

On. Livia Turco
Ministra per la solidarietà sociale

00187 Roma

Senato della Repubblica - Archivio Storico
Via V. Veneto, 56

Cel. 06.4820172/3

Solidarietà
Sociale:

welfare

A M I C O

le politiche
le leggi
le iniziative

l e g g e q u a d r o

f a m i g l i a

m i n o r i

a n z i a n i

v o l o n t a r i a t o

h a n d i c a p

t o s s i c o d i p e n d e n z a

i m m i g r a z i o n e

Senato della Repubblica - Archivio Storico

*M*illenovecentonovantasei - Duemilauno. Una legislatura che ha segnato molti passi avanti per quel che riguarda le politiche del nuovo welfare. Cinque anni nei quali il ministero per la Solidarietà sociale ha messo a punto leggi, provvedimenti e iniziative che hanno toccato tutti gli "uffici" di un dipartimento che riassume in sé tematiche che riguardano direttamente ogni singolo cittadino.

Famiglia, minori, anziani, volontariato, handicap, tossicodipendenza, immigrazione sono "titoli" della quotidianità e per questo fondamentali nella costruzione di una società più giusta. Intervenire su questi "titoli" significa intervenire sulla vita di ognuno.

Cinque anni fa non c'era la legge per la promozione di diritti per l'infanzia e l'adolescenza, la 285. Non c'era l'Osservatorio per l'infanzia (legge 451), né le norme contro lo sfruttamento della prostituzione (legge 269). Non c'erano le norme per gli handicappati gravi o per l'integrazione dei ciechi pluriminorati (leggi 162 e 284). Non c'era la legge 40 sull'immigrazione o i "congedi per i genitori", la legge sull'associazionismo o il "reddito minimo d'inserimento". A coronamento del percorso, la legge 328 che, definita "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", riassume e riordina temi e interventi sparsi in tanti "titoli".

Un vademecum che ripercorra questi anni può dunque essere utile a chi affronterà la prossima legislatura.

UN SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI LA LEGGE QUADRO PER UN **WELFARE** AMICO

PERCHÉ LA LEGGE

Art 1: "La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazioni e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare derivanti dall'inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione".

“Disposizioni per un sistema integrato di interventi e servizi sociali”, è il titolo della legge 328 dell’8 novembre 2000, ovvero della riforma dell’assistenza e dei servizi sociali. Ci sono voluti tre anni esatti (la proposta avanzata dal ministro Livia Turco è del novembre 1997), perché vedesse la luce. C’è voluta una legislatura perché, dai 250 miliardi di risorse destinati alle politiche sociali, si arrivasse a 3500 miliardi con la Finanziaria del 2001: 1800 miliardi dalle leggi di settore e altrettanti dalla 328. Si tratta di una legge che cambia il profilo del *welfare* italiano. Un *welfare* che non sarà più soltanto previdenza e sanità perché con questo provvedimento si intende offrire sostegno e aiuto alle persone lungo tutto l’arco della vita. Un *welfare* omogeneo sul territorio nazionale perché oggi nel nostro Paese si nasce, si vive e s’invecchia in condizioni profondamente diverse. Questa legge vuole rispondere al nuovo trend di bisogni, alla struttura demografica profondamente cambiata, alla nuova configurazione dei rapporti familiari, ai nuovi modi di produrre e consumare. Per questo gli assi su cui poggia la riforma riguardano lo Stato “controllore” che si attiva soltanto in caso di inadempienza da parte delle Regioni o dei Comuni, la Regione che svolge l’azione di programmazione necessaria insieme alle Province e il Comune che gestisce direttamente gli interventi. La riforma valorizza la famiglia, le reti del volontariato, il mutuo aiuto e il *no profit*.

DAL GENERALE AL PARTICOLARE

Il sistema territorio e i servizi alla persona

Perché la riorganizzazione, la riqualificazione, l'integrazione si realizzino, sono stati accantonati 1.800 miliardi per il primo triennio, cui vanno aggiunti i fondi attivabili con l'Agenda Europea 2000-2006 e i fondi per l'integrazione sociosanitaria destinati dal Dl 229 del 1999. La regia degli interventi sociali sarà affidata ai Comuni. Per l'istituzione più vicina ai cittadini questo banco di prova si presenta impegnativo. Oltre ai compiti attuali, infatti, i Comuni recuperano le funzioni della gestione attualmente svolte dalle province; autorizzano e vigilano sulla qualità delle strutture residenziali, semiresidenziali a gestione pubblica e di quelle del privato sociale. Le Province, che non hanno più compiti gestionali, concorrono alla programmazione regionale e le Regioni, quindi, esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo. Lo Stato determina ogni tre anni i principi e gli obiettivi di tutta la politica sociale attraverso il Piano sociale nazionale. I piani di zona vengono invece disposti dai comuni associati tra loro. In caso di inadempienze regionali è il governo nazionale ad esercitare i poteri sostitutivi.

La famiglia al centro del nuovo welfare.

L'articolo 16 della legge parla di "valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari". I commi 1 e 2 riconoscono, infatti, il ruolo peculiare di questa istituzione nella formazione e nella cura della persona, nella promozione del benessere, nel perseguimento della coesione sociale. Sono previsti assegni di cura per sostenere la maternità e la paternità, politiche di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, prestiti d'onore per singoli e giovani coppie, politiche fiscali per i nuclei familiari con figli a carico e con anziani non autosufficienti. I livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale (articoli 18 e 22) tengono conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà tra le generazioni, di sostenere le responsabilità dei genitori, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini. L'assistenza domiciliare viene valorizzata e favorita.

Gli assegni economici per l'handicap

Parte fondamentale della legge di riforma è la delega per la riclassificazione degli assegni economici. Alla base dell'erogazione degli assegni è la necessità di rimuovere o limitare ostacoli personali, familiari, sociali, di contrastare la povertà, di favorire l'inclusione sociale.

Reddito minimo d'inserimento

Un cenno a parte merita il Reddito minimo di inserimento istituito in via sperimentale nel 1998. Tale misura parziale di contrasto della povertà, sperimentata in 39 comuni, viene estesa e considerata generale.

I diritti dei cittadini

Il cittadino potrà far valere i suoi diritti attraverso la Carta dei servizi sociali che prevede per gli utenti la possibilità di attivare ricorsi nei confronti dei responsabili dei servizi sociali. I cittadini parteciperanno al costo dei servizi sulla base del loro reddito, secondo criteri certi ed equi. Come previsto dall'articolo 38 della nostra Costituzione l'accesso alle prestazioni è riconosciuto in via prioritaria alle persone in difficoltà, ma alla rete dei servizi possono accedere tutti i cittadini e le famiglie italiane e straniere regolarmente residenti nel nostro territorio.

Le Ipub

Separare la gestione dei servizi da quella dei patrimoni, accorpate e fondere diverse Ipub, adeguare gli statuti, trasformarle in associazioni o fondazioni, chiuderle, se inattive, destinando i patrimoni alla rete dei servizi. E' questa la delega assegnata al Governo dalla legge 328. Una delega importante perché le Istituzioni Pubbliche di assistenza e beneficenza presenti sul territorio italiano sono 4226 e hanno un patrimonio complessivo stimato in 37mila miliardi.

Governance

Il welfare si fa plurale con poteri e responsabilità condivise. La legge approvata a novembre 2000 enuclea la costruzione di un sistema allargato di governo nel quale, accanto alla promozione e alla regolazione pubblica (condizione indispensabile per tutelare i diritti fondamentali della persona), convive la coprogettazione, un esercizio di responsabilità condivisa dai soggetti pubblici, privati e sociali e da soggetti istituzionali e non. Per questo è previsto un sostegno per la riqualificazione delle professionalità, per la valorizzazione del volontariato e per la certificazione di uno standard di qualità che coinvolga anche i soggetti del Terzo settore. (art. 1 comma 4-5; art. 3).

FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI

E' l'articolo 20 a dettagliare le risorse destinate al raggiungimento degli obiettivi di politica sociale

Il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato incrementato per

il triennio 2000-2002
per un totale di 1800 miliardi

Dal 2002 lo stanziamento complessivo del Fondo sarà determinato dalla legge finanziaria.

PERCHÉ

Art. 1: "La presente legge promuove un equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione, mediante:
a) l'istituzione dei congedi dei genitori e l'estensione del sostegno ai genitori di soggetti portatori di handicap;
b) l'istituzione del congedo per la formazione continua e l'estensione dei congedi per la formazione;
c) il coordinamento dei tempi di funzionamento delle città e la promozione dell'uso del tempo per fini di solidarietà sociale". Legge n. 53 "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità (L. 53)".

Nessuna disputa sui modelli, nessuna predicazione sui valori. Ma dialogo e concretezza per cambiare il costume di questo Paese che negli anni aveva costruito un welfare poco amichevole nei confronti delle famiglie. Questa è stata la linea che ha guidato le politiche realizzate dal Ministero per la Solidarietà Sociale. L'Italia, infatti, era tra gli ultimi Paesi in Europa per quanto riguarda le risorse destinate al sostegno della famiglia. Il Dipartimento ha affrontato con gradualità, ma anche con determinazione, il problema del sostegno e della valorizzazione della famiglia riconoscendo al nucleo familiare un ruolo insostituibile nella formazione della persona e nella realizzazione della coesione sociale. Volendo influire su alcune dinamiche, come il forte calo della natalità dovuto all'aumento del costo dei figli generato anche dalla difficoltà, per le donne, di conciliare il lavoro e la famiglia, il Ministero ha individuato tre priorità nelle politiche di sostegno. Aiutare le famiglie nella cura e nella crescita dei figli puntando a rendere compatibile la procreazione con la vita lavorativa, soprattutto delle donne, con la creazione di servizi per l'infanzia e con l'aumento dei trasferimenti monetari per detrazioni fiscali e assegni al nucleo familiare. Aiutare i giovani a formarsi una famiglia. Aiutare le famiglie che hanno al loro interno persone non autosufficienti.

LEGGI E INIZIATIVE

E' il Decreto ministeriale 15 luglio 1999 n. 306 "Regolamento recante disposizioni per gli assegni del nucleo familiare e di maternità" a intervenire su questo delicato argomento, mentre il Decreto legislativo 15 dicembre 1997, numero 446 modifica gli scaglioni di reddito ai fini dell'Irpef e incrementa le detrazioni a carico delle famiglie. Seguono la legge 493 del 1999: "Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici"; le norme della 488 che toccano la riduzione degli oneri sociali e la tutela della maternità; la già citata legge 53 in vigore significativamente dall'8 marzo del 2000 e conosciuta come "legge sui congedi dei genitori". Altri due disegni di legge: "Disposizioni per facilitare la locazione o l'acquisto dell'abitazione da parte delle giovani coppie e delle famiglie monoparentali" e "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari", approvati dal Consiglio dei ministri sono ancora all'esame del Parlamento.

DAL GENERALE AL PARTICOLARE

Assegni familiari

A tutte le donne senza tutela previdenziale, con un reddito annuo non superiore a 50 milioni di lire, viene dato un assegno di maternità di 2 milioni e mezzo di lire alla nascita del figlio. Questo vale anche in caso di figli adottati o in affidamento preadottivo e di madri extracomunitarie con Carta di soggiorno (cinque anni di residenza legale). L'assegno sale a 3 milioni di lire per le lavoratrici precarie o "atipiche", purché abbiano tre mesi di contributi nei nove precedenti l'inizio della gravidanza. In questo caso le richieste vanno rivolte all'Inps. Per le famiglie numerose che abbiano almeno tre figli minorenni e un reddito inferiore a 36 milioni di lire è previsto un assegno fino al massimo di 200mila lire per 13 mensilità. La richiesta va inoltrata al Comune di residenza.

Meno tasse

Mille e 800 miliardi l'anno sono stati destinati all'aumento delle detrazioni per i figli a carico che sono praticamente raddoppiate passando da 188.874 lire per quota singola a 366mila lire per quota singola. Le detrazioni per altri familiari a carico è stata portata alla stessa cifra, eliminando tutti gli inconvenienti che si sono verificati in precedenza. L'unificazione dell'importo fa scomparire ogni discriminazione tra i figli e consente di riconoscere pari dignità alla presenza, nel nucleo familiare, di particolari soggetti quali anziani o disabili. Per il primo figlio la detrazione nella dichiarazione del 2001 è di 552mila lire che diventeranno 588 mila lire nel 2002. Per i figli successivi al primo la detrazione sarà di 616 mila lire che diventeranno 672 mila lire nel 2002. Per le famiglie con reddito superiore a 100 milioni di lire la detrazione per i figli rimane di 516mila lire, per i bambini minori di tre anni tutti gli importi sono aumentati di 240mila lire. I contributi per colf e babysitter sono parzialmente deducibili, così come le spese sostenute per l'assistenza offerta da personale paramedico. Dalla prossima dichiarazione dei redditi saranno visibili gli interventi sulla casa. Chi ha una casa in affitto, infatti, avrà la possibilità di detrarre 960mila lire per i redditi fino a 30 milioni di lire e da 320mila lire a 480mila lire per i redditi tra i 30 e i 60 milioni di lire. Per i proprietari l'Irpef sulla prima casa è stata abolita. Per le spese di ristrutturazione la detrazione del 36% dalle tasse è stata prorogata a tutto il 2001.

Congedi per i genitori

Anche i padri possono prendersi cura dei figli per scelta e non per necessità. Approvata il 22 febbraio 2000, ma simbolicamente in vigore dall'8 marzo, è la legge sui congedi dei genitori, ovvero: "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per coordinamento dei tempi delle città". E' una legge, la numero 53, molto importante che rafforza i precedenti istituti della protezione della maternità, sostiene la paternità e promuove nuove forme di equilibrio tra tempi di lavoro, di cura, di formazione e di relazione. Il periodo di astensione obbligatoria dal lavoro per le donne che aspettano un

figlio è diventato flessibile: le donne in buona salute e non addette a lavori pesanti, infatti, possono restare al lavoro fino all'ottavo mese di gravidanza e rimanere a casa per i quattro mesi successivi al parto. L'assenza facoltativa diventa un diritto anche per lavoratrici autonome. I padri possono restare a casa usufruendo del periodo di congedo obbligatorio della madre, nel caso che la madre non possa occuparsi del figlio per qualche grave ragione. Insieme, i genitori, hanno diritto dopo il periodo di astensione obbligatoria, ad assentarsi dal lavoro nei primi otto anni di vita del bambino per un periodo complessivo di 10 mesi (un mese in più per il padre che ne ha usufruito per almeno tre mesi). Padri e madri single hanno diritto a 10 mesi di assenza facoltativa. E' previsto un congedo straordinario fino a due anni retribuito fino a 70 milioni di lire per i genitori di figli disabili gravi. La legge 53 regola anche i congedi di cura per assistere un congiunto gravemente ammalato, i congedi di formazione e obbliga le regioni alla redazione del Piano dei tempi e degli orari.

● In casa

L'assicurazione contro gli infortuni domestici è diventata obbligatoria per tutelare chi, come le casalinghe, svolge un lavoro in casa senza alcun vincolo contrattuale. L'assicurazione è gestita dall'Inail, il premio annuo è di 25 mila lire a carico dello stato per chi ha un reddito basso e la prestazione assicurativa, in caso di infortunio da lavoro domestico, consiste in una rendita. Le persone che svolgono lavori in casa non retribuiti possono iscriversi all'apposito fondo Inps per versare contributi interamente deducibili dal reddito e che daranno diritto a una pensione.

RISORSE DESTINATE E SPESE

Legge 53 del 2000
(Congedi per i genitori).

per il biennio 2000-2001
ha destinato risorse per 800 miliardi

Legge 488 del 1998
(collegato alla Finanziaria, Art. 65:
assegni al nucleo familiare).

per il triennio 1999-2001
ha destinato risorse per 1300 miliardi

Legge 488 del 1998
(collegato alla Finanziaria, Art. 66:
assegno di maternità).

per il triennio 1999-2001
ha destinato risorse per 688 miliardi

MINORI BAMBINE E BAMBINI, CITTADINI OGGI

PERCHÉ

Art 1: "È istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza privilegiando l'ambiente ad esse più confacente ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria in attuazione dei principi della Convenzione su diritti del fanciullo (...)". Legge n. 285 "Disposizioni per la promozione di diritti e opportunità (...)".

Con il Governo di centrosinistra, l'Italia si è dotata per la prima volta di una legislazione per l'infanzia. Fino al 1996 le uniche leggi a disposizione erano la 216, che riguarda l'infanzia a rischio e la 184 sulle adozioni. Oggi, invece, ci sono norme che partono dai diritti dei più piccoli perché un Paese che non sa mettere i bambini in testa ai suoi pensieri mette a nudo l'incapacità di prepararsi alle sfide del nuovo millennio. Legiferare, ma anche informare, dibattere, realizzare iniziative che toccano l'infanzia e l'adolescenza, significa pensare a 8 milioni 354.631 persone da 0 a 14 anni, il 14,5% della popolazione italiana. Significa interessarsi degli oltre 229mila tra bambini e ragazzi stranieri presenti nel Paese. Significa cercare di eliminare la forte disparità di opportunità tra chi è nato e vive nel Centro-Nord e chi è nato e vive al Sud. E non solo. Significa anche occuparsi di bambini e adolescenti che una famiglia non ce l'hanno e che vivono in strutture residenziali o istituti. (Il lavoro di questi anni è stato indirizzato a far scendere sensibilmente il numero di questi, rafforzando l'affidamento familiare o il sostegno alla famiglia d'origine spesso poverissima). Significa ancora tenere sotto controllo le questioni legate al maltrattamento e alla violenza sui bambini, alla giustizia minorile, al lavoro minorile, all'istruzione scolastica.

Il lavoro del Dipartimento nella legislatura 1996-2001 parte dall'importante legge 28 agosto 1997 numero 285: "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza", approvata dal Consiglio dei ministri il 30 gennaio del 1997 e dal Parlamento il 30 luglio dello stesso anno. E arriva alla legge 25 maggio 2000, numero 148 che ha ratificato e reso esecutiva la Convenzione Oit sulla proibizione ed eliminazione delle forme peggiori di lavoro minorile.

In questo arco di tempo ci sono molti altri interventi: la legge 23 dicembre 1997 numero 451 che ha istituito la Commissione parlamentare bicamerale per l'infanzia, l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La legge del 31 dicembre 1998 numero 476 su "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale" stipulata a l'Aja il 29 maggio 1993, il rifinanziamento della 216, la legge 6 marzo 1998 numero 40 "Disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero", la legge 3 agosto 1998 numero 269 del 1998 contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale a danno dei minori. Uno sforzo notevole trainato dall'impegno di questo Ministero al quale hanno partecipato il Governo tutto, il Parlamento, gli Enti locali, l'Osservatorio nazionale sfociato nella predisposizione dal 1997 a oggi di due Piani d'azione per l'infanzia e l'adolescenza. Alle leggi e agli osservatori aggiungiamo gli opuscoli e le campagne informative sui diritti dell'infanzia e a sostegno della genitorialità.

● Esclusione e diritti

La legge 285 integra la legge 216 del 1991, ma non si limita ad agire soltanto nell'area dell'esclusione sociale e del disagio, bensì cerca di intervenire, anche grazie al Fondo, nella promozione di diritti e opportunità per bambini e ragazzi. Nello specifico si sta dimostrando uno strumento prezioso essendo riuscita ad attivare in molte città italiane interventi a favore delle nuove generazioni. Per questo i bambini di città come Taranto, Catania, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino, Brindisi, Milano, Venezia, dei comuni della Locride in Calabria e di tante altre città e province d'Italia, usufruiscono di centri gioco e nuovi spazi, di famiglie più disponibili all'affidamento familiare, di centri di pronta accoglienza per coloro che si trovano in difficoltà familiari, di ospedali più accoglienti nei loro confronti, di asili nido più vicini a casa.

È sempre la legge 285 ad aver istituito la Conferenza nazionale sull'infanzia e l'adolescenza e ad aver stabilito che l'Istituto nazionale di statistica assicuri un flusso informativo con periodicità adeguata sulla qualità della vita di bambini e ragazzi italiani. La Prima Conferenza nazionale, con l'ambizioso slogan "Io, cittadino oggi", si è tenuta a Firenze nel novembre del 1998. In quell'occasione sono state lanciate sollecitazioni a soggetti quali l'impresa, il commercio, il trasporto, la pubblicità, l'urbanistica. Per rendere un bambino, o una ragazza "cittadini oggi", sarebbero utili aeroporti, stazioni, autogrill con strutture d'accoglienza adatti a loro. O anche tariffe di viaggio più vantaggiose, o ancora una cartellonistica stradale comprensibile ai più piccoli, tariffe scontate in alberghi e ristoranti, teatri aperti durante la giornata... Su questo fronte l'impegno deve essere continuo.

● Indirizzi e statistiche

La legge 451 del 1997 istituisce la Commissione parlamentare per l'infanzia e Osservatorio nazionale per l'infanzia. La Commissione indirizza e controlla l'attuazione degli accordi internazionali e della legislazione che tocca i diritti e lo sviluppo di bambini e adolescenti. Mentre compito dell'Osservatorio è predisporre ogni due anni un piano nazionale d'azione e il rapporto sulla condizione degli under 14 che vivono in Italia.

● Maltrattamenti e violenza sessuale

Con la legge 269 l'Italia ha voluto tutelare i fanciulli contro ogni forma di sfruttamento e violenza sessuale. L'articolo 17 di questa legge istituisce presso il Dipartimento per gli Affari Sociali un Comitato di coordinamento contro lo sfruttamento sessuale. Nel settembre del 2000, inoltre, il Consiglio dei ministri ha approvato un disegno di legge -ancora all'esame del Parlamento- che prevede l'istituzione di un pubblico tutore, il difensore civico dell'infanzia per i cittadini di minore età.

● Adozioni

E' sempre del 1998 la legge 476 con la quale l'Italia ha ratificato la Convenzione dell'Aja del 1993 e che riguarda la "tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale" prevedendo nuovi e importanti strumenti a tutela dei bambini adottati e dei genitori adottandi. Finisce così la cosiddetta adozione "fai da te" e si stabilisce l'obbligo di ricorrere, per l'adozione internazionale, all'Albo degli enti autorizzati e controllati dalla Commissione per le adozioni internazionali. Sono previste misure che aiutino le famiglie adottanti come la possibilità di utilizzare i congedi per andare a conoscere i bambini e le detrazioni fiscali per le spese sostenute nell'adozione. Per quanto riguarda invece l'adozione nazionale è in corso di approvazione in Parlamento il Ddl di modifica della legge 184 che, tra l'altro, eleva il limite massimo di età da 40 a 45 anni.

● Lavoro minorile

Proseguendo in ordine temporale, c'è da segnalare l'istituzione presso il Dipartimento Affari sociali di un Tavolo di coordinamento del Governo e delle parti sociali contro lo sfruttamento del lavoro minorile, che ha prodotto due importanti documenti: la Carta di impegni del 16 aprile 1998 e, un anno dopo, il documento di verifica di quanto attivato dalla carta stessa. Nell'agosto del 1999 l'emanazione del decreto legislativo numero 345 modifica la legge 977/67 sul lavoro minorile adeguandola all'elevamento dell'obbligo scolastico ai 15 anni. La legge 25 maggio 2000, numero 148 sancisce inoltre la ratifica e l'esecuzione della Convenzione numero 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e all'azione immediata per la loro eliminazione, nonché la Raccomandazione numero 190 sullo stesso argomento, adottate dalla Conferenza dell'Organizzazione internazionale del Lavoro durante l'ottantesima sessione che si è tenuta a Ginevra il 17 giugno del 1999.

● Minori e famiglia

Ultimo paragrafo, ma non in ordine d'importanza: la legge 53 del 2000, ovvero "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità e per il coordinamento dei tempi delle città". Si tratta della meglio conosciuta "legge sui congedi dei genitori" che merita in questo e altri capitoli perché promuove un equilibrio tra tempi di lavoro, cura, formazione e relazione mediante l'istituzione di congedi familiari. Per un approfondimento rimandiamo al capitolo sulla famiglia. Mentre concludiamo con il disegno di legge che riforma il sistema di servizi per bambini con meno di tre anni e per le loro famiglie. Una riforma degli "asili nido" (ancora all'esame del Parlamento) per estendere e migliorare l'offerta di un servizio che deve essere considerato educativo e non assistenziale, per abbassare i costi attualmente a carico delle famiglie, per sostenere e qualificare la professionalità degli educatori.

Legge 285 del 1997

(Diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza).

Viene istituito il Fondo destinato a finanziare progetti tesi a migliorare la qualità della vita dei bambini: 320 miliardi all'anno.

Nel triennio 1997-1999 sono stati spesi 900 miliardi per la realizzazione di 7000 interventi.

Legge 451 del 1997

(Commissione parlamentare e Osservatorio nazionale per l'infanzia).

Per una sistematica rilevazione a livello regionale è previsto lo stanziamento di 6 miliardi all'anno.

Legge 269 del 1998

(Violenza e sfruttamento dei minori).

Con la Finanziaria del 2001 viene previsto un ulteriore e specifico investimento di 20 miliardi per interventi di carattere sperimentale per la prevenzione delle violenze e il recupero psicoterapico di minori vittime e degli adulti che abusano.

Disegno di legge per gli asili nido

Per la realizzazione di nuove strutture flessibili e quindi più vicine alle esigenze dei bambini (di età inferiori a tre anni) e delle loro famiglie si prevede uno stanziamento di 250 miliardi.

PERCHÉ

"Gli anziani ci aiuteranno a superare profondamente questa società. Chi vede in loro una forza di conservazione, o peggio, soltanto un peso per la spesa pubblica, non ha capito dove vanno cercati i segnali di cambiamento, dove vanno trovate le energie per creare un nuovo equilibrio sociale e come dobbiamo fondare il nuovo welfare". Dall'intervento del ministro Livia Turco alla "Conferenza per l'anno internazionale dell'anziano", 1999.

Il Ministero per la Solidarietà Sociale ha lavorato in questi anni considerando la Terza età non un peso, ma piuttosto una grande risorsa. Sono oltre 450 mila gli anziani che si dedicano agli altri; 160 mila hanno un'età compresa tra i 60 e i 65 anni, 250 mila tra i 65 e i 74 anni, ben 40 mila hanno superato i settantacinque. Sono un milione e mezzo i disabili sopra i 75 anni che vivono in famiglia e richiedono un'attenzione 24 ore su 24. Sono più di due milioni gli ultra ottantenni che vivono soli o con un coniuge anziano. Una fotografia dell'Italia com'è non può prescindere da questi numeri. Non può prescindere da cifre fredde che però raccontano di cittadini bisognosi d'aiuto e risorsa vitale nello stesso tempo. Quando si parla di anziani in Italia, soprattutto dopo un rapporto Ocse o una raccomandazione del Fondo monetario internazionale, immediatamente si pensa alla spesa sociale, meglio, alle pensioni. Questo non è stato il "pensiero" del Ministero che però, non ha voluto nascondere che oltre agli anziani attivi, ce ne sono molti altri, inattivi, malati, in stato di povertà e spesso soli, che hanno bisogno d'aiuto. Il lavoro di questi cinque anni è stato indirizzato alla creazione di una società per tutte le età, anche per la Terza. Sono nate così le "Norme sul servizio volontario delle persone in età matura sulla promozione della loro partecipazione alla vita civica" o l'emanazione di decreti legislativi volti a introdurre un trattamento fiscale specifico per i pensionati che svolgono attività in organizzazioni del Terzo Settore. E soprattutto gli articoli della Legge quadro di riforma dell'assistenza che mirano a costruire una rete integrata di servizi alle persone con particolare riguardo al sostegno agli anziani non autosufficienti.

LEGGI E INIZIATIVE

Richiamiamo la 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", come il provvedimento più importante che riguarda, tra gli altri, anche gli anziani. Per il resto il lavoro di questi cinque anni sulla Terza età, non si riassume bene attraverso le leggi, ma attraverso le iniziative realizzate e le proposte che restano ancora da portare a compimento. L'estate del 1997 ha visto per la prima volta la realizzazione di un programma destinato alle fasce deboli della popolazione dal titolo "Estate serena". Nel 1998 vengono invece istituiti tre gruppi di lavoro con il compito di studiare case di riposo e centri sociali, tutela abitativa ed educazione permanente e università della Terza età. E' del 1999 l'organizzazione e la celebrazione dell'Anno internazionale delle Persone anziane. Resta ancora da approvare il Ddl "Norme sul servizio civile volontario delle persone in età matura e sulla promozione della loro partecipazione alla vita civica".

DAL GENERALE AL PARTICOLARE

Assistenza.

Sono da ricercare nella "Legge quadro 328" già tante volte nominata, le iniziative fondamentali per quel che riguarda l'assistenza e la cura delle persone anziane, soprattutto quelle non autosufficienti. In particolare sono gli articoli 15 e 16 della 328 a interessare. Il primo porta il titolo "Assistenza domiciliare alle persone anziane non autosufficienti" e stabilisce la determinazione di una quota annua da riservare ai servizi a favore delle persone anziane per favorirne l'autonomia e sostenere il nucleo familiare nell'assistenza domiciliare. L'articolo 16, "Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari", nella generalità del suo assunto, coinvolge anche la tematica degli anziani.

Pensioni e detrazioni

Con i finanziamenti stanziati dalla manovra economica del 2001 e con quelli europei destinati dall'Agenda 2000 ai Fondi sociali europei, le politiche per gli anziani avranno un'attenzione particolare tenendo fede agli impegni fin qui presi dai governi Prodi, D'Alema e Amato. Le pensioni al minimo aumentano di 20mila lire al mese per chi sia privo di qualsiasi reddito e abbia meno di 65 anni, di 80mila lire per chi ha tra i 65 e i 75 anni, e di 100mila per gli ultrasessantacinquenni. Restando in tema economico, si richiama il Fondo per integrare l'affitto delle persone e/o famiglie a reddito basso e il Progetto obiettivo anziani del Piano sanitario nazionale.

Attività e volontariato

Il ministero per la Solidarietà sociale ha presentato un disegno di legge che trae spunto da alcune esperienze significative degli Enti Locali e porta il titolo di "Norme sul servizio volontario delle persone in età matura e sulla promozione della loro partecipazione alla vita civica". Questa legge si propone di promuovere una nuova dimensione della cittadinanza: partecipe, responsabile e solidale, valorizzando le risorse umane, affettive e cognitive che le persone anziane hanno accumulato nel corso della vita e prevede forme di sostegno per gli anziani tra le quali una delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi volti a introdurre un trattamento fiscale specifico per i pensionati che svolgono attività in organizzazioni del Terzo Settore. Il Governo ha poi emanato norme sull'uscita part-time dal lavoro e le misure di educazione permanente che toccano i lavoratori non più giovani e quindi con maggiori difficoltà di collocamento.

RISORSE DESTINATE E SPESE

Nei capitoli dedicati alle famiglie e alla Legge quadro si possono ritrovare alcune voci destinate alla Terza età.

Non le ripetiamo, dunque, sottolineando in questo capitolo alcuni stanziamenti ad hoc

come i 10 miliardi l'anno

destinati al sostegno dei servizi di telefonia a favore delle persone anziane per iniziative attivate da associazioni di volontariato o da altri organismi senza scopo di lucro

O ancora i 3 miliardi all'anno

destinati alle famiglie nel cui nucleo siano comprese una o più persone anziane titolari di assegno di accompagnamento totalmente dipendenti

O ancora i 20 miliardi all'anno

destinati al cofinanziamento delle iniziative sperimentali promosse dagli enti locali per la realizzazione di servizi di informazione familiare.

POLITICHE PER I GIOVANI E VOLONTARIATO PER UN FUTURO MIGLIORE

PERCHÉ

"La Repubblica Italiana riconosce il valore sociale dell'associazionismo liberamente costituito e delle sue molteplici attività come espressione di partecipazione di solidarietà e pluralismo, ne promuove lo sviluppo in tutte le sue articolazioni territoriali, nella salvaguardia della sua autonomia favorisce il suo apporto originale al conseguimento di finalità di carattere sociale, civile e culturale e di ricerca etica e spirituale". Art. 1, legge 283, 2000.

Sono quasi quattro milioni i volontari che vivono nel nostro Paese e danno un prezioso contributo per rafforzare la coesione sociale e migliorare la nostra società. Se non ci fosse il volontariato quest'Italia sarebbe più ingiusta e più inefficiente. Da questo assunto è partita la politica del Ministero per la Solidarietà sociale. Politica perseverante che ha portato all'approvazione, nel 2000, della legge sull'associazionismo sociale. Volontariato, politiche giovanili e politiche comunitarie, sono tutti mattoni di un "ufficio" del Dipartimento che ha lavorato senza sosta in questi cinque anni, ma che non può non constatare come restino molte cose da fare: l'Italia è l'unico paese dell'Unione Europea in cui non è ancora in vigore legge quadro per le politiche giovanili.

LEGGI E INIZIATIVE

Partiamo dalla legge citata all'inizio del capitolo: la 283 del 7 dicembre 2000 che detta i principi fondamentali e le norme dell'associazionismo per tornare indietro di 9 anni, alla legge 266, legge sul volontariato che regola un'area importante della vita sociale del Paese. E in tema di legislazione ci fermiamo perché sono le iniziative e le politiche comunitarie a costituire la parte fondamentale di questo ufficio. In tema di politiche giovanili il Ministro per la Solidarietà sociale ha elaborato la "Legge quadro per le politiche giovanili" approvata dal Consiglio dei ministri nel luglio del 1999 e attualmente al vaglio della Camera.

DAL GENERALE AL PARTICOLARE

Politiche giovanili

Il ministro per la Solidarietà sociale ha elaborato la "Legge quadro per le politiche giovanili" che prevede la redazione di un Piano nazionale interministeriale triennale, la costituzione di una struttura nazionale di informazione e monitoraggio delle politiche giovanili e la costituzione di un Consiglio nazionale dei giovani. In mancanza di un sistema di rappresentanza nazionale è stato costituito presso il Dipartimento nel 1999 il "Tavolo nazionale di coordinamento delle associazioni giovanili". Il "tavolo di coordinamento" partecipa alla redazione, per la parte italiana, del libro Bianco europeo; il "programma pilota per il servizio civile maschile e femminile" finanziato dall'Unione europea e dalle regioni Toscana, Emilia Romagna e dalle città di Roma, Torino, Padova e Bologna; il "programma di scambio di giovani volontari in Europa" con la costituzione dell'Agenzia nazionale del programma della gioventù che prevede progetti di mobilità giovanile nei Paesi dell'Unione europea di corto e lungo periodo, attività di formazione, informazione a livello locale, nazionale e con Paesi del Mediterraneo, dell'Est europeo e dell'America Latina. Sempre nella direzione dei giovani, va il "Programma quadro, itinerari per l'inclusione sociale" varato alla fine del 1998 in accordo col ministero del Lavoro e finanziato dal Fondo sociale europeo (50,5 miliardi di budget nelle regioni obiettivo 3 e 1). Questo programma

prevede la costruzione di itinerari per l'inclusione nel mercato del lavoro per soggetti esclusi (nomadi, ex carcerati, prostitute, donne con carichi familiari in condizioni di povertà...) senza limiti d'età. Sono stati finanziati 139 progetti e coinvolte 4000 persone. Val la pena segnalare che su www.gioventu.it e su www.librobianco.it si possono trovare informazioni a livello nazionale e comunitario.

Volontariato e terzo settore

Il Servizio volontariato, nell'ambito dell'Ufficio III del Dipartimento per gli Affari sociali, svolge attività di coordinamento delle iniziative e delle politiche intraprese dal Governo in materia di volontariato nazionale. Il Servizio, tra l'altro, assiste l'Osservatorio nazionale per il volontariato, istituito dalla legge 266 del 1991. Sempre dalla stessa legge discendono i Centri di servizio per il volontariato che però vengono istituiti dalle Regioni e hanno il compito di sostenere l'attività del volontariato con formazione, informazione e consulenza. I centri sono attualmente 48 e, come spesso avviene, non ancora equamente distribuiti sul territorio nazionale. Due rapporti nazionali sul volontariato sono stati pubblicati nel 1998 e nel 2000, mentre nel '98 si è svolta la Conferenza nazionale sul volontariato.

Associazionismo di promozione sociale

Della legge 283 abbiamo già scritto. In particolare la normativa precede l'istituzione di un registro nazionale delle associazioni presso il Dipartimento per gli Affari sociali e di registri regionali presso le singole Regioni; l'istituzione di un Osservatorio nazionale e di osservatori regionali, il finanziamento di progetti innovativi e insieme agevolazioni fiscali.

Inclusione sociale ed Europa

I Fondi strutturali prevedono nel loro assi di riferimento finanziamenti specifici per attività rivolte contro l'esclusione sociale e per lo sviluppo dell'economia sociale. Nel corso della legislatura sono stati varati 27 progetti regionali di socializzazione e creatività giovanile, 147 progetti multiregionali finalizzati all'inclusione sociale e sono state promosse due ricerche per la definizione di "Indicatori d'impatto per le politiche sociali" (giugno 2000) e per "l'analisi dei fabbisogni di servizi nelle regioni del Mezzogiorno" (ottobre 2000).

RISORSE DESTINATE E SPESE

Per le politiche giovanili i finanziamenti comunitari sono stati per il 1996-1999 di circa 19 miliardi e per il 2000-2001 di circa 12 miliardi. I finanziamenti Comunitari per l'Agenzia nazionale gioventù 2000-2001 1 miliardo-200 milioni.

Per il finanziamento dei progetti innovativi nell'ambito del volontariato e del Terzo settore sono 10 miliardi. Per il funzionamento dell'Osservatorio nazionale del volontariato sono destinati 5 miliardi.

La legge sull'associazionismo gode di 20 miliardi per finanziare iniziative di formazione e progetti innovativi e di 78 miliardi per osservatori regionali, detrazioni fiscali, collaborazioni con l'Istat.

Le politiche comunitarie di inclusione sociale, fortemente attivate dal Ministero in questa legislatura hanno prodotto finanziamenti complessivi per gli anni 1994-98 di circa 60 miliardi. Per il 2000-2006 sono previsti 25 miliardi.

PERCHÉ

"(...)programmare interventi di sostegno alla persona e familiare come prestazioni integrative degli interventi degli enti locali a favore delle persone con handicap di particolare gravità (...) mediante forma di assistenza domiciliare e di cura personale (...) provvedendo all'istituzione di servizi di accoglienza per periodi brevi e di emergenza (...) e al rimborso parziale delle spese documentate di assistenza. (...) disciplinare le modalità di realizzazione di programmi di aiuto alla persona allo scopo di garantire il diritto a una vita indipendente (...)". Art. 1 legge n. 162.

La linea di principio che ha ispirato il ministero della Solidarietà Sociale in questa legislatura è stata quella di andare incontro ai singoli e alle molte famiglie che, per troppo tempo, sono rimaste sole. Questa impostazione ha fatto sì che le risposte alla disabilità abbiano registrato in questi ultimi anni una crescita quantitativa e qualitativa a livello legislativo, culturale e nei diversi contesti della vita sociale. Si è cercato di realizzare una politica di opportunità per i disabili sul lavoro, nella formazione, nell'abbattimento di barriere architettoniche, nei servizi. La grande scommessa è stata passare da un'impostazione di tutela e di mera assistenza, alla promozione di opportunità.

LEGGI E INIZIATIVE

Il punto di partenza è stata la legge 104 del 1992 che, per prima, si è posta l'obiettivo di intervenire nel contesto delle politiche per il superamento dell'handicap. Nel 1998 con la legge 162 si è intervenuti integrando la 104 per realizzare misure di sostegno più adeguate in favore di persone con handicap grave e delle loro famiglie. Tornando indietro negli anni, è del 1996 il Decreto del Presidente della Repubblica numero 503 che regola le norme per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici. Mentre è del 1997 la legge numero 284 "Disposizioni per la prevenzione della cecità e per la riabilitazione visiva e l'integrazione sociale e lavorativa dei ciechi pluriminorati". Sono più recenti gli interventi per l'integrazione nel lavoro e nello studio delle persone disabili con la legge numero 17 del 1999 e con la legge numero 68 dello stesso anno e numero 69 del 2000. Sia la legge sui congedi dei genitori (la legge 53) che la Legge quadro per l'assistenza (legge 328) prevedono interventi per i disabili e le loro famiglie.

DAL GENERALE AL PARTICOLARE

● Vita in famiglia

Permettere ai disabili, anche a quelli gravi e gravissimi di vivere nel loro ambiente. Aiutare le famiglie che hanno al loro interno persone con handicap. Su questo interviene la legge 162 prevedendo assistenza domiciliare, servizi di sollievo e centri diurni. Con la legge sono stati altresì previsti contributi per migliorare l'accesso alla comunicazione e all'informazione e finanziamenti alle Regioni per programmi sperimentali in favore di persone in situazione di handicap grave e per progetti promossi da Enti locali anche con il coinvolgimento del privato sociale. La legge ha disposto anche la promozione e il coordinamento del ministero per la Solidarietà sociale di progetti finalizzati a migliorare la pratica sportiva, il turismo e il tempo libero, per migliorare la mobilità e i sistemi di trasporto.

● Ciechi e pluriminorati

Con la legge 284/97, nel triennio 1997-1999, sono stati assegnati alle Regioni risorse da utilizzare per servizi di prevenzione e riabilitazione, di sostegno alla famiglia, per interventi di supporto all'integrazione scolastica, all'integrazione lavorativa e alla vita di relazione.

● A scuola e al lavoro

La legge 68/99 sull'integrazione lavorativa delle persone disabili ha riformato dopo circa 30 anni il collocamento obbligatorio, prevedendo un raccordo con i servizi sociali, sanitari, educativi e formativi del territorio per favorire l'incontro tra domanda e l'offerta di lavoro. Con la legge 69/2000 si dispongono ulteriori risorse finanziarie per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta di integrazione scolastica degli alunni in situazione di handicap, con particolare attenzione per quelli con handicap sensoriali. Resta all'esame del Parlamento ed è costantemente all'attenzione del ministro per la Solidarietà sociale il disegno di legge sulla disciplina dell'amministratore di sostegno a tutela delle persone fisicamente o psichicamente non autosufficienti.

● Conoscere per programmare

Nel dicembre del 1999 si è tenuta la prima Conferenza nazionale sulle politiche dell'handicap. Sulla base dei documenti conclusivi del sette gruppi di lavoro (presa in carico e riabilitazione, scuola-università-formazione, famiglia-handicap grave-servizi territoriali, lavoro, cultura-turismo-sport, accessibilità-mobilità, Europa-politiche sociali), è stato predisposto ed elaborato il Programma di azione del Governo per le politiche dell'handicap 2000-2003. In concomitanza con la prima Conferenza, il Dipartimento ha attivato sul proprio sito internet il portale: www.affarisociali/handicap.it aperto a nuovi soggetti pubblici e privati che intendono offrire informazioni e servizi ai disabili. L'Istat, su indicazione del ministero, sta lavorando alla III fase del progetto concernente la realizzazione di un sistema integrato di fonti informative sull'handicap.

● Dopo di noi

In sede di Finanziaria 2001 il ministro Livia Turco ha promosso uno stanziamento di 100 miliardi per finanziare progetti del cosiddetto "dopo di noi", in favore di persone in situazione di handicap grave e che restino prive di sostegno familiare.

● Finanziaria e disabili

A proposito di Finanziaria, val la pena elencare per sommi capi i provvedimenti in materia di disabilità che trovano spazio nella manovra economica per l'anno 2001:

- forme di congedo retribuito fino a due anni per lavoratori padri e madri che assistono un figlio con handicap grave e che abbiano usufruito per almeno 5 anni di tre giorni di congedo per l'assistenza dei figli. Il congedo è retribuito, compresi i contributi figurativi, per un importo lordo annuo fino a 70 milioni;
- due mesi di contribuzione figurativa per ogni anno di lavoro prestato fino a un massimo di 5 anni ai fini del pensionamento dei lavoratori con grave disabilità (oltre il 74%) e sordomuti;
- detrazione per l'eliminazione delle barriere architettoniche anche per la realizzazione di ascensori e montacarichi.

Nel collegato fiscale, al quale si è dato il via nella prima settimana del novembre 2000 sono inseriti la deducibilità, fino a 3 milioni, per spese di assistenza per non autosufficienti; la deducibilità delle spese di assistenza sanitaria prestata da infermiere o terapisti della riabilitazione a partire da 250mila lire; l'esenzione per la quota di patrimonio fino al valore di un miliardo della tassa di successione quando il beneficiario sia una persona con handicap grave e l'estensione ai ciechi e ai sordomuti delle agevolazioni fiscali già previste per i disabili motori per l'acquisto dell'auto (Iva 4%, detrazione Irpef, esenzione del bollo) nonché di altri sussidi tecnici.

RISORSE DESTINATE E SPESE

La legge 162 nel triennio 1998-2000
ha stanziato 230 miliardi

La legge 284 nel triennio 1998/2000
ha stanziato 36 miliardi

La legge 69 per il biennio 2000-2001
ha stanziato 46 miliardi

La Finanziaria 2001
ha stanziato 100 miliardi

per interventi promossi da associazioni di volontariato e da altri organismi senza scopo di lucro per la cura e l'assistenza di persone con handicap grave che restino prive di familiari.

CONTRO LE TOSSICODIPENDENZE VECCHIE E NUOVE

PERCHÉ

"Lavorare sulle coscienze, ma soprattutto rimuovere pregiudizi ancorati a vecchie immagini, è quello che abbiamo cercato di fare nell'affrontare il tema delle tossicodipendenze (...). (...) per combattere le tossicodipendenze ci vuole meno carcere, meno esclusione sociale, meno stigmatizzazione. Più formazione e informazione, rispetto dei diritti delle persone, responsabilità e accoglienza verso gli altri e capacità di autodeterminazione". Dall'introduzione del ministro Livia Turco a "Nel laboratorio del nuovo welfare".

Prevenire, educare, non punire, ridurre i danni prendendo in carico chiunque ne abbia bisogno nel rispetto della dignità e della salute della persona, lottare con ogni mezzo contro il traffico, sono gli obiettivi su cui hanno puntato le politiche del Governo di centrosinistra in materia di tossicodipendenze. La prevenzione resta la scelta portante delle strategie d'intervento per la lotta alle droghe e la conoscenza approfondita dell'evoluzione del fenomeno uno dei compiti principali che il Dipartimento si è dato per rendere le politiche adeguate. Nel 1999, 134 mila soggetti tossicodipendenti sono stati in terapia presso i Ser.T e circa 20 mila sono stati ospitati presso strutture socio-riabilitative, oltre 15 mila i tossicodipendenti in carcere, circa 1.400 minori tossicodipendenti sono transitati in Servizi di giustizia minorile, 2.900 militari hanno avuto un qualche contatto con la droga. Stime recenti collocano tra 100 e 200 mila il numero di ragazzi consumatori di "nuove droghe" (soprattutto ecstasy), mentre risulta consolidata la tendenza alla diminuzione dei tossicodipendenti da eroina e al costante innalzamento dell'età media dei soggetti in trattamento. Negli ultimi tempi, infine, tra le sostanze, sembra in ascesa la cocaina e più in generale sembra diffondersi la poli-assunzione da parte di giovani soddisfatti della propria condizione, ben inseriti socialmente, per lo più studenti e lavoratori con adeguata disponibilità economica.

LEGGI E INIZIATIVE

La legge approvata dal Consiglio dei ministri durante il Governo Prodi (14 novembre 1996), approvata dal Parlamento il 9 febbraio 1999 e promulgata il 18 febbraio 1999, legge numero 45, è uno strumento importante per attivare politiche di prevenzione, di cura, di presa in carico dei tossicodipendenti. E' la legge che disciplina il Fondo nazionale per la lotta alle droghe e che attribuisce al Dipartimento degli Affari sociali la funzione di elaborare le politiche di prevenzione, recupero e reinserimento sociale dalle tossicodipendenze con il supporto di un Comitato di ministri e una Consulta composta da 70 esperti e operatori del settore. La legge dispone il trasferimento alle Regioni del 75% delle risorse finanziarie del Fondo nazionale d'intervento per la lotta alla droga, da utilizzare per finanziare progetti di prevenzione, recupero e reinserimento sociale dei tossicodipendenti, valutati dalle Regioni sulla base di criteri generali dettati dal Governo con specifici atti di indirizzo e coordinamento. Il restante 25% è impiegato invece a promuovere, da parte del Dipartimento, progetti sperimentali di prevenzione e di interscambio delle informazioni sul fenomeno.

DAL GENERALE AL PARTICOLARE

Conoscere per prevenire

Due conferenze nazionali sulle tossicodipendenze, il lavoro preparatorio a questi appuntamenti, costituiscono la base di conoscenze necessarie per attuare una politica di prevenzione. Dalla Conferenza di Napoli del 1997 è nata la legge 45 (che tra l'altro prevede il trasferimento alle Asl dell'assistenza sanitaria dei tossicodipendenti in carcere), ma anche numerosi altri interventi rivolti ai giovani e alla prevenzione che hanno ispirato la legge 285 per l'infanzia e l'adolescenza e l'insieme delle politiche giovanili. La recente Conferenza di Genova, novembre 2000, ha rappresentato un'importante occasione di confronto tra i livelli istituzionali nazionali, regionali e locali e ha rilanciato insieme a quelle più tradizionali, le politiche di riduzione del danno rivolte a quei tossicodipendenti che non accettano - almeno inizialmente - percorsi riabilitativi e terapeutici. Tra gli altri temi affrontati quello della conoscenza in tempo reale delle caratteristiche farmacologiche e tossicologiche delle nuove droghe e la necessità di programmi specifici per i tossicodipendenti stranieri detenuti.

Le campagne informative

Molta parte della lotta alle droghe è stata fatta in questi cinque anni attraverso campagne d'informazione nazionale e territoriale. Il Dipartimento, negli ultimi due anni, ha impiegato 18 miliardi per intervenire sulla domanda delle cosiddette "droghe sintetiche". Giovani e adolescenti sono stati l'obiettivo di azioni a tutto campo avviate con spot radiofonici e televisivi, con poster, opuscoli, gadget, giochi multimediali e azioni mirate sul territorio. Presso il Dipartimento Affari sociali è inoltre in funzione il servizio telefonico nazionale e gratuito Drogatel. Il servizio è stato trasformato nel 1999 in un call-center dotato di moderne tecnologie informatiche e telematiche ed è attivo tutti i giorni dalle 9 alle 21 con 20 operatori specializzati che informano e orientano.

Un Centro di contatto della solidarietà sociale con 30 operatori specializzati è attivo da marzo 2001, a disposizione delle amministrazioni pubbliche, delle organizzazioni private e dei cittadini.

RISORSE DESTINATE E SPESE

Dal 1996 al 2000 il dipartimento ha erogato finanziamenti per il Fondo nazionale d'intervento per la lotta alle tossicodipendenze per 1000 miliardi

IMMIGRAZIONE DA STRANIERI A NUOVI CITTADINI

PERCHÉ

"Alla straniera comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana (...). La straniera regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano (...). La straniera regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale. Alla straniera è riconosciuta pari dignità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge (...)". Art. 2 legge n. 40.

Quando, cinque anni fa, cominciava il lavoro dell'esecutivo di centrosinistra la questione immigrazione si pose subito come centrale. La legge Martelli del 1990 non poteva più dare risposte adeguate alle trasformazioni intervenute nel fenomeno migratorio, divenuto ormai un fatto strutturale per l'economia e la composizione socio demografica dell'Italia. Il ministro per la Solidarietà sociale fu quindi incaricato di coordinare il gruppo di lavoro che doveva elaborare la nuova normativa insieme con il Ministro dell'interno. E' nata così una nuova legge, la cosiddetta Turco-Napolitano che rappresenta un punto di riferimento anche per gli altri paesi europei. Una legge tra le più avanzate tra quelle esistenti in Europa in merito alla tutela dei diritti, ma anche tra le più serie in termini di prevenzione e contrasto della clandestinità. Qualche dato, per cominciare: gli immigrati non comunitari presenti nel nostro Paese alla fine dell'anno 2000 sono un milione e trecentomila circa. Ottocentomila sono in età da lavoro (occupati nei servizi, nei pubblici esercizi, nell'agricoltura, nell'assistenza agli anziani), 230 mila sono minorenni e quasi il 50% sono donne. Un tasso d'immigrazione piuttosto basso, rispetto agli altri Paesi europei con una più lunga tradizione di immigrazione. La percentuale infatti è del 2 per cento o poco più. Tra comunitari ed extracomunitari in Germania gli stranieri sono l'8,9%; sono il 9% in Austria; il 19% in Svizzera, il 6,3% in Francia. Nelle scuole italiane ci sono 85 mila (anno scolastico 1998-'99) studenti stranieri.

LEGGI E INIZIATIVE

La legge 40 del 1998 è diventata il 25 luglio dello stesso anno il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", raccolto nel decreto legislativo numero 286. Sono del 28 febbraio 1997 le "Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997", numero 30, nelle quali, all'articolo 10, si stabilisce l'utilizzo dei fondi per i centri di seconda accoglienza gestiti dagli immigrati stessi. Il decreto del presidente del Consiglio dei ministri del dicembre 1999, numero 535, è intervenuto sul "Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri", secondo quanto disposto dal D.L. 286. Le emergenze derivate anche dalla particolare posizione del nostro Paese e dall'estensione delle nostre coste, sono state affrontate in questi anni ogni volta che si sono poste. Si segnala il Decreto legge dell'aprile 1997, numero 108, diventato poi legge 174, che ha regolamentato la "Partecipazione italiana alle iniziative internazionali in favore dell'Albania", finanziando tra l'altro progetti umanitari in Albania affidati al Ministro per la solidarietà sociale.

DAL GENERALE AL PARTICOLARE

La legge Turco-Napolitano

Così come la prima legge che ha cercato una regolamentazione generale dell'immigrazione è stata personificata nell'allora ministro Martelli, anche la legge 40, Testo unico 286, è diventata per tutti la Turco-Napolitano dal nome dei ministri della Solidarietà Sociale e dell'Interno che insieme agli Esteri, alla Giustizia, al Lavoro, alla Sanità, alla Pubblica Istruzione e alle Pari opportunità l'hanno promossa ed elaborata. Dall'istituzione della Commissione interministeriale, Decreto presidente del consiglio dei ministri dell'8 agosto 1996, all'approvazione in Consiglio dei ministri il 14 febbraio 1997, all'approvazione della legge 40 nel febbraio 1998 sono passati anni di duro lavoro e di duro scontro politico. Pur essendo stato lo spirito del governo, quello di inaugurare una politica bipartisan sul tema dell'immigrazione, non dunque una politica di scontro della destra contro la sinistra, gli attacchi alla nascente legge non sono mancati. La nuova normativa in materia di immigrazione si prefigge essenzialmente tre obiettivi: la programmazione degli ingressi, il contrasto dell'immigrazione clandestina, l'integrazione degli immigrati regolari nella vita del Paese.

Le quote d'ingresso

Il testo unico prevede la predisposizione, ogni tre anni, di un documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato. In questo documento si trattano le linee generali per la definizione dei flussi d'ingresso e per l'adozione di idonee politiche di integrazione. Le quote d'ingresso vengono definite sulla base del fabbisogno del mercato del lavoro, della capacità di accoglienza e degli accordi bilaterali conclusi con i paesi di provenienza, tenendo conto dei ricongiungimenti familiari. L'istituzione dei Consigli territoriali è l'espressione più concreta dell'importanza che la legge attribuisce alla dimensione locale per le politiche di integrazione. Tra le novità più rilevanti si sottolinea la Carta di soggiorno che consente agli stranieri regolarmente residenti in Italia da almeno 5 anni, un soggiorno illimitato, salvo revoca della carta stessa.

Lotta alla clandestinità

Il contrasto efficace dell'immigrazione clandestina è uno dei punti di forza della nuova normativa che prevede il potenziamento dei controlli alla frontiera e un inasprimento delle sanzioni amministrative e penali a carico dei trafficanti di essere umani. La legge inoltre istituisce i Centri di permanenza temporanea dove possono essere trattenuti fino a 30 giorni gli immigrati clandestini privi di documento di identità e quindi non espellibili fino a quando non si siano accertate generalità e paese di origine. Particolarmente significativo è l'art. 18 della legge che prevede permessi umanitari per coloro che vogliono uscire dallo sfruttamento e dal racket della prostituzione e accettano un percorso di reinserimento sociale.

Diritto di voto

E' stata convinzione di questo Ministero in questi cinque anni che il diritto di voto a livello locale rappresenti il coronamento di una politica che tende all'integrazione e costituisca un potente schermo contro il razzismo. Per questo la legge 40 lo prevede, subordinandolo all'approvazione del disegno di legge di riforma dell'articolo 48 della Costituzione che a tutt'oggi impedisce l'esercizio di tale diritto. La legge inoltre ha istituito la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, organo consultivo del Governo incaricato di predisporre il Rapporto annuale alle Camere sulle condizioni di integrazione degli immigrati.

Piccoli stranieri

Una particolare attenzione ai minori percorre tutta la legge che applica rigorosamente i principi della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo. Al di là dei necessari interventi diretti per ogni singola situazione, si richiama l'istituzione del Comitato per i minori stranieri che ha il compito di monitorare la presenza dei minori stranieri non accompagnati, di favorire il loro rimpatrio assistito dove ci siano famiglie ad accoglierli o di affidarli a strutture formative che li aiutino a integrarsi nel nostro paese. Il Comitato si occupa anche dell'attività istruttoria delle richieste di nulla osta per l'ingresso dei minori stranieri non accompagnati che entrano temporaneamente nel nostro paese per ragioni umanitarie e di solidarietà. Un altro importante organismo istituito dalla legge è la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie di cui fanno parte rappresentanti delle associazioni degli immigrati e che operano a favore degli immigrati.

RISORSE DESTINATE E SPESE

È il Fondo nazionale per le politiche migratorie la "cassaforte" dalla quale si detraggono le spese per le politiche per l'integrazione degli immigrati regolari.

Per il triennio 1998-2000
la dotazione del Fondo è stata di 210 miliardi

Al Fondo affluiscono le somme derivanti da contributi e donazioni eventualmente disposti da privati, enti, organizzazioni, anche internazionali, da organismi dell'Unione Europea.

Roma, 7 aprile 1999

MINISTERO AFFARI ESTERI

SEGRETERIA GENERALE

TEMI PRIORITARI

A) ATTUALITA' INTERNAZIONALE



1. KOSSOVO

Nuovi e continuati bombardamenti della NATO su tutto il territorio jugoslavo. Colpite Belgrado, Novi Sad, Pristina e Podgorica. L'Alleanza Atlantica conferma quindi nei fatti di non ritenere sufficiente la tregua unilaterale proclamata da Belgrado da ieri sera alle 20,00 in occasione della Pasqua ortodossa. L'iniziativa di Milosevic era comunque stata bocciata sia dal Segretario Generale della NATO che dai Capi di Stato e di Governo di Stati Uniti, Regno Unito, Germania, Francia e Italia. Il Presidente del Consiglio parla di iniziativa insufficiente ma anche di primo segnale dell'efficacia dell'offensiva dell'Alleanza. Le truppe serbe incendiano i villaggi evacuati dagli albanesi nel Kossovo.

La decisione del Governo di Belgrado era stata annunciata nel pomeriggio di ieri prima dalla televisione indipendente vicina al Vice-premier Draskovic e confermata successivamente dalle autorità governative. Unanime il giudizio di insufficienza ed ambiguità dell'iniziativa da parte della NATO e dei paesi del Gruppo di Contatto. Secondo fonti atlantiche l'offerta di tregua avanzata da Belgrado rispettava tutt'al più una delle condizioni poste dall'Alleanza per la sospensione dei bombardamenti (cessazione delle azioni militari contro l'UCK) ne ipotizzava molto confusamente un'altra (il rientro dei profughi) ma taceva del tutto sul ritiro delle truppe e della polizia serba dalla regione. E' stato inoltre osservato come lo stesso Milosevic avesse rifiutato l'ipotesi di una tregua per la festività della Pasqua (sia cattolica che ortodossa) a Mons. Tauran in occasione della missione dell'alto prelato a Belgrado nei giorni scorsi e l'annuncio di oggi suonasse quindi come una nuova iniziativa per

inviare e ricercare messaggi di solidarietà nel mondo slavo. In effetti mentre Mosca parlava di un "primo passo concreto verso una soluzione del conflitto", da Washington il Presidente Clinton respingeva molto rapidamente la proposta, affermando la volontà americana di non accettare "mezze misure di pace". Il Presidente del Consiglio D'Alema - che si è prontamente consultato con il Presidente francese Chirac ed il cancelliere tedesco Schroeder - parlava, da parte sua, di "iniziativa insufficiente", chiedendo a Belgrado di "far scelte più rilevanti e significative per dimostrare che fanno sul serio". Secondo il Presidente del Consiglio, la tregua annunciata da Milosevic "è stata comunque un primo segnale dell'efficacia dei bombardamenti della NATO".

Questi sono peraltro continuati con rinnovata intensità e quasi senza soluzione di continuità per tutta la giornata di ieri e la notte. La capitale serba è stata colpita ripetutamente e da ultimo questa mattina alle 5,00 ora locale una serie di esplosioni sono state udite nella periferia nord, vicino al sobborgo di Zemun ed all'aeroporto militare di Batajnica. Ma è stato l'intero territorio jugoslavo ad essere stato colpito, in particolare per quanto riguarda le installazioni di telecomunicazioni, i ponti ed, in alcuni casi, le colonne armate. Pristina è stata colpita a più riprese nella notte e l'agenzia di stampa jugoslava Tanjug parla di un intero quartiere centrale andato completamente distrutto. Per la prima volta da una settimana anche il Montenegro e la sua capitale, Podgorica (esplosioni all'aeroporto militare ed a un ponte sulla strada per Belgrado), sono stati obiettivi di lanci di missili dell'Alleanza atlantica. Nella seconda repubblica della Federazione jugoslava la situazione resta peraltro tesa, con prese di posizioni governative molto critiche nei confronti delle ultime iniziative serbe (il vice premier montenegrino parla di "tregua irrealistica" e della necessità di accettare le richieste della NATO) e timori di colpi di stato ispirati da Belgrado, ma anche con un crescente compattamento popolare nei confronti di Milosevic e della volontà di resistenza.

Malgrado l'asserita volontà di tregua, le truppe serbe e la polizia di stanza nel Kossovo hanno iniziato ad incendiare i villaggi evacuati a forza dalla popolazione albanese nella parte meridionale della regione, a ridosso della frontiera con l'Albania: gli incendi e le colonne di fumo sono chiaramente visibili dal posto di frontiera di Morini, dove si ammassano varie migliaia di profughi. Crescono intanto le conferme di eccidi compiuti da parte serba nei confronti della popolazione albanese del Kossovo, eccidi che in alcuni casi hanno coinvolto anche bambini. Il Presidente Clinton avrebbe annunciato l'intenzione del governo statunitense di denunciare il Presidente jugoslavo Milosevic al Tribunale dell'Aja per crimini contro l'umanità ed eventualmente genocidio.

Per esaminare la situazione sul terreno e le prospettive diplomatiche da parte italiana è stato comunque richiesta la convocazione del Consiglio Atlantico a livello ministeriale a Bruxelles per domani.

Si torna anche a parlare di possibili interventi via terra. Sarebbero particolarmente forti le pressioni sul Presidente Clinton da parte di alcuni membri influenti del Congresso e degli ambienti militari USA, sulla scorta anche di sondaggi di opinione che darebbero la maggioranza dei cittadini americani favorevoli a questa prospettiva.

Enormemente avrebbero influito le immagini trasmesse in continuazione dai principali mass-media sulla crisi umanitaria scatenata nel Kosovo.

2. KOSSOVO - PROFUGHI

Nonostante l'asserita tregua proclamata da Belgrado, continua senza soste il flusso dei profughi dal Kosovo verso l'Albania. Smentita comunque dai fatti le voci di una chiusura delle frontiere della Serbia. Iniziato nel frattempo il trasferimento provvisorio dei profughi verso altri paesi mentre i primi soldati italiani sono partiti per l'Albania. Oggi in visita a Roma l'Alto Commissario dei Rifugiati, Ogata.

E' proseguito ininterrotto per tutta la notte l'arrivo dei profughi del Kosovo verso l'Albania, mentre sembra essersi arrestato il flusso verso la Macedonia. Non sarebbero state quindi chiuse le frontiere della Serbia, così come si era ipotizzato ieri, soprattutto dopo le dichiarazioni del Vice-premier Draskovic a favore di un ritorno degli "sfollati" nella regione. La macchina degli aiuti sembra finalmente essersi messa in moto, in particolare per quanto riguarda l'Italia, ma immensi restano i problemi e le necessità. Il primo gruppo di soldati italiani sono partiti per l'Albania, dove dovrebbero partecipare alle operazioni di soccorso umanitario, come avanguardia del contingente di 2000 che il nostro paese dovrà fornire alla forza multilaterale di 8000 soldati che saranno di stanza in Albania. Secondo le stime ufficiali, soprattutto di fonte UNHCR, sono ormai mezzo milione le persone che sono state costrette a lasciare le proprie il Kosovo e la stragrande maggioranza ha abbandonato la regione.

E' iniziato intanto il trasferimento di parte dei profughi verso altri Paesi: 1700 sono arrivati in Turchia, mentre altri 600 sono arrivati in Norvegia. Si tratta delle prime due operazioni compiute, anche se continuano le polemiche sull'opportunità dell'azione o sulla necessità di mantenere le popolazioni nelle zone limitrofe al Kosovo. Da un lato c'è chi parla di iniziativa inevitabile, comunque momentanea ma necessaria per alleviare le sofferenze delle popolazioni, dall'altro c'è chi, come il Ministro Iervolino, parla di rischi di deportazione. Oggi dovrebbero comunque anche iniziare i primi arrivi in Germania.

La Sig.ra Ogata, Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati, è attesa oggi a Roma per una serie di incontri delle varie istanze che si occupano del problema umanitario. Essa infatti si recherà in Vaticano, dove sarà ricevuta in udienza dal Santo Padre ed incontrerà il Segretario di Stato Cardinale Sodano. Successivamente l'Alto Commissario si incontrerà con il Direttore Generale del PAM per esaminare le prospettive di aiuti in campo multilaterale. Ma intenso sarà il programma della Ogata anche con le Autorità italiane, con colloqui con il Presidente del Consiglio, i Ministri degli Esteri e dell'Interno. Dopo Roma la Sig.ra Ogata proseguirà il viaggio verso l'Albania e la Macedonia, per verificare personalmente lo stato di avanzamento delle operazioni umanitarie.

3. MACEDONIA

Attacco delle Autorità di Skopje ai paesi occidentali per la mancanza di reale sostegno al paese alle prese con l'emergenza dei profughi e con le conseguenze del conflitto del Kossovo.

Il Primo Ministro macedone, Liubco Georgiewski, ha attaccato in maniera molto diretta i paesi occidentali, accusandoli di aver lasciato la Macedonia in prima linea senza fornirle un adeguato supporto. In particolare si è lamentato del ritardo con il quale sono giunti gli aiuti, ed ha sottolineato come questi per il momento non contemplino ancora misure di sostegno finanziario, a fronte di un danno fino ad adesso sofferto da Skopje e valutato da quelle autorità a quasi 150 miliardi di lire in quest'ultimo mese. Il premier macedone ha quindi rinnovato l'appello ai paesi europei di accogliere parte dei profughi.

La particolare sensibilità della Macedonia sulla questione dei profughi, oltre che dalla grave ed insostenibile per le povere strutture dello stato situazione che si è venuta a creare con l'arrivo di decine di migliaia di albanesi alla frontiera con la Serbia, è causata anche da considerazioni di carattere politico interno. In Macedonia, infatti, vive una fortissima minoranza di albanesi, che rappresentano circa il 25% dell'intera popolazione dello stato: la presenza anzi di questa folta comunità di albanesi è stata una delle cause della fuga verso la Macedonia di molti profughi kossovari. Skopje, però, non può permettersi di accogliere molti albanesi in pianta stabile sul territorio dello stato proprio per non sconvolgere il già precario equilibrio etnico all'interno del proprio territorio.

Info

Nuova serie

*Sviluppo, innovazione, sicurezza
per l'economia e il lavoro
marittimo portuale*

Info

Nuova serie

*Studi e documenti
a cura del Gruppo parlamentare
Democratici di Sinistra-l'Ulivo
della Camera dei Deputati*

Restaurare l'Italia

**LA FINANZIARIA 2000: LA PRIMA DOPO MOLTI ANNI
CHE NON PREVEDE NUOVE TASSE, NON TAGLIA,
CHE DA' E NON PRENDE**

AS 4236-B

Approvato definitivamente dal Senato il 18 dicembre 1999

*Testo redatto con il contributo dei senatori capigruppo e presidenti
delle commissioni e dei loro collaboratori*

**Ufficio Comunicazione
del gruppo Democratici di Sinistra – l'Ulivo**

**LA FINANZIARIA 2000: LA PRIMA DOPO MOLTI ANNI
CHE NON PREVEDE NUOVE TASSE, NON TAGLIA,
CHE DA' E NON PRENDE**

AS 4236-B

Approvato definitivamente dal Senato il 18 dicembre 1999

*Testo redatto con il contributo dei senatori capigruppo e presidenti
delle commissioni e dei loro collaboratori*

**Ufficio Comunicazione
del gruppo Democratici di Sinistra - l'Ulivo**

Sommario

La Finanziaria: le modifiche dopo l'esame
del Senato della Repubblica

pag. 3

La Finanziaria: le modifiche dopo l'esame
della Camera dei Deputati

pag. 8

Schede suddivise per campi di interesse

Difesa, sicurezza, giustizia.

Una finanziaria all'insegna della maggiore attenzione ai cittadini

pag. 12

La scuola e la formazione.

Uno dei pilastri della Finanziaria 2000

pag. 14

Interventi per un'agricoltura più competitiva

pag. 15

Dalla Finanziaria 2000 gli strumenti

per la modernizzazione del commercio e del turismo

pag. 16

Politiche attive del lavoro, assistenza e previdenza
Significative le novità

pag. 18

Sanità: aumentano le risorse destinate alla salute del cittadino

pag. 21

Ambiente: confermate le politiche di sviluppo sostenibile

pag. 22

Misure fiscali e finanziamenti previsti dalla Finanziaria 2000

pag. 24

2000 - LA FINANZIARIA PER LO SVILUPPO

Nota a cura dell'Ufficio Legislativo del Gruppo Ds - l'Ulivo del Senato

LE MODIFICHE DOPO L'ESAME DEL SENATO

**10.300 mld
di riduzioni
fiscali nel 2000**

**Nel rispetto dei
parametri
di Maastricht:
il deficit sul
PIL sarà di
1,5% nel 2000
e 0,1% nel
2003**

**Meno 60mila
miliardi di
interessi
pesano sul
debito
pubblico**

**Sostegno
dell'occupazio
ne**

1. La nota di aggiornamento con la quale il governo accompagna la legge finanziaria e la manovra di bilancio per il 2000 contiene un "aggiustamento" molto positivo per i contribuenti e di un'entità molto significativa. Grazie infatti alle maggiori entrate fiscali realizzate e non previste al momento della presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria del giugno scorso, si portano in manovra riduzioni fiscali per complessivi 10.300 mld invece dei 1.000 mld previsti nel DPEF, mentre rimane inalterata l'entità della manovra, ovvero 15.000 mld, di cui 11.500 mld per riduzioni di spese correnti e 3.500 mld per aumento delle entrate extratributarie.
2. Naturalmente il dato di 15.000 mld indica la "correzione" che è necessario apportare all'andamento tendenziale per ricondurre il deficit della Pubblica Amministrazione ai livelli fissati dai parametri di Maastricht; ma va sottolineato che la manovra di finanza pubblica comprende interventi per la crescita pari a 12.800 mld, sempre nel 2000, di cui appunto 10.300 mld sono costituiti dalle riduzioni fiscali, 1.500 mld da ulteriore sostegno per spese di investimento e 1.000 mld per le maggiori spese previste per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego.
3. Il pieno rispetto degli obiettivi di Maastricht in termini di deficit, si riverbera anche nella costante riduzione del rapporto del debito sul PIL che passa dal 115,7% del 1999, al 112,9% del 2000 e al 100% del 2003. Decresce ovviamente, con il diminuire dell'inflazione, il valore assoluto dell'onere del servizio del debito che, dei circa 200 mila mld dei primi anni '90, è sceso a 150 mila mld nel 1999 ed è previsto a 134 mila mld nel 2003.
4. Il miglioramento dei dati strutturali di bilancio, a differenza che negli anni passati che hanno visto gli interventi correttivi confliggere con le esigenze di sviluppo dell'economia, si coniuga con un rafforzamento dell'intervento pubblico per il sostegno dell'occupazione e della crescita che si sostanzia, nel prossimo triennio, nelle direttrici indicate nella tabella seguente:

Direttrici principali della manovra per il 2000	
Settori	Stanziamenti
1. Sostegno dello sviluppo	35.400
a) Interventi diretti per l'occupazione	5.800
b) Incentivi alle imprese	14.500
c) Sviluppo degli investimenti	8.100
d) Protezione ambientale	7.000
2) Sistema istruzione formazione ricerca	2.650
3) Sviluppo dell'innovazione	1.300
4) Sicurezza	3.000
5) Assistenza alle famiglie	2.800
6) Riforma della leva	1.000
7. Altri interventi	18.000
a. Beni culturali	2.100
b. Trasporti	11.000
c. Agricoltura	4.900
d) Altro	7.900
<i>Totale complessivo</i>	<i>72.050</i>
di cui parte corrente	6.500
Totale parte capitale	65.550

1 milione e 800mila lire di esenzione per l'abitazione principale	5. Venendo alle modifiche introdotte al Senato, si segnalano in primo luogo le norme in materia di agevolazioni fiscali che il Governo e la maggioranza hanno voluto fossero inserite già nel testo della legge finanziaria, senza rinviarle al decreto legge fiscale di fine anno. Esse riguardano: a. l'aumento della deduzione ai fini IRPEF dal reddito complessivo, da 1.400.000 a 1.800.000 lire del reddito relativo alla prima abitazione, esentando quindi di fatto dall'imposta sulla prima casa, l'80-85% dei proprietari; analogamente si interviene per le cooperative a proprietà indivisa (la detrazione per l'Irpeg passa da 270 a 500 mila lire);
Raddoppio detrazione inquilini	b) l'aumento della detrazione, per chi ha un contratto di affitto per l'abitazione principale, da 320 a 640 mila lire per quelli con reddito non superiore a 30 milioni di lire e da 160 a 320 mila lire per chi ha redditi da 30 a 60 milioni di lire;
Esenzione per i lavoratori atipici e coniugi separati	c) l'introduzione di una detrazione d'imposta per i redditi da collaborazione coordinata e continuativa, assegno per separazione e redditi da lavoro dipendente di durata inferiore all'anno, che va dalle 100 alle 300 mila lire per redditi inferiori ai 10 milioni annui, escluso il reddito della casa d'abitazione;
Si riducono le aliquote e si aumentano le detrazioni	d) riduzione di un punto del secondo scaglione di reddito dal 26,5 al 25,5 per cento, quindi per i redditi da 15 a 30 milioni; per i redditi da lavoro dipendente della fascia inferiore, cioè fino a 15 milioni di lire, aumentano le detrazioni, in modo da avere la riduzione d'imposta in misura equivalente a quella concessa al secondo scaglione; inoltre si riduce (per i redditi dell'anno 2000) la percentuale d'acconto dal 98 al 92%;
Pensionati	e) un'ulteriore detrazione, per i pensionati oltre i 75 anni che hanno una pensione compresa tra i 18 e i 19 milioni e la casa d'abitazione, che va dalle 90 alle 360 mila lire;
Figli a carico	f) agevolazioni a favore delle famiglie, con l'aumento delle detrazioni per ogni familiare a carico da 336 a 408 mila lire nel 2000, a 444 mila nel 2001 e a 480 mila nel 2002; per i figli che hanno meno di tre anni la detrazione viene aumentata di 240 mila lire per ciascun figlio;
Abitazione ai dipendenti	g) concessione di un credito d'imposta per le aziende che assumono nuovi dipendenti e forniscono ad essi un'abitazione; ciò per favorire la mobilità di persone in cerca di occupazione;
Addizionale comunale dell'IRPEF	h) si modifica la modalità di prelievo dell'addizionale comunale dell'IRPEF, nel senso che, come per quella regionale, si procede per una sua distribuzione nell'anno (undici rate), evitando il prelievo "svuotatredicesime" di fine anno.

Super Dit e riduzione dell'IVA	Il pacchetto finale prevede inoltre • interventi in materia di prelievo per conferimenti in società, per favorire il rilancio degli interventi, sostituendo alla tassazione proporzionale un'imposta fissa di 250 mila lire; • interventi nella disciplina dell'imposta di bollo per gli atti giudiziari, sopprimendo i diritti di cancelleria e le tasse di iscrizione al ruolo, riducendo le imposte su alcuni atti giudiziari e istituendo un contributo unificato di iscrizione al ruolo; • l'abolizione della tassa di concessione governativa sulle patenti nautiche e la tassa di stazionamento per i natanti da diporto. 5. Restano da fissare in norma, e l'impegno del governo è di completare la manovra fiscale nel corso dell'esame alla Camera, i provvedimenti di agevolazione per accelerare la super Dit in favore delle imprese, comprese quelle minori, e quelli di riduzione dell'IVA sia in materia di attività edilizia che di servizi alla persona.
Aumento delle pensioni sociali	7. Tra le misure di intervento sociale si segnala quella di aumentare le pensioni sociali di 18 mila lire mensili, dopo l'aumento di 100 mila lire mensili concesso lo scorso anno.
Riduzione Mutui Cassa DP	8. Si autorizza la Cassa Depositi e Prestiti ad abbassare dello 0,5% il tasso dei mutui dei comuni che risulti più elevato di quello oggi praticato. Si tratta di un minore aggravio sui bilanci dei Comuni di 225 miliardi l'anno. Si deve considerare inoltre che vi è un impegno del governo ad operare, in via amministrativa, a un'ulteriore riduzione del tasso dei mutui, in corrispondenza alla diminuzione del tasso di raccolta della Cassa Depositi e Prestiti; ciò consentirà evidentemente ai Comuni di affrontare nuove spese di investimento.
Contributi figurativi parlamentari	9. Alle norme contenute nella legge finanziaria relative al prelievo del contributo di solidarietà del 2 per cento sull'importo del trattamento pensionistico eccedente il massimale pensionabile e all'obbligo a tutti gli enti pubblici e privati di fornire i dati dei trattamenti pensionistici o assegni vitalizi di base o integrativi, erogati ai propri dipendenti, al Casellario centrale dei pensionati, il Senato ha approvato una disposizione che prevede che i lavoratori dipendenti pubblici e privati eletti al Parlamento nazionale, europeo o nel Consiglio Regionale, versino l'equivalente dei contributi pensionistici relativamente al periodo di aspettativa non retribuita per lo svolgimento del mandato, rendendo quindi onerosi i contributi "figurativi" dei parlamentari.
TARSU	10. La maggioranza e il governo hanno proposto e il Senato ha accolto la norma che introduce modifiche al tributo sullo smaltimento dei rifiuti. La preoccupazione che l'entrata a regime della tariffa dal 1° gennaio 2000 avrebbe comportato un aggravio del costo del servizio per i cittadini, ha portato a spostare l'effettiva applicazione della tariffa al momento in cui vi sarà l'integrale copertura del costo dei servizi di gestione dei rifiuti urbani, tempi previsti tra i 3 e gli 8 anni.

Agevolazioni acquisto libri scolastici	11. Sono stati assicurati, anche per l'anno scolastico 2000-2001, i 200 mld necessari per la concessione delle agevolazioni per l'acquisto dei libri scolastici in favore degli alunni delle scuole dell'obbligo e degli studenti della scuola secondaria superiore.
Udienze processuali pomeridiane	12. E' stato concesso uno stanziamento ulteriore in favore del Ministero della Giustizia per consentire lo svolgimento delle udienze anche nel pomeriggio, in modo da agevolare lo svolgimento dell'arretrato.
Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica	13. Viene istituito un fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica, finanziato con un contributo dello 0,5% sul fatturato annuo delle imprese che vendono fitofarmaci che contengono sostanze nocive.
Poteri degli "ausiliari del traffico"	14. Si è concluso positivamente, dopo un lungo braccio di ferro con il centro-destra fermamente contrario, l'esito della proposta del governo, che ha formalizzato in merito anche un decreto-legge, sulla validità delle contravvenzioni elevate dal personale delle cooperative che gestiscono i parcheggi o quello dei servizi di trasporto pubblico urbano. Si pone così fine ad un pesante contenzioso fra gli automobilisti multati e i comuni.
Ulteriori finanziamenti	15. Sono state infine approvate norme di finanziamento, sia in articolato che in tabella D relative all'ammodernamento di tratte stradali e ferroviarie, di tutela dell'ecosistema marino, di rifinanziamento dell'Artigiancassa, della legge Sabatini, della ricerca scientifica, dell'agricoltura e del rinnovo del parco autobus del trasporto pubblico urbano. Sono infine stati approvati stanziamenti in tabella A e B, relativi a provvedimenti da definire in disegni di legge, che riguardano: • integrazione dei cittadini affetti da sordità, • prevenzione dei minori a rischio criminalità, • adeguamento delle pensioni di guerra, • piani di protezione a difesa dell'amianto, • agevolazioni per la normativa tariffaria delle imprese turistiche.

LE MODIFICHE DOPO L'ESAME DELLA CAMERA

Le modificazioni introdotte alla Camera - e recepite poi dal voto finale del Senato - al testo della legge finanziaria trasmesso dal Senato sono numerose e tese a precisare e accentuare il carattere innovativo e di spinta allo sviluppo e all'equità sociale della finanziaria 2000.

Ne diamo conto seguendo l'ordine degli articoli.

Riduzione della pressione fiscale	1. Riscritta la norma che riserva le eventuali maggiori entrate, rispetto alle previsioni, al miglioramento dei saldi di finanza pubblica, salvo che non intervengano esigenze di particolare necessità. Il nuovo testo prevede anche la riduzione della pressione fiscale, intervenendo nel merito della legge delega (n.133/1999) che prevede la disciplina di intervento di perequazione fiscale (art. 1, c. 4);
Vendita degli immobili degli Enti previdenziali	2. Rivisti gli articoli sulla vendita degli immobili degli enti previdenziali e dello Stato nella direzione di rendere più esplicita la salvaguardia dei diritti degli inquilini; di chiarire che gli immobili costruiti da più di 50 anni non vincolati, possono essere alienati, senza necessità di autorizzazione; di precisare che i consulenti incaricati della vendita non possono svolgere attività per le quali si configuri conflitto di interessi; inoltre la vendita degli immobili di pregio, definiti in base al loro valore di mercato (oltre il 70% in più rispetto al valore rilevato nell'intero comune), e offerti peraltro in prelazione agli inquilini, deve avvenire senza alcuno sconto (artt. 2 e 4);
	3. Stralciato l'ex-art. 4, introdotto dal Senato, sulla vendita agevolata degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà dei comuni;
Familiari a carico	4. Aumentate le detrazioni IRPEF per familiari a carico per gli anni 2001 e 2002, rispettivamente da 444 mila e 480 mila a 516 mila e 552 mila lire; attualmente l'agevolazione è pari a 336 mila lire (art. 6, c. 1, lett. c);
Pensionati	5. Aumentate le detrazioni per i pensionati; in particolare, per quelli al minimo, si è salvaguardato il criterio di esonero dalla tassazione che, con gli adeguamenti di perequazione automatica all'inflazione, nel 2000 non sarebbe stato più valido per i pensionati senza carichi di famiglia (art. 6, c. 1, lett. d);
Non vedenti e sordomuti	6. Introdotte detrazioni dal reddito per le spese di locomozione dei non vedenti e dei sordomuti (art. 6, c. 1, lett. e);
Tariffe	7. Istituito un fondo per il contenimento delle tariffe, alimentato dagli introiti derivanti dal gettito IVA per prestazioni di servizi ceduti dagli enti locali ad altri soggetti (art. 6, c. 4);

Edilizia: IVA, INVIM e imposta di registro Agevolazioni per le ristrutturazioni	8. Oltre all'aumento della deduzione a fini IRPEF per la prima casa, il Governo ha completato alla Camera il "pacchetto edilizia" con una serie di misure: - si prolunga fino al 2000 l'agevolazione per le spese di ristrutturazione edilizia, con un'aliquota ridotta dal 41 al 36% (art. 6, c. 15); - si concede, per l'anno 2000 una riduzione al 10% dell'IVA sulla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili (art. 7, c. 1); - si riduce del 25% l'INVIM sulla compravendita degli immobili (art. 7, c. 4); - si riduce di un punto l'aliquota dell'imposta di registro (dal 4 al 3% per la prima casa e dall'8 a 7% per le altre) (art. 7, c.6); - si proroga fino al 2000 l'accatastamento delle abitazioni ex rurali (art. 7, c. 5).
IRAP	9. Si mantiene ferma per il 1999 l'aliquota IRAP in agricoltura all'1,9% attenuando quindi il carico fiscale nel settore, mentre si appesantisce quello delle banche, enti e società finanziarie, lasciando per il 1999 e per il 2000 l'aliquota del 5,4% (art. 7, c. 17);
IVA ridotta per assistenza	10. Riduzione dell'aliquota al 10% dell'IVA per le prestazioni di servizio di assistenza agli anziani, inabili e soggetti affetti da gravi malattie (art. 7, c.1);
Agevolazione imprese	11. Agevolazione fiscale per le imprese per le quali si applicano gli studi di settori, nel senso di favorire la regolarizzazione del magazzino; agevolazioni fiscali per le imprese commerciali e le rivendite di generi di monopolio per l'installazione di apparati di sicurezza, per le imprese turistiche e dell'autotrasporto;
Imposta successioni e donazioni	12. Aumenta da 250 a 350 milioni la franchigia sull'imposta sulle successioni e donazioni in linea retta nel 2000; a partire dal 2001 la franchigia sarà di 500 milioni (art. 8);
Proprietà contadina	13. Proroga a fine 2001 delle agevolazioni tributarie per la formazione della proprietà contadina (art. 10, c.3);
Agevolazioni Gpl	14. Estensione dell'agevolazione fiscale prevista dalle norme sulla carbon-tax nei comuni montani e in Sardegna anche ai possessori di serbatoi fissi (art. 12);
Canone TV non privato	15. Modificazioni dei criteri di determinazione del canone di abbonamento RAI-TV per le utenze non private (art. 16);

Canone Camere di Commercio	16. Introdotta una normativa che modifica la disciplina dei diritti di competenza delle Camere di commercio, con il passaggio da un criterio di determinazione fondato sul capitale sociale dell'associato a uno fondato sul fatturato (art. 17);
COSAP	17. Modificazione delle disposizioni relative al canone per l'occupazione di spazi e di aree pubbliche (COSAP) (art. 18);
Canone emittenti televisive	18. Introdotta un canone sul fatturato delle emittenti televisive e radiofoniche e riservato un finanziamento di 40 miliardi di lire annue all'emittenza minore (art. 27, c. 9 e 10); è la misura che ha destato forti polemiche del Polo ma che in realtà si basa su un criterio di equità.
Farmaceutica	19. Rateizzata la quota che produttori, grossisti e farmacisti devono versare come contributo per il contenimento della spesa farmaceutica; fissato un primo acconto cui è sottratto l'importo equivalente alla quota di aumento dell'IVA dal 4 al 10% e rinvio ad una determinazione del Ministro della sanità in merito ai margini di competenza delle categorie richiamate; si riduce del 5% il prezzo dei medicinali rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale (art. 29);
Patto stabilità interno	20. Ampiamente modificata la normativa in materia di patto di stabilità interno, nel senso che vi è una più precisa articolazione della definizione di disavanzo, come pure dei criteri per la concessione di una riduzione dei tassi d'interesse sui mutui per gli enti che hanno raggiunto gli obiettivi di rispetto del patto di stabilità, venendo così incontro alle richieste degli enti locali; prorogate al 2000 i termini per il contenzioso ICI per il 1993; facoltà di aumentare, fino al 50%, le tariffe dell'imposta sulla pubblicità (art. 30);
	21. Si fa obbligo agli uffici competenti di comunicare il classamento delle unità immobiliari direttamente al cittadino interessato, tramite servizio postale (art. 30, c. 11);
Centro acquisti sanità	22. Riproposto l'articolo, già stralciato dal Senato, sulla costituzione di un organismo per la razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti nel settore sanitario (art. 34);
Costo del lavoro	23. Riduzione del costo del lavoro dello 0,8 % nel 2000 e nel 2001 (art. 49, c. 3); armonizzazione delle aliquote contributive relative al settore dei pubblici servizi di trasporto iscritti all'assicurazione generale obbligatoria (art. 49, c. 4, 5, 6 e 7); anche questa è una misura che viene incontro a un'aspirazione da tempo avanzata dai lavoratori del settore.
Giubileo	24. Istituito un Fondo di 80 miliardi di lire per le spese di accoglienza dei pellegrini per il Giubileo (art. 49, c. 16);

Parasubordinati al 19%	25. Accelerazione dell'adeguamento del contributo per i lavoratori che svolgono attività coordinata e continuativa e per gli autonomi non iscritti a casse di previdenza, in modo che raggiungano l'aliquota del 19% entro il 2014, cioè con un anticipo di otto anni rispetto alla normativa precedente; agli stessi lavoratori verrà estesa la copertura assicurativa per malattia in caso di degenza ospedaliera; possibilità di riscatto di annualità precedenti fino a 5 anni; aumenta l'aliquota di riduzione del reddito da lavoro coordinato e continuativo dal 5 al 6% nel 2000 e al 7% dal 2001 (art. 51); in definitiva questi lavoratori potranno contare su un regime previdenziale più favorevole.
Cassa Integrazione	26. L'art. 62 reca misure relative a proroga di concessione di cassa integrazione e di trattamento di mobilità fino al 31-12-2000; l'art. 63 reca disposizioni in materia di normativa per agevolare le politiche per l'occupazione e per l'emersione del lavoro irregolare;
Lavoro interinale	L'art. 64 interviene per modificare le norme in materia di lavoro interinale: in particolare cade il divieto nei confronti degli impiegati e degli addetti all'agricoltura e all'edilizia, ma la misura riguarderà solo le mansioni individuate dai contratti collettivi nazionali e tutelando le mansioni il cui svolgimento presenta pericoli per la sicurezza del lavoro.
Sicurezza	27. L'art. 67 infine autorizza la spesa di 1000 miliardi per finanziare i "patti per la sicurezza" che vengono varati insieme ai contratti di programma e agli altri strumenti della programmazione negoziata nelle aree depresse del Mezzogiorno; attenzione è riservata ai problemi della sicurezza con la norma dell'art. 20 che garantisce priorità alle forze dell'ordine pubblico nell'assunzione di personale della pubblica amministrazione, nel quadro degli obiettivi di riduzione previsti.

17/12/1999

**DIFESA, SICUREZZA, GIUSTIZIA
UNA FINANZIARIA ALL'INSEGNA
DELLA MAGGIORE ATTENZIONE AI CITTADINI**

**DIFESA - UN ESERCITO SEMPRE PIU' IMPEGNATO IN MISSIONI
UMANITARIE**

Continua, pur in presenza dei noti condizionamenti di natura finanziaria, una significativa riqualificazione delle spese in direzione degli investimenti per l'ammodernamento del sistema della difesa. Si manifesta inoltre in maniera sempre più evidente l'attenzione per i nuovi compiti che gli scenari nazionali e internazionali assegnano alle nostre Forze armate, impegnate in funzioni di primissimo piano in missioni al di fuori dei confini nazionali.

- **Sospensione del servizio di leva.** La Finanziaria 2000 prevede uno stanziamento di circa 1000 miliardi finalizzato al finanziamento del progetto di legge d'iniziativa governativa di riforma del servizio militare, attualmente all'esame della commissione Difesa della Camera. Lo scopo principale del provvedimento è quello di sospendere il servizio militare obbligatorio e di creare in tre anni un esercito misto di 230 mila unità, composto da 190 mila volontari professionisti e circa 40 mila soldati di leva. Il costo della sperimentazione triennale del nuovo modello - al termine della quale sarà necessaria un'ulteriore iniziativa legislativa per trasformare l'esercito in un organismo professionale di 190 mila uomini e donne - sarà, a partire dal 2000, rispettivamente di 81, 362 e 618 miliardi all'anno. La riforma - che spalanca le porte dell'esercito anche alle donne, ma che non riguarda i Carabinieri e il Corpo delle capitanerie di Porto - si è resa indispensabile per adeguare le Forze armate ai nuovi compiti previsti dall'adesione dell'Italia agli organismi internazionali, che comportano l'utilizzo di personale altamente specializzato: peacekeeping, interventi umanitari, soccorsi a popolazioni civili vittime di calamità naturali, integrazione nel sistema di difesa europeo. Il progetto è peraltro in linea con la situazione degli altri Stati membri dell'Unione, in cui gli eserciti variano dalle 170 mila unità della Spagna ai 300 mila della Germania, passando attraverso i 210 mila del Regno Unito e i 240 mila della Francia. La truppa di leva verrà dunque ridotta progressivamente e sostituita con personale volontario in servizio permanente e in ferma di uno o cinque anni. Sarà data così la possibilità ai giovani di "esplorare" il mondo militare senza impegni troppo gravosi, garantendo contemporaneamente all'esercito la presenza di soldati e ufficiali adeguatamente formati. Si punta a sospendere il reclutamento mantenendolo solo in caso di guerra o qualora una situazione di crisi interna o internazionale accertata dalle Camere giustifichi un temporaneo aumento della consistenza numerica delle Forze armate. I costi dell'intera operazione - parzialmente compensati dalla diminuzione della leva - derivano dalla necessità di incentivare gli ingressi volontari e di adeguare strutture e attrezzature alle esigenze di vita di un esercito a regime interamente professionale.

SICUREZZA – PUNTARE AL RECUPERO DELLE CITTA' E DEL SUD

- **Patti per la sicurezza.** Migliorare il livello di sicurezza nei centri urbani e nel Sud è una delle esigenze più sentite dai cittadini e una delle linee fondamentali di intervento della maggioranza di Governo. Per questo la Finanziaria stanZIA 1000 miliardi da investire in programmi per la sicurezza, da varare nel periodo dal 2000 al 2006 insieme ai contratti di programma e agli strumenti della programmazione negoziata nelle aree depresse del Mezzogiorno.
- **Potenziamento delle forze di polizia.** Già la legge 288 del 1999 aveva autorizzato un aumento degli organici della polizia di Stato. Con la manovra Finanziaria, nel quadro degli obiettivi di riduzione del personale pubblico dell'1% rispetto al 1997, si garantisce la priorità alle forze di ordine pubblico nelle assunzioni di personale della pubblica amministrazione.

GIUSTIZIA – PIU' SEMPLICI LE PROCEDURE PER AVVIARE UNA CAUSA

Nonostante la generale esigenza di tagliare le spese e ridurre gli stanziamenti, la giustizia vede aumentare, seppure in maniera lieve, le risorse destinate dalla Finanziaria al suo settore.

In particolare, la manovra ha disposto:

- **Investimenti in personale.** Stanziamenti finalizzati all'integrazione degli organici, sono stati predisposti per migliorare e rendere più efficiente l'amministrazione della giustizia.
- **Udienze anche nel pomeriggio.** Risorse per lo svolgimento di udienze supplementari che agevolino lo smaltimento dell'ingente arretrato nei procedimenti. Grazie agli stanziamenti destinati al ministero di Grazia e Giustizia, sarà possibile tenere udienze anche nel pomeriggio, nonché utilizzare le maggiori risorse per l'aggiornamento dei registri penali, per la redazione dei casellari giudiziari.
- **Aboliti i bolli giudiziari.** Infine, si dispone l'eliminazione dei bolli giudiziari, una misura di semplificazione e di trasparenza a vantaggio del cittadino utente, degli avvocati, e teso a migliorare il rapporto tra difensori e assistiti. L'eliminazione riguarda l'imposta di bollo, la tassa di iscrizione a ruolo, i diritti di cancelleria relativi agli atti giudiziari, civili, penali o amministrativi. Con la scomparsa delle carte da bollo, che entrerà in vigore a partire dal prossimo luglio, avviare un procedimento non comporterà più ingenti spese iniziali.
- **Per l'informatizzazione.** Ulteriori stanziamenti, infine, sono stati disposti in settori strategici e funzionali alla realizzazione di un servizio giustizia più veloce e più efficiente per i cittadini, come la diffusione delle tecnologie e dei supporti informatici.
- **Migliorare e ampliare le carceri.** Si dispone il rifinanziamento della Cassa Depositi e Prestiti per un ammontare di 800 miliardi, da destinare all'edilizia penitenziaria.

LA SCUOLA E LA FORMAZIONE UNO DEI PILASTRI DELLA FINANZIARIA 2000

La Finanziaria 2000 conferma gli impegni di spesa delle precedenti manovre dei governi di centrosinistra, con particolare attenzione alla tutela del diritto allo studio e alla realizzazione dell'autonomia scolastica.

Questi in sintesi i principali provvedimenti contenuti nella manovra:

- **Agevolazioni per i libri di testo.** Anche quest'anno gli alunni della scuola dell'obbligo e gli studenti degli istituti superiori potranno usufruire delle agevolazioni per l'acquisto dei libri di testo, introdotte dalla Finanziaria '99. Allo scopo, per l'anno scolastico 2000-2001 viene confermato lo stanziamento di 200 miliardi.
- **Tutela dei docenti di sostegno e delle scuole delle isole e di montagna. Autonomia scolastica.** Nell'ambito della generale riduzione del personale della Pubblica amministrazione prevista dalla Finanziaria, anche gli organici della scuola dovranno subire nell'anno 2000 una riduzione pari all'1% dei dipendenti in servizio al 31 dicembre '99. Due emendamenti alla manovra approvati dalla Camera stabiliscono tuttavia che tale riduzione interesserà solo marginalmente i docenti di sostegno e che non dovrà incidere sulla chiusura delle scuole situate nelle piccole isole e nelle aree a bassa densità demografica. I risparmi derivanti dall'attuazione di questa norma, stimati in 543 miliardi all'anno, verranno parzialmente reinvestiti nella realizzazione dell'autonomia scolastica: dal 2002 il 60% di tale somma servirà a incrementare l'apposito fondo, cui nel 2001 andranno 123 miliardi.
- **Borse di studio e dottorati di ricerca.** Viene introdotta dalla Finanziaria l'esenzione Irpef per le borse di studio Erasmus. Gli studenti che hanno effettuato un dottorato di ricerca potranno riscattare il periodo ai fini previdenziali attraverso il pagamento dei relativi contributi.
- **Dirigenti della scuola.** Il primo contratto dei dirigenti delle scuole dovrà essere stipulato con decorrenza 1° settembre 2000. In vista di questa scadenza e "rilevata l'assoluta priorità degli investimenti per la formazione e l'istruzione e l'opportunità di motivare in particolare il personale dirigenziale", la Camera ha approvato un ordine del giorno che impegna il Governo ad accantonare fin da ora le risorse finanziarie necessarie.
- **Zaini troppo pesanti.** In sede di discussione sulla manovra Finanziaria 2000 al Senato, il Governo ha accolto come raccomandazione un ordine del giorno nel quale si impegnano i Provveditorati agli studi a intervenire - secondo quanto previsto dalle normative comunitarie per cui il peso trasportato da ciascun bambino non deve superare il 15 per cento del suo peso - per la tutela dei ragazzi contro gli zaini troppo pesanti.

INTERVENTI PER UN'AGRICOLTURA PIU' COMPETITIVA

Sono stati positivamente sciolti alcuni dei nodi più importanti legati allo sviluppo ed alla crescita del settore agricolo nel nostro Paese, per renderlo più competitivo e più equo.

Tra i risultati raggiunti, previsti dal provvedimento, sono da segnalare:

- **Irap:** l'aliquota del 1,9% è stata riconfermata e sono stati rimodulate le aliquote applicative negli anni successivi.
- **Iva:** il regime speciale di detrazione in base alle percentuali di compensazione è stato riconfermato per tutte le operazioni dipendenti da rapporti contrattuali precedenti il 1/12/99, anche se le operazioni verranno effettuate in tempi successivi.
- **Lavoro interinale:** l'emendamento presentato dal governo alla Camera modifica la legge 196/97 (che ha introdotto il lavoro temporaneo) con possibilità di estensione alle basse qualifiche e di allargamento al settore agricolo.
- **Criteri di riallineamento:** è stata esplicitata la possibilità per le imprese agricole, che abbiano recepito o che recepiscono i contratti di riallineamento entro il 30/6/2000, di regolarizzare gli obblighi contributivi per i periodi pregressi, nella misura della retribuzione fissata nello stesso contratto di riallineamento.
- **Terreni di proprietà pubblica:** il piano di alienazione dei terreni ad uso agricolo di proprietà pubblica, introdotto dal Senato, è stato dalla Camera ulteriormente specificato, prevedendo l'accorpamento in lotti minimi di 10 ettari o anche di minori dimensioni purchè venga garantita l'efficienza della gestione.
- **Agevolazioni fiscali per la proprietà contadina:** le agevolazioni tributarie per la formazione e l'ammodernamento della proprietà contadina per l'acquisto di terreni è stato prorogato al 31/12/2001.
- **Rideterminazione delle zone obiettivi 1, 2, 5b:** le agevolazioni e gli interventi disposti a favore delle zone ricadenti negli obiettivi 1, 2, 5b che, in base alla nuova delimitazione comunitaria, saranno ammesse al regime transitorio, potranno continuare a beneficiare degli interventi stessi (come i benefici per l'imprenditoria giovanile, estensiva dei patti territoriali).
- **Accatastamento fabbricati locali:** è stato prorogato al 31/12/2000 il termine per le variazioni delle iscrizioni in catasto dei fabbricati che non posseggano più i requisiti della ruralità.
- **Imprenditoria giovanile:** è stato costituito un apposito fondo presso il ministero del Tesoro, al quale affluiscono le risorse per l'imprenditoria giovanile.

DALLA FINANZIARIA 2000 GLI STRUMENTI PER LA MODERNIZZAZIONE DEL COMMERCIO E DEL TURISMO

La Finanziaria 2000 prevede significative misure a sostegno delle attività produttive, del commercio, della piccola e media impresa, del commercio e del turismo, prevalentemente sotto forma di sgravi fiscali e detrazioni. Il settore turistico, in particolare, può trovare nella manovra di quest'anno risposta a molte delle sue attese.

In particolare:

- **Fisco più leggero per i lavoratori stagionali.** Detrazioni vengono previste per i redditi da lavoro "stagionale", ovvero per quei rapporti di lavoro dipendente a tempo determinato che abbiano una durata inferiore ad un anno. Si tratta per numerosi lavoratori dal reddito molto basso di un sostanziale azzeramento della tassazione.
- **Detrazioni per l'acquisto di beni strumentali o impianti di sicurezza.** Si conferma l'impegno a sostenere il commercio con la reiterazione delle misure per la rottamazione dei macchinari, finalizzata alla riqualificazione della rete distributiva delle imprese di piccole e medie dimensioni. A questo scopo viene disposta la proroga al 2000 degli incentivi per l'acquisto di nuove attrezzature. Per queste spese gli esercenti potranno usufruire di una detrazione del 20% della spesa sostenuta, a patto che questa non superi i 50 milioni. Questa è la novità introdotta dalla Finanziaria: questo tipo di credito d'imposta è applicato anche ai tabaccai, assimilati agli altri esercizi commerciali già agevolati per l'acquisto di beni strumentali. Questa agevolazione viene estesa anche a coloro che intendono dotarsi di dispositivi anti-rapina. Orafi, rivenditorie di tabacchi, o altre attività esposte ad alto rischio di furti potranno contare quindi su detrazioni equivalenti a quelle previste per beni strumentali anche qualora decidano di installare impianti di sicurezza.
- **per spese di manutenzione.** Un'ulteriore proroga, fino al 2000, è prevista per le riduzioni, già previste dalla Finanziaria dello scorso anno, concesse alle imprese per spese di manutenzione, riparazione e ammodernamento. Le disposizioni riguardano esercizi commerciali, ma anche attività turistiche, ristorazioni, lavanderie o aziende produttive che curino anche la vendita al dettaglio. Si tratta di un provvedimento particolarmente importante per le strutture alberghiere che sono chiamate ad adeguarsi in tempi brevi alle normative europee anti-incendio.
- **Accisa ridotta sul metano per le imprese turistiche.** Alberghi e ristoranti vengono assimilati, quanto all'accisa sul gas metano, al settore industriale e artigianale, e si vedono estendere le stesse riduzioni.
- **Rideterminazione del canone Rai per le strutture alberghiere.** Dal 1° gennaio 2000 gli importi dovuti dagli alberghi per il canone radiotelevisivo sarà commisurato alla categoria, al numero delle camere e di apparecchi consentendo pagamenti forfettari variabili da 10 milioni a 600mila lire.
- **Camere di commercio.** La Finanziaria disciplina in modo radicalmente nuovo, il regime di iscrizione o annotazione delle imprese alle locali Camere di commercio. Si dispone che, a partire dal 2001, il diritto dovuto ogni anno alla camera di commercio di riferimento venga determinato con decreto del Ministero dell'industria, tenendo conto del fabbisogno necessario all'espletamento dei servizi delle Camere da una parte, e, dall'altra, del fatturato delle imprese, invece che del

capitale sociale, come avviene adesso. L'importo dei diritti potrà essere fisso per le imprese iscritte nelle sezioni speciali del registro. Il diritto annuale non potrà però, nei primi due anni di applicazione, essere superiore di più del 20% rispetto a quello attualmente applicato.

- **Il Fondo per l'adeguamento e l'armonizzazione tariffaria e fiscale** del settore turistico, viene istituito grazie allo stanziamento di 30 miliardi nei fondi globali per il prossimo triennio. Nell'esame di merito del collegato fiscale verranno affrontate, tra l'altro, misure di agevolazione per il turismo d'affari e per le imprese balneari.
- **Maggiori risorse all'Enit.** Aumenta il finanziamento all'Ente nazionale per il turismo che passa da 42,6 miliardi a 47,6 miliardi per tre anni.

POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO, ASSISTENZA E PREVIDENZA SIGNIFICATIVE LE NOVITA'

La legge Finanziaria di quest'anno si caratterizza per i consistenti interventi in materia di politiche attive del lavoro, di assistenza e previdenza.

La novità più rilevante sotto il profilo previdenziale è l'estensione di forme di tutela a categorie di lavoratori che ne erano prive. E' il caso dei lavoratori cosiddetti "atipici" per i quali si recepisce l'esigenza di garantire una copertura assicurativa anche per i periodi in cui non lavorano, e per i quali, inoltre, si prevede la possibilità di riscattare gli anni di lavoro precedenti all'entrata in vigore della legge che ha istituito l'obbligo contributivo.

Tra i provvedimenti di carattere sociale sono da segnalare gli interventi a tutela della maternità, con significative estensioni delle garanzie anche a categorie di donne fino ad ora escluse, come le lavoratrici "atipiche", le straniere con regolare permesso di soggiorno e le madri adottive e affidatarie.

Un'altra importante misura riguarda il lavoro temporaneo (o interinale) per il quale è prevista l'estensione anche alle qualifiche più basse, pur con la necessaria attenzione alla salvaguardia dei livelli di igiene e sicurezza del lavoro.

Sul fronte della riduzione del costo del lavoro, la Finanziaria interviene, inoltre, con sgravi contributivi a favore delle imprese e con misure direttamente finalizzate all'emersione del lavoro nero e irregolare.

- Lavoro atipico

Ai lavoratori iscritti alla Gestione di cui alla legge 335/95 (Gestione ex 10%) è data la facoltà di riscattare gli anni di lavoro prestato prima dell'entrata in vigore della legge. Il riscatto è a carico del lavoratore e non può superare cinque annualità.

Per accelerare il previsto allineamento contributivo del lavoro parasubordinato al lavoro autonomo, è portato dallo 0,5% all'1% l'incremento percentuale annuo della contribuzione alla Gestione, in modo da anticipare al 2014 il raggiungimento dell'aliquota del 19% (altrimenti previsto per il 2028).

Alle lavoratrici "atipiche" è riconosciuto un *assegno di parto* - fino a tre milioni di lire di importo -, purché per esse siano stati versati almeno tre mesi di contributi per forme di tutela obbligatoria della maternità, in un periodo tra i diciotto e i nove mesi prima del parto. L'assegno è corrisposto anche per le adozioni e gli affidamenti preadottivi.

Per la prima volta, è esplicitamente recepita l'esigenza di garantire una copertura assicurativa ai lavoratori atipici, anche nei periodi non coperti da contribuzione.

Un decreto del Ministro del lavoro dovrà provvedere a stabilire tempi e forme della contribuzione a carico del lavoratore destinata a tal fine. Viene inoltre recepita l'esigenza di dare soluzione al problema del trattamento di malattia attraverso una prima estensione della copertura assicurativa relativa a tali periodi.

- Lavoro interinale

A due anni dall'introduzione del lavoro temporaneo nel nostro ordinamento (L. 196/97) - al termine, dunque, della prevista fase di sperimentazione della normativa -, si è eliminata la preclusione per le *basse qualifiche professionali*, rinviandone la definizione alla contrattazione collettiva. La preclusione alla fornitura di lavoro temporaneo rimane, comunque, per le mansioni che possono esporre il lavoratore interinale a rischi per la sua sicurezza o determinare, in generale, un maggior pericolo

per la sicurezza di altre persone. Considerato che i settori principalmente interessati all'estensione verso le basse qualifiche coincidono, in genere, con quelli a più alta incidenza di infortuni (spesso mortali), appare quanto mai opportuna questa misura di salvaguardia dei livelli di sicurezza.

Al finanziamento del Fondo per la formazione dei lavoratori interinali, istituito con la legge 196/97, è destinato un contributo di solidarietà dovuto dai titolari di pensioni elevate, nella misura del 2% sulla parte eccedente un massimale fissato. Oltre che ad iniziative finalizzate alla formazione, lo stesso Fondo potrà essere destinato anche al finanziamento di specifiche misure di carattere previdenziale. Infine, una novità rilevante rispetto alla normativa originaria sul lavoro temporaneo è l'introduzione di una gestione bilaterale del Fondo per la formazione, cui sono chiamate a concorrere i sindacati e le imprese di fornitura che hanno stipulato il contratto collettivo nazionale.

- **Tutela della maternità**

Viene posta a carico dello Stato una parte della spesa relativa ai trattamenti obbligatori di maternità, con riferimento ai parti, alle adozioni e agli affidamenti che avverranno dopo il 1° luglio 2000. In particolare, viene trasferita alla fiscalità generale una quota massima di 3 milioni di lire, per ogni prestazione complessiva.

Questa misura implica:

- per le lavoratrici dipendenti, una riduzione pari allo 0,2% degli oneri contributivi a carico del datore di lavoro;
- per le lavoratrici iscritte ad altre gestioni previdenziali, una riduzione (da definire con decreti ministeriali) degli oneri contributivi;
- per le lavoratrici "atipiche", l'attribuzione di un assegno che può arrivare fino a tre milioni di lire, qualora ricorrano alcune condizioni precisate dalla legge.

Inoltre, è riconosciuto a tutte le donne residenti, anche alle straniere con regolare permesso di soggiorno, l'assegno di maternità già destinato dalla legge 448/98 a coloro che non beneficiano di alcun trattamento previdenziale. L'ambito di applicazione della legge è esteso anche alle adozioni e gli affidamenti preadottivi.

- **Ammortizzatori sociali**

Sono state prorogate le concessioni di cassa integrazione guadagni e di trattamento di mobilità fino al 31-12-2001.

- **Pensioni sociali**

E' stato previsto un aumento degli importi delle pensioni e degli assegni sociali pari a 18 mila lire mensili, ad integrazione dell'aumento di £ 100.000, già in vigore dal gennaio 1999.

Sono state introdotte detrazioni dal reddito per le spese di locomozione dei non vedenti e dei sordomuti.

- **Costo del lavoro**

Allo scopo di ridurre il costo del lavoro, sono stati introdotte le seguenti misure di sgravio contributivo:

- i proventi della dismissione dei beni dell'INAIL finanzieranno delle *misure di esonero dal versamento dei premi* dovuti dai datori di lavoro;
- il *contributo dovuto dalle imprese interinali* per il finanziamento del Fondo per la formazione dei lavoratori (di cui alla legge 196(97) è ridotto dal 5% al 4%;
- è prevista una riduzione pari allo 0,2% dei contributi dovuti dal datore di lavoro per il *trattamento obbligatorio di maternità*;
- viene stabilito un abbattimento dei contributi previdenziali pari allo 0,8% sugli aumenti salariali.

- **Part-time**

Le amministrazioni pubbliche sono incentivate a *estendere il ricorso al part-time*.

Per una più generale definizione di questa materia si attende il varo di un apposito decreto del Ministero lavoro, già trasmesso alle Camere in via consultiva.

- **Lavoro nero**

Allo scopo di favorire l'emersione del lavoro nero e irregolare, è estesa anche al settore agricolo la disciplina dei contratti di riallineamento (L. 608/98). Sono attribuiti al Ministro del lavoro dei "poteri sostitutivi": se entro un anno non saranno istituite le Commissioni regionali e provinciali per il lavoro non regolare, già previste dalla legge 448/98, potrà essere il Ministro a provvedervi direttamente. L'estensione del lavoro interinale alle basse qualifiche professionali deve essere considerata, nelle intenzioni del Governo, una misura di incentivo all'emersione del lavoro nero e irregolare, in settori tradizionalmente esposti al fenomeno del caporalato, quali quelli agricolo ed edilizio.

SANITA': AUMENTANO LE RISORSE DESTINATE ALLA SALUTE DEL CITTADINO

Per il settore sanitario, anche e forse più che in altri comparti, la Finanziaria 2000 si configura come uno strumento di sviluppo che beneficia del risanamento dei conti pubblici. E' grazie a quei risultati di politica economica, che si rende possibile mobilitare risorse più cospicue rispetto agli anni passati, dare attuazione efficace agli obiettivi indicati dal piano sanitario nazionale 1998-2000 e realizzare gli interventi di riorganizzazione strutturale previsti dalla recente riforma del sistema sanitario italiano. I servizi di cura e di assistenza della persona dispongono quindi di maggiori risorse.

- **Si arricchisce il Fondo sanitario nazionale.** Aumenta la dotazione del Fondo sanitario nazionale che viene significativamente rivalutato in 117.139 miliardi con un incremento del 9% circa.
- **Disposizioni sulla libera professione intra-muraria.** I medici saranno incentivati alla scelta dell'attività libero-professionale per conto di strutture pubbliche. Quanti facciano questa opzione, ma siano costretti a esercitare presso studi privati per mancanza di strutture che li ospitino, potranno infatti avvalersi di una deduzione Irpef del 10%. Mentre scende, al 30%, il contributo dovuto dai cittadini per le prestazioni mediche svolte nelle strutture pubbliche, ma in regime di libera professione. La riduzione riguarda visite specialistiche, analisi e diagnostica. Si affida invece alla contrattazione collettiva la quota spettante alle aziende ospedaliere per le prestazioni mediche rese in regime di libera professione intra-muraria.
- **Un unico organismo per l'acquisto di beni e servizi.** L'istituzione di una Centrale interregionale per l'acquisizione di beni e servizi nel settore sanitario, dovrebbe consentire di conseguire risparmi di spesa, secondo una stima del ministero della Sanità, per 100 miliardi nel 2000 e 200 miliardi nel 2001.
- **La spesa farmaceutica.** Viene fissato a 12.650 miliardi il tetto per la spesa farmaceutica. Produttori, grossisti e farmacisti, chiamati a contribuire in caso di sfondamento, potranno rateizzare la loro quota, a cui sarà sottratto l'aumento dell'IVA dal 4 al 10%, mentre le regioni saranno chiamate a partecipare ad eventuali sforamenti con un contributo più alto (14% invece del 10%). Si riduce del 5% il prezzo dei medicinali rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale (art. 29), mentre per i farmaci omeopatici è stata disposta una riduzione dell'Iva.
- **Potenziamento delle strutture radioterapiche.** Nuovi stanziamenti sono destinati ad opere di edilizia sanitaria e al potenziamento delle strutture per lo sviluppo della radioterapia.
- **Assistenza residenziale per anziani e disabili.** Si ribadisce l'impegno, assunto con la manovra dello scorso anno, di sostegno alle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza inserite nei programmi di intervento per la realizzazione di strutture residenziali assistenziali per anziani e disabili. Queste potranno infatti conservare il contributo loro assegnato.

AMBIENTE: CONFERMATE LE POLITICHE DI SVILUPPO SOSTENIBILE

La Finanziaria 2000 conferma l'impegno del Governo e della maggioranza di centrosinistra sul fronte dello sviluppo sostenibile, potenziando le misure innovative introdotte dalle manovre degli ultimi due anni. Si registra anche un complessivo aumento delle risorse finanziarie destinate al ministero dell'Ambiente, che ha migliorato la sua capacità di spesa passando dagli 840 miliardi del 1996 ai 2.200 dell'ultimo esercizio.

Ecco in sintesi le iniziative più rilevanti:

- **Stanzamenti. Anpa-Arpa, bonifiche, difesa del suolo.** La linea d'intervento scelta dal Governo e approvata dal Parlamento consiste nel potenziamento del sistema delle agenzie Anpa-Arpa per i controlli territoriali sullo stato di salute dell'ambiente. Un apposito fondo di 700 miliardi, gestito in collaborazione con le regioni, servirà a finanziare anche i parchi regionali. Per la bonifica di siti inquinati saranno disponibili altri 300 miliardi. Le iniziative di difesa del suolo potranno contare su 3000 miliardi in più. A questo proposito il gruppo Ds della commissione Ambiente del Senato ha sottolineato la necessità di distribuire i fondi non solo in funzione dell'estensione territoriale e della popolazione, ma anche dei gradi di rischio, di avviare la manutenzione dei bacini idrografici e di migliorare il coordinamento tra stato centrale, regioni e comuni soprattutto per quanto riguarda la pianificazione.
- **Ristrutturazioni edilizie.** La novità 2000 sulle ristrutturazioni edilizie è il dimezzamento dell'Iva sui lavori, che per tutto l'anno passerà dal 20 al 10 per cento, favorendo l'emersione dal nero e rendendo più efficaci le misure già in vigore in questo settore. Lo sgravio Irpef al 41% per chi ristruttura la casa - introdotto con la Finanziaria Prodi del '97 per avviare la manutenzione degli edifici e in scadenza il prossimo 31 dicembre - sarà infatti prorogato per un altro anno fino al 2001 con un'aliquota al 36%. In più viene introdotta una detrazione Irpef al 19% sugli interessi passivi pagati per mutui accesi con la finalità di finanziare interventi di rafforzamento della sicurezza degli edifici. Si tratta di un cospicuo pacchetto di provvedimenti di economia ecosostenibile: in un Paese che ha il record di produzione del cemento e delle costruzioni, si incentiva la manutenzione del patrimonio edilizio esistente, con un evidente risparmio di energia e di risorse naturali.
- **Tarsu.** La trasformazione della tassa (proporzionale all'estensione dell'abitazione o dell'attività industriale, artigianale o commerciale) in tariffa legata all'erogazione del servizio e all'effettiva produzione dei rifiuti è uno dei pilastri del decreto Ronchi 22/97, che riforma tutto il sistema di gestione dei rifiuti solidi urbani per ridurre la produzione e mitigare gli impatti ambientali. L'entrata in vigore della tariffa sui rifiuti solidi urbani, prevista per il 1° gennaio 2000 dalla legge 426/98, avrebbe tuttavia comportato un aggravio dei costi per le famiglie più numerose e per alcune piccole imprese (commerciali) in quei comuni che attualmente non riescono a coprire i costi del servizio. Per questo è stata spostata l'effettiva

applicazione del nuovo regime con tempi previsti tra i 3 e gli 8 anni, senza rinunciare alla sperimentazione.

- **Calamità naturali.** E' stato accresciuto di 70 miliardi il fondo per la protezione civile utilizzato per gli aiuti nei casi di calamità ed eventi naturali straordinari. In particolare 40 miliardi saranno destinati alla Sardegna per l'alluvione del novembre scorso, 10 per l'alluvione del Piemonte, 9 per il crollo del palazzo di Foggia e 11 miliardi per i danni del terremoto del '98 in Basilicata e Calabria. Per la ricostruzione in Umbria e Marche sono stati stanziati 19 miliardi, 10 per il Belice, 4 miliardi per Genova.
- **Motorini.** Gli incentivi alla rottamazione per chi acquista ciclomotori e motoveicoli ecologici sono prorogati da maggio 2000 al 31 dicembre dello stesso anno.
- **Agricoltura biologica.** Viene istituito un fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica e di qualità. Sarà finanziato con un contributo dello 0,5 % del fatturato annuo a carico dei produttori e dei rivenditori dei prodotti fitosanitari particolarmente nocivi alla salute.
- **Agevolazioni Gpl.** Estensione dell'agevolazione fiscale prevista dalle norme sulla carbon-tax nei comuni montani e in Sardegna anche ai possessori di serbatoi fissi per energia e riscaldamento.
- **Altri finanziamenti: tutela dall'amianto.** Approvati in tabella A (parte corrente) e B (fondo capitale) finanziamenti relativi a provvedimenti da definire in disegni di legge relativi ai piani di protezione a difesa dell'amianto.

**MISURE FISCALI E FINANZIAMENTI PREVISTI
DALLA FINANZIARIA 2000**

- Sono definiti ulteriori programmi di **dismissione del patrimonio immobiliare degli enti previdenziali e dello Stato**, precisandone i criteri. E' resa più esplicita la salvaguardia dei diritti degli inquilini. Gli immobili costruiti da più di cinquanta anni non vincolati possono essere alienati, senza necessità di autorizzazione. I consulenti autorizzati della vendita non possono svolgere attività per le quali si prefiguri il conflitto di interessi. La vendita degli immobili di pregio – definiti in base al loro valore di mercato cioè oltre il 70% in più rispetto al valore rilevato nell'intero comune – vengono offerti in prelazione agli inquilini, senza alcuno sconto.
- **Imposta per successioni o donazioni:** aumenta da 250 a 350 milioni la franchigia sull'imposta per le successioni e donazioni in linea retta nel 2000; a partire dal 2001 la franchigia sarà di 500 milioni.
- Viene introdotto un **contributo dell'1% sul fatturato delle emittenti televisive e radiofoniche nazionali e locali** e riservato un finanziamento di 40 miliardi di lire annue alle reti di ambito locale.
- Viene istituito un **fondo di 80 miliardi di lire** per le spese di accoglienza dei **pellegrini per il Giubileo**.
- L'aliquota **Iva viene ribassata al 10%** per i servizi di assistenza domiciliare in favore degli anziani disabili, dei soggetti affetti da disturbi psichici mentali, dei tossicodipendenti e dei malati di Aids, degli handicappati psicofisici e dei minori coinvolti in situazioni di disadattamento.
- **Rifinanziamento delle agevolazioni e riduzione degli oneri per gli autotrasportatori:** Sono estesi a tutti i possessori di mezzi superiori a 11,5 tonnellate le misure compensative degli aumenti delle accise previsti dalla carbon tax e applicati sul gasolio per autotrazione.
Notevoli sono inoltre i finanziamenti per il settore degli autotrasporti:
 - 41 miliardi vengono destinati, come sgravio Irpeg, alla deduzione forfettaria delle spese non documentate per le imprese minori;
 - 23 miliardi sono a disposizione per gli interventi a riduzione dei premi assicurativi Inail contro gli infortuni dovuti dalle imprese di autotrasporto. La cifra stanziata servirà a coprire il rimborso all'Istituto per i minori introiti;
 - vengono stanziati 140 miliardi per favorire un maggiore grado di sicurezza nella circolazione stradale dei mezzi di autotrasporto e di un minore impatto ambientale attraverso facilitazioni a sostegno dell'uso delle grandi arterie autostradali.
- **Interventi in materia di sicurezza stradale.** All'interno della Finanziaria sono previsti una serie di interventi al fine di migliorare le condizioni e la qualità della

rete stradale italiana consentendo ai vari enti territoriali competenti di contrarre mutui per 25 miliardi a partire dal 2001 e per 40 miliardi a partire dal 2002.

- **Accertamento delle multe comminate dagli ausiliari del traffico.** La Finanziaria interviene a fare chiarezza sulla nomina, sul ruolo, le funzioni e i poteri degli ausiliari del traffico. Al fine di eliminare i contenziosi sollevati a proposito della legittimità delle multe da loro firmate, viene data l'interpretazione autentica degli articoli del codice civile che riguardano i poteri di contestazione immediata, della redazione e sottoscrizione dei verbali di accertamento delle violazioni al codice della strada, rendendo così di fatto valide tutti i provvedimenti emessi anche nel passato. Viene così conferita agli ausiliari anche la competenza a disporre la rimozione dei veicoli. Si stabilisce, inoltre, che il personale che rientra nella categoria degli ausiliari del traffico deve essere designato nominalmente dal sindaco, previo accertamento dell'assenza di precedenti o pendenze penali, evitando così le possibilità di appalti poco trasparenti.

** Per quanto riguarda il pacchetto di sgravi per le famiglie, si rimanda al volantino della campagna di comunicazione a cura del Gruppo sulla Finanziaria "Diminuiamo le tasse per un'Italia sempre più in crescita".*

BANCA D'ITALIA

**ASSEMBLEA
GENERALE ORDINARIA
DEI PARTECIPANTI**

TENUTA IN ROMA IL GIORNO 31 MAGGIO 1999

ANNO 1998
CENTOCINQUESIMO ESERCIZIO

**BOZZE DI STAMPA
CONSIDERAZIONI FINALI**

BANCA D'ITALIA

**ASSEMBLEA
GENERALE ORDINARIA
DEI PARTECIPANTI**

TENUTA IN ROMA IL GIORNO 31 MAGGIO 1999

ANNO 1998
CENTOCINQUESIMO ESERCIZIO

**BOZZE DI STAMPA
CONSIDERAZIONI FINALI**

Signori Partecipanti, Autorità, Signore, Signori,

Capo dello Stato in un settennio segnato da instabilità economica e istituzionale, Oscar Luigi Scalfaro ha operato, quale supremo garante, per un alto prestigio dell'Italia nel consesso internazionale.

Ha difeso la Costituzione.

In momenti difficili per la Banca centrale ne ha riaffermato la funzione e l'indipendenza. Ha sostenuto la buona amministrazione della moneta, la tutela del risparmio, valore costituzionale.

Alla Sua persona, alla Sua opera, la Banca d'Italia rende omaggio.

Il Parlamento, il 13 maggio, ha eletto Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, dal 1979 al 1993 Governatore della Banca.

La nomina alla più alta Magistratura dello Stato corona l'impegno di una vita al servizio delle istituzioni, del bene comune.

Il Paese, teso a completare, a elevare sul piano istituzionale, il rinnovamento economico che Egli ha contribuito a indicare, può fare affidamento, ancora una volta, sulle Sue doti eminenti di cultura, equilibrio, rigore morale.

La Banca d'Italia, che ha guidato con autorevolezza, è certa che nell'adempimento della funzione di garanzia costituzionale Egli infonderà fiducia nel progresso civile ed economico del Paese.

Dall'inizio dell'anno l'euro è la moneta unica di undici paesi dell'Unione europea. La Banca d'Italia è parte integrante del Sistema europeo di banche centrali. Si fanno più impegnative e articolate le nostre responsabilità istituzionali.

Nella politica monetaria e del cambio, la Banca è chiamata a un duplice compito: partecipare al processo decisionale e alle determinazioni del Sistema; realizzare, secondo il principio di sussidiarietà, gli interventi in ambito nazionale.

Con l'entrata in vigore del Testo unico della finanza si sono estesi e rafforzati i compiti della Banca nel controllo degli intermediari e nella supervisione dei mercati.

Nel sistema dei pagamenti, fra la fine del 1998 e l'inizio del nuovo anno, le strutture nazionali di regolamento lordo sono state integrate con tempestività ed efficacia con quelle europee TARGET. Sono stati rinnovati il sistema contabile e i metodi di controllo. L'Istituto sta svolgendo le attività per la produzione delle banconote in euro, che entreranno in circolazione dal 1° gennaio del 2002.

Nell'autunno, la Banca ha assunto il servizio di Tesoreria centrale dello Stato. Nello stesso periodo è stata realizzata la dematerializzazione dei titoli pubblici.

Abbiamo dato attuazione a un'ampia riforma organizzativa dell'Amministrazione centrale, nelle aree Banca centrale, Mercati e Sistema dei pagamenti. È stato confermato e sottolineato il rilievo autonomo della tutela della concorrenza nel settore creditizio, della sorveglianza sul sistema dei pagamenti, della supervisione sui mercati, del supporto alle relazioni internazionali, della ricerca nel campo del diritto dell'economia.

L'Ufficio italiano dei cambi è divenuto ente strumentale della Banca per lo svolgimento dei compiti attuativi della gestione delle riserve ufficiali in valuta estera. Sono state portate a termine le attività necessarie a consolidare il nuovo assetto dei rapporti tra la Banca e l'Ufficio.

Il cambio del millennio impone a tutti i settori dell'economia di operare efficacemente per l'adeguamento delle procedure e dei sistemi informatici. La Banca d'Italia è impegnata da tempo in un'opera di stimolo degli intermediari creditizi e finanziari.

È in via di completamento il trasferimento di importanti Servizi al Centro Donato Menichella di Frascati. L'area dove sorge il Centro vanta la presenza di autorevoli istituzioni di studio e di ricerca; si qualifica come un polo per la progettazione e la produzione di servizi avanzati. Dalla dotazione di infrastrutture, che le Amministrazioni non mancheranno di apprestare, deriverà un contributo allo sviluppo urbanistico di Roma e della sua area metropolitana.

Aumentano i contributi di conoscenza e proposta che la Banca rende nelle competenti sedi interne e internazionali. Qualificati apporti sono forniti ai lavori per la riforma del diritto societario.

L'Istituto dà conto sistematicamente, di fronte al Parlamento, nelle altre sedi istituzionali, con le sue pubblicazioni, del proprio operare e delle motivazioni delle sue scelte.

Il personale della Banca, al centro e nelle filiali, ha dimostrato ancora una volta di corrispondere a traguardi impegnativi. A tutti i dipendenti di ogni ordine e grado va il ringraziamento sentito del Direttorio e del Consiglio Superiore.

L'economia mondiale

La crescita dell'economia mondiale, pari al 2,5 per cento nel 1998, è ancora frenata dagli effetti della crisi scoppiata in Asia nel 1997; estendendosi alla Russia e all'America latina, la crisi ha determinato dalla metà dello scorso anno un netto rallentamento dell'attività anche in Europa.

Punto di irradiazione dell'instabilità è il Giappone. Negli anni novanta il tasso di crescita di quell'economia si è fortemente ridotto; sono emerse difficoltà gravi nel sistema bancario. Con l'avvio di un rigoroso programma per il riequilibrio strutturale delle finanze pubbliche, la domanda interna ha subito una caduta nel secondo trimestre del 1997. L'attività industriale è diminuita del 7 per cento nel corso del 1998. Il prodotto lordo si è ridotto al ritmo annuo del 4 per cento nel primo semestre, rispetto al periodo precedente, e ancora del 2 nel secondo. Si è accentuata la deflazione.

I tassi di interesse a breve termine sono stati portati in prossimità dello zero; quelli a lungo termine sono discesi all'1,3 per cento. Il mutamento in senso espansivo della politica di bilancio e l'aumento della liquidità hanno dato sollievo al sistema bancario; non sono stati in grado di risollevare la domanda per investimenti e per consumi.

Le altre economie del continente asiatico, a lungo segnate da squilibri nei conti con l'estero, da rigidità nella politica del cambio, da carenze nel governo delle imprese e nella vigilanza bancaria, hanno ricercato nuovi equilibri attraverso il contenimento della domanda interna e drastiche svalutazioni delle monete. Le partite correnti sono tornate in attivo nel 1998, contribuendo ad arrestare la crisi dei mercati finanziari.

Il rallentamento della domanda mondiale ha determinato un forte calo dei prezzi delle materie prime, con riflessi negativi sul reddito dei paesi produttori.

L'economia degli Stati Uniti, al suo ottavo anno di ininterrotta espansione, è cresciuta nel 1998 ancora del 3,9 per cento; l'occupazione è aumentata del 2,6 per cento; il tasso di disoccupazione è disceso al 4,2 per cento, il valore minimo dagli anni settanta.

All'origine del positivo andamento si ritrova una combinazione virtuosa di investimenti ad alto contenuto tecnologico e in rapida crescita, di incrementi di produttività, di disponibilità di risorse e flessibilità nel mercato del lavoro. È stato agevolmente finanziato il crescente disavanzo dei conti con l'estero, grazie anche all'espansione monetaria in Giappone e all'afflusso di capitali dalle aree in crisi.

Dalla fine del 1996 il dollaro ha continuato ad apprezzarsi; sono saliti notevolmente i corsi dei titoli azionari e obbligazionari; si è abbassato il costo del finanziamento degli investimenti produttivi.

Nel 1998 è ancora diminuita l'inflazione; nei primi mesi di quest'anno si manifestano tensioni connesse con il rincaro del petrolio, l'ulteriore espansione della domanda interna e la ridotta disponibilità di lavoro.

Dopo decenni di disavanzi, grazie soprattutto al perdurare della crescita economica, il saldo del bilancio federale è tornato in avanzo.

La politica monetaria è divenuta più espansiva nell'ultima parte del 1998; ha allentato le tensioni sui mercati internazionali e contenuto l'intensità della crisi in America latina. Si è anche rafforzata l'attività economica. Le più recenti pressioni sui prezzi e sui costi hanno portato all'annuncio di possibili rialzi dei tassi da parte della Riserva federale.

La caduta di quasi 2 punti percentuali, rispetto al 1997, dello sviluppo dell'economia mondiale è il risultato della diminuzione di circa il 3 per cento del prodotto giapponese, della minore crescita in Asia e in America latina, delle difficoltà dei paesi dell'Est europeo.

Il commercio mondiale è aumentato del 3,3 per cento, a fronte del 10 nel 1997.

Il prodotto interno lordo nell'area della moneta unica è cresciuto nel 1998 del 2,9 per cento, dopo il 2,5 del 1997. L'inflazione è diminuita ancora, per effetto del calo dei prezzi delle materie prime. Il tasso di disoccupazione, pur ridottosi, rimane pari a due volte e mezzo quello degli Stati Uniti.

Il rallentamento congiunturale in Europa, già manifestatosi nella seconda metà del 1998 soprattutto in Germania e in Italia, si è fatto più evidente

nei primi mesi del 1999. L'Eurosistema, dopo le diminuzioni dei tassi nel corso del 1998, ha operato in aprile una ulteriore riduzione, dal 3 al 2,5 per cento, del tasso di rifinanziamento.

La debolezza dell'attività produttiva influisce negativamente sui conti pubblici; essa non deve allontanare nel tempo il raggiungimento dell'equilibrio richiesto dal Patto di stabilità e crescita, necessario per la stabilità della moneta.

Le previsioni per l'anno in corso indicano un rallentamento dell'attività produttiva anche nei paesi industriali; in Europa, lo sviluppo scenderà al 2 per cento. L'economia mondiale dovrebbe aver toccato in questi mesi il punto di minimo del ciclo.

Il definitivo superamento della crisi finanziaria e il ritorno dell'economia mondiale a tassi di crescita più elevati si avranno solo con una attività più sostenuta nell'Unione europea, con il proseguimento, anche se necessariamente a ritmi inferiori, dell'espansione nel Nord America, soprattutto con l'inizio della ripresa in Giappone.

Le valutazioni degli organismi internazionali indicano una ripresa dell'attività economica e del commercio mondiale nell'anno 2000.

Come già sostenuto dai Ministri finanziari e dai Governatori del Gruppo dei Sette nella riunione di Washington dello scorso ottobre, è necessario accrescere in Europa la spesa per investimenti; sono indispensabili riforme strutturali del bilancio pubblico e l'eliminazione delle rigidità del mercato del lavoro. È necessario in Giappone un rilancio della domanda interna attraverso efficaci politiche espansive del bilancio pubblico.

I problemi dell'economia europea

La solidità dello sviluppo negli Stati Uniti e la debolezza delle economie europea e giapponese, la diversa capacità di creare reddito e occupazione sono riflesse nella natura e nella dinamica degli investimenti.

Negli Stati Uniti, tra il 1990 e il 1998, gli investimenti fissi lordi sono aumentati a un ritmo medio annuo del 5,8 per cento, più che doppio rispetto al decennio precedente; la loro quota sul prodotto è salita dal 13 al 17 per cento. In Giappone gli investimenti sono diminuiti dell'1,8 per cento l'anno, contro aumenti medi del 6,8 negli anni ottanta. Nell'area dell'euro la crescita degli investimenti, sostenuta nel decennio precedente, si è ridotta negli

anni novanta allo 0,6 per cento medio annuo. Il divario tra gli Stati Uniti e l'Europa è maggiore negli investimenti in macchine, attrezzature e mezzi di trasporto.

Lo stock di capitale per addetto negli Stati Uniti è cresciuto di poco, in relazione all'incremento del numero di occupati. In Europa, con il ristagno dell'occupazione, il valore dei mezzi di produzione per addetto è aumentato in misura rilevante; il suo livello rimane tuttavia inferiore a quello degli Stati Uniti. L'intensità di capitale è particolarmente elevata in Giappone.

Il numero degli occupati è cresciuto negli Stati Uniti negli anni novanta dell'1,8 per cento l'anno. Nell'area della moneta unica è rimasto sostanzialmente invariato; in Germania e in Italia è diminuito. Tra il 1990 e il 1997 il Giappone ha registrato, in media, un aumento dell'occupazione dello 0,7 per cento l'anno; nel 1998, per la prima volta dopo decenni, si osserva una riduzione.

Nei tre maggiori paesi dell'Europa continentale il declino degli investimenti rispetto al prodotto interno lordo è iniziato alla fine degli anni sessanta; vi ha contribuito la costante riduzione di quelli in costruzioni. Gli investimenti produttivi si sono concentrati, con quote intorno al 40 per cento, nel settore manifatturiero.

Negli Stati Uniti la quota di investimenti nell'industria è del 30 per cento, mentre è molto alta quella nel terziario. In tutti i settori si sviluppano rapidamente gli investimenti in informatica; rappresentano attualmente il 30 per cento del totale.

In Giappone il rapporto tra investimenti e prodotto, che nel passato aveva toccato il 33 per cento, è tuttora molto alto, intorno al 30. Sono valori simili a quelli sperimentati in molti paesi dell'Asia nella fase di rapida industrializzazione.

Sembra manifestarsi nel grande paese asiatico un eccesso di capitale produttivo, da ricondurre anche al permanere per molti anni di un contenuto costo del finanziamento. L'enorme incremento della produttività, in media del 5,6 per cento l'anno tra il 1950 e il 1990, ha permesso un aumento rilevante della quota delle esportazioni sul commercio mondiale; ne è derivato un progressivo accumulo di attivi finanziari verso il resto del mondo. Le prospettive di sviluppo sono ora più incerte in presenza di una domanda internazionale in rallentamento, soddisfatta in misura sempre maggiore dai paesi in via di industrializzazione.

L'Europa, per la rilevanza dei settori a media tecnologia, è più esposta alla concorrenza di questi paesi. Essi possono far leva su un costo del lavoro

estremamente più contenuto, su una pressione fiscale più bassa, su una regolamentazione dell'attività produttiva meno stringente.

In Italia, come in Germania e in Francia, sul costo del lavoro incide, oltre alla più elevata remunerazione netta, un cuneo fiscale, pari a circa il 50 per cento, costituito dalle imposte sulla retribuzione e dai contributi sociali a carico delle imprese e del lavoratore. In Spagna il cuneo è inferiore al 40 per cento; è ancora più basso nel Regno Unito e negli Stati Uniti; è alto nei paesi nordici, caratterizzati, al pari dei tre grandi paesi continentali, da un elevato livello di protezione sociale.

In Europa, in risposta agli shock petroliferi e alle spinte salariali degli anni settanta e ottanta, gli investimenti furono diretti in larga misura alla ristrutturazione dell'apparato produttivo. Nel lungo periodo è divenuta manifesta l'incapacità del sistema economico di creare nuovi posti di lavoro. L'insufficienza degli interventi volti a rimuovere le rigidità strutturali, la scarsa flessibilità nell'utilizzo dei fattori produttivi hanno ostacolato l'impiego delle risorse liberate dalla riduzione dei disavanzi di bilancio.

L'incertezza sulle prospettive di crescita ha abbassato la propensione a investire. Al calo hanno contribuito il ridotto sviluppo della popolazione e il suo invecchiamento. Le condizioni di offerta del lavoro e il suo costo, l'elevata pressione fiscale si riflettono nel basso grado di partecipazione della popolazione in età attiva alle forze di lavoro, pari al 68 per cento. Il tasso di partecipazione è assai più elevato negli Stati Uniti, dove raggiunge il 79 per cento; in Italia il rapporto, pari al 59 per cento, è tra i più bassi dei paesi industriali.

Lo sviluppo dell'Europa e quello dell'Italia riposano, in misura cruciale, sulla capacità di competere nell'economia globale.

Più alti livelli di competitività non possono essere perseguiti muovendo verso gli assetti sociali e produttivi che caratterizzano i paesi emergenti. È necessario destinare maggiori risorse agli investimenti nella ricerca e nell'innovazione tecnologica e alla formazione di capitale umano. L'offerta va spostata verso i servizi. Dimensione e composizione del bilancio pubblico dovranno essere in grado di rafforzare il potenziale di crescita. Vanno snellite le norme che regolano l'attività di impresa. Va accresciuta l'efficienza dell'Amministrazione pubblica.

La liquidità e la finanza internazionale

Dalla seconda metà degli anni ottanta lo sviluppo a livello mondiale delle attività finanziarie è stato particolarmente rapido rispetto a quello delle economie.

Tra il 1985 e il 1990 il volume delle obbligazioni in circolazione, in gran parte titoli pubblici, è raddoppiato, raggiungendo, nell'insieme dei paesi del Gruppo dei Dieci, i 15.000 miliardi di dollari. Il valore delle azioni quotate, riflettendo la crescita degli indici, è aumentato più rapidamente, da 2.800 a 6.300 miliardi di dollari. La somma di obbligazioni e azioni è passata dal 122 al 134 per cento del prodotto lordo degli stessi paesi. Lo sviluppo ha accelerato negli anni novanta; nel 1997 il rapporto ha raggiunto il 220 per cento. Il valore delle azioni è salito a 16.000 miliardi di dollari.

La massa monetaria, frenata da politiche divenute progressivamente più restrittive, è aumentata nei paesi industriali sostanzialmente in linea con il prodotto.

L'indirizzo restrittivo delle politiche monetarie nel corso degli anni novanta, la crescita delle attività finanziarie molto più rapida di quella della moneta, l'espansione degli scambi finanziari, la maggiore variabilità delle quotazioni hanno favorito un rapido sviluppo di prodotti derivati: il loro valore nozionale è salito dal 26 per cento del prodotto lordo mondiale nel 1990 al 128 nel 1997.

I derivati accrescono la capacità di gestione dei rischi; fanno aumentare la velocità di circolazione dei mezzi monetari nazionali e internazionali e quindi il grado di liquidità dell'economia mondiale; hanno permesso una forte espansione delle transazioni sui mercati dei titoli e dei cambi. Possono accentuare in caso di crisi l'instabilità sistemica.

Il miglioramento dei conti pubblici, la caduta delle aspettative di inflazione e, nell'ultimo biennio, il rallentamento dell'attività economica hanno determinato una flessione generalizzata dei tassi di interesse, nominali e reali, su tutti i mercati del mondo.

La caduta dei rendimenti obbligazionari, l'accresciuta liquidità spiega, in parte, le quotazioni elevate raggiunte dai titoli azionari. Il basso costo del capitale e l'afflusso dei finanziamenti hanno contribuito all'espansione degli investimenti produttivi negli Stati Uniti.

La liberalizzazione dei movimenti di capitale a breve termine aveva prodotto già negli anni ottanta un rapido sviluppo dei depositi bancari

transnazionali; un brusco arresto si registrava all'inizio del decennio successivo, in connessione con il rallentamento dell'economia mondiale e con la drastica caduta dei corsi azionari e dei valori immobiliari in Giappone.

Seguiva nei primi anni novanta la flessione dei tassi di interesse nominali, a breve e a medio termine, più accentuata in Giappone e negli Stati Uniti. Nel quadriennio 1991-94, l'esportazione netta di capitali bancari dal Giappone raggiungeva 220 miliardi di dollari, la metà circa dell'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti. I paesi industriali assorbivano una metà di questi fondi; l'altra metà veniva ridistribuita ai paesi emergenti, dai sette centri off shore inclusi nelle segnalazioni della Banca dei regolamenti internazionali.

Dal 1995, dopo la crisi messicana, per correggere l'eccessivo apprezzamento della moneta giapponese e la caduta del dollaro, l'espansione monetaria in Giappone veniva accentuata. L'ulteriore riduzione dei tassi di interesse e l'aumento dell'offerta di yen causavano, dall'estate, un forte ridimensionamento del suo valore e un rialzo del dollaro.

Nel triennio 1995-97 il flusso netto dei finanziamenti sotto forma di prestiti delle banche giapponesi verso i centri off shore e verso i paesi industriali era pari rispettivamente a 110 e 100 miliardi di dollari. I fondi venivano ridistribuiti pressoché interamente ai paesi emergenti, soprattutto dell'Asia.

Il crescente indebitamento di queste economie, la caduta della domanda in Giappone a metà del 1997, l'apprezzamento del dollaro costituiscono i fattori di fondo sui quali si innestava la crisi asiatica.

Veicolo di trasmissione degli impulsi monetari a livello mondiale sono i grandi operatori del mercato globale, che raccolgono fondi nei mercati dove più abbondante è la liquidità e li investono in titoli obbligazionari e azionari, anche avvalendosi di prodotti derivati. Particolare rilievo hanno assunto gli operatori non bancari con elevata capacità di indebitamento in rapporto al capitale. Mutamenti nella composizione dei loro portafogli possono destabilizzare economie anche di media dimensione. Il ritiro dei fondi investiti nei paesi emergenti dell'Asia ha aggravato la crisi e accresciuto ancora il valore delle attività espresse in dollari.

Nella prima metà del 1998 i deflussi di capitale dai paesi emergenti sono divenuti intensi, raggiungendo 30 miliardi di dollari per la componente bancaria. Si è fatta più rilevante anche l'esportazione di capitali dal Giappone. I fondi sono stati assorbiti soprattutto dagli Stati Uniti.

La crisi del rublo, in agosto, ha determinato una ulteriore contrazione dei finanziamenti verso le aree in difficoltà, accentuando le pressioni sulle

monete e sui mercati finanziari dell'America latina. Nei mesi estivi sono proseguiti il disinvestimento dai paesi dell'Europa orientale e dell'America latina e l'afflusso verso gli Stati Uniti; è rallentato il deflusso di capitali dal Giappone.

Le turbolenze finanziarie della fine di agosto hanno investito anche le monete europee.

Nell'ultima parte del 1998 e nei primi mesi di quest'anno, mentre non è del tutto superata la crisi in America latina, si sono rafforzati i segni di ripresa dei mercati asiatici. Nei paesi con più alti tassi di interesse è stato avviato l'allentamento delle condizioni monetarie.

L'architettura del sistema finanziario internazionale

La finanza globale, contraddistinta dall'enorme volume di transazioni, è fattore fondamentale di efficienza nell'allocazione delle risorse; ma può anche essere fonte di instabilità per l'economia mondiale.

Gli interventi del Fondo monetario internazionale nel 1997 in Corea e in altri paesi asiatici, nel 1998 e agli inizi di quest'anno in Brasile, la preoccupata attenzione all'evolversi della grave situazione in Russia hanno impedito che le crisi si approfondissero e si propagassero coinvolgendo l'equilibrio finanziario mondiale.

L'azione del Fondo monetario è volta in primo luogo alla eliminazione degli squilibri di ogni economia nella finanza pubblica e verso il resto del mondo. Crescente peso viene attribuito alla corretta allocazione del credito, da acquisire e conservare attraverso la separatezza del settore bancario da quello produttivo e dai poteri pubblici. Viene richiesta la creazione di efficaci sistemi di supervisione bancaria e finanziaria, di ordinamenti societari e di procedure fallimentari adeguati.

L'attività del Comitato di Basilea per la supervisione bancaria è divenuta più intensa dopo la crisi del Messico. Le proposte di revisione dell'Accordo sull'adeguatezza del capitale delle banche mirano a una più precisa misurazione del rischio di credito, ricorrendo a metodi sviluppati dagli stessi intermediari o a valutazioni di operatori specializzati. Sono stati definiti criteri per l'organizzazione interna delle banche e per le informazioni da fornire al pubblico.

Un'azione coordinata viene svolta dal Comitato di Basilea, dal Fondo monetario e dalla Banca mondiale per incoraggiare l'introduzione e

accertare l'applicazione degli standard internazionali di vigilanza in tutti i paesi, in particolare nelle economie emergenti.

La rapida diffusione dei prodotti derivati, permettendo di raggiungere elevati gradi di indebitamento, ha reso delicata la situazione di alcune categorie di investitori istituzionali. Per contenere i rischi sistemici le banche sono chiamate a valutare attentamente il merito di credito di questi operatori; sarà necessario assicurare la trasparenza dei rischi complessivi assunti. Sono queste le condizioni per impedire che tali investitori, da fattori di allocazione delle risorse a livello globale, si trasformino in elementi di instabilità.

È aperto il dibattito sull'appropriato grado di regolazione e di sorveglianza.

I centri off shore, caratterizzati da assenza o insufficienza di regole e di sorveglianza prudenziale, da bassa tassazione, costituiscono spesso i punti di riferimento delle nuove forme di intermediazione.

Su mandato del Gruppo dei Sette, è stato creato un Forum per la stabilità finanziaria mondiale al quale partecipano i ministeri finanziari, le banche centrali e le autorità di supervisione dei mercati degli stessi paesi. La presidenza e il segretariato sono domiciliati presso la Banca dei regolamenti internazionali di Basilea.

Sono stati posti al centro dell'analisi il comportamento degli investitori istituzionali con alto indebitamento, i movimenti di capitali a breve termine, i centri off shore.

I risultati saranno esaminati nella prossima riunione autunnale del Fondo monetario internazionale.

La necessità di dare sostegno, in via preventiva, alle economie esposte al contagio, ma ancora fundamentalmente sane, ha portato alla costituzione presso il Fondo monetario internazionale di un nuovo strumento di intervento di natura precauzionale. Il credito disponibile sarà erogato a tassi penalizzanti. Punto fermo nella concessione dei crediti sarà il coinvolgimento del capitale privato nei finanziamenti.

Rimane sullo sfondo il problema della dimensione e della reattività dei flussi finanziari internazionali; della capacità dei mercati finanziari di moltiplicare, potenzialmente senza limiti, credito e moneta.

La struttura della finanza internazionale sta evolvendo lungo linee, già da noi prefigurate, che richiamano gli sviluppi dei sistemi finanziari e

bancari nazionali nei primi decenni di questo secolo. Quegli sviluppi portarono alla ridefinizione dei compiti, degli strumenti di azione, della sfera di autonomia delle banche centrali. Abbiamo auspicato, anche nelle appropriate sedi internazionali, un potenziamento in termini di analisi e di operatività delle funzioni del Fondo monetario e della Banca mondiale.

La creazione del Sistema europeo di banche centrali e della moneta unica potrà offrire un contributo rilevante alla stabilità monetaria in Europa e di riflesso a livello mondiale. È indispensabile che la struttura dei bilanci pubblici e il grado di flessibilità delle economie partecipanti siano coerenti con questo obiettivo.

Il sistema bancario e finanziario

Il sistema bancario e finanziario italiano è sempre più integrato nell'economia globale; rimane, nelle dimensioni, un divario rispetto agli altri paesi industriali.

Il rapporto tra attività finanziarie lorde e prodotto interno era pari nel 1985 a 5,7 negli Stati Uniti, a 6,4 in Giappone, a 7,6 nel Regno Unito; il rapporto è fortemente cresciuto negli anni successivi. Per i quattro maggiori paesi dell'area dell'euro lo stesso indicatore era pari in media a 4,5 nel 1985; è salito progressivamente a 6,8; in Italia esso è pari a 5,5.

Lo sviluppo della Borsa resta limitato per la bassa propensione delle imprese medio-grandi a quotarsi e per la diffusa presenza di imprese piccole che non ricorrono al mercato. Il valore delle azioni quotate è pari al 45 per cento del prodotto interno; il rapporto è del 48 per cento in Germania, del 65 e del 69 rispettivamente in Francia e in Spagna, del 140 negli Stati Uniti.

Spazi di crescita dell'intermediazione si profilano in relazione alla scarsa diffusione delle forme di previdenza integrativa e alla quota ancora alta di titoli direttamente detenuti dai privati. L'elevato risparmio delle famiglie ha consentito la sottoscrizione di ampi e crescenti volumi di titoli del debito pubblico; l'espansione della spesa e dei disavanzi del bilancio ha però spiazzato, soprattutto negli anni ottanta, gli investimenti, con riflessi negativi sullo sviluppo.

La bilancia dei pagamenti e i movimenti di capitale

L'attivo di parte corrente dei conti con l'estero è stato di 62.000 miliardi nel 1996 e di 61.000 nel 1997, rispettivamente il 3,2 e il 3,1 per cento

del prodotto interno lordo. In ognuno dei due anni l'avanzo non trova completo riscontro nel miglioramento della posizione patrimoniale sull'estero, essendo per metà assorbito dagli "errori e omissioni". Il contenuto della voce non è esattamente identificabile; in parte deriva da disponibilità degli operatori costituite all'estero e non registrate nei movimenti di capitale.

L'attivo corrente si è ridotto a 39.000 miliardi nel 1998; hanno influito minori proventi netti dallo scambio di merci. Il surplus è stato completamente annullato dagli errori e omissioni.

Nel corso degli ultimi anni l'abbondante liquidità sui mercati internazionali si è riflessa, in presenza di differenziali di interesse ancora elevati, in un forte aumento degli investimenti esteri in titoli italiani. Nel 1995 essi erano ammontati a 61.000 miliardi, affluiti soprattutto nella seconda metà dell'anno, dopo il superamento della fase più acuta della crisi della lira; nel 1996 il loro importo saliva a 125.000 miliardi; si manteneva su livelli analoghi nel 1997. Nel 1998 gli acquisti hanno raggiunto 188.000 miliardi.

La diminuzione dei rendimenti dei titoli pubblici italiani, l'insufficiente articolazione degli strumenti finanziari nel mercato interno e la tendenza dei risparmiatori a diversificare i portafogli hanno progressivamente ampliato l'uscita dei capitali.

Ancora esigui nel 1995, gli investimenti di portafoglio all'estero degli operatori non bancari sono saliti a 52.000 miliardi nel 1996, a 113.000 nel 1997. Il saldo tra afflussi e deflussi, positivo dal 1995, si è via via ridotto; è diventato negativo lo scorso anno.

Tendono ad aumentare anche gli investimenti diretti effettuati all'estero dalle imprese italiane: da 9.000 miliardi nel 1996 a 17.500 nel 1997, a 19.000 nel 1998. Gli investimenti degli operatori esteri in Italia sono stati lo scorso anno di 4.500 miliardi, inferiori a quelli degli anni precedenti. Alla fine del 1998 la consistenza degli investimenti diretti effettuati dalle imprese italiane all'estero ammontava a 273.000 miliardi; quella degli investimenti realizzati nel nostro Paese dai non residenti era di 174.000 miliardi.

Le imprese nazionali mostrano capacità di diversificazione e interesse verso mercati dove i costi di produzione sono minori e appaiono favorevoli le prospettive di sviluppo delle vendite; si configura tuttavia, in parte, una delocalizzazione dell'attività produttiva, anche verso sistemi economici avanzati. Rimane debole la capacità di attrarre investimenti in Italia.

Come in Germania, incidono differenziali di costo e di imposizione fiscale anche rispetto ad altri paesi europei. In Italia pesano le difficoltà

connesse con la complessità delle norme che regolano l'attività di impresa, la scarsa disponibilità di infrastrutture, le carenze dei servizi pubblici, la limitata efficienza della pubblica Amministrazione.

L'ampia disponibilità di risparmio che ha sempre contraddistinto il sistema economico italiano vede ridursi, in una economia completamente integrata nel sistema finanziario internazionale, e in quello europeo, il suo carattere di risorsa determinante ai fini dello sviluppo.

Rileva, ancor più che in passato, la capacità di fissare il risparmio, che si forma all'interno o che proviene dall'estero, in impieghi produttivi in grado di garantirne sicurezza e rendimenti adeguati e di favorire la crescita e l'occupazione.

La persistente debolezza della domanda interna, le sacche di disoccupazione, l'avanzo dei pagamenti correnti con l'estero e il crescente disavanzo nei movimenti di capitale segnalano la presenza di cause strutturali che frenano l'impiego del risparmio in investimenti.

Il mercato azionario

La contenuta dimensione del mercato azionario è indice di una carenza di offerta di titoli rappresentativi della proprietà di imprese, limita le opportunità di diversificazione dei portafogli.

La forte espansione del risparmio gestito ha favorito gli investimenti di capitale all'estero. Nel 1998 le transazioni con l'estero in azioni hanno determinato un deflusso netto di capitali di 19.000 miliardi. I fondi comuni italiani investono sui mercati internazionali un terzo del loro attivo; tra i titoli azionari posseduti, quelli esteri sono pari al 60 per cento.

L'aumento nel 1998 della capitalizzazione di borsa, dal 31 al 45 per cento del prodotto interno lordo, è riconducibile essenzialmente al rialzo dei corsi. Le emissioni di nuove azioni da parte di società già quotate sono state pari allo 0,7 per cento del prodotto interno, contro una media dello 0,4 nel triennio 1995-97.

Il valore delle aziende italiane ammesse nel 1998 alla quotazione, escludendo quelle provenienti dal mercato ristretto e quelle derivanti da

trasformazioni societarie, è ammontato allo 0,8 per cento del prodotto interno, contro l'1,2 in media nel triennio precedente. Alla fine del 1998 il numero delle imprese quotate era di 223, come nel 1994.

Al fine di favorire lo sviluppo della Borsa, negli anni scorsi sono state introdotte importanti innovazioni normative; sono stati concessi incentivi fiscali alla quotazione. Gli interventi sugli assetti organizzativi sono stati profondi; sono aumentate in misura considerevole la trasparenza e la liquidità delle transazioni.

L'avvio dell'operatività del mercato di recente istituito per le piccole imprese innovative, che fa parte di un più ampio circuito europeo, potrà accrescere l'offerta di titoli.

È necessaria una ulteriore vigorosa espansione del mercato dei capitali; occorre adeguare il mercato borsistico all'importanza dell'economia.

Vanno rimossi gli svantaggi competitivi, prevalentemente di natura fiscale, che hanno indotto numerosi intermediari, tra i quali alcune grandi banche, a effettuare ingenti investimenti e a dislocare elevate professionalità in altre piazze dell'area dell'euro.

La completa apertura alla concorrenza internazionale impone alle imprese e alle banche di reagire con rapidità al nuovo contesto.

La struttura del sistema bancario

Il minor grado di sviluppo del nostro sistema finanziario si riflette anche sul volume dell'intermediazione bancaria rispetto all'economia reale.

Il rapporto tra attività delle banche e prodotto interno lordo è pari al 145 per cento, valore attorno al quale ha oscillato dall'inizio degli anni ottanta. In Germania l'analogo rapporto, partendo dal 140 per cento nel 1980, è ora prossimo al 270; in Francia è passato, nello stesso arco temporale, dal 180 al 240 per cento. Alla più ampia intermediazione di altri sistemi creditizi concorre un maggior volume di attività interbancaria; il divario rimane però rilevante anche con riferimento all'ammontare del risparmio raccolto e del credito erogato.

Il numero delle banche è diminuito ovunque in Europa. In Italia esse erano 1.156 nel 1990; sono attualmente 921.

Il processo di concentrazione si è fatto intenso nel corso degli anni novanta. Senza tener conto delle operazioni effettuate all'interno di gruppi già esistenti, fino al 1998 le aggregazioni hanno riguardato 432 banche, con un ammontare di fondi intermediati pari a un terzo di quelli complessivi. Le operazioni realizzate nei primi cinque mesi di quest'anno hanno interessato altre 25 aziende.

Nonostante le aggregazioni, le maggiori banche italiane sono ancora piccole nel confronto internazionale. Nell'Unione europea la quota di mercato dei primi cinque gruppi italiani è pari al 5,3 per cento, di gran lunga inferiore a quella dei principali gruppi tedeschi, francesi e inglesi, pari rispettivamente al 13, al 12 e al 10 per cento.

La necessità di formare in Italia istituti in grado di competere nell'area dell'euro ci ha indotto a incoraggiare costantemente aggregazioni fra i maggiori intermediari. Spinte dalla concorrenza, negli ultimi due anni sono state realizzate tre operazioni tra grandi banche di elevata efficienza e redditività. Nel Mezzogiorno, per far fronte a situazioni di instabilità, sono state attuate due importanti concentrazioni.

Nelle aggregazioni e nelle privatizzazioni sono intervenuti, con quote significative di capitale, gruppi bancari e assicurativi esteri. L'ingresso di importanti operatori tedeschi, francesi, spagnoli e olandesi, oltre ad arricchire la base di capitale, ha favorito lo scambio di conoscenze e di tecniche finanziarie utili per l'innovazione e la crescita del mercato.

Il capitale estero ha contribuito alla formazione di nuclei di controllo stabili, sufficientemente ampi, in grado di formulare validi indirizzi strategici.

Il processo di aggregazione fra le banche di maggiore dimensione deve continuare. Deve consentire, sulla base di una sufficiente forza contrattuale, di stabilire legami partecipativi e operativi con i principali intermediari europei, al fine di espandere l'attività sul mercato internazionale.

È proseguita intensa, ma ordinata, la dismissione del controllo e di quote significative del capitale di banche possedute dallo Stato e da fondazioni. La quota di mercato delle banche facenti capo al settore pubblico, che era del 68 per cento alla fine del 1992, è discesa al 17.

Su 70 aziende, già casse di risparmio o banche del monte, 38 sono tuttora controllate dalle fondazioni originarie. Si tratta nella quasi totalità di istituti di piccola dimensione, con un volume di intermediazione pari al 7,7 per cento del totale.

17

La disciplina per il riassetto delle fondazioni prevede un congruo periodo per la cessione del controllo. La dismissione potrà avvenire nei tempi e nei modi ritenuti più favorevoli. Al pari di quanto finora realizzato nei casi più importanti, potrà aumentare la capitalizzazione, con l'ingresso di nuovi soci.

Redditività e prospettive

L'euro accresce ulteriormente la competizione nell'attività di intermediazione e di impiego del risparmio. La sana e prudente gestione delle banche richiede una offerta di servizi di qualità elevata, a costi competitivi.

Nell'ultimo biennio sono stati compiuti progressi nella gestione del risparmio delle famiglie. Restano ampie le possibilità di conseguire risultati significativi nel campo dei servizi alle imprese.

Ai fini di accrescere la capacità di reddito e di rafforzare la stabilità del sistema bancario, abbiamo avviato due anni or sono un'azione straordinaria di sensibilizzazione degli amministratori sulla necessità di ridurre i costi del lavoro, complessivi e per unità di prodotto.

È stato siglato nel febbraio dello scorso anno un accordo tra l'associazione delle banche e le organizzazioni sindacali che ha recepito l'obiettivo di portare, entro il successivo quadriennio, i costi del sistema al livello medio degli altri principali paesi europei.

La funzionalità e la solidità di segmenti rilevanti del sistema bancario, la difesa di un adeguato livello di occupazione nel settore richiedono di muovere con decisione verso la riduzione dei costi e l'aumento della competitività. È necessario definire i contratti da tempo scaduti; correlare strettamente i costi per addetto alla produttività e alla situazione reddituale di ciascuna azienda.

Negli anni novanta il sistema bancario italiano, nel complesso ben capitalizzato, è stato in grado di passare attraverso un periodo di gravi instabilità; i sistemi creditizi di molti paesi industriali hanno dovuto affrontare difficoltà analoghe. I costi sostenuti in Italia dal settore pubblico, per interventi a copertura delle perdite, sono stati limitati nel confronto internazionale.

Pur con una forte e asimmetrica dispersione intorno alla media, il rendimento del capitale investito nelle banche è diminuito tra il 1990 e il 1997 dal 10 all'1,7 per cento. Hanno pesato la recessione del 1993, la sospensione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, la crisi dell'economia meridionale, le perdite derivanti da crediti, il ritardo nel ridurre i costi mentre cresceva la concorrenza.

I dati relativi al 1998 indicano una ripresa del tasso di rendimento al 7,8 per cento, per circa un punto percentuale dovuta alle recenti modifiche del trattamento fiscale. Sull'aumento hanno agito alcuni fattori non ripetibili, quali gli ingenti guadagni in conto capitale realizzati sui titoli di Stato. Incrementi consistenti dei ricavi sono derivati anche dai servizi di gestione dei portafogli per conto delle famiglie.

Sul margine della gestione del denaro ha influito una ulteriore compressione del divario tra i tassi attivi e quelli passivi, in parte compensata dalla crescita degli impieghi. Il tasso medio sui prestiti a breve termine, pari al 9 per cento alla fine del 1997, è sceso al 5,7 lo scorso aprile.

È migliorata la qualità del credito.

Il flusso di nuove sofferenze è diminuito all'1,6 per cento dei prestiti, dal 2,0 del 1997. Sebbene in decisa flessione rispetto al recente passato, la rischiosità degli impieghi continua a essere più elevata per le banche del Mezzogiorno, con nuove iscrizioni a sofferenza pari al 3,4 per cento dei crediti.

I costi operativi hanno continuato ad aumentare nel 1998, nonostante una diminuzione del personale dell'1,3 per cento. Rispetto al picco del 1993, il numero di dipendenti è sceso del 6 per cento, portandosi a 338.000 unità alla fine dello scorso anno.

La riduzione è stata realizzata in seguito a operazioni di aggregazione e di ristrutturazione; in larga misura ha assunto la forma di esodi incentivati di dipendenti prossimi alla pensione.

Il costo del lavoro per occupato nel 1997 era pari a 118,4 milioni annui, il 25 per cento in più rispetto alla media degli altri sistemi europei. Nel 1998 si è ridotto a 114,2 milioni; ha influito per 6,6 milioni l'abolizione dei contributi sanitari, inglobati nell'imposta regionale sulle attività produttive.

I piani di razionalizzazione avviati da importanti istituti stabiliscono per gli anni a venire obiettivi ambiziosi. Il loro conseguimento presuppone una diminuzione rilevante del costo del lavoro per unità di prodotto e un aumento considerevole dei ricavi da servizi.

Abbiamo indicato due anni or sono per le nostre banche un obiettivo di rendimento del capitale in linea con quello mediano negli altri principali paesi dell'Europa continentale, allora intorno al 7,5 per cento. Nel frattempo la redditività si è spostata verso l'alto in altri importanti paesi industriali. È necessario per il sistema bancario italiano stabilizzare i risultati ottenuti nel 1998 e conseguire ulteriori progressi.

La Vigilanza

La complessità degli assetti organizzativi e degli strumenti finanziari utilizzati ha richiesto affinamenti della disciplina prudenziale e delle metodologie di valutazione dei rischi, inclusi quelli derivanti da strutture organizzative inadeguate. Sono stati normativamente stabiliti i criteri ai quali le banche devono improntare il sistema dei controlli interni.

Nel triennio 1996-98 sono state ispezionate 534 banche, con fondi intermediati pari al 35 per cento del totale; in 395 casi gli accertamenti sono stati condotti in autonomia dalle filiali. Le valutazioni riguardano la qualità e le procedure di erogazione e di controllo del credito, la liquidità, la situazione patrimoniale, la struttura organizzativa, i costi e la redditività.

Il giudizio è risultato pienamente favorevole per 231 banche, parzialmente favorevole per 161; è stato sfavorevole per 142, per lo più aziende di piccole dimensioni, con fondi intermediati pari al 3 per cento di quelli complessivi.

Tra il 1993 e il 1995 erano state ispezionate 546 banche, che svolgevano il 40 per cento dell'intermediazione totale. Le valutazioni pienamente o parzialmente favorevoli avevano riguardato rispettivamente 194 e 186 aziende. Quelle sfavorevoli avevano interessato 166 banche, tra cui i grandi istituti meridionali, rappresentative del 13 per cento del sistema.

Nel lungo periodo la vitalità e l'espansione dell'economia, la redditività delle imprese sono fattori sui quali si fondano la stabilità e lo sviluppo delle banche.

La piena valorizzazione, ai fini della crescita e dell'occupazione, dell'abbondante formazione di risparmio richiede che le decisioni strategiche sull'allocazione del credito siano basate su una conoscenza approfondita

della struttura produttiva e delle potenzialità di sviluppo del nostro sistema economico.

Progressi rilevanti sono stati compiuti nella privatizzazione, nella capitalizzazione, nelle dimensioni delle banche italiane. I legami stabiliti con importanti intermediari esteri permetteranno ai nostri maggiori istituti di partecipare e di contribuire alla formazione di grandi gruppi europei, in grado di competere nel nuovo contesto internazionale.

L'accelerazione, sotto la spinta della concorrenza, delle iniziative di aggregazione ha portato in alcuni casi a ipotesi di operazioni che non abbiamo potuto esaminare nel merito, a causa dell'incoerenza tra la dichiarata natura consensuale del progetto e la mancata condivisione dell'offerta da parte degli organi decisionali delle banche a cui essa era rivolta.

Nell'esperienza del mercato statunitense e dei maggiori mercati europei, relativa a un arco temporale ampio, risulta che la quasi totalità delle operazioni di aggregazione tra banche è stata effettuata su basi amichevoli o consensuali.

La normativa e la prassi di Vigilanza non escludono acquisizioni ostili. Tuttavia operazioni di questo tipo danno luogo a processi di integrazione e di razionalizzazione delle strutture assai laboriosi e incerti negli esiti, soprattutto quando gli istituti hanno organizzazioni complesse e dimensioni tra loro non dissimili. Ne possono discendere ripercussioni sulla gestione del credito, sull'intermediazione del risparmio, sullo stesso valore delle aziende.

In occasione degli scambi di capitale bancario il Testo unico prevede, in conformità con la direttiva della Comunità europea del 1989, l'osservanza di procedure dirette a salvaguardare la sana e prudente gestione degli intermediari e l'integrità del credito e del risparmio.

La tutela del risparmio è in Italia un valore sancito dalla Costituzione.

L'esistenza stessa della vigilanza prudenziale scaturisce dalla riconosciuta peculiarità dell'impresa bancaria. I controlli e gli interventi mirano a proteggere la stabilità degli intermediari e l'integrità dei fondi amministrati; questi sono pari a un multiplo elevato del patrimonio.

In analogia con quanto previsto nei più importanti sistemi finanziari, è richiesto che ogni acquisizione rilevante di quote di capitale bancario venga preventivamente esaminata e autorizzata dall'organo di Vigilanza.

La normativa impone agli amministratori l'obbligo di fornire, nella fase iniziale, una informativa che consenta di accertare, in via preliminare,

74
prima di qualsiasi annuncio pubblico, l'assenza di elementi ostativi. Dal mancato rispetto delle procedure possono discendere oscillazioni nei corsi di borsa dei titoli interessati.

Il progetto viene quindi esaminato al fine di verificarne la coerenza con gli obiettivi perseguiti e di valutarne i riflessi sulla buona gestione dei fondi amministrati; vengono talora suggeriti adattamenti volti ad agevolare il positivo esito dell'operazione.

Nell'esercizio di tale funzione abbiamo autorizzato l'elevato numero di aggregazioni sopra ricordate, con risultati favorevoli per il rafforzamento del sistema. In taluni casi non abbiamo autorizzato acquisizioni di quote rilevanti di capitale, per evitare violazioni degli assetti statutari o per prevenire situazioni di instabilità.

I criteri e le procedure per le autorizzazioni sono esplicitati nella normativa secondaria. Come abbiamo annunciato al Comitato Interministeriale per il Credito e il Risparmio, la procedura dell'informativa preventiva verrà integrata, per renderla più stringente e per rafforzarne la rispondenza, in termini di rapidità ed efficacia, alle esigenze degli operatori e ai progressi del mercato finanziario.

L'economia italiana

Lo sviluppo del reddito nell'area dell'euro è stato nel 1998 del 2,9 per cento. L'attività economica ha decelerato nel secondo semestre. L'aumento dei consumi è risultato regolare in corso d'anno. Gli investimenti hanno mostrato un rallentamento nell'ultimo trimestre.

Le esportazioni dell'area, in rapida espansione nel 1997 e ancora in crescita per gran parte del 1998, hanno subito un calo negli ultimi mesi dell'anno. Le importazioni hanno presentato un andamento analogo.

L'economia tedesca e quella italiana hanno risentito in misura accentuata della debolezza ciclica, registrando una riduzione del prodotto nel quarto trimestre.

Nell'area le aspettative delle imprese sono state segnate da pessimismo nella seconda metà dell'anno e ancora nei primi mesi del 1999. Il clima di fiducia delle famiglie è rimasto improntato a un moderato ottimismo.

L'aumento dei prezzi sui dodici mesi è disceso gradualmente, fino allo 0,8 per cento nel quarto trimestre, per poi risalire poco al di sopra dell'1 per

cento dal marzo di quest'anno. L'inflazione è più alta nei paesi dove più sostenuta è la congiuntura.

L'avanzo delle partite correnti della bilancia dei pagamenti è rimasto elevato; grazie anche al miglioramento delle ragioni di scambio, è stato pari a quasi 80 miliardi di euro, l'1,4 per cento del prodotto interno lordo dell'area. I movimenti di capitale presentano le caratteristiche già rilevate per l'Italia. È ampio l'importo degli errori e omissioni. Gli investimenti diretti effettuati all'estero dai residenti nell'area superano di 100 miliardi di euro quelli realizzati nell'area da operatori non residenti. Gli investimenti di portafoglio all'esterno dell'area sono ammontati a 307 miliardi di euro; gli afflussi a 216.

L'insieme delle monete degli undici paesi, mantenendo una stretta coesione, tra la metà del 1996 e quella del 1997 si è deprezzato quasi del 20 per cento rispetto al dollaro; si è poi apprezzato sensibilmente fino all'autunno del 1998; è successivamente disceso sulle quotazioni minime toccate nell'estate del 1997.

La congiuntura e la politica monetaria

In Italia l'aumento del reddito nel 1998 è stato dell'1,3 per cento. Si è esaurito nei primi mesi l'impulso alla crescita derivante dagli incentivi, introdotti nel 1997, per l'acquisto di mezzi di trasporto.

Hanno pesato ancora le conseguenze dell'eccezionale sforzo compiuto negli ultimi anni in termini di riduzione del disavanzo pubblico. Sono mancate riforme strutturali in grado di abbassare la spesa corrente in rapporto al prodotto. Sono state frenate le erogazioni di cassa, incidendo sull'attività degli enti decentrati, sugli investimenti pubblici e sull'avvio dei programmi per il Mezzogiorno.

La decelerazione dei consumi, dal 2,6 per cento nel 1997 all'1,7 per cento, ha riflesso quello della spesa in beni durevoli. Il clima di fiducia delle famiglie si è deteriorato nella seconda metà del 1998. L'aumento del reddito disponibile, non più frenato come negli anni precedenti dagli inasprimenti delle imposte, è risultato più ampio, nonostante la contenuta dinamica delle retribuzioni lorde; dovrebbe contribuire a sostenere la domanda nell'anno in corso.

Gli investimenti in costruzioni sono cresciuti lentamente. Hanno presentato un'accelerazione quelli in macchine e attrezzature, dopo la moderata espansione dei due anni precedenti.

Sui piani di spesa delle imprese hanno influito il buon andamento della produzione e degli ordini durante il 1997, l'elevato grado di utilizzo della capacità produttiva, il forte calo dei tassi di interesse. L'attività di investimento si è indirizzata prevalentemente alla razionalizzazione dei processi produttivi.

L'accumulazione di capitale fisso ha subito nel corso dell'anno un rallentamento, in connessione con il peggiorare del quadro internazionale e di quello interno.

L'inflazione, dopo l'aumento registrato tra la fine del 1997 e i primi mesi del 1998, è progressivamente discesa attorno all'1 per cento alla fine dell'anno.

A questo risultato ha contribuito il ribasso dei prezzi dei beni importati, in particolare di quelli energetici. Al netto di questa componente, il tasso di inflazione si è ridotto in misura minore, portandosi poco al di sotto del 2 per cento. Il miglioramento trova riscontro nel calo dei prezzi alla produzione e nella discesa delle aspettative di inflazione su valori stabilmente inferiori al 2 per cento.

Nonostante gli aumenti salariali contenuti, il costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria manifatturiera è ancora cresciuto, a causa dei modesti guadagni di produttività; negli altri paesi europei, dove gli incrementi retributivi sono risultati analoghi, ha continuato a diminuire.

Dopo la riduzione di 75 centesimi apportata al tasso di sconto alla fine del 1997, dichiarammo in gennaio che la politica monetaria avrebbe assunto come obiettivo dominante, per l'anno 1998, il tasso di cambio della lira nel Sistema monetario europeo.

Preoccupava l'irrisolta turbolenza sui mercati internazionali; all'interno continuava una espansione eccessiva, superiore agli obiettivi stabiliti e a quella registrata negli altri paesi europei, della massa monetaria, in particolare della componente più liquida.

Il Rapporto di Convergenza dell'Istituto monetario europeo, approvato all'unanimità dai quindici Governatori e dal Presidente, reso noto il 25 marzo, riconosceva all'Italia il rispetto dei parametri fissati per l'inflazione, per i tassi di interesse a lungo termine e per il disavanzo pubblico. La stabilità e il persistente apprezzamento della lira nei confronti della parità centrale prefiguravano il soddisfacimento sostanziale del requisito relativo al cambio.

Per il debito pubblico venivano richiesti impegni severi e addizionali al fine di rendere credibile, sia pure in un arco temporale particolarmente

lungo, il rientro al di sotto del limite del 60 per cento del prodotto interno lordo.

In aprile la debolezza congiunturale, il buon andamento dell'inflazione e dei conti pubblici, la solidità del cambio resero possibile una ulteriore riduzione del tasso di sconto.

Giudicammo che l'aspettativa di una positiva conclusione della verifica dei criteri per la partecipazione alla moneta unica avrebbe reso favorevole la reazione dei mercati alla riduzione dei tassi ufficiali.

Nei mesi successivi l'apprezzamento del dollaro agevolava la coesione tra le monete del Sistema.

Lo scoppio della crisi russa in agosto innescava attacchi speculativi, inizialmente rivolti verso monete europee esterne all'Unione o non partecipanti alla moneta unica. Successivamente la speculazione toccava anche alcuni paesi dell'area dell'euro e l'Italia.

La fermezza della politica monetaria, la percezione da parte dei mercati della determinazione nella difesa del cambio, l'avvicinarsi della fissazione definitiva delle parità e dell'avvio della moneta unica permettevano di superare le tensioni con interventi sul mercato di entità non elevata.

All'inizio dell'autunno aumentavano le incertezze del quadro politico interno, in particolare quelle attinenti all'approvazione della manovra di bilancio.

Sul sistema monetario internazionale incombeva il rischio dell'estensione della crisi finanziaria all'America latina.

La crisi politica, rapidamente superata, non aveva conseguenze significative sul mercato finanziario e sul tasso di cambio. Si attenuavano le tensioni internazionali.

Alla fine di ottobre abbassammo il tasso di sconto di un punto percentuale, al 4 per cento.

Nel Consiglio direttivo della Banca centrale europea dell'inizio di dicembre, constatando l'assenza di pressioni inflazionistiche e il rapido peggioramento della congiuntura, concordammo di ridurre i tassi ufficiali di ciascun paese dell'area al 3 per cento, anche nella prospettiva di un avvio della moneta unica in condizioni di stabilità dei mercati.

In Italia il livello più elevato dei tassi rendeva opportuno un avvicinamento graduale. Riducemmo il tasso di sconto dal 4,0 al 3,5 per cento; l'adeguamento fu completato negli ultimi giorni dell'anno.

Occupazione e sviluppo

Il Documento di programmazione economico-finanziaria della primavera dello scorso anno aveva indicato un obiettivo di aumento dell'occupazione di circa 600.000 unità tra il 1998 e il 2001. Partendo da una valutazione della crescita stimata per il 1998 nel 2,5 per cento, si ipotizzava un aumento del prodotto interno lordo del 2,7 per il 1999 e del 2,9 per cento in ognuno dei due anni successivi.

Gli investimenti fissi lordi in macchinari, impianti e mezzi di trasporto avrebbero dovuto svilupparsi, sia nel 1998 sia nel triennio successivo, a un ritmo superiore al 7 per cento.

Giudicammo ottimistiche le valutazioni attinenti alla crescita dell'occupazione. In assenza di mutamenti strutturali rilevanti, l'aumento del numero degli occupati poteva essere stimato, sulla base di analisi empiriche, in circa la metà di quello previsto dal Documento.

Il progressivo manifestarsi nella nostra economia degli effetti della crisi internazionale ha richiesto revisioni successive, verso il basso, delle previsioni di crescita.

In più occasioni e chiamati a riferire in Parlamento sulle condizioni dell'economia e della finanza pubblica, abbiamo sostenuto che il ritorno a uno sviluppo più elevato e stabile richiede un rilancio degli investimenti, pubblici e privati, e interventi strutturali. Abbiamo insistito sulla necessità di accrescere la flessibilità nell'utilizzo dei fattori produttivi e di meglio correlare il costo del lavoro alla produttività e alla redditività delle imprese.

Il Documento di programmazione valutava nello 0,5 per cento l'aumento dell'occupazione nel 1998. Nonostante che la crescita del prodotto sia risultata solo la metà di quella ipotizzata, l'incremento delle unità occupate è stato, sulla base dei nuovi conti nazionali, dello 0,7 per cento.

Minore del previsto è stata l'espansione dell'occupazione nel settore dei servizi; non si è registrato alcun aumento in quello delle costruzioni. Pari all'1,5 per cento e nettamente superiore alle attese è stato l'incremento dell'occupazione nell'industria manifatturiera.

La crescita dell'occupazione, in tutti i settori, è strettamente connessa con l'introduzione di elementi di maggiore flessibilità, progressivamente accolti nella legislazione e nei contratti collettivi.

Molto elevato è stato il numero di assunzioni a tempo determinato. Nelle imprese industriali si è intensificato il *turnover*; in quelle più grandi

l'aumento dei rapporti temporanei ha riguardato contratti aventi durata non superiore a sei mesi.

L'incidenza del lavoro a tempo determinato nel 1998 ha raggiunto l'8,9 per cento dell'occupazione dipendente; era del 6,2 nel 1993. Nella media dell'Unione europea tale quota è del 13 per cento.

È ugualmente in crescita, ma ancora molto al di sotto della media europea, la quota di lavoratori a tempo parziale, attualmente pari al 7 per cento; in Francia e in Germania è rispettivamente del 17 e del 18 per cento.

Sensibile è stato l'aumento, di circa 30.000 persone nell'anno, degli apprendisti. Si vanno diffondendo i rapporti di lavoro interinale. Sono cresciute di circa 20.000 unità le persone occupate nei lavori socialmente utili.

La trasformazione in atto nel mercato del lavoro si configura come un aggiustamento strutturale.

In presenza di un livello elevato, rispetto agli anni precedenti, dell'orario effettivo di lavoro pro capite nell'industria, lo sviluppo di rapporti contrattuali più flessibili consente, anche in una fase di crescita debole, di aumentare il numero degli occupati e di contenere le forme di lavoro irregolari. Emerge un quadro dell'occupazione e delle sue tendenze nel quale si osserva una riduzione del numero dei dipendenti a tempo pieno e indeterminato a favore di forme di rapporto di lavoro meno stabili.

Solo una crescita sostenuta dell'economia può attenuare la precarietà insita in queste tipologie contrattuali.

L'occupazione nel nostro Paese, al pari di altre economie di meno consolidata tradizione industriale, è caratterizzata dall'alto numero di lavoratori autonomi e da una quota elevata di imprese di piccole dimensioni.

Escludendo il settore agricolo, l'incidenza del lavoro autonomo sul totale dell'occupazione, particolarmente alta nel commercio, supera il 25 per cento ed è quasi doppia della media europea. Questa quota è del 20 per cento in Portogallo e in Spagna; raggiunge il 33 per cento in Grecia.

Secondo i dati del Censimento dell'industria e dei servizi relativo al 1996, le imprese con meno di 10 addetti sono in Italia il 95 per cento del totale; danno lavoro al 47 per cento degli occupati. All'inizio degli anni

novanta la quota di dipendenti nelle aziende più piccole era del 21 per cento in Germania, del 22 in Francia, del 27 nel Regno Unito.

Le imprese grandi, con almeno 250 addetti, impiegano in Italia il 20 per cento degli occupati. La quota è doppia in Francia e nel Regno Unito; in Germania le aziende con oltre 500 dipendenti assorbono un terzo dei lavoratori.

Le imprese di minore dimensione riflettono talora professionalità elevate e innovative; soprattutto offrono a quelle maggiori la possibilità di utilizzare indirettamente modalità organizzative e, in più casi, forme di prestazioni di lavoro flessibili e meno onerose.

Le piccole unità produttive rafforzano la capacità dell'economia di rispondere a mutamenti repentini delle condizioni del mercato. Da queste imprese è derivato negli ultimi venti anni un freno alla caduta dell'occupazione nell'industria. Il loro contributo alle esportazioni è considerevole; nel settore manifatturiero è pari a poco meno della metà del totale delle vendite all'estero.

Un numero rilevante di piccole imprese fa parte di 199 distretti industriali, di cui 59 localizzati nel Nord-Ovest, 65 nel Nord-Est, 60 nel Centro e 15 nel Mezzogiorno, con una occupazione totale pari al 40 per cento di quella complessiva dell'industria manifatturiera.

Il raggruppamento di attività specializzate in distretti stimola l'innovazione dei prodotti e delle tecniche di lavorazione; esalta la professionalità e la mobilità dei dipendenti nell'area; favorisce nuove iniziative imprenditoriali. I vantaggi gestionali e informativi accrescono la capacità della produzione di rispondere alle oscillazioni della domanda.

La remunerazione dei dipendenti è più strettamente correlata alla qualità delle prestazioni e alla produttività. L'offerta di lavoro si adegua con prontezza all'evoluzione del ciclo economico e alle condizioni dell'impresa. Tende a determinarsi una compartecipazione di fatto del dipendente alle sorti dell'azienda; ne discendono vantaggi per la redditività del capitale e degli investimenti.

Nel confronto internazionale, è modesto il numero di imprese di medie dimensioni, naturale risultato dell'evoluzione di quelle più piccole. I vincoli alla crescita sono di natura normativa, fiscale e finanziaria.

La scarsità di imprese di media e grande dimensione limita la capacità del sistema economico di effettuare importanti investimenti che possano aprire varchi all'espansione della produzione, accrescere la competitività sui mercati internazionali, rafforzare lo sviluppo.

Dagli anni settanta a oggi l'economia italiana, al pari di quelle spagnola e portoghese, ha approfondito la specializzazione in un numero limitato di settori a bassa e media tecnologia. Le imprese in Germania, in Francia e nel Regno Unito hanno rafforzato la già ampia presenza in comparti produttivi ad alto contenuto tecnologico e a elevato valore aggiunto.

La moneta unica, accrescendo la concorrenza e la mobilità dei capitali, può portare a una concentrazione di attività nelle aree dove migliori sono le condizioni per il progresso della tecnologia e più robusta è la struttura dei sistemi finanziario e produttivo.

Lo sviluppo richiede imprese orientate alla produzione di beni innovativi che possano imporsi sui mercati internazionali. In questa direzione devono muovere le politiche di incentivazione e di sostegno dell'attività di ricerca e della formazione di capitale umano.

Per l'anno 2000 è prevista una espansione dell'economia mondiale che potrebbe arrivare al 3 per cento; lo sviluppo negli undici paesi della moneta unica si risolleverebbe sensibilmente dal 2,0 per cento dell'anno in corso.

Le aspettative di moderata ripresa a livello mondiale si basano sul superamento della crisi in Asia, sul riavvio della crescita in Giappone, sul rientro delle tensioni finanziarie che ancora interessano l'America latina e la Russia, sul miglioramento del clima congiunturale in Europa. L'economia degli Stati Uniti sembra avviata a un rallentamento.

In Italia nei primi mesi di quest'anno la produzione industriale continua a diminuire. I dati relativi al primo quadrimestre segnalano, rispetto all'ultima parte del 1998, una ulteriore caduta sia delle vendite all'estero, sia delle importazioni.

Nell'anno in corso la crescita degli investimenti, in base ai programmi delle imprese, sembra destinata a ridursi. L'aumento delle esportazioni, pur avvalendosi del miglioramento della domanda mondiale e del più basso livello del cambio dell'euro, sarà ancora modesto; potrà essere più consistente negli anni successivi. I consumi dovrebbero salire del 2 per cento.

Il prodotto interno lordo, in ragione anche dell'andamento non soddisfacente dei primi mesi dell'anno, non potrà aumentare molto di più dell'1 per cento. La debolezza dell'accumulazione rischia di protrarsi negli anni a venire. L'aumento dell'occupazione rimarrebbe modesto.

85

È necessario avviare una ripresa nella seconda metà dell'anno.

La crescita potrà avvicinarsi all'1,5 per cento se verranno prese misure in grado di migliorare il clima di fiducia e di imprimere un'accelerazione agli investimenti. Si porranno così le premesse per un più sostenuto aumento del prodotto, intorno al 2,5 per cento, nell'anno 2000.

La flessibilità introdotta nei rapporti di lavoro ha accresciuto nello scorso anno l'occupazione nel settore industriale; ha permesso di ridistribuire su una base più ampia di occupati l'aumento del valore aggiunto.

È possibile, è necessario, compiere passi ulteriori. Occorre differenziare più nettamente e strutturalmente, anche attraverso una ridefinizione dei contenuti e del ruolo dei contratti nazionali e di quelli integrativi, il costo del lavoro in funzione della produttività.

Tali adattamenti, se percepiti come permanenti, possono rafforzare la fiducia delle imprese.

L'avvio di un processo di sviluppo deve fondarsi su una ripresa intensa degli investimenti, privati e pubblici.

Il potenziale di crescita del Mezzogiorno è notevole. Al forte aumento delle opere appaltate, in atto dallo scorso anno, devono seguire l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere.

I piani del Governo per il rilancio dell'attività produttiva devono trovare più pronta attuazione. Sono necessari la sollecita definizione dei progetti; una maggiore funzionalità delle Amministrazioni, anche locali; il completo utilizzo dei fondi comunitari; la rapida erogazione dei finanziamenti pubblici; una significativa partecipazione dei privati.

La dotazione di infrastrutture nelle aree più sviluppate del Paese è inferiore rispetto alle altre economie europee. Le carenze sono più gravi nel Mezzogiorno; spesso riguardano servizi pubblici essenziali.

L'utilizzo dei fondi resi disponibili dall'Unione europea, pur in rapido aumento, è ancora limitato; è pari al 55 per cento delle risorse assegnate per il periodo 1994-99.

Nel 1998 la Banca europea per gli investimenti ha finanziato in Italia progetti infrastrutturali per 2.500 milioni di euro. Proporzionalmente più ampi sono stati i prestiti concessi negli ultimi anni ad altri importanti paesi comunitari. Le assegnazioni all'Italia sono frenate dalle carenze nella capacità progettuale e operativa delle amministrazioni locali.

È stato avviato un coordinamento più efficace tra i vari centri di pianificazione degli investimenti. Va accresciuto il coinvolgimento dei privati nel finanziamento e nella gestione delle infrastrutture di pubblica utilità; un impulso deriverà dall'attività di *project financing*.

La finanza pubblica

Il ruolo del settore pubblico, la dimensione e la struttura del bilancio sono fondamentali per tracciare le linee di sviluppo dell'economia italiana nei prossimi anni.

Lo sforzo di contenimento dei disavanzi, incisivo dai primi anni novanta, è divenuto più intenso in vista della partecipazione alla moneta unica. Il riequilibrio si è basato sull'aumento della pressione fiscale. Questa, pari nel 1989 al 39,0 per cento del prodotto lordo, è aumentata al 44,8 nel 1997 per poi ridiscendere al 43,6 nello scorso anno.

Tra il 1989 e il 1998, nella media degli altri paesi europei, la pressione fiscale è aumentata di 0,7 punti percentuali, raggiungendo il 43,5 per cento.

In rapporto al prodotto interno le spese al netto degli interessi sono salite in Italia dal 43,1 per cento nel 1989 al 45,7 nel 1993, per poi ridiscendere poco al di sopra del 42 nell'ultimo quadriennio; la riduzione occorsa tra il 1989 e il 1998 è all'incirca pari alla flessione riscontrata negli investimenti pubblici.

Negli anni più recenti, grazie alle riforme del sistema pensionistico del 1992 e del 1995 e con l'ausilio di tagli ai trasferimenti in favore degli enti decentrati, è stato evitato un aumento della spesa primaria corrente superiore a quello del prodotto. Le erogazioni per il personale sono state contenute dalla politica dei redditi intrapresa dai primi anni novanta e dai limiti alle assunzioni.

Il rapido invecchiamento della popolazione condurrà, sulla base dell'attuale legislazione, a un progressivo aumento dell'incidenza della spesa pensionistica sul prodotto. Il rapporto tra ultrasessantacinquenni e popolazione tra i 15 e i 64 anni di età è raddoppiato rispetto agli inizi degli anni sessanta, raggiungendo il 25 per cento.

È necessario operare con congruo anticipo per prevenire le difficoltà che, in assenza di interventi, inevitabilmente si presenteranno dalla seconda metà del prossimo decennio; occorre agire tempestivamente per piegare da

84
quel momento il rapporto tra prestazioni previdenziali e prodotto interno lordo.

Il pronto avvio di una riforma avrà effetti positivi sulle aspettative. Gli interventi dovranno darsi carico di non mortificare le attese dei lavoratori prossimi al pensionamento; vanno evitate grandi differenze di trattamento tra generazioni contigue di pensionati. I lavoratori potranno realizzare il grado di copertura pensionistica desiderato mediante forme di previdenza complementare.

L'invecchiamento della popolazione accresce anche la domanda di servizi sanitari e assistenziali. Attualmente la spesa viene contenuta attraverso limiti alle erogazioni di cassa, con riflessi negativi sulla qualità e sulla effettiva disponibilità dei servizi per i cittadini. In un'ottica di medio termine, il contenimento della spesa entro limiti compatibili con lo sviluppo del reddito e con l'offerta di servizi adeguati passa attraverso una revisione, socialmente accettabile, dei diritti di accesso alle prestazioni. Un contributo potrà derivare dallo sviluppo di forme assicurative private integrative.

Il rallentamento dell'attività produttiva si ripercuote negativamente sulle entrate, nel medio termine tende a sospingere le spese.

Una crescita inferiore a quella ipotizzata lo scorso anno dal Governo nel piano a medio termine pone il problema di definire interventi appropriati per mantenere il controllo dei saldi dei conti pubblici.

La politica di bilancio per il prossimo triennio dovrà confermare le linee guida indicate nel Documento di programmazione dello scorso anno. Nel medio termine l'avanzo primario dovrà essere elevato e stabile.

L'andamento della spesa per interessi dipende dall'evoluzione dei tassi sul mercato internazionale; la fase di ribassi è per sua natura reversibile.

Il rispetto degli impegni assunti in sede europea richiede di raggiungere rapidamente il pareggio del bilancio pubblico. La via da percorrere non può passare per un ulteriore aumento della pressione fiscale.

Sono necessari interventi di riforma nei comparti rilevanti della spesa pubblica che nel medio termine consentano una sostanziale riduzione della pressione fiscale.

Occorre ritornare a un più sostenuto sviluppo; i programmi di spesa per investimenti devono trovare rapida realizzazione, in particolare nell'ambito dei piani di sostegno all'economia meridionale.

È indispensabile assicurare su base permanente maggiore flessibilità nell'impiego dei fattori produttivi.

Sono, queste, condizioni per migliorare il clima di fiducia, per rafforzare l'espansione anche degli investimenti privati.

Signori Partecipanti, Autorità, Signore, Signori,

L'economia italiana è cresciuta negli anni novanta in media di un punto percentuale in meno di quella dell'area dell'euro. Nel triennio 1996-98 a fronte di un incremento del prodotto degli altri dieci paesi dell'area del 2,6 per cento annuo, l'attività produttiva è aumentata in Italia solo dell'1,2 per cento.

La minore crescita è riflessa nell'insoddisfacente andamento dell'occupazione, in un elevato avanzo corrente nei confronti dell'estero completamente compensato da esportazioni nette di capitali, nelle difficoltà che incontra la riduzione del disavanzo pubblico.

Hanno pesato nello scorso anno l'estendersi e il prolungarsi della crisi internazionale. Il punto minimo del ciclo è stato toccato nei mesi recenti, ma la ripresa, la sua forza, devono ancora manifestarsi.

L'Italia ha risorse tecniche e imprenditoriali, di mano d'opera, di risparmio in grado di sostenere maggiori investimenti, una crescita più vigorosa, una ripresa dell'occupazione. La debolezza della domanda effettiva impedisce a ulteriori risorse potenziali, soprattutto di risparmio, di materializzarsi, contribuendo allo sviluppo dell'economia.

Rimane incerta la propensione all'investimento, pur in presenza di condizioni divenute più favorevoli rispetto al recente passato per il costo e la disponibilità dei finanziamenti, per il trattamento fiscale.

Innovazioni nel sistema della previdenza pubblica e della sanità permettono di garantire, nel medio termine, la compatibilità della spesa con lo sviluppo del reddito, l'equilibrio delle gestioni, la sicurezza dei benefici per tutti i cittadini, in primo luogo di quelli più bisognosi o con redditi più modesti.

La riduzione della spesa corrente deve consentire l'avvio di un progressivo allentamento della pressione fiscale; creare spazio per l'incremento

della spesa in infrastrutture e per investimenti nella ricerca, nella formazione, nella scuola.

La rapida realizzazione degli investimenti programmati soprattutto nel Mezzogiorno deve risollevare la domanda globale e l'occupazione; garantire una maggiore offerta di servizi pubblici essenziali. Vanno rimossi i vincoli alla crescita delle imprese di minore dimensione.

Un'Amministrazione pubblica funzionale ed efficiente è indispensabile per lo sviluppo, ma la crescita e l'occupazione non devono, più fondamentalmente non possono, essere garantite dal settore pubblico. Sono affidate alle imprese.

Sono necessarie, partendo da intese fra le parti sociali, relazioni industriali che privilegino più che nel passato, anche nei rapporti di lavoro stabili, il costante collegamento con la produttività e la redditività delle aziende.

Occorre creare un ambiente normativo, economico, sociale, favorevole allo sviluppo.

La parresia sugli aspetti della nostra politica economica, sulle condizioni per migliori prospettive del nostro Paese, non ci rende inconsapevoli che l'economia opera in un contesto nel quale riemergono fatti gravi di violenza terroristica. Popoli a noi geograficamente vicini, nel cuore dell'Europa, sono sconvolti da eventi bellici e da genocidi che ritenevamo cancellati dalla nostra storia.

Un ritrovato spirito di collaborazione tra le forze politiche su grandi scelte istituzionali può estendersi alla definizione di strategie di politica economica che siano da tutti condivise.

Il diritto al lavoro, posto a fondamento della Repubblica, si realizza dotando i capaci e i volenterosi, i giovani che si affacciano sul mercato del lavoro alla ricerca di una partecipazione a pieno titolo alla vita economica e civile, della necessaria cultura e formazione. Si realizza favorendo nell'economia le condizioni per un sostenuto sviluppo.

Nutriamo fiducia che sia possibile volgere le risorse di cui disponiamo a maggiore crescita economica e civile della nostra società.

*Il presente fascicolo
è stato stampato il 31 maggio 1999
presso il Centro Stampa
della Banca d'Italia in Roma*

Notiziario economico

Newsletter bimestrale a cura della Fondazione CeSPE

12

1) 2000: l'economia italiana a una svolta*

L'anno cominciato da poco dovrebbe rappresentare per gli italiani la stagione della raccolta, in cui cominciare a godere dei frutti dei sacrifici fatti negli anni passati. Si utilizza il condizionale perché ciò dipende da alcune condizioni, in particolare dalle tendenze della politica economica.

L'azione riformatrice di questi ultimi anni ha aggredito, in qualche caso con successo, alcune inefficienze tradizionali del "sistema Italia", riducendo i costi e le esternalità negative che doveva sopportare chi, in Italia, voleva intraprendere e lavorare. Non si vuole con questo sostenere che si sia compiuta in Italia un'azione riformatrice organica e definitiva, ancora lontana dall'essere realizzata. Si intende però riconoscere che sono stati fatti passi importanti, che probabilmente consentono ora di orientare con più libertà di manovra la politica economica.

L'aggiustamento dei conti pubblici è ormai un dato consolidato, nonostante il periodo di contenuta crescita economica che l'Italia ha attraversato. Rimane lo stock imponente del debito pubblico, che ancora induce a qualche prudenza (si veda, *infra*, la sezione 6).

Inoltre, la congiuntura internazionale ha ormai intrapreso una più decisa fase ascendente, con gli USA che continuano a mostrare tassi di crescita del prodotto molto elevati, con l'Asia in cui il peggio appare passato (rimane qualche incertezza in Giappone) e, soprattutto, con l'Europa che sembra aver imboccato un più robusto sentiero di crescita¹.

Tabella 1. Previsioni di crescita del PIL per l'area EURO-11 (valori percentuali)

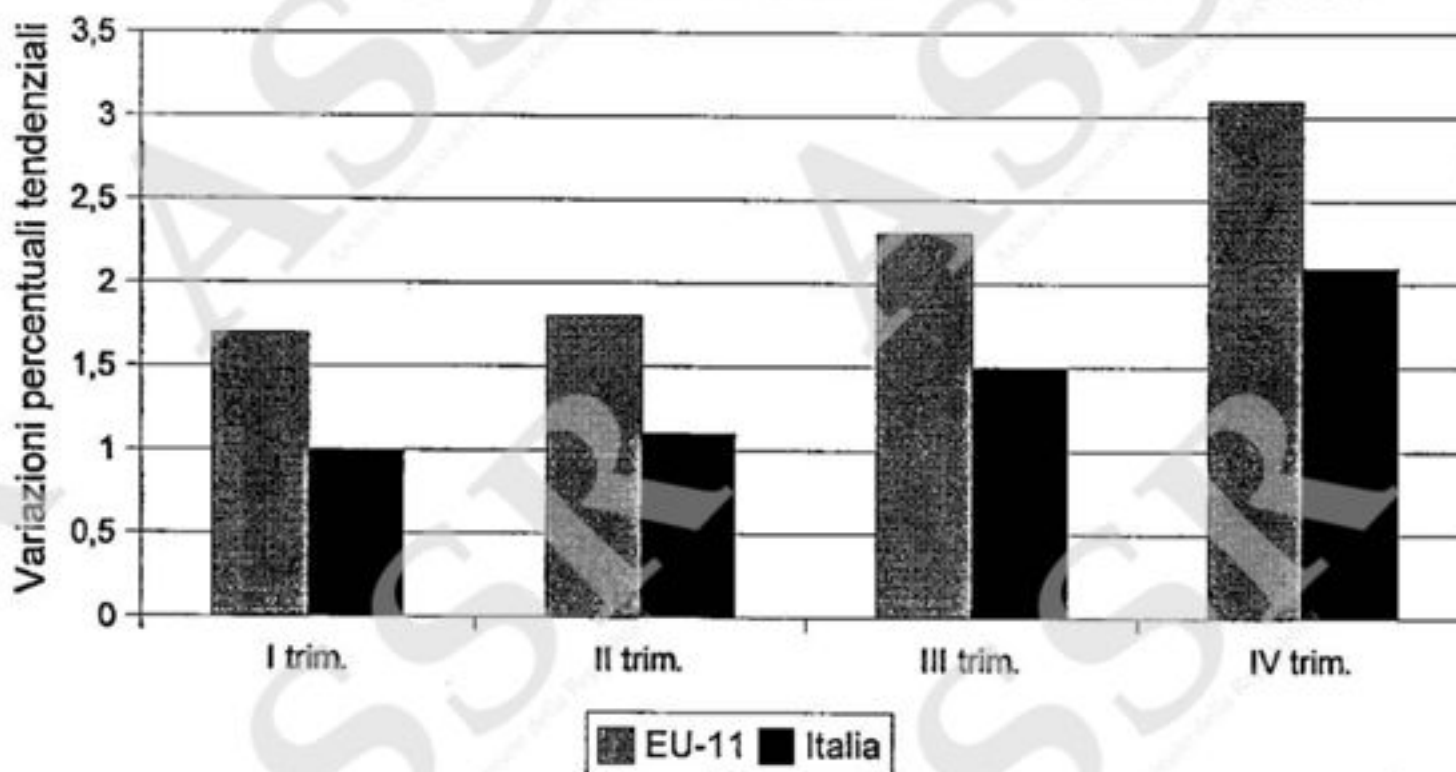
	<i>FMI</i>	<i>OCSE</i>	<i>Commissione Europea</i>	<i>SPF</i>	<i>CEF</i>
2000	2,8	2,8	2,9	3,1	3,1
2001	2,8	2,8	2,8	3	3

* Ove non diversamente indicato, i dati riportati nel testo, nelle tabelle e nei grafici sono di fonte ISTAT.

1 Nell'ultimo trimestre del 1999 si sono registrate, in alcune delle principali economie sviluppate, le seguenti variazioni del PIL su base annua: 4,5 per cento negli USA, 3,2 per cento in Francia, 2,9 per cento nel Regno Unito, 2,3 per cento in Germania e una variazione nulla in Giappone.

Per quanto riguarda l'Italia, si può archiviare il 1999 con un tasso di crescita del PIL, rispetto al 1998, dell'1,4 per cento, ma con netti segnali di ripresa nell'ultimo trimestre. L'ultimo trimestre del 1999 ha segnato, infatti, un aumento del PIL dello 0,4 per cento (in termini reali) rispetto al trimestre precedente, portando il dato su base annua al 2,1 per cento. Segni di ripresa che si sono rafforzati nei primi mesi di quest'anno: se a fine anno le previsioni più ottimistiche per il 2000 non andavano oltre un tasso di crescita del PIL del 2,4 per cento, oggi c'è chi si spinge anche fino al 3 per cento, con una maggioranza di analisti che concorda su un tasso del 2,7-2,8 per cento.

Grafico1. Andamento del PIL in Italia e nell'EU-11 nel 1999



Un sintomo chiaro del miglioramento dello stato di salute dell'economia italiana è la sua maggiore capacità di attrarre flussi finanziari stranieri: **gli investimenti diretti dall'estero nel 1999 sono raddoppiati rispetto al 1998**², probabilmente grazie al quadro di stabilità interno ottenuto con l'ingresso nella moneta unica³.

² Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, marzo 2000. Si considera il dato al netto dell'operazione Omnitel-Infostrada, ritenuta straordinaria. Il flusso finanziario, ossia il saldo tra investimenti diretti all'estero e dall'estero, resta comunque negativo per circa 10.000 miliardi di lire.

³ Il saldo dei flussi finanziari per l'UE-11 è comunque ampiamente negativo (62,7 miliardi di

I conti pubblici si consolidano, la ripresa finalmente si vede, le aspettative migliorano. E la politica economica? La BCE continua a perseguire una politica monetaria tendenzialmente restrittiva. La politica fiscale nazionale, invece, sembra aver intrapreso una fase maggiormente espansiva, però si tratta di un'espansione ancora prudente e con qualche disorganicità negli interventi.

L'analisi degli andamenti della domanda consentirà di approfondire queste affermazioni.

2) La domanda

Il 1999 ha mostrato un Paese in cui si consuma poco, si investe abbastanza e si vende all'estero con crescente difficoltà (salvo recenti segnali di una qualche ripresa delle esportazioni, segnali che però non si possono ancora interpretare come un'inversione di tendenza).

I consumi sono aumentati, rispetto all'anno precedente, solo dell'1,5 per cento, gli investimenti fissi lordi hanno subito un incremento del 4,4 per cento e le esportazioni⁴ sono calate dell'1,6 per cento, a fronte di un aumento delle importazioni del 5 per cento. Il contributo alla crescita del prodotto da parte dei consumi è stato, nel corso dell'ultimo anno, impercettibile, mentre addirittura negativo è stato quello degli scambi con l'estero. Un importante contributo positivo, che può influenzare anche la crescita di medio-lungo periodo, è venuto dagli investimenti.

Le cause della bassa dinamica dei consumi sono state affrontate nei numeri precedenti della *Newsletter*: da una parte la politica di risanamento, che ha colpito il reddito disponibile delle famiglie sia con il prelievo fiscale, sia attraverso la discesa dei tassi d'interesse sui titoli del debito pubblico, dall'altra parte lo stato delle aspettative delle famiglie, influenzato negativamente in parte proprio dal rigore finanziario, in parte dalla non sempre favorevole congiuntura internazionale. Come si è detto nel numero di gennaio, i portafogli delle famiglie sono in via di ricomposizione, ma i consumatori italiani sono ancora lontani dal godere dell'effetto ricchezza che potrebbe

EURO), data la maggiore capacità di attrazione di capitali da parte degli USA.

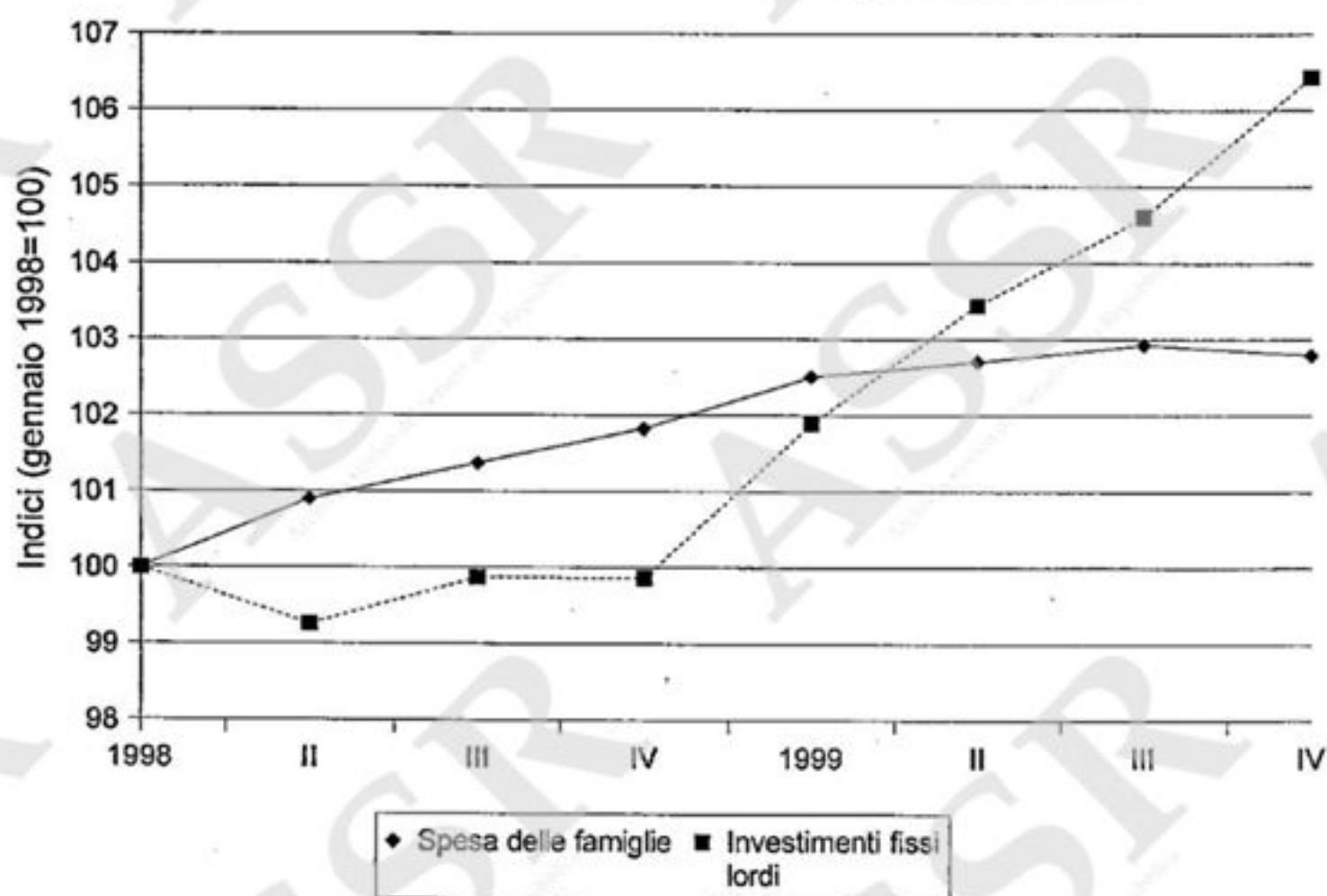
4 Qui esportazioni e importazioni sono considerate in termini di quantità, non di valore.

derivare dall'aumento della capitalizzazione di Borsa: in realtà, sono in parte esposti alla grande volatilità dei corsi azionari, volatilità che non fa che alimentare i sentimenti di incertezza, in parte sono causa essi stessi di tale volatilità, a causa degli orientamenti speculativi che spesso li caratterizzano.

Gli ultimi dati confermano che si tratta di tendenze tuttora in atto: *nell'ultimo trimestre del 1999 i consumi finali nazionali sono rimasti stabili rispetto al trimestre precedente, scontando, in particolare, un calo della spesa delle famiglie, sebbene contenuto allo 0,1 per cento*

Per quanto riguarda gli investimenti, al dato medio annuo del 1999, già positivo, si aggiunge una tendenza al rialzo in questi ultimi mesi: *nel quarto trimestre del 1999, l'aumento rispetto al trimestre precedente è stato dell'1,8 per cento, mentre l'incremento su base annua è salito al 6,6 per cento*. Sono cresciute tutte le voci di questo capitolo, e gli incrementi maggiori si sono registrati nella voce riguardante la dotazione di mezzi di trasporto.

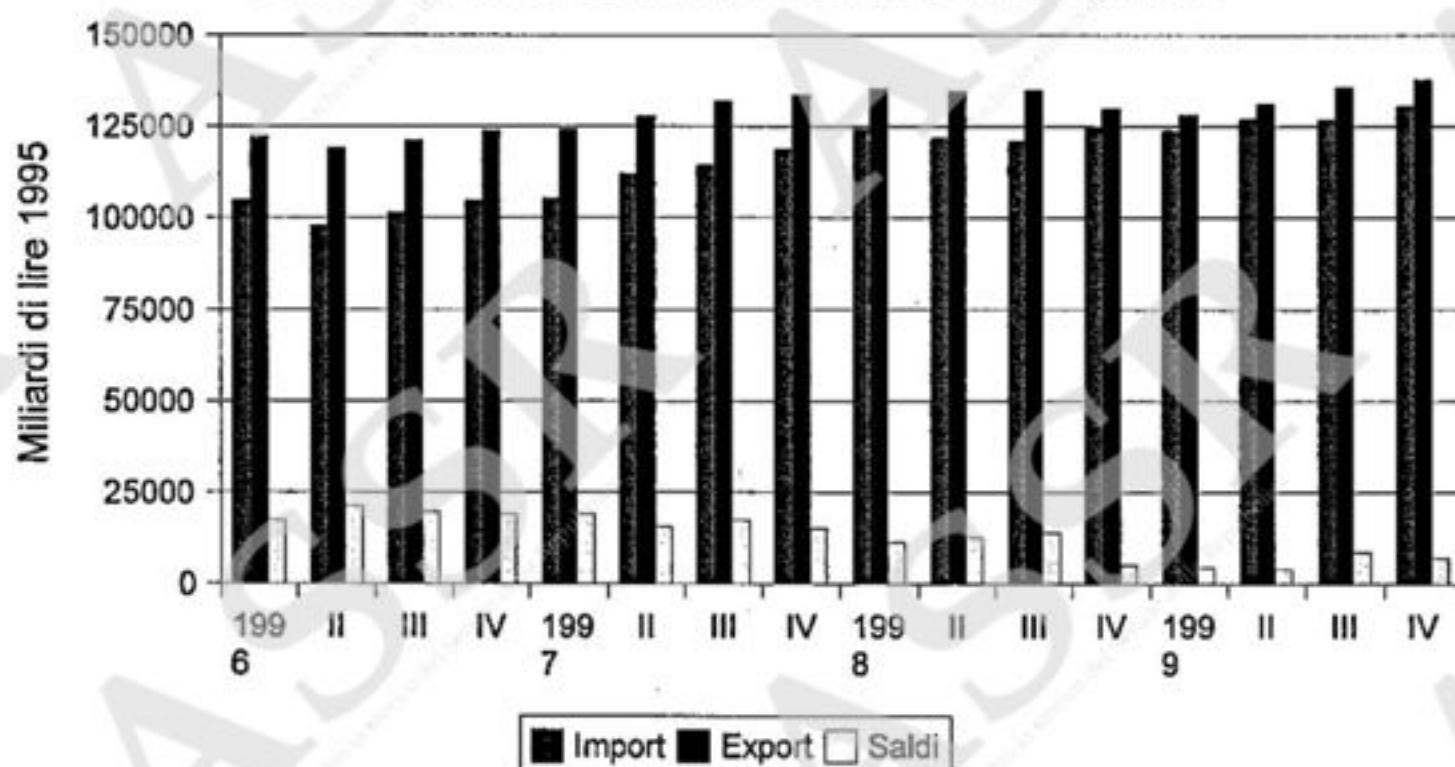
Grafico 2. Investimenti e consumi privati in Italia



Per quanto riguarda la componente estera della domanda, è continuata la tendenza in parte positiva cominciata nella seconda metà del 1999. Nell'interscambio complessivo *si è evidenziato, per il mese di gennaio, un aumento delle esportazioni rispetto allo stesso mese del 1999 del 13,4 per cento*. Continua quindi la ripresa delle nostre vendite all'estero, a fronte, però, di un aumento delle importazioni più che proporzionale. *Queste ultime, infatti, hanno registrato un incremento su base annua del 24,2 per cento*. In seguito a queste variazioni *il saldo dell'interscambio commerciale complessivo è risultato negativo nel mese di gennaio per 2.233 miliardi di lire*.

Si tratta apparentemente di una tendenza al deterioramento del saldo della bilancia commerciale italiana, deterioramento che potrebbe essere acuito dalla ripresa in atto, se non si recupera ulteriormente competitività nei confronti dell'estero.

Grafico 3. Interscambio commerciale italiano



In proposito è importante evidenziare come a registrare le maggiori tendenze negative sia stato l'andamento delle esportazioni italiane verso i paesi dell'Unione Europea (e in particolare verso la Germania): ciò significa che il *made in Italy* ha perso capacità di penetrazione nei confronti di quei paesi per i quali la competitività delle nostre merci non può più dipendere da variazioni del tasso di cambio. Poiché è ragionevole sostenere che il differenziale tra il tasso di inflazione dell'Italia e quello dei

principali *partners* europei è poco influente, questo è un indizio di come i prodotti italiani stiano subendo uno "scivolamento" competitivo che può riguardare la loro qualità.

Dall'analisi degli andamenti delle principali variabili della domanda sembra di poter derivare qualche indicazione, per quanto sommaria, di politica economica.

La politica economica del centrosinistra è stata finora condotta, con buoni risultati, essenzialmente su tre principali binari paralleli: (1) il riequilibrio dei conti pubblici e la concertazione; (2) l'introduzione di maggiore flessibilità e la liberalizzazione di alcuni mercati; (3) l'incentivazione fiscale delle imprese. Ne è risultato un quadro abbastanza organico: ora si dispone di una finanza pubblica che può rappresentare uno strumento efficace per la crescita di un sistema economico liberato da alcune delle molte "strozzature" che lo caratterizzavano e, ultimo ma non per importanza, di una classe imprenditoriale che dispone di un migliore clima sociale e di livelli di profitto più elevati.

In questa prima fase, cioè, si è costruita una prima base per una possibile crescita economica di periodo medio-lungo, aggredendo alcuni dati strutturali della crisi che l'Italia ha attraversato all'inizio del decennio scorso. Nel futuro prossimo occorrerà, tuttavia, mettere a frutto questi risultati, approfondendo e ampliando alcune tendenze già presenti nella politica fiscale del governo: appare giunto il momento di un sostegno più marcato al reddito e alla spesa delle famiglie, in modo da alimentare una ripresa dei consumi privati ⁵. Ciò che sembra mancare è un approccio organico, che faccia sentire il peso dei provvedimenti adottati al di là della loro reale consistenza se considerati singolarmente. Bisognerebbe cioè agire con più decisione, influenzando in particolare lo stato delle aspettative delle famiglie italiane ⁶.

Naturalmente questo non deve fare perdere di vista l'altra grande priorità che il

5 E non solo. È condivisibile, infatti, l'analisi esposta dal CER nel Rapporto n°6 del 1999, secondo cui la contenuta dinamica dei consumi ha influenzato negativamente le decisioni di investimento da parte delle imprese. Una ripresa della spesa delle famiglie avrebbe quindi un impatto positivo anche sulla dinamica dell'accumulazione.

6 Soprattutto nell'ultima legge Finanziaria il governo ha adottato alcuni provvedimenti di sostegno al reddito delle famiglie, in particolare a favore di quelle più povere. Si tratta però di interventi che non rientrano in un disegno organico di misure sia di allentamento della pressione fiscale, sia di sostegno diretto dei redditi. Dare un quadro certo a queste misure, fatto di impegni chiari e scadenze precise, risulterebbe di grande impatto sulla domanda interna, soprattutto se in tale quadro si includono anche le misure già predisposte a favore delle imprese.

nostro Paese deve affrontare: *la sfida della competitività internazionale*, su cui ci si è soffermati ampiamente nello scorso numero di questa *Newsletter*. Altrimenti una manovra sulla spesa delle famiglie potrebbe tradursi solo in progressivi peggioramenti dei saldi commerciali. Sembra, peraltro, che la "questione competitività" sia già stata inserita ai vertici dell'agenda dei *policy makers*.

Inoltre bisogna valutare attentamente la presenza o meno di strozzature dal lato dell'offerta, causate dalla scarsa dinamica registrata dall'accumulazione di capitale durante gli anni novanta. I dati abbastanza positivi registrati nelle ultime rilevazioni dagli investimenti, infatti, non devono far dimenticare che il tasso di variazione medio annuo degli investimenti fissi lordi durante il decennio scorso è stato solo dello 0,8 per cento, in particolare a causa delle forti variazioni negative subite nel biennio 1992-1993. La presenza di un basso livello di capacità produttiva inutilizzata potrebbe causare, a fronte di un aumento della domanda, un incremento del tasso d'inflazione (anche se questa dipende principalmente dall'andamento dei costi) e, soprattutto, il deterioramento dei conti con l'estero.

3) L'offerta

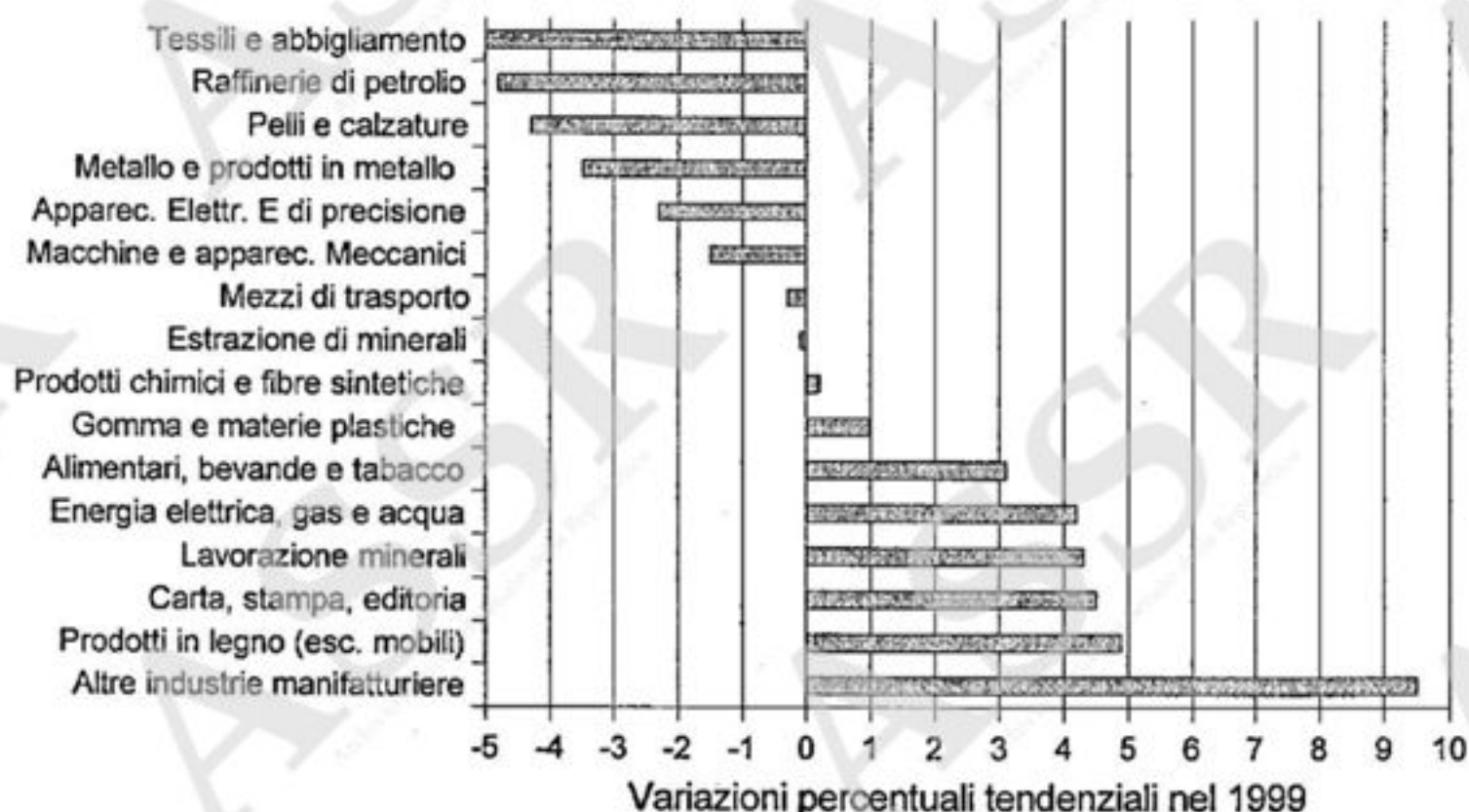
Che la ripresa sia ormai avviata lo si evince chiaramente anche dall'andamento della produzione industriale, che *in gennaio ha fatto registrare, per il terzo mese consecutivo, un aumento rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente. L'incremento è stato del 4,5 per cento*. Le tendenze positive di questi ultimi mesi hanno fatto sì che si possa registrare per il 1999 un aumento medio annuo della produzione industriale, rispetto al 1998, sebbene contenuto allo 0,1 per cento.

Il grafico 4 evidenzia gli andamenti disaggregati per settore produttivo: emerge chiaramente la "sofferenza" vissuta nel corso del 1999 da parte delle imprese colpite maggiormente dal calo delle esportazioni dei primi mesi dell'anno.

Proprio a causa della diminuzione delle nostre vendite all'estero, il 1999 è stato un anno piuttosto difficile per le piccole e medie imprese, in quanto molte di esse sono presenti nei settori esposti alla concorrenza internazionale. *La produzione industriale delle PMI è infatti diminuita in media del 2,3 per cento nel 1999 rispetto all'anno precedente*, con un calo più intenso concentrato nel primo semestre, quando le nostre

esportazioni hanno avuto maggiore difficoltà di penetrazione nei mercati esteri: si registra, infatti, per l'anno scorso, un netto calo dell'indice di competitività delle PMI nei confronti dell'estero ⁷.

Grafico 4: produzione industriale per branche produttive



La disaggregazione del dato complessivo fornisce anche altre indicazioni interessanti. Non a caso, nel mese di gennaio 2000, le variazioni positive più consistenti, su base annua, sono state registrate nella produzione di beni intermedi e di beni finali d'investimento, *mentre la produzione di beni finali di consumo ha subito un calo dello 0,2 per cento*. È aumentata considerevolmente solo la produzione di beni di consumo durevoli, la cui domanda è stata influenzata positivamente dal basso livello dei tassi d'interesse, che rendono meno onerose le forme di credito al consumo e di pagamento dilazionato.

4) I prezzi

Si intravedono prospettive positive per l'andamento dei prezzi, in quanto la spinta esogena al rialzo dovrebbe essere attenuata da due concause rilevanti: da una

⁷ Si veda per una informazione completa: *Indagine congiunturale sulle piccole e medie imprese*, Osservatorio sulle piccole e medie imprese - Mediocredito Centrale, n°33 febbraio 2000.

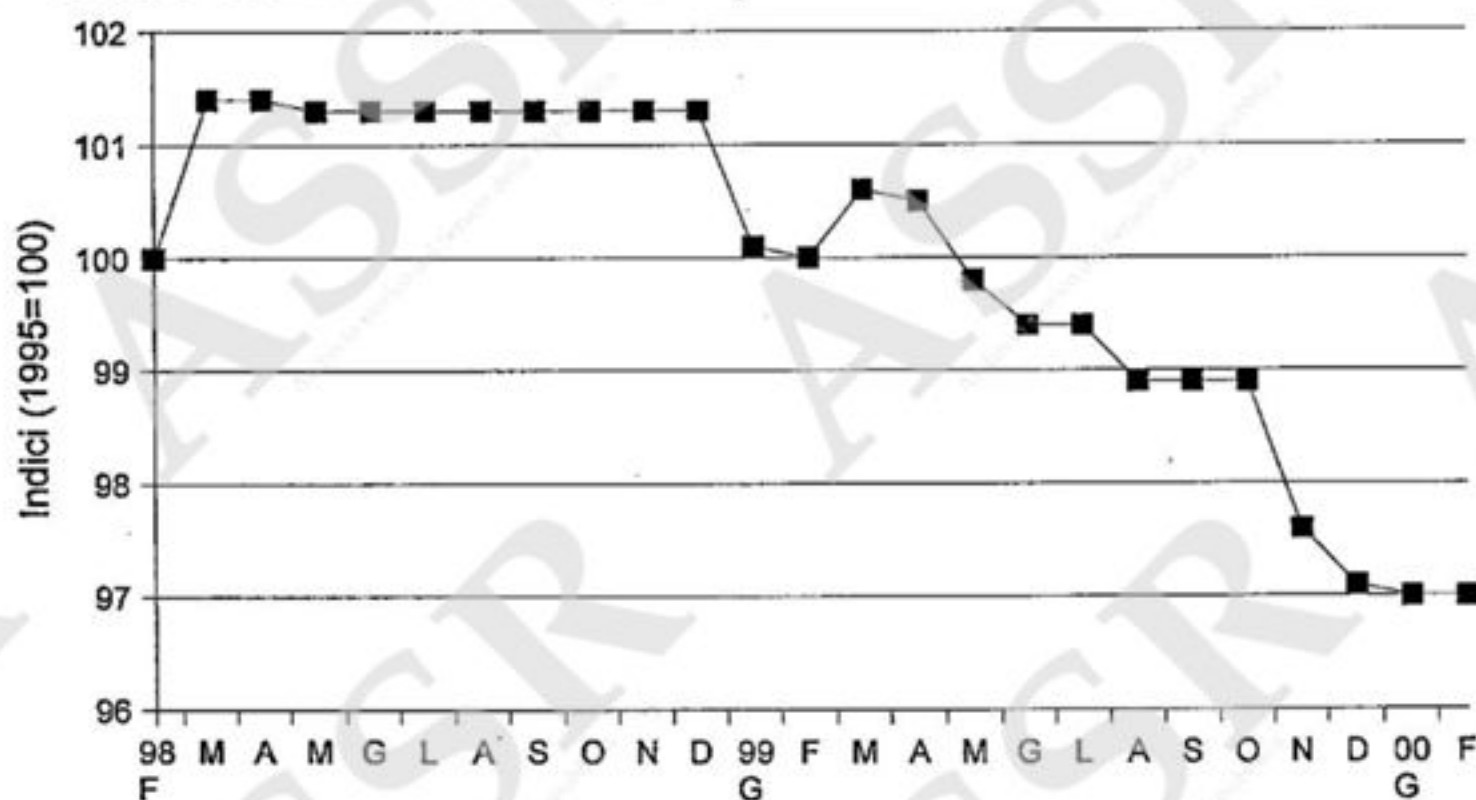
parte la decisione, per quanto sofferta e non unitaria, dei paesi OPEC di aumentare la produzione petrolifera, dall'altra l'insieme di misure fiscali e amministrative adottate dal governo. Il "calmiere", oltretutto, agisce anche su cause di incremento dei prezzi esclusivamente interne.

Nell'attesa che questi provvedimenti producano i loro effetti, si deve registrare, per il mese di febbraio, un'ulteriore accelerazione della dinamica dei prezzi. *L'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività ha registrato un aumento dello 0,4 per cento su base mensile e del 2,4 per cento su base annua, valore che non si osservava da più di due anni*

I dati provvisori per il mese di marzo rivedono ulteriormente al rialzo la variazione tendenziale dei prezzi, con un aumento del 2,5 per cento su base annua.

Si è osservato, nel precedente numero di questa *Newsletter*, come la preoccupazione per le tendenze al rialzo dei prezzi osservate negli ultimi mesi fosse eccessiva. Alla luce delle tendenze appena evidenziate è tuttavia prevedibile che la BCE decida prossimamente un ulteriore rialzo dei tassi d'interesse, a meno che il presidente Duisenberg voglia invece attuare una politica monetaria di "accompagnamento" della ripresa ormai in atto.

Grafico 5. Andamento dei prezzi nel settore delle comunicazioni



AM

Per quanto riguarda la scomposizione per settori, le tendenze rimangono inalterate rispetto alle scorse settimane: gli aumenti più elevati su base annua vengono registrati nei settori più direttamente esposti al rincaro del prezzo del petrolio (trasporti, abitazione, acqua, energia elettrica e combustibili), mentre si è registrato un ulteriore calo dei prezzi nel settore delle comunicazioni. La liberalizzazione di questo settore rappresenta un merito dell'azione del governo, come risulta evidente dall'andamento segnato dal grafico 5.

5) Il lavoro

Rispetto all'ultima rilevazione trimestrale di ottobre, nel mese di gennaio 2000 si è registrato un aumento abbastanza sostenuto dell'offerta di lavoro, che invece era in diminuzione tre mesi prima. La domanda di lavoro si è mantenuta invece stabile, avendo registrato un aumento di sole 6.000 unità su base trimestrale. *L'effetto combinato delle due variazioni ha causato, naturalmente, un aumento delle persone in cerca di occupazione e del tasso di disoccupazione, che è passato dall'11 per cento all'11,2 per cento.* Non sembra però trattarsi di un'inversione di tendenza rispetto agli andamenti dell'ultimo anno, quanto piuttosto di una fluttuazione in linea con quelle di ogni inizio anno, evidenziate dalle serie storiche.

Il confronto su base annua, peraltro, conferma le tendenze positive nell'evoluzione dei mercati del lavoro italiani. *Rispetto a gennaio 1999 gli occupati sono aumentati di 222.000 unità e le persone in cerca di occupazione si sono ridotte di 105.000 unità, abbassando di mezzo punto percentuale il tasso di disoccupazione. Il tasso di attività è aumentato dal 58,8 per cento al 59,1 per cento a causa dell'aumento dell'offerta di lavoro⁸.*

Nel frattempo continuano a evidenziarsi luci e ombre dei mercati del lavoro italiani, con alcune forti spinte verso la "europeizzazione" contrapposte alla persistenza di arretratezze tradizionali e in continuo peggioramento, tipiche del nostro

⁸ Le variazioni su base trimestrale presentano delle discordanze con i confronti su base annua perché questi ultimi vengono elaborati sulla base dei dati osservati, mentre le prime vengono calcolate sulla base di dati depurati dai fattori stagionali. Non è quindi possibile un confronto diretto tra i primi e i secondi. Le variazioni rispetto al trimestre precedente forniscono delle indicazioni strettamente congiunturali, che spesso non indicano delle tendenze in atto quanto piuttosto delle variazioni contingenti, mentre le variazioni rispetto all'anno precedente danno delle indicazioni di medio periodo.

Da una parte continua, infatti, ad aumentare l'incidenza delle forme contrattuali a tempo parziale e a tempo determinato, che hanno dato un contributo fondamentale all'aumento dell'occupazione femminile e alla diminuzione della disoccupazione giovanile, dall'altra è aumentata la disoccupazione di lungo periodo e si sono ampliati i divari territoriali ⁹. *Così dal gennaio 1999 al gennaio 2000 sono stati creati 173.000 posti di lavoro grazie ai contratti cosiddetti "atipici" (il 60 per cento dell'occupazione dipendente creata in complesso nei dodici mesi), mentre la componente femminile ha continuato a guidare l'incremento occupazionale: su 222.000 occupati in più su base annua, 144.000 sono donne, cioè circa il 65 per cento. Inoltre, ma non è affatto un dato confortante, l'incidenza della disoccupazione meridionale sul totale dei disoccupati ha oltrepassato la soglia del 62 per cento.*

Un'analisi più approfondita delle tendenze dei mercati del lavoro italiani è esposta nell'approfondimento che segue.

⁹ Nello scorso numero di questa *Newsletter* si è dedicato un approfondimento al tema dell'ampliarsi dei divari territoriali in termini di occupazione, in cui si è evidenziata l'irrilevanza delle forme di flessibilità contrattata nel creare posti di lavoro nel Mezzogiorno. I dati e l'analisi pubblicati nell'ultimo numero della collana *Informazioni* della SVIMEZ confortano pienamente questa tesi: nel Sud il problema rimane quello di creare impresa, mentre la flessibilità del lavoro, sia pure contrattata, incide poco. Invece nel cosiddetto "sommerso" di flessibilità (per definizione non contrattata) ce n'è anche troppa.

Aspetti di medio-lungo periodo dell'evoluzione dei mercati del lavoro italiani

In questo approfondimento prosegue l'analisi degli andamenti delle variabili riguardanti le forze di lavoro italiane. Nel numero di gennaio scorso ci si è soffermati sulla disaggregazione territoriale, mettendo in luce il progressivo allargamento dei divari territoriali e la scarsa (pressoché nulla) incidenza positiva delle forme di flessibilità contrattata sui livelli occupazionali meridionali.

L'ultima rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro dell'ISTAT fornisce alcuni dati che confermano quanto sostenuto allora: *mentre l'incidenza dei lavoratori assunti a tempo parziale o a carattere temporaneo sul totale degli occupati continua a crescere nel Centro e nel Nord del Paese, nel Mezzogiorno la loro percentuale sul totale non aumenta¹⁰.*

**Tabella 2. Incidenza degli occupati con contratti a tempo parziale o a carattere temporaneo
variazioni in punti percentuali tra gennaio 1999 e gennaio 2000.**

	Tempo parziale	Carattere temporaneo
Nord	0,8	0,7
Centro	0,4	1,2
Mezzogiorno	0,0	-0,3

Rispetto a quanto già descritto nella sezione congiunturale, si vorrebbero qui approfondire alcune evoluzioni evidenziate negli ultimi mesi dalle forze di lavoro italiane. Si può anticipare che, in molti casi, si tratta di evoluzioni di carattere strutturale, o comunque di medio-lungo periodo, che spesso possono essere ricondotte agli effetti delle riforme e delle politiche adottate in questi anni dai governi di centrosinistra. I mercati del lavoro italiani stanno cambiando, in parte sotto la spinta di fenomeni generali, in parte grazie all'attuazione di specifici provvedimenti.

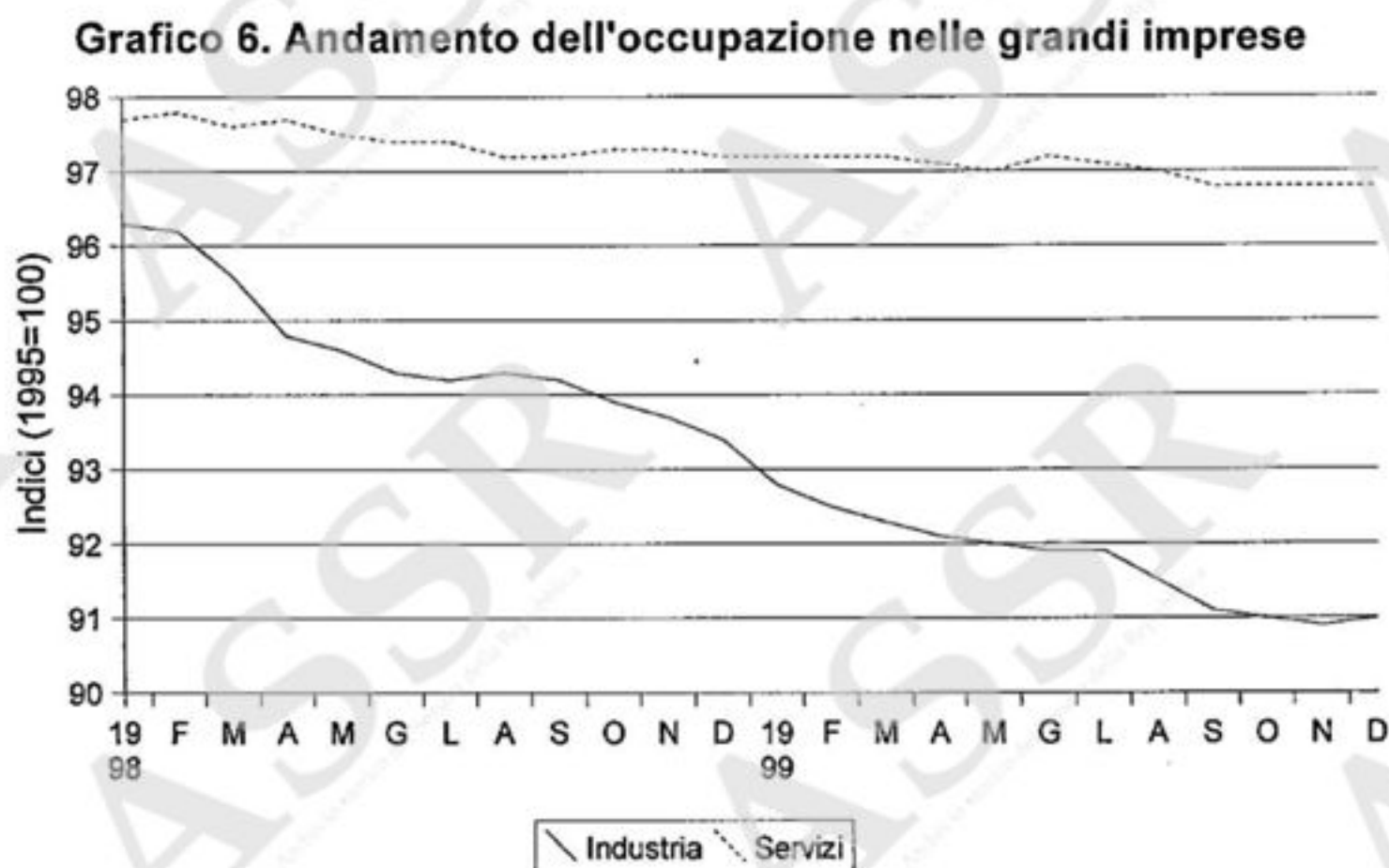
¹⁰ Ciò significa che gli occupati assunti a tempo parziale o determinato sono aumentati più che proporzionalmente rispetto agli occupati totali. Il fenomeno è evidenziato nella tabella 2.

Si possono individuare due direttrici fondamentali del cambiamento, la prima di carattere generale, la seconda riconducibile alla politica economica:

1. la ristrutturazione delle tradizionali economie industriali, con il declino della grande industria manifatturiera;
2. l'introduzione di una maggiore flessibilità nei mercati del lavoro.

Lungo la prima direttrice si registrano i cambiamenti nella composizione dell'occupazione per settore e posizione professionale, che evidenziano i fenomeni di terziarizzazione della nostra economia.

In particolare, è evidente *il declino del comparto manifatturiero nelle grandi imprese, in cui l'occupazione è diminuita dal 1996 a oggi del 7,8 per cento*



In questo caso hanno influito i fenomeni di ristrutturazione industriale e di riorganizzazione dei processi produttivi in atto soprattutto a partire dalla crisi dei primi anni novanta. Fenomeni cosiddetti di *outsourcing*, di "produzione snella" e *just in time*, di automazione e, in parte minore, anche di delocalizzazione di determinate produzioni hanno

causato la diminuzione di occupati che si registra nel settore industriale¹¹.

D'altra parte, l'aumento occupazionale registrato in questi ultimi anni a livello nazionale è dovuto in gran parte al lavoro dipendente. Si tratta di un dato molto significativo, perché incide su uno dei fenomeni strutturali dei mercati del lavoro italiani più caratteristici, cioè l'alta incidenza del lavoro indipendente sul totale degli occupati, che è certamente un indice di vitalità imprenditoriale e di flessibilità della struttura produttiva, ma anche di grande debolezza di quest'ultima, in quanto denota l'incapacità delle unità produttive di raggiungere adeguate dimensioni e, contestualmente, la difficoltà, sperimentata da molti italiani, di tradurre in impresa la propria professionalità.

Tabella 3. Occupati dipendenti e indipendenti in Italia - andamenti 1995-1999

	Variazione assoluta	Variazione in punti percentuali	Incidenza % sul totale 1995	Incidenza % sul totale 1999
Dipendenti	618000	4,4	70,9	71,7
Indipendenti	48000	0,8	29,1	28,3

Come si evince dalla tabella 3, dal 1995 a oggi l'incidenza del lavoro indipendente è in calo, ma **è ancora molto lontana dai valori registrati negli altri paesi industrializzati, che si attestano in media tra l'8 e il 13 per cento**. In questa anomalia tutta italiana è compresa anche la crescita abnorme di quell'area grigia di individui a metà strada tra lo status di lavoratore dipendente e quello di lavoratore autonomo.

Lungo la seconda direttrice si svolgono quelle evoluzioni che stanno mutando per genere ed età la partecipazione ai mercati del lavoro italiani. L'introduzione e lo sviluppo delle forme di flessibilità contrattata hanno provocato un aumento della domanda di lavoro femminile, e, contestualmente, ne hanno anche stimolato l'offerta. Il lavoro giovanile ha trovato uno strumento efficace nei contratti a carattere temporaneo: il 65 per cento degli occupati con questo tipo di contratto ha meno di 34 anni. Sono cambiamenti che tendono ad avvicinare la struttura del mercato del lavoro italiano a quella dei più evoluti paesi europei, includendo maggiormente nei processi produttivi categorie che prima ne erano in gran parte escluse.

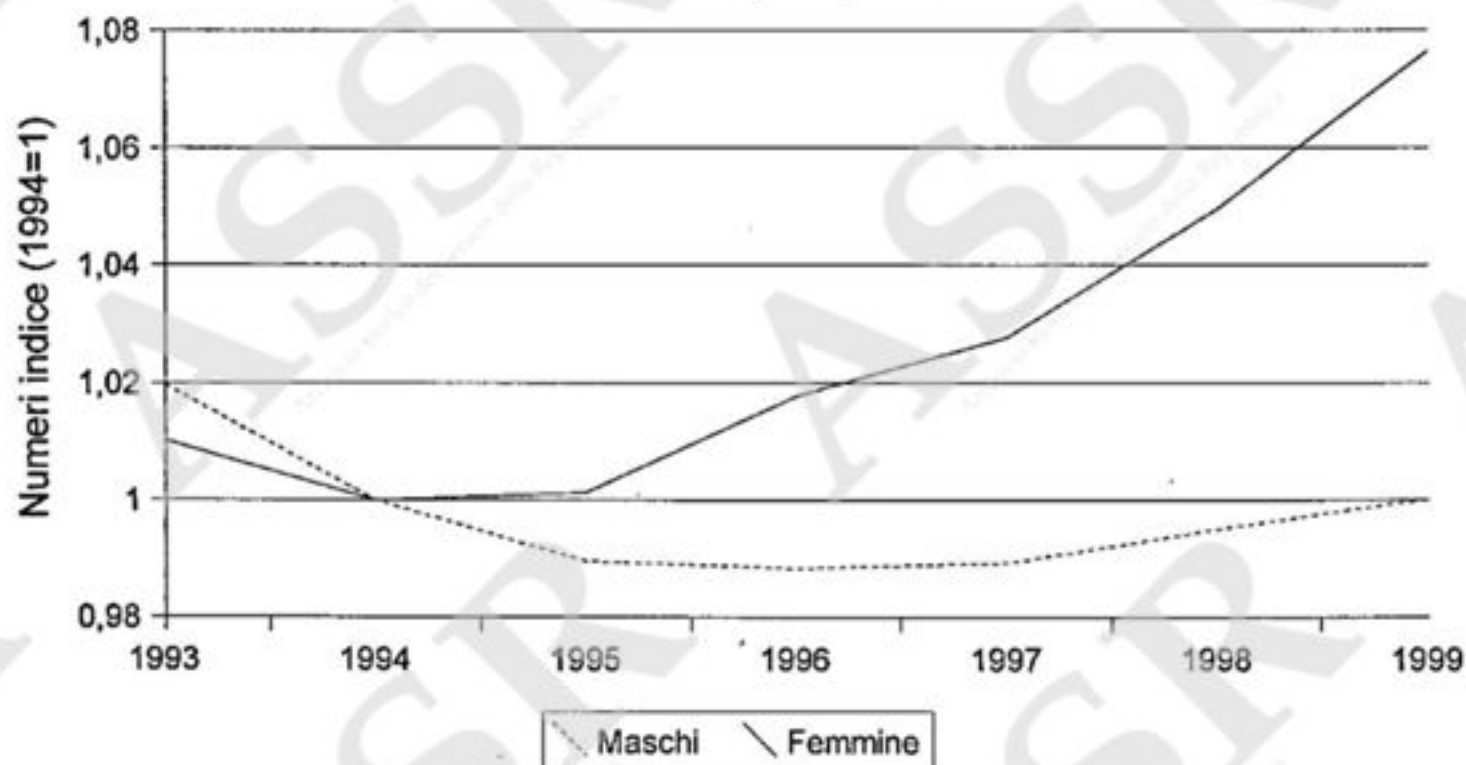
¹¹ Naturalmente, il calo occupazionale settoriale dovuto a questi processi non esclude che il saldo finale, in termini di variazione degli occupati, nel complesso del sistema risulti positivo, come accade in Italia da quattro anni a oggi.

Dal 1993 ad oggi, il contributo dell'occupazione femminile all'aumento complessivo degli occupati è stato determinante, come evidenzia senza necessità di ulteriori commenti il grafico 7.

Il tasso di attività femminile, dal 1995 ad oggi, è passato dal 42,3 al 45,5 per cento, e, nello stesso periodo, il tasso di occupazione è aumentato dal 35,4 al 38,3 per cento. Il tasso di disoccupazione, nonostante l'aumento considerevole dell'offerta, scende dal 16,2 del 1995 al 15,7 per cento di oggi, con un calo molto considerevole concentrato nell'ultimo anno.

Qualche cambiamento positivo si è verificato anche nella classe di età compresa tra 15 e 24 anni, in cui il tasso di disoccupazione, per quanto ancora a livelli altissimi, è in calo dal 1996. In particolare si è registrata una forte diminuzione dei disoccupati giovani nel corso dell'ultimo anno, ma questo dato, in sé senz'altro positivo, nasconde una discesa consistente dell'offerta di lavoro, piuttosto che un aumento della domanda. *Nel 1999, cioè, la domanda di lavoratori giovani è rimasta stabile rispetto a un anno prima (il tasso di occupazione giovanile è risultato invariato e pari al 25,2 per cento), mentre sono diminuiti considerevolmente i giovani che offrono sul mercato il proprio lavoro, essendo il tasso di attività passato dal 38 al 37,5 per cento. Come risultato di queste variazioni si è registrato un calo del tasso di disoccupazione, per i giovani dai 15 ai 24 anni, dal 33,8 al 32,9 per cento.*

Grafico 7. Occupati per sesso



È ragionevole affermare, alla luce di quanto esposto fin qui, che le forme di flessibilità contrattata introdotte dai governi di centrosinistra hanno rappresentato una spinta alla modernizzazione dei mercati del lavoro italiani, consentendo un aumento sia dell'offerta di lavoro, concentrata soprattutto in particolari categorie che prima non disponevano facilmente di strumenti contrattuali adatti alle loro particolari esigenze, in specie ai tempi di vita, sia della domanda, consentendo alle imprese una gestione maggiormente flessibile del fattore lavoro all'interno dei processi produttivi. Il merito principale della politica dei governi di centrosinistra sta nell'aver raggiunto questi risultati senza alterare il quadro dei diritti fondamentali di tutela dei lavoratori.

Come ricordato già nella sezione congiunturale, però, c'è un dato negativo ormai endemico dei mercati del lavoro italiani che le nuove forme di flessibilità non riescono ad aggredire con successo: la disoccupazione di lunga durata ¹². Evidentemente gli strumenti adatti per affrontare questo tipo di problema riguardano la rimozione di ostacoli di carattere strutturale che impediscono il riaccesso ai mercati del lavoro ¹³, e devono riguardare soprattutto il processo formativo e di ricostituzione del capitale umano. ***Il tasso di disoccupazione di lungo periodo è passato dal 6,5 al 6,9 per cento dal 1996 al 1999***, nonostante si sia registrata un'invarianza nel corso dell'ultimo anno.

¹² Nelle rilevazioni dell'ISTAT viene classificata come disoccupazione di lunga durata quella che dura da più di 12 mesi.

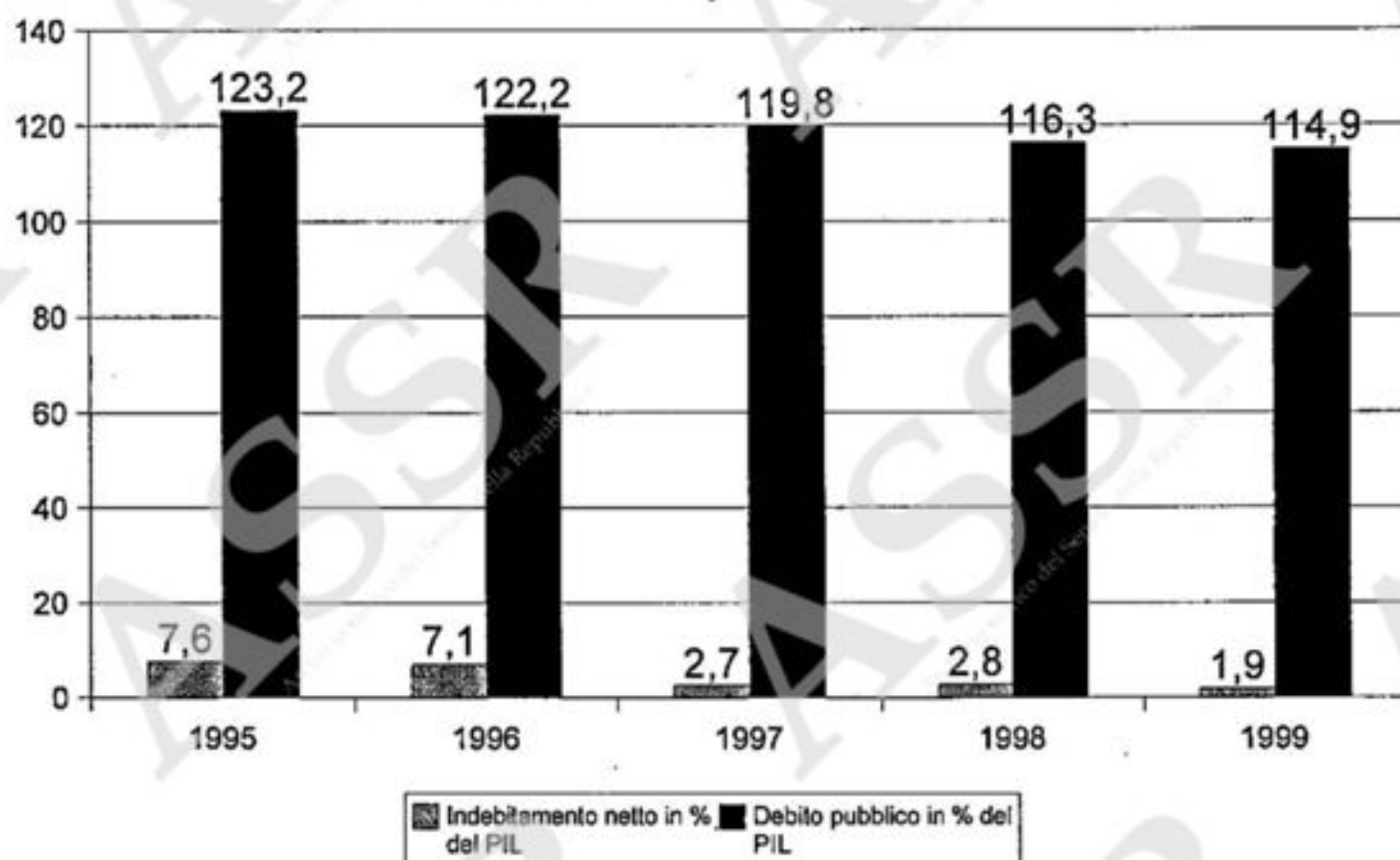
¹³ La maggioranza dei disoccupati di lungo periodo sono individui *espulsi* dai processi produttivi.

6) La finanza pubblica

I dati pubblicati a inizio marzo dall'ISTAT sono stati considerati con soddisfazione dal governo. Si tratta di un'analisi giustificata, in quanto si tratta di dati che evidenziano uno "stato di salute" dei conti pubblici italiani migliore di quello previsto nei documenti ufficiali, che ci ha permesso non solo di rispettare pienamente gli impegni presi in sede europea, ma addirittura di raggiungere parametri migliori di quelli contrattati.

L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione si è attestato, infatti, a 40.511 miliardi di lire, e cioè all'1,9 per cento in rapporto al PIL, un rapporto più basso di quello previsto a inizio anno e considerevolmente minore di quello stabilito nel DPEF, che era stato fissato al 2,4 per cento. Rispetto alle previsioni fatte nella primavera del 1999 si è registrato quindi un risparmio inatteso di oltre 10.000 miliardi di lire.

Grafico 8. Il deficit e il debito pubblici in Italia



Lo stock di debito pubblico è ammontato nel 1999 a 2.446.116 miliardi di lire. In termini assoluti si tratta di un livello ancora in crescita, ma, relativamente al PIL, si evidenzia una discesa costante negli ultimi cinque anni. *Il rapporto debito*

pubblico/PIL si è attestato nel 1999 al 114,9 per cento, 1,4 punti percentuali in meno rispetto al 1998.

Questi andamenti vanno attribuiti in buona parte al calo della spesa per interessi sul debito pubblico (rispetto al 1998 passa dall'8,1 per cento al 6,8 per cento in rapporto al PIL) e all'ottimo andamento delle entrate (il gettito delle imposte dirette è aumentato in un anno dell'8,3 per cento, quello delle imposte indirette del 2,6 per cento).

La pressione fiscale è aumentata di 0,3 punti percentuali, passando dal 43 per cento del 1998 al 43,3 per cento del 1999. Questo aumento è imputabile ai 10.000 miliardi di gettito imprevisto contabilizzati a consuntivo ¹⁴. Poiché si è trattato, a detta del governo, di un aumento del gettito non attribuibile alla base imponibile considerata in sede previsionale, né tale aumento può essere attribuito a una crescita del PIL superiore alle aspettative (in quanto, com'è noto, il PIL è cresciuto meno del previsto), la presumibile causa del fenomeno va rintracciata nell'emersione di una base imponibile aggiuntiva, recuperata grazie alla lotta all'evasione fiscale.

Uno studio della Commissione Europea segnala infine una diminuzione consistente del costo del lavoro in Italia, anche grazie alle riforme fiscali adottate. *Tra il 1997 e il 1999 il costo del lavoro in Italia è sceso del 4,2 per cento*, mentre nella media dei paesi che partecipano all'Unione Monetaria è aumentato ¹⁵. Secondo questo studio il calo del costo del lavoro osservato in Italia è superiore anche a quello registrato negli altri paesi europei che non partecipano alla moneta unica, nonché in USA e Giappone.

7) I mercati finanziari, le banche e gli investitori istituzionali

Le modificazioni intervenute nei sistemi bancari e finanziari dell'Unione Europea, e in particolare dell'Italia, in conseguenza della creazione della moneta unica - e delle politiche economiche adottate al fine di ottenere l'inclusione nell'area dell'EURO - richiedono un mutamento dell'ottica con cui tali sistemi vengono considerati dal punto di vista congiunturale.

¹⁴ Sottraendo questi 10.000 miliardi, infatti, la pressione fiscale risulta diminuita di circa 0,2 punti percentuali.

¹⁵ In media nell'UME il costo del lavoro è aumentato dello 0,52 per cento nel periodo considerato.

La costituzione della BCE ha ridotto fortemente, se non annullato, l'influenza dei singoli paesi sull'impostazione della politica monetaria e sulla determinazione dei tassi di interesse sui titoli, in base ai quali vengono fissati i tassi sul credito e quelli sui depositi bancari.

La diminuzione dei disavanzi pubblici ha comportato una minore offerta di titoli di Stato, a tassi di interesse sempre più contenuti. Per conseguenza, sia il sistema bancario che i risparmiatori hanno mostrato una attenzione maggiore che in passato nei confronti dei mercati dei titoli delle imprese, azionari e obbligazionari. Ciò ha riguardato in particolare l'Italia, paese in cui il volume di risorse finanziarie destinabili a investimenti alternativi a quelli in Buoni del Tesoro è rilevante.

Sia pure con ritardo rispetto alle banche francesi e tedesche, le maggiori banche italiane hanno mutato i propri orientamenti di mercato: accanto alle forme tradizionali di concessione del credito e di raccolta dei depositi, esse hanno sviluppato l'attività di gestione del risparmio e, anche se in misura minore, quella connessa alla finanza di impresa.

Da parte loro, le grandi imprese hanno trovato conveniente sostituire l'indebitamento con le azioni, dato il buon andamento dei corsi di questi titoli e la corrispondente flessione dei rendimenti richiesti su tali attività finanziarie. Da ultimo, la crescita del mercato azionario è stata favorita dalla quotazione dei titoli cosiddetti tecnologici.

E' per questa ragione che, introducendo in questo numero della Newsletter una sezione specificamente dedicata ai mercati finanziari, si è voluto trattare anzitutto l'andamento dei Fondi Comuni di Investimento. Essi, a causa della mancata crescita dei Fondi Pensione, rappresentano attualmente la principale categoria di investitori istituzionali. Il loro rapporto con il sistema bancario è inoltre molto stretto.

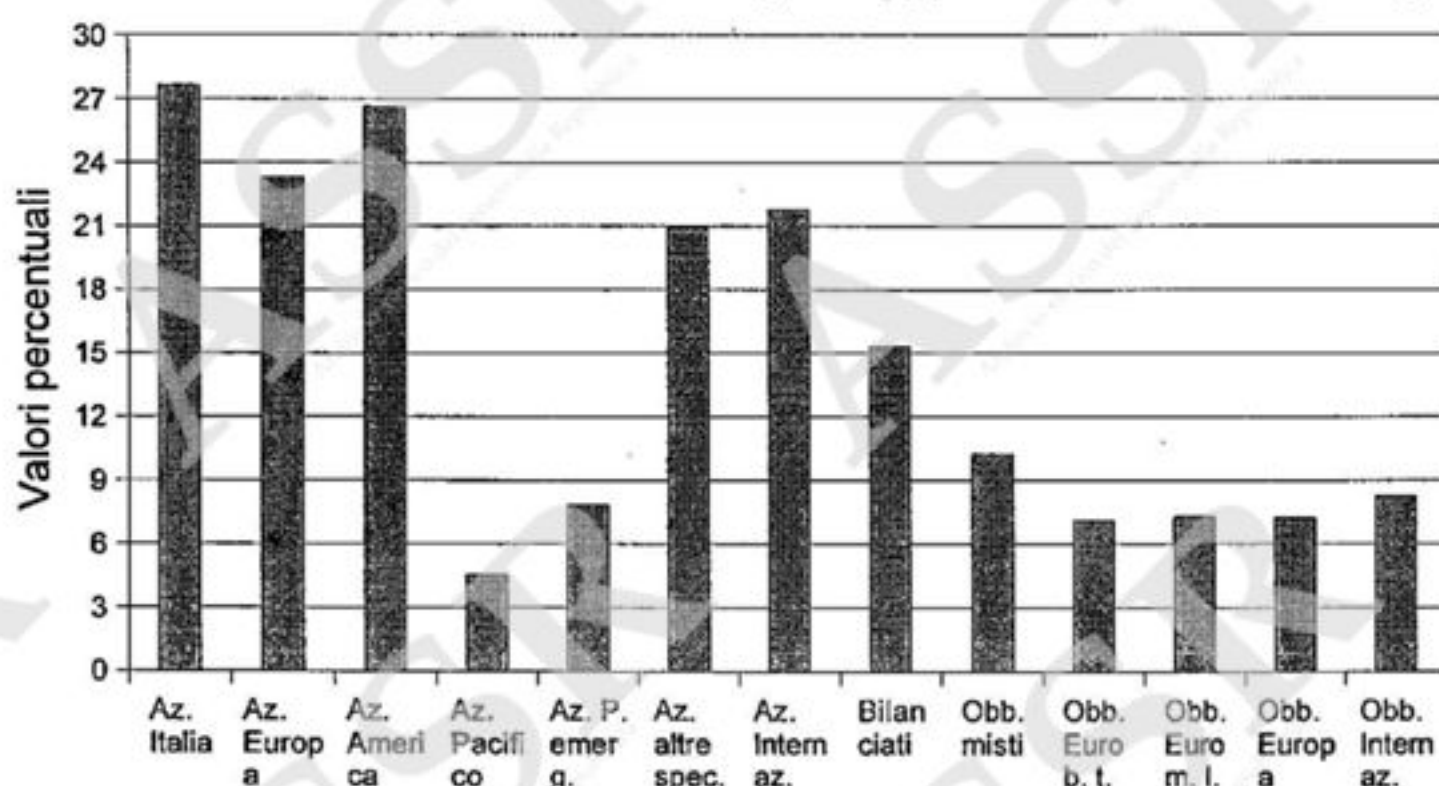
Dal punto di vista metodologico si è proceduto a una comparazione dei rendimenti conseguiti, per ciascuna delle categorie in cui il settore dei Fondi di Investimento è suddiviso (azionari con diverse specializzazioni, bilanciati, misti, obbligazionari), da Fondi ritenuti rappresentativi della rispettiva categoria. Con questo

termine si intende dire che il rendimento di tali Fondi è stato, nell'istante di tempo considerato (la fine di marzo), il più prossimo al rendimento medio del mercato di riferimento, così come misurato dagli indici comunemente utilizzati: a esempio, l'indice Comit per i Fondi azionari italiani, l'indice MSCI World per i Fondi azionari internazionali, l'indice 50% MSCI World & 50% JPM Global per i fondi bilanciati, e così via.

I rendimenti esaminati sono quelli medi annuali composti a 5 anni e i Fondi oggetto di analisi sono stati nel complesso 282, di cui 130 azionari, 40 bilanciati e 112 obbligazionari. Si è trattato dei Fondi per i quali erano disponibili informazioni relative ai rendimenti aggiornati al 22 marzo 2000.

Per i Fondi "rappresentativi" presi in considerazione è stata inoltre calcolata la deviazione standard dei rendimenti, che ne misura la dispersione intorno alla media, e permette quindi di valutare il grado di rischio che si associa a tali rendimenti (quanto più elevata è il valore della deviazione standard, infatti, tanto maggiore è il grado di rischio). La deviazione standard è stata calcolata per i Fondi con caratteristiche simili, e cioè i sette Fondi azionari, da un lato, e i sei Fondi bilanciati e obbligazionari dall'altro. I rendimenti dei diversi Fondi sono stati visualizzati nel grafico 9 (elaborazioni su dati *Il Sole 24 Ore*).

Grafico 9. Fondi comuni di investimento.
Rendimento medio annuale a 5 anni (dati aggiornati al 22 marzo 2000)



Come ci si poteva attendere, gli investimenti in quote dei Fondi azionari hanno offerto in genere un rendimento relativamente elevato.

Hanno fatto eccezione i Fondi dell'area del Pacifico, e cioè i Fondi specializzati in azioni dei mercati finanziari dei paesi dell'Estremo oriente. Essi hanno conseguito un rendimento medio annuale abbastanza contenuto, pari a poco più del 4 per cento. Il fenomeno è attribuibile alla crisi finanziaria che, negli anni recenti, ha caratterizzato i paesi dell'area in questione e che ha portato altri investitori istituzionali, come i Fondi Pensione, sull'orlo dell'insolvenza.

I rendimenti medi annuali più elevati sono stati conseguiti dai Fondi specializzati in azioni italiane (quasi il 28 per cento) e del Nord America (quasi il 27 per cento). Rendimenti più contenuti, ma comunque apprezzabili, sono stati offerti dai Fondi dell'area dell'Europa (23 per cento) e da quelli internazionali (quasi il 22 per cento).

Rendimenti di livello intermedio hanno caratterizzato - e anche questo corrisponde alle attese - i Fondi bilanciati, quelli obbligazionari misti e quelli obbligazionari internazionali.

I Fondi bilanciati, che diversificano il rischio investendo sia in azioni che in obbligazioni, hanno conseguito un rendimento medio annuale a 5 anni del 15 per cento circa, quelli obbligazionari misti un rendimento medio annuale del 10 per cento e quelli obbligazionari internazionali un rendimento medio annuale dell'8 per cento.

Meno profittevoli, ma con livelli di redditività comunque apprezzabili, si sono rivelati gli investimenti in quote dei Fondi specializzati in obbligazioni dei paesi europei. I rendimenti medi annuali offerti da tali Fondi si sono infatti collocati intorno al 7 per cento.

Corrispondono alle attese, infine, anche i valori mostrati dagli indicatori di rischio dei diversi Fondi, e cioè dalle deviazioni standard dei rendimenti. Nel caso dei Fondi azionari, più rischiosi, il valore della deviazione standard è risultato infatti pari a 8,43, mentre nel caso dei Fondi bilanciati e obbligazionari esso è stato di 2,92.

La politica economica e il miglioramento dell'organizzazione dei mercati finanziari

Le misure attuate, e in corso di attuazione, da parte dei governi di centrosinistra hanno posto le basi per affrontare un problema strutturale dell'economia italiana: quello della gracilità del mercato dei titoli privati, e in particolare di quello azionario. Ciò è tanto più rimarchevole in quanto è avvenuto in concomitanza con mutamenti di grande portata, connessi anche alla transizione a un nuovo "modello" tecnico-economico, quello comunemente definito postfordista.

Queste misure, e i loro effetti, hanno avuto una dimensione che non è ingiustificato definire storica: pur rimanendo incentrato sulle banche (come nei maggiori paesi dell'Europa continentale), il sistema finanziario italiano dispone ora di un mercato azionario di non grandi dimensioni ma organizzato in modo molto migliore di quanto lo sia stato nell'ultimo secolo.

A ciò hanno concorso: (1) la riforma fiscale, che ha incentivato la raccolta di capitale di rischio (tramite la *Dual Income Tax* e il riordino della tassazione sui proventi derivanti dagli investimenti finanziari); (2) la normativa, anche se ancora perfettibile, sul diritto societario delle imprese quotate in Borsa; (3) il completamento della riforma del sistema bancario. Allo stesso fine sono dirette le misure, ancora da introdurre, che riguardano la disciplina delle imprese non quotate e la crescita dei Fondi Pensione, anche tramite l'utilizzo dei flussi di accantonamento al Trattamento di Fine Rapporto.

Questo approfondimento è dedicato a due aspetti dell'evoluzione, attuale e prospettica, dei mercati finanziari del nostro Paese: l'andamento del mercato azionario e le questioni connesse alla crescita della previdenza integrativa privata.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va sottolineato come le misure adottate dai governi di centrosinistra abbiano coinciso (non casualmente) con l'emergere, anche in Italia, della cosiddetta *new economy*.

E' bene dire subito, al riguardo, che si tratta di un termine di cui una parte della stampa ha forse abusato, specie laddove si è operata una contrapposizione discutibile tra la "nuova economia" e la "vecchia economia".

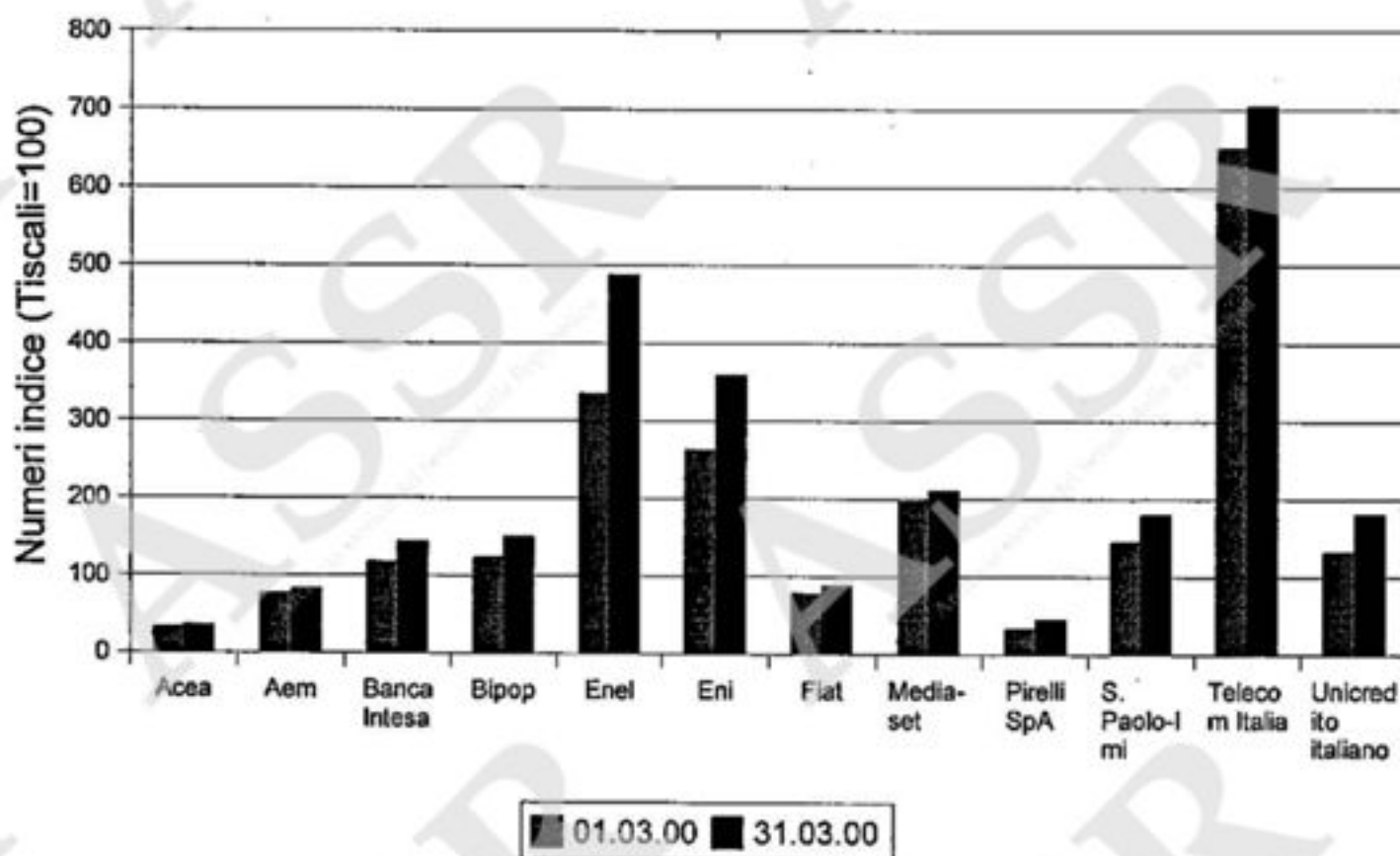
In connessione a quanto appena detto, e all'entità e alla rapidità dei mutamenti in atto, va

rilevato come il miglioramento dell'organizzazione del mercato azionario non abbia eliminato i fenomeni di instabilità che caratterizzano tale mercato: l'instabilità – e lo dimostrano gli andamenti di mercati organizzati da molto più tempo, come quello statunitense – è in certa misura connaturata alle transazioni sui titoli delle imprese.

Una conferma di questa osservazione viene dai dati visualizzati nel grafico 10¹⁶, che riguardano i livelli e gli andamenti di un indicatore relativo ai titoli di un gruppo di 13 imprese quotate, scelte sulla base della loro appartenenza alla "nuova economia" e alla "vecchia economia" (in senso convenzionale, poiché anche in Italia l'integrazione tra il nuovo e il vecchio sta prendendo, e prenderà, sempre più piede).

Tale indicatore è rappresentato dal rapporto, in numeri indice, tra la capitalizzazione, in milioni di EURO di 12 delle 13 imprese considerate al 1° e al 31 marzo di quest'anno, fatta pari a 100 quella dell'impresa, la Tiscali, che è stata spesso indicata dalla stampa come una delle più rappresentative del comparto della *new economy*.

Grafico 10. Capitalizzazione di un gruppo selezionato di imprese al 1° marzo e al 31 marzo 2000



16 Elaborazioni su dati Banca di Roma - La Repubblica

L'instabilità cui si è fatto riferimento sembra abbastanza evidente. A esempio, il 1° marzo 2000 la capitalizzazione complessiva della Fiat e della Pirelli SpA era pari a circa il 112 per cento di quella della Tiscali; il 31 marzo essa era salita a più del 133 per cento. Alla prima data, le capitalizzazioni dell'Acea e dell'Aem erano pari, rispettivamente, al 33 per cento e al 76 per cento circa di quella della Tiscali; alla seconda data, esse erano salite al 35 per cento e all'82 per cento. Variazioni di questi ordini di grandezza nel corso di un solo mese sono appunto sintomo di fenomeni di instabilità.

Se ne può dedurre che imprese come la Tiscali (ma se ne potrebbero citare altre) rappresentino un fenomeno temporaneo e connesso a "bolle" speculative del mercato azionario? La risposta non è semplice e, per ciò che riguarda il settore delle telecomunicazioni, dipende almeno da due fattori.

In primo luogo, si può osservare come anche in questo settore si vada profilando una integrazione tra la old economy e le nuove tecnologie. Le grandi imprese telefoniche sembrano, infatti, intenzionate a porsi su quella che probabilmente sarà la via maestra per la crescita del commercio elettronico in Europa, e cioè l'integrazione tra la telefonia mobile e Internet.¹⁷ ***In secondo luogo, è previsto l'ingresso nel settore telefonico e, in parte, in quello di Internet, sull'esempio della francese Vivendi, da parte di imprese, come l'Acea e l'Aem, ben attrezzate dal punto di vista industriale e dei rapporti con la clientela.*** A tale fine l'Aem ha stipulato un accordo con la e.Biscom, che opererà il cablaggio dell'area di Milano, e l'Acea con la società spagnola Telefonica, al fine di conquistare una significativa quota di mercato nella telefonia fissa dell'area di Roma.

Le prospettive sono quindi piuttosto complesse, e non giustificano enfasi, in senso positivo o negativo, sull'andamento dei corsi azionari delle imprese considerate emblematiche della new economy.

Si può aggiungere che si stanno verificando altri fenomeni rilevanti di integrazione tra la old economy e le nuove tecnologie.

La Pirelli, a esempio, ha predisposto, sulla base di tale integrazione, un consistente piano di investimenti per la realizzazione di un progetto che prevede innovazioni di prodotto, di processo e di tipo organizzativo - anche tramite la *partnership* con una importante impresa statunitense delle nuove tecnologie, la Cisco Systems - nei tre settori in cui la opera la Pirelli

¹⁷ Si veda in proposito la rassegna sul commercio elettronico contenuta nel numero dell'*Economist* del 26 febbraio 2000.

SpA. Il primo di essi raggruppa le fibre speciali e i cavi per la rete Internet, i sistemi ottici sottomarini e la componentistica ottica; il secondo i cavi per l'energia elettrica; il terzo i pneumatici, in cui saranno introdotti un nuovo sistema robotizzato di produzione e innovazioni nel tipo di pneumatici prodotti (equipaggiati con sensori in grado di dare indicazioni di vario tipo ai guidatori, alle imprese di trasporto e a quelle di assicurazione).

A sua volta, il recente accordo tra la Fiat e la General Motors contempla l'utilizzo delle nuove tecnologie per il commercio elettronico della componentistica per automobili. L'accordo, peraltro, mostra luci e ombre. Da un lato, esso è positivo, poiché rende la Fiat maggiormente in grado di competere sui mercati internazionali. D'altro lato, lo stesso accordo può suscitare preoccupazioni connesse alle clausole riguardanti la possibilità della cessione a non breve scadenza dell'impresa italiana. Se ciò si verificasse, si avrebbe l'esclusione di un'altra grande impresa del nostro Paese da un settore che può tornare a essere innovativo e profittevole, tramite la ricerca, la progettazione e la produzione di automobili non inquinanti, come quelle elettriche e quelle con il motore a idrogeno.¹⁸

Venendo al secondo degli aspetti cui si è accennato in precedenza, ci si è posti l'obiettivo di valutare i problemi connessi alla crescita dei Fondi Pensione in conseguenza della riforma del Trattamento di Fine Rapporto. A tale fine si è compiuto un esercizio diretto ad analizzare la convenienza, per un lavoratore, del trasferimento dei flussi di Trattamento di Fine Rapporto a un ipotetico Fondo Pensione che avesse investito tali flussi in quote dei Fondi Comuni di Investimento presi in considerazione nella sezione congiunturale della *Newsletter* dedicata ai mercati finanziari.

Occorre, al riguardo, tenere anzitutto presente che il Trattamento di Fine Rapporto viene rivalutato in base a due coefficienti: uno fisso e uno che dipende dall'andamento dei prezzi. Esso rende quindi attualmente, con un tasso di inflazione pari al 2,5 per cento su base annua, il 3,17 per cento circa. Inoltre, il Trattamento di Fine Rapporto è un "investimento" virtualmente privo di rischio (vale a dire che i suoi rendimenti hanno una deviazione standard prossima allo zero). Ciò a condizione, naturalmente, che il tasso di inflazione sia stabile, come lo è stato tra il 1997 e l'anno corrente (intorno al 2 per cento in media all'anno).

Si può ipotizzare, ai fini dell'esercizio di cui si è detto, l'esistenza di un Fondo Pensione relativamente avverso al rischio, dato che il suo obiettivo è quello di garantire ai lavoratori che a esso aderiscono una pensione integrativa per quanto possibile certa (anche se l'ipotetico Fondo

¹⁸ Della questione si è di recente occupato P. Sylos Labini nell'articolo "Fiat-Gm, se emigra la ricerca", pubblicato nel supplemento *Affari e Finanza* de *La Repubblica* il 27 marzo 2000.

MI
è a contribuzione definita, e cioè con un valore certo dei contributi e un valore aleatorio delle pensioni, in quanto quest'ultimo valore dipende dai rendimenti delle attività finanziarie in cui lo stesso Fondo ha investito).

Ciò implica che il Fondo Pensione oggetto dell'esercizio si sarebbe comportato in modo prudente, evitando cioè, se non per limitate e temporanee acquisizioni, le quote dei Fondi Comuni di Investimento azionari, e avrebbe invece investito stabilmente i flussi di Trattamento di Fine Rapporto in misura eguale (un sesto del totale) in quote di sei Fondi di Investimento: bilanciati, obbligazionari misti, obbligazionari dell'area dell'EURO e dell'Europa e obbligazionari Internazionali.

Pur seguendo un comportamento prudentiale di questo tipo, il Fondo Pensione avrebbe conseguito un rendimento medio annuale ponderato, a 5 anni, molto maggiore di quello del Trattamento di Fine Rapporto, in quanto tale rendimento sarebbe stato pari al 9,22 per cento, con una rischiosità relativamente contenuta (si veda ancora la sezione congiunturale della *Newsletter* dedicata ai mercati finanziari).

Le sintetiche osservazioni fin qui effettuate portano a concludere, altrettanto sinteticamente, quanto segue.

Se il comportamento dei futuri Fondi Pensione dei lavoratori sarà improntato a quelli che vengono definiti criteri di "sana e prudente gestione", il loro decollo sarà positivo sia per la previdenza integrativa degli stessi lavoratori che ai fini di un'ancora migliore organizzazione dei mercati finanziari.

15 118
N°6 - marzo 2001

Notiziario economico

Newsletter a cura della Fondazione CeSPE

Nel presente numero del Notiziario Economico sono omesse le sezioni dedicate alla finanza pubblica e alla politica monetaria e al sistema finanziario. Si tratta di una scelta volta a privilegiare l'analisi delle variabili economiche "reali", a cui viene dedicata attenzione prevalente nel dibattito in corso. Il tema della finanza pubblica, inoltre, è stato affrontato in modo esauriente con la discussione sui provvedimenti contenuti nella Legge finanziaria per il 2001, senza ulteriori possibilità di analisi che non siano ripetitive. Con il prossimo numero il Notiziario riprenderà la sua forma consueta.

1) Uno sguardo verso il 2001*

L'economia mondiale ha conosciuto nella prima metà del 2000 ritmi di crescita tra i più alti del decennio scorso, grazie al risveglio dell'Europa e al superamento degli aspetti più drammatici della crisi asiatica (con permanenti incertezze, tuttavia, in Giappone), che si sono andate a sommare al ciclo favorevole degli Stati Uniti, persistente fino a pochi mesi fa. L'"atterraggio" dell'economia statunitense – se morbido o duro è ancora da vedere – e l'effetto dei rincari petroliferi sul commercio mondiale sono alla base del rallentamento che l'economia globale evidenzia già a partire dagli ultimi mesi del 2000.

Nel 2001 l'economia europea, che pure rallenterà, dovrebbe sorpassare in termini di crescita del PIL, secondo alcuni osservatori², gli Stati Uniti, in cui la frenata sarà più brusca. Tra i primi effetti della riduzione dei divari di crescita tra le due sponde dell'atlantico sono da annoverare quelli sul cambio dell'EURO rispetto al dollaro, che, apprezzatosi fin dai primi segnali sicuri di cedimento del ciclo americano, potrebbe avviarsi nel corso del 2001 verso la parità con la moneta statunitense.

Tabella 1. Dati e previsioni sulla crescita del PIL. Fonte: OECD.

	USA	UK	Francia	Germania	Italia	EURO-11
2000	5,5	3,0	3,3	3,0	2,8	3,5
2001	3,5	2,6	2,9	2,7	2,7	3,1

Il commercio mondiale, cresciuto nel 2000 quasi dell'11 per cento – l'aumento più elevato dell'ultimo decennio – dovrebbe decelerare sensibilmente, soprattutto a causa del ridimensionamento della domanda statunitense, che, alimentata dai corsi azionari e rivolta in buona misura all'estero, ha rappresentato il motore del commercio mondiale negli ultimi anni. Con il

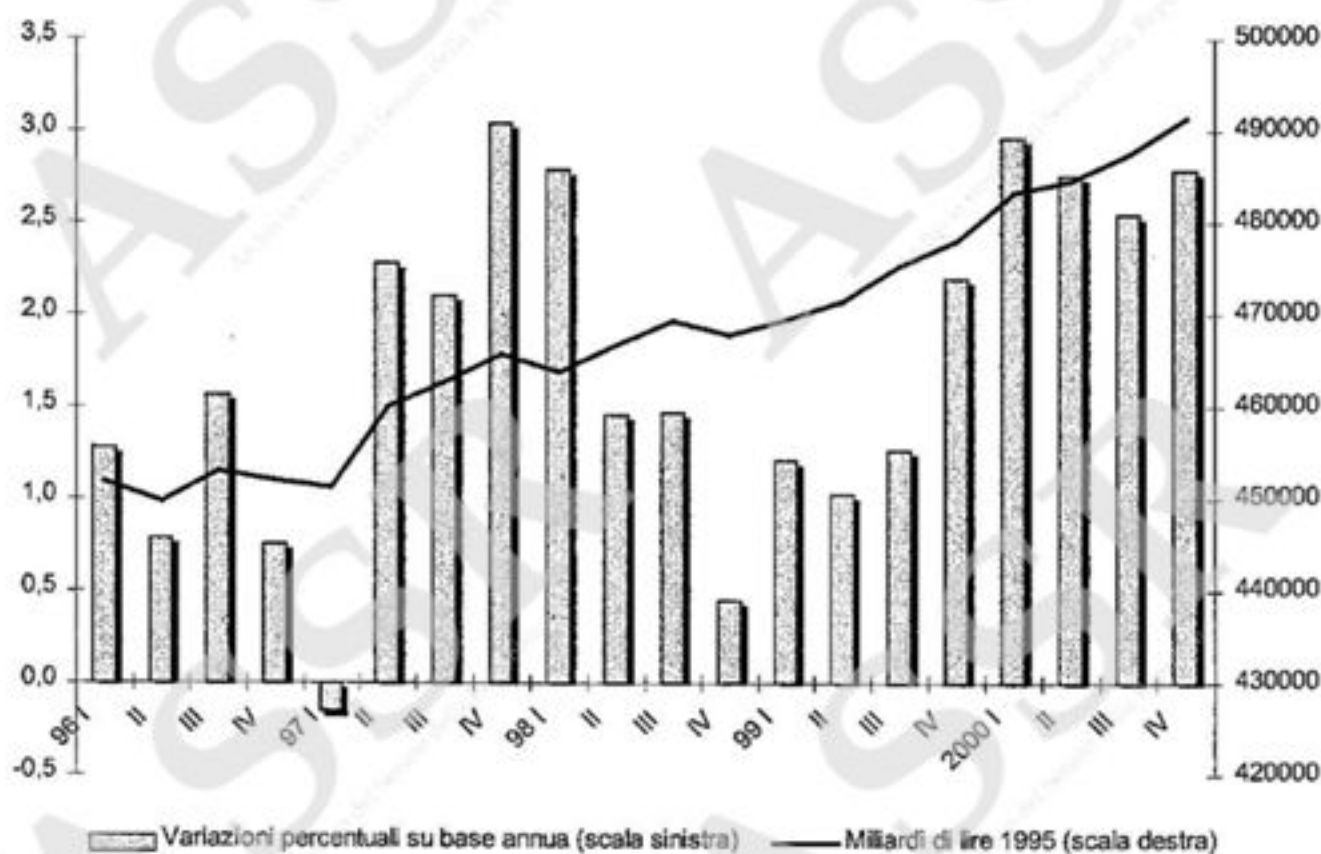
* Il Notiziario è stato chiuso con i dati disponibili al 3 marzo 2001. Dove non diversamente indicato, i dati a cui si fa riferimento sono di fonte ISTAT. Le elaborazioni grafiche e le tabelle sono del CeSPE.

² Secondo l'ISAE (*Rapporto trimestrale*, gennaio 2001) la crescita negli USA dovrebbe ridursi fino al 2,2 per cento nel 2001, mentre nell'area dell'Euro si attesterebbe al 2,8 per cento. Si tratta di valori piuttosto discordanti da quelli di fonte OCSE riportati nella tabella 1.

relativo raffreddamento degli scambi dovrebbero stabilizzarsi i prezzi delle materie prime, in particolare del petrolio, il cui prezzo, però, ha registrato nelle prime settimane del 2001 nuove tensioni al rialzo.

Per l'Italia il 2000 è stato un anno di svolta, in cui il differenziale di crescita con le altre economie europee si è fortemente ridimensionato rispetto al biennio immediatamente precedente, in cui l'economia italiana ha registrato tassi di variazione del PIL prossimi all'1,5 per cento. Il dato definitivo calcolato dall'ISTAT registra una variazione del 2,9 per cento rispetto al 1999.

Grafico 1. Andamento del PIL in Italia
(serie destagionalizzate)



Per il 2001 l'ISAE³ prevede una crescita del PIL italiano del 2,4 per cento, risultante di un andamento moderato nella prima metà dell'anno e di una nuova accelerazione nel secondo semestre. Come giustamente segnalato dall'Istituto di studi congiunturali, le prospettive di crescita per l'Italia

³ Cfr., ISAE, *cit.* Bisogna notare che anche l'Istituto di piazza Indipendenza, come altri osservatori (tra cui, a esempio, l'OECD e il Fondo Monetario Internazionale), ha leggermente sottostimato, rispetto al dato ufficiale dell'ISTAT, la crescita del PIL italiano nel 2000, misurandola nel 2,7 per cento.

dipendono essenzialmente, visto il raffreddamento degli scambi internazionali e il consolidarsi del cambio dell'EURO, dalla domanda interna. In quest'ottica, l'intonazione espansiva assunta dalla politica fiscale italiana con la manovra finanziaria per il 2001 non può che essere considerata favorevolmente, come strumento di politica economica che, nel rispetto degli obiettivi concordati di stabilità, sia di sostegno al ciclo economico, il quale è entrato in fase espansiva, è bene ricordarlo, solamente nell'ultimo anno.

2) La domanda

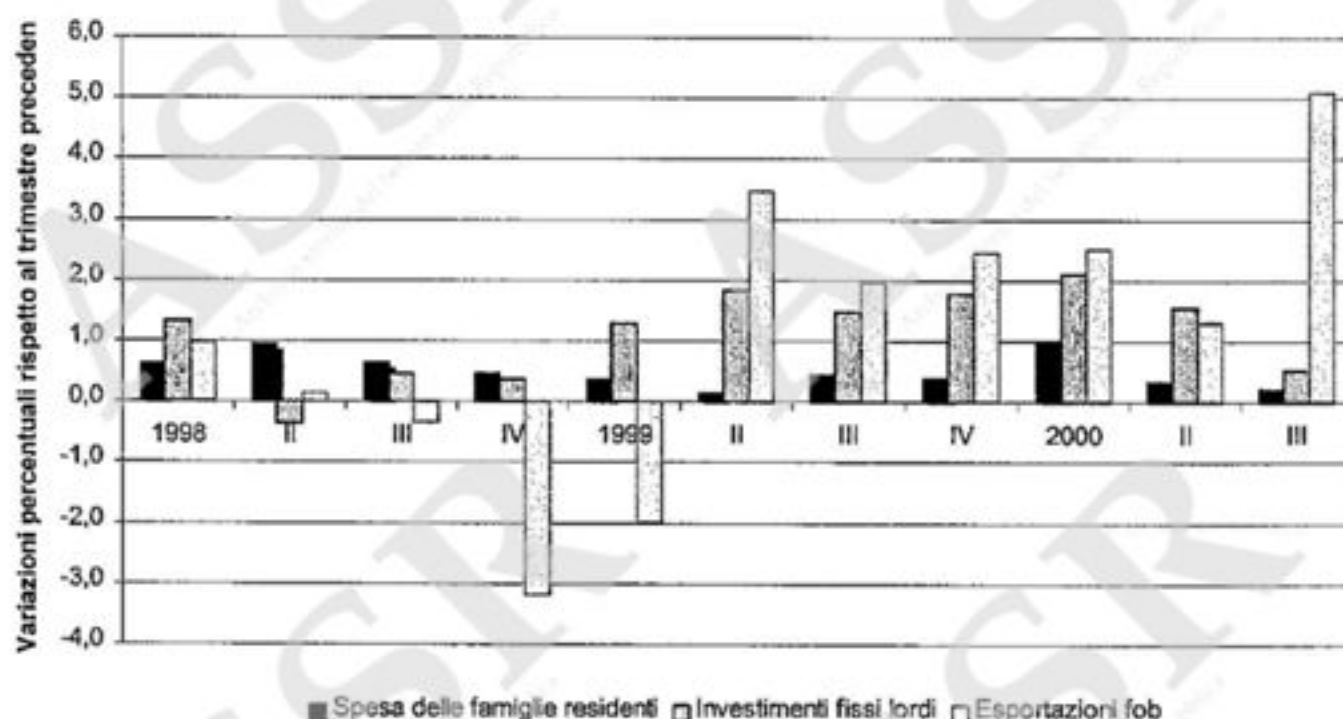
Gli ultimi dati disponibili sulla dinamica delle varie componenti della domanda si riferiscono al terzo trimestre del 2000 ed evidenziano un certo rallentamento delle componenti interne rispetto a un incremento piuttosto sostenuto delle esportazioni.

In generale, si può affermare che nel primo semestre del 2000 la spesa delle famiglie e gli investimenti fissi lordi hanno evidenziato una tendenza all'accelerazione, mentre nel secondo semestre dell'anno appena trascorso la variazione positiva di queste voci ha subito un ridimensionamento. Infatti, benché non si disponga ancora delle statistiche ufficiali riguardanti gli ultimi tre mesi del 2000, le indagini sul clima di fiducia degli operatori, riferite all'ultimo scorcio dell'anno scorso, non fanno prevedere – per le componenti interne della domanda – significativi scostamenti al rialzo rispetto alle variazioni registrate nel trimestre precedente⁴. Nello stesso tempo, tuttavia, non è difficile pronosticare nuove accelerazioni della domanda per consumi e investimenti già dall'inizio di questo nuovo anno, alimentate dall'intonazione espansiva assunta dalla politica fiscale, che potrà comportare, fin dai primi mesi del 2001, un nuovo miglioramento dello stato di fiducia degli operatori, incrinato esclusivamente da aspettative di aumento dei prezzi.

⁴ Sui consumi di fine anno bisogna valutare, però, l'influenza avuta dai provvedimenti espansivi di politica fiscale con effetto già a dicembre 2000. Le prime valutazioni, ottenute attraverso indagini campionarie presso gli operatori, hanno evidenziato effetti positivi. Tali effetti, però, sono difficili da quantificare, soprattutto in relazione al peso che essi avranno nell'ambito dell'intero trimestre.

Un primo bilancio per l'anno 2000, in attesa dei dati definitivi, consente di mettere in evidenza l'andamento positivo degli investimenti fissi lordi, cresciuti, nei primi nove mesi dell'anno, del 6,8 per cento rispetto allo stesso periodo del 1999, nonostante, come già evidenziato, un lieve rallentamento nella seconda metà dell'anno. Anche per il terzo trimestre del 2000 si registra una certa tendenza delle imprese all'ampliamento della capacità produttiva, con un incremento del 7,5 per cento degli investimenti in macchinari e attrezzature varie.

Grafico 2. Alcune componenti della domanda

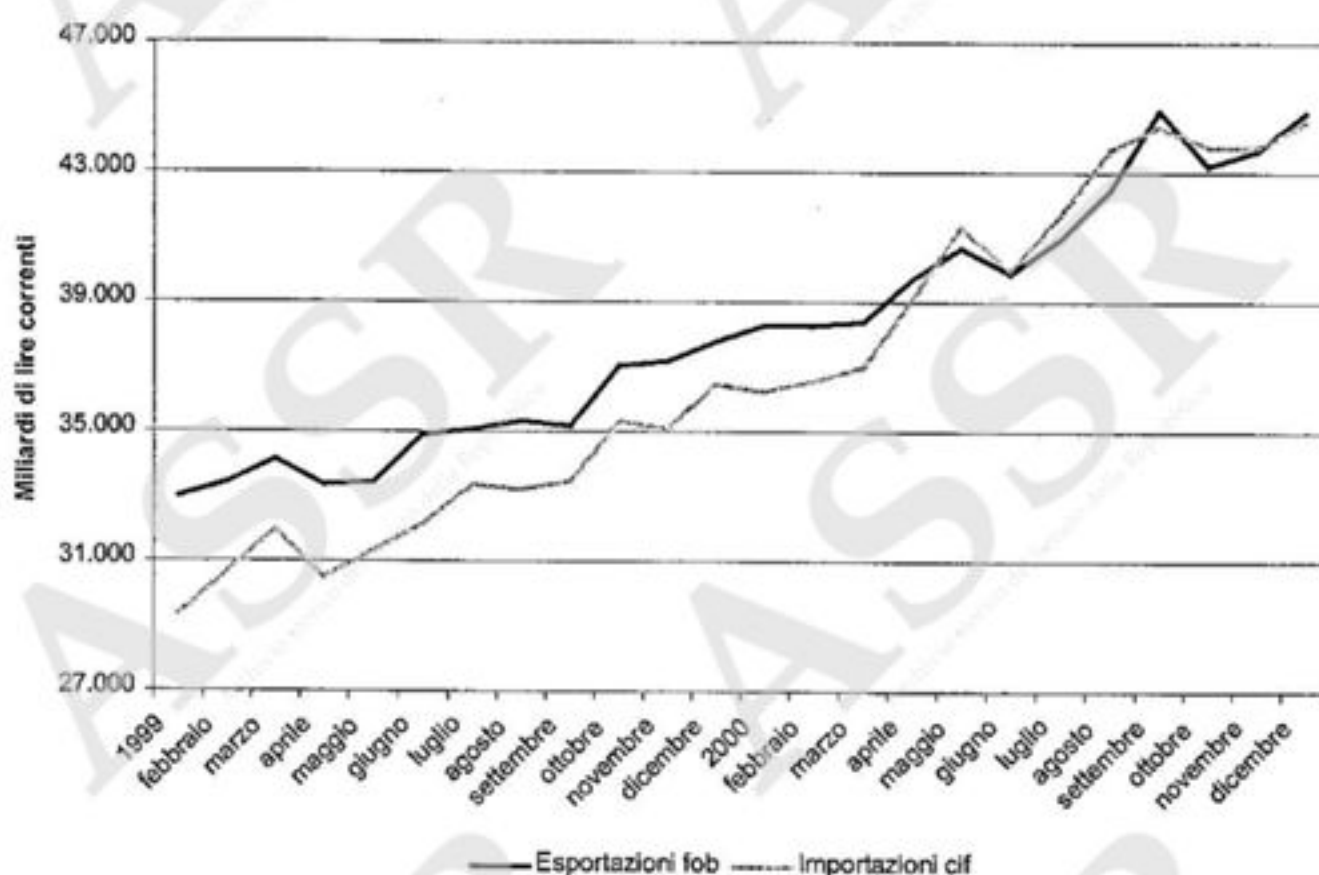


Su questi andamenti positivi hanno influito la politica fiscale, il clima di fiducia positivo da parte delle imprese e il verificarsi, in alcune zone del Paese, di strozzature dell'offerta dovute all'elevato grado di utilizzo degli impianti. In termini di proseguimento di questa dinamica positiva per l'anno in corso, è possibile prevedere un'influenza positiva della domanda per consumi, mentre tra i fattori di incertezza va sicuramente citato il raffreddamento del clima economico internazionale, a seguito della decelerazione dell'economia USA.

Per quanto riguarda le esportazioni, l'andamento evidenziato nel corso del 2000 ha risentito delle fluttuazioni del cambio dell'EURO, almeno per quanto riguarda l'interscambio con i paesi non appartenenti all'area della moneta

unica⁵. Gli ultimi mesi del 2000 evidenziano, infatti, un ridimensionamento della dinamica delle esportazioni, dovuta all'apprezzamento dell'EURO.

Grafico 3. Andamenti del commercio con l'estero



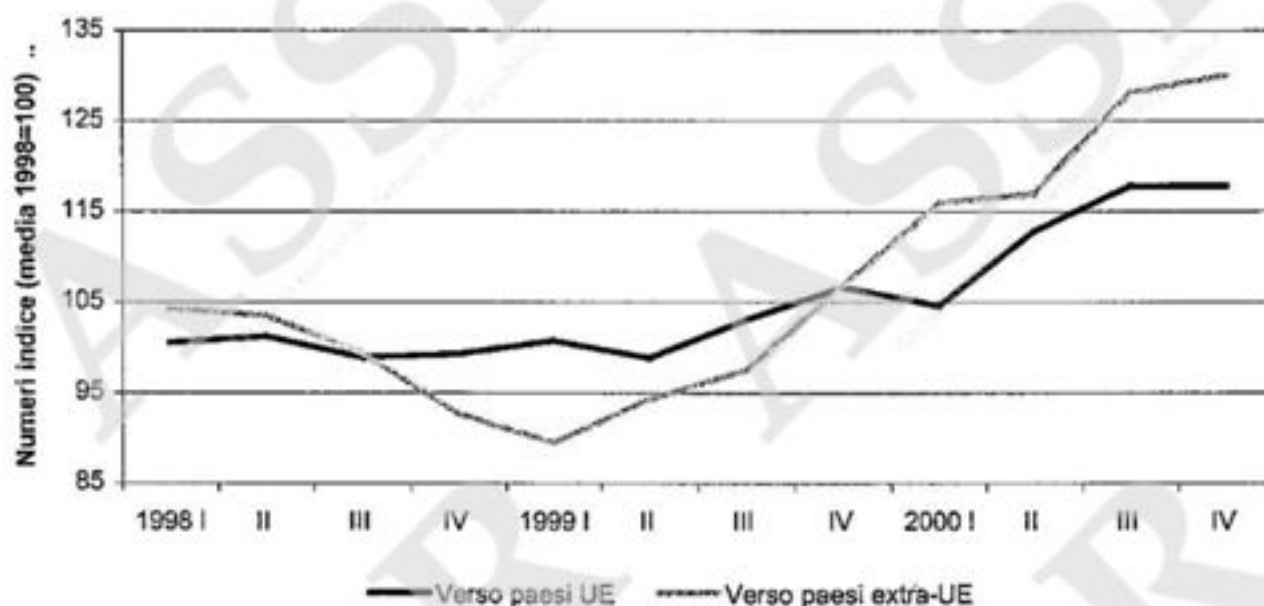
Un incentivo alle esportazioni maggiormente stabile, per tutto l'anno passato, è stato il buon momento congiunturale europeo, che ha alimentato il forte interscambio tra i paesi membri con effetti positivi per tutta l'area. In quest'ottica, il relativo rallentamento dello sviluppo prevedibile per i prossimi mesi nei paesi UE non rappresenta certo un elemento favorevole per la domanda estera di beni e servizi italiani. A questo bisognerà aggiungere gli effetti, anch'essi negativi ma di entità ancora non prevedibile, connessi con la fase ciclica sfavorevole imboccata dall'economia degli Stati Uniti, la cui domanda estera ha rappresentato, negli ultimi anni, uno dei motori principali del commercio internazionale.

⁵ Che da gennaio 2001 sono 12, dovendo annoverare nell'EURO anche la Grecia. Bisogna comunque insistere nel sottolineare la forte interdipendenza all'interno dell'Unione: la quota del commercio estero con i paesi extra-UE è infatti fortemente minoritaria per i paesi membri, i cui scambi si rivolgono principalmente agli altri *partner* europei.

Uno sguardo, sia pur superficiale, ai saldi commerciali italiani nel 2000 evidenzia i limiti della specializzazione produttiva più volte denunciati negli scorsi numeri del Notiziario: i saldi negativi più consistenti si sono avuti, infatti, in comparti quali l'elettronica di precisione e i prodotti chimici, mentre gli avanzi maggiori si sono registrati in comparti tradizionali, quali quelli dell'industria conciaria e calzaturiera e dell'abbigliamento. L'Italia continua tuttavia a svolgere un ruolo di leader nella produzione di macchinari, esportati soprattutto verso la Germania e, in generale, all'interno del mercato europeo.

In generale, rispetto alla dinamica del commercio internazionale, la crescita delle esportazioni ha comportato un recupero (circa lo 0,5 per cento) delle quote di mercato per i prodotti italiani, effetto combinato di un guadagno netto sui mercati extra-UE e di persistenti flessioni nei confronti dei mercati europei⁶. Ciò che sembra indicare come le esportazioni italiane continuino a dipendere in prevalenza dalla flessibilità del cambio, piuttosto che dal posizionamento del nostro paese in segmenti produttivi a elevata dinamica della domanda. Maggiori considerazioni su questa questione sono svolte nel riquadro che segue e al quale si rimanda.

Grafico 4. Esportazioni italiane per destinazione
(dati destagionalizzati)



⁶ ISAE, *Rapporto trimestrale*, gennaio 2001.

L'economia internazionale, il tasso di cambio e la competitività dell'industria italiana

Nell'autunno del 2000, una ripresa consistente e non episodica del tasso di cambio Euro/dollaro veniva fatta dipendere, da parte di molti osservatori, dal verificarsi di una diminuzione dei divari tra i tassi di crescita delle economie degli Stati Uniti e dell'UE, eventualmente accompagnata da interventi diretti sul mercato dei cambi effettuati dalla BCE.

In effetti, temporanee riprese del corso della moneta europea sono state ottenute, nel settembre e nel novembre 2000, tramite interventi sul mercato dei cambi. Anche in virtù di tali interventi, il tasso di cambio Euro/dollaro che, espresso in numeri indice con base I trimestre 1999 pari a 100, risultava di circa 74 il 25 ottobre 2000 (il 15 per cento in meno su base annua), risaliva a poco più di 77 il 4 novembre.

A partire dalla fine di novembre si è invece verificato un apprezzamento rapido e piuttosto consistente della moneta europea: sempre espresso in numeri indice con base I trimestre 1999 pari a 100, il tasso di cambio Euro/dollaro saliva da 75 (il 26 novembre) a 82 (il 22 dicembre) e a 84 (il 15 gennaio 2001). Il fenomeno è attribuibile a due ordini di fattori, tra di loro correlati, il primo di tipo "reale" e il secondo di tipo monetario. Quanto al primo fattore, il tasso di crescita dell'economia statunitense è notevolmente rallentato, mentre quello delle economie europee è rimasto su livelli relativamente soddisfacenti. Quanto al secondo fattore, il divario tra il tasso di interesse statunitense (quello sui *Federal funds*) e il tasso di interesse europeo (quello sulle operazioni di rifinanziamento principali della BCE) è sceso dai 2 punti percentuali di settembre 2000 agli 1.25 punti percentuali di gennaio 2001. L'uno e l'altro fattore e le aspettative da essi determinate hanno influito sui movimenti di capitali tra gli Stati Uniti e l'area dell'Euro e conseguentemente, come era stato previsto, sul tasso di cambio Euro/dollaro.

Le tendenze descritte possono essere valutate positivamente o negativamente, a seconda dell'ottica che si adotta. In positivo, la rivalutazione dell'Euro, a parità di prezzi del petrolio, avrebbe presumibili effetti disinflazionistici, laddove la svalutazione dell'Euro, combinata con l'aumento dei prezzi del petrolio, aveva avuto, alcuni mesi fa, effetti inflazionistici sia pure contenuti. In negativo, e questo è l'aspetto su cui merita di porre l'accento, perché non di rado sottovalutato, la rapida rivalutazione dell'Euro mette in discussione i vantaggi competitivi acquisiti dall'industria europea tra il 1999 e il 2000. I possibili effetti negativi della rivalutazione dell'Euro potrebbero essere amplificati dal rallentamento del tasso di crescita dell'economia statunitense, mentre nuovi segnali di crisi provengono, dall'autunno del 2000, dalle economie dei paesi dell'Estremo oriente che esportano i loro prodotti, per gran parte, negli Stati Uniti. L'assommarsi di un peggioramento dei prezzi relativi e di una caduta della domanda aggregata in due aree importanti verso cui si dirigono le esportazioni paesi dell'UE potrebbe comportare un rallentamento dei tassi di crescita delle economie di tali paesi.

I vantaggi competitivi di cui si è parlato sono valutabili, *in un'ottica di medio periodo*, in base agli indicatori di competitività di Italia, Francia e Germania per il periodo 1993-II trimestre 2000. Si tratta degli indicatori calcolati dalla Banca d'Italia, in numeri indice con il 1993 posto pari a 100, sulla base dei prezzi alla produzione dei manufatti di 25 paesi.⁷ Per l'Italia, l'indice è diminuito da 100 nel 1993 a 95 nel 1995, anche per effetto della svalutazione della lira, è risalito a 105 nel 1998, al termine della fase di avvicinamento alla moneta unica europea, ed è nuovamente disceso, a 99, nel II trimestre del 2000, grazie anche alla svalutazione dell'Euro. Tendenze per gran parte speculari e solo di recente simili hanno caratterizzato la Germania (da 100 nel 1993 a 103 nel 1995, a 95 nel 1998 e a 85 nel II trimestre 2000) e la Francia (da 100 nel 1993 a 105 nel 1995, a 97 nel 1998 e a 91 nel II trimestre 2000). A giudicare da questi dati, l'industria italiana avrebbe comunque subito, nel medio periodo, una perdita di competitività rispetto a quella tedesca e a quella francese.

L'affermazione potrebbe forse essere meno netta qualora si facesse riferimento al *medio-lungo periodo*, come ha fatto il Cer in un suo recente Rapporto.⁸ L'analisi del Cer è interessante sotto due profili.

In primo luogo, appare condivisibile l'affermazione secondo la quale la nozione di competitività incorre in una ambiguità "semantica", poiché di questo termine vi sono troppe definizioni, non tutte precise. Di qui la necessità di aggirare la difficoltà definitoria, ragionando sugli *effetti*: non pare esservi dubbio, infatti, che il peggioramento della posizione competitiva di una economia si traduca in genere in un deterioramento della capacità *relativa* di esportare.

In secondo luogo, attirano l'attenzione i dati della Tabella 1, tratti dal Rapporto citato. Il Cer ha utilizzato la metodologia statistica rappresentata dalla *Constant market share analysis* al fine di disaggregare la capacità relativa di esportare di Italia, Francia e Germania tra il 1980 e il 1998, ossia la variazione delle loro quote di esportazioni di manufatti sul totale dei paesi UE a 15, nell'*effetto competitività* e nell'*effetto struttura*. Il primo effetto misura il successo della concorrenza su singoli segmenti di mercato derivante dai prezzi relativi, mentre il secondo effetto misura quanto la variazione delle quote di esportazioni sia attribuibile al fatto che l'industria esportatrice di un paese operi in settori e mercati maggiormente dinamici dal lato della domanda.

Da ciò che i dati della Tabella 2 mostrano, si può parlare per l'Italia di luci e ombre.

Tra il 1980 e il 1998, il nostro Paese ha aumentato la propria quota, sul totale delle esportazioni dei paesi dell'UE a 15, di 0.77 punti percentuali a fronte di una diminuzione di 1.31 punti percentuali per la Germania e di 0.95 punti per la Francia. Ciò è stato dovuto, in misura più che proporzionale, all'effetto competitività (più 1 punto percentuale), mentre l'effetto struttura ha avuto un segno negativo (meno 0.23 punti percentuali). All'opposto, la Germania ha mostrato un effetto competitività decisamente negativo (meno 2.47 punti percentuali), parzialmente compensato da

⁷ Si ricorda che un aumento dell'indice significa un peggioramento della competitività.

⁸ Cfr. Cer, *L'impulso alla crescita e lo scenario internazionale*, Rapporto n. 5/2000, pp. 101-17.

un effetto struttura positivo (più 1.16 punti percentuali. In posizione intermedia si è collocata la Francia, con un effetto competitività negativo, ma più contenuto di quello della Germania (meno 0.82 punti percentuali), e con un effetto struttura anch'esso negativo, ma più contenuto di quello dell'Italia (meno 0.13 punti percentuali).

Tabella 2. Constant market share analysis per Italia, Francia e Germania 1980-1998 (variazione delle quote sulle esportazioni di manufatti dei paesi dell'UE a 15; punti percentuali)

	Italia	Germania	Francia
Effetto competitività (a)	1.00	-2.47	-0.82
Effetto struttura (b)	-0.23	1.16	-0.13
Variazione totale delle quote [(a) + (b)]	0.77	-1.31	-0.95

Fonte: Cer, Rapporto n. 5/2000

Ulteriori disaggregazioni temporali operate dal Cer, per i periodi 1980-1992 e 1992-1998, e osservazioni circa la disaggregazione geografica delle esportazioni italiane portano a condividere nella sostanza alcune delle conclusioni a cui il Rapporto citato perviene. In particolare, sembrano emergere, per l'Italia, problemi di competitività probabilmente legati anche al fatto che vi è stato, negli anni novanta, un vincolo di cambio sempre più stringente e, da ultimo, definitivamente rigido nei confronti dei paesi aderenti all'UME: si consideri, al riguardo, che nel 1998 il 56 per cento delle esportazioni italiane era diretto verso i paesi dell'UE a 15.

Se ne trae conferma dai dati della Tabella 3, nella quale sono riportati, per la sola Italia, gli effetti competitività e struttura relativi alle esportazioni verso i paesi dell'UE a 15 per i sottoperiodi 1980-1992 e 1992-1998.

Tabella 3. Constant market share analysis per l'Italia, 1980-1992, 1992-1998 e 1980-1998 (variazione delle quote sulle esportazioni dei paesi dell'UE a 15; punti percentuali)

	1980-1992	1992-1998	1980-1998
Effetto competitività (a)	1.06	-0.18	1.00
Effetto struttura (b)	-0.06	-0.06	-0.24
Variazione totale della quota [(a) + (b)]	1.01	-0.24	0.77

Fonte: Rapporto Cer n. 5/2000

Da quanto detto, e da quanto emerge dalla tabella 2, pare discendere, anche al di là delle conclusioni a cui perviene il Cer, una considerazione di fondo. Nella seconda metà degli anni novanta, con la pratica di quello che il rapporto citato ha definito il rientro dalle svalutazioni nella prospettiva dell'adesione all'UME, e a fronte di un differenziale di inflazione che, sia pure progressivamente diminuito, è rimasto in genere positivo nei confronti degli altri paesi dell'UE, la competitività dell'industria italiana, intesa come capacità relativa di esportare, sembra essere diminuita.

Ciò rimanda al problema del contenimento dei costi unitari di produzione dei manufatti italiani (e quindi dei loro prezzi). Alcuni dati di contabilità nazionale, relativi alle determinanti del costo del lavoro per unità di prodotto nell'industria manifatturiera per il periodo 1996-1998 (redditi reali e produttività del lavoro), possono contribuire a chiarire le dimensioni e le caratteristiche del problema. Nel triennio, i redditi reali da lavoro dipendente per unità di lavoro sono aumentati dell'1.9 per cento medio e il valore aggiunto reale al costo dei fattori per unità di lavoro è aumentato dello 0.9 per cento medio annuo.

Si sarebbe quindi portati a dire, a prima vista, che il problema consiste in una crescita troppo elevata dei redditi da lavoro, data la contenuta dinamica della produttività, e a invocare pertanto una moderazione salariale ancora maggiore di quella che in effetti vi è stata (sempre nel triennio considerato, le retribuzioni lorde reali per unità di lavoro sono aumentate appena dello 0.7 per cento medio annuo).

In realtà, come è stato giustamente argomentato, si tratterebbe di un ragionamento che non tiene conto di alcune relazioni economiche fondamentali. Con riferimento agli Stati Uniti è stato infatti mostrato come, nella seconda metà degli anni novanta, una forte crescita della produttività del lavoro (e quindi il contenimento del costo del lavoro per unità di prodotto) sia stata ottenuta grazie a investimenti ad alto contenuto tecnologico, incentivati da una politica monetaria che ha garantito alle imprese una liquidità abbondante a tassi di interesse contenuti.⁹ La soluzione del problema della competitività dell'industria italiana - una volta non più utilizzabile, nei confronti dei partner commerciali dell'UE, lo strumento del tasso di cambio - sembra quindi rimandare tanto all'impostazione della politica macroeconomica quanto, e questa non è una novità nella storia economica d'Italia, alla capacità degli imprenditori di investire innovando prodotti e processi.

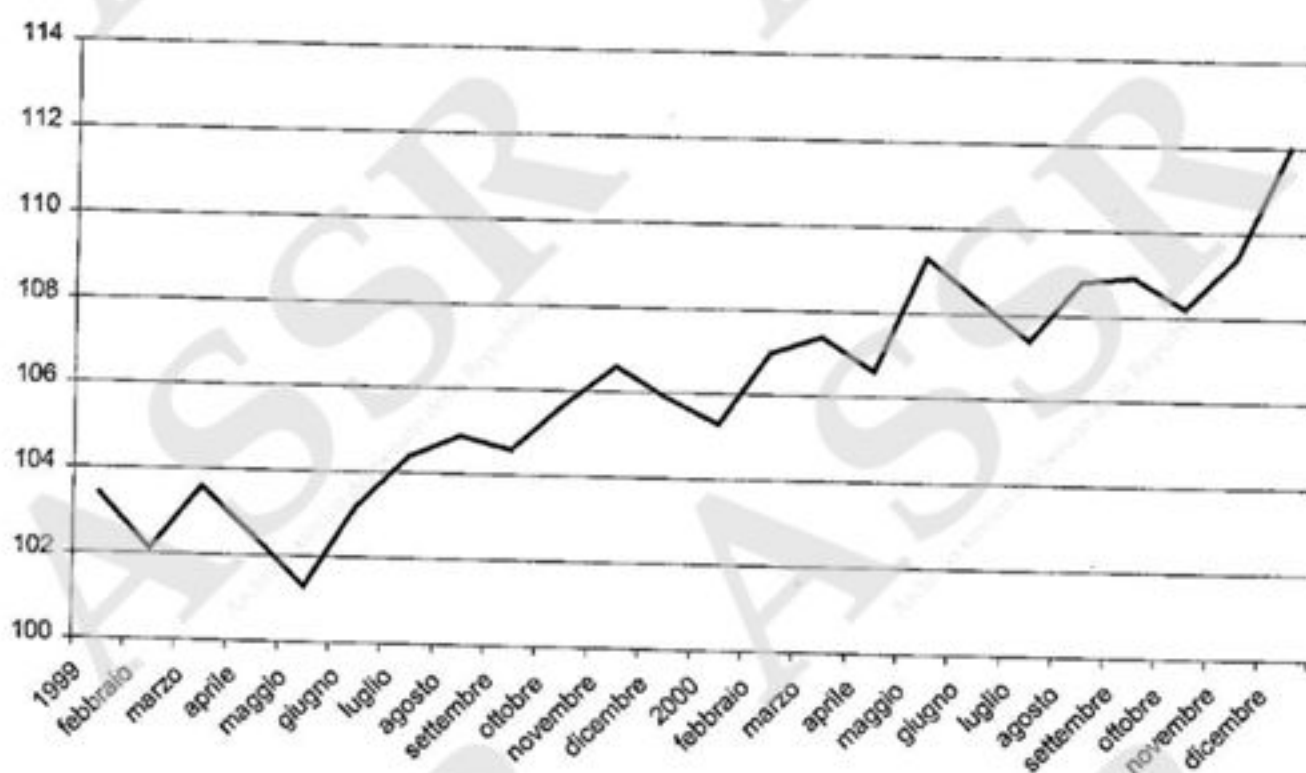
⁹ Cfr. U. Marani, "Il governatore scambia le cause con gli effetti", *La Repubblica-Affari & Finanza*, 5 giugno 2000.

3) L'offerta

L'indice grezzo della produzione industriale, secondo gli ultimi dati disponibili, nello scorso mese di dicembre ha evidenziato un calo, su base annua, del 3,3 per cento. Tenendo conto del diverso numero di giorni lavorativi, però, il dato non riflette realmente andamenti negativi: la produzione industriale media giornaliera, infatti, ha registrato un aumento del 13,1 per cento. La dinamica positiva della produzione industriale negli ultimi mesi del 2000 è evidenziata dall'andamento dell'indice destagionalizzato.

Il 2000 si conferma un anno di svolta per l'industria italiana: considerando l'intero arco dei dodici mesi, infatti, la produzione industriale ha registrato un aumento del 3,2 per cento su base annua. Negli anni precedenti tale variazione era stata significativamente minore, attestandosi allo 0,1 per cento nel 1999 e all'1,9 per cento nel 1998.

Grafico 5. Indice destagionalizzato della produzione industriale (1995=100)

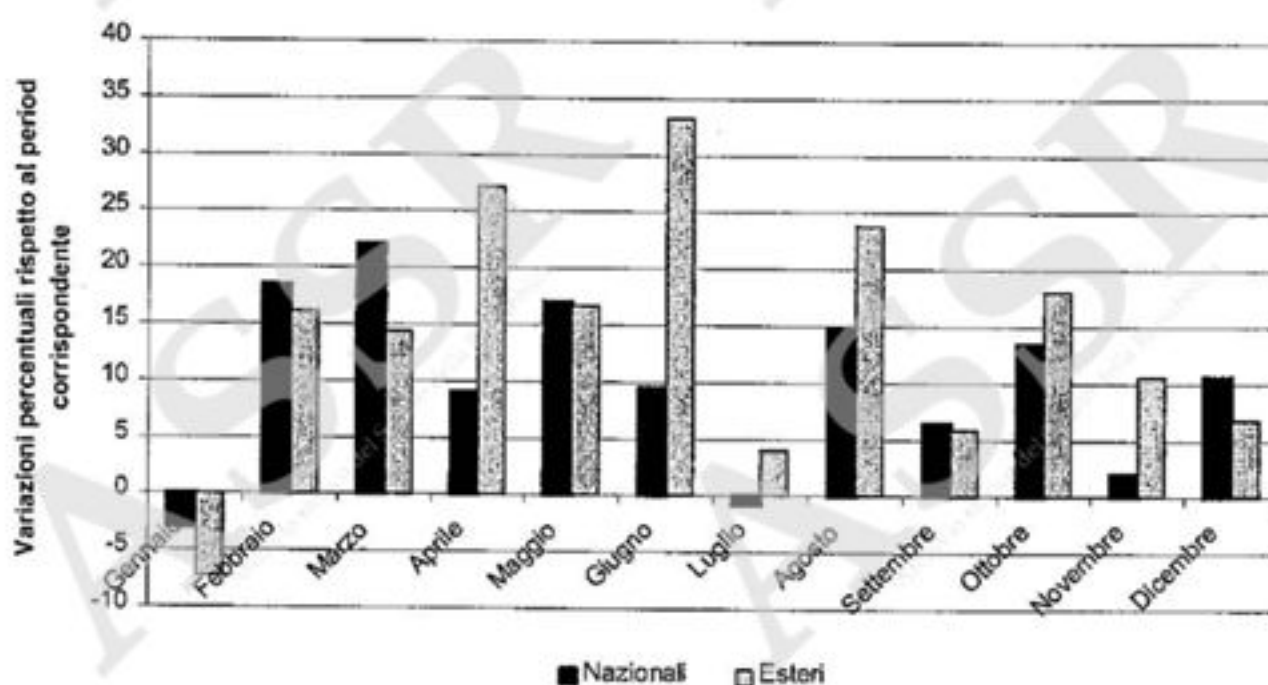


La dinamica della produzione industriale ha attraversato fasi di forte accelerazione soprattutto nella prima metà dell'anno, evidenziando abbastanza velocemente alcune strozzature nella capacità produttiva (cfr. la sezione

precedente). Secondo l'ISAE¹⁰ il grado di utilizzo degli impianti si è attestato, nel corso del 2000, costantemente sui livelli massimi dello scorso decennio (sopra il 79 per cento considerando l'industria nel suo complesso).

Qualche segnale di rallentamento è comunque emerso nell'ultimo trimestre dell'anno, segnali da considerare in senso previsivo per i primi mesi del 2001. Gli ordini all'industria italiana, che hanno visto una vera e propria esplosione a partire dal secondo mese del 2000 e sono stati alimentati soprattutto dalla domanda estera, hanno scontato un certo rallentamento nell'ultimo trimestre dell'anno scorso. Con tutta la cautela necessaria nel considerare l'indice degli ordinativi un valido indice anticipatore della produzione industriale, si può presumere che il 2001 comincerà in modo meno favorevole per la produzione industriale rispetto al 2000, previsione confortata dallo stato delle aspettative degli imprenditori, in lieve calo nei mesi a cavallo tra l'anno scorso e l'attuale¹¹.

Grafico 6. Indice generale degli ordinativi all'industria



In sede previsiva rimangono valide, naturalmente, le considerazioni svolte nella sezione precedente sugli andamenti della domanda interna.

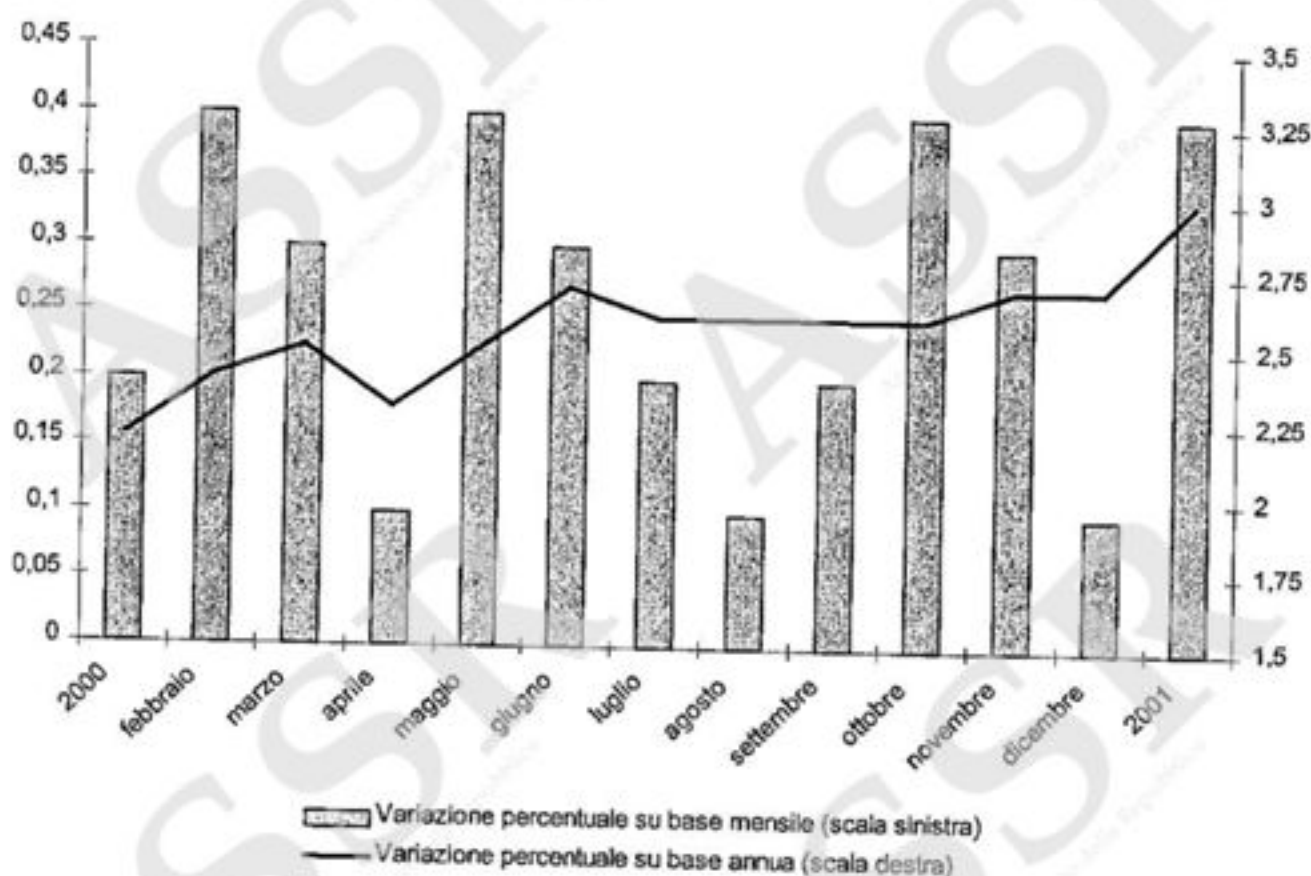
¹⁰ ISAE, *Rapporto trimestrale*, gennaio 2001, pag. 41.

¹¹ ISAE, *ISAE Congiuntura* n. 3 del 1 febbraio 2001.

4) I prezzi

Il 2000 ha segnato un certo scostamento verso l'alto del tasso d'inflazione rispetto agli obiettivi fissati nei documenti ufficiali. L'obiettivo programmatico del 2,3 per cento, fissato nella Relazione previsionale è programmatica, è di poco inferiore al tasso d'inflazione misurato dall'indice nazionale per l'intera collettività (NIC), che nella media del 2000 si è attestato al 2,5 per cento.

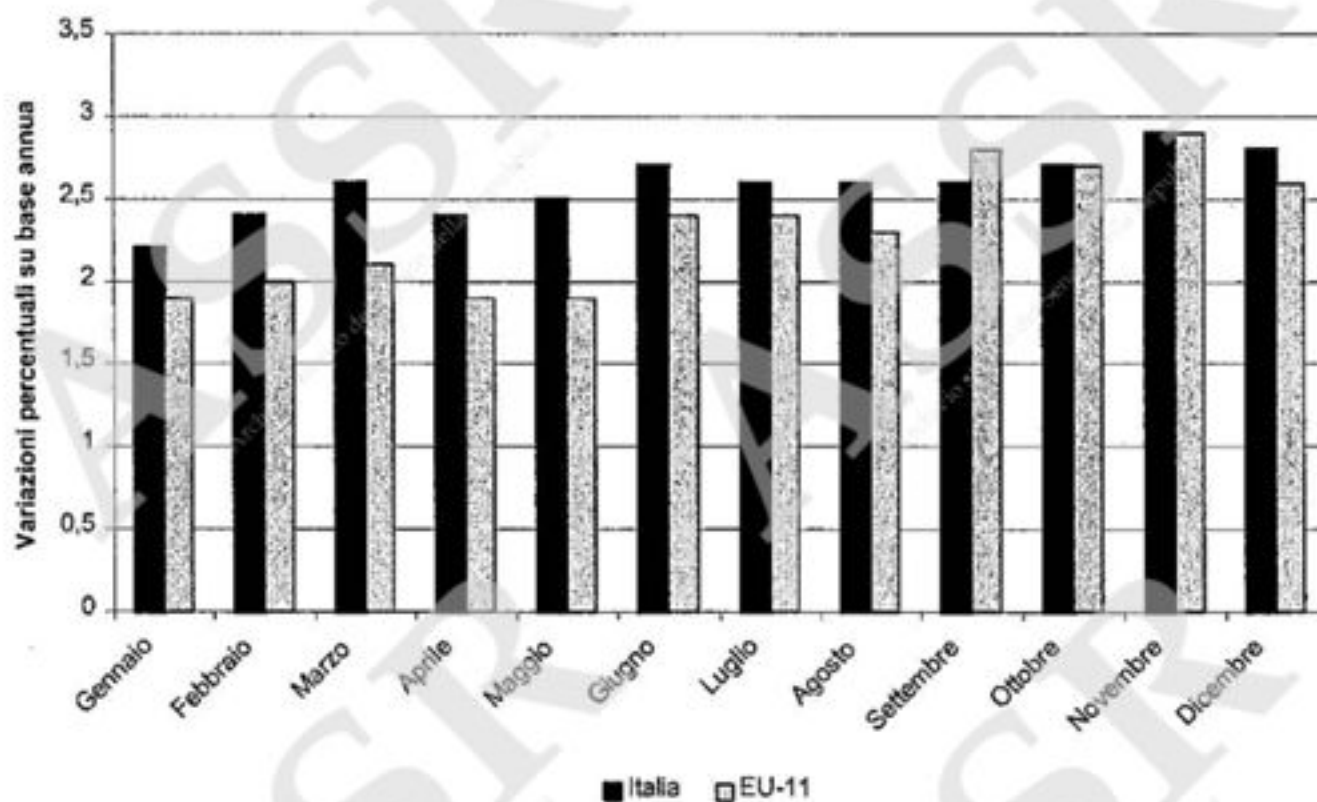
Grafico 7. Indice dei prezzi al consumo NIC (inclusivo di tabacchi)



L'andamento non è stato uniforme nel corso dell'anno: la prima metà del 2000 è stata contrassegnata da una dinamica crescente, moderatasi poi a partire dall'estate. I dati relativi agli ultimi mesi dell'anno scorso, e quelli riferiti a gennaio 2001, evidenziano una nuova accelerazione. Nel mese di gennaio l'indice NIC (inclusivo di tabacchi) ha registrato una variazione del 3 per cento su base annua e dello 0,4 per cento rispetto a dicembre 2001. Più moderate le variazioni misurate dall'indice armonizzato per i paesi dell'Unione Europea (IPCA), che si sono attestate sul 2,7 per cento nel confronto annuo e sullo 0,1 per cento rispetto al mese precedente.

Dopo un progressivo assottigliamento del divario tra l'inflazione italiana e l'inflazione nell'area dell'EURO – l'indice IPCA misurato per gli Undici ha superato quello calcolato per l'Italia a settembre del 2000, registrando fino a novembre uguali variazioni tendenziali – nell'ultimo mese del 2000 si è registrata una differenza di 0,2 punti percentuali tra il tasso italiano e quello europeo.

Grafico 8. L'inflazione in Italia e in Europa (indice IPCA)



Nel corso del 2000 il differenziale medio di inflazione si è attestato a 0,3 punti percentuali, rispetto agli 0,6 e 0,9 punti misurati rispettivamente nel 1999 e nel 1998. In termini di *core inflation* – depurando il paniere, cioè, delle voci maggiormente variabili e legate a fattori esogeni come, ad esempio, i prodotti energetici – il differenziale con l'area dell'EURO è di poco superiore al mezzo punto percentuale. Il contributo più consistente alla persistenza di questa forbice viene dai prezzi dei servizi, per cui continua a porsi, come non si ripeterà mai abbastanza, il problema delle liberalizzazioni in alcuni settori del terziario italiano, in cui le telecomunicazioni (in particolare la telefonia mobile) rimangono un esempio virtuoso ma isolato.

Mentre la BCE – preoccupata a causa di un aumento del 3,9 per cento, su base annua, del costo del lavoro per ora lavorata nell'area dell'EURO, e anche a causa dei rinnovi contrattuali in vista (2,5 milioni di lavoratori in attesa nella sola Germania) – continua a predicare indistintamente la moderazione salariale¹², è doveroso segnalare come il problema in Italia appaia in buona misura diverso. Il costo del lavoro per unità di prodotto, misurato in base ai dati di contabilità nazionale, è diminuito dell'1,6 per cento nella media dei primi tre trimestri del 2000.

Piuttosto, come già sostenuto nei numeri precedenti di questo Notiziario, i policy maker italiani si troveranno nella necessità di contribuire a conciliare il rispetto degli accordi sulla stabilità dei prezzi con le richieste sindacali di un recupero del potere di acquisto delle retribuzioni¹³. Si vuole ribadire che lo strumento migliore per percorrere una strada così stretta è quello della concertazione, benché da parte degli industriali non sembri manifestarsi più la buona volontà di qualche anno fa, quando il rispetto dei parametri stabiliti in sede europea imponeva la revisione – al ribasso – dei meccanismi di adeguamento dei salari all'aumento del costo della vita. Con ogni probabilità il risultato delle prossime elezioni generali sarà decisivo per determinare le diverse politiche con cui sarà affrontato questo problema e quello strettamente connesso, per quanto accennato sopra sulla *core inflation*, delle liberalizzazioni e della regolamentazione dei mercati.

5) Il lavoro

Non essendo ancora disponibili, alla data di chiusura del Notiziario, i dati della nuova rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro dell'ISTAT, attesa per il 25 marzo prossimo, il presente paragrafo vuole essere di carattere retrospettivo e intende offrire alcune evidenze e alcune valutazioni sugli andamenti dei mercati del lavoro italiani negli ultimi mesi.

La tabella che segue riassume, nelle medie annuali, gli andamenti dei principali indicatori statistici del lavoro.

¹² Cfr., ad esempio, BCE, *Bollettino mensile*, febbraio 2001, pag. 6.

¹³ Cfr., CeSPE, *Notiziario economico* n° 5 di novembre 2000, pagg. 12 e ss.

Tabella 4. Principali indicatori del mercato del lavoro.

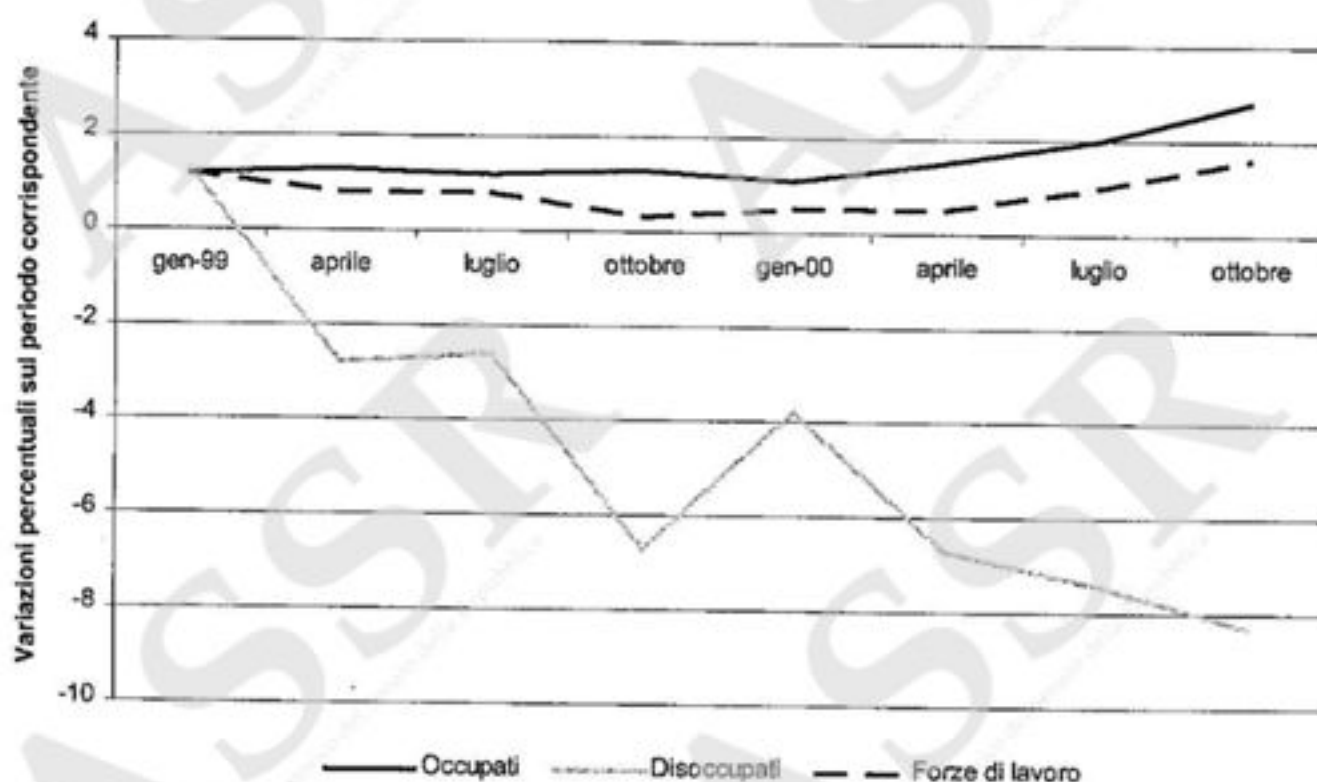
Periodo	Tasso di attività		Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione		
	15-64 anni	15-24 anni	15-64 anni	15-24 anni	Totale	15-24 anni	di lunga durata
1994	57,4	38,4	51,0	26,0	11,1	32,4	5,7
1995	57,4	37,9	50,6	25,1	11,6	33,8	6,2
1996	57,7	37,5	50,9	24,7	11,6	34,1	6,5
1997	57,9	37,4	51,0	24,7	11,7	34,0	6,7
1998	58,7	38,0	51,7	25,2	11,8	33,8	6,9
1999	59,3	37,5	52,5	25,2	11,4	32,9	6,9
2000	59,9	37,7	53,5	26,0	10,6	31,1	6,5

La tabella 4 evidenzia la dinamica occupazionale positiva cominciata, nell'aggregato nazionale, già dal 1995 e che è alla base del riassorbimento della disoccupazione. Tale riassorbimento ha riguardato anche alcune gravi deficienze specifiche del mercato del lavoro italiano, come l'altissima disoccupazione giovanile e la disoccupazione di lunga durata, anch'essa ai livelli massimi in Europa.

La disoccupazione, come si vede dai valori assunti dal relativo tasso, comincia a diminuire solo nel 1999, grazie a una dinamica dell'offerta di lavoro che, pur se in costante aumento, si mantiene inferiore alla variazione positiva della domanda. In particolare, nel corso del 2000 il differenziale tra le variazioni della domanda e le variazioni dell'offerta di lavoro si amplia, consentendo riduzioni percentuali piuttosto ampie della disoccupazione.

Questi andamenti sono descritti nel grafico che segue, in cui emergono tutti gli elementi che indicano lo stato di buona salute del mercato del lavoro italiano.

Grafico 9. Il mercato del lavoro in Italia



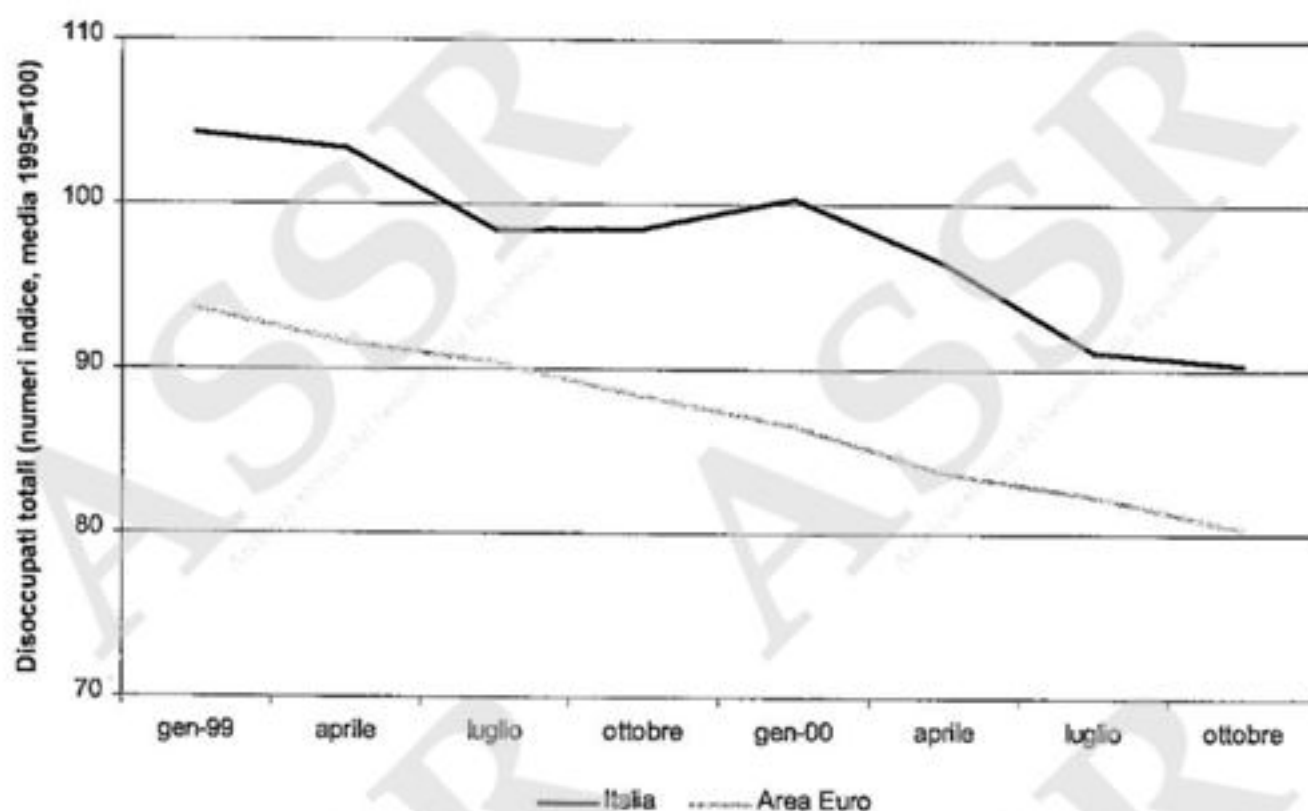
La diminuzione delle persone in cerca di occupazione, infatti, non è il frutto di un rallentamento dell'offerta di lavoro dovuta a fenomeni di scoraggiamento, fenomeno ben presente nella storia recente del nostro Paese, ma è dovuta, invece, a variazioni positive della domanda di lavoro, più che proporzionali rispetto a quelle delle forze di lavoro. In sostanza sta avvenendo in Italia quanto auspicato nei documenti comunitari dedicati al problema occupazionale, anche se i ritmi di aumento dei tassi di occupazione e di attività dovranno accelerare consistentemente per poter avvicinare gli obiettivi indicati a Lisbona.

Anche nell'area dell'EURO, complessivamente intesa, la disoccupazione diminuisce: il tasso di disoccupazione nell'area è sceso, nella media del 2000, al 9,1 per cento sul totale delle forze di lavoro, rispetto al 10 per cento del 1999 e al 10,9 di due anni prima. La diminuzione dei disoccupati in tale area procede, rispetto all'Italia, con un ritmo più uniforme e con minori incertezze e, inoltre, è cominciata con più di un anno di anticipo. Perciò, se si escludono i primi nove mesi del 2000, in cui il calo dei disoccupati nel nostro Paese è stato

137.

piuttosto deciso, il divario, misurato in termini di capacità di ridurre la disoccupazione, tra l'Italia e il complesso dei Paesi aderenti all'EURO non sembra diminuire significativamente (vedi grafico 10).

Grafico 10. Disoccupazione in Italia e in Europa



La disaggregazione dei dati italiani continua a mostrare le caratteristiche evidenti ormai da parecchi mesi: un aumento netto della partecipazione femminile al mercato del lavoro e delle donne occupate, un'incidenza crescente delle forme contrattuali a tempo parziale e/o determinato e, lo si ripete ancora una volta, un andamento ancora decisamente differenziato nelle circoscrizioni territoriali, con dati ancora insoddisfacenti per le regioni meridionali.

Nel 2000 il numero delle donne occupate è cresciuto del 3,1 per cento, nella media dell'anno, rispetto al 1999, con una contestuale riduzione delle donne in cerca di lavoro, pari al 6,2 per cento. La variazione dell'occupazione maschile è stata più contenuta (pari all'1,2 per cento), ma ha consentito, a fronte di un

aumento dell'offerta di lavoro maschile decisamente inferiore rispetto a quello dell'offerta femminile, una diminuzione più decisa dei disoccupati maschi, e pari al 6,9 per cento. L'aumento consistente dell'offerta di lavoro femminile è, come più volte ripetuto, un certo segnale di modernizzazione della struttura dei mercati del lavoro italiani, anche se deve essere accertata la possibile maggiore esposizione a fenomeni di precarizzazione delle donne italiane rispetto ai colleghi maschi.

Per quanto riguarda la diffusione delle forme contrattuali a tempo parziale e/o determinato e l'aumento dei divari occupazionali territoriali, non ci si stanca di affermare la scarsa incisività delle politiche di flessibilità regolata nei mercati del lavoro meridionali. Il divario tra il Mezzogiorno e il resto del Paese continua a crescere, nonostante gli andamenti fortemente positivi nei dati del mercato del lavoro nazionale e una diminuzione della disoccupazione anche al Sud, in realtà molto contenuta rispetto alle variazioni registrate nelle altre regioni italiane.

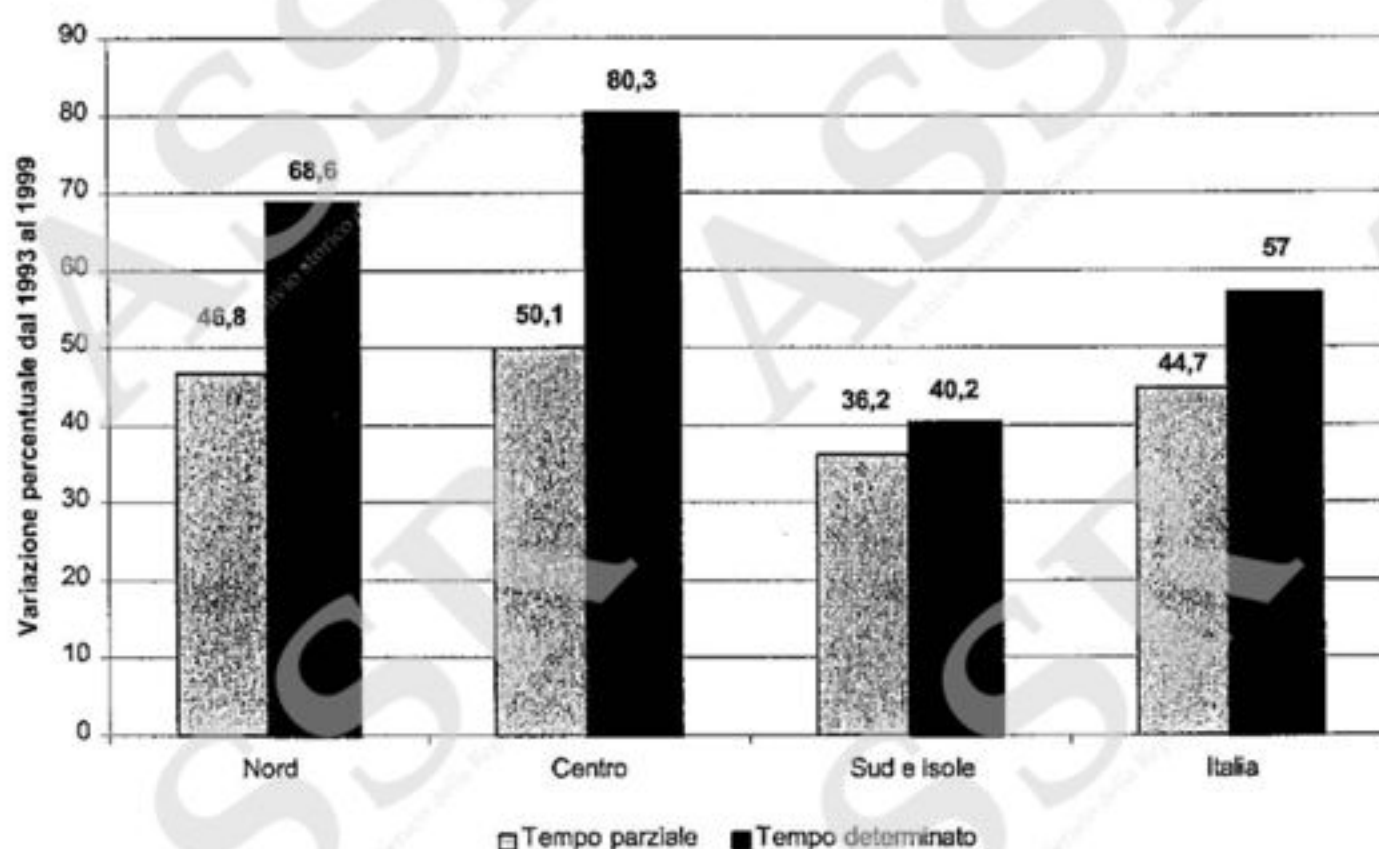
Tabella 5. Tassi di disoccupazione nelle circoscrizioni territoriali e incidenza della disoccupazione meridionale sul totale (valori percentuali)

Periodo	Totale	Nord	Centro	Sud	Incidenza della disoccupazione meridionale
Gen-98	11,7	6,1	9,6	21,5	58,6
Aprile	11,9	6,2	9,4	22,1	59,6
Luglio	11,8	6,0	9,6	21,8	59,7
Ottobre	11,9	5,9	9,5	22,3	60,5
Gen-99	11,7	5,6	9,2	22,4	61,4
Aprile	11,5	5,5	9,7	21,9	60,3
Luglio	11,4	5,3	8,9	22,2	62,1
Ottobre	11,1	5,2	8,9	21,4	61,5
Gen-00	11,1	5,1	9,1	21,7	62,0
Aprile	10,7	4,8	8,5	21,0	62,4
Luglio	10,5	4,6	8,0	21,0	63,5
Ottobre	10,0	4,2	7,5	20,5	65,0

Le forme contrattuali come il *part-time* e il tempo determinato si sono diffuse, nel Mezzogiorno, molto meno che nel resto del Paese, per i motivi che sono stati denunciati più volte, e cioè la debolezza della struttura produttiva meridionale e la presenza così massiccia del lavoro sommerso, che fornisce i mercati del massimo grado di flessibilità desiderabile da un imprenditore (che

non rispetti i contratti di lavoro). Inoltre, gli impieghi a tempo determinato – al contrario delle forme a tempo parziale – hanno da sempre un'incidenza decisamente superiore al Sud che nelle altre circoscrizioni territoriali¹⁴, dovuta allo sviluppo di settori di attività, quali l'agricoltura e i servizi connessi al turismo, caratterizzati da fenomeni di stagionalità. Il grafico che segue misura la diffusione dei lavoratori assunti a tempo parziale e determinato dal 1993 al 1999 nelle circoscrizioni territoriali.

Grafico 11. Numero degli occupati con forme contrattuali atipiche nelle circoscrizioni territoriali



¹⁴ Dal 1993 al 1999 la quota di occupati *part-time* passa, nel Mezzogiorno, dal 4,9 per cento degli occupati totali al 6,9 per cento, restando inferiore al dato medio nazionale che passa, nello stesso periodo, dal 5,5 per cento al 7,9 per cento. Per i contratti a tempo determinato la situazione è ben diversa: la loro incidenza sul totale degli occupati alle dipendenze nelle regioni meridionali passa, nel periodo di riferimento, dal 10,1 al 14,4 per cento, mentre per l'intero Paese tale incidenza aumenta dal 6,2 al 9,5 per cento. Il dato "anomalo" misurato nel Mezzogiorno non rappresenta, ancora una volta, un sintomo di modernità e flessibilità, quanto piuttosto un segnale dell'arretratezza che, in termini di specializzazione produttiva, permane nelle regioni meridionali. Nel Mezzogiorno, infatti, risulta impiegato nel settore agricolo l'11 per cento degli occupati totali, contro il 6,3 per cento misurato per il complesso del paese.

"Ai socialisti dico che..."

di Italo Bocchino

Presidente Craxi, in tutta Europa si stanno affermando i partiti socialisti, come dimostrano le vittorie elettorali di Blair e Jospin. Può in Italia il Pds rappresentare la stessa anima e le stesse forze sociali dei laburisti e dei socialisti francesi?

Penso che anche in Germania vinceranno i socialisti. Anzi, i socialdemocratici. Francesi, inglesi, tedeschi, tre storie; tre tradizioni, tre realtà molto diverse tra loro. La storia disegna una diversità ancora maggiore tra loro e la gran parte del movimento socialista italiano entrato, prima e dopo il fascismo, nell'area del comunismo, almeno sino al secondo riscatto socialista autonomista del '56, dopo la ribellione antifrontista del '47. Il Pds rappresenta certamente forze analoghe a quelle che si riconoscono nei partiti socialisti, laburisti e socialdemocratici europei, così come le rappresentava già largamente il Pci. Tuttavia, ancor oggi, il Pds appare come un involucro che, mentre da un lato fa mostra di rinnegare il passato, al punto di cancellarlo, dall'altro è in cerca di una nuova identità che fatica a trovare, perseguitato come è tra gli altri dai fantasmi del Psi.

L'idea dell'unità socialista all'insegna del riformismo autonomista è stata distrutta dalle recenti vicende italiane. Qual è quindi, alla luce del sistema bipolare che ormai si è delineato nel Paese, la collocazione degli elettori socialisti?

La maggior parte degli elettori socialisti, in più di una elezione ormai, per ragione o per forza, ha votato per Forza Italia. Una parte assai inferiore si è collocata a fianco del Pds. Altri ancora hanno scelto tra diverse formazioni minori o si sono, e per la verità non pochi, astenuti dal voto. Il sistema bipolare è tutt'altro che consolidato. Lo è nei riti. Lo è per le regole elettorali. Non lo è nella sostanza. Nel caso migliore si tratta di una dialettica aperta. Nel caso peggiore



Parla Bettino Craxi:
«Sionellat Pensavo all'Italia, non ad un'Italietta»

si tratta di una dispersione e di una frantumazione che risponde a interessi particolari di portata minore. Io non posso rispondere né a nome di elettori socialisti né a nome di partiti più o meno rappresentativi di cui non faccio parte. Posso ritenere che presso un vasto strato di elettori socialisti siano in corso più di una riflessione sul "che fare" per il futuro.

Quali sono i limiti politici e culturali del progetto dalemiano della Cosa Due?

Malato come sono stato per lunghi periodi della mia vita di anticomunismo, faccio difficoltà a non vedere tracce della famosa rakosiana storia del salame. I partiti socia-

listi, diceva il leader comunista ungherese, prima si fanno a fette come un salame e poi si mangiano una fetta per volta. Non so quante "fette" sono disponibili per la Cosa Due. In ogni caso, per quanto si voglia invece essere pbiettivi, è difficile immaginare che una operazione di puro vertice, che non rimette in discussione innanzitutto la persecuzione antisocialista di questi anni, possa avere successo. I notabili possono fare tutti i giri di valzer che credono. Gli elettori non li seguiranno.

Il fatto stesso che buona parte dei vertici del Psi, pur optando per il passaggio al Pds, non siano riusciti a trascinare i voti

GAUCHE EUROPEENNE NUOVA EUROPA

ANNO III NUMERO 1 - 2 / 2001

Registrazione del Tribunale di Roma n°562 del 25 / 11 / 1998



**Dipartimento della Funzione Pubblica
Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione**

22 giugno 1998 - Presentazione del Progetto

Cambia P.A.

**Concetti
Applicazioni e
Metodi per i
Bisogni di
Innovazione delle
Amministrazioni**

Motivazione

- ≡ Le riforme Bassanini e la realizzazione della Rete unitaria delle pubbliche amministrazioni inducono e sollecitano innovazioni profonde nella organizzazione e gestione delle attività amministrative dello Stato.
- ≡ Per rendere certi, sistematici ed efficaci, cambiamenti di tale portata è necessaria una notevole competenza in quello che nel lessico manageriale viene denominato *change management* e che noi definiamo **governo integrato dell'innovazione.**

- ≡ Questa competenza è una risorsa scarsa ed irregolarmente distribuita nella dirigenza delle Amministrazioni centrali perché modesti sono stati i cambiamenti organizzativi realizzati.
- ≡ Le Amministrazioni si trovano quindi ad uno stadio iniziale dell'utilizzo di questa competenza proprio nel momento in cui più intensa e concentrata è l'azione di cambiamento richiesta.
- ≡ La elaborazione e la diffusione di metodi e strumenti efficaci di governo integrato dell'innovazione (organizzativa, tecnologica, gestionale, professionale) sono un compito difficile ma indispensabile.

Obiettivi

- ≡ Promuovere una efficace gestione delle innovazioni organizzative derivanti dall'attuazione delle riforme Bassanini (conferimenti, riordini, semplificazioni, etc.).
- ≡ Consentire l'effettivo utilizzo delle opportunità generate dalla Rete unitaria (delocalizzazione e desincronizzazione di informazioni, servizi e lavoro).
- ≡ Generare nelle Amministrazioni una stabile competenza professionale di **governo integrato dell'innovazione** atta a superare i vincoli posti dalla resistenza al cambiamento.

Le fasi del progetto

◆ Prima fase: 1998.

- ◆ Ricognizione preliminare presso la Pubblica Amministrazione centrale.
- ◆ Elaborazione di metodi, strumenti e casi operativi di riferimento.
- ◆ Promozione di progetti di gestione del cambiamento nelle singole Amministrazioni.

◆ Seconda fase: 1999.

- ◆ Valutazione, coordinamento e sostegno dei progetti di gestione del cambiamento elaborati e promossi dalle Amministrazioni.

Prodotti della prima fase

- ≡ Definizione di metodi, strumenti operativi e casi di riferimento per il **governo integrato dell'innovazione**.
- ≡ Identificazione per ogni amministrazione delle aree di intervento prioritario in relazione alle principali modifiche organizzative in atto e all'utilizzo della Rete unitaria.
- ≡ Elaborazione, in ogni Amministrazione, di un progetto per il **governo integrato dell'innovazione**.
- ≡ Definizione delle procedure e degli strumenti per lo svolgimento della seconda fase.

Sequenza delle attività (fase 1)

1/04/98

31/12/98

A Direzione e gestione

↓ 1/05/98

B Metodi e strumenti

↓ 1/06/98

30/10/98

C Ricognizione delle Amministrazioni

↓ 1/07/98

31/11/98

D Casi pilota

↓ 1/1/99

Fase 2

Risorse Professionali

- ▲ Gruppo di progetto Cambia P.A.
 - Attività A - Direzione e gestione
 - Attività B - Metodi e strumenti

- ▼ Società di consulenza direzionale
 - Attività C - Ricognizione nelle Amministrazioni
 - Attività D - Casi pilota

Principi progettuali

≡ L'elaborazione di una metodologia efficace di **governo integrato dell'innovazione** richiede un progetto

- ▼ guidato da un team multidisciplinare competente
- ▼ ramificato nelle Amministrazioni centrali.

≡ L'approccio progettuale del progetto si può quindi sintetizzare in tre principi

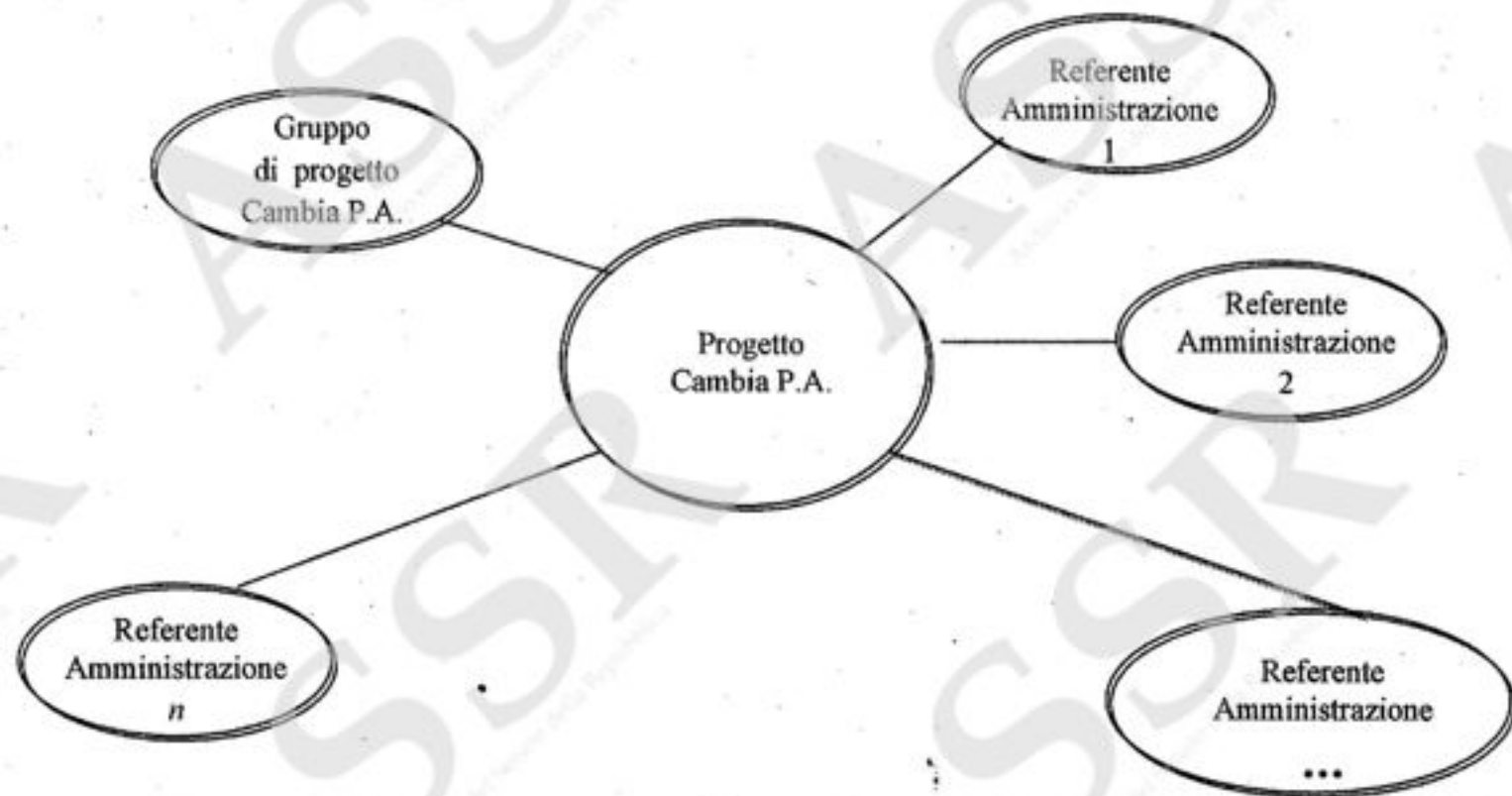
- ▼ visione condivisa
- ▼ elaborazione diffusa
- ▼ progettazione congiunta

≡ La struttura centrale del progetto non vuole essere altro che il nucleo di una rete radicata nelle amministrazioni con i seguenti propositi di ruolo:

- ▶ fonte di informazione sul mercato interno delle soluzioni e dei problemi in materia di innovazione;
- ▶ centro di servizio in linea, volto, nel primo anno, a percepire ed ordinare i problemi di innovazione delle Amministrazioni e, nel secondo anno, ad organizzarsi per fornire risposte (*help line*).

Questo incontro si propone di essere l'atto di fondazione di questa rete.

Organizzazione di progetto



I gruppi di lavoro presso le Amministrazioni

Responsabile/referente del
progetto

⌚ Impegno

Componenti

⌚ Impegno

◆ Responsabile del personale

25 gg. distribuiti tra il 1 luglio e il
30 dicembre 1998

◆ provenienti dalle funzioni
Organizzazione, Personale, Sistemi
Informativi

30 gg. pro-capite distribuiti tra il 1
luglio e il 30 dicembre 1998

I compiti dei gruppi di lavoro

- ✎ Sostenere, agevolare e garantire il più efficace svolgimento della Ricognizione.
- ✎ Contribuire all'elaborazione congiunta della metodologia generale di governo dell'innovazione ed alla sua successiva articolazione e specializzazione per le singole Amministrazioni.
- ✎ Concepire, elaborare, proporre progetti di governo integrati dell'innovazione per l'anno 1999, relativi alla propria Amministrazione

Prime assunzioni circa la metodologia di governo integrato dell'innovazione

- ▾ Le Amministrazioni centrali sono organizzazioni complesse.
- ▾ L'innovazione organizzativa, tecnologica, gestionale e professionale, se introdotta secondo approcci settoriali, non raggiunge i massimi risultati; questi sono certamente più garantiti dalla adozione di un disegno organico ed integrato.
- ▾ L'innovazione locale, quella che “parte dal basso”, ha più valore come utile politica simbolica che come efficace strategia di innovazione.

Attività della prima fase - 1998

A. Direzione e gestione del progetto

- ✓ Definizione del quadro di riferimento.
- ✓ Definizione del progetto esecutivo e del progetto tecnico.
- ✓ Stesura dei capitolati e selezione dei fornitori.
- ✓ Supervisione e integrazione dei risultati.
- ✓ Definizione delle procedure della seconda fase.

B. Definizione di metodi e strumenti di riferimento per il governo integrato dell'innovazione

- ✓ Analisi delle principali esperienze in corso.
- ✓ Definizione di un quadro metodologico di riferimento.
- ✓ Verifica con le Amministrazioni.
- ✓ Definizione finale di metodi e strumenti.
- ✓ Trasferimento alle Amministrazioni.

C. Ricognizione nelle Amministrazioni centrali

- ✓ Presentazione del progetto alle Amministrazioni.
- ✓ Costituzione e formazione dei gruppi di lavoro all'interno delle Amministrazioni.
- ✓ Elaborazione dei rapporti monografici per ogni Amministrazione oggetto della Ricognizione.
- ✓ Elaborazione del rapporto finale generale della Ricognizione.

- ✓ Sommario del rapporto finale generale per l'alta direzione politica ed amministrativa delle Amministrazioni committenti (Dipartimento della Funzione Pubblica - Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione) e delle Amministrazioni esaminate.

D. Realizzazione di casi pilota

- ✓ Individuazione delle Amministrazioni e dei processi oggetto dei casi.
- ✓ Elaborazione ed avviamento di progetti di governo integrato dell'innovazione.
- ✓ Valutazione e presentazione dei casi.

Attività realizzate

- ↳ Redazione del progetto tecnico.
- ↳ Realizzazione di *workshop* interni su:
 - ✦ esperienze di cambiamento nelle amministrazioni centrali
 - ✦ modelli, canoni, metodologie e tecniche di innovazione organizzativa.
- ↳ Redazione del capitolato per la ricognizione (allegato).

Documento 4

Capitolato tecnico

Il risultato finale dei servizi oggetto dell'appalto è descritto di seguito.

A. Rapporto di preanalisi

La preanalisi sarà conclusa, con un documento, entro i primi trenta giorni dall'aggiudicazione. Essa consisterà nella realizzazione di 3÷5 interviste alle direzioni delle 23 Amministrazioni elencate nel Bando (nel caso di un Ministero: Capo di gabinetto, Direttore o Segretario Generale, responsabili del personale, della organizzazione e dei sistemi informativi) e nel primo sommario esame della documentazione rilevante. Il rapporto di preanalisi contribuirà al perfezionamento, da parte del Committente, della struttura standard degli esami monografici.

B. Rapporti monografici per ogni Amministrazione

Le analisi monografiche saranno condotte secondo una struttura standard, descritta di seguito, e produrranno altrettanti documenti.

- a. Scheda descrittiva dell'esame (soggetti intervistati, documentazione raccolta, consulenti impegnati).
- b. Dati segnaletici dell'Amministrazione (se aggiornati rispetto a quelli forniti dal Committente).
- c. Politiche, progetti, programmi e iniziative di innovazione relativi ai seguenti aspetti:
 - Conferimenti ed esternalizzazioni
 - Macrostruttura
 - Organizzazione (centrale e periferica)
 - Processi amministrativi interni e interministeriali con particolare riferimento ai processi di servizio alla persona e alla collettività, alle attività produttive, al territorio e ambiente
 - Semplificazione dei procedimenti amministrativi

- Impatto dei decreti Bassanini
- Impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e della Rete unitaria
- Livello di preparazione all'innovazione
- Stima previsionale - fondata su valorizzazioni delle Amministrazioni - relativa all'impegno di risorse umane interne (persone equivalenti) ed esterne (giorni /uomo) esplicitamente finalizzate alla gestione dei progetti di innovazione
- Azioni virtuose e linee-guida di intervento (punto di vista della consulenza)

C. *Rapporto sintetico provvisorio sullo stato delle 23 Amministrazioni centrali alla luce della ricognizione (entro 16 settimane dall'aggiudicazione).*

D. *Sommario di ogni Rapporto monografico per l'alta direzione politica e amministrativa dell'Amministrazione.*

E. *Rapporto finale generale:*

- a. Scheda metodologico-organizzativa
- b. Esame comparativo cross-section dei punti c. d. e. articolato per i relativi sotto-punti
- c. Ordinamento dei Progetti delle Amministrazioni secondo gli attributi dell'efficacia innovativa (sotto il profilo delle prestazioni amministrative) e della realizzabilità
- d. Indicazioni in materia di gestione dell'innovazione, comprensive della sistematizzazione dei più significativi suggerimenti provenienti dalla dirigenza delle amministrazioni esaminate

F. *Sommario del rapporto finale generale per l'alta direzione politica e amministrativa delle Amministrazioni committenti e delle Amministrazioni esaminate.*

- Sistemi gestionali
- Gestione delle risorse umane
- Sistema professionale
- Sistemi informativi
- Fenomeni e motivazioni dei principali insuccessi nella promozione delle innovazioni
- Il modello, o i modelli, di gestione dell'innovazione
- Livello di coerenza e integrazione tra strategie di innovazione tecnologica, organizzativa e gestionale

d. Direzione e dirigenza, atteggiamenti e comportamenti organizzativi e decisionali:

- Livello di cooperazione intersezionale (funzioni, dipartimenti)
- Grado di cooperazione tra le funzioni che elaborano e attuano le strategie e i programmi di innovazione tecnologica, organizzativa e gestionale (sistemi informativi, personale, organizzazione, altri enti)
- Livello di cooperazione centro-periferia
- Grado di conoscenza dei decreti Bassanini
- Grado di conoscenza della Rete unitaria
- Grado di conoscenza delle opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
- Atteggiamento verso: 1) la semplificazione, 2) i conferimenti, 3) gli accorpamenti, 4) le esternalizzazioni.
- Atteggiamento verso la Rete unitaria e verso le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come abilitatori di modelli cooperativi interministeriali, intersezionali e centro-periferia
- Atteggiamenti verso l'ARAN e verso le associazioni sindacali dei dipendenti

e. Atteggiamenti, posizioni e comportamenti delle organizzazioni sindacali dei dipendenti.

f. Impatto delle politiche contrattuali nazionali e caratterizzazione delle politiche contrattuali decentrate.

g. Considerazioni conclusive:

- Principali problemi, politiche e programmi dell'Amministrazione



165
Prot. 3427/21

Nella speranza che possa risultare utile, Le invio il Bilancio dell'attività del 1999 del Ministero per i beni e le attività Culturali. Contiene, in sintesi, i principali provvedimenti adottati, le iniziative assunte ed i risultati conseguiti nel primo anno di attività del nuovo Ministero per i beni e le attività culturali che, alle tradizionali competenze sul patrimonio culturale e paesaggistico, le biblioteche e gli archivi, ha aggiunto quelle sullo spettacolo, sullo sport e sulla promozione dell'arte e dell'architettura contemporanea, del libro e della lettura.

Cordiali saluti


Giovanna Melandri

Roma, 17 Gennaio 2000

***Bilancio delle attività del 1999
del
Ministero per i Beni e le Attività culturali***

IL PATTO SOCIALE PER LO SVILUPPO E L'OCCUPAZIONE

L'attuazione, il dibattito in Parlamento e i testi integrali



idee in cammino

*Gruppi parlamentari
Democratici di Sinistra - l'Ulivo
del Senato e della Camera
marzo - luglio 1999*

Senato della Repubblica - Archivio Storico

Fondazione CeSPE

Nota sulla congiuntura economica in Italia

Novembre 1999

Nota sulla congiuntura economica in Italia*

1) La crescita

I bassi ritmi di crescita del PIL registrati nel primo trimestre dell'anno sono confermati anche dalle ultime rilevazioni: il dato registrato a giugno fissa la variazione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente allo **0,8%**. Il peggioramento congiunturale cominciato nel 1998 è dunque ancora in atto: **il tasso di crescita previsto per il 1999 dal governo**, date le ultime tendenze e confidando in un'accelerazione in questo secondo semestre, **non si discosterà da quello rilevato l'anno scorso, attestandosi all'1,3%** (tab. 1).

Il "rimbalzo" dell'economia italiana dopo le restrizioni dovute alla rincorsa dei parametri di Maastricht tarda a farsi vedere, nonostante la politica fiscale nazionale sia passata ad una fase relativamente espansiva e quella monetaria dell'area Euro-11 sia stata a lungo quantomeno neutrale. Ciò dipende dalla bassa dinamica della componente estera della domanda e, in parte, dalla componente interna. Gli effetti della correzione in senso restrittivo dei tassi di interesse effettuata di recente dalla BCE saranno da verificare nel futuro.

Il problema non è solo italiano: i differenziali di crescita tra i diversi paesi europei rimangono ampi, con Francia, Spagna, Grecia, Irlanda attestate su ritmi nettamente superiori al 2%, mentre Italia e Germania non riescono a raggiungere nemmeno l'1,5% (in previsione). **L'Italia conferma così la sua stretta relazione con il ciclo tedesco**: da qui deriva parte della bassa dinamica della componente estera, la restante parte essendo da attribuire al deterioramento della competitività. Le prospettive della crescita tedesca sono tuttavia positive: la previsione di consenso per il 2000 è di un aumento del 2,7% (3% secondo il governo).

Tab.1: variazioni del PIL nel periodo considerato

	1998	1999 ¹
Italia	1,3	1,3
Germania	2,7	1,4
Francia	3,0	2,5
Regno Unito	2,4	1,1
USA	3,8	3,7
Giappone	-3,0	1,0

* I dati della presente nota sono aggiornati al 16 novembre 1999.

¹ Previsioni FMI, settembre 1999. Per l'Italia la fonte è il Ministero del Tesoro.

Complessivamente *nell'area Euro-11 il PIL è aumentato dell'1,8%* nel primo trimestre dell'anno rispetto ai primi tre mesi del '98, *con una previsione per tutto il 1999 del 2,1%* (FMI, settembre). Nel frattempo continua la corsa degli Stati Uniti e comincia il (timido) risveglio del Giappone, mentre rallenta vistosamente la crescita del Regno Unito.

Il FMI prevede per l'economia mondiale un aumento del prodotto del 3% nel 1999, rivedendo al rialzo le previsioni di qualche mese fa: questo miglioramento è dovuto soprattutto alla performance degli USA e al superamento della crisi in Giappone e nel resto dell'Asia orientale (che influisce a sua volta positivamente sul trend americano). L'area Euro-11 non si sottrae al miglioramento generale del clima mondiale e alla ripresa del commercio internazionale, ma, oltre alla disparità viste in precedenza, potrebbe scontare alcuni rischi del tutto nuovi dovuti alla stabilità dei prezzi nel medio termine e, di conseguenza, dato il tipo di comportamento adottato in questi casi dalla BCE, all'impostazione maggiormente restrittiva della politica monetaria europea.

In ogni caso alcuni segnali dell'approssimarsi della ripresa si sono manifestati in estate, con un timido risveglio della produzione che si attendeva da tempo. Per quanto riguarda *l'Italia, le previsioni di crescita per il 2000 si attestano al di sopra del 2%* (tab. 2).

Tab. 2: previsioni di crescita per l'Italia nell'anno 2000.

Fonte	Variazione percentuale annua
Ministero del Tesoro – RPP	2,2
Fondo Monetario Internazionale	2,4
CER	2,2

2) La domanda

I consumi finali interni sono cresciuti nel 2° trimestre del 1999 dell'1,5%, ad un tasso cioè perfettamente in linea con le tendenze registrate nell'ultimo anno e mezzo. Tendenze che segnalano la persistente insufficienza del contributo dei consumi alla crescita del prodotto. Cala inoltre, all'interno della struttura dei consumi, la quota dovuta alla spesa delle famiglie, colpita probabilmente dal rincaro dei prodotti petroliferi e sostenuta solo dai tassi di interesse di mercato, che, pur mantenendo un certo differenziale con i tassi ufficiali e con le medie europee, rimangono abbastanza contenuti da alimentare la componente più dinamica del consumo familiare: l'acquisto di beni durevoli. L'incertezza sul futuro rimane comunque il freno più consistente, e persistente, ad una ripresa della spesa delle famiglie.

Gli *investimenti fissi lordi aumentano del 2,9% nel trimestre aprile - giugno '99* rispetto al periodo corrispondente del 1998, dato che segna una ripresa nella dinamica di investimento rispetto ai sei mesi a cavallo del biennio. Il dato di previsione però non è ancora in linea con la media dell'anno scorso e oltretutto l'aumento dell'attività di investimento è dovuto soprattutto *alla componente delle costruzioni, che ottengono un incremento del 3,6%* in questo secondo trimestre rispetto allo stesso periodo del '98. Anche nei primi sei mesi di quest'anno non sembra decisivo il contributo all'aumento della capacità produttiva del sistema. Infatti, la *spesa per macchinari e attrezzature viaggia da due trimestri ad un tasso di aumento dell'1,2%* (rispetto al periodo corrispondente) *e nell'ultimo trimestre subisce un calo, seppur contenuto allo 0,2%*, rispetto ai tre mesi precedenti, che conferma lo stato di incertezza degli operatori.

Lo stato delle aspettative da parte delle imprese, così come delle famiglie, si conferma una variabile cruciale per spiegare l'insoddisfacente ciclo economico italiano.

La domanda di investimenti non è certamente vincolata, a livello macroeconomico, da ristrettezze finanziarie. La finanza è abbondante, come testimoniano i successi di tutte le più recenti operazioni borsistiche, sia nel caso di privatizzazioni sia in altri casi. Anche le fonti di autofinanziamento non scarseggiano, grazie al buon andamento dei profitti, soprattutto nell'ultimo biennio: dopo gli anni della crisi (1992 - 93), in cui si sono registrate forti perdite, *i profitti delle imprese italiane di grande dimensione sono andati crescendo con un'accelerazione vistosa nel 1997 e nel 1998*, come risulta dai dati relativi agli utili al netto delle imposte delle imprese del campione Mediobanca. Ciò è stato dovuto anche al calo della pressione fiscale.

Più sfumata si presenta la situazione dell'intera economia con riferimento alla dinamica della quota dei profitti lordi sul valore aggiunto (elaborazioni su dati di contabilità nazionale). *In totale, tale quota è passata dal 33,6% del 1997 al 34,5% del 1998.* Questa dinamica risulta peraltro da andamenti differenziati a livello settoriale. Vi sono settori per i quali il dato è in linea con quello complessivo: è il caso del settore dei servizi considerato nel suo complesso (dal 35,5% al 36,8%) e, in particolare, dell'intermediazione monetaria e finanziaria (dal 39,9% al 43,7%), dei trasporti e delle comunicazioni (dal 37,9% al 40,3%). Lo stesso fenomeno si è verificato per il comparto delle costruzioni (dal 29,5% al 30,4%). Altri comparti dei servizi hanno invece registrato una sostanziale stabilità della quota, come il settore dei servizi alle imprese e alle famiglie (intorno al 69,5% ca.); lo stesso vale per l'industria in senso stretto, con una quota che è rimasta del 34% circa. Infine, vi sono comparti per i quali la quota è diminuita: quello manifatturiero (dal 31,1% al 30,1%) e quello del commercio (dal 35,4% al 34,4%). Occorre tuttavia osservare che per tutti i settori citati e per l'economia nel suo complesso il dato del 1998 si presenta

decisamente migliore di quello di un anno di crisi come il 1993: in quell'anno, per esempio, la quota dei profitti sul valore aggiunto era risultata pari al 31,3% per l'intera economia, al 28,3% per le attività manifatturiere, al 30,0% per il commercio e al 68,4% per i servizi alle imprese e alle famiglie. Ove si consideri invece, come termine di comparazione, un anno di sia pur contenuta ripresa come il 1995, nel 1998 la situazione risulterebbe ancora migliore per il settore delle costruzioni, per quello dei trasporti e comunicazioni e per quello dell'intermediazione monetaria e finanziaria, sostanzialmente stabile per l'intera economia e per i servizi alle imprese e alle famiglie, e peggiore per le attività manifatturiere e per il commercio.

Il sostegno degli ultimi due governi nei confronti delle imprese è quindi stato considerevole, sia in termini di sgravi fiscali, sia in termini di provvedimenti sia hanno migliorato la generale profittabilità delle imprese (ci riferiamo in particolare alla concertazione sociale). Tuttavia, ciò non è stato ancora sufficiente a restituire ottimismo alle aspettative degli operatori. Pesano tre fattori: il primo, di tipo economico, è legato all'andamento della domanda interna ed estera; il secondo, di tipo strutturale, è legato alle perduranti arretratezze del paese, sia in termini di struttura industriale che in termini di efficienza dell'apparato pubblico; il terzo, di tipo non economico, è da connettere alla rottura del clima di stabilità politica che era prevalso fino al maggio del 1998.

Le cifre sui profitti riguardano soprattutto la grande e media impresa: è da parte di tali realtà imprenditoriali che ci si attende maggiore coraggio, anche in virtù del miglioramento delle previsioni sul futuro e sui probabili sviluppi della politica economica, che si è nettamente avviata con la Finanziaria 2000 verso una fase di espansione. Altrimenti il difetto competitivo che gli industriali lamentano sarebbe interpretabile in gran parte come un *difetto di imprenditorialità*.

La componente estera della domanda rappresenta il vero punto dolente del sistema ormai da anni: è evidente come il modello di sviluppo italiano *export - led* basato sulle svalutazioni "strategiche" sia entrato in crisi, e quanto sia difficile pervenire a un nuovo assetto in cui la competitività possa poggiare su forti componenti interne. Sotto accusa, in particolare, sono i comportamenti dei settori e dei soggetti che riescono a sottrarsi alle spinte della concorrenza: i servizi pubblici; i produttori di beni e servizi in condizioni di monopolio (tariffe elettriche e del gas); le industrie dove prevalgono comportamenti oligopolistici (derivati del petrolio); vasti comparti dei servizi alle imprese il cui sviluppo, anche occupazionale, è frenato da regolamentazioni restrittive; comparti altrettanto vasti dei servizi alla popolazione, come il settore della distribuzione commerciale e il settore turistico.

I dati di inizio estate mostravano i segni di un ulteriore peggioramento dell'export, ma tra agosto e settembre una certa ripresa sembra segnalare un timido risveglio. I saldi complessivi della bilancia commerciale, pur in diminuzione rispetto ad un anno fa, rimangono comunque ampiamente positivi.

143

Nel mese di settembre 1999 le esportazioni verso paesi extra - UE sono aumentate, rispetto ad un anno prima, del 3,6%, mentre le importazioni sono aumentate del 14%. Il saldo commerciale è risultato negativo, pari a meno 571 miliardi di lire. Nel periodo gennaio - settembre 1999 esso è stato pari a 16.833 miliardi di lire, mostrando una diminuzione di 12.327 miliardi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Nel mese di agosto 1999 le esportazioni verso i paesi UE sono aumentate del 10,2% rispetto allo stesso mese del 1998, mentre le importazioni sono aumentate del 7,4%. Il saldo commerciale è risultato pari a 39 miliardi di lire. Nel periodo gennaio - agosto 1999 esso è stato pari a 4.206 miliardi di lire, mostrando una diminuzione di 2.763 miliardi rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

Per quanto riguarda *l'interscambio complessivo, riferito ad agosto '99, l'aumento delle esportazioni è stato del 2,7%, mentre le importazioni sono aumentate del 12,3%* (variazioni rispetto allo stesso mese del '98). Il saldo commerciale è stato pari a 7.604 miliardi di lire. *Nei primi otto mesi dell'anno il saldo commerciale dell'interscambio complessivo è risultato di 21.610 miliardi, con una diminuzione rispetto allo stesso periodo del '98 di 13.791 miliardi.* Gli ultimi dati, riferiti a settembre, confermano e aggravano il dato negativo, nonostante un lieve aumento dell'export.

Il grigiore di questi dati si fa ancora più cupo se si considerano singole disaggregazioni: nel corso dei primi otto mesi di quest'anno migliorano le nostre esportazioni verso paesi UE solo nei confronti di Irlanda, Spagna e Portogallo (non a caso tra i paesi più dinamici dell'Unione), peggiorando nei confronti di *tutti gli altri*, ivi compresa la **Germania**, che è il nostro partner principale nell'area (16,5% del nostro export verso l'Unione nel 1998).

Le esportazioni verso quest'ultima sono diminuite a luglio '99 del 3,2% rispetto allo stesso mese dell'anno precedente: è evidente che tra il nostro paese e l'economia tedesca si sta verificando un processo di trasmissione del ciclo, contro il quale un maggiore coordinamento delle decisioni di politica economica a livello europeo sarebbe auspicabile e produrrebbe effetti benefici per tutta l'area. Ad agosto i segni di ripresa dell'export però si manifestano anche nei confronti della Germania: +8,3%. Per salutare questo dato come un'inversione di tendenza bisognerà aspettare conferme nei prossimi mesi. Per ora la variazione delle nostre esportazioni verso l'economia tedesca da gennaio ad agosto del 1999 risulta negativa: -1,1%.

Per quanto riguarda i paesi extra - UE, a sostenere il nostro export sono USA e Cina (gli acquisti statunitensi sono il vero traino del commercio mondiale in questa fase), mentre diminuiscono le vendite di prodotti italiani nei confronti di Mercosur, Russia, Turchia e Giappone. Le nostre importazioni aumentano da tutti i paesi ed aree geo-economiche, con l'esclusione degli Stati Uniti.

Ma è la disaggregazione per settori a dare le indicazioni più interessanti: nei primi otto mesi del 1999 (e rispetto allo stesso periodo del '98) si sono registrate diminuzioni tendenziali in quasi tutti i settori di attività (esclusi legno e prodotti alimentari). Perché il "made in Italy" non tira? Innanzitutto perché produciamo moltissime scarpe, borse e piastrelle, mentre siamo poco presenti nei settori innovativi ad alto tasso di tecnologia e "sapere": il modello di specializzazione dell'Italia dell'Euro, che vuole e deve essere competitiva sui mercati internazionali, non può basarsi solo sui settori maturi, dove bisogna competere con i paesi emergenti dal lato dei costi. Alcuni di questi settori, infatti, vecchie "tigri" del nostro export, mostrano i segni di un logoramento ormai di lungo periodo: i prodotti dell'*industria tessile e dell'abbigliamento* e del *cuoio e dei prodotti in cuoio* registrano vistosi cali tendenziali delle esportazioni nei primi otto mesi dell'anno (-8,6% e -8,0%), dopo aver subito continue riduzioni anche nel corso del '98. *Un profondo rinnovamento della specializzazione produttiva italiana e un recupero della capacità di innovare i prodotti anche nei settori maturi diventano sempre più le priorità per vincere la sfida dello sviluppo del paese.*

Nel primo semestre del 1999 solo quattro regioni (Basilicata, Lazio, Calabria e Campania) hanno registrato variazioni positive rispetto allo stesso periodo del '98, e fra queste spicca la performance della Basilicata con un vistoso più 20,6%.

3) Prezzi e retribuzioni

La persistenza di un non trascurabile differenziale di inflazione con il resto dei paesi EURO - 11 è l'imputato principale del nostro "scivolamento" competitivo sui mercati internazionali.

Ad agosto il dato mostra segni di peggioramento: *si registra un aumento dei prezzi al consumo per l'intera comunità rispetto al mese precedente dello 0,1% e si conferma il dato tendenziale già rilevato a luglio: +1,7%*. La variazione tra la media dell'indice degli ultimi dodici mesi e quella relativa ai corrispondenti dodici mesi precedenti è risultata di più 1,6%. I dati provvisori riferiti al *mese di settembre* denunciano un ulteriore aggravamento della situazione: l'aumento dei prezzi al consumo è stato dello 0,2% rispetto al mese di agosto, mentre la variazione rispetto a settembre '98 raggiunge la *soglia del 2%*.

Il differenziale d'inflazione dell'Italia nei confronti della media degli 11 paesi UE, dopo aver raggiunto un minimo ad aprile di 0,2 punti percentuali, ha teso ad ampliarsi fino a raggiungere 0,4 punti in agosto. Rispetto ai partners più virtuosi rimane vicino ad un punto percentuale (0,9 verso la Germania, 1,1 nei confronti della Francia).

La causa principale dell'aumento dell'inflazione può essere individuata nel **rincaro del prezzo del petrolio** e quindi dei prezzi dei derivati industriali, che si è sommato alla ripresa dei prezzi di altre materie prime e alla debolezza dell'Euro. In effetti, al netto del contributo dato dai prodotti petroliferi, il tasso di crescita dei prezzi al consumo è stimato intorno all'1,3%. **Oggi il petrolio (brent) costa 21,37 dollari/barile, contro i 12 dollari/barile di inizio anno.** L'indice dei prezzi dei combustibili in lire elaborato da Confindustria ha registrato nel mese di agosto un incremento del 76%, mentre nel '98 la riduzione media era stata del 31,3%.

È importante notare come l'adeguamento verso l'alto dei prezzi dei derivati industriali del petrolio sia stato molto più veloce rispetto alla loro riduzione durante la discesa continua dei prezzi petroliferi dei mesi scorsi. Questa differenza di elasticità è a dir poco sospetta: la strada verso la completa concorrenzialità dei mercati dei raffinati è ancora in buona misura da percorrere, ma i provvedimenti del governo in questo senso non mancano (D. Lgs. 32/1998).

Non bisogna trascurare anche il contributo dell'introduzione della carbon - tax, che fonti del Ministero del Tesoro² stimano attorno ad un quinto dell'aumento complessivo del prezzo dei derivati del greggio. In ogni caso il provvedimento di urgenza teso a calmierare il prezzo dei carburanti è una prima risposta, anche se parziale, al pericolo inflazionistico. Contrastare lo shock petrolifero ricorrendo alla leva fiscale può essere una risposta vincente. In ogni caso, ci si può attendere per il futuro un calo di tensione sul fronte del prezzo del petrolio, per effetto della scarsa coesione del cartello dei paesi produttori.

Lo shock petrolifero si configura in Europa come uno shock asimmetrico, sia perché esistono nell'Unione paesi produttori (Regno Unito e Olanda), sia perché la dipendenza dalle fonti energetiche petrolifere è molto variabile da paese a paese (in funzione inversa all'estensione del nucleare). L'Italia è fra i paesi più esposti a questo tipo di shock.

Tuttavia, **emergono componenti dell'inflazione italiana che non possono essere ricondotti né allo shock petrolifero né ai suoi naturali effetti di propagazione interindustriale.** Non si spiegano altrimenti gli aumenti dei prezzi nei settori degli alberghi e pubblici esercizi (+2,9% tendenziale ad agosto), dei servizi sanitari (+2,5%) e degli "altri beni e servizi" (+3%). Qui, è il difetto di concorrenza ad agire in senso negativo. La controprova è data dalla riduzione dei prezzi dei servizi di comunicazione (-2,4%), dove la liberalizzazione sembra sortire i primi effetti a vantaggio dei consumatori e delle imprese.

La dinamica delle retribuzioni contrattuali, dopo aver superato quella dei prezzi nel triennio 1996-98, viaggia oggi in linea con l'inflazione al consumo. La variazione delle retribuzioni contrattuali orarie registrata a settembre 1999 rispetto allo stesso

² RPP per l'anno 2000, 29 settembre 1999.

L'aumento della domanda di lavoro traina con sé l'offerta: *il tasso di attività passa dal 59,1 di luglio '98 al 59,6 di luglio '99.*

L'aumento della partecipazione al mercato del lavoro in parte vanifica gli effetti dell'aumento dell'occupazione in termini di assorbimento della disoccupazione: *le persone in cerca di occupazione sono risultate in luglio pari a 2.597.000, corrispondenti ad un tasso di disoccupazione dell'11,1%, con un miglioramento di tre decimi di punto rispetto al dato osservato un anno prima (11,4%).* Il dato destagionalizzato registra però, rispetto ad aprile, una sostanziale invarianza (i disoccupati sono diminuiti di sole 2.000 unità nel secondo trimestre).

L'ampliamento dell'occupazione è da attribuire esclusivamente al lavoro dipendente (+2,2%), mentre i lavoratori indipendenti diminuiscono (-1,1%) per il terzo trimestre consecutivo. Tranne che nell'agricoltura (-4,4%) e nell'industria in senso stretto (-0,2%), i livelli occupazionali aumentano in tutti i settori.

I 3/4 dell'aumento dell'occupazione su base annua (191.000 unità) è dovuto al contributo delle forme contrattuali nuove o di recente sviluppo (lavoro temporaneo e part - time), dimostrazione che la flessibilità (regolata pattizamente) se non è la taumaturgia miracolosa della disoccupazione, rappresenta comunque uno strumento importante per affrontare la problematica occupazionale italiana e ha contribuito a rendere più elevata l'intensità occupazionale di una crescita economica modesta.

Scomponendo il dato si nota come beneficino maggiormente le donne rispetto agli uomini dell'aumento dell'occupazione (+2,5% contro +0,5% rispetto all'anno precedente) e come il part - time vada particolarmente incontro alle esigenze delle prime: sono 920.000 le donne che lavorano a tempo parziale, contro i 309.000 uomini. Il lavoro temporaneo coinvolge in larga parte i giovani, essendo ben 886.000 i lavoratori con meno di 35 anni su un totale di 1.338.000 unità contrattualizzate con tale forma atipica.

Le ombre del quadro emergono allorché si considerino i dati disaggregati territorialmente: *la forbice Nord - Sud si divarica ulteriormente, lo sviluppo ha riguardato esclusivamente le regioni del Centro - Nord. Il Nord - Ovest registra un aumento occupazionale tendenziale del 2,3%, il Nord - Est dell'1,5% e il Centro del 2,7%, contro una diminuzione di un punto percentuale nelle regioni meridionali.*

Tale risultato negativo nel Mezzogiorno è riconducibile essenzialmente alle forti flessioni rilevate in agricoltura (-8,5%) e nel commercio (-5,0%), con il contributo non trascurabile delle costruzioni (-1,8%), settore che registra aumenti in ogni altra parte del Paese.

Questi dati provocano un *aumento dei disoccupati concentrato esclusivamente nelle regioni meridionali (+1,5%)* a fronte delle diminuzioni registrate altrove (con una punta di -14,8% nel Nord - Ovest). *Il tasso di disoccupazione nel Sud su base annua passa dal 21,6% al 22,0%, e l'incidenza della disoccupazione meridionale sul totale aumenta dal 61,0% al 63,6%.*

A partire dall'aprile del 1996 l'occupazione ha mostrato una significativa crescita in Italia. La misurazione di questa crescita è complicata da un cambiamento intervenuto pochi mesi fa nelle metodologie dell'Istat (connesso alla necessità di riproporzionare il campione delle forze di lavoro alla nuova struttura della popolazione rilevata alla metà del decennio).

Prendendo la vecchia serie dell'Istat, nell'aprile del 1996 l'occupazione in Italia era di 20 milioni e 78 mila unità. Sulle vecchie serie ha raggiunto nell'aprile del '99 20 milioni 394 mila, con un aumento di 316 mila unità (+1,6%).

Con le nuove serie, *nell'aprile del 1996 l'occupazione viene stimata in 20 milioni e 95 mila unità e raggiunge nell'aprile del '99 20 milioni e 618 mila unità. Nel luglio del '99 sale ancora a 20 milioni 721 mila. Fra aprile del '96 e luglio del '99 l'aumento è di 626 mila unità, pari al +3,1%.*

6) La finanza pubblica

La manovra finanziaria impostata l'anno scorso prevedeva un aggiustamento del deficit primario per il 1999 di 8.000 miliardi, tale da portare l'indebitamento netto della P. A. entro il 2% del PIL. Il DPEF di giugno '99 ha dovuto rivedere questa aspettativa, alla luce dello scarso sviluppo nel corso del '98 e di quello, altrettanto scarso, in previsione per il '99. Il target di indebitamento è stato così portato al 2,4%. Anche gli obiettivi del 5,5% di avanzo primario e dell'1,5% di avanzo corrente sono stati rivisti rispettivamente al 4,7% e all'1,2%.

I primi otto mesi del 1999 hanno visto una diminuzione del fabbisogno statale di circa 14.500 miliardi rispetto al corrispondente periodo del 1998, dovuto in particolare ad un andamento delle entrate fiscali più dinamico del previsto.

A fronte di questi dati sono programmaticamente fissati per il 2000 valori dell'indebitamento netto pari all'1,5% del PIL, dell'avanzo primario pari al 5,0% e dell'avanzo corrente pari al 2,0%. L'aggiustamento dei conti pubblici previsto dalla legge Finanziaria è di in 15.000 miliardi.

La Finanziaria per il 2000 prevede 10.300 miliardi di nuove entrate dovute alla riduzione dell'evasione fiscale che saranno utilizzati non solo a sostegno delle imprese e degli investimenti, ma anche a sostegno delle famiglie e dei consumi

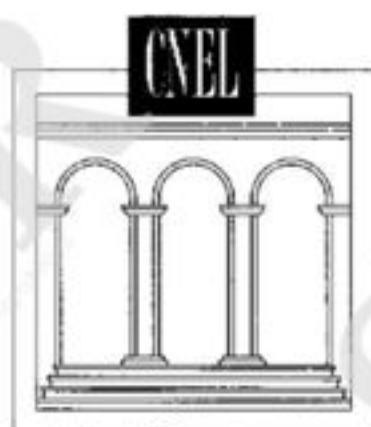
141
• (1.000 mld. finanzieranno la legge Visco, 6.000 serviranno a ridurre l'aliquota Irpef e 3.300 copriranno altri tipi di sgravi).

Nel 1998 gli investimenti delle Amministrazioni Pubbliche sono ammontati ad un totale di 49.932 miliardi, con un aumento rispetto al 1997 del 10,7%. Nel 1999 gli investimenti pubblici dovrebbero salire a 55.170 miliardi, con un aumento del 10,5% rispetto all'anno scorso. L'anno in corso vedrà però un forte ridimensionamento del ruolo dello Stato e delle altre amministrazioni centrali, mentre saranno gli Enti Locali a registrare gli incrementi maggiori.

La spesa per prestazioni sociali (escluse pensioni e sanità) nel 1998 è stata di 57.200 miliardi e dovrebbe salire fino a 62.700 miliardi nel 1999. Nel 2000 si prevedono una spesa di 65.300 miliardi per questo capitolo.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Bollettino Economico e Sociale



numero 1 - 1999