per gli asili nido - da parte dei nuclei familiari meno abbienti;
- b) erogazione di specifici incentivi fiscali per mitigare l'incremento degli affitti registrati nell'ultimo quinquennio.

#### **Il trattamento fiscale degli immobili locati**

Il reddito fondiario derivante dalla locazione di immobili è costituito dalla rendita catastale dell'immobile locato (articolo 37, comma 1, del TUIR). Il successivo comma 4-*bis* dello stesso articolo 37 prevede che tale reddito è invece costituito dal canone risultante dal contratto di locazione, ridotto forfetariamente del 15 per cento, in tutte le ipotesi nelle quali tale importo sia superiore alla rendita catastale dell'immobile.

Per sostenere il mercato delle locazioni, con l'articolo 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, sono state concesse agevolazioni fiscali per i contratti di locazione stipulati ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della stessa legge (cioè sulla base dei parametri individuati in appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni maggiormente rappresentative dei conduttori) e relativi ad immobili siti nei comuni c.d. ad alta densità abitativa.



Lo stesso articolo 8 della legge n. 431 del 1998 prevede che il reddito imponibile derivante al proprietario dai contratti di locazione sopra indicati e determinato ai sensi del citato articolo 37 del TUIR (ossia in misura pari al maggior valore tra la rendita catastale e il canone forfetariamente ridotto) è ulteriormente ridotto del 30 per cento.

Recentemente l'articolo 3 del decreto-legge 13 settembre 2004, n. 240, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 novembre 2004, n. 269, ha concesso agevolazioni fiscali ai proprietari di immobili locati a soggetti in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare ultrasessantacinquenni o handicappati gravi, e che si trovino nelle condizioni previste dall'articolo 1 dello stesso decreto-legge.

Tra le altre disposizioni, si prevede che l'agevolazione fiscale di cui al citato articolo 8 della legge n. 431 del 1998 è incrementata dal 30 al 70 per cento nei confronti dei proprietari che concedono in locazione immobili:

- ad enti locali con contratti di locazione, di durata triennale, prorogabile di altri due anni in presenza di esplicito accordo delle parti contraenti, per soddisfare le esigenze abitative dei sopra citati soggetti;
- ai soggetti disagiati sopra indicati con contratti di locazione di durata triennale prorogabile di altri due anni in presenza di esplicito accordo delle parti contraenti.

Le agevolazioni fiscali di cui al D.L. n. 240 del 2004 hanno efficacia fino al 31 marzo 2005.

Il reddito fondiario derivante dalla locazione di immobili, determinato ai sensi delle disposizioni sopra illustrate, concorre alla formazione del reddito complessivo ed è soggetto a tassazione con applicazione delle seguenti aliquote per scaglioni di reddito:

- a) fino a 26.000 euro, 23 per cento;
- b) oltre 26.000 euro e fino a 33.500 euro, 33 per cento;
- c) oltre 33.500 euro, 39 per cento (articolo 13 del TUIR, come modificato, da ultimo, dall'articolo 1, comma 349, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, legge finanziaria per il 2005).

Inoltre, sulla parte di reddito eccedente 100.000 euro, si applica, ai sensi dell'articolo 1, comma 350, della citata legge n. 311 del 2004, un contributo di solidarietà del 4 per cento.

#### **4. Interventi nel settore creditizio e finanziario**

Un accenno a futuri interventi del Governo in campo creditizio viene effettuato nel capitolo V.1 del Documento, dedicato agli investimenti nelle aree strategiche del Paese.

In particolare, tra gli interventi di politica industriale che il Governo intende mettere in atto per la riqualificazione competitiva del tessuto produttivo nonché per la salvaguardia del patrimonio industriale, figura il rafforzamento del sistema delle garanzie al fine di facilitare l'accesso al credito, agevolato e non. La riforma degli incentivi e il necessario adeguamento agli *standard* fissati da Basilea 2 sono i principali fattori che spingono per un intervento in tale direzione.

Per quanto riguarda l'Accordo di Basilea (o Basilea 2), si ricorda che nel gennaio 2001 il Comitato di Basilea – organismo creato nel 1974 dai Governatori delle banche centrali appartenenti al Gruppo dei 10, operante in seno alla Banca dei regolamenti internazionali, chiamato a coordinare la ripartizione delle responsabilità di vigilanza fra le autorità nazionali, allo scopo di garantire un'efficace supervisione delle attività bancarie a livello mondiale – ha pubblicato "*The New Basel Capital Accord*", un documento di consultazione volto a definire la nuova regolamentazione in materia di requisiti patrimoniali delle banche, per l'appunto denominato nuovo Accordo di Basilea. Sulla base di tale documento, il 26 giugno 2004 il Comitato di Basilea ha definitivamente approvato il nuovo Accordo sui requisiti patrimoniali delle banche.

Scopo dell'Accordo è quello di aumentare la stabilità del sistema bancario internazionale rendendo le banche più sensibili al controllo dei rischi di credito, di mercato e operativi; per raggiungere tale obiettivo, sono state definite, in estrema sintesi, nuove regole fondate su tre "pilastri":

1. il primo pilastro è quello dei requisiti patrimoniali minimi, che si traducono in vincoli all'operatività bancaria al fine di garantire la solidità economica e finanziaria delle banche;
2. il secondo pilastro riguarda l'efficienza della vigilanza nella gestione del rischio da parte delle banche, che implica per le Banche centrali la verifica sulla disponibilità da parte delle banche dei requisiti patrimoniali minimi e il controllo del rischio degli impieghi, al fine di prevenire la possibilità che il capitale scenda al di sotto della soglia minima;
3. il terzo pilastro, infine, concerne la disciplina del mercato e la trasparenza, e si traduce in regole di trasparenza per l'informazione al pubblico sui livelli patrimoniali, sui rischi e sulla loro gestione.

Il nuovo accordo di Basilea intende perfezionare l'attuale sistema di valutazione dei rischi connessi al credito e ridefinire i parametri di determinazione del patrimonio di vigilanza che le banche devono detenere a fronte della copertura dei rischi sul credito concesso ai clienti.

Attualmente, l'ammontare del patrimonio che le banche sono chiamate ad accantonare come riserva per far fronte ai rischi viene calcolato secondo schemi omogenei di riferimento, che non tengono conto delle diverse caratteristiche qualitative dei crediti concessi. Con il nuovo accordo, viceversa, viene istituito un sistema di valutazione del merito di credito (*rating*) che differenzia le posizioni dei debitori in base al rischio reale da essi rappresentato. In sostanza, i rischi legati ai singoli crediti concessi – articolati tra rischio di credito, rischio operativo e rischio di mercato – vengono calcolati sulla base di nuovi criteri che tengono maggiormente conto delle caratteristiche dei debitori. Sulla base della categoria di *rating* corrispondente a ciascun debitore, viene determinato il rischio da sostenere e, conseguentemente, l'ammontare di patrimonio che la banca è tenuta ad accantonare come riserva a fronte del rischio. Per determinare il *rating* di ciascun debitore, si potrà far riferimento a tre diversi metodi: il primo prevede il ricorso a un sistema di *rating* esterno (basato sulla valutazione effettuata da agenzie di *rating* autonome); il secondo lascia invece la responsabilità della valutazione del rischio alle banche stesse; il terzo – che costituisce un'estensione del secondo – prevede che le banche utilizzino solo strumenti interni per valutare tutte le componenti del rischio (*rating* interni).

Un secondo accenno al settore creditizio si ritrova nel capitolo VI del Documento dedicato alla crescita ed alla competitività del Mezzogiorno, dove in relazione alla riforma degli incentivi il Governo afferma di attendere risultati significativi dal nuovo ruolo delle banche.

Il riquadro V.2 del Documento è invece dedicato agli aspetti finanziari della lotta contro il terrorismo internazionale. In proposito, anche alla luce dei drammatici fatti di Londra, il Governo intende mettere a frutto l'esperienza maturata nel campo della lotta al terrorismo nazionale ed alla mafia. L'esperienza degli investigatori ha finora messo in luce diverse esigenze, quali il controllo delle operazioni finanziarie anomale (ancorché di importo esiguo), il congelamento dei patrimoni anche di natura non finanziaria e la collaborazione internazionale fra organi investigativi e repressivi.

Per questi scopi, il Governo ricorda che si è proceduto lungo due versanti. In Italia è stato istituito il Comitato di sicurezza finanziaria, diretto ad individuare le politiche di contrasto al finanziamento del terrorismo.

Si ricorda che il Comitato di sicurezza finanziaria (Csf), costituito nell'ambito dell'azione per combattere il terrorismo internazionale, in coordinamento con i partner internazionali, con il decreto- legge 12 ottobre 2001, n. 369 (convertito con modifiche nella legge 14 dicembre 2001, n. 431), è un organismo presieduto dal Direttore generale del Tesoro e composto da rappresentanti del Ministero degli affari esteri, del Ministero degli interni, del Ministero della giustizia, della Banca d'Italia, dell'Ufficio italiano cambi, della Consob, della Guardia di finanza, della Direzione investigativa antimafia, dell'Arma dei Carabinieri e della Direzione nazionale antimafia. Il Comitato ha il compito di monitorare il sistema di prevenzione e di sanzioni del finanziamento al terrorismo, raccordando tutte le Amministrazioni che operano in questo settore, ed esercitando vari poteri, fra i quali quello di ottenere informazioni dalla Pubblica Amministrazione coperte dal segreto d'ufficio. Finora il Comitato si è occupato di proteggere il sistema italiano da utilizzazioni fraudolente da parte dei terroristi, di congelare beni sospetti siti in Italia, di lavorare all'emanazione di un Regolamento per la definizione delle procedure per i contributi alle liste UE e di un Regolamento per risolvere i casi di omonimia, e di mantenere stretti rapporti con analoghe Istituzioni degli altri Paesi.

In ambito europeo il Consiglio giustizia ed affari nazionali, in coordinamento con i Ministri delle Finanze e con il GAFI<sup>22</sup>, ha invece incentrato la propria attenzione su tematiche quali la regolamentazione dei trasferimenti di denaro, l'attuazione rapida della terza direttiva sul riciclaggio di denaro, la creazione di unità nazionali di investigazione finanziaria, il rafforzamento di poteri di congelamento dei fondi (anche di natura non finanziaria) e l'individuazione e repressione dell'uso improprio delle sottoscrizioni di beneficenza.

---

<sup>22</sup> Il GAFI, Gruppo di azione finanziaria contro il riciclaggio di denaro (detto anche FATF, Financial Action Task-Force on Money Laundering), è stato creato a Parigi durante il G7 del 1989, per contrastare le minacce al sistema bancario e finanziario, ed è ad oggi composto da trentuno membri, ventinove Paesi e due organizzazioni regionali (la Commissione europea e il Consiglio di cooperazione del Golfo), operando in stretta collaborazione con un grosso numero di organizzazioni internazionali e regionali che si occupano della lotta al riciclaggio del denaro. Attualmente, in seguito all'ultimo mandato rinnovato dai membri al GAFI per otto anni a partire dal 1998, gli obiettivi si focalizzano sull'espansione dell'applicazione di regole antiriciclaggio a tutti i Continenti e le regioni del Mondo, sul monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi e delle raccomandazioni del Gruppo in tutti gli Stati membri, sul monitoraggio dell'andamento del riciclaggio e sulle contromisure da adottare in contrasto a questo fenomeno.

## V. Gli approfondimenti di settore

### 1. Istruzione, ricerca e beni culturali

Il paragrafo V.1 (Investimenti nelle aree strategiche del Paese) dà conto degli obiettivi relativi alle cresciute esigenze nel campo dell'istruzione e della formazione, sostenendo che il potenziamento del sistema formativo continuerà. Il Governo intende infatti varare la riforma del secondo ciclo di istruzione con l'attivazione dei percorsi liceali e dei percorsi di istruzione e formazione professionale e valorizzare la componente formativa dell'esperienza lavorativa.

#### La riforma Moratti

La **legge 28 marzo 2003, n. 53**, recante "*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*" (G.U. 2 aprile 2003, n. 77) e nota come "riforma Moratti", dispone all'articolo 1, comma 1, che il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale.

L'articolo 4, comma 1, delega il Governo ad adottare un decreto legislativo al fine di assicurare agli studenti che hanno compiuto il 15 anno di età di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro.

In attuazione delle deleghe previste dalla legge n. 53 sono stati emanati i seguenti decreti legislativi:

- **Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59**, recante "*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione a norma dell'articolo 1 della L. 28 marzo 2003, n. 53*" (G.U. 2 marzo 2004, n. 51, S.O.).

Con tale provvedimento il Governo ha definito le norme generali per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo di istruzione e ha sancito l'avvio della nuova scuola dell'infanzia, della nuova scuola primaria e della nuova scuola secondaria di primo grado. In particolare, si è previsto che il percorso del primo ciclo di istruzione abbia una durata di otto anni, articolati in cinque di scuola primaria e tre di scuola secondaria di primo grado.

Si segnala che la sentenza della Corte costituzionale n. 279 del 2005 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune parti del citato decreto legislativo, censurando la mancata collaborazione, istituzionalmente dovuta con le regioni e la violazione del principio di leale collaborazione;

- **Decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286**, recante "*Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della L. 28 marzo 2003, n. 53*" (G.U. 1° dicembre 2004, n. 282).

Il provvedimento detta le norme generali sulla valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione e degli apprendimenti degli allievi. Al fine di valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione professionale e di migliorarne progressivamente la qualità, viene istituito il Servizio nazionale di valutazione del sistema medesimo; al perseguimento degli obiettivi di valutazione

del Servizio concorrono le istituzioni scolastiche e formative e l'INVALSI, come riordinato dal provvedimento (ora, Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e di formazione);

- **Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76**, recante "*Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della L. 28 marzo 2003, n. 53*" (G.U. 5 maggio 2005, n. 103).

Il provvedimento è intervenuto sull'obbligo scolastico e formativo trasformandolo in diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni e, comunque, fino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. Obiettivo del decreto è il recupero dei ragazzi nel sistema formativo al fine di dotarli di un titolo spendibile sul mercato del lavoro;

- **Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77**, '*Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della L. 28 marzo 2003, n. 53*' (G.U. 5 maggio 2005, n. 103).

Il provvedimento ha introdotto nell'ordinamento scolastico italiano l'alternanza scuola-lavoro come modalità di realizzazione del percorso formativo. Si possono avvalere di tale modalità formativa gli studenti compresi fra i 15 ed i 18 anni di età che frequentino il sistema dei licei o dell'istruzione professionale, al fine di garantire loro la conoscenza diretta del mondo del lavoro. I percorsi formativi sono attuati sulla base di convenzioni con il mondo del non profit, con imprese, camere di commercio ed enti pubblici e privati.

Sono stati approvati preliminarmente dal Consiglio dei ministri e sono ora al vaglio della Conferenza unificata Stato-regioni i seguenti schemi:

- Schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

Il provvedimento intende dare attuazione alla delega contenuta nella legge n. 53 del 2003 con particolare riguardo alla formazione iniziale e permanente dei docenti della scuola dell'infanzia, del primo e secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché alle modalità di accesso ai ruoli per gli insegnanti delle scuole superiori. Obiettivo del provvedimento è, da un lato, individuare un percorso formativo altamente qualificato per i futuri insegnanti; dall'altro, creare un collegamento diretto tra la formazione e i posti disponibili per l'immissione in ruolo, nell'ambito del quale le università assumono un ruolo fondamentale.

- Schema di decreto legislativo concernente le norme generali relative al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ed i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, legge 28 marzo 2003, n. 53.

Il provvedimento modifica gli attuali ordinamenti del secondo ciclo della scuola secondaria, prevedendo otto tipologie di liceo, nonché gli attuali assetti della formazione professionale regionale, configurando il sistema dell'istruzione e formazione professionale di rilevanza nazionale ed europea. Il secondo ciclo di istruzione e formazione, così come ridisegnato, risulta articolato in percorsi liceali e di istruzione e formazione professionale che, seppure con diverse modalità, consentono la prosecuzione degli studi a livello superiore, accademico, di istruzione tecnica superiore e di alta formazione artistica e musicale. Viene intensificato l'insegnamento della lingua inglese al fine di elevare i livelli di padronanza in uscita dal primo ciclo e dai percorsi liceali, e viene introdotto lo studio di una seconda lingua comunitaria obbligatoria per 66 ore annue, con l'esclusione dei licei

linguistici (132 ore) e di quelli classici, in cui tale insegnamento rientra nel quadro orario obbligatorio a scelta dello studente. Viene dato più spazio all'informatica e alla musica e viene introdotta la novità del "campus", al fine di intensificare il raccordo tra il mondo dell'istruzione e della formazione professionale e quello produttivo.

Il ministro Moratti ha presentato, nel febbraio 2005, un piano d'azione in dieci punti per dare risposte concrete alla situazione emersa dall'indagine annuale Pisa-Ocse, che ha visto gli studenti italiani agli ultimi posti nelle conoscenze di base (lettura, matematica, scienze).

Il piano in oggetto si articola nei seguenti punti:

1. Dal sapere astratto alle competenze;
2. Puntare sulla formazione dei docenti;
3. Rafforzare le conoscenze, abilità e competenze in italiano, matematica, scienze;
4. Aumentare le sinergie e le opportunità di educazione informale;
5. Scambio delle migliori pratiche;
6. Dispersione scolastica: azioni di contrasto;
7. Rapporto tra educazione e valutazione;
8. Servizio nazionale di valutazione;
9. Preparazione al 2006: simulazioni;
10. Strutture operative regionali a supporto di una migliore qualità degli apprendimenti.

Il DPEF sottolinea, nel paragrafo relativo alla tutela del potere d'acquisto per le famiglie (par. V.4), che i contratti di lavoro del pubblico impiego saranno conclusi in linea con il Protocollo del Governo del 30 maggio 2005, tenendo conto degli incentivi di produttività del personale, della mobilità e della formazione professionale.

Nel medesimo paragrafo si rende noto che il Governo ha allo studio per i nuclei meno abbienti la possibilità di dedurre parte delle spese sostenute per i servizi per l'infanzia e, in particolare, per gli asili nido, al fine di conciliare carichi familiari e lavorativi delle famiglie.

In relazione all'istruzione universitaria e agli enti di ricerca del settore pubblico, il Documento evidenzia la necessità di un salto di qualità da parte del sistema universitario e degli enti di ricerca pubblica (par. V.1). Pertanto, il Governo intende completare il processo di riforma universitaria (incluso lo *status* giuridico dei docenti) e predisporre incentivi volti ad aumentare il numero di specialisti in discipline tecnico-scientifiche.

### **La riforma universitaria**

Numerosi sono stati i provvedimenti e gli atti approvati nel corso degli ultimi mesi, di cui si riporta di seguito una breve sintesi.

**DM 22 ottobre 2004, n. 270**, recante “*Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con D.M. 3 novembre 1999, n. 509 del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica*” (G.U. 12 novembre 2004, n. 266).

Con tale provvedimento il Governo ha definito i criteri generali per il nuovo ordinamento degli studi universitari. In modo particolare, ha previsto che i corsi universitari e i relativi titoli siano articolati come segue: laurea (L), laurea magistrale (LM), diploma di specializzazione (DS) e dottorato di ricerca (DR). Con riferimento alla laurea, ha introdotto un percorso professionalizzante accanto a quello metodologico, con l'obiettivo di facilitare l'inserimento nel mondo del lavoro e l'esercizio delle attività professionali regolamentate. Ai soli fini dell'accesso a specifiche posizioni funzionali del pubblico impiego, ha attribuito al Ministero il potere di dichiarare equipollenze fra titoli accademici del medesimo livello, afferenti a più classi di corsi di studio. Viene, altresì, determinato il contenuto dei decreti che individuano gli obiettivi formativi qualificanti e le attività formative indispensabili per ciascuna classe, distinguendo tra classe di corsi di laurea e classe di corsi di laurea magistrale.

**DPR 30 novembre 2004**, recante “*Autorizzazione all'assunzione di personale presso le università*” (G.U. 24 gennaio 2005, n. 18).

Con tale decreto l'Esecutivo ha autorizzato una pluralità di atenei dislocati su tutto il territorio nazionale ad assumere un contingente di personale a tempo indeterminato pari a 659 unità, per una spesa complessiva annua lorda a regime pari a 20.000.000 di euro e in base alla ripartizione recata dal medesimo decreto. Le risorse sono finalizzate prioritariamente all'assunzione di personale selezionato a seguito di superamento di procedure concorsuali pubbliche, con professionalità ritenute necessarie ad assicurare il funzionamento delle istituzioni universitarie e, in particolare, i ricercatori universitari e il personale tecnico-amministrativo vincitore di pubblico concorso bandito dalle stesse. Il provvedimento ha, altresì, autorizzato l'Università degli studi di Palermo ad assumere, per l'anno 2004, 97 unità di personale a tempo determinato, per una spesa complessiva di 448.140 euro.

**DPR** recante “*Disposizioni per la disciplina degli ordinamenti didattici, dei requisiti di idoneità dei docenti e delle sedi, della programmazione e dello sviluppo del sistema dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, ai sensi della legge 21 dicembre 1999, n. 508*” (Atto del Governo n. 393, non pubblicato in GU)

Il regolamento disciplina gli ordinamenti didattici delle istituzioni di alta formazione artistica e coreutica (Accademie di belle arti, Accademia nazionale di danza, Accademia nazionale di arte drammatica, Istituti superiori per le industrie artistiche, Conservatori di musica e Istituti musicali pareggiati). Nel definire l'intero sistema dell'alta formazione artistica musicale e coreutica, il provvedimento completa l'*iter* iniziato con il DPR 28 febbraio 2003, n. 132, con il quale sono stati fissati i criteri per l'autonomia statutaria e regolamentare delle nuove Istituzioni. In particolare, il regolamento determina i criteri generali per l'ordinamento degli studi e la tipologia dei titoli di studio rilasciati dalle AFAM; stabilisce che le istituzioni svolgano attività di produzione artistica, ricerca e formazione (anche attraverso la stipula di convenzioni con soggetti pubblici e privati) e disciplina la programmazione, lo sviluppo e la valutazione del sistema dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

**Decreto-legge 31 gennaio 2005, n. 7**, recante “*Disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, e per semplificare gli adempimenti*”

*relativi a imposte di bollo e tasse di concessione, nonché altre misure urgenti*", convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2005, n. 43.

Il provvedimento ha dato attuazione all'articolo 1, comma 105, della legge finanziaria 2005, disponendo in capo alle università l'obbligo di inviare al MIUR i programmi triennali del fabbisogno di personale docente, ricercatore e tecnico-amministrativo entro il termine del 31 marzo 2005. Ha sancito l'incremento dei contributi erogati in favore di università ed istituti superiori non statali e ha previsto che a decorrere dal 2006 le università, anche al fine di perseguire obiettivi di efficacia e qualità dei servizi offerti, entro il 30 giugno di ogni anno adottino programmi triennali coerenti con le linee generali di indirizzo definite con decreto ministeriale. La valutazione degli stessi compete al MIUR, mentre il loro periodico monitoraggio è appannaggio del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario.

Il 27 ottobre 2004 è stata comunicata alla Presidenza del Senato la relazione della 7<sup>a</sup> Commissione sulla risoluzione approvata il precedente 6 ottobre (ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento) a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sulle questioni afferenti il sistema universitario italiano (**Doc. XXIV, n. 13-a**, relatore all'Assemblea Sen. Fulvio Tessitore). La risoluzione approvata dalla Commissione elabora un quadro complessivo dei termini prevalenti della questione universitaria, così come rivelatisi nel corso del dibattito che ha fatto emergere la criticità dell'attuale situazione di fatto del sistema universitario e la necessità di un intervento legislativo che abbia precisa consapevolezza della profondità della questione e della sua centralità nel processo di modernizzazione del Paese. L'attenzione si è concentrata, in particolare, sulla dimensione culturale della questione universitaria, a fronte dell'aumento esponenziale del numero degli studenti universitari (al quale non corrisponde, tuttavia, un adeguato livello qualitativo del sapere) e delle sfide poste dalla globalizzazione e dal multiculturalismo. Da ciò deriva la prima, decisiva affermazione della risoluzione, ovvero la necessità che l'intervento del legislatore abbia carattere complessivo e sistematico, circostanza che, tuttavia, non impedisce l'adozione di singoli provvedimenti. Altro punto condiviso è quello relativo alla garanzia della funzione pubblica dell'istruzione universitaria, che significa potenziamento delle università statali all'interno di un sistema che veda l'intervento di istituzioni universitarie non statali in condizione di rispetto reciproco, favorisca sinergie tra pubblico e privato e la modernizzazione dei processi di formazione culturale e professionale. La risoluzione ribadisce, altresì, il valore dell'autonomia universitaria, intesa in senso normativo, ma anche gestionale. La Commissione ritiene che un altro elemento centrale dell'intervento legislativo e riformatore dovrebbe essere la riconsiderazione e il potenziamento del diritto allo studio, sino a configurare un vero e proprio Statuto degli studenti.

Occorre, inoltre, ricordare che presso la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato è attualmente in discussione il **disegno di legge di iniziativa governativa n. 3497**, recante "*Nuove disposizioni concernenti i professori ed i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari*", approvato dalla Camera dei deputati lo scorso 15 giugno (AC n. 4735).

Il disegno di legge si compone di 6 articoli: il primo dispone in ordine ai diritti e ai doveri dei professori universitari, tra i quali occorre ricomprendere, al di là delle tradizionali funzioni di ricerca e didattica, le attività di diffusione culturale e, per i docenti di materie cliniche, quelle assistenziali connesse ai compiti istituzionali. L'articolo 2 introduce il sistema di valutazione dell'attività didattica e di ricerca nell'ambito del sistema nazionale, specificandone i relativi principi. L'articolo 3 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino della disciplina concernente il reclutamento dei professori universitari. L'articolo 4 reca norme concernenti lo stato giuridico dei professori e dei ricercatori universitari; il successivo articolo 5 specifica le norme procedurali per l'adozione dei menzionati decreti legislativi delegati e l'articolo 6 chiarisce, infine, che dall'attuazione del provvedimento non debbono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



Al fine della valorizzazione sia della ricerca di base che di quella applicata, si intende rafforzare la complementarietà e l'integrabilità tra i progetti collegati ai fondi FIRB e FAR.

Nel settore privato saranno introdotti incentivi, anche attraverso l'utilizzo di fondi specifici, per le imprese che attueranno programmi strategici nei settori più rilevanti per l'innovazione e lo sviluppo, con particolare riferimento alle tecnologie digitali.

Nel par. VI.1 (Le tendenze economiche territoriali e gli obiettivi programmatici), relativamente al sistema degli incentivi, assumono particolare rilievo le misure introdotte con la legge finanziaria 2005 e con il Piano d'azione italiano per la strategia di Lisbona<sup>23</sup>. Si segnalano gli "incentivi a bando e valutazione", tra i quali è compresa l'attivazione del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca.

Nel maggio 2005<sup>24</sup>, si è proceduto tempestivamente alla assegnazione dei fondi per le aree sottoutilizzate stanziati dalla legge finanziaria 2005, dando priorità a progetti per la ricerca e l'innovazione, per la riduzione del divario digitale, per le infrastrutture e per progetti regionali.

### **Il programma nazionale della ricerca per il triennio 2005-2007**

Su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il 18 marzo 2005 il Cipe ha approvato il **Programma nazionale della ricerca per il triennio 2005-2007 (PNR)**, che dà attuazione alle linee guida del Governo per la ricerca e si propone di rafforzare la base scientifica del Paese.

Come si evince dal decreto ministeriale del 18 luglio 2005, il PNR pone al centro dei suoi interventi i seguenti macro-obiettivi: la qualità della vita (salute, sicurezza, ambiente), la competitività del sistema produttivo, lo sviluppo sostenibile. A sostegno di tale strategia, il PNR indica, tra le fondamentali linee di azione, il lancio dei seguenti grandi programmi strategici:

1. salute dell'uomo (studio e trattamento dei tumori e delle malattie degenerative con nuovi approcci derivati dalla conoscenza del genoma umano);
2. rilancio dell'industria farmaceutica anche attraverso la chimica fine dei composti naturali per nuove applicazioni diagnostiche e nuovi principi attivi;
3. nuove applicazioni dell'industria biomedicale;
4. sistemi avanzati di manifattura con impatto non solo nell'industria delle macchine utensili, ma su comparti manifatturieri del "made in italy" quali tessile, abbigliamento,

<sup>23</sup> Si vedano la legge n. 80 del 2005, recante *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonche' per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali* - in particolare il capo IV del decreto-legge concernente "Aumento e razionalizzazione degli investimenti in ricerca e sviluppo" - e l'A.S. n. 3533, recante *Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*.

<sup>24</sup> Cfr. la delibera CIPE n. 34/2005.

meccanica strumentale;

5. potenziamento e sviluppo dell'industria motoristica incluse le due ruote con motori a basso consumo e a basso impatto ambientale;

6. cantieristica, aeronautica, elicotteristica con elevata capacità di penetrazione nei mercati esteri;

7. materiali avanzati (in particolare ceramici) per applicazioni strutturali;

8. sistemi di telecomunicazione innovativi a larga banda anche con impiego di satelliti per utenze differenziate in materia di sicurezza, prevenzione e intervento in caso di catastrofi naturali;

9. Valorizzazione dei prodotti tipici dell'agro-alimentare e sicurezza alimentare attraverso nuovi sistemi di caratterizzazione e garanzia di qualità;

10. trasporti e logistica avanzata, infomobilità di persone e merci;

11. ICT e componentistica elettronica;

12. risparmio energetico e microgenerazione distribuita.

I programmi strategici sono concepiti come un insieme integrato e organico di azioni di ricerca di base, di ricerca industriale, di sviluppo precompetitivo, di formazione di capitale umano di eccellenza, che, alimentandosi reciprocamente, siano finalizzate al perseguimento parallelo sia di obiettivi di breve-medio periodo (in particolare attraverso attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo) sia di obiettivi di medio-lungo periodo (in particolare, attraverso attività di ricerca di base); in tal modo, i programmi strategici possono contribuire efficacemente al potenziamento di una sostenibile capacità competitiva del paese.

.In tale ottica, i programmi strategici debbono comprendere azioni che prevedano la partecipazione congiunta e sistematica di imprese, università, enti pubblici di ricerca, e di ogni altro soggetto pubblico e privato attivo nella ricerca e nell'innovazione; ciò anche al fine di creare le premesse per la realizzazione di stabili piattaforme di collaborazione organica e strutturale tra mondo delle imprese e sistema della ricerca pubblica.

Si ricorda, inoltre, che ai sensi dell'articolo 6 del decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, al fine di favorire la crescita del sistema produttivo nazionale e di rafforzare le azioni dirette a promuovere un'economia basata sulla conoscenza, una quota pari ad almeno il trenta per cento del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese è destinata al sostegno di attività, programmi e progetti strategici di ricerca e sviluppo delle imprese da realizzare anche congiuntamente a soggetti della ricerca pubblica.

Per quanto riguarda la strategia per il Mezzogiorno (Riquadro VI.1 - Il quadro strategico nazionale 2007-2013), il DPEF attribuisce un rilievo centrale ad alcuni profili, quali, tra gli altri, quello relativo all'istruzione, all'innovazione e a una più efficace valorizzazione delle risorse umane, nonché quello riguardante i luoghi dotati di patrimoni culturali e naturali, che dovranno essere valorizzati e resi più attrattivi.

In merito al settore dei beni culturali per il DPEF, particolare rilevanza assumeranno le azioni nel settore turistico, con la valorizzazione del turismo culturale e con l'inserimento dei beni culturali in una offerta turistica integrata, nel pieno rispetto del ruolo delle autonomie locali, e le azioni per il

Sud, al fine di destagionalizzare i flussi turistici e utilizzare pienamente le strutture disponibili (par. V.1 - Investimenti nelle aree strategiche del Paese).

Al riguardo si ricorda l'approvazione in sede deliberante presso la 7<sup>a</sup> Commissione del Senato del disegno di legge n. 2221, recante *Misure speciali di tutela e fruizione delle città italiane, inserite nella "lista del patrimonio mondiale", poste sotto la tutela dell' UNESCO*, che rappresenta una testimonianza dell'attenzione dedicata ormai da tempo ai settori di competenza dell'UNESCO, con particolare riferimento alla tutela del patrimonio culturale. In particolare, il disegno di legge si propone il riconoscimento dei siti italiani UNESCO quali «punte di eccellenza» del patrimonio culturale e ambientale italiano e della sua rappresentazione a livello internazionale, nonché di assicurare priorità di finanziamento agli interventi destinati ai siti italiani inseriti nella Lista del patrimonio mondiale, prevedendo che ogni anno nella legge finanziaria sia definita un'apposita posta da destinare allo scopo. Il disegno di legge è attualmente in corso di esame presso la competente Commissione della Camera dei deputati (AC5614).

Si segnala che, con l'inclusione nel 2005 di Siracusa e delle necropoli rupestri di Pantalica, sono ben 40 i siti italiani facenti parte nella Lista del patrimonio mondiale dell'umanità.

APPENDICE: I PROGRAMMI DELL'UNIONE EUROPEA RELATIVI A ISTRUZIONE E FORMAZIONE, CULTURA, GIOVENTU' E SETTORE AUDIOVISIVO PER IL PERIODO 2007-2013

Dei 12 nuovi programmi comunitari previsti per il periodo 2007-2013 (per un finanziamento complessivo di 93 miliardi di euro), si riportano - a seguire - le schede informative inerenti a quelli relativi a istruzione e formazione, cultura, gioventù e settore audiovisivo. Si ricorda che si tratta di finanziamenti in gestione diretta, per i quali si prevede che i soggetti interessati alla presentazione dei relativi progetti si relazionino direttamente con i competenti organismi comunitari:

<b>CULTURA 2007</b>	
<b>Obiettivi</b>	<p>Sostituire l'attuale programma 'Cultura 2000', ampliandolo mediante tre obiettivi destinati a potenziare il valore aggiunto europeo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mobilità transnazionale per coloro che operano nel settore culturale nell'UE;</li> <li>- circolazione transnazionale di opere d'arte e di prodotti culturali o artistici;</li> <li>- dialogo interculturale.</li> </ul>
<b>Settori di attività e temi specifici di lavoro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sostegno ad azioni culturali: politica di cooperazione, azioni di cooperazione e azioni speciali;</li> <li>- sostegno ad organismi attivi a livello europeo;</li> <li>- iniziative per preservare siti e archivi, nonché luoghi della memoria (ex campi di sterminio).</li> </ul>
<b>Destinatari dei finanziamenti</b>	Associazioni che si occupano di cultura, enti locali
<b>Budget</b>	408 milioni di euro

<b>MEDIA 2007</b>	
<b>Obiettivi</b>	<p>Il programma sostituisce gli attuali programmi MEDIA Plus e MEDIA formazione e persegue i seguenti obiettivi principali:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. conservare e promuovere la diversità culturale europea e il patrimonio cinematografico o audiovisivo, garantendo</li> </ol>

	<p>l'accesso del pubblico al patrimonio e promuovendo il dialogo interculturale;</p> <p>2. incrementare la circolazione di film e di altre produzioni audiovisive europee, sia all'interno che all'esterno dell'UE;</p> <p>3. potenziare il rendimento commerciale del settore audiovisivo europeo nel contesto di un mercato aperto e competitivo.</p>
<b>Settori di attività e temi specifici di lavoro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservazione e valorizzazione della diversità culturale e del patrimonio audiovisivo europeo;</li> <li>- garantire l'accesso al patrimonio audiovisivo da parte dei cittadini europei e favorire il dialogo fra culture;</li> <li>- accrescere la circolazione di opere audiovisive all'interno dell'Europa;</li> <li>- rafforzare la concorrenza dell'audiovisivo europeo.</li> </ul>
<b>Destinatari dei finanziamenti</b>	Istituti di formazione professionale, PMI del settore audiovisivo
<b>Budget</b>	1,055 miliardi di euro

<b>PROGRESS</b>	
<b>Obiettivi</b>	Migliorare l'occupazione e la solidarietà sociale nei paesi dell'Unione
<b>Settori di attività e temi specifici di lavoro</b>	Occupazione, protezione sociale integrata, condizioni di lavoro, diversità e lotta contro la discriminazione, parità fra uomini e donne
<b>Destinatari dei finanziamenti</b>	Stati membri, servizi pubblici dell'occupazione, enti regionali e locali, parti sociali, Ong, università ed istituti di ricerca, esperti di valutazione, uffici statistici nazionali, mezzi di comunicazione
<b>Budget</b>	660 milioni di euro

<b>RICERCA E SVILUPPO (VII PROGRAMMA QUADRO)</b>	
<b>Obiettivi</b>	Sviluppare la ricerca e l'innovazione tecnologica
<b>Settori di attività e temi specifici di lavoro</b>	Strutturato in quattro programmi: 1) cooperazione, su attività transnazionali di ricerca cooperativa; 2) idee, sulla ricerca di frontiera condotta attraverso un Consiglio europeo della ricerca; 3) persone, per il sostegno a mobilità e carriera dei ricercatori; 4) capacità, relativo allo sviluppo delle infrastrutture di ricerca, rafforzamento delle capacità innovative delle PMI e miglioramento del potenziale di ricerca delle Regioni.
<b>Destinatari dei finanziamenti</b>	Istituti di ricerca, università, imprese
<b>Budget</b>	67,8 miliardi di euro

<b>APPRENDIMENTO</b>	
<b>Obiettivi</b>	Si tratta di un programma d'azione integrato relativo all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, incentrato sull'insegnamento scolastico e superiore, sulla formazione professionale e sull'insegnamento per gli adulti, completato da provvedimenti trasversali e da un nuovo programma focalizzato sull'integrazione europea. Il programma si propone di contribuire, attraverso l'apprendimento permanente, allo sviluppo della UE quale società avanzata basata sulla conoscenza; promuovere la creatività, la competitività, l'occupabilità e l'apprendimento delle lingue
<b>Settori di attività e temi specifici di lavoro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quattro programmi settoriali:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Comenius: finalizzato al coinvolgimento di almeno il 5% degli alunni dell'UE in attività educative congiunte;</li> <li>2) Erasmus: offrire possibilità di studio all'estero nell'UE a un totale di 3 milioni di studenti universitari entro il 2011;</li> <li>3) Leonardo da Vinci: nel 2013 portare a 150.000 i tirocini presso aziende e centri di formazione situati in altri paesi dell'UE;</li> <li>4) Grundtvig: offrire l'opportunità di studiare all'estero a 25.000 studenti nell'ambito dell'insegnamento per gli adulti entro il 2013;</li> </ol> </li> <li>- quattro attività trasversali: cooperazione politica nel settore dell'apprendimento permanente, apprendimento delle lingue, sviluppo delle Telecomunicazioni e scambi di buone pratiche;</li> <li>- azione J. Monnet;</li> <li>- Tempus plus</li> </ul>
<b>Destinatari dei finanziamenti</b>	Organismi di formazione professionale, imprese, parti sociali, enti territoriali, Ong ed università
<b>Budget</b>	13,62 miliardi di euro

<b>GIOVANI IN AZIONE</b>	
<b>Obiettivi</b>	Promuovere la cittadinanza attiva dei giovani, la solidarietà e la comprensione reciproca dei popoli tramite i giovani; sviluppare tra i giovani il senso di responsabilità personale, d'iniziativa, d'interesse per gli altri e la partecipazione attiva a livello locale, nazionale ed europeo. Contribuire a migliorare la qualità delle strutture che sostengono le attività dei giovani
<b>Settori di attività e temi specifici di lavoro</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Azione 1: Gioventù per l'Europa</li> <li>- Azione 2: Servizio Volontario Europeo</li> <li>- Azione 3: Gioventù per il mondo</li> <li>- Azione 4: Animatori socio-educativi e strutture di sostegno</li> <li>- Azione 5: Sostegno alla cooperazione politica</li> </ul>
<b>Destinatari dei finanziamenti</b>	Giovani, gruppi di giovani, animatori socio-educativi, organizzazioni giovanili
<b>Budget</b>	915 milioni di euro

## 2. Attività produttive

In via preliminare va fatta menzione dell'identificazione, alla stregua delle valutazioni riportate nell'Introduzione (p. 10) quali fattori chiave della debole crescita registrata dall'economia nazionale negli ultimi anni, delle seguenti cause:

- scarsa dinamica della produttività del settore industriale;
- insufficiente liberalizzazione nel settore energetico e dei servizi;
- dotazione ancora carente di infrastrutture materiali e immateriali;
- peso eccessivo del debito pubblico.

In tale contesto, il Documento (p. 11) enuncia una strategia per la crescita articolata in cinque aree di intervento. Per ciò che attiene più specificamente l'area attinente al sistema produttivo, sono indicate quali obiettivi da perseguire i seguenti:

- maggiore libertà nel mercato dei prodotti e soprattutto nei servizi;
- migliore e minore regolamentazione;
- maggiore semplificazione;
- più concorrenza nel settore energetico;
- più attrazione di investimenti dall'estero;



o rafforzamento del mercato dei capitali con l'avvio effettivo dei fondi pensione.

Rientrano in quest'area – precisa il Documento – anche gli interventi a sostegno dell'investimento in capitale umano, dell'innovazione tecnologica, della ricerca e della capacità innovativa delle imprese.

\*\*\*

Nel capitolo II (“Le debolezze strutturali dell'economia italiana”), nel quadro di una più complessiva analisi sull'andamento dell'economia nell'ultimo decennio, fra i fattori che penalizzano la competitività delle aziende nazionali, il Documento (p. 21 e ss.) mette in evidenza come l'industria italiana, rispetto ad altri Paesi, sia maggiormente ancorata ai settori tradizionali e in particolare a quelli a basso contenuto tecnologico (cfr. Figura II.5, p. 24), più esposti alla concorrenza dei paesi emergenti e al fenomeno della contraffazione. Le dimensioni ridotte delle aziende italiane – si rileva inoltre – non permettono di cogliere pienamente le opportunità offerte dalla crescita mondiale.

In tale contesto, il Documento ricorda come, dopo aver raggiunto il massimo storico nel 2000, l'indice della produzione industriale sia sceso ai livelli del 1998 (segni di stabilizzazione sono rilevabili peraltro negli ultimi mesi). Tale situazione presenta aspetti di più accentuata criticità per ciò che attiene alle imprese orientate verso l'estero. In proposito, a fronte di una crescita media delle esportazioni europee, dopo il 1995, del 5,6 per cento annuo, il Documento segnala un incremento medio annuo di quelle italiane pari soltanto del 3,2 per cento. Conseguentemente, la quota di mercato dell'Italia si è ridotta dal 4,2 per cento nel 1994 al 3,2 per cento nel 2003, mentre è rimasta sostanzialmente stabile in Francia e Germania.

In termini di perdita di competitività dei prodotti italiani, il Documento stima come dal 1998 il tasso di cambio reale misurato sul costo del lavoro per unità di prodotto sia aumentato in Italia del 20 per cento, a fronte di una diminuzione del 10 per cento in Germania e del 5 per cento in Francia, con una perdita di competitività di pari entità.

Il Documento richiama poi l'attenzione sulla situazione esistente nel settore dei servizi, rilevando come questo sia caratterizzato in larga misura da condizioni di scarsa apertura al mercato e di ridotta competitività. Ciò rappresenta, secondo il Documento, un fattore di penalizzazione del resto del sistema economico, in un contesto in cui l'industria è sempre più esposta alla concorrenza internazionale.

Gli indici di liberalizzazione e apertura dei mercati elaborati dall'OCSE evidenziano in proposito l'eccessiva presenza dello Stato nell'economia e le elevate barriere all'entrata e agli investimenti diretti dall'estero. Inoltre, il grado di apertura del mercato interno è il più basso, mentre il grado di regolamentazione del mercato dei prodotti è tra i più elevati nell'ambito dei paesi avanzati (cfr. Figura II.6, p. 25).

Recenti studi dell'OCSE evidenziano – rileva ancora il Documento – una relazione negativa tra il grado di regolamentazione del mercato dei prodotti e la crescita della produttività totale dei fattori: l'Italia, oltre ad avere il più elevato grado di regolamentazione nell'Area dell'Euro, registra uno dei più bassi tassi di crescita della produttività totale dei fattori (cfr. Figura II.7, p. 26).

La scarsa liberalizzazione del mercato dei prodotti è particolarmente evidente nel settore dei servizi di pubblica utilità (energia elettrica e gas) e nei servizi finanziari.

In proposito, la Tavola II.1 (p. 26) evidenzia come l'aumento percentuale del costo dei servizi in Italia sia stato fra il 2001 e il 2004 sensibilmente più elevato di quello registrato in Francia e in Germania. In particolare, nell'area dei "Servizi finanziari", nel periodo considerato l'aumento percentuale è stato in Italia del 34,5 per cento, in Francia del 6,4 per cento e in Germania del 20 per cento.

Nell'ambito dello stesso capitolo II ("Le debolezze strutturali dell'economia italiana"), il paragrafo 2 è dedicato ad una ricognizione delle principali scelte di politica economica adottate negli ultimi 5 anni ("II.2.- Le Risposte della Politica Economica dal 2001").

In tale contesto, nel Riquadro II.1 ("La nuova strategia di Lisbona e il Piano d'azione italiano") sono presentate le misure ricomprese nel Piano di Azione per lo sviluppo elaborato dal Governo nel 2005<sup>25</sup>.

Le misure predisposte dal Governo nel quadro del menzionato Piano d'azione per lo sviluppo, richiamate nel riquadro II.1 (p. 28 e s.), sono contenute in due provvedimenti:

- il decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, (convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 - cd. "decreto sulla competitività");
- il disegno di legge n. 3533, recante "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" all'esame del Senato (già approvato dalla Camera dei deputati, AC n. 5736 – cd. "disegno di legge sulla competitività").

Con riferimento alle attività produttive, il DPEF richiama le seguenti misure:

---

<sup>25</sup> Sulla strategia di Lisbona v. l'apposito paragrafo nel presente *dossier*.

## 2.1 Riforma degli incentivi

Nel Documento si ricorda come nei nuovi bandi il finanziamento a fondo perduto sarà sostituito da un diverso meccanismo: fino al 50 per cento l'incentivo sarà costituito da un contributo in conto capitale, il restante sarà diviso tra credito pubblico agevolato e mutui bancari ordinari a tassi di mercato, con priorità per il finanziamento di investimenti in ricerca ed innovazione, mediante tecnologie digitali.

L'articolo 8 del citato decreto-legge n. 35 del 2005 ha introdotto una profonda revisione dei meccanismi che presiedono all'erogazione degli incentivi alle imprese, così come definiti dalla legge n. 488 del 1992, di conversione del decreto-legge n. 415/92, recante la disciplina organica in materia di sostegno alle aree depresse, e dall'articolo 2, comma 203, della legge n. 662 del 1996, che ha introdotto nell'ordinamento la previsione del ricorso agli strumenti della programmazione negoziata.

La nuova normativa tende a promuovere le relazioni tra banca e impresa e a rafforzare il mercato del credito, il cui sviluppo, specie nel Sud, è considerato un fattore decisivo per favorire la competitività del sistema produttivo. Tale scelta è considerata di particolare urgenza nella prospettiva della piena operatività, prevista per il 2006, dei nuovi criteri in materia di esercizio del credito indicati negli accordi della cosiddetta Basilea 2, e in presenza di una progressiva attenuazione delle intensità di aiuto ammesse dalla Commissione europea, che rende necessario puntare sull'attivazione dell'effetto leva correlato agli incentivi in conto interessi.<sup>26</sup>

I nuovi criteri per la concessione degli incentivi alle imprese, come indicati alle lettere da *a*) ad *e*) del comma 1 dell'articolo 8 del citato decreto-legge n. 35/2005, tendono a promuovere il coinvolgimento degli istituti bancari nel finanziamento degli investimenti oggetto di agevolazioni: ciò, in vista di una più efficace e trasparente allocazione delle risorse finanziarie disponibili ai fini del sostegno alle attività produttive.

Alla lettera *a*), in particolare, è previsto che il finanziamento in conto capitale (cioè a fondo perduto) possa al massimo raggiungere la metà del finanziamento complessivo, che dovrà ora essere costituito per almeno il 50 per cento da un prestito (con obbligo quindi di restituzione). La quota erogata in forma di prestito dovrà constare a sua volta di due voci, di pari importo:

- un prestito agevolato, alle condizioni che saranno fissate dal CIPE (comma 1, lettera *b*), e comunque ad un tasso di interesse annuo non inferiore allo 0,50 per cento (lettera *c*);
- un prestito a tasso di mercato.

---

<sup>26</sup> Su Basilea 2 v. il paragrafo "Interventi nel settore creditizio e finanziario".

Alla stregua della lettera *d*), deve essere garantito l'impegno creditizio dei soggetti che valutano positivamente le domande di ammissione alle agevolazioni e curano l'effettuazione dei rimborsi del prestito nelle sue due componenti.

## **2.2 Occupazione**

Viene richiamata la scelta dell'introduzione del credito di imposta per favorire le concentrazioni tra piccole imprese.

## **2.3 Turismo**

Si ricorda nel Documento il varo della riforma dell'ENIT, trasformata in Agenzia per il turismo con un coinvolgimento diretto degli imprenditori privati.

Ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del citato decreto-legge n. 35 del 2005, l'ENIT (Ente nazionale italiano per il turismo) viene trasformato in un'Agenzia autonoma, l'Agenzia nazionale per il turismo, sottoposta alla potestà d'indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive.

L'Agenzia, qualificata come ente fornito di personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione (comma 3), e succede all'ENIT in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi (comma 4); l'ENIT peraltro continua ad operare fino all'adozione del decreto, di cui al successivo comma 7, concernente la disciplina e l'organizzazione della nuova Agenzia, la quale assume la denominazione ENIT-Agenzia nazionale del turismo.

Il comma 5 indica le entrate finanziarie attraverso le quali l'Agenzia potrà far fronte al suo funzionamento (contributi dello Stato, delle Regioni, di amministrazioni statali, regionali e locali e di altri enti pubblici; proventi derivanti dalla gestione e dalla vendita di beni e servizi a soggetti pubblici e privati; altre contribuzioni). All'Agenzia è peraltro attribuito (comma 6) un contributo straordinario per il 2005 di 20 milioni di euro (formalmente intestato all'ENIT, nelle more dell'adozione del decreto di cui al comma 7).

Il comma 7 affida a un decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, l'organizzazione e la disciplina dell'Agenzia; in tale contesto, si prevede che dovrà farsi luogo alla costituzione di un Comitato tecnico-consultivo e dell'Osservatorio nazionale del turismo.

## **2.4 Fondi pensione e ammortizzatori sociali**

Sono stati stanziati - ricorda il Documento - fondi supplementari per utilizzare il TFR per la pensione complementare, come previsto dalla riforma previdenziale; è aumentata la durata del sussidio ordinario.

## **2.5 Contrasto della contraffazione**

Si fa menzione della scelta di inasprire le pene per chi mette in commercio prodotti contraffatti.

In proposito, si ricorda che il citato decreto-legge n. 35 del 2005 ha istituito per le finalità del contrasto al fenomeno qui in considerazione un nuovo soggetto, denominato "Alto Commissario per la lotta alla contraffazione", con compiti di coordinamento delle funzioni di sorveglianza in materia di violazione dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale e di monitoraggio sulle attività di prevenzione e di repressione.

Per ciò che attiene alla scelta ricordata dal Documento dell'inasprimento delle sanzioni, si ricorda che, alla stregua dell'articolo 1, comma 7 dello stesso decreto-legge, è stata delineata una fattispecie di illecito amministrativo consistente nel fatto di acquistare o accettare, a qualsiasi titolo, senza averne prima accertata la legittima provenienza, cose che per la loro qualità o per la condizione di chi le offre o per l'entità del prezzo, inducano a ritenere che siano state violate le norme in materia di origine e provenienza dei prodotti ed in materia di proprietà intellettuale. Per tale fattispecie si commina una sanzione pecuniaria fino a euro 10.000, salvo il caso che la condotta, pur punibile in base alla disposizione in esame, integri gli estremi di un reato.

Anche ai soggetti che fanno da tramite tra l'acquirente e il venditore (o comunque fra chi dà e chi riceve le "cose" di cui si parla), senza averne prima accertata la legittima provenienza, è comminata la sanzione amministrativa pecuniaria sino a 10.000 euro.

Il successivo comma 8 dell'articolo 1 del citato decreto-legge stabilisce che le somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni per gli illeciti amministrativi sopra illustrati sono destinate alla lotta alla contraffazione, essendo assegnate ad appositi capitoli, anche di nuova istituzione, dello stato di previsione del Ministero delle attività produttive e del Ministero degli affari esteri.

Il comma 9, novellando l'art. 4, comma 49, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004), include fra le condotte punibili ai sensi dell'art. 517 c.p. anche la commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni d'origine (e non solo di provenienza, come fa il testo vigente).

Il comma 10 ha innalzato la multa prevista per reato di “Vendita di prodotti industriali con segni mendaci” di cui all’art. 517 c.p., portandola da un massimo di due milioni di lire a ad un massimo di ventimila euro.

Il comma 11 ha disposto infine che l'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione di cui all'articolo 1-*quater* dello stesso decreto-legge n. 35 del 2005 operi in stretto coordinamento con le omologhe strutture degli altri Paesi esteri.

Si ricorda in proposito che già la legge 24 dicembre 2003, n. 350 (finanziaria 2004), all’articolo 4, comma 72, aveva costituito presso il Ministero delle attività produttive il Comitato nazionale anti-contraffazione, con funzioni di monitoraggio dei fenomeni in materia di violazione dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale, di coordinamento e di studio delle misure volte a contrastarli, nonché di assistenza alle imprese per la tutela contro le pratiche commerciali sleali.

## **2.6 Diritto fallimentare**

Si sono adottate misure - ricorda il Documento - dirette ad agevolare il ricorso a soluzioni extragiudiziali.

## **2.7 Mercato finanziario**

Sono stati introdotti i *covered bonds*, permettendo agli istituti di credito di emettere obbligazioni garantite da attività di bilancio, nonché gli effetti derivanti

dall’applicazione delle direttive UE sul risparmio.

\*\*\*

Il Documento passa quindi in rassegna, nel **Capitolo IV**, l'evoluzione tendenziale dell'economia italiana.

In tale contesto, il paragrafo IV.3 descrive le prospettive per il medio termine (2006-2009).

Sotto i profili che qui interessano (quelli inerenti cioè all'ambito di competenza del Ministero delle Attività produttive), il Documento evidenzia come le esportazioni dovrebbero mostrare un recupero graduale a partire dal 2006, mantenendo un profilo di crescita intorno al 3,5 per cento, comunque a livelli inferiori rispetto all’andamento degli scambi mondiali. Ad eccezione del 2006, il contributo del settore estero dovrebbe mantenersi lievemente negativo per il triennio successivo, nel

perdurare del *gap* di competitività del sistema paese. Il saldo di parte corrente della bilancia dei pagamenti in rapporto al PIL, seppur in miglioramento, permanerebbe negativo per tutto il periodo, attestandosi in media allo 0,8 per cento del PIL.

A livello settoriale, il valore aggiunto dell'industria in senso stretto trainerebbe la crescita, coerentemente con la ripresa delle esportazioni; il settore dei servizi registrerebbe una dinamica in linea con il *trend* degli anni più recenti.

\*\*\*

Nel **Capitolo V** sono quindi indicate nei termini seguenti le cinque direttrici della politica economica alle quali il Governo intende attenersi per promuovere la crescita:

1. maggiori investimenti nelle infrastrutture materiali e immateriali e nelle aree strategiche del Paese;
2. liberalizzazione dei mercati, semplificazione e riduzione degli oneri burocratici;
3. alleggerimento del carico tributario;
4. tutela del potere d'acquisto delle famiglie;
5. aggiustamento strutturale e dei conti pubblici.

Sotto il primo profilo, merita menzione il richiamo, contenuto nel paragrafo V.1 ("Interventi nelle Aree strategiche del Paese"), alle pp. 50-52, all'esigenza di promuovere un più intenso ricorso alla ricerca e all'innovazione, sia nell'ambito del settore pubblico che del settore privato. Per sostenere la ricerca privata - preannuncia il Documento - saranno introdotti incentivi, anche attraverso l'utilizzo di fondi specifici, per le imprese che attueranno programmi strategici nei settori più rilevanti per l'innovazione e lo sviluppo, con particolare riferimento alle tecnologie digitali.

In proposito, si ricorda che, alla stregua dell'articolo 7, comma 1 del citato decreto-legge n. 35 del 2005, sono stati definiti alcuni interventi per la diffusione delle tecnologie digitali. Si tratta degli interventi per creare infrastrutture per la larga banda, già contemplati dal programma approvato con delibera CIPE n. 83 del 2003, la cui realizzazione è ammessa ora, per effetto della disposizione testè richiamata, per tutte le aree sottoutilizzate .

Il comma dispone altresì che il CIPE definisca annualmente l'entità delle risorse del Fondo aree sottoutilizzate (istituito dall'articolo 61 della legge n. 289 del 2002 - finanziaria 2003) da destinarsi al finanziamento del predetto programma che sarà attuato dal Ministero delle comunicazioni per il tramite della società Infrastrutture e telecomunicazioni per l'Italia S.p.A. del gruppo Sviluppo Italia

S.p.A. e dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie per il tramite della società Innovazione Italia S.p.A.

Per valorizzare il legame tra ricerca applicata e ricerca di base il Governo - secondo quanto riportato nel Documento - intende rafforzare la complementarietà e integrabilità tra i progetti collegati ai fondi FAR (Fondo per le agevolazioni alla ricerca di cui al decreto legislativo n. 297 del 1999) e FIRB (Fondo per gli investimenti nella ricerca di base di cui all'articolo 104 della legge n. 488 del 1999 -legge finanziaria per il 2000), entrambi gestiti direttamente dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Si ricorda che l'articolo 6, commi 1-7 del citato decreto-legge n. 35 del 2005 ha introdotto una serie di misure di sostegno alla ricerca.

In particolare, il comma 1 di detto articolo è intervenuto sull'utilizzo del fondo rotativo per il sostegno alle imprese (che diviene pertanto "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca") previsto dalla legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005), destinandone una quota pari ad almeno il 30 per cento della dotazione finanziaria al sostegno di attività di ricerca e sviluppo delle imprese, il cui svolgimento è affidato, anche congiuntamente, a soggetti della ricerca pubblica. Tra questi ultimi vengono ricordati espressamente l'Istituto superiore di sanità (ISS), l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL) nonché gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), compresi quelli trasformati in fondazioni.

Alla stregua del successivo comma 4 dello stesso articolo 6 del decreto-legge n. 35 del 2005, le risorse finanziarie di cui al comma 1 sono destinate prioritariamente ai seguenti obiettivi:

a) favorire la realizzazione di programmi strategici di ricerca, che coinvolgano prioritariamente imprese, università ed enti pubblici di ricerca, a sostegno sia della produttività dei settori industriali a maggiore capacità di esportazione o ad alto contenuto tecnologico, sia della attrazione di investimenti dall'estero e che comprendano attività di formazione per almeno il dieci per cento delle risorse;

b) favorire la realizzazione o il potenziamento di distretti tecnologici, da sostenere congiuntamente con le regioni e gli altri enti nazionali e territoriali;

c) stimolare gli investimenti in ricerca delle imprese, con particolare riferimento alle imprese di piccola e media dimensione, per il sostegno di progetti di ricerca industriale e sviluppo precompetitivo proposti dalle imprese stesse.



Si ricorda inoltre che, alla stregua dell'articolo 12 del menzionato disegno di legge n. 3533 "sulla competitività", sono previste numerose modifiche all'attuale regime di utilizzazione delle disposizioni relative all'utilizzo del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (FIT).

In particolare, il comma 1 dell'articolo in questione prevede che le agevolazioni del FIT a programmi finalizzati allo svolgimento di attività di sviluppo precompetitivo - previsti al punto 2 della circolare del Ministero dell'industria (ora delle attività produttive) dell'11 maggio 2001, n. 1034240 - possono essere fruite - entro i limiti delle disponibilità destinate a contributi a fondo perduto - anche nella forma di contributo in conto interessi su finanziamenti bancari, concessi sulla base di condizioni economiche concordate liberamente tra le parti, secondo modalità alla cui determinazione si provvederà con decreto del Ministero delle attività produttive.

Si ricorda che la legge n. 46/1982 ("Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale"), all'articolo 14 (successivamente sostituito dall'articolo 2 della legge 273/2002) ha istituito, presso il Ministero dell'industria (ora delle attività produttive) il «Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica».

Le direttive per la concessione delle agevolazioni del FIT sono state definite con la Dir.Min. 16 gennaio 2001 del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ("Direttive per la concessione delle agevolazioni del fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica di cui all'art. 14 della L. 17 febbraio 1982, n. 46") che ha introdotto un nuovo regime di aiuto (approvato dalla Commissione dell'UE con decisione del 21 dicembre 2000, comunicata con nota del 18-1-2001), in sostituzione del precedente regime previsto dall' art. 14 e seguenti della legge 46/82 cit.

In tale contesto, le disponibilità del fondo sono state destinate al sostegno di programmi relativi ad attività di sviluppo precompetitivo, che possono comprendere anche attività non preponderanti di ricerca industriale. Ai sensi dell'art. 2 della direttiva ministeriale le attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo, sono definite, rispettivamente, come attività rivolte: a) all'acquisizione di nuove conoscenze finalizzate alla messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi ovvero al notevole miglioramento dei prodotti, processi produttivi o servizi esistenti; ovvero b) alla concretizzazione dei risultati della ricerca industriale mediante le fasi di progettazione e realizzazione di progetti pilota e dimostrativi, nonché di prototipi non commercializzabili, finalizzate a nuovi prodotti, processi o servizi ovvero ad apportare modifiche sostanziali a prodotti, linee di produzione e processi produttivi purché tali interventi comportino sensibili miglioramenti delle tecnologie esistenti.

Non sono invece comprese fra le attività suscettibili di ottenere il sostegno le modifiche di routine o le modifiche periodiche apportate a prodotti, linee di produzione, processi di

fabbricazione, servizi esistenti e altre operazioni in corso, anche quando tali modifiche possano comportare miglioramenti.

Gli interventi del Fondo hanno attualmente ad oggetto programmi di imprese destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti, oppure rilevanti innovazioni di contenuto stilistico e qualitativo del prodotto. Tali programmi riguardano le attività di progettazione, sperimentazione, sviluppo, preindustrializzazione e i processi realizzativi di campionatura innovativa, unitariamente considerati. Il Ministro delle attività produttive provvede con proprio decreto, adottato previo parere delle regioni interessate, a stabilire annualmente la percentuale delle risorse riservata in via prioritaria ai programmi di sviluppo precompetitivo presentati dalle piccole e medie imprese, quota che non può essere inferiore al 25 per cento delle riserve annuali disponibili.

Recentemente, la legge n. 311/04 (finanziaria per il 2005) all'art. 1 comma 270, ha esteso gli interventi del FIT anche ai programmi di investimento delle imprese commerciali, turistiche e di servizi, aventi determinate finalità:

Quanto alla circolare n. 1034240, cui rinvia il comma in esame, si ricorda che il citato punto 2 definisce l'ambito di applicazione delle agevolazioni del FIT richiamandosi a quanto già stabilito dal citato art. 2 della direttiva ministeriale del 2001.

Sempre nel paragrafo dedicato agli "Interventi nelle Aree strategiche del Paese", il Documento sottolinea la particolare rilevanza che assumeranno le azioni di sostegno al settore turistico, evidenziando l'esigenza di valorizzare il turismo culturale e di inserire i beni culturali in una offerta turistica integrata.

Per ciò che attiene alla politica industriale, vengono enunciate due direttrici d'intervento. Da un lato si preannunzia la messa a punto di iniziative dirette alla riqualificazione competitiva del tessuto produttivo e al rafforzamento della specializzazione settoriale verso filiere a più elevato contenuto tecnologico. Dall'altro, si prospettano specifiche azioni di consolidamento finalizzate alla salvaguardia del patrimonio industriale del paese e alla tutela dell'occupazione.

In tale contesto, il Documento mette in evidenza come il Governo intenda:

a) favorire le aggregazioni di imprese per superare il cosiddetto "nanismo" che contraddistingue la composizione del tessuto imprenditoriale italiano;

b) recuperare e tutelare il ruolo della grande impresa;

c) rafforzare il sistema delle garanzie per facilitare l'accesso al credito ordinario ed agevolato, soprattutto in vista delle riforme degli incentivi e dell'attuazione delle regole di Basilea 2;

d) razionalizzare il sistema della gestione delle crisi industriali, preconstituendo adeguati strumenti di intervento per far fronte alle conseguenze economiche ed occupazionali che ne derivano.

Nel paragrafo V.2 ("Liberalizzazione, Semplificazione e Riduzione degli Oneri burocratici") viene infine ribadito il carattere strategico, ai fini del rilancio dell'economia, dell'impegno per la liberalizzazione dei mercati dei prodotti e dei servizi. In tale prospettiva, il Documento enuncia quali prossimi obiettivi dell'azione del Governo la riduzione delle barriere all'entrata in settori chiave dell'economia quali i servizi di rete (elettricità, gas, ecc.), finanziari e professionali. Nel contempo, si preannuncia che gli enti locali saranno incentivati a sostenere il processo di liberalizzazione e a utilizzare il loro bilancio per politiche di sviluppo.

### 3. Il lavoro e la previdenza

Riguardo al tasso di disoccupazione, il quadro programmatico del Documento (cfr. la Tavola V.1, a pag. 60) prevede:

- per l'anno 2006, un tasso pari all'8,1%, sostanzialmente in linea con il dato relativo all'anno 2004 (8,0%) e con quello previsto dal quadro tendenziale per il 2005 (8,1%);
- una progressiva, benché contenuta, riduzione del tasso per gli anni 2007 e seguenti, fino ad un valore pari al 7,7% per il 2009.

Il Documento rileva, in merito, che le riforme del mercato del lavoro, in particolare la cosiddetta riforma Biagi, "hanno introdotto nel sistema maggiore flessibilità, portando l'indice OCSE di rigidità del mercato del lavoro al di sotto (e dunque meglio) della media europea" (pag. 27). Tali riforme, secondo il Documento, hanno consentito la riduzione del tasso di disoccupazione, che nel 2000 era pari al 10,1%, nonché (pag. 10) la crescita di circa 1.100.000 unità nel numero di occupati "dal 2001 ad oggi".

Si ricorda, in breve, che la **riforma Biagi**, costituita, in via principale, dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni, è improntata alle seguenti linee di intervento:

- la revisione della disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riguardo al sistema del collocamento, pubblico e privato, all'ampliamento dei limiti di oggetto sociale delle agenzie per il lavoro e all'introduzione della possibilità di ricorrere alla somministrazione, anche a tempo indeterminato, di manodopera (l'istituto della somministrazione ha assorbito quello previgente del lavoro interinale o temporaneo);
- il riordino della normativa sui rapporti di lavoro con contenuto formativo - riordino con cui è stato introdotto (in luogo del contratto di formazione e lavoro) il contratto di

inserimento ed è stato distinto in tre tipologie il contratto di apprendistato (per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione; professionalizzante; per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione) -;

- la promozione del ricorso al lavoro a tempo parziale (ivi compreso il contratto di lavoro ripartito, mediante il quale due lavoratori assumono in solido l'adempimento di un'unica e identica obbligazione lavorativa);
- l'introduzione delle seguenti tipologie di lavoro: intermittente o a chiamata (mediante il quale un lavoratore si pone a disposizione di un datore, il quale ha la facoltà di utilizzarlo per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente); occasionale o accessorio (reso da alcune categorie di soggetti nell'ambito di determinati settori e tipologie di attività);
- la determinazione di una specifica disciplina per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, i quali, salvo eccezioni, sono ora inquadrati nel nuovo istituto del lavoro a progetto;
- la definizione di una procedura facoltativa di certificazione dei rapporti di lavoro.

Un processo negativo rilevato dal Documento è invece costituito dal peggioramento del livello del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) rispetto ad altri importanti Paesi europei, quali la Francia e la Germania (cfr., in particolare, la figura II.4, a pag. 24)<sup>27</sup>. Il Documento osserva che il ristagno della produttività è solo in parte attribuibile alla crescita dell'occupazione e all'emersione del lavoro irregolare e che esso si iscrive in un contesto in cui è aumentato il peso, che già era elevato, dei settori a basso contenuto tecnologico.

Al riguardo, si ricorda che, nella Relazione economica presentata all'Assemblea generale della Banca d'Italia il 31 maggio 2005, il ristagno della produttività viene considerato come una tendenza di lungo periodo, su cui incidono il ritardo nella dotazione di infrastrutture materiali ed immateriali, la ridotta dimensione delle imprese, il permanere di un'antica specializzazione produttiva, il modesto grado medio di concorrenza, gli effetti diretti ed indiretti degli squilibri nella finanza pubblica.

In ogni caso, il Documento prevede che, a seguito di un miglioramento della produttività e di un rallentamento della dinamica del costo del lavoro, il CLUP registri una progressiva decelerazione della crescita nel quadriennio considerato (pag. 46).

Riguardo a linee di intervento in materia di lavoro, il Documento sottolinea le esigenze di:

- perseguire una politica di contrasto dell'economia sommersa (e di relativa emersione) (cfr., in particolare, il paragrafo III.4);

---

<sup>27</sup> V. l'apposito riquadro nel presente *dossier*.

- ridurre l'imposizione fiscale sul fattore lavoro, mediante l'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP, e la riduzione o la soppressione di alcuni oneri contributivi impropri (pag. 54);
- attivare i percorsi di istruzione e formazione professionale (pag. 51);
- valutare l'ipotesi di introduzione di un beneficio di deduzione fiscale delle spese sostenute, dai nuclei meno abbienti, per i servizi per l'infanzia e, in particolare, per gli asili nido, al fine di favorire la conciliazione dei carichi familiari e di quelli lavorativi (pag. 55).

Riguardo al settore previdenziale, il Documento rileva che la recente legge di riforma pensionistica (L. 23 agosto 2004, n. 243) consentirà di contenere l'incidenza della relativa spesa sul PIL (in merito agli effetti finanziari, cfr., in particolare, il riquadro V.3, a pag. 62) e di sviluppare il pilastro della previdenza complementare. Inoltre, il Documento sottolinea che l'attuazione della delega posta dalla medesima legge per l'adozione di un testo unico in materia di regime pensionistico obbligatorio consentirà altresì di "ristrutturare il sistema previdenziale agricolo in modo da renderlo in linea con i sistemi europei, riducendo le sacche di sommerso e alleggerendo la pressione contributiva per le imprese" (pag. 28) (riguardo alle norme di delega in oggetto, cfr., in particolare, l'articolo 1, comma 50, della suddetta L. n. 243, e successive modificazioni).

Si ricorda che la legge di riforma pensionistica ha tra l'altro:

- definito un nuovo quadro di requisiti e di decorrenze per il pensionamento di anzianità e per il trattamento liquidato secondo il sistema contributivo integrale, con riferimento ad i soggetti che maturino il diritto successivamente al 2007. Tale revisione è, tuttavia, accompagnata da una serie di deroghe e di elementi di flessibilità;
- posto una disciplina di delega intesa allo sviluppo della previdenza complementare, in particolare attraverso il conferimento (in base ad un meccanismo di silenzio-assenso) degli accantonamenti relativi alle quote maturande di trattamento di fine rapporto.

#### **4. La sanità**

I passaggi del DPEF relativi al settore sanitario possono essere ricondotti a tre linee di indirizzo generali.

Una prima è costituita dall'esigenza di miglioramento dell'offerta di servizi sanitari, attraverso (pag. 51):

- "una più efficiente gestione del sistema sanitario nazionale, che continuerà a garantire piena copertura alla totalità dei cittadini";
- il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio relativi ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e ai tempi di attesa delle prestazioni;
- la semplificazione delle "procedure burocratiche-amministrative";
- lo sviluppo delle iniziative per la tutela sanitaria dei cittadini italiani all'estero;
- la destinazione di maggiori risorse all'edilizia sanitaria e all'ammodernamento tecnologico;
- lo sviluppo delle attività di ricerca sanitaria e di innovazione tecnologica, con riferimento sia al settore pubblico sia alla promozione degli investimenti privati.

Un secondo ordine di considerazioni concerne le esigenze di contenimento e di monitoraggio della spesa sanitaria corrente.

Nell'ambito del quadro tendenziale di finanza pubblica (a legislazione vigente), la spesa suddetta è stata valutata sulla base di un tasso di crescita medio, nel periodo 2006-2009, pari al 3,3%, che tiene conto di una dinamica della spesa per consumi intermedi analoga a quella degli ultimi anni e della piena attuazione delle misure di contenimento della spesa farmaceutica, "di pertinenza dell'Amministrazione Centrale mediante l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA)" (pag. 47). Il rapporto tra spesa sanitaria corrente e PIL dovrebbe quindi raggiungere, a fine periodo, il 6,7%.

Il Documento rileva poi che, con riferimento all'indebitamento delle regioni ed, in particolare, al settore sanitario, è necessario disporre di dati omogenei ed analitici di conto economico e di stato patrimoniali, anche implementando, a tal fine, gli obblighi di comunicazione, da parte delle aziende sanitarie locali e di quelle ospedaliere, già previsti dalla normativa vigente (pag. 40).

Una terza linea di indirizzo riguarda le tematiche del federalismo fiscale. Al riguardo, il Documento conferma che occorre superare l'evidente inadeguatezza dei meccanismi perequativi previsti dal D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56, e successive modificazioni - meccanismi attualmente sospesi fino al 30 settembre 2005 - e che il punto di riferimento per la definizione della nuova normativa sarà costituito dalle conclusioni dei lavori dell'Alta Commissione di studio per il federalismo.

## **5. L'ambiente**

Per quanto concerne il settore dell'ambiente e della tutela del territorio, nel Documento di programmazione economico-finanziaria si afferma che «Particolare attenzione verrà posta alle problematiche ambientali, con specifico riguardo alla difesa del suolo, al contrasto

dell'inquinamento, all'adozione di iniziative a favore delle imprese che esplicano la loro attività in modo eco-compatibile e ai target previsti dal Protocollo di Kyoto>>>.

La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, approvata a New York il 9 maggio 1992, è la risposta pensata a livello internazionale per contrastare e ridurre al minimo gli effetti negativi dei cambiamenti climatici sul pianeta. La Convenzione ha come obiettivo la stabilizzazione a livello planetario della concentrazione dei gas ad effetto serra, che sono le principali sostanze in grado di interferire ed alterare il clima globale. I sei gas capaci di alterare l'effetto serra del nostro pianeta sono:

- l'anidride carbonica (CO<sub>2</sub>);il metano (CH<sub>4</sub>);
- il protossido di azoto (N<sub>2</sub>O);
- gli idrofluorocarburi (HFC);
- i perfluorocarburi (PFC);
- l'esfluoruro di zolfo (Sf<sub>6</sub>).

Il **Protocollo di Kyoto**, firmato nel dicembre 1997, rappresenta lo strumento attuativo della Convenzione e, sulla base del principio di "comuni, ma differenziate responsabilità", impegna i paesi industrializzati e quelli ad economia in transizione ad una riduzione delle emissioni dei principali gas ad effetto serra rispetto ai valori del 1990. I Paesi soggetti a vincolo di emissione sono 39 ed includono, fondamentalmente, i paesi europei (compresi quelli dell'est ), il Giappone, la Russia, gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda. Gli obiettivi specifici di riduzione delle emissioni sono stati quantificati per il periodo 2008-2012. Successivamente, per i periodi oltre il 2012, saranno negoziati nuovi obiettivi che potrebbero includere un numero maggiore di paesi.

L'Italia ha ratificato il Protocollo di Kyoto con la legge 1 giugno 2002, n. 120. Successivamente, con delibera **CIPE** del 19 dicembre 2002, è stato approvato il **Piano nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra**. L'obiettivo di riduzione per l'Italia è pari al 6,5% rispetto ai livelli del 1990; pertanto, tenendo conto dei dati registrati al 1990, la quantità di emissioni assegnate all'Italia non potrà eccedere nel periodo 2008-2012 il valore di 487,1 Mt CO<sub>2</sub> eq. (valore obiettivo per l'Italia).

Con la ratifica del Protocollo da parte della Russia nel novembre 2004 è stato raggiunto il *quorum* necessario di Stati partecipanti agli impegni (che rappresentano nel loro insieme una quantità superiore al 55% delle emissioni climalteranti a livello globale). Il Protocollo è quindi entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

## **6. Qualità della regolamentazione, semplificazione e riduzione degli oneri burocratici: le indicazioni del DPEF 2006-2009 e i più recenti interventi in materia**

Sin dall'*Introduzione* il documento si sofferma sulle politiche in titolo, che vengono annoverate fra le cinque "classi di intervento" alle quali il Governo riconduce le politiche per la crescita economica da adottare nel periodo di riferimento (par. *La politica economica*, p. 11).

Vengono in particolare posti quali obiettivi da perseguire:

- a) una migliore e minore regolamentazione;

b) una maggiore semplificazione.

Quanto alla finalizzazione delle politiche di *better regulation*, di semplificazione e di riduzione dei carichi burocratici, il DPEF evidenzia che esse saranno tese a consentire alle aziende italiane di recuperare vitalità e competitività, attraverso la configurazione di un settore pubblico meno “invasivo e soffocante”. In questo modo il Governo conta di eliminare quella che considera come una delle debolezze strutturali dell’economia italiana: la eccessiva rigidità della pubblica amministrazione (cfr cap. II, p. 21).

In particolare, nel documento si afferma che occorrerà dare ulteriore impulso allo snellimento delle procedure amministrative, proseguendo nell’opera già iniziata con il “Piano d’azione per lo sviluppo”, attraverso:

- l’estensione del principio del silenzio-assenso;
- l’applicazione “generalizzata” dello sportello unico;
- la prosecuzione del programma di informatizzazione della p.a. (cd. *e-government*).

L’attuazione di politiche di semplificazione amministrativa, nonché di “stabilità delle procedure” e di promozione, saranno volte a incentivare l’attuazione di investimenti stranieri in Italia, in linea con quanto stabilito nel “Piano d’azione per lo sviluppo”.

Si ricorda che il “Piano d’azione per lo sviluppo”, cui il documento fa riferimento, è articolato in un decreto-legge (n. 35/2005, c.d. “decreto competitività”, convertito con modificazioni dalla legge 80/2005) e in un disegno di legge (“Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale”, approvato in prima lettura dalla Camera ed ora all’esame del Senato). A tali provvedimenti si aggiunge, in tema di qualità della regolamentazione e alleggerimento degli oneri burocratici, il disegno di legge di semplificazione per l’anno 2005 (già approvato dal Senato ed ora all’esame della Camera), che propone fra l’altro l’introduzione di una “norma ghigliottina” volta a ridurre lo *stock* legislativo (si veda *infra*).

Il documento in esame evidenzia in particolare che (cfr Riquadro II.1, p. 28) il complesso di misure contemplate dal “Piano d’Azione” è coerente con gli “obiettivi di Lisbona”, essendo teso, fra l’altro, alla semplificazione della burocrazia (potenziamento del silenzio-assenso e della denuncia di inizio attività, digitalizzazione della p.a.) e alla razionalizzazione del diritto fallimentare e



processuale civile (che sono oggetto di modifiche, sia immediate che a mezzo di delega al Governo, volte a rendere le relative procedure più agili e veloci).

Si ricorda che la “strategia di Lisbona”, avviata nel 2000<sup>28</sup>, è intesa a fare dell'Unione europea l'economia più dinamica e più competitiva del mondo entro il 2010. Al Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, infatti, la Ue si è prefissata un nuovo obiettivo strategico per il decennio a seguire: "diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale".

L'istituto del **silenzio-assenso** - sulla cui implementazione, come rilevato, il Governo punta per la riduzione e lo snellimento degli oneri burocratici - è stato oggetto di modifiche volte a potenziarne l'operatività nell'ambito della parte del “Piano d'azione” sviluppata dal d.l. 35/2005.

Il silenzio-assenso può essere definito come silenzio “significativo” della p.a.: in presenza delle condizioni delineate dalla legge, la condotta silente dell'amministrazione è equiparata alla concessione del provvedimento invocato dal privato istante. Gli effetti di tale istituto sono di portata intuitiva: l'inerzia della p.a., anziché ridondare in svantaggio del soggetto privato, si trasforma *ex lege*, una volta scaduti i termini, nel provvedimento ampliativo richiesto. Tra i possibili profili problematici dell'istituto vi è il rischio di mancata tutela (almeno, in prima battuta) dell'interesse pubblico primario per il perseguimento del quale la legge attribuisce il potere alla p.a..

Diverso dal silenzio-assenso è il **silenzio-rifiuto**<sup>29</sup>: quest'ultimo è invece un silenzio “non significativo” della p.a., nel senso che - quando esso ricorre - alla condotta inerte dell'amministrazione l'ordinamento non consente di attribuire alcun significato, né di concessione né di diniego del provvedimento richiesto. Anche su questo fronte, malgrado il documento non vi faccia espresso riferimento, sono recentemente intervenute modifiche (apportate prima dalla legge 15/2005<sup>30</sup>, poi dal d.l. 35/2005), le quali hanno reso più agevole per il privato, nei casi in cui la legge preclude il formarsi del silenzio-assenso, “impugnare” il silenzio-rifiuto della p.a. (è stata, dapprima, abolita la necessità - affermata da parte della giurisprudenza - della previa diffida alla

---

<sup>28</sup> Su cui v. l'apposito riquadro nel presente *dossier*.

<sup>29</sup> Dottrina e giurisprudenza tendono peraltro a distinguere il silenzio-rifiuto in senso stretto (che si darebbe nei casi di attività amministrativa discrezionale) dal silenzio-inadempimento (che ricorre nei casi di attività amministrativa vincolata).

<sup>30</sup> *Modifiche ed integrazioni alla L. 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa.*

p.a.; poi specificato il potere del giudice amministrativo di valutare non solo la legittimità della condotta omissiva della p.a., ma anche la fondatezza della originaria istanza del privato<sup>31</sup>).

La **DIA** (dichiarazione di inizio attività, *ex denuncia*), altro istituto “potenziato” dal d.l. 35/2005 e individuato dal DPEF quale strumento di semplificazione sul quale puntare per rivitalizzare le attività di impresa, si differenzia dal silenzio-assenso in quanto non equivale ad un provvedimento amministrativo implicito, ma è definito dalla giurisprudenza amministrativa prevalente<sup>32</sup> quale mero atto privato produttivo di taluni effetti giuridici previsti dalla legge. Tali effetti consistono nella possibilità del privato dichiarante di dare inizio all’attività prima (ed in assenza) di qualsiasi determinazione esplicita della p.a. al riguardo (salva la possibilità, per la p.a., di esercitare poteri successivi di controllo e a carattere inibitorio, o di assumere provvedimenti in autotutela, quali la revoca e l’annullamento<sup>33</sup>).

Lo “**sportello unico**”, del quale il DPEF indica una applicazione “generalizzata”, è un istituto volto alla semplificazione delle procedure amministrative in materia di autorizzazione all’insediamento di attività produttive e può essere considerato una particolare applicazione della conferenza di servizi; esso risponde ai principi di riduzione del numero di amministrazioni intervenienti nello stesso procedimento, riduzione delle competenze con accorpamento delle funzioni per settori omogenei, costituzione di centri interservizi nei quali radicare competenze diverse ma attratte da un’unica procedura. La *ratio* di tale istituto è quella di ridurre fortemente i costi amministrativi per le imprese, rendendole così maggiormente competitive.

In tema di “minore regolamentazione”, va segnalata la previsione, nell’ambito del disegno di legge di semplificazione per il 2005 (approvato dal Senato ed ora all’esame della Camera), di un meccanismo inteso a ridurre lo *stock* legislativo attraverso la abrogazione generalizzata di tutte le

---

<sup>31</sup> Tale potere, in assenza di specificazioni legislative, era in precedenza ritenuto sussistente solo da una parte minoritaria della giurisprudenza amministrativa (e, peraltro, nei soli casi di ricorso avverso silenzio-inadempimento), che configurava il giudizio instaurato dal ricorso avverso il silenzio più come giudizio sul rapporto che non come giudizio sull’atto.

<sup>32</sup> Sulla natura giuridica della DIA si sono formati in passato indirizzi giurisprudenziali non univoci. Secondo la giurisprudenza amministrativa prevalente, la DIA sarebbe un atto meramente privato al quale la legge riconnette determinati effetti giuridici, senza che possa ritenersi la sussistenza di un atto amministrativo implicito o “silente” (tra le tante decisioni si vedano C.d.S. sez. VI, n. 4453 del 2002 e Tar Liguria, n. 113 del 2003). Secondo un altro, recente orientamento, al contrario la DIA (almeno in ambito edilizio) dovrebbe essere ricostruita come un vero e proprio titolo abilitativo che – come una sorta di autorizzazione tacita – si forma “silenziosamente” una volta che siano venuti in essere i requisiti formali e sostanziali prescritti dalla legge (Tar Veneto, sez. II, n. 4722 del 2003 e Tar Veneto, sez. II, n. 3405 del 2003).

<sup>33</sup> La possibilità di adottare provvedimenti di secondo grado in autotutela, esplicitata dal d.l. 35/2005, sembra peraltro avvicinare la DIA ad un provvedimento amministrativo implicito, con ciò assottigliando le differenze rispetto all’istituto del silenzio-assenso.

leggi anteriori al 1970 (cd. “clausola ghigliottina” o “norma taglialeggi”), all’esito di un *iter* così articolato:

- 1) innanzitutto il Governo è chiamato a individuare le disposizioni legislative statali vigenti, evidenziando le incongruenze e le antinomie normative relative ai diversi settori legislativi, e a trasmettere al Parlamento una relazione finale;
- 2) in secondo luogo, il Governo è delegato ad emanare decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, e che al contempo provvedono alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto;
- 3) accanto alle eccezioni alla abrogazione generalizzata la cui individuazione è demandata al Governo, vi sono poi una serie di eccezioni direttamente delineate dalla legge;
- 4) decorso il termine per l’esercizio della delega conferita al Governo, tutte le disposizioni legislative statali pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970 sono abrogate (ad eccezione, ovviamente, di quelle individuate nei decreti legislativi e di quelle salvate direttamente dalla legge di semplificazione 2005).

Quanto agli interventi in tema di “migliore regolamentazione”, può citarsi - oltre alle “**codificazioni di settore**” cui il Governo sta procedendo, che si pongono, per così dire, a valle della produzione legislativa precedente, tendendo a razionalizzarla in relazione a singoli settori - la previsione nel ddl di semplificazione 2005 dell’**AIR** e dell’**ATN** come strumenti a regime<sup>34</sup> di innalzamento qualitativo della regolazione, che operano a monte della produzione normativa.

La prospettiva aperta dal ddl di semplificazione ora all’esame del Parlamento sembra quella di un salto di qualità nell’utilizzazione dello strumento AIR, in quanto esso viene introdotto a regime e, per la prima volta, specificamente definito a livello legislativo. L’AIR è configurata come una valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante comparazione di opzioni alternative. Dunque emergono i seguenti profili distintivi:

---

<sup>34</sup> L’AIR non è un istituto del tutto nuovo, in quanto esso era stato previsto, seppure a livello sperimentale, già dalla legge 50/1999 (si tratta della Legge di semplificazione per il 1998, che all’art. 5 disponeva la definizione, con DPCM, di tempi e modalità di effettuazione a livello sperimentale dell’analisi dell’impatto della regolamentazione sull’organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull’attività dei cittadini e delle imprese in relazione agli schemi di atti normativi adottati dal Governo e di regolamenti ministeriali o interministeriali). In seguito l’AIR è stata implementata con due DirPCM: una del 27 marzo 2000 e una del 21 settembre 2001.

- l’AIR è una valutazione *ex ante*, una sorta di prognosi sugli effetti che una certa ipotesi normativa potrebbe dispiegare;
- gli effetti da analizzare sono quelli incidenti sul tessuto civile, sociale, economico e amministrativo del Paese;
- occorre non focalizzare l’attenzione su una sola ipotesi di intervento, ma necessariamente immaginare possibilità alternative ugualmente idonee, in astratto, al perseguimento dell’obiettivo politico, in maniera tale da poter effettuare una comparazione.

L’AIR è inoltre definita come un supporto alle decisioni dell’organo politico di vertice dell’amministrazione in ordine all’opportunità dell’intervento normativo. Ciò sembrerebbe una cristallizzazione del principio einaudiano “conoscere per deliberare”: l’analisi dei tecnici è dunque configurata come l’elemento conoscitivo che dovrebbe fondersi con l’elemento volitivo (proprio dell’organo politico, evidentemente) per dare luogo ad una decisione davvero “opportuna” in ordine al se e al come dell’intervento normativo.

In base alla formulazione proposta, devono essere sottoposti ad AIR tutti gli schemi di atti normativi del Governo: la dizione sembra abbastanza ampia, e tale comunque da comprendere con certezza sia gli schemi di decreto legislativo sia gli schemi di regolamento.

Quanto alle esenzioni dall’AIR, esse saranno regolate, quanto alle modalità, con DPCM.

La **VIR** – l’acronimo sta per “Verifica dell’impatto della regolamentazione” – costituisce invece, nella configurazione impressa dal ddl di semplificazione 2005, che lo prevede, uno strumento in qualche modo complementare all’AIR: si tratta di una verifica *ex post* del raggiungimento delle finalità del legislatore, nonché di una stima dei costi e degli effetti prodotti dagli atti normativi sulle attività dei cittadini, delle imprese e sull’organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Quanto alla cadenza temporale della sua effettuazione, il testo ora all’esame prevede che la VIR sia applicata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge (si noti, si parla di legge, il che parrebbe escludere gli atti regolamentari, che pure rientrerebbero appieno nella nozione di “atti normativi”) oggetto di valutazione, e successivamente periodicamente a scadenze biennali.

L’individuazione dei “casi di casi di effettuazione della VIR” (ciò porta a pensare che non tutte le leggi vi saranno necessariamente assoggettate) è demandata a DPCM; quanto alle metodologie di svolgimento della VIR, esse dovranno essere stabilite con direttive del Presidente del Consiglio dei ministri.

In relazione ai profili della “**digitalizzazione della p.a.**”, pure evocati dal DPEF, va segnalata innanzitutto una delle modifiche apportate dalla legge 15 del 2005 alla l. 241/1990: è stata introdotta una disposizione (art. 3-*bis*) in base alla quale le pp.aa., al fine conseguire maggiore efficienza nella loro attività, sono chiamate a **incentivare l'uso della telematica**, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati.

Vanno inoltre ricordati i seguenti interventi in materia:

- il D. lgs. n. 42 del 28 febbraio 2005 ("Istituzione del Sistema pubblico di connettività e della Rete internazionale della pubblica amministrazione, a norma dell'art. 10, della L. 229 del 29 luglio 2003"), che istituisce e disciplina il **Sistema pubblico di Connettività**. Il provvedimento stabilisce le finalità, i servizi, gli obblighi per le pubbliche amministrazioni, le strutture organizzative preposte al governo del sistema stesso. L'SPC è volto inoltre a promuovere lo sviluppo della concorrenza nell'ambito del mercato delle telecomunicazioni in Italia;
- il DPR 11 febbraio 2005, n. 68, che è teso a disciplinare le modalità di utilizzo della **Posta Elettronica Certificata** (PEC), non solo nei rapporti con la PA, ma anche tra privati cittadini;
- il D. lgs. 7 marzo 2005, n. 82, recante il “**Codice dell'Amministrazione Digitale**”, che ha reso ora doverosa l'innovazione tecnologica nella PA, da una parte offrendo ai cittadini il diritto di interagire sempre, dovunque e verso qualsiasi amministrazione attraverso *Internet*, posta elettronica, reti; dall'altra stabilendo che tutte le amministrazioni devono organizzarsi in modo da rendere sempre e comunque disponibili tutte le informazioni in modalità digitale.

Un intervento normativo più risalente (ma tuttora in fase di attuazione), che può considerarsi a cavallo fra le esigenze di informatizzazione e quelle di semplificazione, fruibilità ed effettività della legislazione, è quello posto in essere con l'**art. 107 della legge finanziaria 2001** (l. 388/2000). In base a tale disposizione è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo destinato al finanziamento di iniziative volte a promuovere l'informatizzazione e la classificazione della normativa vigente, al fine di facilitarne la ricerca e la consultazione gratuita da parte dei cittadini, nonché di fornire strumenti per l'attività di riordino normativo. Di tale informatizzazione dovrebbe servirsi anche il Governo nell'opera di individuazione delle disposizioni legislative statali vigenti, prodromica alla procedura abrogativa delineata dalla “norma taglieggi” (si veda *supra*).

Infine possono citarsi, in quanto volte, negli auspici del Governo, sia alla semplificazione che alla riduzione dei tempi e degli oneri “burocratici”, le modifiche che nella parte del “Piano d’azione” sviluppata dal d.l. 35/2005 sono state apportate (attraverso novelle) o prefigurate (attraverso delega al Governo) alla **procedura civile** e a quella **fallimentare**.

## **7. Investimenti nelle aree strategiche del Paese**

Il DPEF 2006-2009 individua nelle opere infrastrutturali una priorità assoluta di politica economica.

Già nel DPEF dello scorso anno (2004-2007) tra gli obiettivi programmatici del Governo per il 2004 era indicato il potenziamento delle infrastrutture quale condizione per migliorare lo sviluppo del Paese.

Nel testo all'esame del Parlamento per gli anni 2006-2009 si sostiene che la trasformazione dell'economia mondiale impone l'adeguamento delle infrastrutture per intercettare le nuove correnti di traffico, specie tra i nuovi centri della produzione industriale - il Far East, con in testa la Cina e India - e l'Europa continentale.

Il Governo intende quindi dare priorità a quelle infrastrutture portuali ed ai sistemi logistici che dovranno canalizzare il nuovo flusso di *import* ed *export* e alle dorsali che da questi *hub* dovranno poi irradiarsi verso i mercati di sbocco.

Per realizzare tali obiettivi il Governo intende incrementare le spese in conto capitale destinate agli investimenti pubblici.

Nel DPEF viene precisato che il Governo intende ampliare l'offerta del trasporto pubblico locale, con particolare attenzione alla complessità dei sistemi urbani. Verrà definito uno specifico progetto per le grandi aree metropolitane e verrà attuato un piano strategico per ottimizzare il consumo energetico nei trasporti. Il Governo intende inoltre dare particolare impulso alla prosecuzione delle opere irrigue, il cui piano è stato approvato dal CIPE nel maggio 2005.

Si ricorda che l'individuazione delle infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici è operata - ai sensi della Legge Obiettivo - a mezzo di un programma predisposto dal Ministro per le infrastrutture e i trasporti, d'intesa con gli altri ministri competenti e le regioni, previo parere del CIPE, ed inserito nel DPEF con l'indicazione dei relativi stanziamenti<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Sull'allegato al DPEF *Programma Infrastrutture Strategiche* v. l'apposito paragrafo nel presente *dossier*.

Il nodo della questione delle infrastrutture è rappresentato fundamentalmente dal problema del reperimento dei fondi necessari per realizzarle, per il quale è frequente il richiamo al metodo del Partenariato Pubblico-Privato.

### **Il partenariato pubblico e privato (PPP)**

Il partenariato pubblico-privato (PPP) è una forma di cooperazione in cui risorse e competenze pubbliche e private si integrano per realizzare e gestire opere infrastrutturali in funzione delle diverse responsabilità; il *Project financing* costituisce una delle modalità applicative del PPP per la realizzazione di opere di interesse pubblico.

Nel PPP il progetto genera flussi di ricavi insufficienti alla copertura dei costi di gestione ed al rimborso del prestito, perciò è previsto l'intervento della PA con una contribuzione finanziaria e/o l'assunzione dei rischi.

Nel *Project financing* il progetto prevede flussi di ricavi sufficienti alla copertura dei costi di gestione ed al rimborso del prestito, non escludendo vantaggi economici per l'investitore privato.

Come è noto gli schemi di PPP negli ultimi anni sono stati uno strumento per invitare il settore privato a partecipare al mercato delle infrastrutture. I principi di uno schema di PPP si basano sul trasferimento del rischio dal settore privato a quello pubblico, accompagnato da una maggior efficienza gestionale garantita dal settore privato.

I motivi principali che hanno favorito l'applicazione di schemi di PPP si riscontrano:

- a) nell'impossibilità di finanziare le opere infrastrutturali con i bilanci statali;
- b) nelle inefficienze presentate dal tradizionale metodo degli appalti, che creava ritardi ed aumenti di costo;
- c) nell'inefficiente gestione e manutenzione delle infrastrutture stesse da parte del soggetto pubblico.

Tramite il ricorso al settore privato per la costruzione, il finanziamento e la gestione dei progetti infrastrutturali si dovrebbero ottenere diversi risultati:

1. un'accelerazione dei programmi di investimento;
2. il trasferimento del rischio;
3. il ricorso alla finanza di progetto per assicurare un rendimento adeguato agli azionisti e rimborsare i debiti accessi.

Un forte stimolo al finanziamento privato e quindi alla possibilità di coprire almeno parte dei costi delle grandi infrastrutture strategiche è recentemente venuto dalla creazione di **Infrastrutture s.p.a** e dalla trasformazione della **Cassa Depositi e Prestiti** in un organismo in grado di svolgere attività di finanziamento, garanzia e partecipazione diretta alle società di progetto.

*Si ricorda che la Cassa Depositi e Prestiti è stata trasformata in s.p.a, dall'articolo 5 del Decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", attuato con decreto del Ministro dell'economia 5 dicembre 2003. In base a tali norme la missione della CDP è di favorire lo sviluppo degli investimenti pubblici, delle opere infrastrutturali destinate alla fornitura dei servizi pubblici a carattere locale e delle grandi opere di interesse nazionale, assicurando un adeguato ritorno*

*economico agli azionisti e, allo stesso tempo, preservando in modo durevole l'equilibrio economico-finanziario-patrimoniale.*

La CDP trasformata in s.p.a. agisce come strumento operativo per la realizzazione del finanziamento delle grandi opere senza gravare sul bilancio dello Stato, perché - uscendo dalla Pubblica amministrazione - il suo bilancio non fa più parte di quello pubblico. Ancor prima della privatizzazione della CDP, tuttavia, era stata disposta la creazione da parte della stessa Cassa della società Infrastrutture s.p.a. (articolo 8 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge n. 112 del 2002): una società finanziaria avente lo scopo di favorire attraverso la concessione di finanziamenti e la prestazione di garanzie la realizzazione di infrastrutture, opere pubbliche e investimenti.

*In particolare la Infrastrutture s.p.a.:*

*a) finanzia sotto qualsiasi forma le infrastrutture e le grandi opere pubbliche, purché suscettibili di utilizzazione economica; b) concede finanziamenti sotto qualsiasi forma finalizzati ad investimenti per lo sviluppo economico. La società concede garanzie per le finalità di cui alle lettere a) e b); può altresì assumere partecipazioni (che non dovranno essere di maggioranza né comunque di controllo), detenere immobili ed esercitare ogni attività strumentale, connessa o accessoria ai suoi compiti istituzionali. Per lo svolgimento di tali attività la società può anche acquisire quote azionarie di società già partecipate dalla Cassa depositi e prestiti operanti nel settore delle infrastrutture. Le linee direttrici per l'operatività della società sono state approvate con decreto ministeriale 27 maggio 2003.*

## **VI. I temi del federalismo fiscale ed amministrativo**

### **1. I contenuti del DPEF 2006-2009 sulla finanza locale e sul federalismo fiscale**

I capitoli V.6 e V.7 del DPEF sono rispettivamente dedicati alla Finanza pubblica locale ed al Federalismo fiscale.

L'importanza ineliminabile del coinvolgimento delle Autonomie territoriali nell'attuazione del programma di politica economica nazionale (cap. V.6) viene sottolineata con particolare riferimento alla lotta all'evasione, proponendosi la devoluzione in sede locale di una quota delle risorse così recuperate<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> In materia di "condono edilizio" era stato prevista la possibilità che parte dei proventi realizzati andassero a beneficio delle Autonomie territoriali: *cfr.* articolo 32, commi 3 e seguenti, del decreto legge 2 ottobre 2003, n. 269, convertito in legge 24 novembre 2003, n. 326, recante "Norme in materia di sviluppo dell'economia e di correzione dei conti pubblici", come modificato dal D.L. 31 marzo 2004, n. 82 (convertito in L. 141/2004), dall'art. 5 del D.L. 168/2004 (convertito in L. 191/2004) e dall'art. 10 del D.L. 282/2004.



Il DPEF elenca tre punti che verosimilmente saranno almeno parte del contenuto del c.d. "Patto di Stabilità Interno"<sup>37</sup>, lo strumento che assicura la coerenza di spesa tra lo Stato centrale e gli enti locali, che - si sottolinea contestualmente - andrà rafforzato e finalizzato alla crescita. Fermo il principio dei tetti di spesa, occorrerà, secondo il Documento del Governo:

- definire tetti distinti per la spesa corrente ed in conto capitale, ampliando gli spazi per gli investimenti pubblici locali con vincoli più stringenti per la spesa corrente;
- considerare le esigenze dell'associazionismo intercomunale e dei piccoli Comuni (piccole isole, aree montane e a minoranza linguistica);
- istituire un sistema di premi e sanzioni promuovendo misure strutturali in servizi a domanda individuale (tra gli altri, il trasporto pubblico).

Fine dichiarato del Governo è anche l'intensificazione del monitoraggio della spesa nei diversi livelli della Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda il "federalismo fiscale" il DPEF preannuncia la conclusione dei lavori dell'Alta Commissione di studio per il federalismo (sul punto, *cf. post*) che - dichiara - costituirà il punto di riferimento per la definizione della normativa che, in sintonia con il nuovo articolo 119 della Costituzione, andrà ad individuare i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anche al fine di completare gradualmente il trasferimento alle Regioni delle competenze amministrative.

Il DPEF sottolinea, in questo contesto, il rilievo dell'autonomia finanziaria e tributaria da conferire, superando i meccanismi di trasferimento in favore di nuovi meccanismi perequativi. La prevista riduzione dell'IRAP - si specifica - garantirà l'esercizio delle funzioni finanziate dall'attuale gettito, con riferimento anche al fine di "superare l'evidente inadeguatezza dei meccanismi perequativi previsti dal decreto legislativo 56/2000".

Le Autonomie territoriali nel loro complesso hanno approvato - il 14 u.s. - un documento comune<sup>38</sup> sulla "bozza" di DPEF chè è stata loro sottoposta (prima dell'approvazione del 15 luglio

---

<sup>37</sup> Come è noto, il "Patto di stabilità interno" è stato per la prima volta definito nell'ambito della legge finanziaria per il 1999, n. 448 del 1998, il cui Capo II - "federalismo fiscale e patto di stabilità interno" - contiene l'art. 28 intitolato appunto *Patto di stabilità interno*. Il comma primo dell'articolo dispone che, "nel quadro del federalismo fiscale... le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita". La disposizione prosegue poi fissando alle Autonomie l'impegno a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo; la disciplina del "Patto" per quell'anno è poi articolata ulteriormente nei commi successivi al primo. Il "Patto" è stato - come noto - rivisto annualmente, per lo più in sede di legge finanziaria, adattando le misure ai diversi orientamenti di politica economica.

<sup>38</sup> Conferenza delle Regioni, Anci, Upi, Uncem : Ordine del giorno:

da parte del Consiglio dei Ministri). Nel documento, in sostanza, le Autonomie pongono una questione di metodo (alla luce del c.d. "accordo interistituzionale del 2002" che si allega alla fine del seguente paragrafo) ed indicano 14 temi/priorità che chiedono di affrontare con metodo, appunto, partecipativo.

A margine del documento, poi, il Presidente della Conferenza delle Regioni ha indicato in particolare quattro "priorità fondamentali" (patto di stabilità interno, welfare, finanziamento della sanità, lotta seria agli sprechi) e - al loro interno - quali "punti irrinunciabili": 1) l'eliminazione degli investimenti dal patto di stabilità interno; 2) le risorse per la sanità e per il fondo per le politiche sociali; 3) le risorse per le politiche dello sviluppo e in particolare per il Mezzogiorno; 4) la corrispondenza tra risorse e competenze alla luce del decentramento amministrativo. Il presidente dell'ANCI ha posto la questione dell'articolazione della politica di rientro dal deficit entro il 2007 e la sua incidenza sulla finanza locale, oltretutto la copertura strutturalmente dello sgravio Irap. Il problema della spesa per investimenti da eliminare dagli addendi rilevanti ai fini dal Patto di Stabilità interno è stata sottolineata anche in questa sede. I temi del confronto con tutte le autonomie sono stati sottolineati dai rappresentanti delle Province e delle Comunità montane.

## **2. L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione.**

---

Le Regioni e il sistema delle Autonomie locali ribadiscono che gli atti di programmazione economico-finanziaria in coerenza con i contenuti dell'Intesa interistituzionale siglata con il Governo nel 2002, devono essere redatti seguendo il percorso di un approfondito confronto fra tutti i livelli istituzionali posti dalla nostra Costituzione su un piano di equiordinazione, secondo il principio della leale collaborazione.

Chiedono, pertanto, che il Governo, prima di assumere precise determinazioni, conseguenti al confronto svoltosi con l'Unione Europea sul rispetto dei parametri del Patto di stabilità, apra un immediato confronto su alcune rilevanti questioni:

1. nuovo patto di stabilità interno;
2. lotta all'evasione fiscale;
3. monitoraggio della spesa pubblica;
4. verifica della coerenza fra competenze e allocazione delle risorse;
5. meccanismi del federalismo fiscale;
6. definizione dei meccanismi di copertura della manovra di finanza pubblica;
7. politiche del personale;
8. politiche per lo sviluppo ed il Mezzogiorno;
9. politiche di coesione;
10. sistemi di Welfare (fondo nazionale per le politiche sociali e adeguate risorse per la Sanità);
11. politiche per la casa;
12. interventi per la sicurezza;
13. trasporto pubblico locale e misure contro l'inquinamento;
14. sicurezza e tutela del territorio

Le Regioni e il sistema delle Autonomie riaffermano la propria disponibilità ad assumersi le responsabilità loro derivanti dall'approfondito confronto auspicato.

L'art. 119 della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, è in attesa di attuazione.

Nella sentenza 423/2004 la Corte costituzionale ha fatto, per così dire, il punto della situazione in tema di federalismo fiscale. La Corte ha ribadito come il sistema di autonomia finanziaria che deriva dall'art. 119 richiede l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali, per uscire da una finanza ancora in non piccola parte "derivata", che conferisce oggi limitate possibilità alle autonomie territoriali (sentenze nn. 320/2004 e 37/2004). La Corte ha anche affermato chiaramente il divieto di *reformatio in pejus* della vigente disciplina del federalismo fiscale, in attesa dell'attuazione dell'art. 119, ferma restando la necessità ed anche l'urgenza di intervenire attuando i nuovi principi costituzionali (sentenze 320/2004, 241/2004 e 37/2004, 423/2004, 51/2005).

In particolare nella sentenza 320/2004 la Corte ha osservato come il processo di attuazione dell'art. 119 Cost. esiga necessariamente l'intervento del legislatore statale che, "al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali" (sentenza n. 37/2004). Questa attuazione appare alla Corte tuttora lontana e sintomo evidente di ciò sono – tra l'altro – i rinvii del termine dei lavori dell'apposita Alta Commissione di studio, da ultimo spostati al 30 settembre 2005, come più avanti si dirà in questo testo.

Sempre in tema di attuazione dell'art. 119, ma fuori dell'ambito del contenzioso, va ricordato il titolo II dell'Accordo interistituzionale tra Stato, regioni ed enti locali firmato il 20 giugno 2002 - richiamato anche nel ricordato documento comune delle Autonomie territoriali, oltreché dall'articolo 3 della legge n. 289 del 2002, finanziaria per il 2003 - e contenente "Principi dell'azione comune ed argomenti di approfondimento". Il punto 4 dell'Accordo ha a suo tempo previsto che "per l'attuazione del federalismo fiscale, si conviene sulla necessità di introdurre nel DPEF la previsione:

- di una conferenza mista per definire l'impianto complessivo del federalismo fiscale;
- dell'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge costituzionale n. 3

del 2001, da definire in legge finanziaria, senza oneri finanziari addizionali, con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture ed il personale statali".

Infine, i temi del federalismo fiscale, dal punto di vista normativo, restano disciplinati dalla legge finanziaria per il 2003 - legge 289 del 2002 - che, come noto, ha previsto - all'art. 3, comma 1, lettera *b*) - l'istituzione dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale, con rappresentanti anche delle regioni e degli enti locali.

### **3. L'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale.**

L'istituzione dell'Alta Commissione per il federalismo fiscale è stata prevista dall'articolo 3 della legge n. 289 del 2002, finanziaria per il 2003. In particolare, la disposizione citata prevede (in primo luogo (lett. *a*)), la sospensione - in attesa di un accordo fra Stato, regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata, che regoli i meccanismi strutturali del federalismo fiscale - degli aumenti delle addizionali<sup>39</sup> regionali e comunali all'IRPEF, nonché della maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP, deliberati successivamente al 29 settembre 2002, che non siano confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002; in secondo luogo, (lett. *b*)) l'istituzione, ai fini dell'attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, di un'Alta Commissione di studio con il compito di indicare al Governo, sulla base del suddetto accordo in sede di Conferenza unificata, i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione.

Le modalità di composizione della Commissione, nonché le disposizioni relative al suo funzionamento e alla data di inizio della sua attività, in conformità al citato articolo 3, sono state definite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, il Ministro dell'interno e il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione. Tale D.P.C.M., la cui emanazione doveva originariamente conseguire entro il 31 gennaio 2003, è stato emanato il 9 aprile 2003.

---

<sup>39</sup> La disciplina degli aumenti delle addizionali è stata modificata attraverso specifici interventi apportati sostanzialmente da tutte le finanziarie annuali successive a quella citata.

Conformemente al D.P.C.M., la Commissione è costituita da 12 componenti e si avvale di un Comitato tecnico-scientifico di 15 esperti e di un Comitato istituzionale composto da 13 membri in rappresentanza di: Corte dei Conti, Banca d'Italia, Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Guardia di Finanza, Regioni (due rappresentanti) ed enti locali (due rappresentanti). La Commissione può costituire sottocommissioni per lo studio, la valutazione e la formulazione di proposte concernenti aspetti specifici delle materie di sua competenza. Il Presidente della Commissione può invitare a partecipare ai lavori della Commissione o delle sottocommissioni, senza diritto di voto, esperti di riconosciuta competenza tecnico-professionale. Le attività del Comitato tecnico-scientifico sono coordinate da un esperto scelto a maggioranza dai componenti del Comitato stesso, laddove le attività del Comitato istituzionale sono coordinate dal rappresentante della Corte dei Conti.

L'articolo 3 della finanziaria per il 2003 stabilisce infine che, ai fini dello svolgimento delle proprie funzioni, l'Alta Commissione si avvale della struttura di supporto della Commissione per la spesa pubblica, soppressa contestualmente alla data di costituzione dell'Alta Commissione.

Per quanto attiene agli obiettivi della Commissione, essa dovrà indicare al Governo i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e proporre i parametri per la regionalizzazione del reddito delle imprese che hanno l'attività produttiva in regioni diverse, al fine dell'applicazione del principio della compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, previsto dall'articolo 119 della Costituzione. Tale attività dovrà costituire la base per una o più proposte di legge d'iniziativa governativa da presentare al Parlamento, al fine di procedere all'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

L'Alta Commissione di studio deve presentare al Governo la sua relazione entro un termine che - originariamente fissato al 31 marzo 2003 ed in seguito ampliato con successivi interventi legislativi - è attualmente fissato al 30 settembre 2005<sup>40</sup>; il Governo, quindi, deve presentare al Parlamento entro i successivi trenta giorni una relazione nella quale viene dato conto degli interventi, anche di carattere legislativo, necessari per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione. Se la scadenza del 30 settembre 2005 non è rispettata, la Commissione è sciolta e il Governo riferisce al

---

<sup>40</sup> Articolo 1-*quinquies* del decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220, come modificato dalla legge di conversione 19 ottobre 2004, n. 257; il termine era stato già prorogato al 30 settembre 2004 (articolo 2, comma 20, della legge 24 dicembre 2003, n. 350). Con il decreto-legge n. 220 del 2004 sono stati, conseguentemente, prorogati anche gli altri termini stabiliti dall'articolo 3, comma 1, lett. b), della legge n. 289/2002.

Parlamento, non oltre il 31 ottobre 2005, i motivi per i quali non ha ritenuto di proporre al Parlamento l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

L'attività dell'Alta Commissione<sup>41</sup> è condizionata - ai sensi della lettera a) comma 1 del citato art. all'art. 3, comma 1, dal documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, che approvato dalle Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità Montane, in data 18 giugno 2003, che non è tuttavia ancora stato formalizzato nelle sedi istituzionali comprensive del Governo<sup>42</sup>.

Il presidente dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale audito informalmente dalla Commissione Bilancio della Camera il 12 luglio 2005 - oltre ad aver riferito sull'applicazione del decreto 56/2000 e sui profili di revisione - ha reso noto che le valutazioni conclusive dell'Alta commissione saranno consegnate al governo entro il 30 settembre prossimo.

Per completezza di informazione si ricorda che l'art. 2 della legge 131 del 2003 (c.d. Legge "La Loggia"), nel concedere delega al Governo in materia ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle relative situazioni economiche e finanziarie ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, impone di tenere anche conto delle indicazioni dell'Alta Commissione.

Inoltre, il D.L. n. 80 del 2004, "disposizioni urgenti in materia di enti locali", convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 28 maggio 2004, n. 140, nel modificare l'articolo 31, comma 15, della legge finanziaria 2003, ha disposto in materia di applicazione della disciplina dell'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento "in attesa che venga data attuazione al titolo V della parte seconda della Costituzione e che venga formulata la proposta al Governo dall'Alta Commissione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della presente legge, in ordine ai principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Anche l'art. 2, comma 22, della legge 350 del 2003 (finanziaria per il 2004) ha disposto in via transitoria, nelle more del completamento dei lavori dell'Alta Commissione, in relazione alle regioni che hanno emanato disposizioni legislative in tema di tassa automobilistica e di IRAP.

---

<sup>41</sup> L'Alta Commissione ha elaborato ampio materiale di studio e preparatorio: in relazione alla programmazione del lavoro, *cfr. - inter alia - il Percorso preliminare alla stesura del documento sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, elaborato dall'Alta Commissione con il contributo del Comitato Tecnico Scientifico e del Comitato Istituzionale. Si rinvia, al riguardo, al materiale presente su <http://www.palazzochigi.it/Presidenza/ACoFF/>

<sup>42</sup> Sul punto *cfr.* anche Resoconto stenografico, Commissioni riunite V della Camera dei deputati e 5<sup>a</sup> del Senato della Repubblica, audizione, seduta pomeridiana di giovedì 7 ottobre 2004. Il Presidente della Commissione è stato audito anche dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali in data 27 ottobre 2004 (*cfr.* resoconto stenografico).

Si è già citata, infine, la sentenza 320/2004 con cui la Corte costituzionale ha avuto modo di osservare come la conclusione del processo di attuazione dell'art. 119 Cost. appaia alla Corte tuttora lontana e sintomo evidente di ciò sono stati ritenuti – tra l'altro – i rinvii del termine dei lavori dell'apposita Alta Commissione di studio.

#### **4. Il decreto legislativo 56/2000 e le prospettive di riforma**

Con il d.lgs. 56/2000 sono stati introdotti nuovi criteri di finanziamento delle Regioni, disponendo tra l'altro: l'abolizione, a decorrere dal 2001, dei trasferimenti erariali a favore delle Regioni a statuto ordinario; la loro sostituzione con aumenti dell'addizionale regionale all'IRPEF e dell'aliquota di compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, nonché con una compartecipazione regionale all'IVA; la previsione di un fondo perequativo nazionale, alimentato da una parte del gettito della compartecipazione all'IVA.

Il decreto non ha trovato - ad oggi - piena applicazione per tutti gli anni in cui è stato in vigore, ed il suo funzionamento è oggetto di dibattito politico e di contenzioso, anche in riferimento agli aspetti di quantità e di distribuzione delle risorse (tra l'altro in tema di compartecipazione IVA per il 2002 e per il 2003 e per la verifica Stato-Regioni relativamente alle risorse per il 2004). E' uno dei temi principali all'attenzione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome straordinaria sul federalismo fiscale del 20 e 21 luglio a Villa San Giovanni - Reggio Calabria.

#### **5. Il "Patto interno" per il 2005**

La legge 311 del 2005, finanziaria per il 2005, ha esteso il Patto di stabilità interno per il triennio 2005-07 anche ai Comuni con popolazione compresa fra 3.000 e 5.000 abitanti, nonché Comunità a montane, Comunità isolate e Unioni di Comuni con oltre 10.000 abitanti, includendo la spesa per investimenti nella nozione di spesa sottoposta ai vincoli ("tetti") di crescita, omogenei per le Regioni e per gli Enti locali.

La disciplina del "Patto" è stata recentemente modificata con il decreto-legge n. 44/2005 - che ha disposto interventi urgenti per il funzionamento degli enti locali - convertito con modifiche dalla legge n. 88 del 2005 (articoli 1-ter e 1-quater). Il decreto legge, nel testo risultante dalla conversione si è infatti arricchito di una serie di disposizioni, sollecitate anche dall'Anci, che

riguardano, in particolare, l'esclusione dei vincoli del Patto, per il 2005, dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, delle unioni di comuni, delle comunità montane e delle comunità isolate con popolazione fino a 50.000 abitanti. Sono state poi escluse - dal calcolo del Patto di Stabilità - le spese: a) per l'esercizio di funzioni trasferite o delegate da parte delle regioni ed esercitate dagli enti locali a partire dal 1° gennaio 2004, nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti dall'amministrazione regionale; b) per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio; c) sostenute dai Comuni per la bonifica di siti inquinati con azione sostitutiva dei diretti responsabili.

## **6. Il "federalismo amministrativo"**

Dal punto di vista del c.d. "federalismo amministrativo", si ricorda poi che l'art. 7 della legge 131 del 2003, c.d. "legge La Loggia", si pone come norma attuativa dei principi costituzionali in materia di funzioni amministrative ed insieme come norma "transitoria", essendo dichiaratamente efficace "fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione." L'articolo citato non solo prevede che lo Stato e le Regioni provvedano a conferire le funzioni amministrative agli enti locali, ma dispone altresì che lo Stato avvii il trasferimento dei beni e delle risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite alle regioni ed enti locali (commi da 2 a 5). Una disposizione che potrebbe definirsi "transitoria" prevede che fino al suddetto trasferimento continuano ad applicarsi le disposizioni del cosiddetto "federalismo amministrativo" (comma 6). Il comma 5, poi, dispone in particolare che, nell'adozione dei decreti, si tenga conto delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari.

Il comma 2 dell'art. 7 dispone che il Governo predisponga appositi disegni di legge diretti all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, vale a dire appunto per le finalità di cui al comma 1, nonché ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse. Il comma disciplina la procedura di predisposizione dei disegni di legge, previ accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata. I disegni di legge "di recepimento" di detti accordi saranno "collegati"<sup>43</sup>, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge

---

<sup>43</sup> Il documento di programmazione economico-finanziaria deve indicare – ai sensi del comma citato - i disegni di legge collegati, che il Governo indica al Parlamento entro il 15 novembre nell'ambito della programmazione finanziaria, ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia, evidenziando il riferimento alle conseguenti



5 agosto 1978, n.468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, nonché corredati da idonea relazione tecnica; essi non devono recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Il comma 3 consente allo Stato – nelle more dell'approvazione dei disegni di legge - di avviare i trasferimenti di beni e risorse sulla base di atti non legislativi, ma con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottati peraltro (comma 4) con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e sotto determinate condizioni:

1. sulla base degli accordi stipulati in sede di Conferenza unificata;
2. secondo principi di invarianza di spesa;
3. secondo le modalità previste dall'intesa interistituzionale del 20 giugno 2002);
4. tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato ;
5. tenendo conto del patto di stabilità;
6. tenendo conto delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari (comma 5);
7. applicando, in quanto compatibili, le norme contabili utilizzate al momento del trasferimento delle risorse attinenti alle nuove funzioni amministrative pure trasferite in attuazione della c.d. "Legge Bassanini" (articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

## **7. Il Mezzogiorno ed il ruolo della politica "nazionale regionale"**

Il Capitolo VI del DPEF per il 2006 è intitolato alla crescita ed alla competitività del Mezzogiorno ed è largamente improntato a rimarcare il ruolo che - in questo ambito - hanno lo sviluppo e le prospettive della "politica nazionale regionale", che - va ricordato - include anche le aree del Centro-Nord interessate a tali programmi.

Il DPEF sottolinea come "particolare vigore" debba assumere nel Sud d'Italia la politica regionale di sviluppo ed assicura l'impegno del Governo a proseguire con le Regioni le attività volte a consolidare - tra l'altro - la capacità di spesa dei Fondi, non solo comunitari ma anche nazionali, come il Fondo per le aree sottoutilizzate. Nell'immediato il Governo specifica una serie di misure che intende utilizzare in funzione anti-ciclica.

---

regole di variazione delle entrate delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel conto delle pubbliche amministrazioni per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale nonché l'articolazione degli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi macroeconomici e contabili, con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale.

In questo contesto il DPEF ribadisce l'impegno del Governo ad operare secondo le "Linee-guida" approvate con l'Intesa che, definita il 3 febbraio 2005 dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali, definisce le linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013.

Il 3 febbraio 2005 la Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti locali ha sancito un'intesa relativa ad alcune linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale.

Secondo tale documento, la principale novità della riforma della politica di coesione predisposta dalla Commissione europea e condivisa da tutti i Paesi per il periodo 2007-2013, consiste nel tentativo di rafforzare l'identificazione, la visibilità e la verificabilità degli obiettivi strategici di tale politica e di meglio collegarli agli obiettivi di sviluppo fissati nel corso dei vertici di Lisbona e Goteborg valorizzando, nel contempo, sia il ruolo centrale delle Regioni con il concorso degli enti locali, sia il contributo delle rappresentanze degli interessi privati, sia la fondamentale responsabilità dello Stato nel perseguimento dell'obiettivo di un riequilibrio sociale ed economico tra tutti i suoi territori.

Si prevede, quindi, che ogni Stato elabori un Quadro di riferimento strategico nazionale (QSN) che definisca inizialmente la strategia che si intende perseguire per tutti gli obiettivi della politica di coesione.<sup>44</sup>

Poiché è stato osservato che in Italia, in base all'art. 119, comma 5 della Costituzione, esiste una politica regionale nazionale realizzata tramite diversi strumenti (Fondo per le aree sottoutilizzate, Intese istituzionali di programma e Accordi di programma quadro) che deve essere coerente con quella comunitaria, il QSN si riferirà ad entrambe le politiche in quanto gli obiettivi di coesione economica sociale e territoriale e le azioni per perseguirli sono ritenute comuni e costituiscono strumenti di attuazione degli obiettivi di Lisbona e Goteborg.

Si prevede dunque che nel QSN trovi posto un impegno programmatico settennale anche per la politica regionale nazionale.

Nel documento vengono individuati cinque profili strategici che andranno articolati distintamente per i tre obiettivi:

- Individuazione degli obiettivi di coesione e competitività che l'Italia e le sue specifiche aree possono prefiggersi di raggiungere entro il 2013, date le risorse disponibili e le tendenze economiche e sociali in atto;

---

<sup>44</sup> La versione attuale del Regolamento prevede solo l'inclusione degli obiettivi 1 e 2 e non anche dell'obiettivo 3 (cooperazione), che, tuttavia, l'Italia propone di includere nel QSN.

- individuazione delle tipologie di intervento, in particolare beni pubblici e servizi collettivi, che possano prioritariamente permettere la realizzazione degli obiettivi di cui sopra;
- individuazione delle scelte opportune per assicurare una migliore integrazione finanziaria e di programmi;
- maggiore integrazione fra politiche regionali e politiche nazionali e individuazione fra queste ultime di quelle che rendano più efficaci le politiche regionali;
- individuazione delle scelte istituzionali da adottare nell'ambito amministrativo, nella regolazione dei mercati e nel partenariato con le parti economiche e sociali che potrebbero dare maggiore efficacia alle politiche regionali, comunitaria e nazionale e scelta delle modalità di coinvolgimento degli enti locali.

In base alle linee guida il QSN dovrà anche contenere una breve sezione operativa che comprenda, tra l'altro, la lista dei programmi operativi, le risorse disponibili e l'indicazione di alcuni obiettivi e degli indicatori corrispondenti della cui evoluzione si darà conto nell'attuazione dei programmi.

Viene inoltre sommariamente delineato il processo di preparazione del QSN che, partendo da una rilettura del sistema di intese e accordi oggi in essere, affidi a Regioni e Amministrazioni centrali il compito di elaborare valutazioni autonome, cui partecipino anche gli enti locali e che preveda una forte cooperazione tra governo nazionale, regionale e locale fino a raggiungere una ratifica inter-istituzionale.

Sulla base di questi principi vengono individuate tre fasi in cui il processo di elaborazione del QSN possa articolarsi:

- estrapolazione e visione strategica delle Regioni e del Centro, ovvero preparazione da parte di ciascuna Regione e del complesso delle Amministrazioni centrali coinvolte di un proprio documento strategico preliminare;
- confronto strategico Centro-Regioni sulla base dei Documenti strategici predisposti con finalità differenziate a seconda degli obiettivi;
- sintesi: stesura del quadro strategico Nazionale tenendo conto degli indirizzi strategici maturati in livelli di governo diversi e con la partecipazione dei soggetti privati.

Queste modalità dovrebbero permettere una contemporaneità sostanziale tra la predisposizione della versione finale del QSN e la preparazione dei singoli programmi operativi di attuazione dello stesso.

Il QSN sarà approvato dal CIPE sentita la Conferenza Unificata.

E' delineato infine, sia pur nelle linee essenziali, lo sviluppo procedimentale relativo all'ultima fase, l'invio alla Commissione del QSN e dei singoli programmi operativi, per il giugno 2006.

Il DPEF quindi - dopo aver delineato (VI.1) gli andamenti tendenziali dello sviluppo del Mezzogiorno in assenza di provvedimenti aggiuntivi - passa ad illustrare gli obiettivi di breve e quelli di medio-lungo periodo, evidenziando - a proposito dei primi - quanto operato con la legge finanziaria e con i provvedimenti c.d. "sulla competitività", nel quadro del Piano d'Azione italiano per la strategia di Lisbona e - riguardo ai secondi - le attività di assegnazione dei Fondi per le Aree sottoutilizzate e le condizioni minime per il proseguimento di tale azione. Su tali aspetti *cfr. infra*. Incidentalmente il DPEF sottolinea l'opportunità di intervenire ancora sul mercato anche dei servizi pubblici locali al fine di introdurre nuove condizioni di concorrenza.

Il cap. VI. 2 del DPEF è relativo alla Politica regionale comunitaria e nazionale e tratta dell'azione governativa a cavallo dei due programmi di politica di coesione 2000-2006 e 2007-2013.

Al riguardo si ricorda che il 6 luglio scorso è stato approvato dalla Commissione europea il documento "La politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013" dove si fornisce un quadro di riferimento per i futuri programmi sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Fondo di coesione. Il documento, una volta adottati i regolamenti di base della nuova politica di coesione, sarà sottoposto al Consiglio ed al Parlamento europeo per l'adozione formale. Il testo è aperto alle osservazioni delle parti interessate, che dovranno essere formulate entro il 30 settembre. L'adozione della comunicazione è considerata dalla Commissione particolarmente tempestiva alla luce del mancato raggiungimento di un accordo sul futuro quadro finanziario dell'Unione europea in occasione del Consiglio europeo di giugno. Le autorità nazionali e regionali sono chiamate a compiere sostanziali passi in avanti per quanto riguarda la gestione e il contenuto dei loro programmi di coesione, al fine di ridurre il livello di incertezza che grava sulle autorità regionali a causa della mancanza di un quadro finanziario raggiungendo urgentemente un accordo sulle prospettive finanziarie. Gli orientamenti adottati dalla Commissione presentano agli Stati membri e alle regioni le priorità dei programmi di coesione stabilite a livello comunitario, quali il fare dell'Europa un luogo più attrattivo per gli investimenti; la conoscenza e l'innovazione per la crescita; la maggiore e migliore occupazione. Gli orientamenti strategici comunitari rappresentano un elemento essenziale dell'architettura della nuova politica di coesione per il periodo 2007 - 2013 e si pongono come anello di congiunzione tra i programmi operativi degli Stati membri e i regolamenti sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di

coesione. Gli Stati membri, sulla base degli orientamenti, definiranno le proprie priorità che saranno recepite nei programmi di azione nazionali per la crescita e l'occupazione, nel quadro dell'agenda di Lisbona. Ogni Stato membro o regione deve trovare così il proprio percorso di sviluppo, secondo le proprie condizioni economiche, sociali, istituzionali e culturali.

Il DPEF considera l'attività nazionale e comunitaria svolta in questo contesto un'occasione per completare il processo già in atto di riunificazione delle politiche territoriali a tutti i livelli - regionale, nazionale e comunitario - in base all'art. 119, quinto comma, della Costituzione che prevede, "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" che lo Stato destini "risorse aggiuntive" ed effettui "interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

Il DPEF ricorda poi il contenuto essenziale delle "Linee guida" di cui si è già detto in precedenza, per poi sottolineare i progressi ritenuti significativi ottenuti attraverso gli Accordi di Programma Quadro tra Stato e Regioni, fornendo i dati che evidenziano - tra l'altro - come una percentuale relativamente bassa di progetti (poco più dell'8%) assorba oltre il 75% delle risorse.

## **8. Le risoluzioni parlamentari sul DPEF 2005 (aspetti di rilievo per le autonomie territoriali)**

Le risoluzioni parlamentari approvate a conclusione dei dibattiti sul Documento di programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2005-2008 (Doc. LVII, n. 4)<sup>45</sup> prevedono diverse forme di coinvolgimento delle autonomie locali negli impegni richiesti al Governo.

In particolare, in relazione ai metodi e alle procedure per la decisione di bilancio, si richiede un approfondito confronto con le autonomie territoriali ai fini dell'integrazione, con la presentazione della Nota di aggiornamento del DPEF, del quadro degli elementi di ordine quantitativo concernenti l'evoluzione programmatica delle entrate e delle uscite del conto economico delle amministrazioni pubbliche e il quadro riassuntivo del bilancio programmatico dello Stato, nonché del quadro degli indirizzi concernenti le conseguenti politiche dell'entrata e della spesa.

---

<sup>45</sup> Per il Senato, si veda la risoluzione 6-00065, a firma Schifani, Nania, Moro, D'Onofrio, Izzo, Crinò e Del Pennino, votata nella seduta n. 652 del 3 agosto 2004; per la Camera dei deputati, l'analoga risoluzione 6-00097, a firma Peretti, Volontè, Paglierini, Casero, Zorzato, Antonio Leone, Crosetto e Alberto Giorgetti, votata nella seduta n. 504 del 3 agosto 2004.

La risoluzione altresì impegna il Governo ad affidare alla legge finanziaria gli interventi necessari per definire il quadro dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali; ad aprire un tavolo di confronto con gli enti locali, durante la preparazione della legge finanziaria, ai fini di una verifica delle regole del Patto di stabilità interno, per poter distinguere gli enti territoriali virtuosi anche in relazione alla loro struttura di debito e di spesa; ad evitare l'inserzione, nella stessa legge finanziaria, di norme di carattere localistico.

Per quanto riguarda gli obiettivi di carattere finanziario, nelle risoluzioni si chiede che gli interventi di riduzione della spesa corrente non incidano sui settori, fra gli altri, dei servizi sociali e della sanità.

In relazione agli obiettivi di carattere macroeconomico, le risoluzioni impegnano il Governo affinché la completa apertura del mercato interno dei servizi pubblici, individuata come una delle misure idonee a colmare il divario nei confronti delle economie più dinamiche, venga effettuata nel rispetto delle esigenze delle comunità locali.

Particolare attenzione viene poi dedicata alle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno, per le quali si richiede che il flusso di risorse rimanga adeguato, ma accompagnato da una accurata verifica dell'efficacia degli strumenti esistenti, e che si provveda anche al rifinanziamento del fondo per le aree sottoutilizzate, nonché alla revisione ed al rafforzamento degli strumenti di sostegno previsti.

Altro impegno che si richiede è quello relativo alla necessità di assumere ogni iniziativa per garantire che nel negoziato in sede europea sulla riforma delle politiche di coesione, non vengano ridimensionate le risorse destinate alle aree in ritardo di sviluppo e ad assicurare la fruizione di un regime di *phasing-out* alle regioni in uscita dall'Obiettivo 1<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Si ricorda che per *phasing-out* si intende una forma di sostegno temporaneo a quelle regioni che, a seguito dell'allargamento dell'Unione, non sono più eleggibili al nuovo obiettivo 1 (regioni con un Pil *pro capite* inferiore al 75% della media comunitaria).

## VII. La crescita e la competitività del Mezzogiorno

### 1. Le tendenze economiche territoriali

Nel paragrafo VI del DPEF 2006-2009 viene delineata la politica economica del Governo per il rilancio del Mezzogiorno.

La politica per lo sviluppo di quest'area del Paese è incentrata sullo sviluppo dell'offerta dei servizi collettivi e delle infrastrutture. Il Governo punta allo sviluppo ed al rafforzamento di strategie di intervento in campi di rilievo quali l'istruzione, l'innovazione, la valorizzazione delle risorse umane, l'attrattività di luoghi dotati di patrimoni culturali e naturali, nonché al rafforzamento del ruolo delle città e delle energie rinnovabili.

Il Documento evidenzia, peraltro, i segnali positivi che provengono dalla ripresa delle esportazioni, al netto dei prodotti petroliferi.

*Il mercato del lavoro.* Nell'analizzare l'esercizio in corso, il DPEF sottolinea come la difficile fase congiunturale in atto coinvolga tutte le aree del Paese, evidenziando altresì i risultati negativi sul fronte dell'occupazione registrati nel 2004 e i primi mesi del 2005. Il Documento rileva come il Mezzogiorno presenti un tasso di occupazione della popolazione inferiore alla media italiana ed europea.

Come evidenziato nel Rapporto Svimez 2005<sup>47</sup>, il Mezzogiorno, dopo aver conosciuto un periodo di espansione dell'occupazione nel corso del triennio 2000-2002, che ha portato a ben 350 mila posti di lavoro aggiuntivi, ha registrato nell'ultimo biennio difficoltà nel mantenere lo *stock* di occupazione esistente. La diminuzione degli occupati fra il 2002 ed il 2004 è stata quantificata in 48 mila unità. Nel solo 2004 il numero delle persone occupate nel Mezzogiorno si è ridotto di circa 23 mila unità (-0,4%).

Con riferimento agli specifici settori, nel 2004, si è rilevato un aumento dell'occupazione nel settore delle costruzioni (+5,2) , un calo dello 0,3% nel settore del terziario e del 3,9% in quello dell'industria.

Analizzando l'andamento dei dati delle singole regioni emerge che l'andamento non sia stato ovunque negativo. *Trend* positivi si sono registrati, infatti, nel Molise, in Calabria e nelle isole.

---

<sup>47</sup> SVIMEZ, *Rapporto 2005 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino.

Facendo riferimento alla tipologia di lavoro, la perdita di occupazione sembra principalmente ascrivibile alla componente atipica (contratti a termine ed a tempo parziale).

Alla riduzione dell'occupazione si è accompagnata un analogo andamento della disoccupazione. Questo perché molti disoccupati hanno modificato il proprio comportamento, non ricercando più attivamente lavoro.

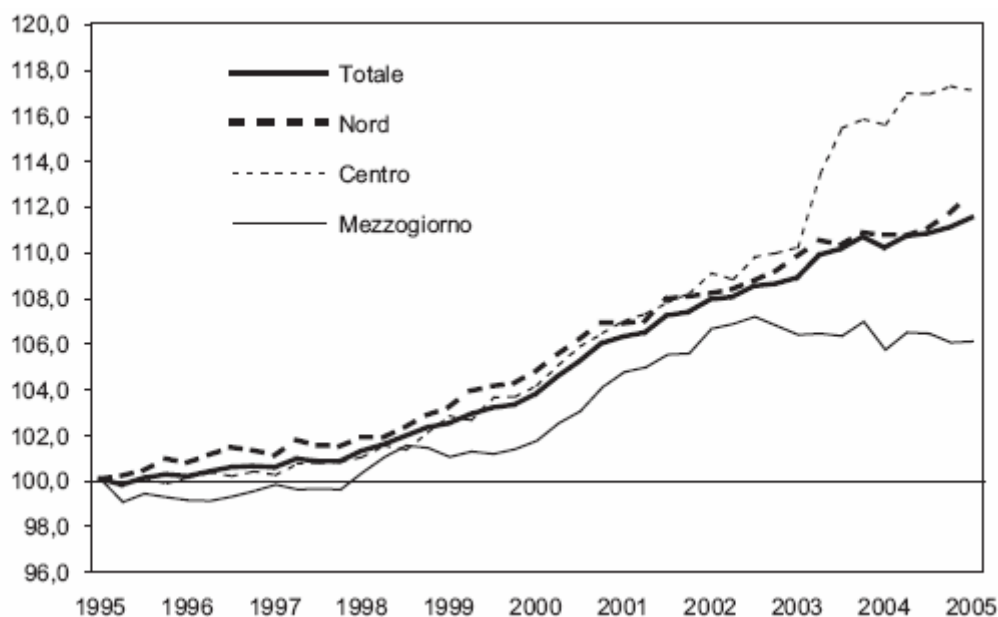
**Tab. 1. Occupati, disoccupati e forze di lavoro nel 2004 e variazioni medie annue**

Aggregati	Media 2004 (migliaia di unità)	Variazioni % rispetto all'anno precedente										
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Mezzogiorno												
Occupati	6.431	-2,6	-2,2	-0,2	0,3	1,6	0	1,6	2,4	1,7	-0,4	-0,4
Persone in cerca di occupazione	1.135	8,4	9,4	2,5	3,3	6,1	0,3	-3,5	-7,8	-5	-1,7	-8,6
Forze di lavoro	7.567	-0,9	-0,3	0,3	0,9	2,4	0	0,6	0,5	0,5	-0,6	-1,7
Centro-Nord												
Occupati	15.973	-1,5	-0,1	0,7	0,3	0,8	1,8	1,8	1,6	1,3	2,3	1,2
Persone in cerca di occupazione	825	9	0,7	-1,8	-1,3	-3	-6,9	-11,1	-11,8	-4,2	0,9	2,4
Forze di lavoro	16.798	-0,7	0	0,5	0,1	0,5	1,1	0,9	0,8	1	2,2	1,2
Italia												
Occupati	22.404	-1,8	-0,7	0,4	0,3	1	1,2	1,7	1,9	1,4	1,5	0,7
Persone in cerca di occupazione	1.960	8,7	5,1	0,4	1,2	1,9	-2,8	-6,7	-9,4	-4,7	-0,7	-4,3
Forze di lavoro	24.365	-0,8	-0,1	0,4	0,4	1,1	0,8	0,8	0,7	0,9	1,3	0,3

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, nuova indagine continua sulle forze di lavoro.

**Fig. 1 Andamento dell'occupazione per ripartizione geografica**  
(indici I trim. 1995=100)





Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Forze di lavoro

Anche dall'analisi dell'ISAE<sup>48</sup> emerge che nel Mezzogiorno si è verificata una contrazione del numero di persone in cerca di occupazione e che tale diminuzione ha interessato in maggior misura le donne (-10,6%).

*Il settore turistico.* Il DPEF sottolinea altresì gli andamenti negativi nel Sud dei flussi turistici del 2004 e primi mesi del 2005. Nel rapporto Svimez si rileva che il Mezzogiorno ha conseguito nel 2004 nel settore del turismo un risultato peggiore di quello del Centro-Nord, dopo un decennio in cui l'area meridionale aveva costantemente fatto registrare risultati migliori del resto del Paese; ne è derivato un conseguente arretramento della propria quota sul mercato turistico nazionale. La capacità di attrazione dell'area resta molto debole. Nel 2004 solo il 20,6% delle presenze turistiche sono state trascorse nel Mezzogiorno, la cui attività turistica continua ad essere imperniata sul turismo nazionale (71,9% delle presenze complessive).

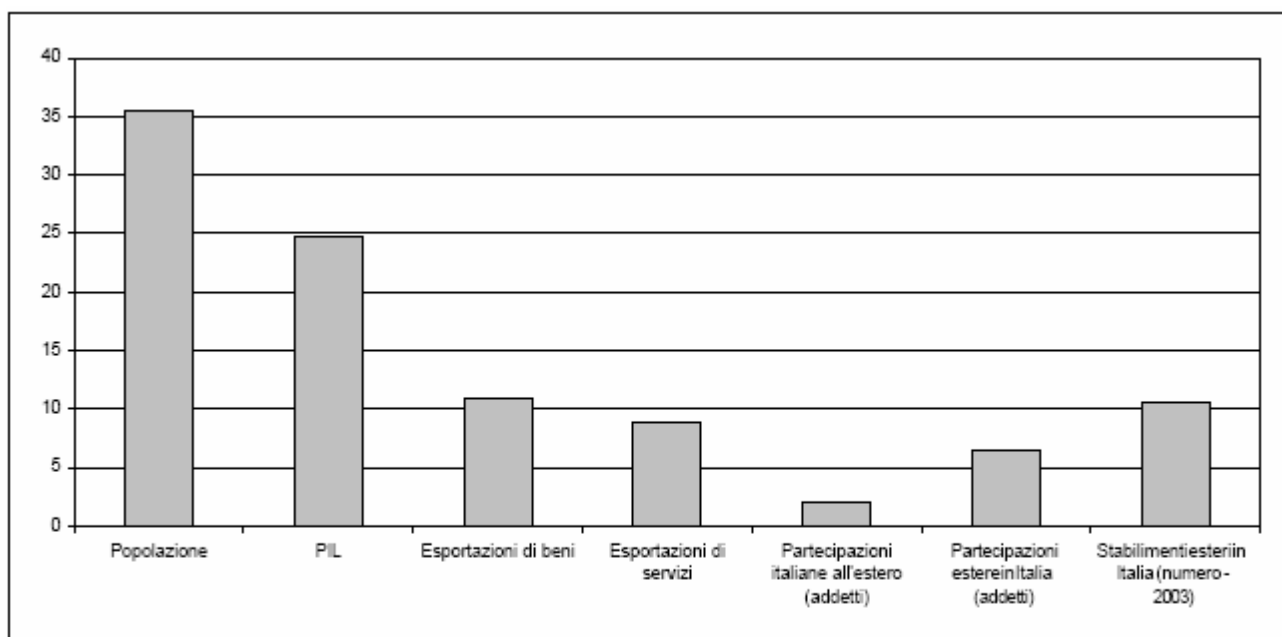
#### **Tab. 4. Presenze alberghiere per diverse tipologie di turismo - Anni 2003 e 2004**

<sup>48</sup> Rapporto ISAE, Le Previsioni per l'economia italiana, febbraio 2005,

Tipologie di turismo	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia
Anno 2004					
Culturale, storico, artistico	10,1	9,2	39,4	14,7	16,1
Montano, collinare	18,7	35,5	8,2	15,7	23,6
Lacuale	10,5	3,3	0,5	0,2	3,6
Marino	20,7	28,2	17,0	32,3	25,4
Termale, fitness, health farms	1,1	5,8	7,0	3,5	4,7
Altro	9,7	5,8	12,4	14,7	9,3
Totale vacanze	70,8	87,8	84,5	81,1	82,7
Affari, congressuale	29,2	12,2	15,5	18,9	17,3
Totale presenze	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Anno 2003					
Culturale, storico, artistico	11,0	9,9	34,9	18,9	16,3
Montano, collinare	17,1	33,9	5,5	12,8	21,8
Lacuale	12,9	4,8	2,2	0,2	5,1
Marino	22,3	28,5	19,9	30,2	26,0
Termale, fitness, health farms	1,7	5,7	8,2	5,2	5,3
Altro	8,7	6,9	15,0	11,7	9,5
Totale vacanze	73,7	89,7	85,7	79,0	84,0
Affari, congressuale	26,3	10,3	14,3	21,0	16,0
Totale presenze	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte : Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT.

**Fig. 2 Peso del Mezzogiorno nell'economia italiana - 2004**  
(% sui valori assoluti, PIL ed esportazioni a prezzi correnti)



Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ICE-Reprint, ISTAT, SVIMEZ e UIC.

*Le esportazioni.* Il DPEF evidenzia, poi, segnali positivi che provengono dalla ripresa delle esportazioni al netto dei prodotti petroliferi.

Con riferimento a tale aspetto, il rapporto Svimez riporta per il 2004 un aumento delle esportazioni nel Mezzogiorno dell'8,9% contro una crescita media nazionale del 6,1%, caratterizzato però da una diminuzione del numero degli esportatori. L'aumento ha riguardato il settore della metallurgia, dei derivati del petrolio, degli autoveicoli, dell'elettronica e della chimica. La metà circa della crescita è attribuibile alle vendite nell'Unione europea. Sono aumentate le esportazioni verso il Medio Oriente, l'Asia, l'Africa settentrionale ed il Nordamerica.

*La crescita.* Il DPEF prevede per il 2005 un andamento del PIL sostanzialmente in linea con quello del Paese nel suo complesso; per il periodo 2006-2009, in assenza di provvedimenti aggiuntivi, il tasso di incremento del PIL tendenziale resterebbe decisamente inferiore a quello italiano.

Dal citato rapporto Svimez si evince che nel 2004 il Pil del Mezzogiorno è cresciuto dello 0,8%, cioè in misura inferiore a quella del Centro-Nord pari all'1,4% (cfr.Tab. 5).

**Tab. 5. Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato nelle regioni italiane**  
(tassi medi annui di variazione % calcolati su valori a prezzi 1995)

Regioni	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	1996-2004
Piemonte	-0,3	2,4	0,9	1,9	2,8	0,8	-0,4	0,1	1,2	1,0
Valle d'Aosta	0,0	-1,0	4,6	0,1	-1,2	3,6	-0,7	0,0	-0,3	0,5
Lombardia	1,4	1,8	1,8	0,8	2,5	1,9	0,3	-0,7	1,0	1,2
Trentino Alto Adige	2,9	-0,5	4,0	0,1	5,3	0,5	0,4	0,4	2,2	1,7
Veneto	1,6	3,6	1,0	1,7	3,6	0,6	-0,7	0,2	1,0	1,4
Friuli Venezia Giulia	0,7	-0,7	1,0	2,1	3,7	1,8	1,2	1,2	0,2	1,3
Liguria	0,9	1,9	0,8	1,8	3,8	2,9	-1,2	1,4	-0,5	1,3
Emilia-Romagna	1,0	1,6	1,6	1,8	4,4	1,3	0,7	0,1	0,2	1,4
Toscana	1,5	1,5	1,7	2,7	3,2	1,7	-0,2	0,1	0,7	1,4
Umbria	-0,7	3,2	1,4	3,1	3,6	1,4	-0,4	-0,7	2,6	1,5
Marche	1,7	3,9	0,5	3,3	2,6	1,7	-0,3	0,9	1,1	1,7
Lazio	0,8	0,5	3,4	0,5	2,6	2,4	1,5	1,5	4,6	2,0
Abruzzo	1,4	2,3	0,4	1,2	5,1	1,8	0,2	-0,3	-1,7	1,1
Molise	0,8	4,2	0,6	-1,0	3,8	2,1	2,2	-2,2	1,4	1,3
Campania	-0,4	3,9	2,7	1,6	3,0	2,7	1,7	0,3	0,9	1,8
Puglia	0,9	1,2	2,8	4,7	2,2	1,3	0,6	-0,8	0,3	1,5
Basilicata	1,6	5,6	3,8	4,3	0,5	-1,3	1,9	-1,2	-0,2	1,6
Calabria	1,5	1,5	1,6	3,4	2,0	2,7	1,1	0,2	2,4	1,8
Sicilia	2,8	2,1	1,4	1,2	3,0	3,2	0,7	2,4	0,6	1,9
Sardegna	0,0	4,2	1,5	1,4	1,2	3,1	1,1	0,3	2,6	1,7
Mezzogiorno	1,0	2,7	2,0	2,2	2,7	5,3	1,0	0,4	0,8	1,7
Centro - Nord	1,1	1,8	1,7	1,5	3,1	1,6	0,2	0,2	1,4	1,4
- Nord-Ovest	0,9	1,9	1,5	1,2	2,7	1,7	-0,1	-0,3	0,9	1,2
- Nord-Est	1,4	2,0	1,5	1,6	4,1	1,0	0,2	0,3	0,7	1,4
- Centro	1,1	1,4	2,3	1,7	2,9	2,0	0,6	0,8	2,8	1,7
Italia	1,1	2,0	1,8	1,7	3,0	1,8	0,4	0,3	1,2	1,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e SVIMEZ.

## 2. Gli obiettivi programmatici

La politica del Governo delineata nel DPEF 2006-2009 è quella di proseguire unitariamente sia negli obiettivi di medio periodo, perseguendo la strategia di sviluppo territoriale già avviata, sia con obiettivi di breve periodo, accelerando i progetti più significativi per il miglioramento del contesto produttivo. Si auspica un innalzamento rapido delle aspettative positive degli operatori e delle famiglie.

Nell'immediato il Governo si impegna a contrastare la negativa fase ciclica congiunturale, attraverso una rapida attuazione dei provvedimenti di sviluppo già adottati. Risultati significativi sono attesi da:

- la riforma degli incentivi, anche attraverso il nuovo ruolo delle banche;
- l'accelerazione delle opere infrastrutturali;
- l'introduzione di una fiscalità di vantaggio;
- l'attuazione del programma di attrazione degli investimenti gestito da Sviluppo Italia;

*Le infrastrutture.* Tra le azioni che produrranno risultati nel breve periodo, il DPEF segnala l'impulso alle opere infrastrutturali dal rifinanziamento degli interventi del Programma Infrastrutture Strategiche, già operato dal CIPE per circa 640 milioni di euro.

Dal rapporto Svimez emerge che per quanto concerne le dotazioni ed i servizi infrastrutturali il Mezzogiorno registra ancora livelli inferiori rispetto al resto del Paese. Risulta, infatti, carente di grandi reti autostradali; i livelli qualitativi e quantitativi delle reti ferroviarie sono anch'essi più bassi rispetto a quelli del resto del Paese. Secondo il Rapporto, è accettabile la dotazione di infrastrutture aeroportuali, anche se alcune regioni ne sono completamente sprovviste (Molise e Basilicata). Carente è anche la dotazione di reti idriche di adduzione e la dotazione di infrastrutture di depurazione, di incenerimento. Con riferimento alle dotazioni infrastrutturali portuali, il Mezzogiorno risulta, invece, dotato in modo notevolmente superiore al Centro-Nord (cfr Tab.3).

**Tab. 3. Dotazione di infrastrutture portuali rispetto alla popolazione**

(numeri indici: Italia = 100,0)

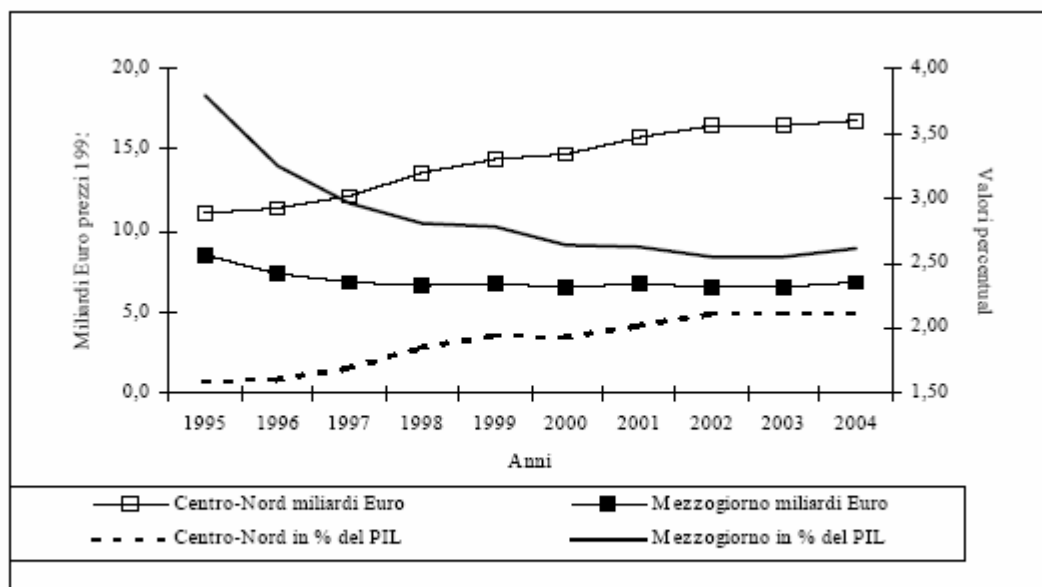
Aree territoriali	Porti	Accosti		Piazzali	Magazzini	Indice sintetico (a)
		N.	Superficie			
Abruzzo	98,6	54,1	60,3	42,9	1,4	26,8
Molise	96,2	98,5	87,3	51,1	0,0	31,5
Campania	109,1	64,7	62,7	24,8	34,7	29,1
Puglia	177,6	138,9	150,5	111,3	36,4	82,3
Basilicata	52,0	7,6	2,8	0,0	0,0	0,0
Calabria	200,0	144,0	152,5	267,2	4,0	162,4
Sicilia	254,2	232,2	187,2	122,1	20,1	82,8
Sardegna	381,8	407,8	479,0	248,6	50,9	173,7
Mezzogiorno	185,9	153,2	150,5	107,8	26,1	76,2
- Sud	138,4	95,0	98,9	86,2	25,4	62,4
- Isole	285,4	275,2	258,7	153,1	27,6	105,1
Centro-Nord	50,9	69,6	71,1	95,6	142,2	113,6
- Nord-Ovest	16,7	39,4	37,5	71,6	41,1	59,2
- Nord-Est	45,8	94,7	106,2	191,8	396,2	271,1
- Centro	102,3	87,3	84,3	38,5	43,2	40,9
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Basato sulle superfici di accosti, piazzali e magazzini.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero dei trasporti e della Navigazione.

Dal rapporto Svimez 2005, emerge che il rapporto degli investimenti in opere pubbliche sul PIL, nel Mezzogiorno, è risultato in calo tra il 1995 ed il 2000 (dal 3,8% al 2,6%) con una tendenza a stabilizzarsi negli ultimi quattro anni. Nel resto del Paese, il rapporto è risultato positivo e costante passando dall'1,6% al 2,1%.

**Fig. 4. Stima degli investimenti in opere pubbliche a livello territoriale**



Fonte: Stime ed elaborazioni SVIMEZ su dati di contabilità economica.

*Gli incentivi all'industria.* Fra le misure che contrastano l'andamento della sfavorevole congiuntura, appaiono importanti quelle riguardanti gli incentivi, introdotte con la legge finanziaria 2005 e che saranno rafforzate dal Piano d'azione italiano per la strategia di Lisbona. Il riordino sarà completato attorno a tre macrocategorie:

- **incentivi automatici**, atti a ridurre il costo del capitale e del lavoro attraverso il rifinanziamento del credito d'imposta e l'avvio della fiscalità di vantaggio, a valere sull'IRAP per le nuove assunzioni nel Sud.
- **incentivi a bando e valutazione**, per contrastare il "fallimento del mercato dei capitali e del credito", riformando i sistemi di agevolazione previsti dalla legge 488/92, affiancando l'attuale sistema di incentivi in conto capitale, con meccanismi di concessione di credito agevolato in conto interessi (anche attraverso il ricorso al Fondo rotativo) e di credito bancario ordinario; attivando il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca.
- **incentivi discrezionali e negoziali**, atti a rafforzare l'imprenditorialità locale e ad attrarre investimenti dall'estero in particolare, attraverso lo specifico Programma affidato a Sviluppo Italia.

Il rapporto Svimez 2005 rileva che, nel 2004, gli incentivi all'industria nelle aree sottoutilizzate hanno subito un rallentamento in seguito al calo delle risorse disponibili. Sono diminuiti, infatti, gli incentivi previsti dalla legge 488/1992, nonché i crediti d'imposta previsti dall'art. 8 della legge 388/2000 (cfr Tabb.7 e 8). In particolare, i crediti d'imposta fruiti dalle imprese del settore industriale, nel 2004 hanno registrato un calo di circa l'11%. Il Rapporto rileva anche minori agevolazioni dei P.I.A. (Pacchetti Integrati di Agevolazione). L'intervento per il quale nel 2004 si è avuto un maggiore impulso è quello relativo ai contratti di programma.

***Tab. 7. Crediti d'imposta fruiti ai sensi dell'art. 8 della legge 388/2000 nel periodo 2001-2004, per regione***  
*(milioni di euro, s.d.i.)*



Regioni	Totale				Di cui : industria			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Piemonte	6,67	25,18	3,55	2,57	4,03	15,23	2,38	1,89
Valle d'Aosta	-	0,08	-	-	-	0,08	-	-
Lombardia	15,76	84,15	21,86	21,30	7,96	34,74	7,44	6,22
Trentino A. A.	0,43	1,05	0,44	0,70	0,42	0,29	0,39	0,64
Veneto	2,55	12,29	3,60	2,96	2,28	7,00	1,71	0,98
Friuli V. G.	0,13	0,37	0,07	0,04	0,06	0,18	0,03	..
Liguria	2,28	6,39	1,68	0,73	1,99	5,03	0,92	0,50
Emilia - Romagna	2,87	7,83	3,42	2,79	1,71	4,65	1,36	1,17
Toscana	3,43	7,00	1,28	1,28	2,89	4,88	0,50	0,63
Umbria	1,69	1,28	0,15	0,26	1,42	0,86	0,03	0,09
Marche	0,89	4,13	1,31	0,61	0,40	2,39	0,58	0,42
Lazio	7,94	54,76	17,13	9,50	3,71	25,49	7,95	3,30
Abruzzo	14,34	45,09	16,89	13,62	10,13	28,60	11,46	8,33
Molise	3,74	11,27	3,02	3,45	2,63	7,05	1,46	1,62
Campania	133,27	422,32	143,44	125,34	67,75	214,45	76,71	70,24
Puglia	96,89	380,00	138,57	136,30	55,55	203,01	70,03	71,07
Basilicata	21,24	68,01	26,81	21,40	12,96	41,25	13,35	10,03
Calabria	87,95	277,49	108,80	98,81	47,31	130,17	46,69	40,59
Sicilia	125,17	370,10	113,38	97,77	55,53	148,08	43,82	34,97
Sardegna	43,37	142,60	42,23	30,36	16,73	50,40	12,74	9,06
Mezzogiorno	525,97	1.716,88	593,14	527,05	268,59	823,01	276,26	245,91
Centro-Nord	44,64	204,51	54,49	42,74	26,87	100,82	23,29	15,84
Italia	570,61	1.921,39	647,63	569,79	295,46	923,83	299,55	261,75

Fonte :Elaborazioni SVIMEZ su dati ,per il 2001, del Ministero delle Attività Produttive e, per gli anni successivi, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche Fiscali.

**Tab. 8. Investimenti agevolati e agevolazioni concesse dalla legge 488/1992 nel periodo 1996-2004, nel Mezzogiorno per settori di attività dell'industria e servizi (a)**

Anni	Industria manifatturiera		Altri settori		Totale industria e servizi		Quota % industria manifatturiera su totale industria e servizi	
	Investimenti	Agevolazioni	Investimenti	Agevolazioni	Investimenti	Agevolazioni	Investimenti	Agevolazioni
Milioni di euro a prezzi correnti								
1996	6.674,4	2.808,0	168,7	89,4	6.843,1	2.897,4	97,5	96,9
1997	3.794,8	1.965,1	115,3	60,4	3.910,1	2.025,5	97,1	97,0
1998	3.719,4	1.656,1	217,0	87,4	3.936,4	1.743,5	94,5	95,0
1999	3.033,6	1.579,1	155,7	68,5	3.189,3	1.647,6	95,1	95,8
2000	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	6.968,2	2.322,5	1.777,3	474,0	8.745,5	2.796,5	79,7	83,1
2002	4.531,9	1.490,9	1.761,1	416,0	6.293,0	1.906,9	72,0	78,2
2003	2.804,5	910,7	1.917,2	394,4	4.721,7	1.305,1	59,4	69,8
2004	1.356,5	551,2	1.545,6	358,0	2.902,1	909,2	46,7	60,6
Milioni di euro a prezzi 2004 (b)								
1996	7.491,0	3.151,6	189,3	100,3	7.680,4	3.251,9	97,5	96,9
1997	4.214,0	2.182,2	128,0	67,1	4.342,0	2.249,2	97,1	97,0
1998	4.064,7	1.809,9	237,1	95,5	4.301,9	1.905,4	94,5	95,0
1999	3.284,8	1.709,9	168,6	74,2	3.453,4	1.784,0	95,1	95,8
2000	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	7.229,3	2.409,5	1.843,9	491,8	9.073,2	2.901,3	79,7	83,1
2002	4.635,6	1.525,0	1.801,4	425,5	6.437,0	1.950,5	72,0	78,2
2003	2.859,3	928,5	1.954,7	402,1	4.814,0	1.330,6	59,4	69,8
2004	1.356,5	551,2	1.545,6	358,0	2.902,1	909,2	46,7	60,6
Medie annue								
1996-1999	4.763,6	2.213,4	180,8	84,3	4.944,4	2.297,6	96,3	96,3
2000-2004	3.216,1	1.082,8	1.429,1	335,5	4.645,3	1.418,3	69,2	76,3

(a) Gli investimenti agevolati nel 1999 e nel 2004 riportati in questa tabella differiscono da quelli della precedente Tab.1. in quanto non comprendono gli ammontari agevolati dal 5° bando speciale e dal 7° bando straordinario, avutisi nel 1999, e dal 18° bando speciale per l'ambiente e dal 23° bando per le imprese artigiane, avutisi nel 2004.

(b) La conversione in valori a prezzi costanti è stata effettuata utilizzando l'indice implicito dei prezzi relativo al totale nazionale degli investimenti fissi lordi in prodotti in metallo e macchine e altri prodotti.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT e IPI-Ministero delle Attività Produttive.

**Tab. 6. Contratti di programma approvati nel periodo 2000-2004. Situazione al 31 dicembre 2004 (milioni di euro, s.d.i.) (a)**

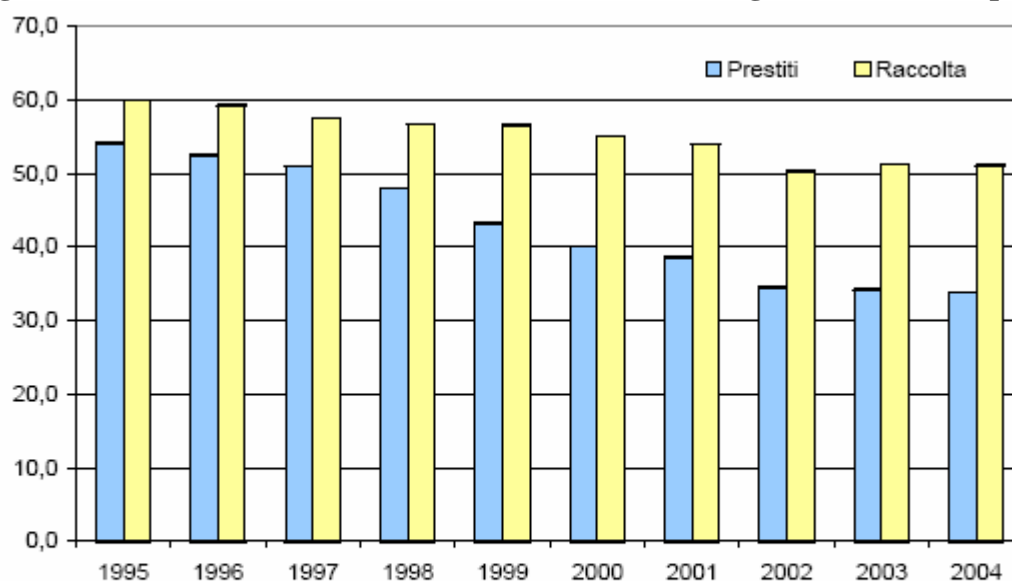
	Contratti di programma totali				Di cui: contratti di programma per l'industria e servizi				Quota % contratti di programma per l'industria e servizi su contratti di programma totali			
	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Multi-regionale	Italia	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Multi-regionale	Italia	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Multi-regionale	Italia
N. contratti	53	6	1	60	38	5	1	44	71,7	83,3	100,0	73,3
Investimenti	4.752,5	939,3	1.251,2	6.943,0	3.152,0	765,5	1.251,2	5.168,7	66,3	81,5	100,0	74,4
Onere pubblico	2.358,9	182	155,4	2.696,3	1.587,8	121,5	155,4	1.864,7	67,3	66,8	100,0	69,2
Di cui:												
Stato	1.751,4	179,2	155,4	2.086,0	1.182,1	119,5	155,4	1.457,0	67,5	66,7	100,0	69,8
Regione	607,4	2,8	-	610,2	405,2	2,0	-	407,2	66,7	71,4	-	66,7
Occupazione	22.852	2.301	1.251	26.404	16.561	1.653	1.251	19.465	72,5	71,8	100,0	73,7
Di cui:												
Nuova	18.445	1.014	1.251	20.710	12.245	678	1.251	14.174	66,4	66,9	100,0	68,4

(a) L'attribuzione dei contratti di programma negli anni 2000-2004 è stata effettuata in base all'anno in cui è intervenuta l'approvazione da parte

Fonte : Elaborazioni SVIMEZ su dati del Ministero delle Attività Produttive e delibere CIPE.

La Banca d'Italia rileva che nel Mezzogiorno sono cresciuti i finanziamenti alle piccole aziende e che in generale il credito alle imprese con sede nel Mezzogiorno si è ampliato del 7,8 per cento e che è cresciuta la diffusione delle banche sul territorio.

**Fig. 3. Quota di mercato delle banche con sede nel Mezzogiorno (a) (valori percentuali)**



(a) I prestiti includono le sofferenze e i pronti contro termine attivi. Dati di fine periodo riferiti a residenti nel Mezzogiorno.

Fonte : Banca d'Italia.

*L'attrazione degli investimenti esteri.* Il DPEF auspica un impulso della attrazione degli investimenti grazie all'azione di Sviluppo Italia, l'Agenzia nazionale costituita per promuovere, accelerare e diffondere lo sviluppo produttivo e imprenditoriale e per rafforzare la competitività del Paese.

Tra gli interventi di medio e lungo periodo, il DPEF segnala quelli volti a migliorare i servizi collettivi offerti e le infrastrutture.

Nel Documento si sottolinea come sia necessario assicurare anche per i prossimi anni al Mezzogiorno un volume di risorse aggiuntive sul bilancio nazionale, relativo al Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), non inferiore allo 0,6 per cento del PIL e su quello comunitario settennale 2007-2013 adeguato rispetto al valore di riferimento minimo discusso nel Consiglio europeo di fine Giugno. Nell'ipotesi che il 30 per cento delle risorse in conto capitale ordinarie sia destinato al Mezzogiorno, tali azioni consentiranno di portare nel 2008 la quota complessiva di spesa in conto capitale al 45 % di quella nazionale.

*Nel presente Dpef non si rinviene la tavola riportata negli anni precedenti che prospettava l'incidenza della spesa in conto capitale sul Pil distinta per risorse ordinarie ed aggiuntive. Nel Dpef 2004/2007, la spesa in conto capitale del Mezzogiorno era prevista attestarsi ad una quota media del 44,6% di quella nazionale*

Nel DPEF viene auspicata, al fine di migliorarne la gestione, l'introduzione di un sistema di concorrenza nei mercati dei servizi, in particolare in quello dei servizi di pubblica utilità (acqua, energia elettrica, raccolta dei rifiuti), rimanendo comunque indispensabile allo sviluppo delle aree sottoutilizzate stesse, il rafforzamento dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

### **3. La politica regionale comunitaria**

Un ulteriore obiettivo prioritario del Governo per i prossimi quattro anni è quello di proseguire l'attuazione della politica regionale comunitaria. L'Italia entro luglio 2006 deve presentare all'Unione Europea un Quadro strategico nazionale che fisserà gli indirizzi settennali, economici e di bilancio, per la politica regionale, nazionale e comunitaria, in coerenza con le strategie di Lisbona e di Goteborg.

Nello specifico, tale Piano ha l'obiettivo di indirizzare le risorse che la politica di coesione destinerà al nostro Paese, sia nelle aree del Mezzogiorno sia in quelle del Centro Nord. Nel DPEF viene sottolineato come questa rappresenti l'occasione per il completamento del processo di unificazione delle politiche regionali, comunitaria e nazionale, realizzata in base all'art. 119 comma 5 della Costituzione.

In linea con la politica economica del Governo, gran parte dei fondi della politica regionale, comunitaria e nazionale, verranno destinati alla realizzazione di progetti infrastrutturali o di produzione di servizi. La maggior parte delle risorse saranno utilizzate per un numero limitato di

medi e grandi progetti. Essi riguarderanno soprattutto il settore dei trasporti, della viabilità e dei rifiuti.

Nelle linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica di coesione 2007-2013, approvate il 3 febbraio dalla Intesa Governo, Regioni ed Enti locali, sono state previste tre fasi:

- Fase 1: estrapolazione della visione strategica delle Regioni e del Centro, mediante la redazione di documenti strategici preliminari, redatti dalle Regioni e dalle Amministrazioni centrali (entro settembre 2005); contestuale stesura di un documento "Linee per un nuovo programma Mezzogiorno", nel quale sia specificato ed integrato anche il ruolo delle regioni non incluse nell'obiettivo "Convergenza".
- Fase 2: confronto strategico Centro-Regioni, mediante la convergenza fra i diversi livelli (nazionale e regionale) su linee di intervento comuni, l'individuazione di obiettivi multiregionali e, più in generale, la ricomposizione programmatica di comparti strategici;
- Fase 3: stesura del QSN, realizzata sulla base delle indicazioni emerse e concordate nel corso delle precedenti fasi 1 e 2.

Nel documento "Evoluzione della politica di coesione, nuovi orientamenti dei fondi strutturali e opportunità per gli enti locali" (MEF-DPS) vengono individuati come punti di criticità la concentrazione e la cooperazione interregionale inadeguate, una insufficiente cooperazione Regioni-Enti locali, politiche nazionali solo parzialmente coerenti e come punti di forza una coerenza con la strategia e con la politica di altri paesi OCSE, una gestione multilivello vale a dire il centro indirizza, la regione seleziona e l'ente locale progetta e propone, l'avvio dell'integrazione delle politiche regionali comunitarie e nazionali.

#### **4. La politica regionale nazionale**

Il DPEF sottolinea come la politica regionale nazionale si avvale degli Accordi di programma quadro, cui è destinata parte delle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate. L'analisi dei progetti attivati mostra che le risorse sono per lo più concentrate su un numero limitato di medi e grandi progetti. In particolare, i grandi progetti di importo superiore a 10 milioni di euro, sono:

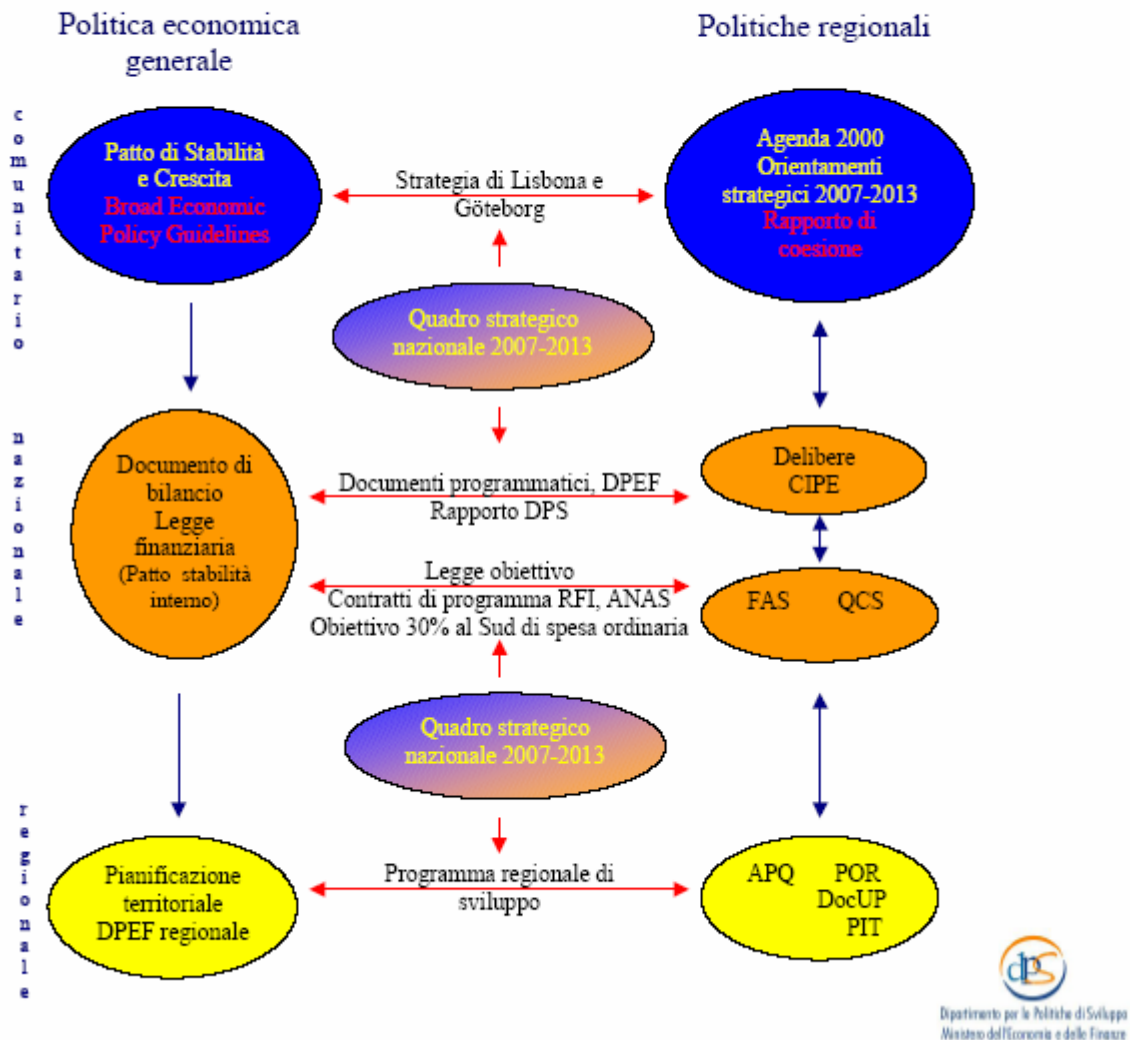
	<i>numero</i>	<i>% su numero di progetti</i>	<i>Costo complessivo</i>	<i>% su risorse totali</i>
--	---------------	--------------------------------	--------------------------	----------------------------

in Accordi di programma quadro	384	8,5%	17,8	75,7%
Con Politica di coesione	234	1%	6,1	40%

Fonte: DPEF 2006-2013

Per meglio comprendere la connessione che c'è tra le varie politiche si riporta a titolo esemplificativo il seguente schema:

## GLI ISTITUTI DELLA POLITICA ECONOMICA E REGIONALE



Fonte: Evoluzione della politica di coesione, nuovi orientamenti dei fondi strutturali e opportunità per gli enti locali. Laura Raimondo - (20/05/2005) MEF - DPS

**La fiscalità di vantaggio e il regime europeo degli aiuti di Stato**

La possibilità per il legislatore di utilizzare la fiscalità di vantaggio nell'ambito delle scelte di politica fiscale è limitata, con alcune deroghe, da vincoli discendenti dal Trattato europeo, in particolare dalla disciplina comunitaria degli aiuti di Stato.

In conformità a tale disciplina, sono vietati, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. La definizione di aiuto, che deve essere considerato ogni vantaggio economicamente apprezzabile attribuito ad un'impresa attraverso un intervento pubblico, è stata oggetto di numerose pronunce della Corte di giustizia europea, che l'hanno ampliata ed arricchita nel tempo fino a ricomprendervi, tra gli altri, lo sgravio di oneri sociali o di tassi di interesse, i prestiti a tasso agevolato, gli aiuti agli investimenti e, appunto, le esenzioni fiscali.

La disciplina in parola prevede, tuttavia, delle eccezioni e ammette che la Commissione dichiari la compatibilità di determinati aiuti. Tra le deroghe ammesse rientrano gli aiuti a finalità regionale, i quali si distinguono dalle altre categorie di aiuti pubblici perché sono riservati ad aree geografiche particolari e perseguono come obiettivo specifico lo sviluppo di queste aree attraverso il sostegno agli investimenti e alla creazione di posti di lavoro. Secondo la Commissione, le distorsioni della concorrenza derivanti dagli aiuti regionali possono giustificarsi a condizione che questi strumenti rispettino determinati principi: l'eccezionalità e la limitatezza nel tempo, la concentrazione sulle regioni più svantaggiate e l'indispensabile rispetto dell'equilibrio tra distorsioni concorrenziali e vantaggi prodotti in termini di sviluppo economico.

Attualmente, è in corso un progetto di riforma degli aiuti di Stato. Il piano di azione varato dalla commissaria europea alla concorrenza, Neelie Kroes, prevede un itinerario di riforma per il periodo 2005-2009, sul quale è richiesto un parere degli Stati membri entro il 15 settembre 2005<sup>49</sup>. Tale piano di azione prende atto dell'esigenza di razionalizzare la politica degli aiuti di Stato, nell'ottica di una ridefinizione delle tipologie di aiuto compatibili, di una maggiore efficacia delle procedure e di una più precisa ripartizione di responsabilità tra Commissione e Stati membri nell'applicazione delle regole in materia. La riforma degli aiuti di Stato, che si inserisce nel quadro del rilancio della strategia di Lisbona<sup>50</sup>, è finalizzata ad introdurre una politica basata su aiuti meno numerosi e più mirati, nel contesto di un approccio economico più preciso.

In particolare, con riguardo agli aiuti a finalità regionale, il piano di azione specifica che la Commissione intende integrare la disciplina degli aiuti di Stato con quella multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti di investimento.

## **5. Il negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-2013**

A partire dal 1988, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione - in seguito ad un accordo interistituzionale - fissano le grandi categorie di spesa del bilancio comunitario su base pluriennale, definendo un quadro delle spese comunitarie che prende il nome di Prospettive Finanziarie.

Lo strumento delle Prospettive Finanziarie, pur non essendo previsto e disciplinato dal Trattato vigente e dalla legislazione comunitaria, può essere equiparato ad un documento di programmazione economica pluriennale. Esso ha lo scopo di rafforzare la disciplina di bilancio,

<sup>49</sup> "Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato (documento di consultazione)", reperibile al sito [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/)

<sup>50</sup> Sulla quale v. l'apposito riquadro nel presente *dossier*.



introducendo a tal fine un doppio limite, sia per la spesa totale, che per le diverse categorie di spesa, che vengono così definite per un periodo pluriennale<sup>51</sup>.

Il negoziato sulle Prospettive finanziarie è uno dei più importanti in ambito comunitario, poiché dalle decisioni sulle risorse finanziarie dipenderanno le possibilità di realizzare gli obiettivi politici prefissati dell'Unione, come fissati dal Consiglio europeo. Trattandosi di decisioni eminentemente politiche, la responsabilità della condotta del negoziato spetta al Consiglio Affari Generali.

Le attuali Prospettive (2000-2006, c.d. "*Agenda 2000*") furono decise dal Consiglio europeo di Berlino nel marzo 1999 e approvate dal Parlamento europeo nel maggio dello stesso anno.

La Commissione europea ha avviato nel febbraio 2004 la procedura per la costruzione delle prospettive finanziarie 2007-2013. Successivamente, nel luglio 2004 ha presentato due proposte: una sulle prospettive finanziarie 2007-2013 (Comunicazione COM(2004)487) e una proposta di decisione sul sistema delle risorse proprie delle Comunità europee per il periodo 2007-2013, congiuntamente a una proposta di regolamento sulle misure di correzione nei confronti degli Stati che siano contribuenti netti al bilancio comunitario (COM(2004)501 def).

I criteri cui la gestione delle nuove risorse finanziarie si ispira sono rappresentati da una maggiore efficacia dell'azione comunitaria, una maggiore efficienza della spesa e un migliore rapporto costi/benefici, oltre ad una auspicata sinergia tra tutte le istituzioni interessate al raggiungimento degli obiettivi individuati per ciascuna politica.

Il vertice sulle Prospettive finanziarie, tenutosi a Bruxelles lo scorso 16-17 giugno, si è chiuso senza che un accordo fosse trovato. Si ricorda che - in base al Programma operativo del Consiglio per il 2005 presentato dalle future presidenze lussemburghese e del Regno Unito - la chiusura del negoziato era uno degli obiettivi da realizzare entro metà del 2005.

Per quanto riguarda le risorse complessive, la proposta della Commissione mantiene invariato il limite massimo di spesa previsto dalle Prospettive finanziarie in vigore pari al 1,24 per cento del PIL europeo. In particolare, la Commissione propone che il bilancio dell'Unione venga finanziato attraverso i diritti riscossi nel quadro della politica agricola comune, i dazi doganali, un'aliquota dello 0,3 % applicata alla base imponibile IVA e un'aliquota da applicare alla somma dei PIL degli Stati membri.

---

<sup>51</sup> Per un approfondimento di queste tematiche si veda ISAE, Rapporto sullo stato dell'Unione Europea, luglio 2005.

Tale proposta è stata oggetto di discussioni e contestata in particolare da Francia, Germania, Regno Unito, Olanda, Svezia e Austria, Stati contribuenti netti, che avevano manifestato da tempo l'intenzione di non accettare un tetto massimo di spese superiore all'1% del PIL.

In Italia, la 14<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato ha approvato il 13 aprile 2005 una risoluzione che, tra l'altro, impegna il Governo a mantenere il tetto delle risorse a disposizione alla percentuale minima dell'1,24% del reddito nazionale lordo, al fine di evitare il rischio di determinare, a causa della diminuzione delle risorse comunitarie complessive, un pregiudizio alle politiche di coesione e alle politiche di sostegno all'agricoltura per cui le regioni meridionali potrebbero essere quasi tutte escluse dagli interventi di politica regionale.

Nella stessa risoluzione si impegna il Governo a promuovere il principio secondo il quale è necessario tenere conto dei saldi negativi dei contributi degli Stati membri al bilancio dell'UE o, in alternativa, ad instaurare un meccanismo di correzione efficace e generalizzato<sup>52</sup>.

La Commissione propone che sia introdotto un sistema generalizzato di correzione che prevede un rimborso fino al 66% delle somme versate in eccesso da quegli Stati - come l'Italia nel 2001, 2002, 2003 - che siano contribuenti netti al bilancio comunitario, che ricevono, cioè meno di quanto versano, in una misura superiore allo 0,35% del PIL, mentre viene prevista la soppressione del cd. "sconto" per il Regno Unito.

L'attuale strumento di compensazione finanziaria a favore del Regno Unito fu adottato nel 1984 durante il Consiglio europeo di Fontainebleu che riconobbe al Paese il diritto di ottenere un rimborso pari al 66% dello squilibrio tra risorse proprie e spese comunitarie, in quanto all'epoca, durante il governo di Margaret Thatcher, il contributo inglese era maggiore delle spese comunitarie destinate alla Gran Bretagna, mentre il PIL *pro capite* del Regno Unito era pari al 90,6 per cento della media comunitaria (rispetto al 92,9 per cento dell'Italia e al 104 per cento della Francia). La spesa agricola della Gran Bretagna, inoltre, era molto modesta, mentre il contributo IVA pagato dal Paese era maggiore di quello corrisposto dagli altri Stati membri.

Durante il negoziato dello scorso mese di giugno, una delle proposte avanzate, a trattative inoltrate, proponeva la fissazione dello sconto a 5,5 miliardi, ma anche su tale proposta non è stato trovato l'accordo.

---

<sup>52</sup> Servizio Affari internazionali del Senato, Dossier 61-bis del 19 luglio 2005, *Il negoziato sulle prospettive finanziarie 2007-2013*.

Con riferimento alla allocazione delle risorse, le Prospettive finanziarie per gli anni dal 2007 al 2013, rivestono un'importanza cruciale per il futuro dell'Unione europea poiché dovranno favorire l'integrazione dei nuovi Stati membri e contemperare una dotazione finanziaria adeguata alle nuove sfide economiche e politiche.

La già citata proposta della Commissione sulle prospettive finanziarie del luglio 2004 (COM(2004)487) prevede, tra l'altro, una riduzione delle rubriche di spesa, dalle attuali otto a cinque, volta a rendere più flessibile il sistema e a consentire un utilizzo più efficace delle risorse.

In generale, inoltre, la Commissione propone di concentrare l'azione dell'Unione in alcuni settori prioritari: lo sviluppo sostenibile, la preservazione e la gestione delle risorse naturali, la promozione del concetto di cittadinanza europea e la promozione di un ruolo coerente per l'Europa in quanto partner mondiale.

Nella tabella che segue (tratta dalla Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, anno 2004, DOC LXXXVII, n.5) vengono confrontate le Prospettive finanziarie 2007-2013 - suddivise per rubriche secondo quanto proposto dalla Commissione - e le Prospettive finanziarie 2000-2006. Le ultime due colonne, al fine di presentare un confronto più omogeneo tra i due quadri finanziari, propongono una correzione delle risorse indicate dalle Prospettive finanziarie 2000-2006, al fine di tenere conto dell'allargamento dell'Unione a 25 paesi<sup>53</sup>.

## Confronto tra le Prospettive finanziarie 2007-2013 e le Prospettive finanziarie 2000-2006

		Confronto tra proiezioni delle cifre 2006 sul periodo 2000-2006 e proposta Commissione Europea 2007-2013			
Stanziamanti per impegni Milioni di euro (prezzi 2004)	Prospettive Finanziarie 2000-2006 EU15+EU10	Proposta Commissione Europea 2007- 2013	Variazione percentuale %	Prospettive Finanziarie 2000-2006 EU-25	Variazione percentuale %
	<i>a)</i>	<i>b)</i>	<i>c) = (b-a)/a</i>	<i>d)</i>	<i>e) = (b-d)/d</i>
<b>1a. Competitività</b>	52.543	132.755	152,7	50.921	160,7
<b>1b. Coesione</b>	240.879	338.710	40,6	270.766	25,1
di cui: EU15	212.133	173.818	- 18,1	215.699	- 19,4
di cui: EU10	28.747	162.397	464,9	55.067	194,9
<b>2a. Politica Agricola Comune EU25</b>	300.366	301.074	0,2	306.145	- 1,7
di cui: EU15	295.198	270.967	- 8,2	289.891	- 6,5
di cui: EU10	5.168	30.107	482,6	16.254	85,2
<b>2b. Sviluppo Rurale e Ambiente EU25</b>	69.540	103.581	49,0	77.638	33,4

<sup>53</sup> Gli stanziamenti del periodo 2000-2006 si riferiscono per i primi 4 anni all'Unione a 15 paesi e per gli ultimi 3 anni all'Unione a 25. Al fine di tenere conto di questo fatto, il volume di risorse convenuto dagli Stati membri per il solo 2006 è stato moltiplicato per sette, quanto sono gli anni di riferimento dal 2000 al 2006.

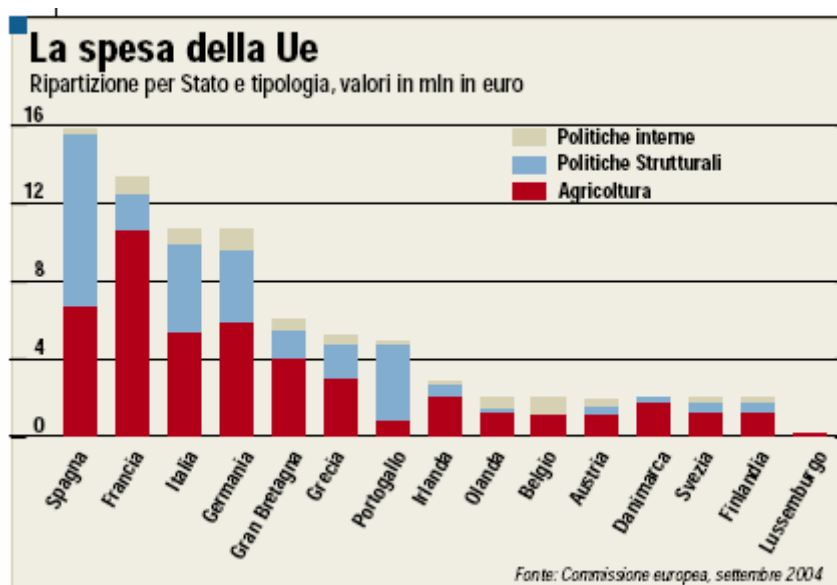
di cui: EU15	56.579	59.404	5,0	58.540	1,5
di cui: EU10	12.962	44.177	240,8	19.098	131,3
<b>3. Cittadinanza, Libertà, Sicurezza e Giustizia</b>	13.136	24.705	88,1	12.730	94,1
<b>4. UE come partner mondiale</b>	35.397	95.350	169,4	59.913	59,1
<b>5. Spese amministrative</b>	39.010	28.620	- 26,6	44.275	- 35,4
<b>Compensazioni</b>	3.738	240	- 93,6	7.287	- 96,7
<b>Riserve</b>	4.472	0	- 100,0	3.094	- 100,0
<b>Totale</b>	<b>759.082</b>	<b>1.025.035</b>	<b>35,0</b>	<b>832.769</b>	<b>23,1</b>

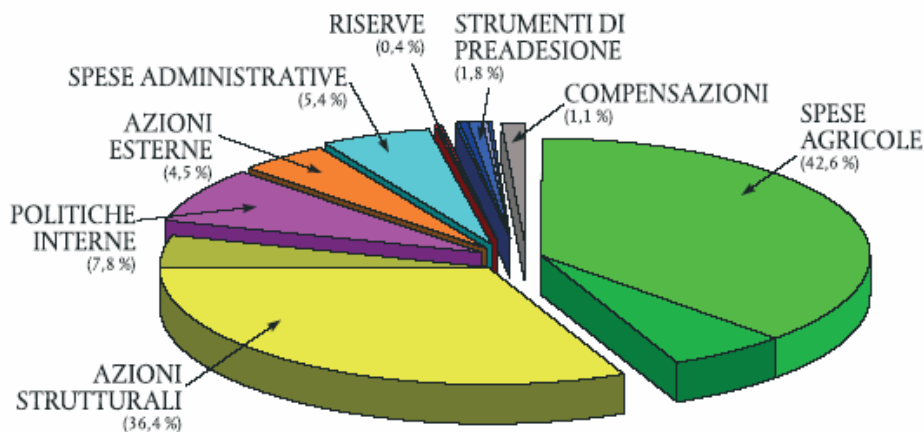
Fonte: DOC LXXXVII, n.5, Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, 2004

Uno dei punti sui quali è apparso più difficile raggiungere un accordo riguarda la quota di risorse da destinare alla Politica Agricola Comune (PAC), che assorbe oggi oltre il 40% della spesa UE.

Alcuni Paesi, tra i quali Gran Bretagna, Paesi Bassi e Svezia ritengono che non debba essere dedicata tanta parte del bilancio comunitario all'agricoltura, quando tale settore contribuisce con meno del 2% al Pil comunitario e con il 5% all'occupazione europea, mentre sarebbe, a loro avviso, molto più utile indirizzare le risorse su ricerca, tecnologia e difesa.

Il primo grafico illustra, per ciascuno Stato, la spesa UE suddivisa per tipologia (politiche interne, politiche strutturali e agricoltura). Il secondo grafico illustra i dati relativi alle linee di azione per il 2006 (stanziamenti per impegni).





Fonte: Progetto preliminare di bilancio per il 2006 della Commissione europea.

## 5.1 La posizione dell'Italia

Nel quadro del negoziato, secondo la Relazione del Governo al Parlamento DOC LXXXVII, n.5, *Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea, 2004*, l'approccio dell'Italia è stato sin dalle prime battute, ispirato all'esigenza di contenere la spesa, in quanto, essendo il terzo contribuente al bilancio comunitario (13 miliardi di euro nel 2004), è parso prioritario evitare che il saldo e il contributo italiani raggiungessero livelli insostenibili nel 2007-2013.

Si è inoltre operato in difesa delle politiche più importanti per il Paese stesso, quali quella di coesione, affinché le riduzioni di spesa non si traducano in tagli ai fondi comunitari destinati ad incentivare la competitività e la convergenza delle regioni italiane.

L'esigenza di tutelare la politica di coesione, considerata indispensabile strumento di accrescimento di produttività e competitività, era stata posta con forza dall'Italia in più di un'occasione a partire dal primo *memorandum* trasmesso alla Commissione europea nel luglio 2001, seguito poi da un secondo nel dicembre 2002.

**B. L'ALLEGATO "PROGRAMMA INFRASTRUTTURE  
STRATEGICHE"**

## ***Nota Introduttiva***

*Ai sensi della Legge Obiettivo (Legge 21 dicembre 2001, n 443), il Governo deve presentare annualmente, come allegato al DPEF ed in esso "inserito" a tutti gli effetti, il Programma Infrastrutture Strategiche, predisposto dal Ministro per le infrastrutture e i trasporti d'intesa con gli altri Ministri competenti.*

*Nel Programma vengono individuate le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, i costi stimati per la loro ultimazione, le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento; esso deve inoltre dar conto dello stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi già approvati, del quadro delle risorse finanziarie a ciò destinate, nonché degli ulteriori finanziamenti necessari al completamento degli interventi avviati. Gli stanziamenti indicati nel Programma Infrastrutture Strategiche per la realizzazione delle opere vengono automaticamente inseriti nella legge finanziaria.*

*Il presente paragrafo offre quindi una sintesi descrittiva del testo del Programma Infrastrutture Strategiche allegato al DPEF 2006/2009. Si tratta del terzo Programma, a partire da quello allegato al DPEF 2004.*

*A tal fine, si è proceduto ad un riassunto sintetico dei contenuti del Programma, il quale, oltre alla Premessa, reca: l'analisi delle priorità del Dicastero Infrastrutture e Trasporti per l'ultimo anno di legislatura; l'esame delle criticità incontrate nell'attuazione del Programma; le proposte governative per la prossima legislatura; gli adeguamenti delle delibere CIPE approvate ai successivi indirizzi; le argomentazioni da inserire nel redigendo disegno di legge finanziaria 2006; le tematiche infrastrutturali da approfondire e risolvere nell'anno in corso; il quadro delle opere terminate e di quelle in fase di realizzazione; il prospetto relativo alla disponibilità delle risorse, compreso quello che individua possibili forme alternative di finanziamento; elementi valutativi dell'impatto macroeconomico del 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche in termini di crescita del prodotto interno lordo, di crescita occupazionale, di contenimento dei costi della logistica e di aumento della competitività per il sistema Paese, nonché di contenimento dei costi per il trasporto nelle aree metropolitane.*

*Nel presente paragrafo è stata rispettata la suddivisione di massima del documento originale.*

## 1. Premessa: l'operato di quattro anni di legislatura

Il documento si apre con l'indicazione dei principali risultati conseguiti, sul piano della infrastrutturazione organica del Paese, nel corso dei primi quattro anni di legislatura; si evidenziano in particolare l'approvazione di progetti rientranti nelle finalità della Legge Obiettivo per il 46,4% del valore globale delle risorse previste dal 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche (redatto d'intesa con tutte le regioni e approvato dal CIPE il 21 dicembre 2001, e che prevede nel decennio successivo un importo globale di 125,8 miliardi di euro per interventi sui principali corridoi stradali e ferroviari), e la cantierizzazione di interventi per il 25,4% del valore globale delle risorse, pari ad un incremento del PIL nazionale dell'1,6%. Nel constatare l'incremento dei movimenti merci e passeggeri dei porti italiani, l'aumento dell'attività crocieristica, il limitato (+8%) ma significativo aumento del trasferimento del trasporto delle merci dalla strada ad altre modalità (dalle ferrovie alle navi), nonché la sostanziale diminuzione del numero degli incidenti stradali e dei morti nei sinistri automobilistici (mille in meno per anno nell'ultimo biennio), il documento annovera fra i successi più importanti conseguiti nel periodo di riferimento: il trasferimento di risorse per interventi infrastrutturali nel Mezzogiorno pari ad oltre il 43% del totale; il completamento dell'autostrada Palermo-Messina; la cantierizzazione del progetto MO.S.E. a Venezia; l'approvazione da parte del CIPE dei progetti dei valichi ferroviari del Frejus e del Brennero e le firme dei relativi accordi con Francia ed Austria; l'apertura dei cantieri sulla variante di valico autostradale sulla tratta autostradale Firenze-Bologna; l'approvazione del progetto del ponte sullo Stretto di Messina e del relativo bando di gara per il *General Contractor*; l'approvazione di tre maxi lotti, sui cinque totali, per il completamento, entro il 2008, dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria.

Gli estensori del documento, sottolineando il rapporto di grande collaborazione instaurato con le Regioni e la nuova dialettica fra i dicasteri delle infrastrutture e dei trasporti (trasformato con l'approvazione della riforma varata nel luglio 2004) e dei beni culturali, rimarcano altresì il ruolo dell'Italia nel contesto comunitario, in particolare nella redazione del *Master Plan* delle infrastrutture e dei trasporti, vero e proprio tessuto connettivo delle future azioni di infrastrutturazione territoriale, documento approvato dal Parlamento Europeo e relativo ai futuri corridoi plurimodali.

Nell'ambito dei progetti che concorrono alla realizzazione delle opere incluse nel *Master Plan* europeo (Corridoi 5, 1 ed 8, autostrade del mare, sistema dei valichi), e che vengono annoverati fra i risultati concreti conseguiti, il documento cita l'approvazione da parte del CIPE dell'asse ferroviario ad alta velocità Genova - Novara - Milano, dell'asse ferroviario Milano - Verona, l'apertura dei cantieri del Passante di Mestre, il bando di gara per la realizzazione del "quadrilatero Umbria-



Marche" come asse fondamentale di collegamenti fra le due Regioni, il bando di gara per la linea C della metropolitana di Roma, l'affidamento dei lavori per l'asse autostradale Catania - Siracusa, gli interventi (per 913 milioni di Euro) per l'approvvigionamento idrico del Mezzogiorno, la presentazione di un documento sulla portualità e sulle "Autostrade del mare".

Per la riqualificazione delle aree urbane il documento ricorda fra l'altro l'avvio dei progetti per le reti metropolitane di importanti città come Milano, Brescia, Padova, Verona, Parma, Bologna, Rimini, Roma (anche per quanto riguarda la linea B1), Napoli, Palermo e Catania.

Sul piano legislativo vengono inoltre ricordate il varo della legge sulla nautica da diporto (legge 8 luglio 2003, n. 172), la riforma del trasporto aereo (decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237, recante "Interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile"; legge 9 novembre 2004, n. 265, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237, recante interventi urgenti nel settore dell'aviazione civile. Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni correttive ed integrative del codice della navigazione"; decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, "Revisione della parte aeronautica del Codice della navigazione, a norma dell'articolo 2 della L. 9 novembre 2004, n. 265"), che adegua la normativa interna del settore a quella comunitaria, l'approvazione della legge sul riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose (legge 1 marzo 2005, n. 32, recante "Delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto di persone e cose").

Anche sul versante della sicurezza stradale, il documento ricorda le principali novità introdotte, quali l'attivazione dal 2004 del certificato di idoneità alla guida dei ciclomotori, le nuove norme introdotte al Codice della strada (legge 1 Agosto 2003, n. 214, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2003, n.151, recante modifiche ed integrazioni al codice della strada"), con l'introduzione della patente a punti.

## **2. Le priorità del Dicastero infrastrutture e trasporti nell'ultimo anno di legislatura**

L'Allegato identifica le priorità da raggiungere nel corso dell'ultimo anno di legislatura con riferimento a sei aree tematiche, per ciascuna delle quali evidenzia specifici settori di intervento; di esse, le prime quattro rispondono a specifiche finalità di trasporto, le ultime due affrontano in termini operativi il rapporto fra il Ministero competente con le Amministrazioni regionali e con i sindacati interessati alla realizzazione degli interventi.

**2.1 Il Mezzogiorno.** Il proposito dichiarato è di continuare, in linea di continuità con quanto fatto nei precedenti quattro anni, a trasformare le iniziative progettuali previste nel 1° Programma Infrastrutture Strategiche in cantieri, in particolare nei settori

dell'approvvigionamento idrico (Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna), degli assi per il trasporto stradale e ferroviario in Sicilia (ferrovia Palermo-Messina, autostrada Catania-Siracusa-Gela), dell'asse autostradale della Calabria (Autostrada Salerno-Reggio Calabria) e dei sistemi metropolitani (in Campania, a Bari, a Catania, a Palermo, a Cagliari, e per i sistemi portuali di Taranto, Gioia Tauro e Cagliari). L'allegato 1, incluso nel documento, dà conto delle modalità di spesa dei 6.867 milioni di euro stanziati per opere nel Mezzogiorno appaltate e cantierate dal luglio 2001 al febbraio 2005. Il documento evidenzia come detti stanziamenti rientrino in una strategia di lungo percorso per lo sviluppo delle aree del Mezzogiorno che utilizza, fra gli altri, il Fondo delle Aree Sottoutilizzate (FAS).

*Detto Fondo è in realtà la risultante dell'unione, gestionale e finalistica, di due Fondi intercomunicanti, istituiti ai sensi degli articoli 60 e 61 della Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge Finanziaria per il 2003) che hanno raccolto tutte le risorse aggiuntive nazionali destinate alla politica regionale, indirizzate per l'85% proprio al Mezzogiorno. Il Fondo è caratterizzato da una disponibilità annuale di un volume di risorse aggiuntive nazionali definite e certe, assegnato in Finanziaria. L'art. 8, comma 6, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 ("decreto competitività") ha confermato il volume di risorse disponibili per il FAS di 750 milioni di euro<sup>54</sup> da utilizzarsi prioritariamente per il finanziamento di infrastrutture strategiche.*

**2.2 L'offerta di trasporto pubblico locale.** Il documento, a fronte di un'analisi delle sette principali emergenze che affliggono l'offerta di trasporto pubblico locale (aumento considerevole dell'indebitamento delle aziende e degli enti locali, liberalizzazione del comparto, infrastrutturazione delle aree metropolitane, livelli e organizzazione occupazionali non ottimali, formulazione dei contratti di servizio tra Ferrovie dello Stato e Regioni, inquinamento atmosferico, costo della gestione) suggerisce un percorso di adeguamento normativo relativo alla definizione di un apposito "Fondo per la ristrutturazione gestionale del trasporto pubblico locale", un percorso di concorde azione amministrativa tra Stato e Regioni su questo versante, nonché una rivisitazione della logica gestionale e fiscale del comparto in alcune delle principali città, con un approccio metodologico pilota, onde verificare la possibilità di recuperare un volano finanziario con cui costituire un fondo destinato in particolar modo a fronteggiare l'emergenza dell'inquinamento atmosferico e del blocco della mobilità.

**2.3 L'organizzazione funzionale di alcuni impianti portuali.** La valutazione della strategica posizione del Paese nel contesto del Mediterraneo, del miglioramento della capacità e della movimentazione dei Porti italiani, ancora troppo piccoli (due soli porti, Genova e Gioia Tauro, con più di 25 milioni di tonnellate) e scarsamente integrati con le reti di comunicazioni

---

<sup>54</sup> La norma richiamata (Art. 8, comma 6 DL 35/2005) dispone che "[...] il CIPE assicura un trasferimento da incentivi a investimenti pubblici materiali e immateriali, nelle assegnazioni di nuove risorse in conto capitale, non inferiore a 750 milioni di euro, da cui consegue una disponibilità, non inferiore a 225 milioni di euro nel 2005, 355 milioni di euro nel 2006 e 170 milioni di euro nel 2007 [...]".

dei rispettivi entroterra, ma anche il nuovo quadro di progettualità tracciato dal *MasterPlan* Euromediterraneo, nonché il lavoro in fase di elaborazione del Gruppo ad Alto Livello *Wider Europe for Transport*, portano alla necessità di identificare i nodi portuali che abbiano rilevanza all'interno del grande progetto strategico delle "autostrade del mare", di definire un quadro di interventi per garantire funzionalità tra le strutture portuali e le reti nazionali e sopranazionali alla luce delle nuove sfide per l'economia europea, nonché di identificare possibili alleanze, come forme di *partnership* pubblico privato, per gestire, garantendo ritorni economici, i nuovi sistemi di integrazione.

**2.4 Il costo del trasporto e della logistica.** L'analisi delle incongruenze relative alla logistica (che incide, stante il documento, per un 22% del valore della produzione industriale a fronte di un dato medio europeo del 14-16%) ed al trasporto delle merci dalle aree di produzione a quelle di consumo ha portato alla identificazione di un Patto della Logistica, quale naturale complemento del Piano delle infrastrutture in una logica europea, nel convincimento, maturato - come asserisce il Documento - nel corso degli ultimi quattro anni, che la crescita del prodotto interno lordo sia legata alla competitività del sistema nel suo complesso e non solo all'aumento della domanda di trasporto. Con la "Legge Obiettivo" (legge 21 dicembre 2001, n. 443, recante "delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive"), con la redazione del Programma Infrastrutture Strategiche<sup>55</sup>, con la stessa riorganizzazione del Dicastero competente, prosegue il documento, il Governo ha puntato alla interazione funzionale tra offerta infrastrutturale e domanda di trasporto. L'identificazione di Piastre Logistiche, di riferimenti nodali del tessuto produttivo, lungo la dorsale del Paese, la loro interconnessione con la dimensione comunitaria ed internazionale dell'economia, è l'obiettivo cui tendere per superare l'attuale dimensione spontaneistica dei tessuti produttivi ed assicurare funzionalità al sistema.

**2.5 La complessità dei sistemi urbani.** I sistemi urbani, l'organizzazione della loro mobilità e l'efficienza dell'offerta dei servizi di trasporto hanno una fondamentale ricaduta sulla crescita economica del Paese, rappresentando le attività del terziario - che interessano principalmente proprio i nuclei urbani - quasi il 70% del prodotto interno del Paese. Le diseconomie che

---

<sup>55</sup> Il Programma Infrastrutture Strategiche, redatto d'intesa con tutte le regioni e approvato dal CIPE il 21 dicembre 2001, prevede nel decennio un importo globale di 125,8 miliardi di euro per interventi sui principali corridoi stradali e ferroviari, sui tre valichi ferroviari del Frejus, del Sempione e del Brennero, sui sistemi urbani, sugli schemi idrici del mezzogiorno, sulla difesa della laguna veneta (progetto MO.SE.) e sul collegamento stabile dello stretto di Messina. Il Piano si propone a livello programmatico, normativo, finanziario ed operativo di regolare organicamente e sulla base di principi innovativi la realizzazione delle opere pubbliche definite "strategiche e di preminente interesse nazionale".

intorno ad essi si producono (alti costi e scarsa efficienza dei trasporti, congestione, aumento dei tassi di inquinamento, incidenza della incidentalità stradale in ambito urbano) frenano lo sviluppo complessivo del Paese. Il documento sottolinea come il Governo abbia dato rilievo nazionale alla questione urbana, lavorando al miglioramento dell'offerta di trasporto, al contenimento dell'inquinamento atmosferico, alla rivisitazione delle norme sulla pianificazione urbanistica ed alla valorizzazione del patrimonio artistico ed archeologico, pur promuovendo l'avvio del piano per l'adeguamento infrastrutturale.

Sul piano delle norme che consentono una migliore pianificazione urbanistica dei centri urbani, il documento annovera la già citata Legge Obiettivo (Legge 21 dicembre 2001 n. 443) che ha ipotizzato - nella delibera del CIPE del 21 dicembre 2001 già richiamata - una disponibilità di 15,3 miliardi di euro per la realizzazione di nuove metropolitane, dei quali 6,5 destinati ad opere appaltate e cantierate. A ciò si aggiunge, in tema di riqualificazione urbana, il disegno di legge sul "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale", approvato dalla Camera dei deputati lo scorso 5 luglio (A.C. 5736) ed attualmente all'esame del Senato (A.S. 3533). Da ultimo il documento richiama la volontà del Governo di definire nel prossimo disegno di legge finanziaria un primo Fondo pilota pubblico privato per l'avvio di opere di recupero sostanziale di aree residenziali o strutture del terziario delle città italiane.

**2.6 Il rapporto con le Regioni.** La pluralità degli attori coinvolti nella gestione e realizzazione delle infrastrutture, nonché dei finanziamenti disponibili, in una logica oltretutto di partenariato pubblico-privato sempre più stringente, rendono particolarmente importante la partecipazione finanziaria anche di altre Amministrazioni. Il documento segnala un rapporto costruttivo, a partire dalla Legge Obiettivo, con tutte le Regioni, ad eccezione della Toscana, che ha contribuito all'approvazione delle delibere del CIPE per gli interventi infrastrutturali, nonché all'appalto ed alla cantierizzazione delle opere. Il Governo auspica la ripresa del confronto costruttivo con le Regioni in vista della individuazione delle nuove priorità di intervento e per la definizione di una tessera del Patto di Stabilità Interno dedicato alla offerta dei servizi di trasporto urbani ed alla ottimizzazione della logistica.

**2.7 Il rapporto con i Sindacati.** Il documento rimarca come il confronto con i Sindacati, legato essenzialmente al superamento dei contenziosi, ha condizionato anche il Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti, lasciando per il momento aperte le questioni del rinnovo del contratto nel trasporto pubblico locale, le emergenze contrattuali nel comparto aereo, la sicurezza nelle Ferrovie dello Stato ed il contenzioso sugli autotrasportatori.

### **3. Le criticità incontrate nell'attuazione del Programma**

Il documento, nella parte relativa alle criticità emerse, elenca l'insieme delle cause e degli eventi che hanno in taluni casi ostacolato l'iter evolutivo del Programma delle Infrastrutture di cui alla delibera del CIPE del 21 dicembre 2001, individuandoli nella quantità e nella qualità degli elaborati progettuali, nell'iter autorizzativo, nella carenza delle risorse e nella rilevanza dei vincoli comunitari.

**3.1 La quantità e la qualità degli elaborati progettuali.** Il documento rileva come non siano fondate le argomentazioni in ordine alla eccessiva quantità delle opere programmate, ma ammette come la criticità sia derivata dalla lentezza nella predisposizione in tempi brevi di progetti, sia preliminari che definitivi, qualitativamente idonei a dare a quelle opere concreta attuazione. Solo nel 2004, riporta il documento, la percentuale dei progetti preliminari e definitivi di livello adeguato ha raggiunto il 70% del numero globale delle opere programmate nel Programma delle Infrastrutture Strategiche.

**3.2 L'iter autorizzativo.** Il documento rileva come, con il nuovo assetto istituzionale del Paese, l'organo centrale abbia perso la possibilità e l'autonomia di tracciare e definire politiche e strategie di dimensioni nazionali senza il necessario raccordo con le Amministrazioni territoriali interessate; nonostante il ricorso allo strumento dell'Intesa Generale Quadro, sottoscritta con le Regioni, è mutato l'itinerario autorizzativo che ha fatto del consenso all'opera di rilevanza sovra regionale da parte dell'Ente locale, un vincolo considerevole. A tal riguardo, il documento suggerisce, sul piano metodologico, che per aggirare la criticità possa essere attribuito un ruolo più incisivo alla Conferenza Stato-Regioni, in particolare nei casi in cui l'opposizione di una sola Regione rischi di pregiudicare lo sviluppo di un'opera di rilevanza sovraregionale o addirittura nazionale.

**3.3 La carenza delle risorse.** Il DPEF 2004-2007 aveva definito in modo puntuale il Quadro fonti impieghi necessario per onorare gli obiettivi previsti dal 1° Programma Infrastrutture Strategiche, con un impegno finanziario pubblico pari a 54,6 miliardi di euro, cui devono sommarsi 11,9 miliardi di euro di risorse già destinate da leggi pluriennali di spesa per la realizzazione delle medesime opere incluse nel programma. Il documento, tuttavia, rileva come nei tre anni di operatività della legge 1 agosto 2002, n. 166, recante "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" - legge che ha previsto le prime risorse concrete per la realizzazione delle opere previste dalla Legge Obiettivo - vi sia stata una disponibilità globale pari a 30,3 miliardi di euro, inclusivi della quota di 11,9 miliardi residuo disponibile. Gli estensori del documento, pur osservando come la cifra, articolata in un arco temporale

decennale, possa già essere considerata rilevante, ammettono come la disponibilità di risorse avrebbe dovuto essere assicurata soprattutto nella fase iniziale di progettazione, onde assicurare la tempestività degli interventi. Analoga considerazione viene rimarcata anche in relazione alle risorse comunitarie, ipotizzate inizialmente, per l'intero decennio, in 25,8 miliardi di euro, e, viceversa, ridotte in termini realistici in 7,9 miliardi. La minore assegnazione di risorse viene giustificata da un lato dalla necessità di rispettare i parametri di Maastricht, dall'altro dal quadro congiunturale particolarmente sfavorevole vissuto dall'economia europea nel corso degli ultimi tre anni. Il documento ipotizza quindi un impegno per il prossimo disegno di legge finanziaria di almeno 12 miliardi di euro per il biennio 2006-2007. Gli estensori del documento rimarcano inoltre come la soglia di risorse a carico dei privati non abbia superato un terzo di quella prevista.

**3.4 La rilevanza dei vincoli comunitari.** Nella considerazione che oltre l'80% degli interventi inseriti nel 1° Programma Infrastrutture Strategiche sono coerenti con le scelte dell'Unione europea nella riformulazione organica delle reti TEN (Reti Transeuropee dei Trasporti), il documento rimarca la rilevanza dei vincoli derivanti dalla normativa comunitaria nella loro concreta realizzazione, in particolare per la possibilità di attingere al finanziamento comunitario, nonché per l'incidenza sui parametri di Maastricht delle risorse pubbliche destinate a tale scopo.

#### **4. Le proposte per la prossima legislatura**

Con la Legge Obiettivo, il Piano Infrastrutture Strategiche ed il *Master Plan* Europeo in via di attuazione, gli estensori del documento evidenziano le proposte per il prossimo futuro:

**a) La definizione di un modello gestionale per la manutenzione di alcune infrastrutture realizzate dalla Legge Obiettivo**, in modo da dare sistematicità operativa ed assicurare un controllo manutentivo costante alle opere programmate, progettate, appaltate e realizzate;

**b) La costituzione di una Scuola Superiore della Logistica sul modello dell'ENAS francese**, per dare sistematicità, in tempi brevi, all'azione di riorganizzazione dell'assetto logistico del Paese, fra i nodi cruciali dell'economia italiana, e che veda coinvolti, vista la sua valenza intersettoriale, oltre al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, anche quelli dell'Istruzione, Università e Ricerca Scientifica, delle Politiche Agricole, della Salute e delle Attività Produttive.

*Il riferimento ad una ENAS esistente in Francia non appare chiaro. Potrebbe forse andare inteso come riferimento alla ENA, Ecole National d'Administration.*<sup>56</sup>

**c) La definizione di progetti mirati per le grandi aree metropolitane, come proposto nel disegno di legge "sulla Competitività".** Il Documento rimarca come nodale la definizione di una politica organica per i trasporti - ed in generale di nuova gestionalità amministrativa - nelle dodici grandi aree urbane del Paese (Torino, Milano, Genova, Mestre-Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, le città dello Stretto, Palermo e Catania), in cui vive il 30% della popolazione totale del Paese, che producono il 55% del PIL nazionale e sulle quali, per i prossimi anni sono previsti interventi per 20 miliardi di euro per il finanziamento e la realizzazione delle opere su cui il documento si sofferma brevemente. Gli estensori ricordano come il Governo abbia inteso dare risposta a questo genere di problematiche con il disegno di legge sulla competitività, attualmente all'esame del Senato della Repubblica (A.S. 3533, recante "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale"), dopo l'approvazione, il 5 luglio scorso, presso la Camera dei deputati (A.C. 5736).

*Il documento in esame richiama, relativamente a questa tematica, l'art. 26 del "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale"; stante il testo attualmente all'esame del Senato, appare pertinente il richiamo all'articolo 11 del disegno di legge medesimo, il cui testo si riporta in nota.*<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Istituita da Charles De Gaulle, allora Capo del Governo Provvisorio, il 9 ottobre del 1945, l'Ecole Nationale d'Administration (ENA), che dal 1992 divide le proprie sedi fra Strasburgo e Parigi, ha il compito di formare i nuovi dirigenti dello Stato, uniformando ed adeguando ai tempi nuovi criteri di reclutamento e selezione. E' considerata fra le più influenti scuole post-universitarie d'Europa. Amministrata da un Direttore ha al suo vertice un Consiglio d'Amministrazione presieduto dal vice Presidente del Consiglio di Stato e composto da autorevoli rappresentanti del mondo universitario e della Pubblica Amministrazione. Il Direttore è nominato dal Governo. Aperta (e a titolo gratuito) a laureati francesi di qualsiasi disciplina con meno di 28 anni, ovvero ai dipendenti della Pubblica Amministrazione sotto i 46 anni e con almeno 5 anni di servizio, preliminarmente distaccati dalle rispettive amministrazioni presso l'Ecole medesima, la scuola ammette altresì (a pagamento) cittadini stranieri di età non superiore a 35 anni, in possesso di un diploma di laurea o equipollente, e con ottima conoscenza della lingua, della società e delle istituzioni francesi ed europee. Il corso di formazione dura circa 27 mesi, adattandosi progressivamente alle mutate esigenze istituzionali e sociali attraverso una rivisitazione continua delle materie e delle tecniche d'insegnamento. Prevede uno stage iniziale della durata di sei/otto mesi presso un ente dell'Amministrazione pubblica (una Prefettura o un'Ambasciata) o presso le sedi delle Istituzioni comunitarie. A questa fase segue un secondo periodo di formazione, di ulteriori sei mesi, presso una impresa privata. Il corso di studi vero e proprio, che prende avvio al termine del periodo di formazione pratica, è orientato all'insegnamento delle tecniche di analisi e di redazione dei testi giuridici, amministrativi e finanziari, ai problemi di budget e fiscali, alle tematiche afferenti le Istituzioni comunitarie e internazionali, alla politica economica, alla gestione della cosa pubblica ed alla deontologia professionale. Il corso prevede inoltre una formazione mirata alla ricerca applicata ed al lavoro di gruppo, che si attua attraverso l'organizzazione di seminari e la stesura di apposite relazioni conclusive. Lo sbocco finale per gli studenti più meritevoli, una volta superato l'esame di fine corso, è l'assunzione presso le più alte Amministrazioni pubbliche francesi (le cosiddette *Grands Corps* dello Stato, ovvero il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, *Inspection des Finances*, il Corpo Prefettizio ed il Corpo Diplomatico), che annualmente mettono a disposizione una trentina di posti, ovvero presso i vari Ministeri. Per quegli studenti che, viceversa, optino per carriere nelle imprese private, corre l'obbligo di rimborsare *ex post* la Scuola per i costi di formazione sostenuti.

<sup>57</sup> Art. 11, A.S. 3533, "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale". (*Legge obiettivo per le città*).  
**1.** Il Governo, per promuovere lo sviluppo economico, individua gli ambiti urbani e territoriali di area vasta, strategici e di preminente interesse nazionale, ove attuare un programma di interventi in grado di accrescerne le potenzialità competitive a livello nazionale e internazionale, con particolare riferimento al sistema europeo delle città. **2.** In sede di predisposizione del programma di cui al comma 1, il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, perseguendo i seguenti obiettivi: *a)* sostenere iniziative di valorizzazione degli ambiti urbani e territoriali di area vasta, anche attraverso l'incremento della dotazione di infrastrutture anche immateriali e servizi, ottimizzando le esternalità generate dai processi di potenziamento infrastrutturali del territorio; *b)* rafforzare i sistemi urbani e territoriali di area vasta anche attraverso la risoluzione dei problemi di mobilità conseguenti al traffico urbano e di attraversamento di merci e passeggeri; *c)* ottimizzare le opportunità offerte dalla presenza di assi infrastrutturali transnazionali per caratterizzare gli ambiti territoriali come elementi di connessione transfrontaliera; *d)* configurare un insieme di interventi, di funzioni e di attrezzature capaci di assicurare processi economici di sviluppo sostenibile e coniugare una molteplicità di soggetti

- d) L'attuazione di un Piano strategico per ottimizzare il contenimento energetico nel comparto trasporti**, particolarmente urgente considerando la complessità del quadro energetico del Paese largamente dipendente da fonti quali il petrolio, nonché gravato da fattori distorcenti quali la presenza di forti accise sugli idrocarburi ed una scarsa tendenza a razionalizzare il consumo e l'organizzazione del sistema di movimentazione delle merci nel Paese, per trasferirle, per esempio, da gomma su rotaia e predisponendo, relativamente alle aree urbane, appositi piani di ottimizzazione della distribuzione merci nei rispettivi territori;
- e) La definizione di un provvedimento legislativo per l'attribuzione di competenze all'organo centrale in merito alle scelte dei progetti ubicati all'interno delle reti TEN**

---

pubblici e privati, attese sociali e interessi economici anche differenziati, assegnando priorità ai progetti di miglioramento della mobilità urbana ad alto contenuto tecnologico e di minore impatto ambientale; e) perseguire, secondo il principio di sussidiarietà, l'efficienza allocativa delle risorse statali investite attraverso l'implementazione delle fonti finanziarie dei soggetti che partecipano alla realizzazione degli interventi. **3.** Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti elabora le linee guida per la predisposizione del piano degli interventi di cui al comma 4, acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Le linee guida sono pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*. **4.** Al fine della predisposizione del programma, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* delle linee guida di cui al comma 3, d'intesa con ogni singola regione ovvero con le regioni interessate individua gli ambiti urbani e territoriali di area vasta, strategici e di preminente interesse nazionale. L'elenco dei comuni abilitati a presentare proposte di piano è pubblicato, nei successivi trenta giorni, nella *Gazzetta Ufficiale*. Entro i successivi centoventi giorni i comuni abilitati trasmettono le proposte di piano al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e alla regione ovvero alle regioni competenti. Qualora il piano di interventi riguardi più comuni, gli stessi si impegnano ad attivare ogni utile forma di coordinamento, individuando un soggetto promotore dell'iniziativa. Nella fase di attuazione del piano, i comuni si associano ai sensi di quanto previsto dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ovvero possono costituire una società ai sensi del comma 8. **5.** Il piano degli interventi, al fine del perseguimento degli obiettivi di cui al comma 2, può anche prevedere l'adozione dei seguenti strumenti: a) trasferimento di diritti edificatori e istituzione di apposito registro; b) incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, previa valutazione del rapporto costo-benefici; c) misure fiscali di competenza comunale sugli immobili e strumenti di incentivazione del mercato della locazione; d) costituzione delle società di cui al comma 8. **6.** Ai piani trasmessi, entro sessanta giorni, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al CIPE che li approva nei successivi sessanta giorni, è assicurata ogni idonea forma di pubblicità al fine di consentire la formulazione di osservazioni e pareri finalizzati al miglioramento dei piani medesimi. Le forme di pubblicità e i soggetti legittimati alla formulazione di osservazioni e pareri sono indicati nelle linee guida di cui al comma 3. **7.** I comuni, individuati ai sensi del comma 4, predispongono il piano definitivo degli interventi, anche attivando la partecipazione di proposte private e secondo l'intesa sottoscritta dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Il piano è trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che ne verifica le conformità rispetto al piano approvato dal CIPE. **8.** Per progettare, realizzare e gestire i piani di cui alla presente legge, i comuni possono costituire società per azioni anche con la partecipazione della provincia, della regione, di altri enti ed amministrazioni pubblici e di soggetti privati secondo le disposizioni recate dal titolo V della parte I del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. **9.** I piani si attuano con la sottoscrizione di un accordo di programma quadro da parte dei soggetti competenti per l'attuazione. **10.** Le attività di accompagnamento, controllo e monitoraggio relative all'avanzamento fisico, finanziario e procedurale dei piani sono assicurate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che predispone una relazione annuale al Parlamento. **11.** All'attuazione delle disposizioni del presente articolo si fa fronte mediante parziale utilizzo delle risorse per le infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443. Con la legge finanziaria, in coerenza con quanto previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria, è individuata la quota parte delle risorse di cui alla citata legge n. 443 del 2001, da destinare agli interventi di cui al presente articolo. **12.** Per il perseguimento degli obiettivi di cui al comma 2, lettera b), e al fine di incentivare modalità di trasporto alternative a quella privata, gli enti locali possono escludere dall'imposta comunale sulla pubblicità e dal diritto sulle pubbliche affissioni di cui al decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, i manifesti collocati sui mezzi di trasporto pubblici volti a pubblicizzare esclusivamente i servizi e l'offerta delle medesime imprese di trasporto pubblico locale.



(Reti Transeuropee dei Trasporti), quali valichi, alcuni corridoi e gli *hub* portuali di oggettiva rilevanza strategica, attraverso cui eliminare procedure o vincoli di natura locale che possano ritardare l'iter autorizzativo o mettere in dubbio scelte assunte a livello comunitario;

**f) La Costituzione di un Fondo Rischi per le grandi opere della Legge Obiettivo, simile a quello comunitario** proposto dal Documento Van Miert, elaborato quest'ultimo prodotto dal Gruppo di lavoro Van Miert che, composto da rappresentanti di 24 Paesi, ha rivisitato nel corso del 2003, per conto della Commissione europea, le reti di trasporto transeuropee (TEN) per definire i progetti prioritari sino al 2020 e le modalità operative per agevolarne l'attuazione. La valutazione dei rischi, in una logica di sempre più marcata *partnership* tra pubblico e privato, appare, secondo gli estensori del documento, essenziale ma anche particolarmente difficile. La concessione di garanzie ai concessionari dal rischio di mancato completamento dell'opera o di ritardi nella sua realizzazione, su cui sembra orientarsi la Comunità europea onde manifestare l'interesse verso il progetto stesso, potrebbe realizzarsi, come proposto dal Gruppo Van Miert, attraverso un "Fondo Mutuo per i Rischi"<sup>58</sup> con meccanismi mutuati dai sistemi assicurativi;

**g) La creazione di apposite Società per la gestione dei Corridoi Europei**, che si configurino come soggetti catalizzatori delle attività e delle rendite da essi derivanti. Il documento cita al riguardo l'esperienza italiana del "Quadrilatero Umbria Marche" come modello gestionale, e ricorda come sin d'ora, nel caso dei Corridoi definiti dal Gruppo Van Miert, sia possibile definire, attraverso i Coordinatori, un elenco di possibili "aree di convenienza".

## **5. Adeguamenti delibera del CIPE 121 del 21.12.2001 e del relativo quadro programmatico modificato con la Delibera CIPE del 18.03.2005**

Il documento riporta quindi gli interventi aggiunti, con l'approvazione anche della Conferenza Unificata nella seduta del 14.10.2004, nel 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche attraverso lo strumento del DPEF dello scorso anno.

Pone quindi in evidenza come siano stati raccolti tutti i suggerimenti formulati dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni interessati, riassumibili nelle proposte di:

1. Costituzione di un fondo per il mantenimento in efficienza degli edifici sedi di organismi istituzionali. Legge 350/2003, art. 4, comma 151 (importo previsto 250 milioni di euro)

---

<sup>58</sup> Nel Rapporto ufficiale del Gruppo Van Miert (Gruppo ad Alto Livello sulla Rete Transeuropea di Trasporto) si parla di "Fondo Comune di Rischio".

2. Messa in sicurezza Edilizia scolastica. Legge 350/2003. Art. 3, comma 91 (importo previsto 200 milioni di Euro).

Dette proposte sono state già contemplate in appositi strumenti legislativi e dunque inserite, nel rispetto dell'art. 1 L. 433/2001 e dell'art. 3 L. 166/2002, nel documento allegato al DPEF 2005 – 2008.

Vi sono, poi, altri due tipi di proposte:

1. quelle relative a miglioramenti progettuali di opere già programmate e quindi già presenti nel 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche approvato dal CIPE nella seduta del 21.12.2001;
2. quelle relative a nuovi interventi funzionalmente complementari a quelli già previsti nel programma stesso, per le quali la Conferenza Unificata dovrà fornire apposito parere.

Il primo gruppo di proposte è composto da una serie di 14 interventi.

Il secondo gruppo è, invece, composto da 8 sistemi di opere infrastrutturali di mobilità, fra i quali figurano, ad esempio, il Corridoio Plurimodale dorsale centrale e gli Interventi mirati alla sistemazione dei nodi urbani di Villa San Giovanni e Messina complementari alla realizzazione del Ponte sullo Stretto. Il fatto che si tratti di soli 8 nuovi interventi viene considerato sintomatico di una crescita fisiologica, legata essenzialmente ad integrazioni volte a massimizzare la carica di organicità del programma di infrastrutturazione.

L'allegato al DPEF reca poi due successive tabelle riepilogative, la prima delle quali contiene l'insieme delle opere deliberate dal CIPE nel periodo di funzionamento della Legge Obiettivo che va dall'ottobre 2002 al giugno 2005.

Essa indica, per ogni opera, il costo storico, come riportato nella delibera CIPE n. 121/2001; il costo aggiornato in seguito, per via di esigenze fisiologiche o di miglioramenti sostanziali e funzionali delle proposte progettuali; il totale delle risorse assegnate con la Delibera CIPE già adottata; il fabbisogno di risorse, risultante dal valore del costo aggiornato diminuito del totale delle risorse già a disposizione; l'anno previsto per il completamento lavori. L'insieme dei dati riportati pone in evidenza che il valore complessivo delle opere deliberate sul costo storico decennale di 125,8 miliardi di euro è di 57,9 miliardi di Euro; il valore delle risorse complessivamente assegnate è di 38,7 miliardi di Euro, di cui 8,1 miliardi di euro finanziati dalla Legge Obiettivo; il fabbisogno decennale di ulteriori risorse è di 19,2 miliardi di euro.

La seconda tabella contiene, viceversa, l'insieme delle opere presentate alla struttura tecnica di missione ed in corso di istruttoria. Essa reca, fra l'altro, per ogni opera, l'indicazione:

- del Corridoio Europeo, quale riferimento programmatico a scala comunitaria;

- del costo aggiornato dei progetti consegnati alla struttura tecnica di missione, che rappresenta lo stato di conoscenza del quadro progettuale finora presentato;

- la previsione della data di inoltro del progetto all'esame del CIPE;

- il totale delle risorse disponibile;

- il fabbisogno residuo di risorse.

La tabella mette in evidenza globalmente che il valore complessivo delle opere ancora in istruttoria risulta pari a 64,3 miliardi di Euro; il valore delle risorse ad oggi disponibile risulta pari a 19,7 miliardi di Euro; il fabbisogno decennale di ulteriori risorse è di 44,5 miliardi di euro.

Seguono tre successivi elenchi, relativi alle argomentazioni da inserire, rispettivamente, nel disegno di legge finanziaria 2006 e nel 1° Programma delle Infrastrutture e dei Trasporti ed alle tematiche da approfondire e risolvere entro il 2005.

L'elenco delle Argomentazioni da inserire nel redigendo disegno di legge finanziaria 2006 fa riferimento all'Asse ferroviario Torino – Lione ed al Nuovo valico ferroviario del Brennero. Si tratta di due opere ritenute dal documento di natura strategica, la prima nel quadro del Corridoio 5 Lisbona – Kiev e la seconda del Corridoio 1 (Berlino – Palermo), rispetto alle quali vi è l'impegno dell'Unione Europea di supportare l'infrastruttura con un volano di risorse, a fondo perduto, pari al 20%, e la stipula di due accordi, siglati rispettivamente con la Francia il 5 maggio 2004 e con l'Austria il 30 aprile 2004, per l'identificazione dei relativi costi e degli impegni finanziari che gli Stati intendono garantire.

Per entrambe le opere richiamate, l'inserimento nel disegno di legge finanziaria 2006 è considerato fondamentale, soprattutto al fine di contenere i danni che, in vicinanza della saturazione del corridoio stradale e ferroviario, il nostro Paese e l'Europa sarebbero altrimenti chiamati a sopportare già a partire dall'anno 2011.

L'elenco delle Argomentazioni da inserire all'interno del 1° Programma delle Infrastrutture e dei Trasporti reca dei chiarimenti sulle opere presenti all'interno di alcuni Corridoi, ma non ancora definite in modo esplicito e la proposta di inserimento di alcune opere nel Programma medesimo. Esso riporta l'indicazione delle varie opere, suddividendole con riferimento ai Corridoi interessati, fra i quali figurano, ad esempio, il Corridoio 5 (Lisbona – Kiev) e la Piastra Logistica del Mediterraneo (Sardegna).

L'ultimo elenco reca le tematiche da approfondire e da risolvere entro il 2005. In esso, si pongono in evidenza gli interventi da realizzare in diversi settori, fra i quali:

- il campo dei trasporti ferroviari, per completare l'azione del Governo favorendo l'entrata sul mercato di nuove imprese e la sostenibilità degli investimenti per l'ammodernamento delle flotte e delle nuove infrastrutture del sistema Alta Velocità / Alta Capacità;
- il campo dell'organizzazione del trasporto merci, al fine di attuare i 5 progetti pilota approvati dalla Consulta Generale dell'Autotrasporto e riguardanti il trasporto di merci pericolose, di derrate alimentari, di rifiuti industriali e di prodotti farmaceutici e la distribuzione urbana delle merci;
- il campo del trasporto aereo, per l'attuazione del Programma di Ammodernamento degli impianti aeroportuali, già previsto da leggi precedenti e che richiede ulteriori stanziamenti, nel prossimo triennio, per 850 milioni di Euro;
- il campo del trasporto marittimo, per identificare tutti gli itinerari capaci di consentire l'utilizzazione dei fondi già stanziati dalla Legge 16 marzo 2001, n. 88, recante "Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime", a favore di armatori e cantieri per investimenti già effettuati e mantenere altamente qualificata l'offerta cantieristica nazionale.

Sempre con riferimento al settore del trasporto marittimo, vengono evidenziate le difficoltà connesse al potenziamento del programma nazionale delle Autostrade del Mare, in particolare nel Mezzogiorno, dove in molti porti risultano carenti i collegamenti infrastrutturali con le reti di trasporto terrestre e si segnala che parte rilevante del fabbisogno finanziario, rappresentato dalle opere di raccordo vario fra porti e reti autostradali, può essere finanziata con il concorso dell'ANAS e delle società concessionarie mediante appositi atti aggiuntivi delle concessioni in essere.

Vengono, infine, evidenziati gli interventi conseguenti alle azioni legate alla sicurezza del territorio, finalizzati al completamento dei programmi di infrastrutture volti a soddisfare le esigenze delle Forze di Polizia, Arma dei Carabinieri, Vigili del Fuoco, Guardia di Finanza; e gli interventi per il rilancio organico delle politiche residenziali ed abitative, fra i quali si pone in rilievo, in particolare, la necessità di un approfondimento sulla estensione, anche temporanea, alle imprese della possibilità di rivalutare gli immobili posseduti, mediante il pagamento di un'imposta sostitutiva pari al 4% del valore rivalutato.

## **6. Quadro temporale del raggiungimento degli obiettivi del programma delle infrastrutture strategiche**

Il documento reca quindi gli elenchi delle opere terminate funzionalmente al 31.12.2006, delle opere con un livello di avanzamento superiore rispettivamente al 60%, al 40% ed al 20% al 31.12.2006 e delle opere appaltate e cantierate rispettivamente al 30.06.2005, al 30.06.2006 ed al 31.12.2006.

In particolare, si segnalano, fra le opere funzionalmente terminate, l'autostrada Palermo-Messina e gli assi ferroviari ad alta velocità Torino - Novara e Roma - Napoli; e, tra le opere con un livello di avanzamento superiore al 60%, gli assi ferroviari ad alta velocità Firenze - Bologna, Bologna - Milano e Padova - Mestre.

Per quanto riguarda il quadro previsionale, gli estensori del documento evidenziano, infine, che tutti gli interventi, anche quelli indicati nell'elenco delle opere cantierate al 31.12.2006, dispongono già di elaborati progettuali capaci di fornire certezza e misura sui costi e sui tempi.

## **7. Quadro globale delle risorse attivate dalla Legge Obiettivo e da altre fonti di finanziamento coerenti con le finalità della Legge Obiettivo e prospettazione di possibili forme di finanziamento alternative**

Il documento riporta quindi tabelle riassuntive a volte a garantire un aggiornamento puntuale sulle risorse disponibili per le opere incluse nel 1° Programma Infrastrutture Strategiche.

In primo luogo sono indicate le fonti finanziarie finora destinate all'attuazione del Programma, con identificazione delle fonti di provenienza (pubblica e privata), che raggiungono nel totale la somma di 26.800 milioni di euro. Il documento reca di seguito l'elenco delle opere che si prevede di cantierare nei prossimi dodici mesi, per un valore complessivo di 39.229 milioni di euro.

Il valore globale dei cantieri aperti nell'arco della legislatura viene così stimato, nell'ipotesi più pessimistica, in 71,0 miliardi di Euro, pari a quattro volte – secondo gli estensori del documento – il valore delle opere cantierate negli anni 1989 - 2002 (anno di approvazione della Legge 166 che ha garantito un volano di risorse per le opere della Legge Obiettivo), che è pari a circa 17,3 Miliardi di euro.

*Al riguardo si rileva come il valore globale, di 71,0 miliardi di Euro, dei cantieri aperti nell'arco della legislatura parrebbe ottenuto sommando ai 39,2 miliardi di euro relativi alle opere che si prevede di cantierare nei prossimi dodici mesi una cifra di 31,8 miliardi di Euro, sebbene il totale*

*delle voci riportate nella tabella riepilogativa delle risorse destinate all'attuazione del Programma negli anni 2002, 2003 e 2004 risulti essere, pari a 26,8 miliardi di euro.*

Il documento fa seguire alcune tabelle riepilogative del quadro relativo alle “fonti impieghi iniziale” e di quello aggiornato delle risorse finanziarie previste da apposite norme per l'arco temporale 2006 - 2009, tabelle che evidenziano come, a fronte di esigenze finanziarie per 125,8 miliardi di Euro, le risorse identificate e rese in parte disponibili ad oggi siano pari a 56,1 miliardi di euro.

Le ipotesi di esigenze finanziarie, da garantire come rifinanziamento della Legge 166/2002, nel triennio 2006 – 2008 (triennio che caratterizzerà il redigendo Disegno di Legge Finanziaria), sono, invece, pari a 8 miliardi di euro.

Il documento reca, infine, una prospettazione delle possibili forme di finanziamento alternative, la quale, facendo seguito all'analisi già effettuata nell'Allegato Infrastrutture al DPEF dello scorso anno, approfondisce modelli di funzionamento atti a rendere possibile l'ipotesi di elevare a livello "autostradale" le caratteristiche di una rete stradale di circa 4.200 km, e che si ipotizza possano rendere disponibile per l'A.N.A.S. un volano di risorse pari a circa 1,1 - 1,4 miliardi di Euro.

In particolare, si prospetta che l'A.N.A.S., ottenendo in concessione, a fronte del pagamento di un canone, l'intera rete viaria potrà uscire dal perimetro della Pubblica Amministrazione con i soli introiti delle proprie attività, assumendosi in proprio il rischio della realizzazione nei prossimi dieci anni di nuovi investimenti per un ammontare complessivo di 35 miliardi di Euro, lasciando che lo Stato perfezioni con essa solo un contratto di servizio.

Si segnala, inoltre, per quanto concerne le aree destinate alle attività intermodali, la perfetta rispondenza a quanto previsto dalla Legge 80/2005<sup>59</sup> dell'opportunità, prospettata nel DPEF dello scorso anno, di identificare un apposito “Fondo Rotativo HUB Intermodali”, capace di ridimensionare il coinvolgimento di risorse pubbliche nella realizzazione delle infrastrutture intermodali e di incentivare processi tecnologici congeniali con le nuove filiere logistiche.

## **8. Impatto macroeconomico del 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche. Primi indicatori significativi**

---

<sup>59</sup> Legge 14 maggio 2005, n. 80, recante “Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali”.

L'allegato fornisce alcuni indicatori relativi alla ricaduta complessiva dell'azione infrastrutturale dei primi quattro anni di legislatura.

In primo luogo segnala, in relazione alla crescita del prodotto interno lordo, che il valore complessivo delle opere approvate determina un aumento 5,5 punti, dei quali 1,6 attivati nei primi tre anni di avvio operativo della Legge Obiettivo e di cantierizzazione delle opere. Viene quindi indicato il dato della crescita occupazionale, misurabile in un minimo di 700.000 posti di lavoro, cui - secondo gli estensori del documento - potrà aggiungersi un ulteriore impatto occupazionale di 400.000 unità, registrabile nel prossimo anno in presenza di continuità del Programma di Infrastrutture Strategiche.

Quanto al contenimento dei costi della logistica ed all'aumento della competitività, si segnala che la "produzione" di patrimonio di infrastrutture, considerando le sole infrastrutture lineari, risulta pari a circa 2.500 km di rete stradale ed autostradale ed a 650 km di reti ferroviarie, cosa che determinerebbe un aumento del 45% del patrimonio di infrastrutture e del 25% del patrimonio di servizi a disposizione di ciascun cittadino.

Infine, per ciò che riguarda il contenimento dei costi nel trasporto nelle aree metropolitane, l'allegato evidenzia come con i soli interventi finora approvati dal CIPE ed in corso di appalto o di realizzazione si raddoppi l'attuale offerta di trasporto su guida vincolata, con conseguente abbattimento del 15% del costo della congestione in ambito urbano e del 20% del costo energetico e con la sostanziale riduzione del costo dell'incidentalità e dell'inquinamento atmosferico.