

AZIONI PER LA COMPETITIVITA'

Le proposte di Confindustria per lo sviluppo del Paese

Questo documento è il frutto di un lavoro cui ha partecipato tutto il nostro sistema associativo che vi ha contribuito - in sede centrale, territoriale e di categoria - con le sue specializzazioni, professionalità ed eccellenze.

Desidero ringraziare tutti coloro che si sono impegnati in questo grande sforzo di Confindustria per il Paese.

Antonio D'Amato

INDICE

Il patto per far vincere l'Italia di Antonio D'Amato	VII
Sintesi delle principali proposte	1
Benchmarking e azioni	
I. <i>Risorse umane e welfare</i>	31
1. Sistema formativo	31
2. Società dell'informazione	41
3. Mercato del lavoro	49
4. Immigrazione e mobilità interna	57
5. Pensioni	61
6. Sanità	70
II. <i>Servizi e infrastrutture a rete</i>	78
7. Pubblica Amministrazione	78
8. Infrastrutture e tutela del territorio	85
9. Trasporti e logistica	96
10. Energia	107
11. Ambiente	119
12. Beni culturali e infrastrutture turistiche	125
III. <i>Politiche per l'impresa e per il mercato</i>	133
13. Fisco	133
14. Privatizzazioni e liberalizzazioni	141
15. Ricerca e innovazione	154
16. Credito e finanza	162
17. Diritto societario	170
18. Internazionalizzazione	174
IV. <i>Mezzogiorno</i>	182

IL PATTO PER FAR VINCERE L'ITALIA

di

Antonio D'Amato

Con questo documento Confindustria presenta le sue proposte per contribuire a rendere l'Italia un Paese più dinamico e più moderno, più coeso e più giusto.

E' un obiettivo alla nostra portata, un traguardo che si può raggiungere. Ma occorre fare un salto di qualità nella conduzione e nella struttura stessa del nostro sistema di convivenza. Occorre invertire la tendenza che, da molti anni, vede l'economia italiana perdere posizioni nella competizione internazionale. La tendenza per cui altri paesi ci portano via quote di mercato che nell'economia globale sono quote di benessere, fette di una torta che quanto più diventassero piccole, tanto meno sarebbero equamente ripartibili.

Per questo Confindustria pone la questione della competitività come questione decisiva per il destino del nostro Paese. E propone iniziative precise, puntuali, che postulano un grande cambiamento, un rinnovamento profondo della vita economica e sociale senza rotture traumatiche, ma anche senza compiacenze per gli antichi vizi di cui dobbiamo finalmente liberarci.

Così, mettendo all'ordine del giorno i temi che il Paese deve affrontare, Confindustria intende assumersi le sue responsabilità come attore sociale e come parte della classe dirigente.

Come attore sociale che non si rinchiude in una concezione esclusivista, corporativa, dei propri interessi, né d'altronde coltiva ambizioni egemoniche. Come parte della classe dirigente che è consapevole di avere il suo titolo di legittimazione nella capacità di produrre ricchezza a vantaggio del bene comune.

I destinatari di questo documento sono dunque tutte le componenti della società italiana. Non solo le forze politiche, di cui pure riconosciamo il primato per il ruolo che loro spetta nei processi decisionali di carattere pubblico, ma anche le altre parti sociali, le famiglie e i singoli cittadini, l'intera cerchia dei soggetti individuali e collettivi che animano la vita italiana e le danno l'impronta felice di un multiforme pluralismo.

La strategia qui delineata si fonda su due pilastri: un presupposto e una scelta di metodo.

Il presupposto è un giudizio positivo, non meramente ottimistico ma razionalmente fiducioso, sulla possibilità di accelerare il nostro ritmo di sviluppo, o meglio sulla possibilità di cominciare finalmente a costruire una larga e duratura prospettiva di crescita economica, sviluppo sociale e progresso civile.

L'Italia è un grande Paese. Ha in se stesso tutte le risorse e le energie che occorrono per affrontare con successo le nuove sfide competitive e riuscire a conquistare le posizioni di testa tra le economie più avanzate. Abbiamo un prezioso patrimonio di capacità di lavoro, di professionalità diffuse, di talenti imprenditoriali. Abbiamo un vivaio di giovani che stanno dimostrando di saper cogliere le opportunità dei nuovi processi di formazione e delle nuove attività produttive. Siamo una terra antica che ha accumulato nei secoli, nei millenni, la più grande concentrazione al mondo di beni artistici e culturali. Siamo una miniera di risorse paesaggistiche, naturali, ambientali. Abbiamo valorizzato uno stile di vita italiano che oggi è un marchio di qualità, dal design industriale al cibo, dall'abbigliamento agli arredi per la casa, dal recupero delle campagne alla riscoperta dei centri storici. La tecnologia italiana ha saputo conquistarsi posizioni di primo piano.

Abbiamo vinto importanti sfide: siamo usciti da una situazione di grave crisi della finanza pubblica e abbiamo cominciato a praticare una politica di risanamento che ha già prodotto effetti di stabilizzazione. Siamo arrivati così a porci l'obiettivo di entrare nell'euro: e siamo stati capaci di farlo.

Non è stata un'operazione indolore. Il Paese ha pagato un caro prezzo, non solo con i sacrifici che ci siamo accollati tutti - le famiglie e le imprese, i lavoratori dipendenti e i professionisti - ma anche, per quasi dieci anni, con un minore sviluppo della nostra economia e un'accentuazione delle disuguaglianze e degli squilibri sociali.

Se non avessimo avviato una politica di risanamento, oggi l'Italia sarebbe fuori dall'Europa e la situazione economica e sociale sarebbe insostenibile. Ma ciò non toglie che i risultati finanziari sono stati ottenuti, oltre che con la riduzione dei tassi di interesse, attraverso l'aumento della pressione fiscale e una forte contrazione degli investimenti pubblici. Non sono stati affrontati i nodi strutturali della spesa corrente.

Ora bisogna mettere a frutto i risultati degli anni Novanta per farne la base di un rilancio dello sviluppo.

Ma non si tratta solo di questo. Il punto è che non possiamo compiacerci dei miglioramenti realizzati senza al tempo stesso preoccuparci di confrontare la nostra attuale posizione con quella in cui si trovano gli altri paesi che sono nostri concorrenti. Non possiamo accontentarci di misurare i nostri progressi senza commisurarli ai progressi che nel frattempo hanno realizzato gli altri.

Ecco la scelta di metodo: l'altro pilastro sul quale si reggono le proposte di Confindustria.

E' il benchmarking competitivo, che consiste nel misurare quella che è, in atto e nel corso del tempo, la capacità competitiva dei soggetti in campo. Un metodo comunemente usato dalle imprese per mettere a fuoco la loro posizione sui mercati di riferimento. Un metodo che dovrebbe entrare a far parte integrante della cultura di governo del Paese. Misurare la nostra posizione internazionale, gli effetti delle azioni di governo, monitorare gli andamenti, correggere eventuali scostamenti. Questa deve essere la cultura della responsabilità, della trasparenza, dei risultati. E in questo senso riteniamo che la cultura d'impresa debba diventare una componente fondamentale, anzi un paradigma della cultura politica.

Non è che ci ispiriamo a una concezione "aziendalistica" secondo la quale il Paese andrebbe governato come fosse un'impresa. Alla base di tutte le scelte che proponiamo qui, di metodo e di contenuto, alla base di tutto il nostro modo di impostare la questione della competitività c'è invece una matura consapevolezza del fatto che oggi più che mai, nell'arena dell'economia globalizzata, la capacità competitiva delle imprese non dipende solo dalla loro efficienza, ma dipende anche da fattori di sistema, da come sono organizzati e come funzionano il sistema-Paese e i sistemi locali.

Le proposte di Confindustria non coprono ovviamente l'intero arco dei problemi da risolvere per rendere il nostro Paese più competitivo, ma riguardano soltanto quei problemi sui quali riteniamo di avere titolo e competenza per suggerire le soluzioni più appropriate. Non possiamo però

non ricordare che l'Italia deve darsi un sistema politico-istituzionale più efficiente, più reattivo alle esigenze emergenti e più rapido nel farvi fronte.

Le riforme istituzionali, in effetti, hanno un carattere prioritario in quanto investono non i contenuti delle decisioni ma l'organizzazione dei processi decisionali, dalla forma più o meno federale dello Stato alla forma più o meno parlamentare del governo. E sono riforme cui siamo direttamente interessati, come imprenditori, posto che si tratta di aggiornare i metodi di governo alle nuove condizioni della vita economica e sociale.

Oggi i tempi della politica continuano a non tenere il passo con quelli dell'economia. Il sistema non è in grado di assicurare una sufficiente stabilità di governo, che vuol dire continuità e lunga gittata delle politiche pubbliche. La giustizia civile risulta sempre tardiva e la normazione penale al tempo stesso sovradimensionata e inefficace, praticamente inapplicata, per cui manca in sostanza la certezza del diritto.

Senza rompere queste strozzature, non c'è da illudersi sulla competitività del Paese, né tanto meno sulla sua capacità di attrarre investimenti dall'estero.

Al di là delle stesse riforme istituzionali, c'è in Italia un deficit di legalità che inquina tutta la vita civile e coinvolge, naturalmente, anche l'economia. Sentiamo il dovere di segnalare come sia indispensabile una politica integrata che sappia coniugare la sicurezza sul territorio e la repressione dell'abusivismo, l'efficacia della giustizia e la lotta all'economia sommersa.

Con questi limiti, quello che presentiamo è un programma di legislatura, nel senso che si tratta di proposte che possono e dovrebbero essere attuate nell'arco dei prossimi cinque anni.

Il tempo non è una variabile indipendente ma una dimensione obbligata per almeno quattro motivi.

Innanzitutto perché oggi, con la velocità assunta dai processi della competizione internazionale, cinque anni equivalgono a vent'anni di vent'anni fa.

In secondo luogo perché l'allargamento dell'Unione europea segnerà una data da scrivere a lettere d'oro nella storia del nostro vecchio continente, ma definisce anche una soglia entro la quale dobbiamo costruire condizioni di sviluppo in tutto il territorio nazionale, comprese quelle aree che hanno finora accumulato gravi ritardi e che, praticamente, potranno sempre meno fare affidamento sul sostegno comunitario.

In terzo luogo perché nel corso della prossima legislatura l'integrazione tra vecchia e nuova economia arriverà a ridisegnare tutta la fisionomia del sistema produttivo, e chi non avrà fatto in tempo le scelte necessarie non avrà più modo di recuperare le occasioni perdute.

Infine perché, volendo realizzare riforme così profonde, occorre avere un orizzonte certo e stabile di medio periodo .

Tutto il nostro programma e ogni singola proposta sono stati formulati nel più rigoroso rispetto degli obiettivi macroeconomici fissati nel Patto di Stabilità e Crescita. L'Europa si è posta precisi vincoli in termini di disciplina di bilancio e di stabilità dei prezzi. La nostra richiesta di ridurre gradualmente la pressione fiscale, nell'arco di cinque anni, è accompagnata da proposte puntuali in materia di spesa pubblica corrente, in particolare per quanto riguarda il sistema pensionistico e i costi delle pubbliche amministrazioni.

Risorse aggiuntive, potenzialmente ingenti, potranno e dovranno liberarsi a seguito di una politica incisiva di emersione dell'economia sommersa e delle stesse azioni che proponiamo per il rilancio della competitività e dello sviluppo. Non pensiamo di coprire la necessaria riduzione fiscale affidandoci alle risorse, difficilmente quantificabili a priori, che il maggiore sviluppo certamente produrrà. Il maggiore sviluppo è il volano che nel medio periodo permette ulteriori e progressive riduzioni della pressione fiscale. Nel breve, però, le riduzioni delle imposte debbono essere coperte da contenimenti della spesa, in modo da garantire in ogni caso l'equilibrio del bilancio.

Rigore nei conti pubblici, coerenza nei comportamenti delle parti sociali, incisive liberalizzazioni sono condizioni necessarie per la stabilità dei prezzi e il recupero di competitività.

Il rincaro del petrolio e il deprezzamento dell'euro hanno determinato un aumento dell'inflazione in tutti i paesi europei. Occorre adesso evitare che questo impulso si trasmetta ai meccanismi interni di formazione dei salari e dei prezzi. Occorre cioè evitare che l'inflazione si prolunghi nel tempo o che, peggio ancora, si amplifichi nelle dimensioni. Ci sono voluti anni per allineare l'inflazione italiana alla media europea. In regime di moneta unica, riaprire un differenziale d'inflazione significherebbe un'immediata ed ulteriore perdita di competitività.

Rigore nei conti pubblici e stabilità dei prezzi sono condizioni essenziali per consentire alla Banca Centrale Europea di ridurre i tassi d'interesse e consolidare la ripresa. Ciò è ancor più necessario a fronte dei rischi derivanti da un quadro mondiale dominato dal brusco rallentamento degli Stati Uniti e dalle difficoltà strutturali del Giappone.

Certamente l'Italia è un Paese ad elevato livello di sviluppo con una media nazionale di reddito pro capite analoga a quella di Francia, Germania e Gran Bretagna. Resta però il fatto che l'Italia è il Paese europeo che, nel corso degli anni Novanta, ha registrato il più basso tasso di crescita, uno dei più alti tassi di disoccupazione, la più forte presenza dell'economia sommersa, una elevata inflazione, gravi ritardi infrastrutturali, una invadenza ancora eccessiva dello Stato, una persistente incapacità di attrarre investimenti diretti dall'estero. E nel frattempo i divari tra Sud e Nord, tra Sud ed Europa, si sono ulteriormente allargati, con la conseguenza che il nostro Paese continua ad essere attraversato da uno squilibrio regionale senza paragoni in Europa.

Pochi dati bastano a illustrare la distanza che ci separa dagli altri.

Crescita. Negli anni Novanta il Pil è cresciuto del 15% in Italia, del 19% nella media dei paesi dell'euro, di quasi il 40% negli Stati Uniti.

Occupazione. Pur con i progressi degli ultimi anni, la quota di occupati sulla popolazione in età di lavoro resta in Italia al 53%, come media nazionale (42% nel Mezzogiorno), contro il 62% in Europa e quasi il 75% negli Stati Uniti.

Sommerso. Le stime disponibili a livello internazionale indicano che da noi l'economia sommersa rappresenta circa il 28% del Pil: una quota doppia rispetto a quella stimata per gli altri maggiori paesi industriali.

Investimenti diretti esteri. Nel 1999, su un totale mondiale di 865 miliardi di dollari, in Europa ne sono arrivati 305 miliardi, in Italia meno di 5. Non solo siamo al di sotto di paesi comparabili con noi come Regno Unito (82 miliardi di dollari), Francia (39 miliardi) e Spagna (9 miliardi), ma anche di paesi ben più piccoli come la Svezia (60 miliardi), l'Olanda (34), l'Irlanda (18). In rapporto al Pil siamo gli ultimi in classifica e lo siamo ormai da anni.

Costi. Tra il 1996 e il 2000 l'Italia ha perso quasi il 12% di competitività in termini di Clup, il costo del lavoro per unità di prodotto. Permane una pressione fiscale e contributiva che rende troppo bassi i salari netti rispetto al costo del lavoro per le imprese. E rimane largamente superiore alla media europea il costo dell'energia, dei trasporti, dell'inefficienza della pubblica amministrazione.

Quote di esportazione. Dal 1996 al 2000 il commercio mondiale è cresciuto del 32%. Le esportazioni europee sono cresciute del 34%, mentre quelle italiane soltanto del 20%. La nostra quota sulle esportazioni mondiali è quindi scesa di oltre il 20%, passando dal 4.7 al 3.7%. Rispetto al totale delle esportazioni dell'area dell'Euro siamo scesi dal 15.3 al 13.5%.

In definitiva, qualsiasi classifica internazionale si prenda in considerazione, quali che siano le fonti e i parametri, il risultato è che l'Italia si colloca agli ultimi posti tra i paesi industriali.

Sul posizionamento del nostro sistema pesano almeno cinque fattori:

- le inefficienze di quasi tutto ciò che rientra nella sfera dei pubblici poteri;
- la presenza tuttora eccessiva dello Stato nell'economia;
- la grande quantità e la cattiva qualità delle norme (leggi, decreti, regolamenti) che generano incertezza per l'attività delle imprese e per il funzionamento dei mercati;
- la rigidità della struttura sociale, che tende più a cristallizzare le posizioni collettive che non a liberare le energie individuali;
- la debolezza di un sistema educativo, inadeguato alla nuova economia della conoscenza.

L'inefficienza del settore pubblico si manifesta in forme diverse ed interferisce quotidianamente nella vita dei cittadini e delle imprese: dalla vischiosa ragnatela della pubblica amministrazione alla comprovata incapacità di realizzare infrastrutture, dalle carenze dei servizi di rete, nazionali e locali, fino ai tempi lunghi ed incerti che rendono la nostra giustizia non degna di un paese civile.

L'eccessiva presenza dello Stato nell'economia trova la sua sintesi significativa in un bilancio pubblico che, sia come spese sia come entrate, ancora assorbe e intermedia quasi la metà del reddito nazionale. Vuol dire che metà delle risorse e metà delle decisioni di spesa sono sottratte alla libera scelta dei cittadini e delle imprese. Ciò riflette non soltanto il peso delle burocrazie centrali e periferiche, ma anche e soprattutto il fatto che lo Stato controlla in monopolio o comunque in posizione largamente dominante il sistema pensionistico, il sistema della scuola e dell'università, il sistema sanitario.

E ancora forte è la presenza pubblica in importanti settori produttivi. E' vero che lo Stato ha ceduto quote di imprese pubbliche per oltre 200 mila miliardi. Ma soltanto per un terzo di questa somma c'è stato un effettivo passaggio del controllo ad operatori di mercato. Gli enti locali detengono ancora saldamente il controllo delle aziende ex-municipalizzate, nonostante siano state trasformate in società per azioni. Le privatizzazioni non sono state precedute da adeguati processi di liberalizzazione, dando luogo così a ulteriori distorsioni dei mercati con scarsa trasparenza nei confronti dei risparmiatori e scarsi vantaggi per i consumatori. E' di un mercato più libero ed efficiente che abbiamo bisogno, non di monopolisti privati al posto di quelli pubblici.

La grande quantità della normazione e la sua cattiva qualità gravano direttamente sull'operatività delle imprese e sul funzionamento dei mercati. Troppe norme, spesso anche contraddittorie, determinano un eccesso di vincoli e rigidità che ingabbiano il sistema produttivo. Le stesse norme che dovrebbero tutelare i diritti dei lavoratori, gli interessi dei consumatori, la qualità dell'ambiente, finiscono di fatto per ostacolare l'attività delle imprese senza conseguire i loro obiettivi. Anzi, sono controproducenti rispetto alle loro stesse finalità in quanto alimentano il sommerso, inducono a comportamenti elusivi, tendono a diventare fattori di esclusione.

Il paradosso è che l'eccessiva pressione normativa non solo spinge all'evasione, ma alimenta diffusi atteggiamenti di tolleranza se non addirittura di compiacenza.

In particolare, la proliferazione di normative in campo ambientale è frutto di una cultura che considera l'ambiente più come un vincolo che un'opportunità di sviluppo. In realtà, tra ambiente e sviluppo c'è un rapporto circolare: da una parte è la qualità dell'ambiente che favorisce lo sviluppo, dall'altra è lo sviluppo che fornisce le risorse per tutelare l'ambiente.

La rigidità della struttura sociale ci rende un Paese refrattario al cambiamento. Troppo lento nel percepire le nuove direttrici di marcia e incapace di percorrerle con la necessaria velocità. Esemplare in questo senso è il cattivo uso che si tende a fare della concertazione, degradata da metodo di governo per la definizione di grandi strategie a luogo di scambio tra i più immediati interessi di categorie protette, più ingolfata nei tempi lunghi delle mediazioni che non aperta ai nuovi bisogni.

Correttamente inteso e praticato, in effetti, il metodo della concertazione è utile per stabilire le priorità sulle quali concentrare le energie del Paese e per accelerare i processi di modernizzazione. Occorre però che non ci siano sconfinamenti nei rapporti tra le prerogative decisionali del governo e l'autonomia delle parti sociali. E occorre soprattutto che a nessuno siano concessi poteri di veto né sull'agenda delle cose da fare né sul modo di farle.

Quanto alla debolezza del sistema formativo, essa è oggi uno dei principali ostacoli sulla via del cambiamento. Nel patrimonio genetico della nostra gente c'è uno storico deposito di cultura e intelligenza, una naturale attitudine alla creatività, che possono fare la differenza rispetto ai nostri competitori. Ma le attuali istituzioni educative, invece di valorizzarle, spremano e disperdono queste risorse. Così quello che potrebbe essere un fattore di vantaggio diventa un handicap di fronte alle esigenze dell'economia moderna che è essenzialmente un'economia del sapere. E senza un adeguato livello di preparazione culturale c'è, in tutta la trama delle relazioni sociali, meno mobilità e più precarietà.

E' così, con queste distanze rispetto ai paesi più forti, con questo peso della struttura pubblica, con questi vincoli e rigidità, che le nostre imprese si

trovano a fronteggiare una concorrenza internazionale sempre più intensa ed aggressiva su mercati sempre più aperti e globali.

Il sistema produttivo italiano è in mezzo a un guado. Da un lato subisce la pressione competitiva dei paesi che sono leader di innovazione. Dall'altro è attaccato dai paesi che beneficiano di costi più bassi, o perché sono più bassi i loro standard sociali oppure perché sono più bassi i loro costi di sistema.

L'opzione strategica che noi proponiamo non è certo quella di rinunciare agli standard che qualificano il nostro sistema di convivenza. Al contrario, noi riteniamo che bisogna non solo difendere ma anche migliorare i livelli di benessere ed equità sociale.

Per farlo, dobbiamo riposizionarci verso l'alto nella catena del valore. Occorrono a questo scopo più investimenti in ricerca, innovazione, conoscenza. E occorrono quindi maggiori risorse, che possiamo procurarci solo migliorando la redditività delle imprese attraverso una maggiore competitività del sistema produttivo e di tutto il sistema-Paese.

Ma sull'innovazione bisogna intendersi. Finora le rigidità del mercato del lavoro hanno costretto le imprese italiane a fare più innovazione di processo che di prodotto. Produciamo in modo sempre più efficiente prodotti che diventano sempre più maturi. Abbiamo così un livello di immobilizzazioni tecniche più alto dei nostri concorrenti. E ciò comporta più bassi livelli di redditività sul capitale investito e più alte soglie di uscita dalle produzioni correnti, che ostacolano l'innovazione di prodotto, l'ingresso su nuovi mercati e di conseguenza anche l'aumento dell'occupazione.

Sono questi i nessi che legano insieme flessibilità, innovazione, competitività. Ed è per questo che quando chiediamo una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, non lo facciamo solo per avere fabbriche più facilmente governabili, ma perché maggiore rigidità significa minore capacità di innovazione, quindi un progressivo spiazzamento sui mercati e in definitiva un più basso livello di competitività.

La perdita di competitività, a sua volta, frena lo sviluppo, riduce le potenzialità di occupazione, inasprisce il conflitto distributivo, innesca

spinte in senso assistenzialista, insomma mette in moto una spirale perversa per cui il deficit di competitività diventa anche deficit di equità sociale.

E' questo circolo perverso che dobbiamo spezzare. E dobbiamo riuscirci nel corso della nuova legislatura.

Riteniamo necessario che il Paese si ponga degli obiettivi chiari, credibili, che diano il senso della convenienza e del vantaggio per tutti, nei quali tutti si riconoscano.

Obiettivi importanti di ricchezza, di sviluppo e di equità, che siano in grado di suscitare le energie necessarie per sbloccare l'attuale fase di stallo, superare i veti incrociati dei vecchi poteri rinchiusi in una logica angustamente difensiva, rompere le resistenze degli interessi corporativi.

Su queste direttrici dovranno proiettarsi il dialogo sociale e la stagione di riforme che noi auspichiamo. Ed è su questa scala che vanno misurate nella loro efficacia e coerenza le scelte che saranno fatte nel corso della legislatura.

Col vertice di Lisbona, un anno fa, l'Unione Europea si è assegnata l'"obiettivo strategico" di diventare entro dieci anni l'area più competitiva del mondo. L'Italia, a sua volta, può e deve proporsi di diventare uno dei paesi più competitivi d'Europa.

In questa prospettiva, nell'arco della prossima legislatura dobbiamo :

- portare il tasso di occupazione dall'attuale media del 53% a valori europei, tra il 60 e il 65%: il contributo maggiore dovrà venire dal Mezzogiorno, dove il tasso di occupazione è di soli 42 punti, e dal recupero dell'economia sommersa,
- ridurre drasticamente il divario tra il Sud e il resto del Paese, che è oggi di 43 punti in termini di Pil pro capite;
- dimezzare la dimensione dell'economia sommersa (stimata oggi attorno al 28% del Pil), portandola sui valori degli altri principali paesi europei.

La realizzazione di questi obiettivi richiede di raggiungere nel corso del quinquennio tassi di crescita nell'ordine del 4% annuo.

La capacità di avviare il Paese lungo un sentiero virtuoso potrà essere misurata dall'andamento di due indicatori essenziali della competitività del sistema produttivo.

- Nell'attrazione degli investimenti diretti dall'estero dobbiamo passare, nei prossimi cinque anni, dall'ultimo posto tra i paesi europei ad una delle prime quattro posizioni. In base ai valori del 1999 significherebbe collocarsi tra i 34 miliardi di dollari dell'Olanda e gli 82 miliardi di dollari del Regno Unito.
- Le nostre quote di mercato nell'interscambio internazionale dovranno aumentare in misura tale da recuperare almeno quanto si è perso negli ultimi cinque anni rispetto al resto d'Europa. Per conseguire questo risultato nell'arco di un quinquennio, le nostre vendite all'estero dovrebbero crescere di tre punti in più all'anno rispetto alla media europea.

Per quanto impegnativi e difficili da raggiungere, sono obiettivi obbligati, considerando i ritardi accumulati nei confronti dei paesi concorrenti che nel frattempo continuano a guadagnare posizioni. E sono obiettivi tali da avere la forza di sciogliere gli egoismi e le tensioni politiche che le azioni di governo qui indicate potrebbero provocare. Per giungere a realizzarli, tutte le azioni in cui si articola questo documento sono necessarie.

C'è tuttavia un ordine di priorità che corrisponde alla logica di mettere immediatamente in moto il circolo virtuoso di crescita e sviluppo.

Questa deve essere l'agenda dei prossimi mesi:

1. la riduzione della pressione fiscale, a partire dal Mezzogiorno;
2. la riforma del mercato del lavoro e del sistema pensionistico;
3. l'adozione del piano contro l'economia sommersa (riduzione dei costi e repressione);
4. lo sblocco delle procedure per il rilancio delle infrastrutture;
5. l'immediata esecutività della riforma della pubblica amministrazione;
6. una decisa semplificazione normativa;
7. il rilancio dei processi di liberalizzazione e privatizzazione.

Nell'atto in cui sollecitano di allungare lo sguardo su un orizzonte così ampio, anche le imprese italiane devono essere pronte a fare la loro parte. Pronte a fare i conti con le contraddizioni, i limiti, le debolezze del nostro sistema produttivo.

La più vistosa di queste contraddizioni è che abbiamo al tempo stesso il più alto tasso di imprenditorialità al mondo, il più basso numero di grandi imprese e la più grossa economia sommersa.

Un fitto tessuto di piccole e medie imprese non è solo una caratteristica ma anche e soprattutto un pregio, un vanto del sistema produttivo italiano. La creatività delle piccole imprese, la loro capacità di conquistare e difendere rilevanti posizioni di mercato, la loro reattività alle condizioni più difficili: di questo abbiamo ben motivo di essere orgogliosi, come Confindustria e come singoli imprenditori.

Ma tutto ciò non ha niente a che fare con quella ideologia del “piccolo è bello” che è stata a lungo predicata, negli anni scorsi, e che di fatto ha avuto la funzione di una specie di anestetico rispetto alle difficoltà che l'ordinamento italiano frapponeva – e ancora, per tanti aspetti, frappone – al potenziale di crescita che le piccole imprese hanno in se stesse, nella loro forza espansiva.

Per troppo tempo l'esigenza di mettersi a riparo dalle rigidità del sistema ha costretto tante imprese a rimanere piccole per essere flessibili e quindi competitive. Era ed è, nella misura in cui tuttora permane, una situazione patologica. A decidere le dimensioni dell'impresa devono essere le scelte dell'imprenditore e non i vincoli del sistema.

Ma al diritto di poter crescere fa riscontro il dovere di saper crescere. Nel reclamare un sistema più competitivo, a loro volta gli imprenditori italiani debbono saper rendere più competitive le loro imprese.

Confindustria propone al Paese un patto. Creiamo le condizioni per crescere, per essere veloci, insomma competitivi. E per parte nostra ci impegniamo a fare delle imprese non solo il vettore dello sviluppo, che è la loro naturale funzione, ma anche un vettore di benessere e giustizia sociale.

Per affrontare e vincere le nuove sfide, le nuove dinamiche dei mercati, noi imprenditori dobbiamo aggiornare il nostro modo di operare, anzi il nostro stesso modo di essere, il nostro modo di fare impresa. E questo significa superare la dimensione strettamente familiare, fare maggiormente ricorso ai mercati finanziari, adottare regole e comportamenti trasparenti, investire di più in risorse umane, formazione, ricerca, innovazione, aumentare il tasso di internazionalizzazione delle nostre imprese non solo esportando ma anche producendo all'estero.

Confindustria chiama le imprese italiane ad accelerare il passo nel loro cammino lungo questo percorso di crescita e sviluppo. E sa di poter contare sulle risorse di un ceto imprenditoriale che ha sempre dimostrato grande vitalità e coraggio.

Per noi il recupero di competitività non è un obiettivo fine a se stesso ma una condizione per portare la società italiana a un più alto livello di civiltà.

Vogliamo contribuire a costruire una società più giusta, più capace di mettere a frutto i suoi talenti e le sue intelligenze. Una società dove ognuno abbia la possibilità di realizzarsi liberamente secondo le sue vocazioni, le sue doti, le sue attitudini, le sue scelte. Una società dove nessuno debba trovarsi a vivere in uno stato di emarginazione o, peggio ancora, di esclusione.

Il nostro impegno per l'uscita dai ghetti dell'economia sommersa è l'impegno di restituire diritto di cittadinanza, dignità di vita, a quelle parti rilevanti della popolazione italiana che oggi ne sono prive. E' l'impegno di aprire una prospettiva a quei giovani cui il futuro si presenta più come una minaccia che come una promessa.

Quella che cerchiamo di costruire è una società che sia in grado di rispondere positivamente, con forza e con serenità, alla sfida della globalizzazione. Che abbia in sé gli anticorpi di cultura e di valori per neutralizzarne gli aspetti più inquietanti. Che sia in grado di fare affidamento sul suo patrimonio di conoscenze, sul suo potenziale di dinamismo, per poterne cogliere le opportunità, senza cedere all'egoismo della paura.

La storia di questo Paese, la storia dell'economia italiana ci incoraggia ad avere fiducia nel futuro. Siamo stati capaci di uscire dalle devastazioni

della guerra trasformando una povera società agricola in una ricca società industriale. Siamo stati capaci di uscire dalla crisi economica e sociale degli anni Settanta, quando si concluse il ciclo di sviluppo che aveva avuto inizio appunto nel dopoguerra. Siamo stati capaci di superare la crisi finanziaria esplosa negli anni Novanta. Saremo capaci, dobbiamo essere capaci di vincere la sfida della globalizzazione facendo dell'Italia un Paese modello per il suo grado di sviluppo economico ed equità sociale.

Sintesi delle principali proposte

Il presente documento si articola in schede tematiche, ciascuna delle quali contiene una sezione di *benchmarking*, volta a confrontare la situazione dell'Italia con quella degli altri principali Paesi, ed una sezione di proposte. I dati di sintesi che documentano la posizione relativa dell'Italia e le sue attuali difficoltà competitive sono riportati in appendice a questo sommario. Come si è detto in premessa, il documento non contiene proposte specifiche su alcuni temi, quali la stabilità di governo, il federalismo, l'efficienza della giustizia, la riforma e l'allargamento dell'Unione europea, che pure sono di importanza cruciale per il Paese e per lo stesso sistema delle imprese. Pur con questi limiti, il documento contiene un numero di schede relativamente elevato e molte azioni specifiche su ogni tema. Ciò riflette l'intendimento di offrire un contributo quanto più possibile costruttivo e concreto. Quasi tutte le proposte sono tuttavia ispirate a pochi punti di principio che costituiscono la chiave di lettura e il tessuto connettivo dell'intero documento e possono essere così sintetizzati.

1. **Pubbliche amministrazioni.** In quasi tutte le attività che attengono alla sfera di competenza dei pubblici poteri permane una sproporzione, non più tollerabile, fra i costi e i benefici dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Talché ad una pressione fiscale e contributiva prossima alla media europea per le persone fisiche e superiore per le imprese corrisponde una qualità ben inferiore del "prodotto" pubblico, che si tratti di infrastrutture, di scuola, di sanità, di tutela dell'ambiente e del territorio, di attività amministrative per autorizzazioni, controlli ecc. L'attività di impresa è ostacolata tanto dall'eccesso dei costi fiscali quanto dall'inadeguatezza dei servizi pubblici. Occorre migliorare drasticamente la qualità dei servizi e ridurre i costi, in tempi brevi e rispettando gli impegni europei iscritti nel Patto di Stabilità e Crescita.
2. **Società della conoscenza e dell'informazione.** L'Italia è in notevole ritardo per quanto riguarda i dati quantitativi e la qualità del sistema scolastico, della formazione professionale, dell'Università e della ricerca e per quanto riguarda la diffusione delle nuove tecnologie. Questo stato di cose rappresenta uno degli ostacoli più gravi per la competitività del Paese, in quanto ritarda il necessario processo di trasformazione dell'apparato produttivo verso le fasce più alte della catena del valore, lo rende più fragile rispetto alla concorrenza dei Paesi leader nella tecnologia, da un lato, e dei Paesi a basso costo del lavoro, dall'altro.
3. **Privatizzazioni e concorrenza.** La cultura del mercato e della concorrenza, la stessa costituzione di un'Autorità preposta alla sua tutela sono acquisizioni recenti nel nostro Paese e, purtroppo, non ancora da tutti condivise. La scelta di Confindustria è inequivocabilmente a favore di una moderna e rigorosa

politica della concorrenza, anche se ciò può talvolta entrare in contrasto con gli interessi immediati di alcune sue componenti. Alla luce di questa scelta di fondo, Confindustria ritiene doveroso segnalare i limiti quantitativi e qualitativi dei processi di privatizzazione e liberalizzazione attuati negli ultimi anni. Molto resta ancora da fare, specialmente nei servizi pubblici a rete (energia, trasporti, poste, servizi locali), nel settore bancario, nel commercio e nelle professioni. Il tema dell'allargamento dei confini del mercato riguarda altresì l'insufficiente presenza di operatori privati in un settore fondamentale per le prospettive del nostro capitalismo e per il benessere delle future generazioni come la previdenza integrativa. Riguarda settori come l'università, la scuola, la formazione professionale e la sanità che potrebbero trarre grandi benefici dall'introduzione di elementi di concorrenza fra pubblico e privato e all'interno del settore pubblico.

4. **Qualità della regolazione.** Troppe norme, pesanti e spesso contraddittorie, penalizzano l'assunzione del rischio imprenditoriale. Il giusto principio della tutela del contraente debole (sia esso lavoratore dipendente, consumatore, affittuario, subfornitore, ecc.) si trasforma spesso in una minuziosa regolazione prescrittiva che interferisce con i meccanismi del mercato, genera elusione normativa, sortisce, di fatto, risultati opposti a quelli desiderati. Questo tema, affrontato nella sua specificità nella scheda sulla Pubblica Amministrazione sotto il titolo 'semplificazione', permea, in effetti, quasi tutte le azioni proposte. E' particolarmente rilevante in materia di: fisco, ove vanno drasticamente abbattuti i costi di adempimento e le incertezze interpretative; diritto societario, ove occorre evitare rigidità nella scelta dei modelli giuridici; mercato del lavoro, ove occorre dare più spazio alla contrattazione collettiva e individuale, eliminare vincoli chiaramente anacronistici, proteggere il lavoratore nel mercato anziché contro il mercato, anche attraverso riforme degli ammortizzatori sociali e lo sviluppo della formazione continua. Una migliore qualità della regolazione è, assieme alla riduzione della pressione fiscale, una leva essenziale per qualunque politica di lotta al sommerso e di ripristino di condizioni di legalità nelle attività economiche.
5. **Credito e mercati finanziari.** Nonostante i progressi degli ultimi anni, l'Italia rimane un Paese con pochi investitori istituzionali, poche società quotate, scarso dinamismo del sistema bancario. A ciò contribuisce anche l'avvio lento e ritardato dei processi di internazionalizzazione, attivi e passivi, delle banche e delle imprese. Abbiamo bisogno di regole e comportamenti che consentano di inserire a pieno titolo i nostri mercati, le nostre banche e le nostre imprese nei processi di globalizzazione. E' un compito che spetta in larga parte alle stesse imprese. Confindustria intende svolgere al riguardo una funzione sempre più attiva di promozione e convinzione, così come intende operare per favorire la crescita delle imprese sotto il profilo della dimensione e della capacità innovativa. Ma vi sono ancora azioni che spettano all'operatore

pubblico per quanto riguarda, in particolare, la normativa fiscale, la riforma del diritto societario, il diritto fallimentare, la piena apertura alla concorrenza del mercato del controllo e della proprietà delle banche, gli strumenti di promozione dell'internazionalizzazione delle imprese.

* * *

L'insieme di questi problemi si concentra ed assume caratteri di emergenza nel Mezzogiorno. Nel capitolo sul Mezzogiorno, volutamente collocato in fondo al documento, più che ricette specifiche si propone l'accelerazione dei processi di riforma che si ritengono validi per tutto il Paese, con riferimento in particolare ai quattro temi cruciali delle infrastrutture, del fisco, della sicurezza e della flessibilità del lavoro. Si inserisce in questo quadro la proposta di anticipare al Mezzogiorno quella riduzione dell'imposizione sui redditi d'impresa che è necessario attuare nell'intero Paese, sia pure in tempi più lunghi e coerenti con il pieno rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Tale anticipo rappresenta, come si è detto, un passaggio essenziale per un'efficace politica di contrasto dell'economia sommersa. A sua volta il ritorno alla legalità di vasti settori della vita economica del Paese rappresenta la chiave per reperire le risorse necessarie a ridurre la pressione fiscale sulla generalità delle imprese. I due processi dunque – politiche di emersione e riduzione della pressione fiscale – sono strettamente complementari e si alimentano a vicenda. L'emersione richiede anche un notevole rafforzamento delle attività di repressione e controllo, superando la cultura della tolleranza nei confronti di un fenomeno grave sotto il profilo della vita civile, oltretutto dell'economia.

Alla luce di queste priorità, la proposta di Confindustria consiste in:

- i) una scelta pregiudiziale per un forte ridimensionamento della pervasività di strutture e regole pubbliche, centrali e locali, secondo il criterio della sussidiarietà orizzontale e per efficienti mercati dei servizi pubblici;
- ii) una ferma volontà di promuovere uno Stato moderno, ordinato, sicuro, in cui la necessaria devoluzione dei poteri diventi effettivamente strumento per accelerare lo sviluppo in tutte aree del Paese;
- iii) un compatto insieme di misure e comportamenti utili a produrre un circolo virtuoso fatto di riduzione della spesa pubblica, sensibile abbassamento della pressione fiscale e contributiva con priorità alle aree depresse, adattabilità del lavoro, emersione delle attività sommerse, investimenti in opere pubbliche, ricerca e risorse umane.

* * *

Analiticamente i punti qualificanti delle azioni proposte possono essere così sintetizzati.

I. Risorse umane e welfare

1. Sistema formativo. L'Italia è uno dei Paesi industriali con il più basso livello di istruzione (misurato dal numero di diplomati e laureati) e di competenze alfabetiche e scientifiche. I costi del sistema non sono bassi perché il rapporto fra numero di insegnanti e allievi è fra i più alti al mondo. Nell'università siamo pressoché privi di veri centri di eccellenza internazionali. Nonostante il crescente *skill shortage*, solo 5 diplomati su 100 scelgono di seguire corsi di formazione professionale. La formazione per adulti, strumento essenziale per la modernizzazione del mercato del lavoro, è pressoché assente. E' possibile e necessario potenziare il nostro sistema formativo, riducendone i costi unitari e innalzandone la qualità. Occorre introdurre elementi di concorrenza nel sistema, dare più libertà di scelta alle famiglie e più autonomia alle unità educative. I finanziamenti e, in definitiva, le stesse retribuzioni dei docenti debbono riflettere in qualche misura il giudizio degli utenti in termini di scelta della scuola o dell'università. Occorre al tempo stesso introdurre organismi di valutazione autorevoli e indipendenti, sul modello dell'OFSTED inglese, in modo da orientare i finanziamenti pubblici e le scelte degli utenti. Le singole università debbono essere libere di fissare le tasse universitarie e di raccogliere contributi privati per la ricerca. Occorre puntare sui centri di eccellenza, specie nei dottorati, accettandone le inevitabili conseguenze in termini di disparità fra diverse sedi. Per la formazione professionale occorre favorire lo sviluppo di offerta privata di qualità, anche da parte del sistema delle imprese, utilizzando la leva fiscale e il voucher formativo per chi ne faccia richiesta per esplicite domande di professionalità verificate e coerenti con i fabbisogni del mercato. Inglese e Internet debbono entrare in ogni scuola.

2. Società dell'informazione. Malgrado recenti progressi, l'Italia rimane in ritardo per quanto riguarda la diffusione di Internet e gli investimenti in ICT. Siamo solo ora entrando in quella 'nuova economia' che negli Stati Uniti ha già consentito di conseguire una straordinaria accelerazione della produttività dell'intero sistema economico. Le azioni proposte riguardano:

- il consolidamento della liberalizzazione nelle telecomunicazioni;
- lo sviluppo delle infrastrutture a banda larga e degli accessi *wireless* punto-multipunto, come strumenti per potenziare e al tempo stesso diversificare l'offerta;
- l'introduzione di Internet nelle scuole e nell'amministrazione;
- lo sviluppo del commercio elettronico, attraverso azioni specifiche per potenziare le infrastrutture bancarie e logistiche e garantire la sicurezza delle transazioni;
- il superamento dello *skill shortage*;

- la verifica anche a livello europeo dell'effettiva necessità di applicare a Internet regolamentazioni esistenti per altri settori.

3. Mercato del lavoro. Nonostante gli elementi di flessibilità introdotti negli ultimi anni, principalmente attraverso lo sviluppo delle forme contrattuali cosiddette atipiche, il nostro mercato del lavoro rimane, secondo le statistiche OCSE, fra i più rigidi d'Europa. E' del tutto insufficiente il grado di adeguamento delle retribuzioni rispetto alla produttività aziendale e individuale. Oneri contributivi fra i più elevati d'Europa costituiscono una vera e propria tassa sull'occupazione. E' in gran parte per questi motivi che il nostro tasso di occupazione è pari solo al 52%, contro valori che in molti altri Paesi raggiungono il 70 e anche l'80%. Le azioni proposte riguardano i seguenti punti:

- ridisegno del quadro normativo: la riduzione dei vincoli all'ingresso e all'uscita, accompagnata da un potenziamento dei servizi all'impiego ed un sistema di welfare e di politiche del lavoro orientate alla formazione e al reinserimento delle persone che perdono il lavoro;
- semplificazione del quadro normativo, con il passaggio da un sistema di precetti vincolanti a un insieme di poche "norme leggere", con uno spazio significativo alla contrattazione collettiva e, soprattutto, individuale;
- efficienza dei servizi all'impiego, liberalizzazione effettiva dell'intermediazione privata, formazione permanente, come strumenti essenziali per garantire adattabilità e impiegabilità in presenza di rapida obsolescenza delle competenze;
- eliminazione delle anomalie italiane, in particolare in materia di contratti a termine, part-time, orari di lavoro, apprendistato, licenziamenti individuali e collettivi. Va evitata l'introduzione di nuove norme vincolistiche in materia di lavoro atipico;
- sicurezza sul lavoro. Gli incidenti sul lavoro, pur bassi rispetto agli altri Paesi, vanno ulteriormente ridotti, liberando al tempo stesso le imprese da inutili adempimenti burocratici. Vanno sviluppate le politiche attive volte a sostenere – anche attraverso misure di incentivazione fiscale – l'adeguamento degli ambienti di lavoro e le attività di informazione, formazione e prevenzione;
- costo del lavoro. La dinamica salariale deve essere coerente con gli obiettivi di inflazione nell'area dell'euro e con i diversi andamenti della produttività fra aree, settori ed imprese. Occorre eliminare gli oneri che ancora gravano impropriamente sul costo del lavoro e destinare a riduzione dei costi una parte dei risparmi di spesa conseguibili attraverso una più incisiva riforma della previdenza pubblica.

4. Immigrazione e mobilità interna. La mobilità territoriale potrebbe svolgere un ruolo importante nei processi di aggiustamento dei mercati del lavoro in presenza di condizioni differenziate fra diverse aree e regioni. In Italia ciò accade in misura molto limitata. Il tasso di mobilità della popolazione in età di lavoro è notevolmente

inferiore non solo a quello degli Stati Uniti, ma anche a quello di gran parte dei Paesi europei. Gli ostacoli culturali e materiali alla mobilità interna contribuiscono a spiegare il paradosso per cui in Italia, Paese ad elevata e localizzata disoccupazione, si cerca di sopperire all'insufficiente offerta di lavoro in determinate aree ricorrendo alla manodopera immigrata. Va tuttavia osservato che sino ad oggi l'Italia è, dopo Spagna e Portogallo, il Paese europeo con la più bassa quota di popolazione straniera sul totale della popolazione. Confindustria ritiene che ogni sforzo vada fatto per rimuovere gli ostacoli alla mobilità interna, attraverso campagne promozionali accompagnate da misure concrete quali l'abbattimento dei costi di affitto e trasporto per chi si sposta per motivi di lavoro e le borse per la mobilità dei giovani. Occorre soprattutto migliorare la disponibilità di informazioni sulle possibilità di lavoro, utilizzando Internet e liberalizzando finalmente il collocamento privato. Riguardo all'immigrazione, è evidente che l'Italia non può che imboccare la strada, già intrapresa dagli altri Paesi europei, di una società multietnica, dotandosi degli strumenti più idonei per governare un cambiamento in questo senso. Occorre in ogni caso contrastare l'immigrazione clandestina e adottare una politica dei flussi che tenga conto della effettiva capacità di integrazione sul piano economico e sociale. Va sviluppata una capacità di selezionare il personale nei Paesi di origine; in alcuni casi può essere opportuno svolgere in loco un'attività minima di formazione di tipo linguistico e culturale per un corretto inserimento nella nuova realtà sociale.

5. Pensioni. In tutti i Paesi industriali, le tendenze demografiche impongono di intervenire sul sistema pensionistico per garantirne la sostenibilità finanziaria senza gravare eccessivamente sulle future generazioni. In Italia, il problema è aggravato dal fatto che già oggi il sistema pubblico è estremamente costoso e rappresenta la principale componente di quel cuneo fiscale e contributivo sul lavoro in base al quale il costo per l'azienda è quasi il doppio della retribuzione netta per il dipendente. Confindustria propone di:

- affidare a studiosi autorevoli e indipendenti la verifica dei trend di spesa nel medio-lungo termine;
- sviluppare i fondi pensione, anche dando ai lavoratori la libertà di scegliere se conservare il TFR in azienda oppure - previa compensazione dei costi per le imprese - versarlo ai fondi chiusi o ad altre forme di previdenza;
- estendere a tutte le fasce di età il sistema di calcolo del contributivo, secondo il metodo del pro-rata;
- innalzare l'età effettiva di pensionamento, portando a quaranta anni il requisito contributivo oppure introducendo una griglia flessibile fra 57 e 65 anni di età (e 35 anni di anzianità), con penalizzazione attuariale;
- ridurre i contributi obbligatori per i neoassunti dall'attuale 32,7% al 25%; la riduzione va devoluta in parte a previdenza integrativa e in parte a riduzione del costo del lavoro;
- abolire i residui limiti al divieto di cumulo.

6. Sanità. Secondo indagini Eurostat, l'Italia è uno dei Paesi in cui i cittadini sono più insoddisfatti del sistema sanitario. Pesano su questo giudizio i lunghi tempi di attesa e la percezione di iniquità dovute ad accessi privilegiati tramite relazioni di parentela o di amicizia. Sono questi i risultati tipici di un sistema pubblico, centrato sull'offerta anziché sulla domanda degli utenti, i cui attori non sono sottoposti alla disciplina del mercato. Attualmente la spesa pubblica per la sanità non è fra le più elevate, anche perché l'inefficienza del sistema induce sempre di più i cittadini a rivolgersi a strutture private; in prospettiva però l'invecchiamento della popolazione determinerà una pressione finanziaria crescente sul sistema. Occorre una politica che accresca la qualità, contenendo al tempo stesso la crescita dei costi. I principi di fondo sono:

- lo Stato deve far sì che tutti abbiano una copertura sanitaria standard, ma non può più fornire gratuitamente tutto a tutti: va definito il livello dell'intervento finanziario pubblico, in base al reddito e alla gravità delle patologie; il resto deve essere garantito dal ricorso a coperture sanitarie integrative, collettive e individuali;
- il cittadino deve essere libero di scegliere fra diverse strutture pubbliche e private, in modo che anche in sanità le diverse funzioni vengano svolte da chi dimostra di saper far meglio. Per attuare questo principio occorre, tra l'altro, incorporare gli ospedali dalle Asl, trasformarli in strutture di diritto privato in concorrenza fra di loro e con i privati, definire rigorosi criteri di accreditamento, finanziare le strutture sanitarie solo in base alle prestazioni erogate. La professione medica va valorizzata e sburocratizzata, introducendo anche negli ospedali il rapporto di lavoro di tipo professionale.

Riguardo alla politica farmaceutica, Confindustria ritiene che debba essere mantenuta la compartecipazione dei cittadini alla spesa e che debba essere completato il processo di riallineamento dei prezzi ai valori medi europei. Il controllo della spesa deve fare crescente affidamento sullo strumento del budget per i medici di base.

In prospettiva il finanziamento della sanità va rivisto al fine di dare agli utenti la percezione del nesso fra costi e benefici del servizio.

II. Servizi e infrastrutture a rete

7. Pubblica Amministrazione. Occorre dare piena attuazione alle riforme avviate negli ultimi anni e ridurre l'attività delle amministrazioni al *core mandate*, attraverso un forte processo di *outsourcing* che riduca il personale e i costi complessivi. La delicata fase di passaggio ad un moderno Stato federale deve avvenire senza aggravii di costi, cancellando gli uffici centrali preposti a funzioni trasferite alle Regioni. Per migliorare l'efficienza gestionale, è essenziale:

rafforzare in modo significativo gli elementi premianti introdotti con gli ultimi contratti nei sistemi retributivi in funzione dei risultati (MBO per la dirigenza); introdurre il controllo di gestione sulla base della contabilità economica e analitica (che consenta ad esempio di confrontare i costi dell'anagrafe di due comuni o degli uffici di due ministeri); sfruttare appieno le potenzialità dell'*information technology*, attuando senza ritardi i piani approvati; attuare seriamente la formazione continua per il personale.

Per la semplificazione occorre muovere da alcuni criteri generali, quali:

- i) il procedimento è strumento per il risultato devono perciò essere previste possibilità di correzione in itinere qualora il rispetto formale delle procedure comprometta il perseguimento dell'obiettivo;
- ii) al sistema della P.A. è vietato chiedere all'utente informazioni di cui essa già dispone; si tratta di un principio già fissato in via generale dal testo unico sulla documentazione amministrativa (DPR n. 445/2000), ma che va attuato;
- iii) i rapporti fra utente e Amministrazione si definiscono normalmente in tempi certi e definitivi, come peraltro previsto dalla legge 241/1990.

Vanno superati i problemi che hanno sinora ostacolato una diffusa realizzazione dello sportello unico, unificando i procedimenti riguardanti un medesimo profilo di interesse e rafforzando il principio di unicità dell'atto autorizzativo finale.

8-9. Infrastrutture, tutela del territorio, trasporti e logistica. La rete ferroviaria è inadeguata, la rete stradale e autostradale presenta strozzature, specialmente in prossimità dei grandi centri urbani e nelle aree ad alta intensità di industrializzazione, il trasporto merci su strada è costoso anche per via di norme anacronistiche, il traffico merci su container è meno di un terzo di quello dei porti nord europei, nessuna impresa italiana compare fra i primi 20 operatori logistici europei. Nessuna Regione italiana è fra le prime 10 in Europa per dotazione infrastrutturale, 4 Regioni sono fra le ultime 10. Questa situazione riflette inaccettabili carenze dell'amministrazione e le restrizioni di bilancio sugli investimenti pubblici, scesi all'1,5% del PIL, a fronte di una media europea del 2,6%. Per rimediare a questo stato di cose, che pesa negativamente sullo sviluppo del nostro sistema, Confindustria ha elaborato un complesso pacchetto di proposte i cui punti principali sono:

- processi decisionali ed esecuzione dei lavori: conferenza di servizi a maggioranza, anche in caso di dissenso delle amministrazioni sanitarie, ambientali e dei beni culturali; decisione e controllo sulle opere prioritarie affidata a organismi sovraordinati (il CIPE, a livello nazionale); ricorso a 'commissari ad acta' con poteri sostitutivi e facoltà di procedere con strutture esterne all'amministrazione; chiusura del procedimento di Valutazione di impatto ambientale entro termini perentori, all'interno del processo decisionale

svolto dalle amministrazioni competenti e dal CIPE; misure premianti per anticipata esecuzione dei lavori; risoluzione contrattuale per inadempienza dei termini; ricorsi al TAR "risarcitori" ed eliminazione della sospensiva, salvo casi eccezionali;

- *project financing*: va favorito rimuovendo i vincoli che vi si frappongono, a cominciare dalla complessità e farraginosità delle procedure che conducono alla scelta del soggetto realizzatore dell'opera;
- assetto del territorio: normativa e controlli più efficaci contro l'abusivismo edilizio e legge quadro in materia di calamità naturali;
- liberalizzazioni e privatizzazioni: completare la privatizzazione delle società di trasporto ancora in mano pubblica presenti nelle diverse modalità; completare le liberalizzazioni nei segmenti ancora protetti (trasporti pubblici di persone, ferrovie, servizi a terra negli aeroporti, servizi portuali). Nell'autotrasporto merci vanno abrogate le tariffe a forcella e la prescrizione quinquennale. I processi di liberalizzazione e privatizzazione devono essere attuati in armonia con le direttive europee, promovendo l'intermodalità e superando interpretazioni rigide della clausola sociale;
- rilancio degli investimenti, con programmazione integrata fra modalità: valichi e direttrici Nord-Sud, rete ferroviaria, "autostrade del mare", interconnessione dei nodi, sviluppo della logistica integrata plurimodale, orientata all'*e-commerce*, sviluppo della telematica nei trasporti.

10. Energia. Il costo dell'energia elettrica per le imprese è notevolmente più alto che nel resto d'Europa, per effetto di prezzi netti e di imposte entrambi più elevati. Lo stesso vale, in misura minore, per il gas ad uso industriale. Il settore petrolifero soffre di strozzature e disfunzioni nella distribuzione che si traducono in costi operativi e prezzi dei carburanti più elevati della media europea.

Per il settore dell'energia elettrica si propone di:

- accelerare la creazione di un mercato liberalizzato privo di operatori dominanti: privatizzare ENEL SpA; procedure rapide per nuove centrali *greenfield* per 10.000 MW; dismissioni entro l'anno delle Genco; aumento della capacità di importazione; riduzione al di sotto del 50% della quota ENEL di produzione e importazione; unificazione della proprietà e della gestione della rete e collocamento della rete sul mercato, mantenendo un forte controllo pubblico per tutelare la parità delle condizioni di accesso; borsa elettrica e mercato della capacità di generazione dopo la reale apertura del mercato;
- promuovere un mercato europeo dell'energia attraverso un'Agenzia europea, per un omogeneo sviluppo delle infrastrutture di trasmissione ed una politica delle fonti a livello continentale;
- rivedere gli indirizzi di politica delle fonti di energia in un'ottica di mercato (fonti rinnovabili, carbone, *repowering*, risorse minerarie e nazionali).

Per il settore del gas naturale si propone di: favorire l'ingresso di nuovi operatori; adottare criteri equi e trasparenti per l'accesso alle infrastrutture di rete e di stoccaggio; sviluppare le reti di importazione sulla base della effettiva trasportabilità; creare nuovi punti di accesso al mercato mediante lo sviluppo di terminali GNL; valutare l'opportunità di abolire gli obblighi in materia di riserva strategica; evitare il *pancaking* tariffario e armonizzare il passaggio dei vecchi contratti al nuovo regime.

Per il settore del petrolio si propone di: razionalizzare la rete dei carburanti e rimuovere le restrizioni commerciali (orari/turni) e i vincoli alla distribuzione di prodotti 'non oil'; armonizzare il pagamento delle accise con le migliori situazioni europee; completare il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di impianti.

Occorre infine completare il quadro normativo in materia di risorse minerarie, eliminando sovrapposizioni di norme tra loro in contrasto.

11. Ambiente. Confindustria intende percorrere con decisione la via dello sviluppo sostenibile e ritiene che l'ambiente debba trasformarsi da vincolo a vantaggio competitivo per lo sviluppo. Si deve però osservare che nell'ultimo decennio l'industria è stata la principale destinataria di oltre 500 atti normativi nazionali e di un numero elevato di atti regionali, spesso non accompagnati da un'adeguata valutazione degli impatti economici e sociali. Questa grande produzione legislativa non trova giustificazione in un quadro ambientale di particolare degrado, in particolare per quello che riguarda i rifiuti industriali e le emissioni in atmosfera. Confindustria chiede norme chiare ed applicabili, l'attuazione del principio dell'analisi di impatto economico anche per le norme ambientali, una lotta più incisiva all'abusivismo ambientale, la costituzione di Fondi per lo sviluppo ambientale con meccanismi analoghi a quelli già sperimentati dalla Commissione europea. Si impegna a favorire comportamenti virtuosi fra le imprese associate per la diffusione di sistemi di gestione ambientale e per la diffusione di certificazioni ambientali e di programmi volontari in campo ambientale, nonché a promuovere, con ABI e ANIA, un "*rating* finanziario e assicurativo ambientale" che fornisca gli elementi per valutare il rischio d'impresa anche sotto il profilo ambientale.

12. Beni culturali e infrastrutture turistiche. Lo straordinario patrimonio paesaggistico e culturale dell'Italia non è adeguatamente valorizzato. Negli ultimi anni abbiamo perso quote del mercato turistico mondiale per via non solo dell'allargamento dell'offerta internazionale, ma anche dell'inadeguatezza delle nostre strutture e delle politiche. Confindustria propone, fra l'altro, di:

- valorizzare i beni paesaggistici e culturali con una programmazione basata su distretti turistici coordinati attorno a specifici fattori di attrazione (parchi tematici, ricreativi, ambientali, archeologico-culturali, sistemi museali, ecc.);
- promuovere gli investimenti infrastrutturali attorno ai distretti (porti, aeroporti, rete viaria, ecc.), sviluppare i sistemi di ospitalità e di accoglienza, garantendo in particolare la sicurezza;
- esternalizzare, attraverso privatizzazioni o adeguati contratti di gestione, musei, siti e beni demaniali, ovunque ciò sia utile a valorizzare l'ambiente e i beni culturali;
- promuovere la crescita dimensionale e la capitalizzazione delle imprese turistiche.

III. Politiche per l'impresa e per il mercato

13. Fisco. Tenendo conto delle imposte locali, la pressione tributaria complessiva sulle nostre imprese (IRPEG + IRAP), pur in riduzione, si colloca ancora attorno al 50%, contro valori compresi fra 30 e 40% negli altri Paesi. Confindustria propone di scendere al 35% nell'arco di cinque anni. L'IRAP è un'imposta sbagliata ed iniqua; andrebbe ridotta e resa deducibile dalla base imponibile dell'IRPEG. La riduzione fiscale va anticipata nel Mezzogiorno, nel quadro di un serio piano per l'emersione delle attività irregolari. Per incentivare la crescita dimensionale delle imprese e la quotazione in borsa occorre ridurre dal 27 al 19% l'aliquota sulle plusvalenze derivanti da cessioni di "partecipazioni qualificate" delle persone fisiche, ridurre ulteriormente il prelievo sulle plusvalenze derivanti da riorganizzazioni delle realtà produttive (fusioni, scissioni ecc.), abolire l'imposta di successione o, in subordine, escludere per le società quotate la componente di imposta attribuibile all'avviamento. Al fine di semplificare il sistema e migliorare il rapporto fra contribuenti e fisco, occorre, tra l'altro, attuare effettivamente il *Ruling*, come previsto dallo Statuto del contribuente, consentire la piena compensazione fra debiti e crediti fiscali e contributivi, semplificare le basi imponibili, introdurre testi unici per le principali imposte, consentire la trasmissione e conservazione della documentazione su supporto elettronico.

14. Privatizzazioni e liberalizzazioni. Solo ad un terzo degli incassi da privatizzazione dal '92 ad oggi ha corrisposto un'effettiva cessione di aziende pubbliche ad operatori di mercato. Rimangono sotto controllo pubblico molte delle principali aziende italiane (ENEL, ENI, ALITALIA, FINMECCANICA, Poste, FS, Rai) e la grande maggioranza delle ex-municipalizzate. Nel settore bancario svolgono un ruolo cruciale le Fondazioni che, pur essendo private sotto il profilo giuridico, non possono considerarsi operatori privati, ossia soggetti agli stimoli e alle pressioni concorrenziali del mercato. In tema di privatizzazioni rimane dunque ancora moltissimo da fare. Nella visione di Confindustria, le privatizzazioni debbono essere funzionali ad un reale processo di apertura del mercato alla

concorrenza. Occorre cioè privatizzare fissando prima le regole del gioco concorrenziale; altrimenti si corre il rischio di sostituire monopoli privati ai monopoli pubblici. Vi sono peraltro settori, quali il commercio, le libere professioni, il trasporto merci su strada, i servizi portuali e aeroportuali, la distribuzione dei carburanti ed altri ancora, che sono quasi interamente esercitati da privati, ma in cui la regolamentazione impedisce il pieno dispiegarsi della concorrenza. L'obiettivo della concorrenza è uno dei criteri centrali che ispirano le proposte di riforme di Confindustria in materia di energia, trasporti, credito e telecomunicazioni. E' un punto di riferimento essenziale anche sui temi come le pensioni, la scuola, la sanità. Le principali questioni aperte, fra quelle che non sono affrontate sotto altri titoli, riguardano:

- **I servizi pubblici locali.** Occorre liberalizzare e privatizzare, sulla base di modelli industriali, coerenti con le peculiarità dei singoli settori, che favoriscano investimenti, accorpamenti, economie di scala. Vanno separate le funzioni di controllo, che devono rimanere in capo all'Ente Locale, da quelle di azionista e/o di gestore del servizio. Va affidata ad una Authority indipendente la regolamentazione del passaggio da tariffe a prezzi e la verifica della qualità del servizio a tutela dei consumatori. Vanno eliminate clausole sociali, del tipo di quella contenuta nel disegno di legge 7042.
- **Il servizio postale.** Nonostante i processi di ristrutturazione avviati con successo dal management delle Poste SpA, nel confronto europeo l'azienda rimane inefficiente. Il mercato non è liberalizzato e nel recepire la direttiva europea il governo ha ulteriormente rafforzato la posizione dominante dell'azienda pubblica. Confindustria propone di: valutare se è economicamente conveniente liberalizzare l'accesso al mercato per operatori *incoming*, privatizzare le Poste SpA, determinare in modo trasparente il costo del servizio universale, responsabilizzare gli operatori per i danni da disservizio.
- **La distribuzione commerciale.** La liberalizzazione del settore, prevista dal D.Lgs. 114/98, si è in gran parte arenata di fronte a inadempienze e ritardi di Regioni ed Enti Locali. Secondo i più recenti dati OCSE, l'Italia rimane uno dei Paesi più rigidamente regolati. Il risultato è stato il permanere di un numero elevatissimo di piccoli operatori che stentano oggi a mettere in atto le strategie organizzative che sono necessarie per misurarsi con la grande distribuzione nazionale ed estera. Confindustria ritiene che sia necessario dare piena attuazione al D.Lgs.114/98, attivando al tempo stesso iniziative volte a favorire l'ammodernamento e la ristrutturazione dei punti vendita di piccole dimensioni. L'obiettivo deve essere un assetto del mercato che combini le convenienze derivanti dalla presenza di una pluralità di operatori di diverse dimensioni con quelle derivanti dalle politiche commerciali della grande distribuzione, con effetti positivi in termini di varietà della gamma dei prodotti offerti, di trasparenza, di riduzione dei costi e dei prezzi.

- **Le professioni.** Il variegato e amplissimo mondo delle libere professioni è soggetto ad una regolamentazione generalmente più rigida che negli altri Paesi europei, per quanto riguarda l'accesso alla professione, le modalità di esercizio, la fissazione dei prezzi. Confindustria ritiene che il settore vada assoggettato alle normali regole del mercato e della concorrenza. Vanno abolite le tariffe fissate per legge o concordate all'interno delle associazioni di settore. L'esame di Stato, non l'iscrizione ad un ordine, è lo strumento attraverso il quale si verificano i requisiti necessari per le attività professionali riservate (ad esempio attività di difesa in giudizio dell'avvocato, attività del notaio nella redazione degli atti pubblici, ecc.). L'iscrizione a ordini o associazioni deve essere volontaria. I professionisti devono potersi organizzare in forma di impresa, con eventuale ricorso a capitale di rischio.

15. Ricerca e innovazione. L'Italia spende poco per la ricerca e ottiene risultati modesti, come risulta dalla bassa frequenza delle citazioni nelle riviste scientifiche internazionali e dal basso numero di brevetti depositati dalle imprese. La quota di prodotti *high-tech* sul totale del valore aggiunto manifatturiero è fra le più basse d'Europa. Il rilancio della ricerca in Italia dipende in primo luogo dal miglioramento di alcuni fattori chiave del sistema di ricerca e innovazione. In primo luogo il rilancio del nostro sistema universitario, con una speciale attenzione ad introdurre un corretto meccanismo di incentivazione alla collaborazione tra università e impresa e all'esigenza di concentrare le risorse su (pochissimi) centri di eccellenza. Occorre rompere definitivamente le barriere culturali e finanziarie fra mondo della ricerca e imprese, favorendo le collaborazioni, agevolando l'impiego dei ricercatori nelle aziende e gli *spin-off* dal mondo della ricerca verso le iniziative imprenditoriali. Vanno potenziati gli strumenti fiscali di agevolazione della spesa in ricerca da parte delle aziende, va favorito lo sviluppo di un mercato del capitale di rischio per le piccole imprese innovative (*venture capital, business angels*).

16. Credito e finanza. Abbiamo poche imprese quotate, un'eccessiva dipendenza delle imprese dal finanziamento bancario, un sistema bancario ancora scarsamente in grado di sostenere le imprese con strategie a tutto campo di consulenza finanziaria, orientate alle potenzialità di sviluppo, piuttosto che alle garanzie. Il costo del credito si è allineato agli altri Paesi europei, ma gli standard di efficienza sono ancora lontani. Confindustria è a favore di un mercato finanziario concorrenziale ed efficiente. Propone di:

- accelerare le dismissioni delle banche da parte delle Fondazioni. Le Fondazioni dovranno concentrarsi su obiettivi di utilità sociale, adottando rigorosi criteri di selezione dei progetti; non dovranno essere coinvolte in attività d'impresa o in attività di finanziamento tipiche degli intermediari;
- favorire l'internazionalizzazione del sistema bancario;

- promuovere lo sviluppo dei fondi pensione (si veda la scheda “Pensioni”), del *venture capital* e dei fondi chiusi, anche attraverso l’ingresso di operatori stranieri;
- favorire la crescita dimensionale delle imprese e la loro successiva quotazione in borsa, attraverso le misure fiscali di cui si è detto (si veda la scheda “Fisco”); la promozione di strumenti finanziari che favoriscano la capitalizzazione, come i prestiti partecipativi; la promozione del *rating*; modifiche della normativa sulle cambiali finanziarie.

17. Diritto societario. La disciplina societaria italiana si è avvicinata a quella degli altri Paesi europei, in particolare in materia di bilanci, capitale sociale, fusioni e scissioni, revisione contabile, disciplina delle società unipersonali. Permangono però adempimenti più complessi e procedure più lunghe in particolare per la costituzione, per le controversie civili e penali, per le procedure concorsuali. Anche con riferimento ai progetti di legge in discussione in Parlamento, Confindustria propone di:

- prevedere la possibilità di un unico procedimento e di un unico sportello per la costituzione di nuove società e introdurre, laddove possibile, il principio del silenzio-assenso;
- consentire flessibilità alle imprese non incentrando la distinzione fra modelli societari su parametri quantitativi; semplificare l’organizzazione interna, riconoscendo ampio spazio all’autoregolamentazione;
- eliminare, perché distorsive della concorrenza, le agevolazioni a favore delle cooperative che raccolgono capitale di rischio in concorrenza con le società lucrative;
- rendere più rapida ed efficace la giustizia commerciale, istituendo sezioni specializzate, accrescendo il ricorso a riti abbreviati, incentivando strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (conciliazione ed arbitrato);
- riformare la disciplina della crisi d’impresa, eliminando le sanzioni personali a carico dell’imprenditore, distinguendo le crisi transitorie da quelle irreversibili, semplificando le procedure giudiziali, valorizzando le soluzioni negoziali;
- adottare una diversa configurazione del reato di falso in bilancio, prevedendo la sussistenza del reato soltanto in presenza di un’effettiva lesione dell’interesse protetto ed ancorando la sua rilevanza a parametri quantitativi.

18. Internazionalizzazione. Nella seconda metà degli anni novanta si è registrata una significativa erosione delle quote di mercato all’export dell’Italia. Gli investimenti diretti all’estero sono cresciuti, ma il loro livello rimane tuttavia ancora relativamente modesto. Sono bassissimi gli investimenti esteri in Italia. Questi fenomeni dipendono da un insieme di variabili che caratterizzano un sistema Paese e il suo apparato produttivo, ma sono anche influenzati da politiche specifiche. Al riguardo, Confindustria propone:

- un miglior coordinamento fra Stato e Regioni, fra ministero degli Esteri e ministero delle Attività Produttive, fra ambasciate e ICE;
- un più stretto legame fra politica economica estera e cooperazione allo sviluppo;
- una decisa azione di promozione degli investimenti esteri in Italia;
- la semplificazione e lo sfoltimento degli organismi operativi, lasciando che il mercato gestisca, per conto dello Stato, i servizi alle imprese.

IV. Mezzogiorno

Secondo i dati della Commissione europea, negli anni novanta le aree comprese nell'obiettivo 1 hanno complessivamente migliorato la loro posizione relativa rispetto alla media UE del PIL pro capite. Ciò non è successo nel nostro Mezzogiorno, la cui distanza è aumentata sia rispetto alla media UE sia rispetto al resto dell'Italia. Disoccupazione e sommerso assumono nel Mezzogiorno dimensioni e fisionomia del tutto patologiche. Il rilancio del Mezzogiorno è questione prioritaria per il nostro Paese. Confindustria ritiene che più che di politiche speciali il Mezzogiorno abbia bisogno che venga attuato in anticipo e con maggiore incisività l'insieme delle misure per la competitività sin qui delineate. Priorità può e deve essere data ai temi delle infrastrutture, del fisco, della flessibilità del lavoro e della sicurezza. L'obiettivo deve essere quello di riposizionare il Mezzogiorno nel mercato mondiale degli investimenti diretti. In quest'ottica s'inserisce la proposta di cui si è detto sopra di anticipare al Mezzogiorno la necessaria riduzione della pressione fiscale sulle imprese come condizione per ridurre drasticamente le dimensioni dell'economia sommersa. Esperienze come quelle della programmazione negoziata (patti territoriali e contratti d'area) vanno drasticamente ridimensionate e le relative risorse dirottate su forme di più semplice ed automatica applicazione, quali ad esempio il credito d'imposta sugli investimenti, purché venga attuato con sufficiente ampiezza applicativa. L'orizzonte temporale cui la complessiva azione di sviluppo competitivo del Mezzogiorno deve fare riferimento è necessariamente delineato dalla prospettiva dell'allargamento dell'UE, il cui processo attuativo è compreso nel periodo 2000-2006 di programmazione dei fondi strutturali. Lasciar trascorrere questo tempo, senza che il Mezzogiorno consegua un adeguato livello di competitività, implica il rischio inaccettabile di emarginazione di quest'area dalla concorrenza internazionale e dai flussi di investimento.

Appendice: la collocazione dell'Italia nello scenario competitivo

- L'Italia è un Paese ad elevato livello di sviluppo. L'ammontare della ricchezza prodotta ci vede al sesto posto assoluto (tab. 1), nonostante il nostro ritardo nell'avvio del processo di sviluppo rispetto agli altri Paesi industriali. L'economia italiana si trova poco al di sotto delle altre grandi economie europee e di economie di dimensioni continentali come quelle cinese o indiana. In termini di reddito pro-capite (tab. 2) la sua posizione relativa rispetto agli altri grandi Paesi europei (in parità di potere d'acquisto) risulta addirittura migliore, poco al di sotto della Francia e al di sopra di Germania e Regno Unito. Una misura sintetica del livello di benessere raggiunto da un Paese come la speranza di vita alla nascita indica che la posizione relativa dell'Italia (nono posto assoluto tra tutti i Paesi del mondo; si veda la tab. 3) è migliore di quella di tutti gli altri grandi Paesi europei, nonché degli Stati Uniti.
- Gli ultimi anni hanno visto anche un considerevole ridimensionamento di problemi finanziari – in primo luogo l'esplosione del debito pubblico e la corsa dell'inflazione – che sembravano essere giunti, nel corso degli anni ottanta, ai limiti della perdita di controllo. Il risanamento finanziario e il rientro dell'inflazione hanno consentito l'ingresso nella moneta unica. Ciò ha comportato una forte riduzione dei tassi d'interesse e l'eliminazione di quell'eccesso di instabilità macroeconomica rispetto agli altri Paesi che aveva segnato l'Italia per oltre un quarto di secolo. E tuttavia è la stessa importanza dei risultati raggiunti fino ad oggi a rendere tanto più preoccupante il dato di fondo che ha accompagnato lo sviluppo dell'economia italiana negli anni novanta: ovvero, il fatto che nel corso del decennio – in particolare nella seconda metà – l'Italia è stato il Paese che nell'ambito europeo ha fatto registrare la peggiore *performance* macroeconomica. Il ritardo è naturalmente ancora più rilevante quando si consideri il gap che a sua volta l'intera economia europea ha accumulato rispetto a quella nordamericana. I numeri nei quali si sostanzia il divario tra l'Italia e l'Europa sono i seguenti:
- L'Italia ha perso competitività nei confronti degli altri Paesi dell'area dell'euro. Nel periodo 1996-2000 la perdita di competitività misurata sulla base del cambio effettivo reale - calcolato sul CLUP - è stata dell'11,8%. L'andamento della competitività è stato negativamente influenzato dalla dinamica dei costi unitari del lavoro e, soprattutto della produttività. Tra il 1996 e il 2000 il costo del lavoro per unità di prodotto è aumentato nell'industria italiana di trasformazione dell'8,3% (nonostante il recupero registrato nel 2000, interamente dovuto all'aumento della produttività); nell'area europea è diminuito nell'arco dello stesso periodo del 2,2% (tab. 4).
- La forte rigidità di impiego del fattore lavoro, associata al suo alto costo nei decenni settanta e ottanta, ha gradualmente spinto le imprese a fare fortissime

innovazioni di processo, del tipo *labour saving*. Questo fenomeno, che si è tradotto in un sovradimensionamento del rapporto capitale/lavoro rispetto agli altri Paesi industriali, implica che le imprese debbano destinare una quota relativamente alta del loro valore aggiunto (margini per unità di valore aggiunto) alla remunerazione del fattore capitale. Questo non comporta, tuttavia, che la redditività del capitale (margini per ogni lira di capitale investito) sia corrispondentemente alta. Nei fatti, nel confronto internazionale (tab. 5), la redditività unitaria – misurata dal ROI – è eccezionalmente bassa. Ancora maggiore è il divario misurato sulla redditività netta del capitale proprio (ROE), per effetto della maggiore pressione fiscale e della sfavorevole struttura finanziaria delle nostre imprese.

- La perdita di competitività ha avuto e sta avendo effetti negativi sul saldo aggregato di bilancia commerciale. In rapporto al PIL, nell'ultimo quadriennio il saldo mercantile si è ridotto di quasi quattro punti percentuali (da 3,3 nel 1996 a -0,5 nel 2000). Il deterioramento della bilancia commerciale è principalmente il riflesso di una crescita delle esportazioni inferiore a quella del commercio internazionale. La dinamica delle esportazioni italiane risulta particolarmente insoddisfacente quando la si confronti con quella relativa agli altri Paesi dell'area euro (tab. 6). Tra il 1996 e il 2000 le esportazioni dell'Italia sono aumentate in volume cumulativamente del 20,2%; nello stesso periodo le esportazioni dell'area dell'euro sono cresciute del 34%, a fronte di una crescita del commercio mondiale del 32%.
- La situazione più emblematica, tuttavia, è quella dei flussi degli investimenti esteri. In questo caso la tendenza in atto è quella di una progressiva divergenza tra il comportamento degli investitori italiani (che aumentano la loro presenza diretta all'estero, secondo una tendenza comune a tutti gli altri Paesi industrializzati) e quelli esteri, che investono in Italia enormemente meno di quanto facciano negli altri Paesi (si veda la tab. 7). L'ampiezza del divario denuncia un serio deficit di attrattività del sistema Paese.
- L'insieme di questi problemi si riflette direttamente sui risultati ottenuti in termini di crescita aggregata. Il tasso di crescita dell'economia italiana negli anni novanta (tab. 8) è stato costantemente al di sotto di quello degli altri Paesi dell'euro (1,4 contro 1,9%). Il deficit di crescita rispetto all'area euro si è ulteriormente ampliato nel periodo 1996-2000 (rispettivamente 2,1 contro 2,9%). Ai risultati insoddisfacenti ottenuti in termini di crescita risulta associato un tasso di occupazione – poco più del 50% – preoccupantemente basso, che colloca l'Italia al di sotto non soltanto dei Paesi del Nord Europa e del Nord America (quasi 80% in Norvegia, intorno a 75% in Danimarca e negli Stati Uniti), ma anche di un Paese a sviluppo relativamente ritardato come la Grecia (tab. 9).

- Tutte queste difficoltà non possono essere interamente attribuite alle politiche restrittive della domanda che l'Italia ha dovuto attuare negli anni novanta. Il persistere di un differenziale di crescita rispetto agli altri Paesi dell'area euro anche dopo il raggiungimento dell'obiettivo – e tanto più in presenza di un calo dei tassi di interesse – indica inequivocabilmente che le ragioni di fondo del comportamento anomalo dell'economia italiana devono essere cercate anche altrove.
- Una parte importante del gap che l'economia italiana rivela oggi nel confronto internazionale affonda le proprie radici in mali di origine antica, che hanno assunto carattere strutturale all'interno del sistema Paese, e che impongono agli operatori economici che si muovono all'interno dei confini nazionali (italiani o stranieri che siano) di scontare un vero e proprio *handicap* relativo. Un'immagine sintetica del fenomeno può essere ricavata dalle indagini sul livello di competitività-Paese realizzate da autorevoli istituti internazionali di ricerca, le cui classifiche collocano l'Italia sistematicamente al di sotto di tutti gli altri grandi Paesi industriali (tab. 10). Per l'Italia il ritardo si manifesta negli ambiti più diversi. Di essi si dà conto analiticamente nelle schede del documento. Qui basti ricordare il livello elevatissimo della pressione fiscale sull'impresa (tab. 11), le rigidità imposte al mercato del lavoro da un grado di regolamentazione superiore a quello di tutti gli altri Paesi industriali (tab. 12), l'estensione della presenza dello Stato nell'economia (tab. 13), le inefficienze indotte dall'eccesso di regolazione, ad esempio nel settore dei trasporti (tab. 14), il livello persistentemente basso delle risorse destinate alla ricerca scientifica (tab. 15), l'insufficiente attenzione dedicata all'accrescimento del capitale umano, che si traduce nel confronto internazionale in un livello eccezionalmente basso della quota di popolazione con grado di istruzione superiore (tab. 16).
- L'insieme di questi vincoli configura una situazione per la quale l'economia italiana è oggi caratterizzata da un'estensione dell'economia sommersa eccezionalmente ampia rispetto a quanto è possibile osservare in altri Paesi con un grado di sviluppo paragonabile a quello italiano (tab. 17), un dato inaccettabile sul piano economico, oltre che su quello della convivenza civile.

Tab. 1 - PIL, 1999

(miliardi di dollari, prezzi correnti)

Paesi	PIL
Stati Uniti	9.299
Giappone	4.501
Germania	2.112
Regno Unito	1.442
Francia	1.432
Italia	1.171
Cina	1.030
Canada	645
Spagna	596
Brasile	530
Messico	479
India (1)	431
Olanda	398
Russia	184
Hong Kong	159
Indonesia	140

(1) 1997

Fonte: WEFA.

Tab. 2 – PIL pro-capite a parità di potere d'acquisto, 1997

(dollari)

	Paesi	PIL
1	Lussemburgo	32.095
2	Stati Uniti	30.163
3	Norvegia	27.336
4	Hong Kong	26.690
5	Giappone	24.431
6	Svizzera	24.316
7	Kuwait	23.384
8	Danimarca	23.190
9	Belgio	23.185
10	Francia	22.712
11	Singapore	22.620
12	Olanda	22.032
13	Canada	21.975
14	Italia	21.567
15	Austria	21.565
16	Australia	21.238
17	Germania	21.206
18	Regno Unito	21.047
19	Emirati arabi uniti	21.008
20	Svezia	19.917
21	Finlandia	19.864
22	Qatar	19.649
	UE 15	20.606
	Totale OCSE	20.534

Fonte: WEFA.

Tab. 3 - Aspettativa di vita alla nascita, 2000

	Paesi	Anni
1	Giappone	80,0
2	Svezia	79,1
3	Svizzera	79,1
4	Canada	78,9
5	Hong Kong	78,7
6	Martinique	78,7
7	Islanda	78,6
8	Australia	78,3
9	Italia	78,2
10	Norvegia	78,2
11	Francia	78,1
12	Regno Unito	77,1
13	Belgio	76,8
14	Germania	76,7
15	Stati Uniti	76,1
16	Cuba	76,1
17	Corea	72,3
18	China	69,7
19	Turchia	69,0
20	Russia	66,9
21	India	63,1
22	Congo	50,7
23	Sierra Leone	37,2

Fonte: WEFA.

Tab. 4 – CLUP nel settore manifatturiero
(variazioni % tendenziali)

Anno	Euro	Italia
1996	0,1	5,7
1997	-1,9	2,1
1998*	-1,0	2,3
1999	0,6	0,1
2000**	0,0	-1,9
1996-2000	-2,2	8,3

* Il dato per l'Italia è corretto per l'IRAP.

** Stime del FMI.

Fonte: FMI e elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Tab. 5 – Redditività nel Settore manifatturiero, 1998
(dati percentuali)

Paesi	ROI	ROE
Francia	8,42	9,38
Germania	6,68	10,33
Italia	5,43	5,04
Regno Unito	11,52	13,34
Stati Uniti	13,39	16,91

Fonte: Banca dati BACH.

Tab. 6 – Commercio mondiale, esportazioni di beni e servizi e quote di mercato
(tassi di variazione %; prezzi e cambi costanti)

Anno	Commercio mondiale (tassi di crescita %)	Esportazioni (tassi di crescita %)		Quota delle esportazioni italiane sul totale delle esportazioni dell'area euro
		Euro	Italia	
1996	6,5	4,3	0,6	15,3
1997	10,1	10,4	6,4	14,8
1998	4,2	7,0	3,6	14,3
1999	5,3	4,7	0,0	13,7
2000*	12,4	11,7	10,2	13,5
1996-2000**	32,0	33,8	20,2	-

* Quarto trimestre stimato.

** Tasso di crescita cumulato.

Fonte: FMI, Eurostat.

Tab. 7 – Flussi di investimenti diretti in entrata
(in % del PIL)

Paesi	1995	1999
Svezia	6,0	25,1
Olanda	2,9	8,6
Belgio e Lussemburgo	3,6	5,9
Regno Unito	1,8	5,7
Irlanda	2,2	4,7
Danimarca	2,3	4,3
Francia	1,5	2,7
Finlandia	0,8	2,3
Spagna	1,1	1,6
Germania	0,5	1,3
Grecia	0,9	0,7
Austria	0,8	1,4
Portogallo	0,7	0,5
Italia	0,4	0,4
UE	1,3	3,7
Paesi industriali	0,9	2,6

Fonte: World Investment Report, ONU 2000 e FMI.

Tab. 8 - Tassi di crescita del PIL
(prezzi costanti, variazioni %)

Anno	Euro netto Italia	Italia
1996	1,5	1,1
1997	2,3	2,0
1998	3,0	1,8
1999	2,7	1,6
2000	3,5	2,9
1991-1999	1,9	1,4
1996-2000	2,9	2,1

Fonte: Eurostat.

Tab. 9 - Tasso di occupazione, 1998

(occupati in % della popolazione in età da lavoro)

Paesi	%
Lussemburgo	82,87
Norvegia	78,55
Danimarca	75,84
Stati Uniti	75,03
Giappone	74,94
Canada	69,91
Regno Unito	70,33
Portogallo	69,65
Finlandia	65,22
Olanda	69,77
Germania	64,78
Austria	68,30
Francia	59,05
Irlanda	61,37
Belgio	56,14
Corea	60,09
Grecia	55,87
Italia	52,91
Turchia	51,90
Spagna	49,08

Fonte: Eurostat.

Tab. 10 - Classifiche internazionali di competitività

Ranking	Merrill Lynch (1)	IMD (2)	World Economic Forum (3)
1	Stati Uniti	Stati Uniti	Stati Uniti
2	Regno Unito	Finlandia	Olanda
3	Svezia	Olanda	Irlanda
4	Svizzera	Svizzera	Finlandia
5	Finlandia	Irlanda	Regno Unito
6	Irlanda	Germania	Svizzera
7	Olanda	Svezia	Svezia
8	Danimarca	Danimarca	Danimarca
9	Belgio	Regno Unito	Germania
10	Germania	Giappone	Belgio
11	Giappone	Austria	Austria
12	Austria	Francia	Giappone
13	Francia	Belgio	Francia
14	Grecia	Spagna	Portogallo
15	Spagna	Portogallo	Spagna
16	Portogallo	Italia	Italia
17	Italia	Grecia	Grecia

Fonte: (1) *Benchmarking the New Economy, Merrill Lynch 2000*; (2) *World Competitiveness Yearbook IMD 2000*; (3) *World Competitiveness Report, World Economic Forum 2000*.

Tab. 11 - Pressione tributaria sulle imprese manifatturiere, 1998

Paesi	Imposte in % del reddito prima delle imposte	Imposte in % del Margine Operativo Lordo	Imposte in % del Valore Aggiunto
Italia	61,2	26,3	10,1
Austria	15,3	10,4	3,3
Spagna	27,5	13,8	5,7
Francia	34,5	16,5	5,8
Germania	41,5	24,3	6,2
Stati Uniti	25,7	18,7	n.d.
Giappone	62,4	23,1	7,7

Fonte: Banca dati BACH.

Tab. 12 - Rigidità del mercato del lavoro, fine anni '90

Paesi	Indice (1)
Portogallo	3,7
Grecia	3,5
Italia	3,4
Spagna	3,1
Francia	2,8
Germania	2,6
Norvegia	2,6
Svezia	2,6
Belgio	2,5
Corea	2,5
Austria	2,3
Giappone	2,3
Olanda	2,2
Finlandia	2,1
Danimarca	1,5
Irlanda	1,1
Canada	1,1
Regno Unito	0,9
Stati Uniti	0,7

(1) Range dell'indice di rigidità: 0= bassa, 6= alta.

Fonte: OCSE, 1999.

Tab. 13 – Risorse assorbite dal settore pubblico, 1999
(in % del PIL)

Paesi	Spesa pubblica totale	Entrate totali	Debito pubblico
Italia	48,8	46,4	114,9
Belgio	51,0	49,6	114,4
Grecia	43,2	41,6	104,4
Svezia	58,5	60,2	65,5
Austria	51,1	49,0	64,6
Olanda	46,2	46,4	63,7
Spagna	41,1	38,8	63,5
Germania	47,8	46,3	61,0
Francia	52,3	50,4	58,6
Portogallo	47,8	42,9	56,7
Danimarca	54,9	57,4	52,5
Irlanda	36,4	36,6	52,4
Finlandia	49,8	51,8	47,1
Regno Unito	39,2	40,0	45,9
UE 15	47,2	46,1	67,7
UE 11	48,4	46,7	72,3

Fonte: Commissione Europea.

Tab. 14 – Rigidità della regolazione nel settore del Trasporto merci su strada, 1998

Paesi	Indice (1)
Italia	4,7
Grecia	4,1
Spagna	2,8
Germania	2,7
Francia	2,3
Portogallo	2,1
Giappone	1,5
Regno Unito	1,4
Stati Uniti	1,3

(1) Range dell'indice di rigidità: 0=bassa; 6=alta.

Fonte: OCSE.

Tab. 15 – Spesa in R&S in % del PIL
(media 1993-98)¹

Paesi	R&S
Svezia	3,6
Giappone	2,9
Stati Uniti	2,6
Finlandia	2,5
Germania	2,3
Francia	2,3
Olanda	2,1
Regno Unito	2,0
Danimarca	1,9
UE	1,9
Canada	1,6
Austria	1,6
Belgio	1,6
Irlanda	1,3
Italia	1,0
Spagna	0,9
Portogallo	0,6
Grecia	0,5

(1) Media 1993-99 per: Austria, Danimarca, Italia;
Media 1993-97 per: Giappone, Irlanda, Olanda,
Regno Unito, Svezia, UE; Media 1993-95 per il
Belgio. Per il Portogallo disponibili solo i dati del '95
e del '97.

Fonte: OCSE.

Tab. 16 - Popolazione con grado di istruzione superiore, 1998
(% rispetto al totale)

Paesi	Secondaria superiore	Diploma di laurea	Laurea
Stati Uniti	86	35	27
Germania	84	23	14
Canada	80	39	19
Giappone	80	30	18
Danimarca	78	25	5
Svezia	76	28	13
Austria	73	11	6
Finlandia	68	29	13
Corea	65	22	17
Olanda	64	13	24
Francia	61	21	11
Regno Unito	60	24	15
Belgio	57	25	12
Irlanda	51	21	11
Grecia	44	16	11
Italia	41	9	9
Spagna	33	20	14
Portogallo	20	9	7

Fonte: OCSE.

Tab. 17 - Le dimensioni dell'economia sommersa
(in % del PIL, media 1996-97)

Paesi	%
Grecia	30,1
Italia	27,2
Spagna	23,0
Portogallo	22,8
Belgio	22,2
Svezia	19,5
Norvegia	19,4
Danimarca	18,2
Irlanda	16,0
Canada	14,9
Francia	14,8
Germania	14,8
Australia	13,9
Olanda	13,8
Regno Unito	13,0
Giappone	11,2
Stati Uniti	8,8
Austria	8,6
Svizzera	7,8

*Fonte: stime di F. Schneider e D. H. Enste, 2000
"Shadow economies: size, cause, and consequences",
forthcoming in "Journal of Economic Literature".*

BENCHMARKING E AZIONI

I. RISORSE UMANE E WELFARE

1. SISTEMA FORMATIVO

Benchmarking

- Il divario competitivo tra l'Italia e gli altri Paesi dell'Unione europea è particolarmente grave nel campo della formazione. Solo il 40% della popolazione adulta ha un diploma di scuola secondaria, contro il 61% della Francia e l'84% della Germania. I laureati sono il 9%, contro rispettivamente il 21% e il 23% (tab. 1).
- Occorre riconoscere che in soli otto anni (dal 1991 al 1998) l'Italia ha compiuto sul piano della scolarizzazione significativi passi avanti (tab. 1). Nelle fasce di popolazione adulta la percentuale di diplomati è cresciuta di 12 punti. Va ricordato che tale dato risente della tardiva estensione dell'obbligo scolastico a 14 anni, attivato per i nati nel 1952 (e che nel 1991 avevano 39 anni). Ciò nonostante la distanza dai Paesi più avanzati resta molto alta. Altri Paesi, che partivano da condizioni più svantaggiate, come ad esempio la Spagna, grazie ad una politica di modernizzazione del sistema educativo hanno raggiunto risultati straordinari, raddoppiando in otto anni il numero dei diplomati e il numero dei laureati.

Tab. 1 – Evoluzione dei livelli di istruzione della popolazione fra 25 e 64 anni dal 1991 al 1998

(diplomati e laureati in % della popolazione fra 25 e 64 anni)

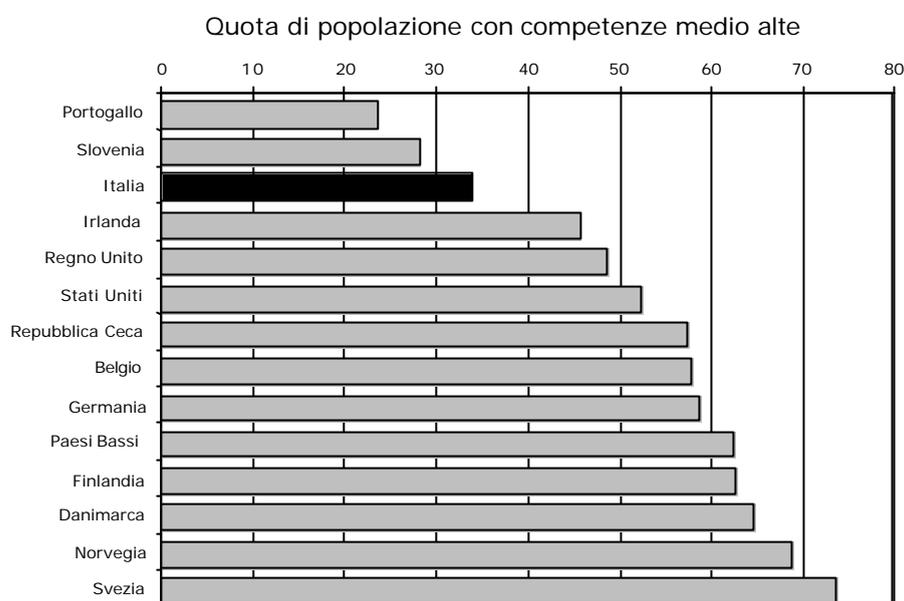
Paesi	1991		1998	
	Diplomati	Laureati	Diplomati	Laureati
Francia	50	15	61	21
Germania	82	22	84	23
Italia	28	6	40	9
Spagna	22	10	44	20
Regno Unito	65	16	60	24
Canada	76	40	80	39
Stati Uniti	83	36	86	35

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati OCSE 1993, 2000.

- I dati della recentissima indagine dell'OCSE sulle competenze alfabetiche funzionali (*literacy*) denominata IALS (*International Adult Literacy Survey*) mettono in luce il sostanziale fallimento qualitativo dell'istruzione italiana. Solo il 35% risulta possedere competenze linguistico-alfabetiche medio-alte, misurate in base alla capacità di trovare uno o più elementi di informazione in un testo scritto (fig. 1). Su 38 nazioni che hanno partecipato all'indagine Timss

–1999 l'Italia risulta ventunesima nella preparazione scientifica dei suoi studenti e ventitreesima in quella matematica.

Fig. 1 – Competenze alfabetiche 1994-96^(*)



Fonte: elaborazioni Confindustria su dati OCSE e CEDE.
 (*) I dati si riferiscono agli anni tra il 1994 e il 1996, secondo i paesi

- Per ottenere questi risultati insoddisfacenti, secondo l'OCSE l'Italia spende per l'istruzione il 4,8% del PIL a fronte di una media OCSE del 6,1%. Tale dato riflette però il fatto che la quota di popolazione in età scolare (16%) è la più bassa d'Europa. Se si ricalcolano i livelli di spesa, ipotizzando che in ciascun Paese la quota della popolazione di età 5-29 e i tassi di scolarizzazione siano uguali alla media OCSE, la percentuale di risorse finanziarie che l'Italia destina all'istruzione primaria e secondaria in rapporto al PIL risulta nella media degli altri Paesi europei (tab. 2).
- In proporzione alla popolazione abbiamo meno studenti, ma il costo per studente nella scuola italiana è più alto del 15% rispetto alla media europea (tab. 3), fino a un massimo di oltre 16 milioni annui per un allievo delle elementari, con un maggior costo globale, rispetto alle medie europee, dell'ordine di 10.000 miliardi. Le cause principali di questo spreco di risorse sono l'eccessivo numero di insegnanti rispetto a quello degli studenti (tab. 4) e i troppo ridotti orari di insegnamento. Dal 1980 ad oggi, restando quasi invariato il numero degli insegnanti, gli studenti italiani sono diminuiti di oltre 2 milioni. La spesa pubblica per l'istruzione non ottiene risultati comparabili con quelli europei poiché non è orientata ad una logica di efficiente allocazione delle risorse.

Tab. 2 – Incidenza della spesa per l'istruzione sul PIL, 1997

Paesi	% popolazione 5/19 anni	Spesa totale ¹ (in % del PIL)	Coefficiente di correzione ² (in % del PIL)	Spesa totale corretta ³ (in % del PIL)
Francia	20	6,3	-0,2	6,1
Germania	17	5,7	+0,7	6,4
Italia	16	4,8	+1,2	6,0
Spagna	18	5,7	+0,5	6,2
Regno Unito	19	4,8 ⁴	+0,1	4,9
Canada	21	6,5	-0,1	6,4
Giappone	17	4,8	+0,6	5,4
Stati Uniti	21	6,9	-1,1	5,8

(1) Comprende la spesa pubblica diretta, i sussidi pubblici alle famiglie (esclusi quelli in forma diretta agli studenti per il sostentamento) e la spesa privata diretta per istruzione, al netto dei sussidi pubblici.

(2) Aumento/diminuzione stimata della spesa, ipotizzando in ciascun Paese che la quota della popolazione di età 5-29 e i tassi di scolarizzazione siano uguali alla media OCSE.

(3) Sulla base del coefficiente di correzione.

(4) Comprende solo la spesa pubblica diretta e i sussidi pubblici alle famiglie (esclusi quelli in forma diretta agli studenti per il sostentamento).

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati OCSE 2000.

Tab. 3 - Spesa in dollari per allievo per livello di istruzione, 1997

Paesi	Primaria	Secondaria	Università
Francia	3.621	6.564	7.177
Germania	3.490	6.149	9.466
Italia	5.073	6.284	5.972
Spagna	3.180	4.274	5.166
Regno Unito	3.206	4.609	8.169
Giappone	5.202	5.917	10.157
Stati Uniti	5.718	7.230	17.466

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati OCSE 2000.

Tab. 4 - Rapporto fra alunni e insegnanti e orario di insegnamento

Paesi	Ore di insegnamento, 1998			Rapporto alunni/insegnanti, 1996		
	Primaria	Media	Secondaria	Primaria	Media	Secondaria
Francia	899	629	611	19,5	13,3	13,3
Germania	781	732	688	20,9	16,0	13,1
Italia	748	612	612	11,2	10,8	9,8
Spagna	788	545	545	18,0	17,8	14,2
Regno Unito	760	798	798	21,3	16,0	15,3
Stati Uniti	958	964	943	16,5	17,1	14,7

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati OCSE 2000.

- Le risorse destinate all'Università sono inferiori alla media degli altri Paesi dell'Unione Europea e il tasso di abbandono è elevatissimo (si laureano solo

38,5 studenti su 100) è uno dei maggiori indicatori di inefficienza dell'istruzione superiore. Il costo annuo per studente universitario stimato dal CENSIS è di 5.157.000 lire, che moltiplicato per 7,3 (il numero medio di anni trascorsi per laurearsi) e calcolato sul 38,5% (percentuale di laureati su iscritti) dà circa 98 milioni per laureato.

- La spesa per l'università è composta per l'87% dai trasferimenti agli atenei, per l'11% dagli aiuti agli studenti e per il 2% dagli "aiuti speciali": in questo l'Italia segue il modello centralizzato "continentale", in contrasto con il più efficiente modello anglosassone, presente nel Regno Unito e in alcuni Paesi nordici, che punta sul finanziamento degli studenti attraverso borse di studio e - in misura crescente - sui prestiti d'onore.
- I processi di reclutamento e carriera del personale docente si prestano a distorsioni considerevoli e non sono in grado di valorizzare le capacità scientifiche e didattiche. Sia pur con significative eccezioni le Università e i Centri di ricerca italiani sono incapaci di produrre una ricerca di qualità di livello internazionale. La moltiplicazione delle sedi universitarie (nell'anno in corso 298 sedi, con 1.833 corsi di laurea ripartiti su 111 lauree e 1.501 corsi di diploma universitario ripartiti su 179 tipi) genera una notevole dispersione e non garantisce la qualità della didattica.
- L'Italia non è in grado di soddisfare la domanda di *skilled people* nel settore ICT. La carenza di profili professionali nella *Net Economy* supererà il milione e mezzo di unità nel 2002, in assenza di misure dedicate all'*education*. Mentre la Germania e i Paesi più avanzati si rivolgono all'Est europeo ed all'India, l'Italia, che ha un consistente flusso immigratorio di manodopera non qualificata, non ha ancora l'*appeal* necessario per attrarre i migliori cervelli e non riesce ad utilizzare la valida preparazione culturale e la consistente offerta esistente nel Mezzogiorno.
- Forti elementi di disparità con l'Europa sussistono nel campo della Formazione professionale, primo fra tutti lo scarso numero di giovani (5 su 100) che dopo il diploma, a fronte di un crescente "*skill shortage*", scelgono la formazione professionale, la cui qualità è variabile a seconda delle zone del Paese, e passa da livelli d'eccellenza e di elevata rispondenza alle esigenze delle imprese a livelli di qualità assai bassi, in particolare nel Mezzogiorno. In questo campo sono improprie tutte le generalizzazioni. Dal punto di vista del finanziamento, l'investimento privato nella formazione continua (pur essendo negli ultimi anni in crescita) è insufficiente: secondo l'indagine Eurostat, solo il 15% delle imprese, quasi tutte grandi o medio grandi, sono considerate "formatrici", investono cioè in misura consistente nella formazione di propri dipendenti, contro un valore medio europeo del 60%. Inoltre, siamo ancora largamente dipendenti dai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo, con un

indice medio di dipendenza del 77% che si avvicina a 100 in regioni come Umbria, Toscana e Liguria: questa situazione rappresenta un problema, in vista dell'inevitabile decremento delle risorse comunitarie, che a partire dal 2006 saranno indirizzate verso altri obiettivi prioritari legati all'allargamento dell'Unione. Per quella data, il nostro sistema di formazione professionale dovrà essere in grado di autofinanziarsi, di modernizzare le proprie infrastrutture e di soddisfare una domanda che si prevede in crescita. Smentendo gli indirizzi di decentramento presenti nella legislazione, tra il 1991 e il 1998, la spesa delle amministrazioni centrali per istruzione e formazione è al contrario aumentata (tab. 5) passando dal 51% al 54% del totale, mentre quella delle Regioni e degli enti locali è diminuita dal 41% al 37%.

Tab. 5 – Spesa per l'istruzione e formazione

	1991	1996	1998
Amm. Centrale	51,3	54,2	54,4
Regioni	30,9	28,0	27,9
Enti locali	10,3	9,9	9,4
Imprese	7,5	7,9	8,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Rapporto ISFOL 2000.

Azioni

All'interno del vasto comparto dell'*education* (scuola, università, formazione professionale e formazione continua) sono identificabili i seguenti obiettivi tesi a migliorare in un arco di tempo medio-lungo la competitività del sistema Paese:

- potenziare la formazione di base (quantità di diplomati, di qualificati, di laureati per abitante);
- innalzare la qualità media e promuovere punti di eccellenza, attraverso una politica d'investimenti per la creazione di nuove strutture formative e per l'innovazione di quelle esistenti;
- completare il processo di decentramento per avvicinare l'offerta formativa ai bisogni del territorio;
- raccordare in modo stabile l'offerta formativa a livello territoriale ai fabbisogni di professionalità espressi dal mondo produttivo;
- valorizzare le possibilità di formazione applicativa e l'integrazione tra scuola, Università e formazione professionale, sia nella formazione iniziale (orientamento, stage, docenze aziendali, apprendistato, formazione aziendale) che permanente;

- sviluppare le funzioni di ricerca e sviluppo a tutti i livelli, ma in particolare nell'istruzione superiore, incoraggiando il legame con le imprese;
- agire sulla struttura del finanziamento pubblico modificandone radicalmente i meccanismi di funzionamento;
- liberalizzare gli erogatori del servizio pubblico (scuole e università pienamente autonome sul piano finanziario e gestionale).

In Italia non mancano le risorse, ma è inefficiente il modello organizzativo con cui vengono investite: è perciò indispensabile creare le condizioni organizzative per il cambiamento, per mezzo di azioni mirate.

Controllo della qualità e istituzione di organismi di valutazione indipendenti

Il passaggio da un modello centralizzato di istruzione ad uno autonomo prevede un controllo della qualità del prodotto che può essere realizzato mediante l'istituzione di organismi di valutazione indipendenti, che accertino la qualità dell'offerta formativa delle scuole, dei corsi di formazione professionale e dei corsi universitari. Tali organismi (uno per l'istruzione, uno per la formazione professionale, uno per l'università) non possono essere dipendenti dai ministeri, ma devono essere autorevoli sul piano scientifico e indipendenti sul modello dell'Ofsted inglese.

Ai fini del miglioramento della qualità delle risorse umane nella Pubblica Amministrazione può essere utile abolire il valore legale del titolo di studio, adottando sistemi di valutazione che tengano conto delle reali competenze possedute.

Realizzazione della piena autonomia delle scuole

- Introdurre un modello di finanziamento legato alla domanda e non all'offerta, e, quindi, più flessibile e più responsabile basato sul principio che il finanziamento segue l'utente. Dopo aver dedotto i costi generali dell'istruzione (amministrazione centrale e periferica, sistema ispettivo, supporto a progetti centrali, fondi perequativi per zone disagiate o scuole con bisogni particolari...), il corrispondente del costo per alunno in ogni livello di scolarità, con i necessari correttivi per alunni portatori di bisogni specifici (stranieri, handicappati...), verrà versato alla scuola scelta dalla famiglia nell'ambito del sistema pubblico integrato (statale e non statale). Se uno studente cambia scuola, porterà con sé la sua dotazione, che lo seguirà nella nuova scuola.

Questo modello di finanziamento potrebbe essere attuato attraverso lo strumento amministrativo del buono scuola, con opportuni correttivi. Ogni scuola, o rete di scuole, avrà piena libertà di spendere quanto ha ricevuto per realizzare la sua offerta formativa, inclusa la retribuzione del personale. Per realizzare quest'ultimo obiettivo è indispensabile completare il processo di decentramento trasferendo la gestione del personale della Pubblica Istruzione agli enti locali. Questi ultimi potranno stanziare finanziamenti aggiuntivi tratti dalla tassazione locale per il supporto di progetti collegati a necessità ambientali o a obiettivi formativi qualificanti. Deve essere prevista una detassazione per i privati (persone o imprese) che versano contributi alle istituzioni formative.

- Ridurre gli organi collegiali di tipo esclusivamente consultivo, istituendo accanto al Collegio docenti, garante della didattica, un vero e proprio Consiglio di Amministrazione responsabile della gestione della scuola. Attribuire al dirigente scolastico responsabilità autonome in ordine alla gestione del personale e al perseguimento degli obiettivi didattici.
- Dare libertà ad ogni scuola o rete di scuole di scegliere liberamente i propri docenti tra chi è in possesso dei requisiti professionali, di variare la loro retribuzione in relazione al tipo di impegno orario, alla funzione e alla qualità del lavoro svolto. Decentrare la gestione del personale a livello locale (comunale e provinciale), e incoraggiare la costituzione di reti di scuole. Attribuire la nomina del capo di istituto al Consiglio di Amministrazione della scuola e destinare il personale inadatto all'insegnamento ad altri incarichi. Poiché si parte da una condizione di eccesso di occupazione a livello aggregato il nuovo regime del reclutamento comporterà una riduzione di posti di lavoro che può essere fronteggiata:
 - potenziando i rapporti di lavoro a tempo parziale;
 - attivando meccanismi di ricollocazione in altri settori del mercato del lavoro;
 - governando con lungimiranza il periodo (a partire dal 2005) in cui andranno in pensione leve di insegnanti molto numerose.

Autonomia e competitività delle Università

Ogni Università – per garantire le proprie funzioni di ricerca e didattica - deve poter assumere chi, come e quando vuole, senza vincoli di nazionalità, con la più totale libertà. Le Università pubbliche e private devono essere totalmente indipendenti nelle loro scelte di valutazione dei requisiti, di assunzioni, di retribuzione dei docenti, di organizzazione della didattica. L'offerta universitaria deve adeguarsi alla domanda effettiva degli studenti.

Un sistema concorrenziale per essere realizzato deve prevedere un progressivo spostamento del finanziamento verso la domanda. Gli oltre 10 mila miliardi destinati nel 1999 dallo Stato al finanziamento dell'Università consentono già da oggi di finanziare direttamente una notevole parte degli attuali utenti dell'Università. Ogni studente potrebbe scegliere l'Università che preferisce e ogni Università dovrebbe cercare di attirare i suoi studenti mediante una offerta di qualità. Lo spostamento dei flussi di finanziamento pubblico dalle Università agli studenti può essere progressivamente realizzato tenendo conto della funzione di fertilizzatore dello sviluppo che l'Università svolge anche in zone dove non può essere interamente finanziata dalla domanda. Il sistema universitario verrebbe spinto a dimensionare la sua offerta sulla domanda effettiva di servizi didattici e di ricerca. Al tempo stesso verrebbero favoriti i centri d'eccellenza. I contratti di ricerca dovrebbero essere sempre a termine, anche per facilitare l'inserimento dei giovani e la mobilità dei docenti.

Il finanziamento pubblico può coprire fino a un terzo delle spese per salvaguardare i settori di ricerca che non sarebbero in grado di sopravvivere sul mercato. Ogni Università copre la restante quota mediante:

- le tasse universitarie, lasciando le università libere di variarle in base alle proprie esigenze e politiche di sviluppo;
- i contributi privati per la ricerca. Si devono prevedere consistenti facilitazioni fiscali per le imprese che sfruttano le possibilità di collaborazione già esistenti (borse di dottorato, convenzioni, stage di avviamento al lavoro) o attivano laboratori di ricerca nelle Università, coinvolgendo risorse umane interne oltre agli universitari;
- la vendita di servizi (corsi di formazione, ricerche, consulenze).

Orientamento della formazione professionale verso la domanda

Indirizzare le risorse pubbliche e private già disponibili verso una nuova offerta formativa di qualità in grado di rispondere in maniera diretta ed immediata ai fabbisogni di professionalità espressi dalla domanda delle organizzazioni di produzione e di servizio, per allinearci alla capacità degli altri più avanzati partners europei.

Mettere in atto efficaci strumenti che, semplificando le modalità di accesso agli interventi formativi, accrescano la qualità e quantità della nostra offerta, puntando verso tre obiettivi concreti, di breve e di medio periodo:

- favorire lo sviluppo di un'offerta formativa privata di qualità, introducendo il riconoscimento di un beneficio fiscale a favore delle persone fisiche e giuridiche che effettuano investimenti di qualità riconosciuta. La copertura finanziaria potrà essere assicurata dalle risorse previste nei bilanci statali e regionali per il miglioramento dell'offerta formativa;
- introdurre il voucher formativo per le persone che ne fanno richiesta alle autorità locali (Regioni o loro delegate) per esplicite domande di professionalità verificate e coerenti con i fabbisogni delle imprese. Si tratta di un altro strumento di semplificazione amministrativa del finanziamento ed è pertanto spendibile presso strutture formative pubbliche e private;
- indirizzare le risorse comunitarie già disponibili fino al 2006 verso i progetti formativi di reale qualità e corrispondenti alle esigenze del mercato del lavoro e la creazione/ristrutturazione di Centri formativi di eccellenza nel Mezzogiorno, anche al fine di trasferire impianti, esperti e tecnologie dal nord al sud del Paese, promuovere la creazione di imprese in loco e la mobilità professionale.

La formazione per l'ICT

Il sistema di formazione deve essere in grado di preparare gli studenti ad avere capacità, competenza e padronanza nell'utilizzo degli strumenti e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Ciò rende necessario:

- potenziare l'insegnamento delle lingue straniere e dell'istruzione informatica di base;
- dotare tutte le scuole e le università dei collegamenti adeguati ad Internet e dell'informatizzazione per gestirli;
- ridefinire i curricula formativi e i piani di studio;
- realizzare un'attività di formazione destinata agli insegnanti, anche mediante una qualificazione della didattica delle materie scientifiche e una diffusione dei laboratori;
- assegnare un credito di imposta alle aziende che investono in formazione all'utilizzo degli strumenti ICT sia per il proprio personale sia per giovani in vista dell'assunzione.

La formazione scolastica va integrata con interventi di formazione permanente di qualità indirizzati a chi ha superato l'età scolare, ai disoccupati di lunga durata, al personale in mobilità, promuovendo un programma di utilizzo di strumenti ICT.

Occorre migliorare le opportunità di istruzione e di formazione per i disabili, in modo da favorirne la piena partecipazione alla vita sociale ed alla Società dell'Informazione ed eliminare così gli ostacoli che ancora impediscono a questi utilizzatori di sfruttare al meglio le nuove tecnologie.

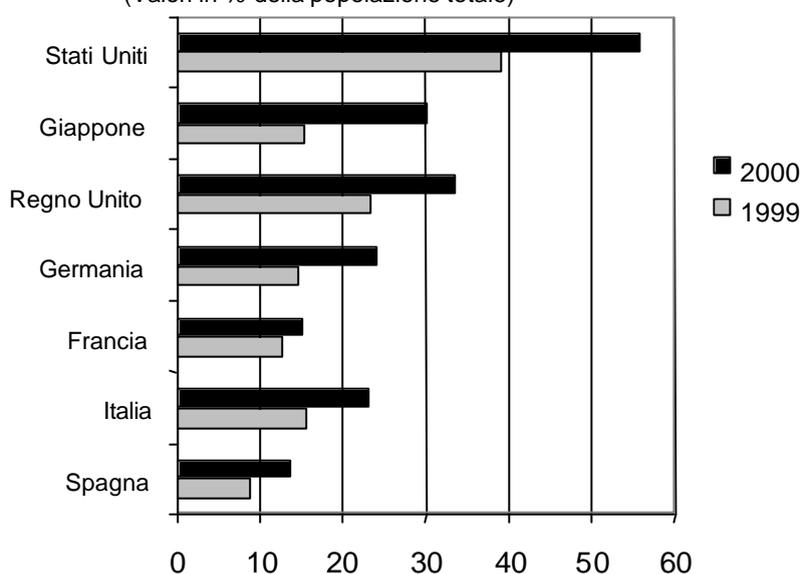
2. SOCIETA' DELL'INFORMAZIONE

Benchmarking

- Malgrado un forte balzo nel corso del 2000, la diffusione di Internet in Italia (23,3%) rimane inferiore a quella del Regno Unito (33,6%), del Giappone (30,5%) e degli Stati Uniti (55,8% - fig. 1).

Fig. 1 - Diffusione di Internet nei principali paesi

(Valori in % della popolazione totale)



Fonte: NUA.

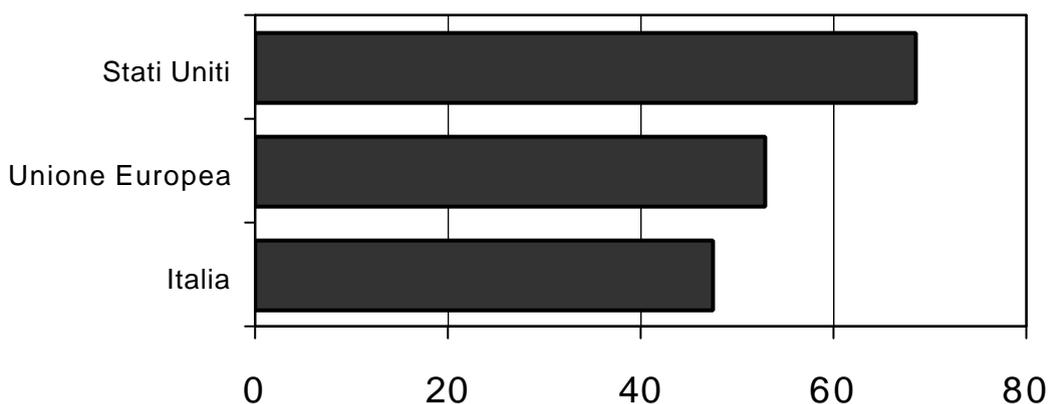
- Nel 2000, la spesa IT (Information technology) è stata pari al 2,2% del PIL in Italia, circa la metà di quella nel Regno Unito, Francia e Germania (tab. 1).
- La dimensione della rete di telefonia fissa italiana, misurata dal numero delle linee per 100 abitanti, è ancora sensibilmente inferiore rispetto alla media europea (47,5 unità, contro 52,9); negli Stati Uniti si registrano 68,5 linee telefoniche principali installate per 100 abitanti (fig. 2).
- La liberalizzazione ha determinato un beneficio netto per gli utenti. La dinamica discendente nelle tariffe è particolarmente evidente nel segmento delle chiamate interurbane e internazionali. Solo dal 1° gennaio 2000 si è invece aperta la concorrenza per le chiamate locali.

Tab. 1 - Indicatori macroeconomici relativi alla spesa IT nei principali Paesi, 2000

Paesi	Spesa IT in % PIL	Spesa pro-capite (\$)
Spagna	1,9	274
Italia	2,2	408
Francia	3,7	810
Germania	3,6	813
Regno Unito	4,2	993
Giappone	2,3	839
Stati Uniti	4,5	1.602

Fonte: elaborazioni Federcomin su dati IDC.

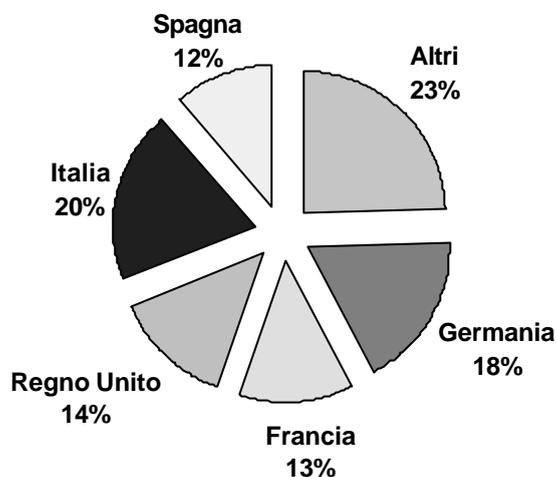
Fig. 2 - Tassi di penetrazione delle linee telefoniche principali installate (numero di linee per 100 abitanti), 1999



Fonte: OCSE, 2000.

- Quanto alla telefonia mobile, l'Italia rappresenta il principale mercato europeo (fig. 3) con una quota che sfiora il 20% del valore totale del comparto in Europa (48 miliardi di euro nel 1999), seguita da Germania (17,9%), Regno Unito (13,7%), Francia (12,9%). In Italia, a seguito dei significativi processi di liberalizzazione del settore, l'incidenza della telefonia mobile sul valore complessivo dei servizi telefonici è cresciuta dal 23,9% del 1997 al 41,5% stimato per il 2001.

Fig. 3 - Peso relativo dei mercati nazionali della telefonia mobile nei paesi UE, 1999



Fonte: EITO, 2000.

- I Paesi industrializzati ed alcuni Paesi emergenti sono da tempo impegnati a superare gli ostacoli allo sviluppo del commercio elettronico. I ritardi dell'Italia potranno penalizzare fortemente l'industria quando tra alcuni anni le transazioni di commercio elettronico supereranno quelle del commercio internazionale.

Azioni

L'evoluzione della rete è fortemente influenzata dalle crescenti esigenze di:

- multimedialità: convergenza di TLC/ IT/Media;
- mobilità: necessità di comunicare in ogni momento e in ogni luogo tra persone e apparecchiature;
- personalizzazione: necessità di comunicare con servizi TLC personalizzati.

Il processo di liberalizzazione è stato avviato, ma restano alcuni importanti interventi da realizzare a breve scadenza. Inoltre è fondamentale avviare politiche di medio e lungo periodo per consolidare il grado di concorrenza del mercato, svincolando la gestione delle reti, la dotazione infrastrutturale e l'introduzione di innovazioni nel Paese dalle decisioni di un unico operatore.

Consolidare la liberalizzazione e la concorrenza nel settore Telecomunicazioni

- **Liberalizzazione dell'ultimo miglio**

In anticipo rispetto ai maggiori Paesi europei, l'Autorità ha disciplinato l'accesso disaggregato alla rete locale prendendo a riferimento i sistemi di contabilità dei costi e separazione contabile di Telecom Italia, certificati da un *advisor* indipendente.

Poiché il *local loop* non è un elemento di costo che varia con l'uso che ne fa l'utente, un processo di determinazione dei costi dovrebbe evitare inutili duplicazioni di costo che comporterebbero un uso inefficiente delle risorse del sistema di rete. La regolazione dell'accesso al *local loop* deve permettere contestualmente all'operatore *incoming* di interconnettersi e all'operatore dominante di ricevere un profitto adeguato per il servizio fornito. Coerentemente con lo sviluppo delle tecnologie, va valutata l'opportunità di estendere l'accesso al *local loop* agli Internet Service Provider autorizzati.

E' essenziale che l'Autorità operi, da ora in poi, un attento monitoraggio sull'effettiva realizzazione di un mercato pienamente concorrenziale, non discriminatorio tra gli operatori.

- **Costo del servizio universale**

La legge 31 luglio 97, n. 249, che ha istituito l'Autorità per le Comunicazioni, ha previsto anche l'istituzione di un Fondo per il finanziamento del costo netto degli obblighi del Servizio Universale. Con successivo decreto ministeriale del 10 marzo 1998, sono stati precisati gli obblighi di contribuzione al Fondo gravanti sugli operatori interessati. L'Autorità di regolazione, nel rispetto delle normative vigenti, deve continuare a garantire il massimo livello di trasparenza, in modo da consentire a tutti gli operatori di effettuare le necessarie valutazioni in ordine al *pay or play*. In particolare, dovrebbero essere forniti tutti gli elementi per identificare i valori di base assunti per il calcolo dei costi del Servizio Universale affinché gli operatori possano svolgere un adeguato controllo sugli oneri richiesti per la partecipazione al Fondo stesso.

I valori dell'onere complessivo per il servizio universale, relativi agli anni 2001-2002, dovranno essere resi noti in anticipo, prevedendo meccanismi di rettifica del valore, qualora le azioni di ribilanciamento tariffario comportino una revisione delle stime.

- **Ribilanciamento delle tariffe finali di interconnessione**

E' urgente che l'Autorità di settore definisca la manovra di ribilanciamento tariffario prima dell'applicazione del meccanismo di *price-cap*, come richiesto dalla Commissione Europea. Per il completamento della manovra di ribilanciamento è necessario che le tariffe applicate ai diversi servizi siano rapportate al loro costo, in modo che gli oneri sostenuti dagli utenti del sistema – imprese e cittadini – siano *cost reflective*. I ricavi degli allacciamenti e dei canoni di locazione delle linee devono coprire i costi fissi; i ricavi delle chiamate urbane devono coprire i costi delle chiamate urbane e così via.

La manovra di ribilanciamento deve seguire un processo di pubblica consultazione così da rendere trasparente la struttura di costo dell'operatore principale. La correlazione delle tariffe ai costi implica che venga identificato chiaramente il costo dei diversi servizi, rendendolo noto a priori a tutti i soggetti che offrono servizi di telecomunicazione. In questo senso è auspicabile che l'Autorità assicuri un processo di informativa trasparente, dando piena attuazione alla normativa vigente.

- **Sviluppo delle infrastrutture a banda larga**

La dotazione di infrastrutture a banda larga in Italia resta inadeguata; ciò potrebbe determinare una ulteriore e più grave disparità fra zone e categorie disagiate. Va inoltre valutato l'effetto moltiplicatore dell'intervento, tale da costituire un forte arricchimento del Paese.

L'ampliamento della dotazione infrastrutturale integra l'effetto della liberalizzazione dell'accesso nell'aumentare il grado di concorrenza del mercato, come è evidente dall'esperienza del Regno Unito nel settore delle TV via cavo.

Per colmare il divario è opportuno prevedere sgravi fiscali per il cablaggio delle zone depresse riconoscendo un credito d'imposta del 10% agli operatori che realizzeranno reti di accesso, definite *current generation broadband*, destinate alle famiglie ed alle imprese localizzate in quelle zone. Nel caso di reti *next generation broadband* è auspicabile un credito di imposta del 20% applicabile su tutto il territorio, quando la rete è destinata ad uso residenziale e alle sole aree depresse quando la destinazione è ad uso business. Lo sviluppo delle infrastrutture a larga banda dovrebbe comunque essere stimolato con un approccio *market oriented*, riducendo al minimo gli interventi regolatori ex ante, che rischiano di condizionare negativamente lo sviluppo rapido e dinamico del mercato.

Una particolare attenzione va riservata allo sviluppo delle infrastrutture a banda larga nel Mezzogiorno, al fine di creare le condizioni favorevoli alla nuova economia, come volano di crescita per le aree più svantaggiate.

Oltre alle rete via cavo è importante accelerare l'assegnazione delle licenze per l'accesso *wireless* basato sullo sviluppo dei sistemi punto-multipunto, che hanno costi realizzativi e gestionali minori rispetto ad altre soluzioni di accesso.

Società dell'Informazione

Azioni, finalizzate alla competitività di sistema, non riconducibili all'iniziativa dell'Autorità di regolazione, ma importanti per lo sviluppo della Società dell'Informazione sono:

- ***Recepire tempestivamente le direttive comunitarie***

L'Italia deve evitare ritardi nella realizzazione del piano per lo sviluppo della società dell'informazione, in ottemperanza alle direttive comunitarie già definite e a quelle in corso di finalizzazione nel quadro della Review 99. In particolare è essenziale assicurare sistematicità all'intervento, definendo con maggiore chiarezza competenze e responsabilità

Sia l'*e-Europe action plan* che la *e-Governance* rappresentano un rilancio delle iniziative dell'Unione europea in questo settore, ispirandosi alla decentralizzazione funzionale ed all'accrescimento operativo nella net economy attraverso un approccio normativo di *coregulation*, vale a dire regole concordate, non imposte. In particolare, riguardo ad Internet e alle nuove tecnologie di comunicazione, va verificata l'effettiva necessità di applicare regolamentazioni esistenti per altri settori.

- ***Superare lo Skill shortage***

La carenza di figure professionali specializzate nelle attività della *new economy* rappresenta un serio rischio per la competitività e lo sviluppo di tutti i settori e tutti i soggetti interessati: produttori di apparati, gestori di servizi, utilizzatori – imprese e cittadini. Occorre favorire l'identificazione della domanda di nuove

professionalità e la formazione dell'offerta relativa. Occorre inoltre favorire una formazione continua all'interno delle imprese.

Nelle scuole occorre accelerare l'introduzione dell'insegnamento delle tecnologie di comunicazione e del loro utilizzo (si veda la scheda "Sistema formativo"). Inoltre è indispensabile una più efficace collaborazione fra mondo della scuola e mondo dell'impresa non solo per aumentare l'offerta di figure professionali, ma anche per armonizzarne la preparazione di base che, nonostante l'impegno di alcune Regioni, presenta ancora notevoli diversità.

- **Accelerare lo sviluppo del commercio elettronico**

E' necessario definire un quadro regolamentare, giuridico e fiscale certo e adeguato. La regolamentazione dei servizi on-line va, in linea generale, ridotta alle minime misure essenziali, come già detto; tra queste rientra anche un sistema di regole equilibrate che tutelino i diritti fondamentali di ciascun cittadino alla riservatezza e salvaguardino i consumatori e gli operatori da possibili abusi nelle transazioni in rete.

La sicurezza delle transazioni è un elemento di possibile inibizione di un più vasto utilizzo del commercio *on-line* da parte delle imprese e dei cittadini. Occorre perciò riservare una particolare attenzione alla regolamentazione in materia.

Il commercio elettronico ha registrato finora un tasso di crescita inferiore a quello degli altri paesi europei sia per numero di transazioni effettuate per via elettronica che per valore delle singole transazioni, rimasto eccessivamente basso.

Azioni specifiche sono:

- definire le procedure per l'utilizzo pervasivo e sicuro della firma elettronica;
- stimolare la creazione di nuove applicazioni bancarie *on-line*;
- evolvere il sistema di pagamenti postali verso le nuove tecnologie;
- promuovere l'orientamento verso la moneta elettronica e verso l'ottimizzazione tecnologica dell'utilizzo delle carte di credito;
- potenziare le infrastrutture nel campo delle carte elettroniche per l'accesso sicuro (*smart-cards*);

- promuovere sperimentazioni per favorire l'integrazione orizzontale delle pmi orientate al commercio elettronico, nell'ambito di bacini di utenza (distretti industriali) e l'integrazione verticale per sviluppare efficienza produttiva nella catena del valore dell'azienda virtuale;
- non subordinare la commercializzazione di beni e servizi on line al rilascio di autorizzazioni come quella legata alla superficie dell'esercizio.

- ***Facilitare l'ammmodernamento dei sistemi informatici***

Non sempre i sistemi informatici, utilizzati sia da imprese che da cittadini, sono tali da consentire l'utilizzo di servizi sempre più innovativi. Si va quindi delineando una forbice abbastanza ampia fra la qualità delle apparecchiature utilizzate e la possibilità di accesso ai servizi.

Il differenziale va ridotto attraverso formule di supporto alla sostituzione delle attrezzature, con la partecipazione, ad esempio, anche degli istituti bancari, per la concessione di linee di credito, di cui le pmi possano avvalersi per la periodica sostituzione delle proprie attrezzature.

3. MERCATO DEL LAVORO

Benchmarking

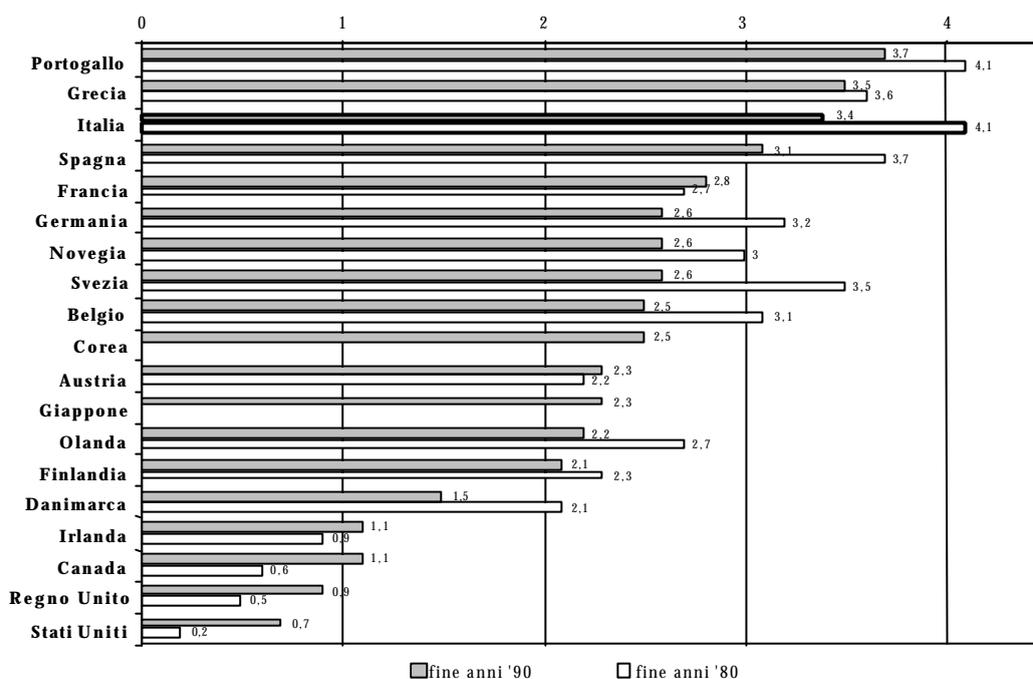
- Tassi di disoccupazione persistentemente elevati e bassa crescita dell'occupazione hanno caratterizzato l'Europa continentale negli ultimi due decenni; la performance dei mercati del lavoro europei appare particolarmente negativa quando venga comparata con i risultati degli Stati Uniti, dove viceversa il tasso di disoccupazione è sceso ai minimi storici e l'occupazione è cresciuta al punto da richiedere un consistente flusso di lavoratori immigrati.
- Tra i fattori esplicativi delle difficoltà europee, numerosi studi hanno centrato l'attenzione sugli aspetti di regolazione del mercato del lavoro, cogliendone l'influenza negativa sugli esiti occupazionali in una fase di intensi cambiamenti dell'economia mondiale – dalla globalizzazione, con il conseguente aumento del grado di concorrenza e di incertezza per le decisioni d'impresa, all'innovazione tecnologica.
- La regolazione del mercato del lavoro in Italia è paradigmatica della situazione europea continentale, tradizionalmente ispirata a principi di tutela dei lavoratori. All'opposto di quanto accade negli Stati Uniti, tale regolazione ostacola la mobilità del lavoro da imprese e settori in declino ad altri in espansione, impedendo un rapido aggiustamento del mercato del lavoro.
- Nel nostro Paese il contratto di lavoro di riferimento è quello a tempo pieno e indeterminato; gli altri casi sono ammessi solo in deroga, qualora ricorrano specifiche condizioni; una volta assunti a tempo indeterminato, i dipendenti sono fortemente protetti dal licenziamento, sia sotto il profilo economico sia – per le imprese sopra i 15 dipendenti - in termini di conservazione del posto di lavoro. Il sistema degli ammortizzatori sociali tende ad affrontare i casi di esubero di personale più attraverso il sostegno prolungato del reddito che agevolando il rientro nel mercato del lavoro. Il collocamento pubblico è del tutto inadeguato a fornire i servizi necessari a chi cerca lavoro.
- Quanto a grado complessivo di protezione dell'impiego, una misura della rigidità del mercato del lavoro messa a punto dall'OCSE compendiando vari aspetti normativi relativi ai licenziamenti individuali e collettivi ed alle assunzioni a termine, l'Italia si colloca alla fine degli anni novanta – come un decennio prima - in testa a tutti gli altri principali Paesi industriali (fig. 1).
- Il nostro mercato del lavoro rimane molto rigidamente regolato nonostante la legislazione del mercato del lavoro sia divenuta meno stringente, nel corso degli anni novanta, grazie ad alcune significative modifiche: l'eliminazione della chiamata numerica, la regolazione dei licenziamenti collettivi (mobilità),

l'introduzione del lavoro interinale. Il positivo andamento dell'occupazione nell'ultimo biennio trova origine anche in tali cambiamenti. Ma, nello stesso tempo, anche altri Paesi europei hanno riformato la propria normativa, talvolta in modo più incisivo che in Italia e – come nel caso della Spagna – con significativi effetti sulla crescita dell'occupazione.

- A conferire al mercato del lavoro italiano il primato della rigidità non è solo l'insufficiente adeguamento delle vecchie norme al nuovo contesto macroeconomico, ma anche la persistente tendenza a legiferare in senso vincolistico. Le forme emergenti di flessibilità – come i contratti di collaborazione coordinata e continuativa – non sono viste come un'opportunità di occupazione, ma come una pericolosa anomalia da ricondurre entro regole più stringenti. La trasposizione delle direttive comunitarie in leggi nazionali è stata spesso occasione di inasprimento della normativa anziché di semplificazione e alleggerimento; ciò vale ad esempio per il part-time e in tema di sicurezza sul lavoro. In quest'ultimo caso la legge italiana è molto più restrittiva delle norme comunitarie, con un approccio di minuziosa prescrizione che determina un pesante carico di adempimenti, non motivato dall'incidenza degli infortuni – allineata alla media europea e con il 60% degli infortuni mortali dovuti a incidenti stradali – e ininfluente rispetto alla preesistente tendenza alla riduzione del rischio infortunistico.
- Il soffocamento degli spazi di flessibilità è una delle cause della permanenza nel nostro Paese di una rilevante quota di lavoro sommerso, largamente eccedente, secondo le varie fonti e misure utilizzabili, le dimensioni del fenomeno negli altri Paesi industrializzati. Alla presenza di economia sommersa contribuisce anche una struttura salariale che non consente di adeguare il livello delle retribuzioni alle diverse condizioni di produttività e del mercato del lavoro in cui le imprese si trovano ad operare.
- Più in generale, le attuali ridotte possibilità di differenziare sul piano individuale le condizioni di lavoro – tipo di rapporto, caratteristiche quali-quantitative della prestazione, retribuzione – contrastano con la crescente necessità di diversificazione implicita in alcune tendenze di fondo che caratterizzano il mondo del lavoro: l'aumento dell'offerta di lavoro femminile, l'incremento del grado di istruzione e l'emergere, soprattutto nei comparti avanzati del terziario, di nuove professionalità, il passaggio dal posto di lavoro a vita a un percorso lavorativo composito, in cui si alternano aspetti di lavoro autonomo, lavoro dipendente e formazione, e in cui si assottigliano i confini tra lavoro e vita privata.
- La capacità di generare occupazione da parte dell'economia italiana è attualmente penalizzata anche dai consistenti costi di finanziamento del *welfare* – in particolare della previdenza – che gravano sul costo del lavoro. Gli

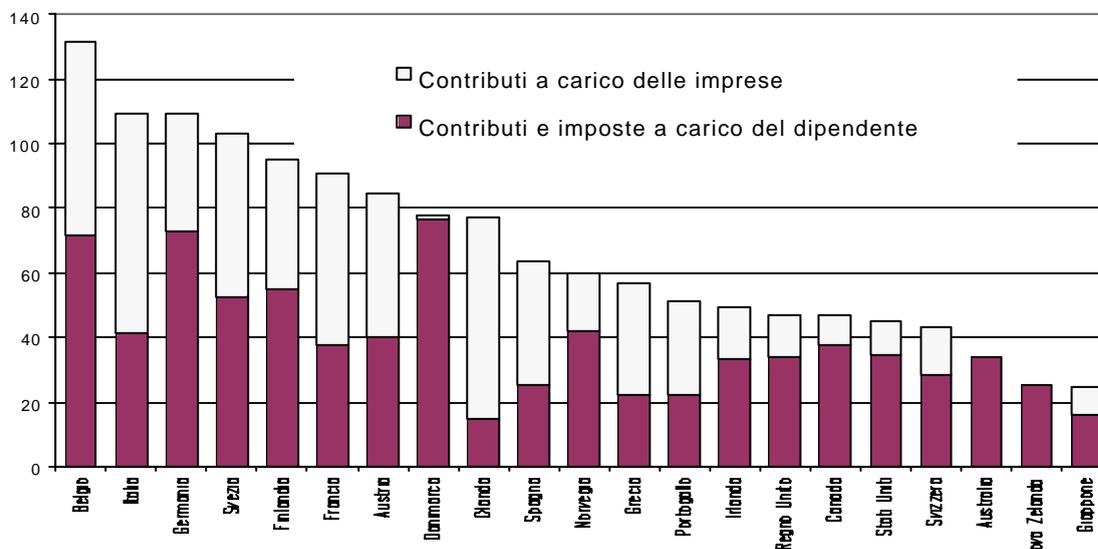
elevati oneri sociali sono la principale causa di un cuneo fiscale-contributivo tra i più elevati dei Paesi industrializzati: il costo del lavoro sostenuto dalle imprese è più del doppio della retribuzione netta percepita dal lavoratore (fig. 2).

Fig. 1 - Grado di regolamentazione del mercato del lavoro
(Range del grado di regolamentazione: 0= basso, 6= alto)



Fonte: Employment Outlook. OCSE. aiuno 1999.

Fig. 2 - Cuneo fiscale: contributi e imposte in % della retribuzione netta
(Operaio medio manifatturiero senza carichi di famiglia, 1998)



Note: per l'Italia i contributi a carico delle imprese sono corretti per tenere conto dell'IRAP e dell'accantonamento TFR.

Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE.

Azioni

Il quadro generale

- La realizzazione di un mercato del lavoro più flessibile costituisce una premessa fondamentale per incrementare la capacità del sistema economico di generare occupazione. Ciò implica il ridisegno di aspetti complementari del quadro normativo: la riduzione dei vincoli all'ingresso e all'uscita dall'occupazione devono accompagnarsi ad un potenziamento dei servizi all'impiego e ad un sistema di *welfare* e di politiche del lavoro orientato alla formazione e al reinserimento attivo delle persone che perdono lavoro.
- La ridefinizione del quadro normativo deve puntare alla rimozione dei vincoli cui è sottoposta la prestazione lavorativa, dalla scelta del tipo di contratto di lavoro, alla gestione e all'eventuale risoluzione del rapporto di lavoro. Non secondaria è la semplificazione del quadro normativo, con il passaggio da una stratificazione di precetti vincolanti a un insieme di poche "norme leggere", con uno spazio significativo per la contrattazione collettiva e soprattutto individuale.
- Contestualmente, servizi pubblici all'impiego più efficienti e una decisa liberalizzazione dell'intermediazione privata sono necessari per facilitare l'incontro di domanda e offerta di lavoro. Lo sviluppo di un adeguato sistema formativo, con un ruolo importante della formazione permanente, è lo strumento chiave per garantire *employability* in presenza di rapida obsolescenza delle competenze; le politiche del lavoro dovranno contribuire allo stesso obiettivo, favorendo l'accesso all'occupazione per categorie specifiche di persone in cerca di lavoro; il sistema di *welfare* dovrà puntare meno al sostegno del reddito dei disoccupati e più ad incentivare la ricerca di lavoro.

Ripensare il sistema delle fonti

- Il sistema delle regole dev'essere riprogettato alla luce di un ripensamento del sistema delle fonti del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Le norme di legge dovrebbero limitarsi alla definizione di quelli che – in relazione alla disciplina prevista dalle norme europee – devono essere considerati i diritti fondamentali e inderogabili della persona, in tutte le forme in cui si estrinseca l'attività lavorativa, superando il riferimento al contratto a tempo indeterminato come situazione tipo. In questa cornice, ampio spazio va lasciato alla determinazione delle condizioni della prestazione da parte della contrattazione collettiva e individuale.

- In particolare, va ripensato il sistema di tutele forti che attualmente caratterizzano il rapporto di lavoro dipendente: in aggiunta a un nucleo minimo inderogabile, l'autonomia, collettiva e individuale, deve poter realizzare un sistema di tutele a geometria variabile.
- Per realizzare questo obiettivo, la legislazione in materia di lavoro, diversa da quella relativa ai diritti fondamentali e inderogabili, sarà caratterizzata da norme leggere, di carattere orientativo rispetto al comportamento delle parti. Lo stesso vale per i contratti nazionali di lavoro, che non devono preconstituire una camicia troppo stretta per gli accordi collettivi aziendali o per l'individualizzazione delle condizioni lavorative. Eventuali prescrizioni di legge di maggior dettaglio dovrebbero valere solo nel caso di mancanza di accordo tra le parti.

Semplificare le regole

- E' in ogni caso necessario semplificare il sistema di regolamentazione: l'attuale situazione, in cui le normative si stratificano, genera incertezza interpretativa e costringe soprattutto le piccole imprese a ricorrere a costose consulenze legali. La predisposizione di testi unici deve essere l'occasione per razionalizzare il dettato normativo, puntando all'alleggerimento dell'impianto ed all'armonizzazione rispetto al contesto europeo.
- Il recepimento delle direttive comunitarie deve essere occasione di ammodernamento e semplificazione della normativa nazionale, che va adattata al nuovo contesto di competizione nel mercato unico. Al contrario di quanto è avvenuto in tema di part-time, permessi parentali e sicurezza, le norme nazionali non devono essere maggiormente vincolanti rispetto al testo della direttiva.
- Un aspetto non secondario della semplificazione è la riduzione della frammentazione delle competenze istituzionali. Ad esempio, le attribuzioni pubbliche in materia di sicurezza del lavoro sono disperse in cinque ministeri, altrettanti istituti di vigilanza, otto enti di informazione/assistenza/consulenza, molteplici sedi di coordinamento a livello centrale e territoriale, numerosi enti di omologazione e normazione tecnica, quattro enti di studio e ricerca.

Modernizzare la disciplina dei rapporti di lavoro

Ferma restando la necessità di riprogettare e semplificare la normativa italiana nel senso illustrato nei punti precedenti, la modernizzazione della disciplina dei rapporti di lavoro richiede innanzitutto di eliminare le più vistose anomalie

dell'ordinamento italiano rispetto al contesto europeo, e di riorientare alcuni aspetti della regolazione in senso meno vincolistico e comunque in linea con le prassi europee. Le principali voci in agenda sono le seguenti:

- la stipula di contratti a termine va liberata dalla tassatività delle ipotesi (di legge o da contratto collettivo), richiedendo eventualmente solo che lo stesso sia giustificato da ragioni di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo, ed eliminando le soglie massime percentuali di utilizzo oggi previste;
- la recente disciplina del part-time va rivista per eliminare gli elementi di maggior rigidità introdotti nel nostro ordinamento rispetto alla direttiva europea, che riguardano soprattutto gli orari di lavoro (lavoro supplementare, clausole elastiche);
- per lo sviluppo dell'apprendistato vanno eliminati alcuni vincoli e divieti relativi all'utilizzo della prestazione lavorativa dell'apprendista (divieto di superare il limite massimo di orario, divieto di svolgere lavoro straordinario e notturno);
- sul cosiddetto lavoro atipico i provvedimenti di legge attualmente in discussione tendono a instaurare un regime maggiormente vincolistico, muovendosi in direzione contraria rispetto a un approccio che lasci più spazio alla libera volontà delle parti come presupposto per la legittimità dei contratti;
- la disciplina degli appalti di manodopera va rivista, sostituendo l'attuale divieto con altre misure di tutela dei lavoratori contro eventuali abusi (ad esempio, regimi di vigilanza/autorizzazioni amministrative), anche al fine di eliminare le incertezze normative concernenti forme di collaborazione tra imprese (comando, distacco);
- sugli orari di lavoro, va dato corso al recepimento della direttiva comunitaria secondo quanto stabilito dall'accordo del 1997 tra Confindustria e Cgil-Cisl-Uil;
- in tema di licenziamento individuale, va rimossa l'anomalia italiana della reintegrazione: la nostra disciplina va uniformata a quella degli altri principali Paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna) nei quali, a fronte di un licenziamento ritenuto privo di giusta causa o giustificato motivo, l'impresa ha la libertà di scegliere tra la risoluzione del rapporto di lavoro, accompagnata dalla corresponsione di un risarcimento, e la reintegrazione nel posto di lavoro;
- quanto ai licenziamenti collettivi, è necessario semplificare e snellire gli adempimenti procedurali, limitare ai soli casi di violazione sostanziale della procedura l'invalidità del licenziamento e sostituire – analogamente al

licenziamento individuale – la sanzione della reintegrazione con misure di natura risarcitoria;

- per il collocamento obbligatorio è necessario intervenire per contemperare l'obiettivo inderogabile della tutela dei disabili con la competitività delle imprese, superando, come in altri Paesi europei, il sistema delle quote obbligatorie a favore di un sistema di collocamento che punti a un pieno inserimento del disabile in un contesto produttivo adeguato;
- in tema di sicurezza del lavoro, l'imposizione di regole deve essere calibrata sul duplice obiettivo del rispetto dell'integrità fisica delle persone e dello sviluppo delle imprese. Deve essere eliminata la sanzionabilità penale della miriade di violazioni in materia di igiene e sicurezza dalle quali non possono derivare direttamente situazioni di rischio per l'incolumità fisica dei lavoratori, in particolare gli adempimenti burocratici. Va invece sviluppato il filone, recentemente inaugurato, delle politiche attive volte a sostenere – attraverso misure fiscali di incentivazione – le iniziative di adeguamento degli ambienti di lavoro e le attività di formazione e informazione a finalità preventiva, anche prevedendo meccanismi tariffari premiali per le imprese che dimostrino un impegno effettivo sul fronte della prevenzione.

Occupabilità e adattabilità: dalla sicurezza del posto di lavoro alla tutela sul mercato

- Il complemento della riduzione della protezione accordata al lavoratore occupato sta nell'assicurare una più alta tutela sul mercato del lavoro. L'occupabilità dei dipendenti va garantita attraverso la flessibilità della prestazione e la formazione (si veda la scheda relativa), cui devono affiancarsi gli strumenti per una produttiva ricerca di lavoro in caso di disoccupazione.
- Un punto cruciale è la disponibilità di efficaci servizi per l'impiego, con la presenza di operatori pubblici e privati in concorrenza. Il collocamento pubblico non è stato in grado di agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e non lo è tuttora. Occorre scongiurare il rischio che lo spreco di strutture e risorse che ha caratterizzato il collocamento pubblico centralizzato si riproduca nella nuova organizzazione decentrata. Governo, Regioni e Provincie devono adottare le misure opportune per garantire in tempi accettabili la funzionalità di moderni servizi all'impiego, con forte radicamento locale e completi collegamenti in rete.
- La disponibilità dei servizi all'impiego deve avvalersi pienamente anche dell'intermediazione svolta da privati. Vanno rimossi i vincoli allo sviluppo delle attività private, eliminando i requisiti troppo restrittivi per la concessione di

autorizzazioni (solo una dozzina di agenzie private sono state autorizzate ad operare fino ad oggi), e deve essere consentito alle società di lavoro temporaneo di operare anche nel campo dell'intermediazione.

- Il sistema degli ammortizzatori sociali deve essere riconsiderato secondo una duplice prospettiva: da un lato, introdurre strumenti di sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati e/o sottoccupati, per garantire una tutela minima di carattere universale, con oneri a carico della fiscalità generale; dall'altro, prevedere la possibilità di tutele integrative di quelle minime di legge, concordate a livello di parti sociali, autofinanziate e autogestite. Tutti gli strumenti di sostegno del reddito devono essere finalizzati a un rapido rientro nell'occupazione, anche attraverso il collegamento con attività di formazione; la percezione del sussidio deve essere strettamente subordinata all'effettivo impegno, da parte del disoccupato, nell'attività di formazione e ricerca di lavoro.
- Anche per le politiche attive del lavoro l'obiettivo dev'essere l'ingresso o il reingresso nell'occupazione. Gli interventi, indirizzati a specifiche platee di soggetti, devono avere durata limitata, e la loro prosecuzione deve essere condizionata al grado di successo in termini occupazionali, da valutare con le opportune metodologie. All'implementazione delle politiche in sede locale possono contribuire le parti sociali, con l'identificazione eventuale di specifici trattamenti in deroga rispetto alle disposizioni contrattuali nazionali.

Aumentare la convenienza all'utilizzo del lavoro

- Una dinamica salariale coerente con la crescita dei prezzi in Eurolandia e con i differenti andamenti della produttività tra aree, settori ed imprese è un presupposto ineludibile della competitività. Un sentiero di crescita economica caratterizzato da moderazione salariale costituisce una premessa essenziale della crescita dell'occupazione.
- Nel nostro Paese, caratterizzato da un cuneo fiscale-contributivo particolarmente elevato nel confronto europeo, la riduzione generalizzata degli oneri sociali può costituire un importante incentivo all'utilizzo del fattore lavoro da parte delle imprese. Occorre proseguire la tendenza alla riduzione dei contributi a carico delle imprese che ha caratterizzato gli ultimi anni, innanzitutto eliminando gli oneri che ancora gravano impropriamente sul costo del lavoro, come quelli destinati al finanziamento degli assegni familiari (1,68% a partire da febbraio 2001). Alla riduzione degli oneri sociali dovranno essere finalizzate anche le riduzioni di spesa pubblica conseguenti a una più incisiva riforma della previdenza pubblica (si veda la scheda relativa).

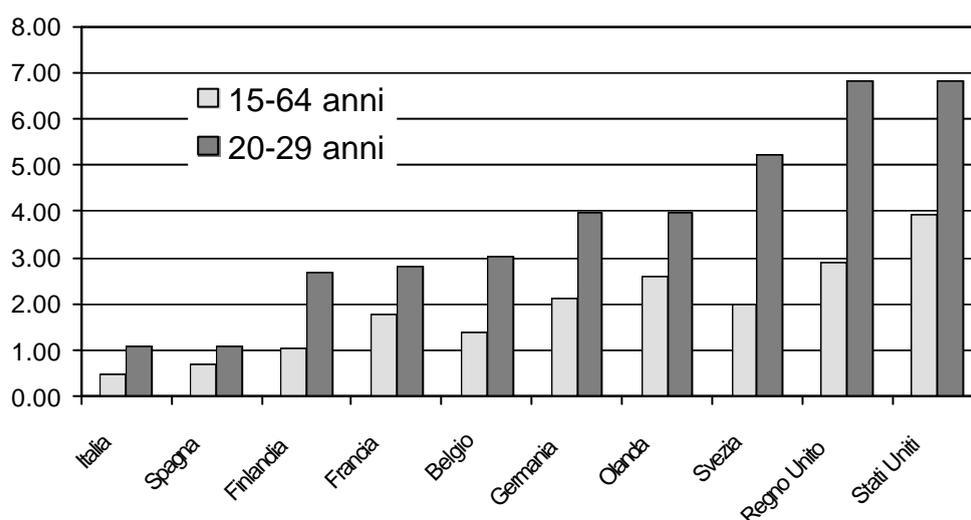
4. IMMIGRAZIONE E MOBILITA' INTERNA

Benchmarking

I movimenti migratori svolgono un ruolo cruciale nel processo di aggiustamento dei mercati locali del lavoro in presenza di disturbi localizzati. Negli Stati Uniti, l'effetto di un aumento della disoccupazione in una data area induce un aumento dei flussi di emigrazione, i quali continuano fino a quando il tasso di disoccupazione regionale non sia tornato al suo livello iniziale. In Europa, e specialmente in Italia, la mobilità geografica della forza lavoro sia tra Paesi che all'interno di ciascun Paese risulta molto minore, anche nel caso dei giovani (fig. 1).

Fig. 1 - Migrazioni regionali interne, 1991

(in % popolazione per classe età)



Fonte: Eurostat.

La bassa mobilità in Italia si manifesta in forme diverse. I movimenti migratori interni di lungo raggio sono estremamente contenuti, nonostante gli elevati differenziali regionali di disoccupazione, differenziali che in Italia risultano mediamente più pronunciati che negli altri Paesi europei. Anche la mobilità di corto raggio è ridotta, malgrado spesso vi siano situazioni molto diverse nei mercati del lavoro di province limitrofe, tra le quali sarebbe ragionevole supporre la possibilità di pendolarismo. Dall'Indagine sulle forze di lavoro risulta che solo un quinto delle persone in cerca di lavoro è disposta a accettare un lavoro 'ovunque' in Italia e all'estero, mentre 2 su cinque dichiarano di essere disposti a lavorare solo nel comune di residenza.

La mancanza di mobilità di corto raggio dipende anche dall'inadeguatezza dei servizi per l'impiego, che non sono in grado di svolgere in modo efficace la funzione di raccolta e diffusione delle informazioni su domanda e offerta di lavoro. La mobilità a lungo raggio, ad esempio dal Mezzogiorno al Centro-Nord trova invece un ostacolo nella difficoltà a trovare un alloggio a un prezzo che non elimini l'incentivo a trasferirsi, soprattutto quando l'occupazione offerta sia a tempo determinato.

La difficoltà degli spostamenti interni di forza lavoro spiega in parte il paradosso per cui in Italia, Paese ad elevata e localizzata disoccupazione, si cerca di sopperire all'insufficiente offerta di lavoro in determinate aree del Paese ricorrendo alla manodopera immigrata. Peraltro tale fenomeno non va sopravvalutato: secondo le statistiche Eurostat, l'Italia è il Paese europeo con la più bassa quota di popolazione straniera sul totale della popolazione presente (tab. 1). Anche se si potesse tenere conto degli immigrati clandestini, l'ordinamento dei Paesi non dovrebbe sostanzialmente cambiare.

Tab. 1 - Popolazione straniera in alcuni Paesi OCSE

(in % della popolazione totale)

Paesi	1988	1998
Svizzera	15,2	19,0
Canada	16,1	17,4
Stati Uniti	7,9	9,8
Austria	4,5	9,1
Germania	7,3	8,9
Belgio	8,8	8,7
Francia	6,8	6,3
Svezia	5,0	5,6
Danimarca	2,4	4,8
Olanda	4,2	4,4
Regno Unito	3,2	3,8
Norvegia	3,2	3,7
Irlanda	2,4	3,0
Italia	1,1	2,1
Portogallo	1,0	1,8
Spagna	0,9	1,5
Giappone	0,8	1,2

Fonte: OCSE (2001).

Azioni

Le azioni proposte hanno l'obiettivo di valorizzare il concetto di mobilità, che in una società piuttosto evoluta ma stabile come la nostra, rappresenta una sfida in primo luogo per l'individuo e uno stimolo a cambiare le sue aspettative di crescita, specie in un momento in cui il problema dell'occupazione non ha gli stessi tratti di drammaticità del passato.

Ma l'atteggiamento individuale si forma e si modifica attraverso il sistema delle regole e quindi in funzione dei vincoli e delle opportunità che queste pongono alla collettività.

L'abbattimento degli ostacoli alla mobilità, la riduzione del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro, la disponibilità delle informazioni, possono contribuire con strumenti concreti ad aumentare il grado di mobilità della nostra società.

Permettere ai giovani del Mezzogiorno di avere delle opportunità per realizzare una crescita professionale coerente con i bisogni delle imprese, attraverso la valorizzazione dell'esperienza di lavoro in azienda ai fini formativi è uno degli obiettivi più specifici delle azioni che proponiamo.

Come pure dare l'opportunità agli immigrati di avere un accesso più semplice e trasparente nel nostro Paese, e che implichi, oltre alla fase di inserimento lavorativo, anche l'aspetto dell'inserimento sociale e culturale.

- Migliorare il servizio di scambio delle informazioni tra domanda e offerta che ancora non riesce a porsi come sistema efficiente per favorire l'incontro sul mercato del lavoro, liberalizzando e aprendo al privato e alle nuove tecnologie.
- Abbattere gli ostacoli alla mobilità interna: ci sono una serie di barriere, economiche e burocratiche, che rendono difficili gli spostamenti, sia all'interno del Paese, sia dall'esterno. All'interno, si va dal sistema di "convenienze", che scoraggia l'abbandono del territorio e soprattutto della propria famiglia, alla rigidità dei "mercati" (del lavoro, ma anche immobiliare).
- Politica dell'immigrazione: per affrontare seriamente il dibattito sull'immigrazione, le istituzioni e la società civile devono fare i conti con una realtà che non può che essere multietnica, e quindi dobbiamo creare gli strumenti per governare un cambiamento in questo senso.

Abbattere gli ostacoli alla mobilità interna

Premesso che la priorità nel medio periodo è quella di ripristinare condizioni di equità e sviluppo al Sud riequilibrando il divario con il Nord, con interventi su sicurezza, flessibilità, politiche del territorio e le infrastrutture, occorre puntare ad una maggiore mobilità dei giovani, agendo su due punti:

- Eliminare le condizioni che rendono economicamente svantaggioso un trasferimento. In primo luogo la mancanza di alloggi – con conseguente innalzamento dei prezzi – dovuta ad un mercato degli affitti non libero. In secondo luogo il costo dei mezzi di trasporto, promuovendo speciali sconti per i giovani che si "muovono" per motivi professionali.

- Incentivare la mobilità con apposite “borse” che compensino i vantaggi economici che attualmente ha un giovane che sceglie di rimanere in famiglia, dato il nostro sistema di protezione sociale che non premia chi fa scelte di autonomia.

Politica di immigrazione

Sull'immigrazione, l'Italia non può che imboccare la strada, già intrapresa dagli altri Paesi europei, di una società multietnica dotandosi degli strumenti più adatti a governare un cambiamento in questo senso. Gli imprenditori sono pronti ad investire e ad alimentare lo sviluppo ma solo se ci sono basi di competitività, se c'è spazio per far crescere la formazione e gli standard della società civile, attraverso:

- una politica estera di formazione e sviluppo che consenta una corretta politica dell'immigrazione: le fasi sono quelle di una selezionare in loco sulla base delle competenze già possedute e una formazione, sempre in loco, di tipo linguistico e culturale indispensabile per un corretto inserimento nella nuova realtà sociale;
- l'unificazione in capo ad un unico organismo dell'attuazione delle politiche di immigrazione in grado di assolvere direttamente nei Paesi di origine a molte delle funzioni di assistenza e formazione;
- una nuova modalità di regolazione dei flussi in modo da tenere conto delle effettive capacità di inserimento professionale che il sistema economico può offrire e della effettiva capacità di integrazione sociale che il Paese può garantire, anche creando apposite infrastrutture “sociali” per l'accoglienza e il primo inserimento.

Migliorare il sistema informativo

- Occorre diffondere l'utilizzo delle nuove tecnologie per creare sistemi informativi rapidi ed efficienti, come già fanno alcune associazioni che da tempo si sono attivate (“Jobbe”, della Federazione Emilia Romagna, o “Chi cerca trova”, di Assolombarda, e tante altre).
- Parallelamente è necessario eliminare ogni residuo ostacolo alla liberalizzazione del mercato del lavoro, superando vincoli anacronistici, legati a momenti storici in cui alla cronica mancanza di lavoro si accompagnava la gestione “pubblica” - e secondo principi di solidarietà - delle rare opportunità di occupazione.

5. PENSIONI

Benchmarking

Lo squilibrio finanziario

La sostenibilità economica del modello previdenziale italiano, basato quasi esclusivamente sulla componente pubblica a ripartizione, è messa a rischio dal rallentamento della crescita economica e dalle tendenze demografiche. In Italia, più che negli altri Paesi industrializzati, si assiste ad un rapido invecchiamento della popolazione, con un notevole aumento del rapporto tra popolazione anziana e popolazione in età da lavoro. La situazione è aggravata dal basso tasso di occupazione, in particolare della popolazione con età superiore di oltre 50 anni. Nella media europea i tassi di occupazione della popolazione di 50-54 e 55-59 anni risultano pari rispettivamente al 69,2% e al 50,7%, contro rispettivamente 57,2 e 36,6% in Italia.

La spesa previdenziale italiana è così arrivata ad essere una delle più elevate in Europa (tab. 1) ed è destinata a crescere ulteriormente nel tempo con un “picco” del 15,9% del PIL che, secondo le recenti proiezioni del rapporto Ecofin, verrà raggiunto nel 2030. Nel considerare i risultati di tali proiezioni va ricordato che variazioni anche piccole delle ipotesi macroeconomiche sottostanti implicano scostamenti non trascurabili rispetto allo scenario base. Le proiezioni non possono inoltre che basarsi sull’ipotesi di invarianza della legislazione vigente. In alcuni casi tale ipotesi può però portare a sottovalutare i problemi.

Tab. 1 – Spesa pensionistica pubblica (% PIL)

Paesi	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Austria	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1
Belgio	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6
Danimarca	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2
Finlandia	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0
Francia	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	n.d.
Germania	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6
Irlanda	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0
Italia	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9
Olanda	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6
Portogallo	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2
Regno Unito	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9
Spagna	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7
Svezia	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0

Fonte: Ecofin (ottobre 2000).

Ad esempio, i risultati dell’Italia in termini di rallentamento della crescita della spesa pensionistica dipendono in misura determinante dall’ipotesi, formalmente

corretta, che per i prossimi 40 anni le pensioni vengano adeguate (e le più alte solo parzialmente) soltanto ai prezzi. In realtà, la soluzione che la riforma del 1995 ha dato al problema dell'indicizzazione è instabile perché determina inevitabilmente il fenomeno delle pensioni di annata. Nell'esperienza passata, queste hanno sempre dato luogo a forti richieste di adeguamento degli importi medi delle pensioni, a cui Parlamento e governo difficilmente resistono. A soli pochi anni dalla riforma, la finanziaria per il 2001 ha infatti già previsto un rilevante miglioramento dell'adeguamento del potere di acquisto delle pensioni.

Effetti sul costo del lavoro e sulla competitività delle imprese

Le distorsioni esercitate dal sistema previdenziale sul mercato del lavoro sono almeno tanto importanti quanto lo squilibrio finanziario nel giustificare l'esigenza di una nuova riforma. In particolare, l'elevato livello della disoccupazione italiana è spesso ricondotto, oltre che alle rigidità del mercato, ad una eccessiva tassazione del fattore lavoro, il che è tanto più vero se si includono nella tassazione anche i contributi sociali.

A fronte della crescita della spesa previdenziale, negli anni è infatti sensibilmente aumentata la pressione contributiva; l'aliquota legale per le pensioni è oggi arrivata a 32,7% della retribuzione, ma l'aliquota teorica di equilibrio che sarebbe necessaria per coprire integralmente le prestazioni è pari a 43,3%. È evidente la gravità del caso italiano: pur scontando la difficoltà di fare confronti omogenei, date le differenze tra paesi nella dimensione dei regimi pensionistici obbligatori e nelle basi imponibili, negli altri Paesi europei si registrano aliquote di equilibrio mediamente molto inferiori a quella italiana.

I contributi vanno infatti equiparati ad una "tassa", che né il lavoratore, né il datore di lavoro vorrebbero pagare, e non una forma di risparmio, a causa dello scarso collegamento, al margine, tra contributi e prestazioni, che è, a sua volta, imputabile alle innovazioni legislative in melius degli anni sessanta e settanta, con il risultato di trasformare il sistema previdenziale da meccanismo assicurativo a prevalente strumento di redistribuzione politica delle risorse.

Tab. 2 - Aliquote contributive di equilibrio. Stime per l'anno 2000

(rapporto tra spesa per pensioni dei regimi pubblici e monte salari imponibile)

Francia	Germania	Irlanda	Italia	Portogallo	Svezia	Regno Unito
20,9%	19,7%	13,3%	43,3%	26,9%	25,8%	19,0%

Fonte: Elaborazione CSC su dati da D. Franco e T. Munzi, "Public pension expenditure prospects in the European Union: A survey of national projections", in European Economy, n. 3 1996.

Quest'uso improprio del sistema ne ha modificato il significato economico per le imprese e per i lavoratori. Le imprese si trovano di fronte a un problema di

traslazione dell'imposta: nella misura in cui non riescono a riversare sui lavoratori i contributi sociali, riducendone il salario netto, subiscono un aumento del costo del lavoro e una diminuzione della competitività. Esse cercheranno quindi di ridurre la quantità impiegata di lavoro, determinando una riduzione di domanda e, verosimilmente, un più basso livello di occupazione. I lavoratori, dal canto loro, spesso non percepiscono in modo chiaro il legame tra quanto pagano in contributi e quanto incasseranno in benefici e non sono pertanto disposti a considerare i contributi sociali come una forma di risparmio per la futura pensione. La non neutralità del sistema si paga dunque con la riduzione dell'occupazione regolare.

Altro aspetto critico del nostro sistema nel confronto europeo è rappresentato dai costi gestionali ed in particolare da un assetto che vede ancora una pluralità di enti previdenziali (e quindi una elevata incidenza dei costi amministrativi) ed una molteplicità di anomalie, quali ad esempio l'esistenza di patronati finanziati dallo Stato, che rendono poco trasparente (come nel caso del contenzioso) il rapporto contribuente-Ente erogatore della pensione.

La spesa è prevista crescere notevolmente anche in altri Paesi europei i quali, però, partono da livelli più bassi dell'Italia e, se attueranno gli opportuni correttivi, potranno mantenere le dimensioni del problema entro i limiti attuali. In Italia, invece, occorre sia correggere la dinamica della spesa per non aggravare la pressione sull'aliquota contributiva, sia ridurre lo svantaggio che già oggi deriva da una aliquota contributiva assai più elevata che nella media dei Paesi europei.

Obiettivo

Obiettivo della riforma delle pensioni è la diminuzione del carico contributivo e della spesa a carico della collettività.

Azioni

Un sistema pensionistico ideale deve distribuire i rischi efficientemente ed equamente, sia tra i membri di una stessa generazione che tra generazioni diverse; ciò dovrebbe riguardare tutti i possibili rischi riferiti ai redditi individuali (la capacità di guadagnare un reddito con il proprio lavoro, il rischio finanziario, i rischi politici); inoltre, tale sistema deve minimizzare le perdite di efficienza derivanti da una mal disegnata struttura di incentivi, non indirizzati, ad esempio, al buon funzionamento del mercato del lavoro. In base a questa concezione assicurativa della previdenza, la preferibilità di un sistema misto è riconducibile a un principio di diversificazione delle attività previdenziali.

I pilastri del sistema dovrebbero quindi essere almeno due, caratterizzati da un diverso tasso di rendimento e da un diverso rischio: quello pubblico, che

“remunera” i contributi a un tasso pari al tasso di crescita dell’economia ed è soggetto sia al rischio di una oscillazione di questo tasso, sia al «rischio politico» di variazioni peggiorative nella legislazione; e quello privato, che remunera in base ai rendimenti propri dei mercati finanziari, dei quali però si accolla anche i rischi. Poiché storicamente i due rendimenti sono diversi – con il tasso privato che si colloca su livelli più elevati sia di rendimento che di rischio – e sono almeno parzialmente indipendenti, la combinazione dei due sistemi dovrebbe portare ad un miglioramento del benessere dei soggetti, ossia consentire loro una pensione più elevata di quella che avrebbero con la sola ripartizione, ma anche senza tutto il rischio che dovrebbero accollarsi se il sistema fosse interamente a capitalizzazione.

Nell’ambito di tale ristrutturazione del sistema, anche la possibilità di utilizzare il TFR deve far parte di una strategia complessiva di integrazione tra previdenza pubblica e privata. L’utilizzo del TFR va correlato alla valutazione dei costi complessivi del sistema previdenziale. Non è sostenibile l’ipotesi del TFR come ulteriore tassello al pilastro pubblico, con la conseguenza che la contribuzione pensionistica obbligatoria arrivi a essere pari a circa 40 punti della retribuzione (32,7 punti di aliquota contributiva del sistema pubblico più i circa 7 punti del TFR).

Nel ridisegnare l’equilibrio tra ripartizione e capitalizzazione è inoltre necessario porre mano a vari interventi di aggiustamento del sistema a ripartizione delineato dalla riforma del 1995, alcuni dei quali sono suggeriti dall’esperienza dei primi anni di implementazione di tale riforma, mentre l’opportunità di altri era già evidente al momento della sua formulazione.

Va quindi innanzitutto realizzata in tempi brevi una verifica dei trend di spesa a medio e lungo termine, da affidare ad organismi qualificati ed indipendenti.

Le azioni dovranno muoversi lungo due direttrici:

- correggere gli aspetti problematici della riforma del 1995, ed in particolare:
 - accelerare la fase di transizione verso il nuovo sistema “contributivo”;
 - affrontare il problema del pensionamento di anzianità;
 - rivedere le regole per i lavori usuranti;
 - rivedere i criteri di calcolo delle pensioni “contributive”;
- rafforzare la componente a capitalizzazione.

Gli interventi per l'attuale fase di transizione della riforma del 1995

Introduzione del pro-rata

Va completata la riforma del 1995, con l'introduzione del pro-rata (per il metodo contributivo di calcolo delle pensioni) anche agli assicurati che al momento della riforma Dini avevano più di 18 anni di contribuzione. Dalla misura del pro-rata andranno esclusi coloro che hanno raggiunto al 31/12/2000 i requisiti minimi per il pensionamento¹. I risparmi sarebbero rilevanti solo nel lungo periodo fino ad un risparmio di spesa annuo pari a circa mezzo punto di PIL tra il 2020 ed il 2030.

Pensionamento di anzianità

La riforma Dini ha previsto un processo di graduale innalzamento dei requisiti di età e di contribuzione (ulteriormente accelerati nel 1997 per gli impiegati)² per il pensionamento di anzianità nel sistema retributivo.

Al fine di disincentivare nella fase transizione verso il sistema contributivo il ricorso al pensionamento di anzianità potrebbero essere realizzati due interventi tra loro alternativi:

- Elevare gli attuali requisiti per il pensionamento di anzianità prevedendo, ad esempio, un requisito minimo di 40 anni di contribuzione indipendentemente dall'età anagrafica. Tale misura comporterebbe un sensibile contenimento della spesa nel breve termine. Il risparmio per il primo anno è stimabile in circa 4.000 miliardi e per il secondo in circa 7.500 miliardi. A regime, dopo un quinquennio, il risparmio complessivo può essere stimato in circa 15.000 miliardi.
- Graduare, attraverso l'applicazione di coefficienti di equivalenza attuariale, l'entità della pensione in ragione dell'età di pensionamento. In questa ipotesi, il pensionamento, fermo restando il requisito di anzianità contributiva di 35 anni, potrebbe essere consentito tra i 57 e i 65 anni di età e l'ammontare della pen-

¹ Tali lavoratori potranno comunque optare per l'applicazione del pro-rata contributivo.

² Attualmente per il pensionamento di anzianità sono previsti i seguenti requisiti:

- operai e categorie equivalenti, lavoratori cosiddetti "precoci", lavoratori in mobilità o cassa integrazione:
- 54 anni di età + 35 anni di contribuzione ovvero 37 anni di anzianità contributiva;
- tutti gli altri lavoratori: 56 anni di età + 35 anni di contribuzione ovvero 37 anni di anzianità contributiva.

La situazione a regime (57 anni di età e 35 anni di contribuzione ovvero 40 anni di contribuzione) verrà raggiunta per la prima fascia di lavoratori a partire dal 2008 e per la seconda a partire dal 2002 per il requisito dei 57 anni di età e 35 anni di contribuzione e dal 2008 per quello dei 40 anni di anzianità.

sione verrebbe collegata alla speranza media di vita al pensionamento. Tale soluzione sarebbe in grado di assicurare la necessaria flessibilità al sistema produttivo e di rispondere alle esigenze di personalizzazione del trattamento.

Al fine di evitare eccessive rigidità nella gestione della manodopera e non ostacolare la flessibilità in uscita, è inoltre necessario prevedere, nei casi di ristrutturazione e riorganizzazione, la possibilità per l'azienda di versare agli Enti previdenziali la contribuzione volontaria per un periodo massimo di 5 anni, in modo da raggiungere i requisiti per il pensionamento.

Lavori “usuranti”

Per alcune determinate categorie di lavoratori, individuate in ragione della accertata “onerosità” fisica della prestazione lavorativa (tipologie di attività considerate “usuranti”) vanno confermati gli attuali requisiti per il pensionamento di anzianità. Va ridefinita l'area dei potenziali beneficiari prevista dall'attuale normativa ancora in itinere, prevedendo rigorosi criteri tecnico-scientifici e adeguate verifiche sul campo al fine di contenere l'ambito di applicazione all'effettivo svolgimento di mansioni usuranti.

Modalità di passaggio tra vita attiva e pensione e cumulo

La revisione dei criteri per il pensionamento anticipato andrà accompagnata da meccanismi di incentivazione fiscali e contributivi, sia nei confronti delle imprese che dei lavoratori anziani, che consentano di articolare con maggiore flessibilità la continuazione del rapporto di lavoro con la pensione, ad esempio attraverso la previsione di *part-time*, di contratti a termine, di forme di collaborazione.

Va prevista la possibilità di cumulare integralmente i redditi di lavoro (autonomo e subordinato) con le pensioni previdenziali. La misura può rappresentare un fattore importante per assicurare una maggiore partecipazione degli anziani allo sviluppo economico e far emergere posizioni di lavoro oggi “in nero”.

Interventi sul sistema contributivo

Vanno superate le incognite che gravano sulla “tenuta” a regime del sistema contributivo di calcolo della pensione. I principi di fondo del nuovo sistema sono sostanzialmente condivisibili: età di pensionamento flessibile e prestazione commisurata alla contribuzione versata e alla speranza di vita al pensionamento.

La variabile critica è rappresentata dalla applicazione dei cosiddetti coefficienti di trasformazione ossia di conversione del montante contributivo in rendita. Tali coefficienti, al momento del pensionamento, dovrebbero consentire di rapportare la prestazione, oltre che ai tassi demografici, anche alla crescita del prodotto pro capite (produttività).

In questa impostazione sono rilevabili due aspetti critici:

- la correzione discrezionale, anziché automatica, dei coefficienti di trasformazione al mutare dei tassi di mortalità;
- la previsione di coefficienti in cui viene anticipatamente scontata una rivalutazione reale di 1,5% all'anno della pensione liquidata.

Quest'ultimo punto è molto importante e delicato perché si connette strettamente al problema dell'indicizzazione.

Nel determinare i coefficienti di calcolo della pensione il legislatore ha voluto far credere che la riforma non avrebbe comportato sensibili riduzioni delle promesse pensionistiche. Poiché, a parità di montante contributivo e di età di pensionamento, una rivalutazione reale distribuita in misura costante su tutto l'arco della durata media prevista della prestazione pensionistica dà luogo a una pensione iniziale più elevata, si poteva in tal modo dimostrare che i tassi di sostituzione (rapporto tra la prima pensione e l'ultima retribuzione) caratteristici del nuovo regime non erano molto al di sotto di quelli generati dalla precedente normativa (e in qualche caso erano al di sopra).

Tale scelta crea però un problema tanto più rilevante quanto maggiore sarà la crescita del prodotto pro capite (produttività). Per esempio, con una crescita del reddito pro capite del 2% annuo, il reddito medio dei lavoratori cresce del 65% in 25 anni, mentre la pensione rimane costante. Il divario, in termini di tenore di vita, tra attivi e pensionati diviene cospicuo e può perciò fare ritenere "eque" revisioni (aumenti) discrezionali delle pensioni da parte del legislatore. Il fatto che la prestazione pensionistica abbia in realtà già anticipato una rivalutazione reale dell'1,5% non può infatti essere percepito (né può ragionevolmente esserlo) dagli assicurati. Com'è evidente, questo costituisce un elemento di instabilità del sistema.

Il rimedio consiste nell'abbassare il coefficiente di trasformazione del capitale in rendita (tecnicamente: nel calcolarlo al tasso 0 anziché al tasso dell'1,5% implicito nei parametri della riforma Dini), al tempo stesso disponendo che le pensioni vengano indicizzate ai salari reali. Un'alternativa è offrire ai pensionandi la possibilità di scelta tra i due metodi.

Sistema misto ripartizione-capitalizzazione e utilizzo del TFR

L'ampliamento della componente a capitalizzazione rappresenta l'elemento qualificante della riforma. Per graduare l'onere che la transizione, anche solo parziale, da ripartizione a capitalizzazione inevitabilmente impone alle attuali generazioni, si può limitare il cambiamento di regime ai neoassunti, prevedendo di:

- ridurre l'aliquota contributiva ai fini pensionistici dall'attuale 32,7% al 25%, riducendo corrispondentemente l'aliquota di computo per il calcolo del montante pensionistico;
- destinare tale riduzione (pari a 7,7 punti percentuali) in parte ad un fondo pensione integrativo ed in parte alla riduzione del costo del lavoro.

La contribuzione al sistema pubblico potrà essere quindi ulteriormente diminuita utilizzando l'eventuale maggior rendimento che la gestione a capitalizzazione potrà essere in grado di offrire nel lungo periodo.

Per tutti i lavoratori, la componente a capitalizzazione potrà essere ulteriormente rafforzata, su base volontaria, attraverso l'utilizzo del TFR, consentendo al lavoratore di optare, in modo chiaro ed esplicito, tra due alternative:

- destinare le quote annuali del TFR a previdenza complementare, lasciando al singolo la scelta della tipologia di forma integrativa (fondo chiuso, fondo aperto, altre forme di previdenza individuale così come previste dal decreto legislativo per il riordino della disciplina fiscale dei fondi pensione);
- conservare l'accantonamento del TFR in azienda alle attuali condizioni.

Nella misura in cui i lavoratori sceglieranno di canalizzare il TFR verso i fondi pensione, si porrà per le imprese il problema della perdita di un'importante fonte di autofinanziamento, stabile e a basso costo, e la conseguente necessità di rivolgersi al mercato per reperire finanziamenti alternativi. Andranno quindi previste adeguate forme di compensazione dei maggiori oneri finanziari e incentivi che spingano le imprese a destinare il TFR ai fondi pensione:

- eliminazione del contributo dello 0,20%, oggi destinato a garantire il TFR in caso di insolvenza dell'azienda e non più giustificato in conseguenza della destinazione del TFR ad un fondo pensione;
- riduzione dell'aliquota contributiva per la previdenza pubblica in proporzione al TFR destinato dal lavoratore al Fondo;

- aumento della misura - attualmente il 3% delle quote annue di TFR destinate al fondo - della riserva in sospensione di imposta prevista dal D.Lgs. 124/1993.

6. SANITA'

Benchmarking

- Un'indagine di Eurostat del settembre 2000 (tab. 1) evidenzia che, in Italia, i cittadini soddisfatti del sistema sanitario sono meno del 15% della popolazione, mentre quelli insoddisfatti superano il 50%. Peggio dell'Italia, solo Portogallo e Grecia.

Tab. 1 – Indagine Eurostat sul livello di soddisfazione del servizio sanitario
(in % degli intervistati)

Paesi	Soddisfatti	Insoddisfatti	Altro
UE-15	41,3	27,9	30,8
Germania	42,3	25,5	29,3
Spagna	30,8	29,0	40,2
Grecia	10,7	64,8	24,5
Francia	59,7	10,8	29,5
Italia	14,9	50,4	34,7
Olanda	69,7	6,6	23,7
Portogallo	5,7	72,7	21,6
Regno Unito	49,3	19,5	31,2

Fonte: Eurostat, 2000; Commissione UE, Eurobarometro, 1998.

- Il Rapporto annuale del CENSIS del 1999 (tab. 2) ha registrato che, per l'85,4% degli intervistati, la lunghezza delle liste di attesa pesa molto o abbastanza nel funzionamento del SSN, per il 78,6% è "l'effetto razionamento" derivante dall'iniqua distribuzione territoriale dell'offerta sanitaria a pesare molto o abbastanza, mentre il 60,6% sottolinea il peso dell'accesso privilegiato alle cure tramite relazioni familiari o di amicizia.

Tab. 2 – Opinione dei testimoni privilegiati sul peso dei fenomeni di razionamento occulto del Servizio Sanitario Nazionale
(valori percentuali)

Dismissioni accelerate dei pazienti	Pesano poco o per niente	61,9
	Pesano molto o abbastanza	38,1
Variabilità delle decisioni dei medici, a parità di patologia trattata	Pesano poco o per niente	54,0
	Pesano molto o abbastanza	46,0
Accesso privilegiato alle cure tramite raccomandazioni	Pesano poco o per niente	39,4
	Pesano molto o abbastanza	60,6
Iniqua distribuzione territoriale	Pesano poco o per niente	21,4
	Pesano molto o abbastanza	78,6
Lunghezza delle liste di attesa	Pesano poco o per niente	14,6
	Pesano molto o abbastanza	85,4

Fonte: CENSIS, 1999.

- L'Italia è uno dei Paesi al mondo che sta invecchiando più velocemente. Secondo le proiezioni delle Nazioni Unite (tab. 3), relative ad alcuni fra i principali Paesi a livello mondiale, l'Italia, insieme alla Spagna, sarà interessata nei prossimi anni da un processo di rapida crescita della popolazione con età superiore ai 65 anni (che rappresenterà circa il 21% della popolazione totale nel 2010 ed il 35% nel 2050).

La spesa sanitaria pro capite cresce sensibilmente con l'età, ma il nostro Paese non è pronto alle sfide che nei prossimi anni deriveranno dal progressivo invecchiamento della popolazione.

Tab. 3 – Prospettive demografiche nei principali Paesi OCSE

(in % popolazione totale)

Anno	Italia	USA	Germania	Regno Unito	Francia	Olanda	Spagna	Giappone	Svezia
2000 (*)	14,3	21,5	15,5	18,8	18,7	18,1	14,5	14,8	18,2
(+)	18,2	12,5	16,4	16,0	15,9	13,8	17	17,1	17,4
2010 (*)	12,8	19,1	13,3	16,8	17,5	15,5	13,3	14,8	14,9
(+)	20,8	13,2	19,8	17,1	16,6	15,8	18,4	21,5	19,5
2025 (*)	11,5	18,2	13,4	16,8	17,1	14,5	11,4	13,5	15,6
(+)	26,1	18,8	23,4	21,2	21,7	23,0	23,5	26,7	24,3
2050 (*)	12,0	17,1	13,4	16,2	16,8	14,7	11,9	13,8	15,9
(+)	34,9	21,7	28,4	24,9	25,5	28,1	36,9	31,8	26,7

(*) popolazione fino a 14 anni; (+) popolazione sopra i 65 anni.

Fonte: *World Population Prospects, 1950-2050, UN (1998)*.

- Le politiche di contenimento della spesa sanitaria pubblica non sono riuscite ad aumentare l'efficienza e l'efficacia del nostro Servizio Sanitario Nazionale ma hanno sacrificato la qualità del servizio. Un indicatore indiretto ma significativo della qualità percepita del Servizio pubblico è la spesa che i cittadini effettuano direttamente: dal 1986 al 1996 (tab. 4) essa è passata dal 1,7% al 2,3% del PIL, è ancora in crescita ed è vicina a rappresentare un terzo della spesa sanitaria totale, raggiungendo cifre ragguardevoli (oltre 50.000 miliardi).

Ciò evidenzia che:

- il sistema sanitario già oggi non è in grado di rispondere adeguatamente ai bisogni degli utenti;
- questi ultimi sono spinti dalle politiche pubbliche a pagare due volte per uno stesso servizio (prima con le tasse e poi direttamente).

Tab. 4 - Spesa sanitaria
(in % del PIL)

Paesi	1990			1998		
	Spesa pubblica	Spesa privata	Spesa totale	Spesa pubblica	Spesa privata	Spesa totale
Belgio	6,6	0,8	7,4	7,9	0,9	8,8
Germania	6,6	2,1	8,7	7,9	2,7	10,6
Italia	6,3	1,8	8,1	5,7	2,7	8,4
Olanda	6,0	2,8	8,8	6,1	2,5	8,6
Francia	6,8	2,0	8,8	7,3	2,3	9,6
Regno Unito	5,0	1,0	6,0	5,6	1,1	6,7
Usa	4,9	7,5	12,4	6,1	7,5	13,6
Giappone	4,7	1,4	6,1	6,0	1,6	7,6

Fonte: OCSE health data, 2000.

Azioni

I cardini della riforma sanitaria approvata nel 1999 sono l'ulteriore "pubblicizzazione" del sistema sanitario e il razionamento dell'offerta pubblica. Lo Stato regola il sistema, definisce la domanda, distribuisce le risorse, gestisce il servizio comprando le prestazioni da lui stesso prodotte ed alle tariffe da lui stabilite, controlla se stesso. Tale impostazione lascia all'offerta privata un ruolo residuale nell'ambito dell'assistenza sanitaria fornita dal SSN (ad esempio, nel 1998, a fronte di una spesa ospedaliera totale del SSN di oltre 63.000 miliardi, le case di cura accreditate hanno assorbito circa 5.800 miliardi – circa il 9%) e non crea le condizioni per una maggior efficienza e qualità che deriverebbero da una competizione fra tutte le strutture sanitarie.

Il sistema sanità del nostro Paese ha un particolare bisogno di modernizzazione. L'obiettivo è un servizio sanitario per i cittadini con standard di qualità adeguati. Occorre un sistema sanitario nuovo che – pur mantenendo gli obiettivi solidaristici e di universalismo (tutti i cittadini, cioè, devono poter usufruire di una copertura sanitaria obbligatoria) – sia più aperto, efficiente, di qualità.

La domanda, crescente, di beni e servizi legati alla cura della salute da spesa pubblica da tagliare, deve diventare una risorsa del Paese in termini di crescita economica, occupazione, ricerca, tecnologia, sviluppo di settori innovativi.

I nodi da sciogliere sono principalmente due:

- riduzione del ruolo dello Stato, con maggiore apertura al mercato/concorrenza;
- definizione del livello di copertura garantito dallo Stato e del relativo finanziamento.

Stato e mercato in sanità

Anche in sanità, le diverse funzioni devono essere svolte da chi dimostra di saperlo fare meglio. Lo Stato, nelle sue diverse articolazioni e livelli, deve mantenere funzioni di indirizzo, regolazione e controllo.

Occorre:

- separare la funzione di gestione/acquisto e quella di produzione, oggi entrambe in capo alle Asl.
Dalle Asl vanno scorporate tutte le strutture ospedaliere che dovrebbero essere trasformate in società di diritto privato, consentendo così agli operatori pubblici le stesse possibilità gestionali del privato. Il capitale delle nuove società potrebbe essere in maggioranza inizialmente mantenuto in mano pubblica, coinvolgendo capitali privati in maniera crescente. La parificazione delle “regole del gioco” (la privatizzazione formale delle strutture) renderà possibile una competizione sulla qualità e sull’efficienza a tutto vantaggio dei cittadini-consumatori e dei costi per la collettività;
- razionalizzare la rete delle strutture sanitarie e affidare la gestione diretta del servizio ad operatori pubblici e privati, in concorrenza fra loro.
Ciò richiede anche di individuare meccanismi di accreditamento delle strutture sanitarie basati su criteri automatici, fondati su standard di qualità di natura oggettiva, gestiti da organismi terzi, che consentano al cittadino libertà di scelta fra strutture rispondenti ai requisiti fissati. Gli operatori pubblici – che hanno competenze di grande livello – e quelli privati devono rispondere a regole uguali per tutti;
- remunerare gli ospedali e le varie strutture che offrono i servizi di cura secondo tariffe corrisposte in base alle prestazioni effettivamente erogate.

I livelli di assistenza garantiti dallo Stato ed il finanziamento della sanità

Occorre chiarire che lo Stato non può fornire gratuitamente tutto a tutti. La stessa Costituzione afferma che le cure gratuite vanno garantite agli indigenti.

Occorre:

- definire livelli di assistenza uniformi per tutta la popolazione. Solo fissata la copertura sanitaria obbligatoria per tutti i cittadini sarà possibile sostenere concretamente lo sviluppo dei fondi sanitari integrativi che, a regime, dovranno costituire una componente rilevante nell’ambito di un sistema articolato di coperture sanitarie per il cittadino;

- porre a carico dello Stato il costo delle coperture delle fasce più deboli (per livello di reddito e gravità/cronicità delle malattie).
Per gli altri cittadini prevedere un sistema di compartecipazione alla spesa per tutte le prestazioni sanitarie, graduato in base al livello del reddito dei singoli e/o delle famiglie;
- superare il monopolio pubblico nella gestione delle risorse destinate alla copertura pubblica.
Ai cittadini va data la possibilità di scegliere l'organismo (pubblico o privato) cui "accreditare" la quota finanziaria che lo Stato mette loro a disposizione per la copertura sanitaria, con facoltà di poter modificare nel tempo tale indicazione. Tali organismi devono accettare chiunque lo richieda. La Regione provvederà quindi a ripartire fra i vari gestori le risorse, sulla base delle preferenze espresse dai cittadini.
La possibilità di avere più soggetti che competono fra loro anche per gestire le risorse per la copertura sanitaria rappresenta un passo importante per garantire maggior efficienza e qualità al sistema. Tenuto conto della complessità degli interventi proposti, essi potrebbero essere realizzati gradualmente, sulla base di sperimentazioni gestite dalle Regioni;
- fare in modo che il sistema di finanziamento espliciti ai cittadini qual è il contributo di ciascuno alla copertura della spesa sanitaria pubblica, anche attraverso una ricomposizione della struttura del prelievo fiscale.
Rendere i cittadini effettivamente e in parte direttamente consapevoli dei costi della sanità, creando un esplicito collegamento fra chi beneficia del servizio e chi paga, indurrebbe gli utenti a un maggior controllo della qualità del servizio ricevuto;
- concedere alle Regioni maggiore autonomia sul fronte della spesa.
Le dinamiche dei più importanti centri di costo della sanità (soprattutto il costo del personale) non possono continuare ad essere decise centralmente.

La politica farmaceutica

Va superato l'attuale sistema in cui lo Stato regola il sistema farmaceutico in tutti i suoi aspetti (dalla produzione alla registrazione dei farmaci, all'informazione scientifica, al regime di rimborso, al regime dei prezzi...), ne definisce le compatibilità economiche e finanziarie ed assume un ruolo preponderante nelle trattative sui prezzi e sulle modalità di erogazione dei farmaci nell'ambito del SSN.

Occorre:

- riformulare un sistema di compartecipazione alla spesa basato su più classi di farmaci con quote di compartecipazione crescenti al diminuire dell'importanza socio-sanitaria della classe (ticket più piccoli per classi di farmaci sanitariamente più importanti) e prevedendo l'esenzione totale per le patologie più gravi, croniche ed invalidanti ed esenzioni parziali o totali in funzione del livello di reddito;
- sviluppare l'assistenza sanitaria integrativa in modo tale che possa contribuire alla copertura sanitaria farmaceutica;
- intervenire sui prezzi dei farmaci attraverso, anzitutto, l'estensione ed il rapido completamento del processo di riallineamento dei prezzi italiani al prezzo medio europeo, per arrivare nel medio periodo alla liberalizzazione dei prezzi, a cominciare dai farmaci brevettati e dei farmaci etici (fascia A) innovativi. E' necessario riportare nel regime del prezzo medio europeo anche i farmaci registrati con procedura europea di mutuo riconoscimento;
- assicurare una rigorosa salvaguardia del regime brevettuale e recepire rapidamente nella legislazione nazionale la direttiva comunitaria sulle biotecnologie;
- trasferire le competenze in materia di controllo o contrattazione dei prezzi dei farmaci ad una struttura istituzionale incardinata presso la Presidenza del Consiglio o presso il ministero dell'Industria.

Un nuovo rapporto fra ospedali e sanità territoriale

Gli ospedali vanno modernizzati ed "alleggeriti", evitandone il ricorso laddove non necessario. Per far ciò, va rafforzato il ruolo della sanità sul territorio. Occorre:

- potenziare il ruolo di filtro della sanità territoriale (poliambulatori, rete della diagnostica, assistenza domiciliare...);
- sviluppare l'assistenza sanitaria *on-line* e le applicazioni dell'ICT (*Information and Communication Technology*) in sanità (dalle attività di monitoraggio epidemiologico e preventivo ai servizi di telemedicina, alla costituzione di archivi di documentazione medica *on-line*...);
- potenziare e, soprattutto, riqualificare il ruolo dei medici di medicina generale che devono assicurare una più incisiva e diretta funzione medica, "24 ore su

24", riducendo fortemente le funzioni amministrative che oggi impropriamente assorbono gran parte del loro lavoro;

- puntare su un più efficiente sistema di assistenza agli anziani ed ai non autosufficienti, il cui sostegno è oggi sostanzialmente sulle spalle delle famiglie;
- adeguare gli ospedali sia dal punto di vista delle dotazioni tecnologiche (che andrebbero aggiornate per motivi di sicurezza e di obsolescenza), sia facendone strutture dedicate soprattutto alla cura delle patologie più acute.

Il potenziamento della rete sanitaria territoriale e del sistema dell'assistenza, nonché l'ammodernamento tecnologico degli ospedali richiedono ingenti investimenti che difficilmente lo Stato potrà realizzare.

Occorre prevedere un maggior coinvolgimento dei privati ed utilizzare le risorse che la sanità pubblica potrebbe ottenere dall'esternalizzazione alle famiglie, alle imprese ed al sistema del volontariato – anche mediante la costituzione di società miste, pubblico-privato – di numerose funzioni, non strettamente di cura, oggi svolte dalle strutture ospedaliere (attività alberghiera e di ristorazione, lavanderia, amministrazione, informatizzazione, ...).

Le risorse umane

Le risorse umane devono sempre più costituire l'elemento fondamentale del sistema sanitario. In Italia operano professionalità e competenze di alto livello, che vanno valorizzate.

Occorre:

- eliminare la libera professione intramuraria negli ospedali.
L'intramoenia diminuisce l'equità nell'accesso ai servizi pubblici, non porta efficienza al SSN; può determinare conflitti di interesse; fa sì che le risorse dei cittadini affluiscano due volte alle stesse strutture pubbliche; genera nuovi, notevoli, oneri per lo Stato, come risulta dal recente contratto dei medici. Tutto ciò nella prospettiva di ottenere più alti livelli di servizio che, invece, gli ospedali e le altre strutture pubbliche dovrebbero fornire ordinariamente;
- introdurre per i medici il rapporto di lavoro di tipo professionale: i singoli ospedali potranno così competere su qualità e costi anche scegliendo i professionisti in grado di assicurare il miglior rapporto qualità/prezzo.

Gli interventi sul piano normativo

La modernizzazione del nostro sistema sanità richiede un profondo ripensamento dell'attuale assetto normativo, che deriva soprattutto dal decreto legislativo 229/99.

Occorre, dunque – con obiettivo di medio periodo ma senza inutili indugi – avviare con coraggio una nuova riforma attraverso una legge delega che, oltre alle tematiche già affrontate dal decreto 229, affronti e risolva anche il tema del finanziamento.

II. SERVIZI E INFRASTRUTTURE A RETE

7. PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Benchmarking

- Secondo l'indagine effettuata annualmente del World Economic Forum, l'Italia è percepita dagli operatori economici come uno dei paesi più problematici per quel che riguarda la qualità della amministrazione pubblica. Lunghezza dei tempi, regolamentazioni complicate e vincolistiche, personale non sempre adeguatamente preparato, pongono l'Italia in posizione mediocre tra i circa 60 Paesi oggetto della rilevazione (tab. 1).

Tab. 1 Qualità della pubblica amministrazione in Europa e USA (1998)

(Range risposte poco/molto d'accordo: 1-7)

Paesi ^(*)	I senior manager devono spendere una piccola parte del loro tempo in rapporti con la pubblica amministrazione		Le regolamentazioni che vincolano l'attività di impresa sono minime		In media la competenza del personale pubblico è superiore che nel settore privato		Avviare una nuova attività imprenditoriale è semplice	
	Ranking	Valutazione	Ranking	Valutazione	Ranking	Valutazione	Ranking	Valutazione
Danimarca	16	4,83	25	3,90	8	3,45	27	4,65
Finlandia	1	5,68	3	4,63	7	3,58	8	5,63
Svezia	13	4,96	27	3,85	25	2,92	22	4,88
Olanda	7	5,14	20	4,08	13	3,83	12	5,42
Canada	23	4,43	21	4,08	17	3,27	7	5,67
Stati Uniti	20	4,55	31	3,71	29	2,81	2	6,60
Belgio	22	4,47	50	3,17	32	2,67	36	4,23
Irlanda	12	4,98	5	4,51	5	3,69	20	4,95
Regno Unito	4	5,30	19	4,09	15	3,28	11	5,46
Francia	39	3,96	59	2,67	3	3,83	32	4,42
Austria	15	4,89	40	3,51	22	3,06	45	3,94
Germania	18	4,68	28	3,84	27	2,86	31	4,43
Spagna	24	4,35	9	4,30	36	2,45	39	4,12
Giappone	21	4,53	26	3,85	6	3,60	43	3,96
Portogallo	40	3,95	34	3,66	42	2,39	44	3,95
Grecia	50	3,38	52	3,13	56	1,74	30	4,45
Italia	35	4,00	58	2,70	47	2,20	42	3,97

(*) I ranking riportano la posizione in classifica rispetto ai 59 paesi oggetto dell'indagine.

Fonte: *The Global Competitiveness Report, World Economic Forum, 1999*

- Negli ultimi anni in Italia sono stati effettuati diversi interventi legislativi volti ad affrontare il problema e il giudizio degli operatori è infatti migliorato, in termini assoluti. Riforme dirette a migliorare il funzionamento dell'apparato pubblico sono state però implementate anche in molti altri paesi: di conseguenza la posizione relativa dell'Italia non è sostanzialmente migliorata. Secondo l'indagine annuale dell'IMD, sia nel 1995 che nel 1999 l'Italia risulta al penultimo posto nel giudizio di sintesi degli operatori circa l'efficienza della pubblica amministrazione (tab. 2).

Tab. 2 Efficienza della amministrazione pubblica

(La domanda è se la burocrazia costituisce un fattore di ostacolo all'attività di impresa. Range valutazione negativa/positiva: 0-10)

Paesi(*)	1995		1999	
	Ranking	Valutazione	Ranking	Valutazione
Danimarca	4	6,11	7	5,70
Finlandia	5	5,91	2	6,68
Svezia	6	5,82	9	5,50
Olanda	13	4,65	6	5,80
Canada	14	4,48	13	4,74
Stati Uniti	15	4,44	14	4,66
Belgio	18	4,00	30	2,89
Irlanda	20	3,97	5	5,93
Regno Unito	21	3,95	17	4,24
Francia	22	3,51	33	2,68
Austria	24	3,39	24	3,47
Germania	25	3,21	23	3,55
Spagna	32	2,73	21	3,74
Giappone	36	2,54	25	3,10
Portogallo	37	2,39	40	2,11
Grecia	42	1,58	41	2,08
Italia	45	0,96	46	1,48

(*) I ranking riportano la posizione in classifica rispetto a tutti i paesi oggetto dell'indagine, 46 nel 1995 e 47 nel 1999.

Fonte: *World Competitiveness Yearbook, IMD, 2000*

- Anche le indicazioni basate su dati oggettivi hanno in passato rilevato l'esistenza di maggiori impedimenti posti in Italia dalla burocrazia. Secondo i più recenti dati comparativi disponibili circa il numero di procedure, i tempi necessari e i costi amministrativi diretti e indiretti occorrenti per la costituzione di una società, nel 1996 l'Italia risultava tra i paesi con i tempi più lunghi e i costi più elevati (tab. 3).
Tali dati non tengono evidentemente conto della recente normativa relativa all'abolizione della procedura di omologazione giudiziale che ha di molto semplificato e ridotto il numero di tali adempimenti. Secondo il Rapporto OCSE sulla riforma della regolamentazione in Italia, uscito nell'aprile di quest'anno, la nuova normativa avrebbe dimezzato i tempi e i costi rilevati 5 anni fa (tab. 3). Non sono però disponibili dati comparativi aggiornati; anche in paesi come Spagna e Germania, che pure registravano numerosi e lunghi adempimenti, sono infatti in corso processi di radicale semplificazione amministrativa.
- L'inefficienza della P.A. in Italia è certamente tra i motivi di fondo del basso volume di investimenti diretti esteri (soltanto lo 0,4% della distribuzione dei flussi mondiali nel 1998) e della notevole dimensione dell'economia sommersa (un livello doppio rispetto a quello che si riscontra nei Paesi UE ed OCSE). Varie analisi empiriche documentano l'esistenza di una relazione negativa tra indicatori di efficienza amministrativa e funzionamento del sistema economico. Le relazioni che si ottengono sono del tipo di quella esposta nella fig. 1, tratta dal Rapporto ISAE dell'aprile 2000 e relativa al periodo 1990-97. L'indicatore sintetico di ambiente normativo usato in tale Rapporto è costruito

sulla base degli stessi dati qui riportati in tabella 3, del capitale minimo legale richiesto per la costituzione della società e del grado di efficienza del mercato dei capitali. L'indicatore sintetico di performance economica utilizza il tasso di disoccupazione, la quota sul commercio mondiale, l'ammontare di investimenti diretti esteri, il tasso di natalità delle imprese.

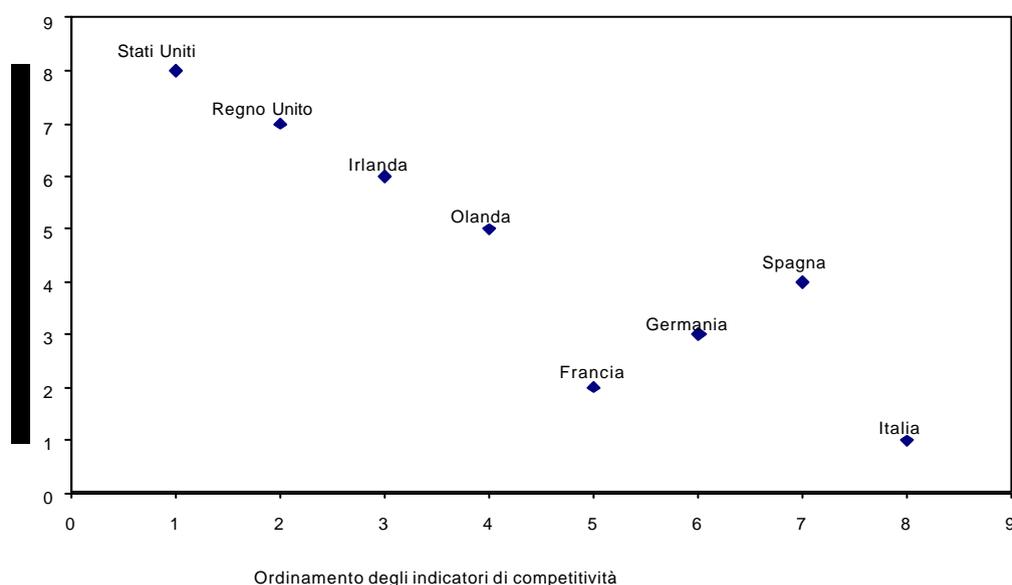
Tab. 3 - Peso della burocrazia per la costituzione di una società – 1996

Paesi	Numero massimo di procedure		Tempo necessario (in settimane)		Costi minimi, diretti e indiretti (in ECU)	
	- per una corporation	- per un'impresa individuale	- per una corporation	- per un'impresa individuale	- per una corporation	- per un'impresa individuale
Stati Uniti	5	5	2	2	200	200
Giappone	13	7	4	3	4.600	350
Germania	8	5	24	24	750	250
Francia	21	10	15	7	2.200	1.100
Italia	21	11	22	16	7.700	1.150
Italia (2001)*	5	5	10	10	3500	500
Regno Unito	4	3	1	0	900	350
Australia	9	8	1	1	200	200
Austria	7	-	8	2	2.200	150
Belgio	3	3	6	1	1.000	50
Danimarca	2	1	1	1	300	-
Finlandia	7	3	6	6	1.050	760
Grecia	25	7	10	2	750	-
Irlanda	6	2	4	0	650	-
Lussemburgo	3	0	2	0	700	-
Olanda	7	6	12	7	1.400	-
Portogallo	9	4	24	5	1.000	-
Spagna	12	5	28	4	330	-
Svezia	6	2	4	4	1.130	90

Fonte: Commissione UE - Logotech (1997)

(*) Ocse (2001).

Fig. 1 - Ambiente normativo e performance economica (1990-97)



Fonte: ISAE (Aprile 2000)

Azioni

- Rispetto a questi problemi non si parte certamente da zero e sono condivisibili gli obiettivi del processo di riforma che è stato avviato dall'inizio degli anni novanta e ha registrato una forte accelerazione con le leggi Bassanini. Le riforme di questi anni, pur coraggiose, non sono ancora riuscite a produrre risultati soddisfacenti nel concreto dispiegarsi dei rapporti tra cittadini e amministrazione. Occorre dunque uno sforzo non minore di quello sin qui fatto per portare a compimento il disegno riformatore. In questo contesto una grande rilevanza hanno il riorientamento della P.A. dai procedimenti ai risultati attraverso modelli organizzativi mutuati dalla moderna cultura di impresa: l'etica della responsabilità, la contabilità economica, il controllo di gestione, l'utilizzo diffuso dell'ICT, relazioni industriali "ordinarie".
- Dopo una lunga stagione caratterizzata da un prevalente approccio normativo che ha dato luogo a una cospicua produzione legislativa, appare auspicabile offrire agli operatori e agli utenti delle P.A. un quadro normativo stabile, certo e – almeno per i principi – condiviso da tutte le forze politiche. L'azione legislativa dovrebbe condurre a interventi limitati alla produzione di testi unici, alle abrogazioni esplicite, alla cancellazione di funzioni pubbliche non più essenziali, ai piccoli correttivi funzionali all'ampliamento di flessibili capacità di auto-organizzazione, secondo un orientamento già emerso presso il Ministero della Funzione Pubblica
- L'obiettivo deve essere orientare le azioni di riforma verso un ridimensionamento degli spazi riservati alla P.A. in molti settori della vita collettiva, con conseguente applicazione del principio di "sussidiarietà orizzontale", sulla base del quale aprire ai privati le attività e i servizi che possono essere sottoposti al vaglio del mercato. A ciò va aggiunta un'accelerazione del processo generalizzato di informatizzazione della P.A., secondo quanto previsto dal piano di azione del governo per l'e-government.
- Gli obiettivi di efficienza devono essere quantificati e quindi verificabili: dalla riduzione dei costi operativi, con particolare attenzione al numero dei dipendenti, alla semplificazione dei procedimenti, alla quantità di pratiche arretrate. E' importante che i parametri di efficacia siano misurabili anche nel confronto con i Paesi concorrenti. Devono essere perseguite rilevanti economie di spesa.
- Gli obiettivi che conducono ad uno Stato più autorevole e leggero devono interessare allo stesso tempo le Amministrazioni centrali, regionali e locali. Il ridisegno delle funzioni centrali connesso al trasferimento di funzioni alle Regioni, dovrà essere il risultato di un esplicito disegno volto al ritiro dei ministeri al proprio *core mandate*, alla eliminazione di tutte le funzioni che non

costituiscono interesse pubblico ed alla esternalizzazione di tutti i servizi che non implicano “rapporti autoritativi” in agenzie di diritto privato, soggette a periodica gara. Ciò implica da un lato la ridefinizione delle *mission* fondamentali, dall’altro la razionalizzazione del rapporto tra ministeri, Agenzie e Autorità secondo criteri chiari e omogenei.

- La riduzione dei ministeri appare opportuna in quanto contribuisce a creare un’Amministrazione più leggera ed efficiente ed, inoltre, favorisce una guida integrata dei progetti prioritari per il Paese. Qualora si riaprisse il dibattito sul D.Lgs.300/99, potrebbe essere opportuna una ulteriore riflessione sui criteri di accorpamento, in particolare al fine di garantire la effettiva attivazione delle opere pubbliche, di stimolare un impegno straordinario per la ricerca applicata e l’innovazione industriale nonché per promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio secondo valutazioni economiche che incorporano il contenuto ambientale. Analoga responsabilità omogenea dovrebbe interessare le amministrazioni preposte alla ricerca, alle attività produttive ed al commercio estero in funzione di interventi volti a recuperare il gap tecnologico dal lato della domanda e miranti a rafforzare la politica commerciale nei mercati globali.
- Riguardo la dirigenza pubblica, limitati ma significativi correttivi normativi possono utilmente accompagnare il prevalente approccio gestionale, anche con riferimento al consolidamento dell’autonomia responsabile della funzione dirigenziale, distinta da quella politico-amministrativa. Confindustria ipotizza un assetto ordinato dei ministeri, in ciascuno dei quali sia previsto il Segretario Generale, unica figura sottoposta a *spoils system*. I dirigenti rispondono degli obiettivi assegnati, sono valutati in relazione alle risultanze del controllo di gestione, ottengono riconferma della posizione e adeguati incentivi economici quando conseguono i risultati attesi. Un’adeguata revisione dei controlli esterni di tipo penale e contabile deve rigorosamente determinare in modo certo le fattispecie della rispettiva responsabilità, per evitare che l’incertezza normativa generi comportamenti di eccessiva autotutela, frenando così l’iniziativa della dirigenza nel perseguimento dei risultati.
- L’attuazione delle norme relative ai trasferimenti di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali dovrà consentire un federalismo solidale ma competitivo dal punto di vista del grado di sussidiarietà orizzontale. Regole contabili omogenee, improntate alla trasparenza della rendicontazione dell’utilizzo delle risorse, e un rinnovato patto di stabilità interna devono condurre ad una finanza regionale e locale responsabili. E’ indispensabile che il processo di devoluzione non induca incremento di costi fissi, riproduzione delle inefficienze in ciascuno dei nuovi centri di spesa, sfiducia anche nella Pubblica Amministrazione della porta accanto. Il sistema delle autonomie regionali deve attivare una virtuosa competizione nei rispettivi territori quanto

al rapporto costi-benefici, alla semplificazione delle relazioni tra utenti e uffici pubblici, alla riduzione della pressione fiscale.

- La semplificazione dei procedimenti, la Conferenza dei servizi e l'esperienza dello "sportello unico" non hanno sino ad oggi prodotto tutti i risultati auspicati. In parte ciò dipende dal fatto che non sono state ancora completamente superate le resistenze alla completa attribuzione di un potere decisionale ultimo ad un centro di responsabilità entro tempi certi e i timori che inducono la dirigenza a comportamenti di esasperata autotutela. Il problema principale è che la nuova disciplina non è riuscita a conseguire l'obiettivo di semplificare ed eliminare i preesistenti procedimenti, ma si è di fatto limitata a raccordarli nella nuova procedura autorizzatoria, facente capo ad una struttura unitaria gestita dai Comuni. Per garantire l'efficacia di questa innovazione, più che nella semplificazione delle singole procedure, occorre andare nella direzione della concentrazione funzionale dei procedimenti riguardanti un medesimo profilo di interesse (ad es. sanità, ambiente, urbanistica), per ricondurli a unitarietà. Peraltro, le modifiche al DPR 447/98 introdotte dal DPR 440/2000 hanno rafforzato il concetto di unicità della procedura e dell'atto autorizzativo finale.
- Occorre un'azione continua e determinata per attuare il piano di azione per l'e-government. Le singole amministrazioni possono diventare più accessibili attraverso idonei siti web e servizi on-line, utilizzabili anche per concessioni ed autorizzazioni. L'acquisto in rete di beni e servizi da parte delle amministrazioni centrali e locali può produrre – a regime – risparmi rilevanti. Una radicale e diffusa semplificazione è oggi perseguibile in primo luogo attraverso la reingegnerizzazione dei processi indotta dalla e-government che consente di ripercorrere i procedimenti a ritroso dal risultato voluto, cancellando i tanti passaggi superflui e resi obsoleti dalla nuova organizzazione del lavoro.
- Pur auspicando un rallentamento della attività di regolamentazione, occorre comunque potenziare ed attuare pienamente il meccanismo di monitoraggio preventivo circa l'impatto delle nuove iniziative di regolamentazione del governo, introdotto nel nostro ordinamento dalla l.n.50/99 e avviato in via sperimentale con DPCM 27 marzo 2000 e con l'emanazione di una guida per i funzionari dell'amministrazione.
- *Government to Government, to business, to customers, to employees* sono i vari profili di una rivoluzione che si afferma in termini di reciproca influenza con il quadro normativo e regolamentare. Più in generale il processo di semplificazione deve muovere da alcuni criteri orizzontali preventivamente assunti, quali:

- il procedimento è strumento per il risultato, devono perciò essere previste possibilità di correzione qualora il rispetto formale delle modalità di svolgimento e dei termini comprometta il perseguimento dell'obiettivo;
 - il sistema delle P.A. non può chiedere all'utente informazioni che già sono in esso contenute né può rallentare il procedimento in attesa di una verifica che può essere effettuata a posteriori, su base campionaria;
 - i rapporti tra utente e Amministrazione si definiscono in termini certi e definitivi entro un arco temporale dato, con la sola eccezione dei casi in cui permane una situazione di danno o pericolo per le cose o le persone.
- La fonte contrattuale ha assunto grande rilevanza in un sistema che vuole acquisire relazioni industriali ordinarie, escludendo impropri poteri di veto di qualsiasi parte in causa. Nei contratti collettivi e individuali la componente premiale deve essere rilevante e ancorata a risultati certi delle singole strutture, affinché anche nelle P.A. il salario sia funzione dell'efficienza e della qualità del servizio reso all'utente/cliente. L'organizzazione degli uffici è materia di autonoma responsabilità dirigenziale e non deve essere oggetto di contrattazione sindacale.

La compatibilità dei costi contrattuali dovrà essere considerata secondo parametri di massa salariale complessiva e di efficienza. Nei comparti in cui vi è un eccesso di personale i miglioramenti retributivi vanno subordinati ad una riduzione significativa del numero di dipendenti.

- Le risorse umane costituiscono certamente l'elemento fondamentale. L'approccio gestionale in luogo di quello normativo comporta un coinvolgimento di tutti, dirigenti e dipendenti, che è sin qui mancato. La formazione continua e a distanza sono strumenti oggi più agevoli. La formazione deve essere guidata dalla domanda e non dalle rigide strutture dell'offerta pubblica, secondo processi competitivi e di *cross fertilization* tra pubblico e privato.

8. INFRASTRUTTURE E TUTELA DEL TERRITORIO

Benchmarking

- Nel confronto europeo, basato sugli ultimi indicatori disponibili (relativi alla metà degli anni '90), il ritardo italiano nelle dotazioni infrastrutturali resta elevato, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo (tab. 1).

Tab. 1 - Rete autostradale e ferroviaria nell'Unione europea per Paese

(anno 1996 - UE = 100)

Paesi	Autostrade		Ferrovie	
	Km per abitante	Km per veicolo circolante (a)	Km per abitante	Km ferrovie/ Km autostrade
Austria	149	150	168	113
Belgio	124	131	79	64
Danimarca	120	150	107	90
Finlandia	58	66	275	473
Francia	118	111	131	111
Germania	103	96	122	118
Grecia	30	49	56	187
Irlanda	15	24	130	885
Italia	116	88	67	57
Lussemburgo	227	184	161	71
Paesi Bassi	112	135	42	38
Portogallo	52	75	68	132
Regno Unito	41	51	67	164
Spagna	149	165	75	50
Svezia	105	114	268	256

a) Dati riferiti all'anno 1995.

Fonte: Ministero dei Trasporti, International Road Federation (IRF).

Per la rete ferroviaria, il divario tra la situazione italiana e quella europea è rilevante sotto ogni profilo.

In rapporto agli abitanti, la rete ferroviaria nazionale è del 33% inferiore alla media UE. E' sullo stesso livello del Regno Unito, ma lontanissima dalla Francia (+31% sulla media UE e +96% circa sull'Italia) e dalla Germania (+22% sulla media UE e +82% sull'Italia).

Peggio dell'Italia, riguardo alle dotazioni ferroviarie, stanno solo la Grecia e l'Olanda che presenta, tuttavia, uno sviluppo della rete autostradale tra le più funzionali in Europa e punte di eccellenza nelle infrastrutture portuali che compensano largamente il deficit di strade ferrate.

Il divario in termini di infrastrutture autostradali assume, invece, più marcate connotazioni qualitative.

Una valutazione negativa emerge, infatti, se si prende in considerazione l'estensione della rete di autostrade in rapporto ai veicoli circolanti. In tal caso, la situazione italiana è infatti del 12% peggiore della media UE ed è lontana del 21% da quella francese, dell'8% dalla tedesca, per non parlare di quella spagnola, caratterizzata da un indice doppio di quello italiano.

Viceversa, osservando la disponibilità, in termini chilometrici, di autostrade per abitante nei diversi Paesi europei, l'Italia presenta un indice soddisfacente (pari a 116), in linea con la situazione della Francia (118), meglio della Germania (103) e, soprattutto, del Regno Unito (41).

In sostanza, in Italia non mancano autostrade, ma esse sono comunque inadeguate rispetto alla domanda di un parco circolante molto sviluppato, venendo così a rappresentare un vincolo per la mobilità di merci e persone, condizionata da frequenti fenomeni di congestione e da insufficienti condizioni di sicurezza.

Anche per i porti è insoddisfacente la dotazione delle infrastrutture e del retroterra portuale.

I dati riferiti esclusivamente alle strutture portuali dedicate alla movimentazione dei contenitori, considerati i più significativi per la valutazione del livello di capacità commerciale di un porto, sottolineano che la distanza dei porti nazionali da quelli del Nord Europa, sul piano quantitativo delle dotazioni, trova presupposti nel modesto sviluppo delle banchine e, soprattutto, nella limitatezza delle aree portuali finalizzate a tale attività (tab. 2).

Tab. 2 - Dimensioni dei "terminal" contenitori nei principali porti europei, 2000

Porti	Area totale (1.000 mq)	Lunghezza banchine (m.l.)
Brema (D)	2.690	5.246
Rotterdam (PB)	2.490	5.350
Amburgo (D)	2.300	4.500
Le Havre (F)	1.900	5.250
Anversa (B)	1.570	3.244
Valencia (S)	1.500	1.500
Marsiglia (F)	495	1.200
<i>Gioia Tauro</i>	<i>950</i>	<i>3.155</i>
<i>Genova</i>	<i>574</i>	<i>1.726</i>
<i>Ravenna</i>	<i>280</i>	<i>850</i>
<i>Trieste</i>	<i>270</i>	<i>650</i>
<i>Venezia</i>	<i>210</i>	<i>550</i>
<i>La Spezia</i>	<i>170</i>	<i>987</i>
<i>Livorno Sintermar</i>	<i>157</i>	<i>562</i>
<i>Napoli</i>	<i>135</i>	<i>635</i>
<i>Salerno</i>	<i>50</i>	<i>798</i>
<i>Taranto (non attivo)</i>	<i>1.000</i>	<i>1.800</i>

Fonte: Confitarma e Assoport.

A fronte di tale situazione, in Italia il traffico di merci su container, per il 40% circa concentrato su Gioia Tauro, è nel complesso meno di un terzo di quello nei porti nord europei, a favore dei quali risultano decisivi anche la migliore organizzazione del lavoro ed il collegamento con le altre reti infrastrutturali.

L'entità del divario assume poi una connotazione particolare se si sposta il confronto a livello regionale (fig. 1).

I risultati di una recente analisi condotta da Ecoter su un "paniere" di infrastrutture di tipo economico (trasporti, energia, telecomunicazioni) e sociale (istruzione) mostrano infatti che nel 1995, ultimo anno di confronto europeo, ben 13 Regioni italiane (il 65% del totale) presentano un indice di dotazioni infrastrutturali nel complesso inferiore a quello medio dei cinque maggiori Paesi della UE (Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Italia), collocandosi nelle classi bassa e medio-bassa (con ritardi infrastrutturali fino al 50% dalla media) del livello di dotazione infrastrutturale fra le regioni dei Paesi UE considerati.

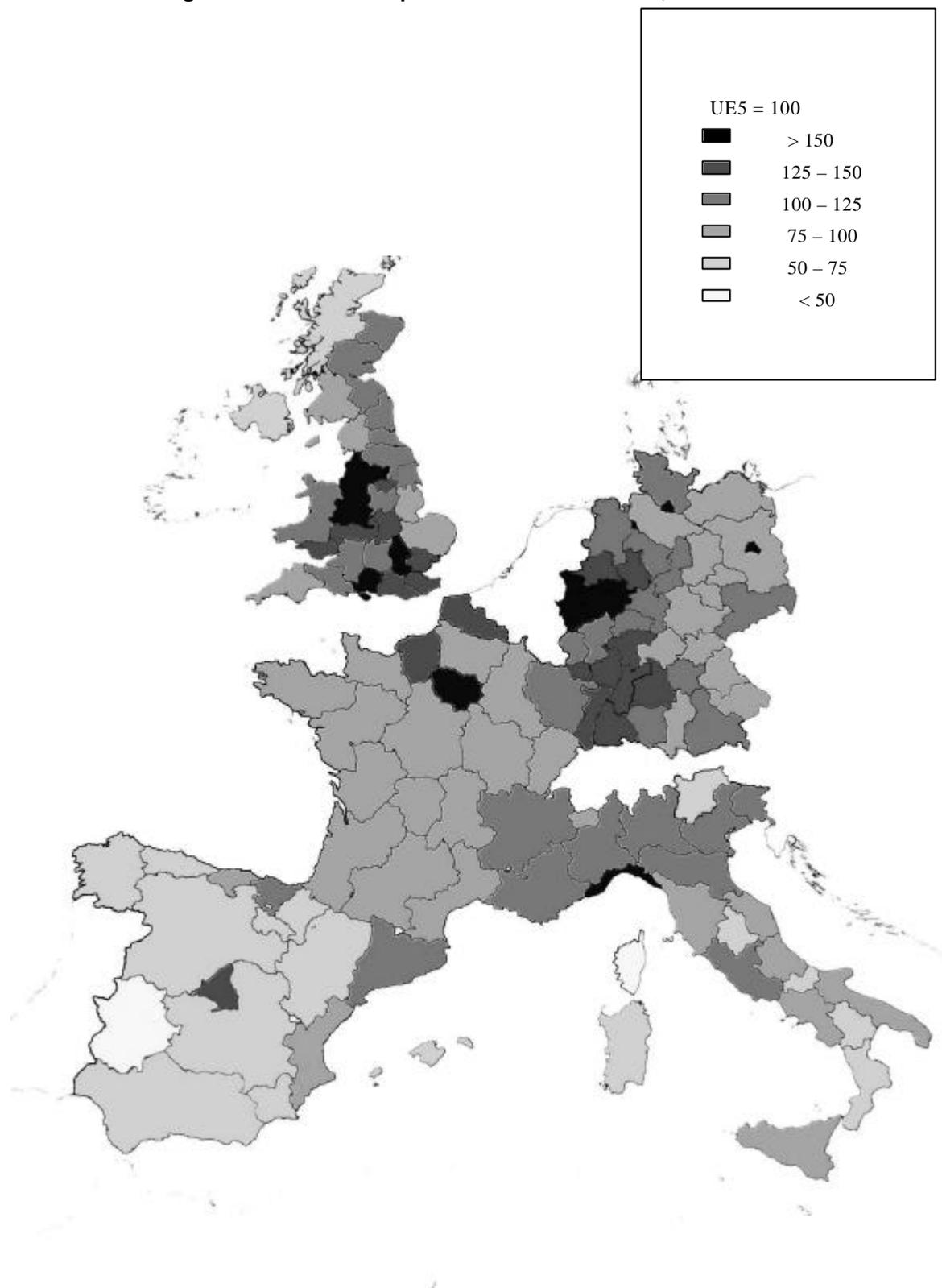
Nessuna Regione italiana è presente fra le dieci europee più infrastrutturate: la prima, nella graduatoria relativa, è la Liguria che registra una dotazione pari a poco più della metà della media delle prime cinque Regioni europee; ben quattro – Basilicata, Trentino, Sardegna e Molise – sono, invece, le Regioni fra le ultime dieci della graduatoria europea, con indici compresi fra 66 e 57.

- Nell'ultimo decennio si è manifestata una forte riduzione dell'impegno economico dello Stato e delle Amministrazioni pubbliche per la realizzazione di nuove infrastrutture, accompagnata da una crescente difficoltà a tradurre lo stanziamento in spesa effettiva, come è dimostrato dall'aumento dei residui passivi nel bilancio statale.

Tale tendenza ha mostrato lievi segni di miglioramento solo alla fine degli anni '90. Nel 1999 gli investimenti in opere pubbliche, in Italia, sono risultati pari 31.052 miliardi di lire: un livello inferiore del 25% circa, in quantità, rispetto al 1990.

Tali investimenti rappresentano l'1,5% del PIL (era il 2,3% nel 1990), una quota che è inferiore di 1,1 punti rispetto alla media dei principali Paesi europei (Dati: Fédération de l'industrie européenne de la construction - FIEC).

Fig. 1 - Dotazione complessiva di infrastrutture, 1995



*Fonte: Confindustria – Analisi della dotazione di infrastrutture nei principali Paesi europei
Roma, novembre 2000.*

In particolare, l'Italia si situa in fondo alla graduatoria dei Paesi europei considerati relativa agli investimenti in opere pubbliche rispetto al PIL, risultando distanziata (tra 0,5 e 1,1 punti percentuali) da Regno Unito, Francia, Belgio, Germania, Paesi che presentano consistenti livelli di dotazioni infrastrutturali e che, presumibilmente, tendono ormai più ad investire per consolidare e migliorare il funzionamento dell'esistente che non per ulteriori ampliamenti infrastrutturali (tab. 3).

Il divario è invece molto rilevante rispetto agli altri Paesi (specie rispetto a Portogallo, Norvegia, Svezia, Svizzera, Irlanda, Olanda) che registrano quote di investimenti in termini di PIL fino a quattro volte maggiori rispetto alla quota italiana, confermando che è tuttora in atto, in Europa, un vasto processo di ammodernamento infrastrutturale, sostenuto, nel profilo tendenziale, dal positivo andamento delle spese destinate ad opere pubbliche registrato anche e soprattutto tra i Paesi meno dotati e più in ritardo, come Portogallo e Irlanda, che mostrano grande vitalità nell'obiettivo di colmare, con una forte accelerazione dei tempi di recupero, il loro *gap* infrastrutturale.

Tab. 3 – Investimenti in opere pubbliche, 1999

(in % del PIL)

Paesi	Quota %
Germania	2,6
Regno unito	2,1
Francia	2,5
Italia	1,5
Olanda	3,6
Belgio	2,5
Svezia	4,0
Austria	3,1
Danimarca	3,6
Finlandia	3,3
Portogallo	6,1
Irlanda	3,9
Svizzera	4,0
Norvegia	4,3
Media dei Paesi indicati	2,6

Fonte: elaborazioni ANCE su dati FIEC.

Azioni

Dal lato dell'assetto normativo, ferma restando l'esigenza di dare attuazione alla disciplina vigente e di monitorarne l'idoneità a consentire la realizzazione di grandi opere infrastrutturali per colmare il divario citato, il cui ulteriore prolungarsi renderebbe necessari più drastici e radicali interventi, occorre:

- Promuovere il riavvicinamento alla disciplina europea della legislazione nazionale sulle opere pubbliche, consentendo tutte le tipologie di appalti da essa previste nonché responsabilizzando la Pubblica Amministrazione nella selezione degli operatori.

In particolare occorre:

- rimuovere il vincolo quantitativo del ricorso al subappalto (vincolo inesistente negli altri ordinamenti europei);
- ripristinare la possibilità per la committenza di ricorrere all'appalto di progettazione e costruzione, oggi confinato dalla nostra legislazione a casi estremamente limitati;
- riaprire il ventaglio dei criteri di aggiudicazione oggi limitati praticamente al solo massimo ribasso, criterio, questo, che sovente mal si adatta ad interventi complessi.

Dal lato del processo decisionale, per apportare alcune limitate ma efficaci modifiche all'assetto regolamentare esistente, finalizzate all'efficienza ed alla qualità della spesa, considerato anche che interventi legislativi che non tengano conto di quanto segue potrebbero rivelarsi inefficaci, appare necessario:

- Assegnare al CIPE il compito – oggi non assolto da nessun organismo istituzionale – di delineare, per le infrastrutture identificate come prioritarie, le azioni da sviluppare per la loro completa realizzazione, con l'indicazione del timing necessario sul piano procedurale, burocratico ed amministrativo, e con la ripartizione delle risorse finanziarie dello Stato destinate allo scopo.

Lo Stato, cui spetta la responsabilità dell'identificazione delle grandi opere necessarie, avrebbe così la possibilità di sviluppare un opportuno e tempestivo coordinamento con le Regioni interessate.

Il CIPE, che in tale nuovo compito si configurerebbe come organo che tutela l'interesse della collettività, non deve tuttavia limitarsi alle azioni di identificazione/coordinamento, ma deve assumere anche il ruolo incisivo di controllo sulla effettiva realizzazione dell'opera: esso quindi va posto in condizione di svolgere funzioni sostitutive rispetto alle Amministrazioni

inadempienti sotto il profilo dei tempi procedurali, con possibilità di ricorso all'esterno per contributi di tipo tecnico.

In relazione alle opere prioritarie occorre, quindi, che i termini previsti dai procedimenti amministrativi siano considerati perentori.

In particolare, dovrà essere assicurata da parte del CIPE, la funzionalità della Conferenza dei servizi, in quanto strumento essenziale per un raccordo tra la pluralità delle Amministrazioni normalmente interessate alla realizzazione dell'opera, e la rapida conclusione del procedimento di valutazione di impatto ambientale, individuata tra le cause più ricorrenti di ritardo e di blocco degli interventi infrastrutturali.

Risulta necessario, in questa prospettiva:

- che la chiusura del procedimento della Valutazione di impatto ambientale avvenga, sulla base di termini perentori, all'interno del processo decisionale svolto sia dalle Amministrazioni competenti che dal CIPE;
- che le Conferenze dei Servizi assumano decisioni a maggioranza, anche in caso di dissenso espresso da Amministrazioni preposte alla tutela di interessi costituzionalmente protetti, come quella ambientale o dei beni culturali.

Analogha disciplina va prevista anche a livello locale (Regioni ed Enti locali).

Dal lato dell'esecuzione dei lavori, per assicurare la tutela del prioritario interesse alla realizzazione ed al completamento dell'opera, occorre:

- Favorire la realizzazione di opere pubbliche con il crescente ricorso allo strumento del *project financing*, disciplinato dalla Merloni ter.

La sua attuazione deve essere agevolata rimuovendo i vincoli che ancora si frappongono ad un suo più largo impiego, a cominciare dalla complessità e farraginosità del meccanismo procedurale che conduce alla scelta del soggetto realizzatore dell'opera.

Un'operazione di *project financing* è un'architettura complessa che si regge su equilibri finanziari ben precisi che rischiano di essere destabilizzati dall'incertezza sull'effettiva possibilità di realizzare il progetto, secondo quanto previsto dal piano economico-finanziario. La Pubblica Amministrazione dovrebbe, al riguardo, farsi garante del rispetto dei tempi e dello scenario di riferimento nel quale è stata concepita l'iniziativa d'investimento.

E' quindi necessario prevedere termini perentori per la valutazione delle proposte e per indire le gare, al fine di dare certezza alle imprese promotrici in merito al termine finale dell'affidamento degli interventi.

Sarebbe altresì auspicabile sottrarre la disciplina del *project financing* dalla sfera della normativa delle opere pubbliche, predisponendo una legge organica non limitata alle norme sul "Promotore".

- Attivare azioni specifiche relative alle modalità esecutive delle opere infrastrutturali, per portare a compimento i lavori nei tempi tecnici prefissati, quali:
 - effettuare in ambito CIPE - a cadenza periodica e in relazione alle diverse fasi di avanzamento delle infrastrutture prioritarie - la verifica del rispetto dei tempi di realizzazione. Vanno previste al riguardo la individuazione di funzioni specifiche nell'Amministrazione centrale e/o nelle singole Regioni e la possibilità del ricorso alla figura del "commissario ad acta", responsabile dell'avanzamento del progetto "step by step", dotato di poteri sostitutivi e della facoltà di procedere alla utilizzazione di strutture esterne all'Amministrazione;
 - assicurare che l'interesse pubblico alla compiuta realizzazione dell'opera prevalga su quello individuale anche nel caso di ricorso amministrativo (modello prevalente nei Paesi più avanzati), prevedendo la prosecuzione dei lavori fino al completamento dell'opera e un giusto indennizzo del danno subito dal ricorrente, ove ne venga riconosciuta la fondatezza delle motivazioni (ricorso risarcitorio);
 - favorire la progressiva diffusione del *performance bond*, quale strumento di garanzia della effettiva esecuzione dell'opera con copertura assicurativa del rischio di sua mancata realizzazione;
 - prevedere la possibilità della effettiva ed immediata risoluzione del contratto d'appalto laddove l'impresa affidataria non rispetti, ingiustificatamente, i tempi contrattuali di esecuzione dei lavori;
 - introdurre misure premianti - nel contesto della realizzazione dell'opera sulla base del prezzo chiuso, indicizzato secondo parametri previsti in sede contrattuale - sul piano delle garanzie o della qualificazione d'impresa, per i realizzatori che anticipino l'ultimazione dei lavori rispetto alla data prevista in contratto. Il lavoro realizzato in anticipo potrebbe, in tali ipotesi, comportare un "bonus" di alleggerimento negli obblighi di garanzia gravanti sull'impresa per successivi lavori o di accelerazione nella acquisizione di livelli di qualificazione superiori, ovvero di maggior prezzo;

- prevedere termini perentori per l'effettuazione dei collaudi dei lavori eseguiti da parte delle stazioni appaltanti, con la possibilità di ricorso all'esterno, al fine di completare tutti i profili tecnici ed amministrativi connessi alla realizzazione dell'opera entro tempi certi e predefiniti.

Dal lato del governo del territorio, per mettere a frutto la conoscenza di quello che è stato fatto male, evitando di continuare ancora a fare male, e per rispondere all'esigenza di una politica incentrata più alla pianificazione degli interventi necessari che alla gestione dell'emergenza, appare necessario:

- Istituire, nell'ambito del ministero dei Lavori Pubblici, una struttura specifica finalizzata a contrastare, a livello nazionale, l'abusivismo edilizio, tramite atti di indirizzo/interpretazione della disciplina in materia e controllo del fenomeno, in stretto coordinamento con altre Amministrazioni centrali – in particolare con il Ministero dell'Interno – e con le Regioni. Ciò, anche al fine di evitare che opere destinate al governo del territorio ed interventi infrastrutturali per la sua difesa risultino soggetti ai limiti derivanti dalla presenza abusiva di costruzioni, realizzate senza rispetto dei piani urbanistici e dei vincoli paesaggistico/ambientali. Questa struttura risponde, oltre che al ministero dei Lavori Pubblici, anche al CIPE e da questo può essere attivata.
- Attivare un deciso processo di riqualificazione delle città. L'impegno dello Stato e delle Amministrazioni locali, oggi prevalentemente rivolto a interventi al livello dell'edificio o del quartiere, deve indirizzarsi alla realizzazione di progetti rilevanti dal punto di vista della trasformazione fisica e del rilancio della città, in chiave strategica, adeguando alle reali esigenze di trasformazione urbana il piano urbanistico sottratto all'esito di un percorso decisionale tortuoso, caratterizzato da incertezze e conflitti spesso paralizzanti.

A tal fine vanno utilizzati strumenti finalizzati a precisi obiettivi:

- snellimento delle procedure amministrative, con forte ricorso all'autocertificazione che comporta la responsabilizzazione dei privati e il rafforzamento del ruolo di controllo a posteriori, da parte della Pubblica Amministrazione, della regolarità delle attestazioni degli operatori;
- collegamento tra strategie pianificatorie e trasformazione urbana, con salvaguardia nel tempo delle scelte di gestione del territorio per favorire l'impegno delle potenzialità progettuali, produttive e finanziarie del privato;
- realizzazione e gestione di opere di interesse generale anche da parte di privati nell'ottica della funzionalità e della dotazione di servizi;

- potenziamento dell'attività di sostituzione (demolizione e ricostruzione) di immobili privi di pregio architettonico e non utilizzabili per diverse, nuove funzioni urbane per far crescere la città su se stessa e risparmiare territorio;
- adozione di politiche che creino per gli operatori adeguate convenienze di partecipazione al processo di riqualificazione urbana, tramite misure fiscali (riduzione del prelievo su trasferimenti e permuta di immobili; agevolazioni non limitate alle sole manutenzioni; equiparazione del trattamento dei redditi immobiliari con quelli di capitale derivanti dal possesso di valori mobiliari) e incentivi urbanistici come il "bonus edilizio" (incrementi di superficie; modifiche delle destinazioni d'uso), da collegare all'obbligo di realizzare opere di valorizzazione ambientale e di arredo urbano che concorrono a qualificare l'insediamento e a migliorarne la funzionalità e le relazioni con il contesto circostante.
- Predisporre una "Legge-quadro" in materia di calamità naturali per fronteggiare con regole certe e senza la pressione dell'emergenza il manifestarsi di eventi calamitosi: ciò, anche in un'ottica di prevenzione e di attenzione al progressivo degrado dell'assetto idrogeologico del Paese.

L'esperienza dei provvedimenti normativi sinora adottati ha messo in evidenza diverse aree di criticità:

- complessità procedurali per l'ottenimento delle provvidenze per il ristoro dei danni e per la disponibilità degli stanziamenti per infrastrutture;
- molteplicità dei soggetti e degli atti amministrativi necessari all'attivazione dei benefici;
- tempi lunghi per la concessione e per l'erogazione delle provvidenze;
- proliferazione di provvedimenti legislativi ed amministrativi riguardanti lo stesso evento calamitoso. A titolo d'esempio, per l'alluvione del 1994 si sono contate 6 leggi, 7 decreti ministeriali, 7 delibere della Conferenza Stato-Regioni.

E' necessario, pertanto, stabilire un sistema di regole che eviti le disfunzioni rilevate, consentendo tempestività d'intervento, chiarezza nell'identificazione dei soggetti responsabili dell'attuazione/gestione degli interventi, adeguatezza delle risorse finanziarie, certezza sull'entità degli interventi, snellezza delle procedure e rapidità dell'assegnazione delle provvidenze.

Gli interventi dovrebbero far capo ad un apposito "Fondo nazionale calamità", rifinanziato annualmente in sede di Finanziaria, da utilizzare per far fronte alle più immediate esigenze.

Dal lato della spesa e delle risorse dedicate alle opere infrastrutturali, per consentire l'ammodernamento del Paese ed il conseguimento di standard di dotazioni infrastrutturali e di qualità dei relativi servizi più allineati a quelli dei concorrenti europei, è necessario:

- Accelerare, anche attraverso l'utilizzo delle misure precedentemente indicate, il riassorbimento dei residui passivi che, secondo dati ANCE, nella media del periodo 1997-1999 sono aumentati a velocità più che doppia (+30% annuo, in quantità) rispetto agli stanziamenti di competenza del bilancio statale per opere pubbliche (+14%) e sono anche in assoluto più elevati dei livelli di spesa.

Il fenomeno, collegato largamente all'adozione di misure restrittive di bilancio, quali il blocco degli impegni di spesa ed il rigido controllo dei flussi di cassa, sta ad evidenziare che le spese per investimenti continuano ad essere una delle poche voci del bilancio statale manovrabili con facilità, sia attraverso vere e proprie riduzioni degli stanziamenti, sia intervenendo sulla capacità di spesa, influenzata e regolata tramite provvedimenti amministrativi e legislativi.

Nel rispetto dei vincoli di bilancio finanziario, le risorse derivanti da risparmi sulla spesa corrente vanno indirizzate verso investimenti infrastrutturali.

Questo consentirebbe di conseguire nel medio periodo l'obiettivo di ridurre sensibilmente il divario tra l'Italia e la media dei Paesi europei.

9. TRASPORTI E LOGISTICA

Benchmarking

- La rete ferroviaria dell'Unione europea misurava al 31-12-1998, 151.525 km, il 4% in meno rispetto al 1990. Cinque Paesi – Germania , Francia, Regno Unito, Italia e Spagna - possedevano il 76% del totale. L'Italia si posiziona al quarto posto con linee di esercizio che misurano meno della metà delle corrispondenti linee tedesche. La capillarità della ferrovia nei suddetti Paesi è in media più elevata di quella italiana, pari a 53,3 km di rete per 1000 kmq. Per traffico (viaggiatori e merci) la ferrovia italiana si colloca al terzo posto tra i Paesi considerati (tab. 1).

La rete ferroviaria nazionale è altamente elettrificata a corrente continua. Nel periodo 1990-1998 l'incidenza della rete elettrificata sul totale della rete italiana passa dal 59,2% al 65,2%; la rete francese presentava nel 1998 il più basso indice di elettrificazione (44,6%).

Tab. 1 - Trasporto ferroviario: principali indicatori, 1998

Paesi e relativa impresa ferroviaria	Estensione della rete (in km)	Densità della rete per 1.000 kmq (in km)	Traffico viaggiatori (milioni di Pass./km)	Traffico merci (milioni di tonn./km)
Germania (DB)	38.127	106,8	59.184	73.273
Francia (SNCF)	31.724	58,0	64.256	53.965
Regno Unito	16.656	68,3	35.200	17.668
Italia (FS)	16.080	53,3	41.475	22.386
Spagna (RENFE)	12.303	24,4	17.475	11.214

Fonte: Mediobanca "R&S"- I trasporti – settembre 2000.

- Le FS hanno registrato nel 1998 un fatturato per dipendente pari al 60% della media relativa a tutti i Paesi appartenenti alla CCFE - Communauté des Chemins de Fer Européens – Grecia esclusa (tab. 2), mentre il costo del lavoro per dipendente, risulta il più elevato fra i cinque Paesi considerati e superiore alla media europea del 7,1%.

In termini di produzione e traffico, mettendo a confronto i parametri della domanda - espressa in unità di traffico (Ut) per km di rete - e dell'offerta – espressa in treni km rapportati ai km di rete - le ferrovie italiane si collocano al di sopra della media CCFE per entrambi gli indicatori, con un posizionamento migliore rispetto alle ferrovie francesi.

Nella media, le imprese ferroviarie europee hanno registrato nel 1998 un saldo negativo del conto economico pari al 10,5% del fatturato. Per le FS la perdita è stata pari al 43,6%; le ferrovie inglesi hanno registrato un utile del 7,6%; le

francesi e le tedesche hanno subito perdite rispettivamente nella misura dello 0,3% e del 10,6%.

Tab. 2 – Trasporto ferroviario: indicatori gestionali, 1998

Paesi e relativa impresa Ferroviaria	Produttività economica del lavoro (1.000Ut/add.)	Produttività tecnica del lavoro (treni km/add.)	Fatturato per km di rete (1.000 euro)	Costo del lavoro per km di rete (1.000 euro)	Fatturato per dipendente (1.000 euro)	Costo del lavoro per dipendente (1.000 euro)
Germania (DB)	632,0	4.162	398,3	251,8	59,2	37,1
Francia (SNCF)	675,5	2.898	281,4	250,9	74,6	37,8
Regno Unito	n.d.	n.d.	222,7	205,1	62,5	25,0
Italia (FS)	540,5	2.879	252,4	298,9	36,2	39,4
Spagna (RENFE)	819,7	5.650	78,1	84,8	30,2	29,4
Media CCFE (1)	621,3	3.469	269,6	231,7	59,0	36,8

(1) Relativa a tutti i Paesi appartenenti alla CCFE - Communauté des Chemin de Fer Européens – Grecia esclusa.

Fonte: elaborazioni FS SpA su dati UIC - Union Internationale des Chemins de fer; Mediobanca "R&S"- I trasporti – settembre 2000.

- In Italia, lo squilibrio modale a favore della strada assume dimensioni nettamente maggiori (tab. 3), rispetto alla situazione di altri paesi europei, nell'importante segmento del trasporto merci, in cui la quota della gomma è dell'85,62% (dati OCSE 2000), superiore a quella della Francia (74,82%) della Germania (66,17%) e dell'Olanda (49,6%).

Tab. 3 - Trasporto merci su strada: principali indicatori, 1996

Paesi	Occupazione del settore in % del totale	Quota del trasporto merci su strada sul totale trasporto merci	Numero di occupati per impresa	Valore aggiunto per addetto (migliaia di dollari, 1995)	Fatturato per addetto (migliaia di dollari)	Fatturato per impresa, (migliaia di dollari)
Austria	1,03	40,78	7,8	59,45	117,99	921,27
Belgio	1,15	68,40	4,62	64,74	238,09	1101,59
Francia	1,20	74,82	7,35	42,28	109,21	803,24
Germania	0,68	66,17	4,29	n.d.	144,97	622,02
Giappone	1,83	92,44	25,44	n.d.	92,18	2346,09
Italia	1,20	85,62	2,44	35,67	106,61	260,71
Olanda	1,89	49,60	12,75	50,20	95,02	1212,33
Portogallo	0,67	87,41	2,76	n.d.	57,00	157,40
Regno Unito	0,95	84,81	6,30	46,91	101,36	639,59
Spagna	1,87	84,86	1,96	32,36	60,65	119,38
Stati Uniti	1,36(1)	28,57	22,22(2)	58,72(1)	n.d.	n.d.
UE 15	1,15	73,4	3,87	51,53	101,23	392,45

(1) 1997; (2) 1998.

Fonte: OCSE 2000.

- Anche per il trasporto collettivo, la quota di utilizzazione (bus, tram, metropolitane) nelle maggiori città italiane oscilla tra il 35 ed il 45% nelle ore di

punta, mentre in città come Londra, Vienna e Monaco essa supera il 70%: questo determina una maggiore congestione delle arterie cittadine poiché il *commuting* casa/lavoro avviene in Italia prevalentemente con la vettura privata.

- Il parco autobus italiano è il più vecchio d'Europa con un'età media di 12 anni contro i 7 della UE e con il 40% del circolante che ha superato i 15 anni.
- In Italia un più elevato numero di veicoli circola su una rete stradale di dimensioni inferiori a quella degli altri Paesi: nel 1997 la densità della rete stradale (km x km quadrato) era di 1,04 nel nostro Paese, di 1,61 nel Regno Unito, di 1,62 nella Francia e di 1,73 nella Germania.
- Indicatori di fonte OCSE segnalano che l'Italia è caratterizzata da una regolazione particolarmente stringente del settore del trasporto merci su strada (sia per quanto riguarda la disciplina all'ingresso sia per il sistema delle tariffe): in media, la regolazione italiana è la più vincolistica in Europa, più della Grecia ed a grandissima distanza dai Paesi dove il settore è da tempo liberalizzato, come il Regno Unito (tab. 4).

Tab. 4 - Indicatori di regolazione del settore del trasporto merci su strada, 1998

(Range del grado di regolazione: 0= basso; 6= alto)

Paesi	Controlli sui prezzi	Restrizioni alla concorrenza	Licenze necessarie	Ampiezza Delle licenze	Semplificazione norme e procedure	Procedure discriminatorie	Coinvolgimento di Associazioni di Categoria	Proprietà Pubblica	Media Colonne 1-7
Francia	0,0	3,0	4,0	3,0	0,0	2,8	3,0	Si	2,3
Germania	0,0	3,8	6,0	3,0	0,0	3,3	3,0	Si	2,7
Grecia	6,0	5,3	4,0	3,0	2,0	2,3	6,0	No	4,1
Italia	6,0	3,0	6,0	3,0	6,0	2,8	6,0	No	4,7
Regno Unito	0,0	3,0	2,0	3,0	2,0	0,0	0,0	No	1,4

Fonte: Regulation database, OCSE, 2000.

- Secondo un'indagine sviluppata nel novembre 2000 dal Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori in conto terzi, l'Italia è il Paese in cui la produzione del servizio di trasporto su strada avviene con i maggiori costi. Le cause di tale caratteristica sono individuate nel costo del gasolio, gravato da pesante fiscalità, nel livello dei pedaggi, nel costo delle assicurazioni nonché nel livello complessivo di imposizioni fiscali sul veicolo.
- Il trasporto aereo nazionale nel corso degli ultimi tre anni è stato oggetto di un rapido sviluppo in termini di nuove iniziative imprenditoriali. Operano attualmente in Italia 23 Compagnie di cui 7 con traffico superiore a 500 mila passeggeri per anno; la quota azionaria dello Stato italiano nella Compagnia di bandiera è del 52%. Secondo i dati OCSE 2000, la situazione negli altri Paesi, è molto differenziata: nel 1998, Regno Unito e Germania avevano completamente privatizzato le

rispettive Compagnie di bandiera, mentre altri Paesi, come il Portogallo, non avevano avviato il processo di privatizzazione (tab. 5).

Tab. 5 - Trasporto aereo, 1997

Paesi	Quota dello Stato nella principale compagnia aerea, 1998 in %	Numero di compagnie registrate	Numero di compagnie con più di 500.000 passeggeri/anno
Austria	52	3	3
Belgio	34	1	1
Francia	95	7	6
Germania	0	3	3
Giappone	0	6	6
Italia	53	23	7
Olanda	25	3	3
Portogallo	100	2	1
Regno Unito	0	20	13
Spagna	94	10	7
Stati Uniti	0	50	31

Fonte: OCSE 2000 - Per l'Italia i dati sono di Assaereo e si riferiscono ai primi mesi del 2001.

Circa il 60% dei nuovi vettori nazionali effettuano prevalentemente attività di trasferimento del traffico passeggeri italiano sui principali hub europei attraverso accordi con le rispettive compagnie di bandiera.

- Il numero di containers movimentati nei porti italiani nel 1999 è inferiore a quello movimentato nello stesso anno nel solo porto di Rotterdam: ciò nonostante che il movimento di containers nel porto di Gioia Tauro sia passato da 16.192 Teu (*twenty foot equivalent unit*) del 1995 a 2.253.401 Teu del 1999, con un incremento del 13.816,8% (tab. 6).
- La ripartizione del mercato europeo della logistica nel 1997 – dati del Conto Nazionale Trasporti, anno 1999 – vede in testa la Germania, con una quota del 30%, seguita dalla Francia (20%) e dall'Inghilterra (18%). L'Italia è al quarto posto con una quota del 13%; nessuna impresa italiana compare fra i primi 20 operatori logistici europei.
- Tra il 1988 e il 1998 sono state registrate 78 acquisizioni di società italiane di logistica e trasporto da parte di imprese estere, contro le 36 dell'Italia sull'estero.
- Il deficit della bilancia dei pagamenti dei noli di trasporto si è quintuplicato nel periodo 1990/1999 passando da -1.004 miliardi di lire del 1990 a -5.541 miliardi di lire del 1999.

Tab. 6 - Container movimentati nei principali porti continentali dell'UE
(Teu)

Porti	1990	1995	1999	Var. % 90-99	Var. % 95-99
Rotterdam	3.665.955	4.786.576	6.343.020	73,0	32,5
Amburgo	1.968.986	2.890.181	3.738.307	89,9	29,3
Anversa	1.549.113	2.329.135	3.614.246	133,3	55,2
Gioia Tauro	0	16.192	2.253.401	-	13816,8
Brema	1.197.775	1.524.421	2.180.955	82,1	43,1
Algeciras	474.000	1.154.714	1.832.557	286,6	58,7
Le Havre	857.765	970.426	1.378.379	60,7	42,0
Barcellona	447.920	689.000	1.234.987	175,7	79,2
Genova	310.217	615.242	1.233.817	297,7	100,5
Valencia	387.162	671.827	1.152.780	197,8	71,6
Pireo	426.045	600.137	964.902	126,5	60,8
Zeebrugge	334.382	528.470	850.164	154,2	60,9
La Spezia	454.000	965.483	843.233	85,7	-12,7
Marsiglia	481.710	498.041	663.984	37,8	33,3
Goteborg	351.633	460.767	624.179	77,5	35,5
Helsinki	245.900	338.442	321.499	30,7	-5,0
Venezia	89.853	127.878	199.803	122,4	56,2
Trieste	142.380	150.013	189.311	33,0	26,2
Copenaghen	121.000	178.324	180.000	48,8	0,9
Livorno	416.371	423.729	457.842	10,0	8,1
Napoli	133.004	234.767	333.638	150,8	42,1
Salerno	65.767	173.880	213.668	224,9	22,9
Ravenna	150.920	193.374	173.405	14,9	-10,3
Totale	14.271.858	20.521.019	30.978.077	117,1	51,0
Nord Europa	10.292.509	14.006.742	19.230.749	86,8	37,3
<i>% sul totale</i>	<i>72,1</i>	<i>68,3</i>	<i>62,1</i>	<i>-13,9</i>	<i>-9,0</i>
Sud Europa	3.979.349	6.514.277	11.747.328	195,2	80,3
<i>% sul totale</i>	<i>27,9</i>	<i>31,7</i>	<i>37,9</i>	<i>36,0</i>	<i>19,5</i>
Italia	1.762.512	2.900.558	5.898.118	234,6	103,3
<i>% sul totale</i>	<i>12,3</i>	<i>14,1</i>	<i>19,0</i>	<i>54,2</i>	<i>34,7</i>

Fonte: elaborazioni Federtrasporto - Confitarma su dati ISL-Brema e Assoportì.

- La maggior parte dei paesi europei ammette al trasporto marittimo tra i porti nazionali (cabotaggio) anche le navi iscritte nel secondo registro, previsto per il traffico internazionale, le quali beneficiano di agevolazioni operative, fiscali e contributive che ne riducono i costi di esercizio.

Tali navi sono ammesse dal 1999 anche al cabotaggio italiano.

L'Italia, invece, non consente alle navi iscritte nel proprio registro internazionale di effettuare traffici di cabotaggio e prevede per le unità adibite a questo tipo di traffico alcune agevolazioni contributive che scadranno a fine 2001: dal 1° gennaio 2002, pertanto, i costi italiani del lavoro marittimo nel cabotaggio tra porti nazionali torneranno ad essere fra i più alti in Europa (tab. 7)

Tab. 7 – Costi del lavoro marittimo nel cabotaggio (Italia=100), 2000

Paesi	Costi
Italia (dal gennaio 2002)	131
Italia – registro internazionale (*)	71
Francia	126
Belgio/Lussemburgo (**)	111
Regno Unito	98
Germania (**)	72
Grecia	72
Olanda	71
Danimarca (**)	65
Norvegia (**)	62
Spagna (**)	41
Portogallo (**)	29

* Le navi iscritte non sono ammesse al trasporto marittimo tra porti nazionali (cabotaggio).

** E' consentito l'impiego nel traffico di cabotaggio (e quindi in base alla liberalizzazione in quello di tutti i paesi europei) delle navi iscritte nel registro internazionale.

Fonte: Confitarma.

- La quota dei vettori nazionali nei flussi di trasporto merci attraverso le frontiere tra il 1990 e il 1998 è scesa, per il trasporto stradale, dal 54 al 48%; per il trasporto marittimo dal 39 al 23%; per il trasporto aereo, dal 66 al 43%.

In definitiva, i dati di *benchmarking* confermano che la situazione del settore nel suo complesso non è soddisfacente e che la competitività internazionale dell'impresa italiana di trasporto è andata peggiorando negli ultimi anni; anche gli operatori pubblici e privati convergono sulla necessità che siano rimosse le rigidità che finora hanno funzionato da meccanismi di protezione, collocando il Paese in una situazione di ritardo rispetto ai partners comunitari.

Azioni

Il trasporto sempre più costituisce un elemento essenziale della creazione di valore nei settori della produzione industriale e del turismo. Il suo contenuto di innovazione e di qualità influisce sulla capacità competitiva dell'intero sistema produttivo.

Un progetto complessivo di politica industriale deve incidere sugli aspetti di maggiore criticità delle imprese di trasporto per accelerarne la transizione verso mercati liberi ed aperti.

Questa transizione va accompagnata con azioni volte a:

- governare l'attuazione dei processi di liberalizzazione dei mercati dei servizi, delle infrastrutture e dei fattori produttivi;
- potenziare il sistema delle infrastrutture e delle tecnologie in una logica di integrazione;
- promuovere lo sviluppo della logistica italiana come opportunità competitiva per tutto il sistema produttivo.

In ciascuno di questi processi le imprese sono pronte ad assumersi le proprie responsabilità, puntando ad esercitare un ruolo attivo che si affianchi a quello della politica e delle istituzioni.

Liberalizzazione dei mercati e privatizzazione, sulla base di un piano industriale che definisca *business models* per imprese ed infrastrutture.

- Sostenere la rapida, contemporanea ed omogenea attuazione delle direttive europee in tutti i Paesi UE, allo scopo di non penalizzare i vettori nazionali rispetto agli altri vettori comunitari; questi ultimi, per esempio nel trasporto aereo, usufruiscono di un contesto normativo e operativo più favorevole a livello nazionale che sta loro consentendo il sistematico assorbimento del traffico internazionale italiano.
- Completare il programma di privatizzazioni delle società di trasporto in mano pubblica presenti nelle diverse modalità.

Completare la liberalizzazione del mercato del trasporto nei segmenti protetti come: tutti i trasporti pubblici di persone; i servizi portuali; i servizi a terra negli aeroporti (direttiva UE 96/67). Per questi ultimi è più che mai necessario il puntuale rispetto delle normative comunitarie, allo stato soggette, dai Regolamenti

nazionali di recepimento, a distorsioni snaturanti quali ad esempio l'introduzione di clausole sociali, il che non favorisce l'ingresso di nuovi soggetti sul mercato.

- Per l'autotrasporto merci, abrogare le tariffe a forcella e la prescrizione quinquennale che costituiscono elementi di rigidità penalizzanti per l'utenza industriale.
- Rafforzare i processi di liberalizzazione con politiche di promozione della cultura dell'intermodalità rendendone conveniente l'utilizzo anche dal punto di vista economico.
- Armonizzare, in linea con l'Europa, le condizioni di accesso di nuovi operatori nel quadro della liberalizzazione del trasporto ferroviario per rilanciare la competitività di questa modalità.
- Costituire una Autorità di regolazione per attuare il processo di liberalizzazione, nella transizione dal monopolio al mercato delle modalità interessate.
- Avvicinare il regime normativo del trasporto marittimo di cabotaggio a quello dei traffici internazionali, come previsto dalla maggioranza degli Stati membri dell'Unione Europea ammessi al traffico tra i porti italiani.
- Incentivare il leasing e i mercati secondari per l'acquisto del materiale rotabile e dei mezzi di trasporto.
- Sostituire lo strumento della concessione con quelli dell'autorizzazione e della licenza per le imprese di gestione aeroportuale e per quelle di autotrasporto in conto terzi.
- Superare interpretazioni rigide della clausola sociale, per favorire le azioni aziendali di riorganizzazione dei processi.

Investimenti in infrastrutture e sviluppo tecnologico

- Rilanciare una politica europea degli investimenti infrastrutturali che tenga maggiormente conto degli interessi italiani sulle direttrici di traffico nord/sud e della necessità di potenziare i valichi dell'arco alpino, sia stradali che ferroviari. La chiusura del tunnel del Monte Bianco costa al Paese 1.000 miliardi l'anno.
- Completare la rete Alta Velocità nelle tratte ovest/est e nord/sud per migliorare la capacità di trasporto anche della rete ferroviaria convenzionale.

- Rilanciare la politica italiana degli investimenti infrastrutturali in una logica integrata di sviluppo dell'intero sistema delle infrastrutture basata sui seguenti criteri:
 - superamento delle leggi di spesa per modalità o per segmento e ricorso al finanziamento di investimenti “per obiettivo”;
 - “messa in rete” dei principali nodi (porti, aeroporti, interporti) con il potenziamento dei raccordi alle grandi reti di trasporto e con la realizzazione di interventi finalizzati alla valorizzazione della logistica ed alla integrazione plurimodale dei servizi;
 - decongestionamento dei grandi nodi urbani con i necessari *bypass* stradali e ferroviari.
- Gestire in modo efficiente ed efficace le infrastrutture esistenti, aumentando il contenuto di tecnologia attualmente presente, rafforzando la manutenzione, migliorando l'informazione all'utenza, organizzando l'integrazione modale su parametri funzionali e qualitativi correlati a quelli di altri Paesi europei più avanzati in questo campo, coinvolgendo capitale privato nella gestione delle infrastrutture (si veda la scheda “Infrastrutture e tutela del territorio”).
- Potenziare le linee di navigazione sulle direttrici nord/sud, le cosiddette “autostrade del mare”; potrebbero essere così rivitalizzati i porti minori, fino ad oggi esclusi dai grandi traffici delle navi portacontainers. Valutazioni di sintesi contenute nel Pgt, che possono essere utilmente approfondite, indicano che la navigazione di corto raggio, sia internazionale che in cabotaggio nazionale, presenta vantaggi in termini di costi ambientali e sociali: l'utilizzo di navi in servizio potrebbe diminuire la congestione su alcuni archi stradali saturi o liberare tracce ferroviarie specialmente sulle direttrici Nord/Sud.
- Assicurare l'innovazione gestionale dell'impresa di trasporto ed il rinnovo dei mezzi in un quadro di integrazione e di intermodalità, finalizzato al miglioramento della sicurezza ed al conseguimento di migliori livelli di compatibilità ambientale.
- Correlare gli aiuti in favore dei vettori nazionali alla crescita dimensionale delle imprese e alla loro conseguente trasformazione in imprese strutturate, con l'obiettivo anche di favorire l'emersione delle attività “sommerse”.
- Promuovere la ricerca scientifica e tecnologica, con l'obiettivo di migliorare il contenuto di tecnologia delle infrastrutture e di realizzare mezzi innovativi sicuri e non inquinanti, destinando a questo scopo risorse pubbliche più consistenti e

più stabili nel tempo (si veda la scheda “Ricerca e innovazione” e la scheda “Infrastrutture e tutela del territorio”).

- Favorire i sistemi di traffico intelligente nelle città, sui principali assi stradali e sulle autostrade.

Logistica

La logistica, nell’ambito dei trasporti terrestri, marittimi, ferroviari ed aerei, costituisce un particolare aspetto di criticità del sistema Italia nel contesto europeo.

Le azioni indicate in precedenza sono finalizzate al processo di liberalizzazione, che richiede una concreta flessibilità intermodale. E’ però necessario migliorare la struttura logistica anche mediante azioni specifiche:

- Costituire un’Agenzia per la promozione della logistica italiana, che potrà fare capo ad un consorzio di imprese, e che abbia il compito di:
 - definire progetti di logistica integrata che facciano recuperare centralità all’Italia rispetto al Mediterraneo ed all’Europa e valorizzino il potenziale di attrazione di investimenti esteri nel nostro territorio;
 - consentire la diffusione nel tessuto imprenditoriale nazionale (e in particolare nelle pmi) delle pratiche manageriali e delle innovazioni tecnologiche necessarie per lo sviluppo della logistica moderna e della gestione delle catene plurimodali di trasporto;
 - sviluppare l’organizzazione di reti logistiche.
- Assecondare i cambiamenti nell’acquisizione della domanda e dell’offerta di traffico – resi possibili dalle nuove tecnologie (B2B e B2C) - che moltiplicano le condizioni di accesso e creano nuove logiche di traffico; è infatti necessario garantire la massima efficienza del ciclo ordine-consegna (delivery), assolutamente centrale nel nuovo modello di business generato dall’*E-commerce* (si veda la scheda “Società dell’Informazione”).

Finora gli operatori logistici hanno avuto rapporti con una “domanda”, entro certi limiti, ben localizzata e definita, ma ciò è destinato a modificarsi rapidamente. Le strutture logistiche non possono quindi rimanere fortemente localizzate, come sono attualmente.

- Sostenere i processi di riorganizzazione della logistica distributiva urbana (piattaforme logistiche urbane) e le connessioni con strumenti di pianificazione come i il piano urbano della mobilità.

10. ENERGIA

Benchmarking

- Da un confronto dei costi dell'energia elettrica, i prezzi pagati dalle imprese italiane, al netto delle imposte, risultano mediamente più alti che nel resto dei Paesi europei (tab. 1).

Tab. 1 – Prezzi netti (Italia=100) dell'elettricità per tipologie di consumo industriale, luglio 2000

Consumi annui (Mwh)	160	1.250	2.000	10.000	24.000	50.000	70.000
Potenza impegnata (kW)	100	500	500	2.500	4.000	10.000	10.000
Belgio	112	99	97	89	84	82	79
Danimarca	50	55	63	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Germania	102	90	86	81	75	89	86
Grecia	73	67	71	71	69	71	69
Spagna	72	77	81	76	78	86	89
Francia	75	72	70	70	68	n.d.	n.d.
Irlanda	104	89	84	79	77	86	87
Lussemburgo	96	91	89	67	63	70	69
Portogallo	81	81	82	82	76	76	78
Finlandia	47	47	48	47	49	43	46
Svezia	47	50	49	43	44	50	52
Regno Unito	96	82	89	79	84	86	89
Norvegia	47	42	40	35	32	33	36

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

Se poi si considerano nel prezzo anche gli oneri generali afferenti al sistema elettrico e le imposte non deducibili, il divario tra i prezzi italiani e quelli del resto d'Europa si amplia ulteriormente (tab. 2).

Questa situazione si è in parte modificata per effetto delle misure contenute nella Finanziaria 2001: i prezzi, tuttavia, rimangono più elevati rispetto a quelli europei.

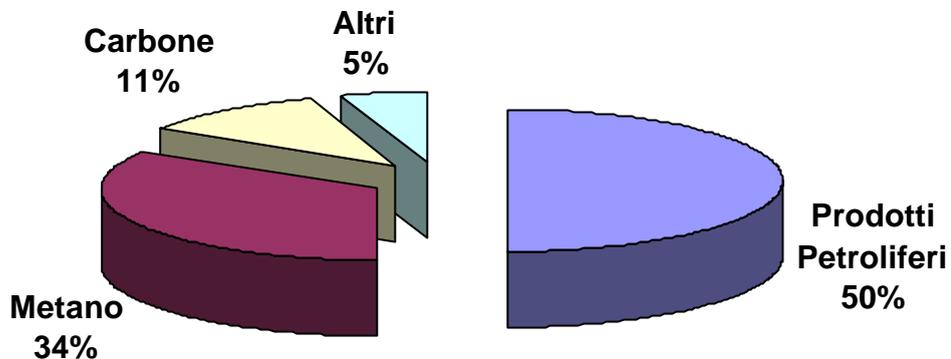
Tab. 2 – Prezzi al lordo tasse non deducibili (Italia=100) dell’elettricità per tipologie di consumo industriale, luglio 2000

Consumi annui (Mwh)	160	1.250	2.000	10.000	24.000	50.000	70.000
Potenza impegnata (kW)	100	500	500	2.500	4.000	10.000	10.000
Belgio	90	77	73	73	71	69	66
Danimarca	45	49	54	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Germania	87	76	71	73	72	83	81
Grecia	58	53	54	59	58	60	58
Spagna	61	63	64	65	69	76	77
Francia	62	56	53	57	58	n.d.	n.d.
Irlanda	83	70	64	65	65	72	72
Lussemburgo	77	71	67	55	53	59	58
Portogallo	65	63	62	67	65	64	64
Finlandia	41	41	40	43	47	42	45
Svezia	38	39	37	35	37	42	43
Regno Unito	77	64	68	65	71	72	74
Norvegia	38	33	31	29	27	28	30

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat.

- Le imposte non deducibili (escludendo quindi l’IVA) gravanti sul settore industriale nel 2000 sono stimabili, sulla base dei consumi industriali del 1999, in circa 4.500 miliardi di lire. Nel 2001 questo importo, in seguito ai provvedimenti adottati in Finanziaria, diminuirà di circa il 30%: ciononostante resterà alto e sarà pari a più di 3.100 miliardi di lire.
- Le differenze di prezzo dell’energia elettrica dipendono dal grado di efficienza e di concorrenza dei mercati energetici: i prezzi risultano infatti più bassi nei Paesi che hanno un efficiente “mix” tra impianti con fonti a basso costo e centrali ad alto rendimento, come Norvegia, Danimarca, Olanda, Francia e Finlandia; i Paesi che basano la loro produzione su fonti fossili e utilizzano tecnologie obsolete, come Italia, Germania, Belgio, Inghilterra, hanno invece i prezzi più elevati. Il processo di liberalizzazione avviato con il decreto Bersani deve essere integrato con una profonda revisione delle scelte di diversificazione nella produzione termoelettrica di energia.
- In Italia, l’assenza di energia nucleare si aggiunge alla carenza di disponibilità di fonti energetiche proprie: l’autosufficienza energetica italiana, pari al 18% del fabbisogno interno, risulta tra le più basse dei Paesi europei. Anche il ridimensionamento del contributo del carbone, dovuto essenzialmente alle pressioni ambientaliste, ha impedito una maggiore diversificazione delle fonti utilizzate. La dipendenza energetica dall’estero - molto forte per il petrolio – che risulta in lieve calo, ma che rimane molto elevata, resta la caratteristica strutturale più critica del mercato italiano (fig. 1).

Fig. 1 - Produzione termoelettrica per tipo di combustibile, 2000



Fonte: Autorità per l'energia elettrica e il gas, 2000.

- I prezzi dell'energia elettrica sono calati in modo significativo nei Paesi che hanno liberalizzato pienamente il settore: in Germania tra l'aprile 1998 (inizio della liberalizzazione) e il luglio 2000, il prezzo per le utenze industriali è diminuito in modo significativo, tra il 16 e il 21%. In Italia invece, anche per effetto della maggiore dipendenza dal petrolio, la liberalizzazione del marzo 1999 non ha ancora prodotto gli effetti desiderati, tanto che i prezzi tra il luglio 1999 e il luglio 2000 sono aumentati fino al 31%: l'introduzione di una parziale concorrenza non è stata sufficiente a contrastare l'aumento dei prezzi del petrolio e l'apprezzamento del dollaro sull'euro.
- Va inoltre sottolineato che il quadro che si sta delineando in sede europea non risulta coerente con gli obiettivi della 96/92/CE che si poneva tra gli indirizzi principali la creazione di un mercato unico europeo dell'energia. La facoltà di recepimento a "maglie larghe", contenuta nella direttiva, ha creato mercati elettrici con caratteristiche strutturali diverse che impediscono la creazione di un mercato competitivo con caratteristiche omogenee. Basti pensare, ad esempio, al confronto tra l'assetto elettrico Italiano rispetto a quello di Francia, Germania, ed Inghilterra: la Francia, nel recepire la direttiva, ha sostanzialmente garantito la posizione ed il ruolo pubblico svolto da Electricité de France; la Germania ha di fatto mantenuto una struttura di tipo oligopolistico già presente prima della direttiva; l'Inghilterra, che aveva avviato con largo anticipo il processo di liberalizzazione con più operatori presenti nel mercato, sta ora vivendo un nuovo processo di integrazione verticale ed orizzontale con un incremento della concentrazione del mercato. Questa eterogeneità di assetti strutturali favorisce ed accentua il ruolo in Europa degli operatori che, per scelte di politica energetica dei singoli Paesi, presentano un vantaggio competitivo in termini di differenziali di costi di produzione. Gli effetti di un mercato concorrenziale, come è noto, sono quelli di incentivare l'efficienza produttiva per tutto il sistema a beneficio degli utenti finali. Tuttavia se non si

riuscirà ad aumentare la capacità di interconnessione tra reti mediante un intervento infrastrutturale coordinato a livello europeo il mercato energetico è destinato a svilupparsi con una struttura ad “isole”: le “isole” più efficienti potranno incrementare le rendite di produzione grazie alla più elevata “disponibilità a pagare” degli Stati con costi interni di energia più elevati; per “isole” meno efficienti il processo di integrazione farà sì che i prezzi di importazione in precedenza più convenienti si adeguino ai più elevati costi interni, con l’ulteriore aggravio che diminuiscono gli incentivi ai produttori interni a rinnovare il parco di generazione. Se l’obiettivo della Comunità è la promozione di un mercato europeo concorrenziale per l’energia, i limiti associati al persistere di posizioni dominanti all’interno dei singoli Paesi, possono essere contrastati allargando le dimensioni del mercato anche attraverso una politica delle fonti di energia e di sviluppo delle infrastrutture coordinata a livello federale con un modello simile alla FERC americana che superi la tutela dei localismi.

- Per quanto riguarda il gas per usi industriali, il confronto più significativo (tab.3) è con i Paesi che, come l'Italia, dipendono dall'importazione di gas (Germania, Francia, Belgio e Spagna)³.

I prezzi italiani, al netto delle imposte, risultano generalmente maggiori rispetto a Francia, Belgio e Spagna per ogni classe di consumo. I confronti rispetto alla Germania mostrano che in Italia le imprese pagano prezzi più bassi per consumi compresi tra 200.000 e 25 milioni di mc e più alti per consumi superiori a 25 milioni di mc.

Tab. 3 - Prezzi netti (Italia=100) del gas per tipologie di consumo industriale, media triennio 1997-99

Consumi annui (mc)	Fino a 200.000	Da 200.000 a 5.000.000		Da 5.000.000 a 25.000.000		Da 25.000.000 a 80.000.000	Oltre 80.000.000
Belgio	81	100	84	96	93	84	87
Germania	90	119	117	121	124	78	79
Spagna	71	83	83	94	96	95	100
Francia	90	88	87	83	86	81	84

Fonte: Eurostat e Energy Advice (per consumi superiori a 25.000.000 mc).

- Occorre inoltre notare che la fiscalità sul gas naturale è in generale più pesante in Italia che nel resto dell'Unione europea: le imposte non deducibili per il metano per usi industriali sono di poco inferiori a quelle tedesche, ma sono superiori del 50% rispetto a quelle francesi. Si ricorda inoltre che altri Paesi, quali Regno Unito, Belgio, Spagna, non hanno accise sul gas per uso industriale.

³ Per realizzare il confronto dei prezzi del gas si sono utilizzate le elaborazioni SNAM contenute nell’Audizione dell’ENI alla decima Commissione della Camera dei Deputati del 9 marzo 2000.

Le imposte non deducibili gravanti sul gas per utilizzo industriale nel 2000 sono stimabili, sulla base dei consumi industriali del 1999, in circa 600 miliardi di lire.

- Per quanto riguarda il settore del petrolio, è da rilevare che il sistema petrolifero italiano soffre, rispetto all'Europa, di alcune forti limitazioni, strozzature e disfunzioni – soprattutto nel settore distributivo (ma non solo) – che si traducono in maggiori costi operativi, ovvero in minore efficienza rispetto a quelli dei partners comunitari. La somma di questi due fattori determina un prezzo dei carburanti più elevato nel nostro Paese rispetto a quello medio europeo.
- Negli ultimi anni il divario tra prezzo medio, al netto delle tasse, della benzina italiana e quello europeo è oscillato intorno alle 50/60 lire/litro, quasi interamente riconducibili al maggiore introito per litro venduto dal gestore italiano rispetto a quello dei Paesi europei (circa 85 lire in Italia contro una media europea di circa 45 lire).

Azioni

Nell'implementazione delle varie azioni individuate nel settore dell'energia elettrica, del gas e del petrolio, occorre fare riferimento continuo alle esperienze degli altri Paesi UE ed in particolare alle *best practices* operate per creare mercato e concorrenza. Tale riferimento consentirebbe di evitare quei percorsi che non porterebbero ai risultati auspicati e promuoverebbe la competitività delle imprese italiane in un contesto europeo.

Energia elettrica

1. Accelerare la realizzazione di un mercato della produzione liberalizzato privo di operatori dominanti. Il completamento della liberalizzazione del mercato dell'energia richiede la realizzazione di diverse azioni, in gran parte tra loro coordinate:
 - E' indispensabile accelerare il processo di dismissioni delle centrali ENEL (GenCo) – completando entro la primavera la cessione di Elettrogen SpA e, al più tardi entro la fine dell'anno, quelle di Eurogen SpA ed Interpower SpA – per diversificare ed aumentare l'offerta di energia sul mercato libero e contrastare la posizione dominante di ENEL SpA. E' altresì necessario procedere al collocamento sul mercato di ulteriori tranches di azioni ENEL SpA, di proprietà del Tesoro, completandone la privatizzazione entro il prossimo biennio. Entro lo stesso termine, per rendere il nuovo assetto di mercato maggiormente competitivo, è necessario ridurre al di sotto del 50% la quota di produzione ed importazione ENEL (tetti antitrust) in quanto una

minore concentrazione della proprietà degli impianti di generazione favorisce maggiore competitività.

- Occorre altresì realizzare con procedure agevolate e abbreviate almeno 10.000 MW di centrali *greenfield*. A questo fine, governo e Autorità dovranno prevedere un percorso molto semplificato per la costruzione, l'allacciamento e l'avviamento dei nuovi impianti ricorrendo all'assegnazione delle autorizzazioni alla costruzione secondo un criterio basato sul minor tempo di realizzazione previsto. Il costruttore dovrà dare adeguate garanzie economiche per assicurare il rispetto dei tempi di realizzazione delle centrali.
- Occorre inoltre aumentare l'energia di importazione destinata al mercato libero. Gli aspetti critici emersi in relazione alle importazioni di energia elettrica ed al contenzioso sulla delibera 140/00 dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas evidenziano il duplice problema della scarsa capacità di importazione e della disparità di trattamento tra i contratti in essere del monopolista dominante e gli altri contratti stipulati sulla base del nuovo regime. Il cattivo funzionamento del sistema delle aste è dovuto essenzialmente alla scarsa capacità di importazione disponibile per operatori "non ENEL" e all'elevato differenziale nei costi di produzione. Poiché non sarà possibile, almeno nel breve periodo, conseguire sostanziali aumenti di efficienza nei costi di generazione nazionale, appare più equa ed incisiva l'eliminazione dei privilegi nelle importazioni a lungo termine di ENEL. Occorre pertanto aumentare la quantità di energia importata destinata al mercato libero, permettendo al contempo la stipulazione di contratti bilaterali fisici. Questa revisione, oltre a liberare capacità di importazione, avrebbe quale effetto ultimo quello di ripartire in modo più equo gli oneri di congestione. Inoltre, sempre nell'ottica di eliminare strozzature e congestioni sulla rete e di rendere disponibile ulteriori quantità di energia per il mercato, occorre prevedere un'apertura del mercato non solo per la generazione di energia, ma anche per la trasmissione attraverso "*Merchant Lines/Trasmission Systems*" (sistemi di trasmissione dell'energia, realizzati da investitori privati, a potenziamento ed integrazione della rete di trasmissione nazionale e/o di interconnessione con l'estero).
- Si deve poi assicurare, sul piano strutturale, maggiore efficienza alla gestione operativa della rete con la fusione della società Gestore della rete con la società che controlla le infrastrutture di rete (Terna SpA), creando maggiore coerenza gestionale nell'attività di trasmissione. Successivamente spetterà al Tesoro, per il quale – come per tutti gli azionisti privati di ENEL - questa operazione rappresenterebbe una semplice partita di giro, collocare la nuova società sul mercato, liberando un flottante pari al numero di azioni possedute da ENEL. In questo modo ENEL e, dunque i suoi azionisti, verranno compensati a valore di mercato

per la cessione degli asset, venendo a disporre in tal modo di nuove risorse finanziarie per completare il processo di diversificazione e riducendo le pregiudiziali conseguenti al controllo di segmenti di monopolio naturale. Il governo eserciterà – attraverso la presenza del Tesoro – le garanzie di trasparenza ed equità nell’accesso alle infrastrutture di trasmissione da parte di tutti gli utenti. Ne sarà avvantaggiato anche il processo di privatizzazione (collocazione sul mercato della partecipazione del Tesoro in ENEL), non essendovi pregiudizio sul controllo dell’unica *essential facility* del sistema.

2. Ripensare gli indirizzi di politica economica delle fonti di energia in un ottica di mercato. La graduale apertura del mercato elettrico italiano ha rivelato in tutta la sua gravità il differenziale dei costi di produzione dell’energia elettrica italiana rispetto ad altri. Il “conflitto” sulle capacità di importazione non può che suggerire un ripensamento verso un modello più equilibrato e di competitiva diversificazione delle fonti di produzione termoelettrica. Al fine di conseguire vantaggi in termini economici ma anche ambientali, il governo dovrà pertanto prevedere opportune forme di incentivazione degli investimenti finalizzati all’utilizzo di fonti rinnovabili al *repowering* degli impianti esistenti e al risparmio energetico in ogni sua forma, compatibilmente con logiche di libero mercato. E’ necessario, inoltre, promuovere l’esplorazione e la produzione di idrocarburi sul territorio nazionale, in particolare attraverso l’individuazione di un interlocutore istituzionale unico per gli operatori di settore.
3. Promuovere un mercato europeo dell’energia attraverso una Agenzia europea per un omogeneo sviluppo delle infrastrutture di trasmissione ed una politica delle fonti di energia a livello comunitario. Gli obiettivi di creazione di un mercato dell’energia devono essere coordinati a livello comunitario attraverso un organismo che verifichi e promuova lo sviluppo delle infrastrutture di collegamento dei diversi Stati, in grado di verificare la coerenza degli investimenti infrastrutturali con i fabbisogni associati alle effettive congestioni negli scambi. L’organismo di controllo sugli ETSO (European Transmission System Operator) dovrebbe avere una struttura simile alla Ferc statunitense e garantire l’accesso equo e non discriminatorio ai nodi di scambio transfrontalieri superando in tal modo i problemi di coordinamento che incontrano le Autorità nazionali e la loro difficoltà di promuovere concretamente gli investimenti infrastrutturali dei gestori di rete. Analogamente, essendo il costo energetico un importante fattore di competitività delle imprese europee, la politica delle fonti di energia deve superare un approccio localistico e trovare un suo approccio organico nelle responsabilità di politica industriale della comunità anche in termini di procedure per la creazione di nuova generazione: occorre pertanto una armonizzazione delle politiche comunitarie sulle fonti di energia.
4. L’elevata dipendenza dall’estero del nostro settore energetico impone una diversificazione delle fonti di energia e una modifica del mix di combustibili

utilizzati. Nel libro verde⁴ si sottolinea che tutte le fonti energetiche devono avere pari dignità e che la Comunità Europea non può fare a meno di nessuna di esse.

Il carbone oggi utilizzato in maniera marginale nella produzione di energia elettrica può contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico Italiano in quanto ha riserve accertate che superano i duecento anni e sono 5 volte superiori a quelle di petrolio e 4 volte a quelle del gas naturale⁵. Inoltre, è nota la competitività del carbone il cui costo di combustibile risulta inferiore di un terzo rispetto al gas naturale⁶ e di oltre la metà rispetto all'olio combustibile. Per quanto concerne la tutela dell'ambiente, le attuali tecnologie di combustione pulita del carbone (Clean Coal Technologies), quali la gassificazione, permettono l'utilizzo del carbone ad impatto ambientale molto contenuto.

Si propone perciò di rivedere le politiche energetiche e ambientali che hanno limitato in Italia l'impiego di carbone nella produzione di energia, aumentandone l'utilizzo in linea con la media degli altri paesi europei considerando che l'opzione nucleare nel nostro paese è stata abbandonata nonostante in Europa continui ad essere la fonte principale di energia elettrica⁷.

5. Rendere contestuale l'avvio della "Borsa elettrica" con l'esistenza di un effettivo mercato concorrenziale. Qualora infatti si partisse ora, si andrebbe a cristallizzare l'attuale situazione, con effetti di distorsione del mercato e sarebbe difficilmente perseguibile quello che dovrebbe essere l'effetto principale della liberalizzazione del mercato: la riduzione del prezzo dell'energia per i clienti idonei del mercato, attraverso un incremento di competitività e di efficienza nell'offerta di energia libera. A prescindere dal modello organizzativo scelto per l'esecuzione delle transazioni, nel sistema delle offerte di acquisto/vendita di energia, dovranno infatti essere tutelati la libera concorrenza e il libero mercato. Nella definizione della regolamentazione del mercato elettrico, dovranno essere introdotti "meccanismi" (quali ad es. regole, obblighi di informazione, ecc.) finalizzati ad evitare eventuali possibili effetti di distorsione del mercato dovuti alla concentrazione in pochi operatori dell'offerta di energia libera, che penalizzerebbero i consumatori industriali di energia e che sarebbero da ostacolo alla realizzazione del maggior beneficio della liberalizzazione del mercato, la riduzione di prezzo. In ogni caso, si ritiene di fondamentale importanza richiamare il ruolo di vigilanza sia dell'Antitrust che dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il gas, ai fini della formazione del prezzo e dei comportamenti di mercato, in particolare nel periodo di avvio del sistema. La "Borsa" dell'energia dovrà, in particolare, consentire la contrattazione bilaterale fisica (acquirente e venditore si assumono rispettivamente l'impegno

⁴ Fonte: Libro Verde UE/2000 "Verso una strategia europea di sicurezza dell'approvvigionamento energetico"

⁵ BP Statistical Review

⁶ Fonte Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas dati bimestre gennaio-febbraio 2001.

⁷ Fonte: Libro Verde UE/2000.

di prelievo e di immissione di energia) che consente agli energivori la possibilità di stipulare contratti pluriennali di fornitura a condizioni vantaggiose. Il Gestore del mercato dovrà informare, a priori, tutti gli operatori di mercato sia delle eventuali criticità di trasmissione delle rete che delle modalità con le quali si intendono gestire le congestioni sulla rete nazionale e nella interconnessione con l'estero.

6. Costituire un mercato per la capacità di generazione. L'eventuale formazione di un mercato non obbligatorio dei diritti di capacità per la generazione contribuirebbe ad evitare eventuali situazioni di estrema criticità sull'offerta che comportino escursioni di prezzo di per sé non assorbibili direttamente dal mercato e, contemporaneamente, offrirebbe la possibilità, per i grossi consumatori di energia, di garantirsi l'energia elettrica necessaria.

Nell'eventuale mercato dei diritti di capacità, tali diritti sarebbero venduti ai soggetti che operano sul mercato dell'energia come acquirenti (clienti idonei o *shipper*) dai titolari degli impianti di generazione, i quali si impegnerebbero ad offrire, in un determinato periodo, i livelli di potenza necessari alla produzione dell'energia elettrica richiesta dall'acquirente.

Il collocamento sul mercato dei diritti di capacità fornirebbe, inoltre, alle iniziative imprenditoriali per la creazione di nuova generazione validi segnali dei margini che il mercato offre.

Gas Naturale

1. Favorire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato. Occorre infatti aprire il mercato non solo per la parte della domanda, così come previsto dal Decreto di liberalizzazione del mercato del gas, ma soprattutto dal lato dell'offerta, diversificandola, favorendo l'ingresso di nuovi operatori del settore.
2. Introdurre criteri equi e trasparenti per l'accesso alle infrastrutture di rete e di stoccaggio. L'avvio di un effettivo processo di liberalizzazione del mercato del gas naturale richiede che vengano definite le modalità di accesso alle infrastrutture di trasporto e di stoccaggio. La metodologia tariffaria dovrà risultare di semplice applicazione e *cost-reflective*, vale a dire dovrà tener conto delle caratteristiche di prelievo dei consumatori (modulazione, stagionalità, interrompibilità, dimensione). Eventuali meccanismi correttivi sono ammissibili in una fase transitoria del regime tariffario, in relazione ad aree geografiche con minori dotazioni infrastrutturali, al fine di non pregiudicare le condizioni di sviluppo economico.
3. Sviluppare le reti di importazione sulla base della effettiva trasportabilità. L'Italia importa circa i due terzi del gas naturale consumato all'interno del Paese. Tale dipendenza è destinata ad aumentare se si considerano le

proiezioni di crescita del mercato dovute soprattutto allo sviluppo dell'energia termoelettrica. In tale contesto, il nuovo assetto di mercato deve promuovere il potenziamento delle interconnessioni della rete nazionale dei gasdotti con i principali produttori. Le eventuali restrizioni della capacità di importazione dovranno essere risolte mediante meccanismi di mercato trasparenti e previa un'accurata verifica da parte dell'Autorità di vigilanza della capacità di importazione disponibile. Il problema delle interconnessioni delle grandi dorsali dovrà costituire una delle principali priorità da risolvere in sede comunitaria poiché, diversamente dal settore elettrico, gran parte delle infrastrutture sono direttamente collegate con Paesi extra-comunitari e realizzate in base a precisi impegni di importazione a medio-lungo termine.

4. Creare nuovi punti di accesso al mercato mediante lo sviluppo di terminali GNL. I Piani energetici nazionali non hanno saputo favorire, negli anni '70 e '80, uno sviluppo adeguato degli impianti di rigassificazione, malgrado la posizione strategica dell'Italia nel bacino mediterraneo. Riconoscendo che i costi di trasporto di gas possono variare per i diversi sistemi di approvvigionamento a seconda delle distanze ma anche dei Paesi fornitori, per diversificare le fonti di approvvigionamento, occorre favorire - attraverso la semplificazione del processo autorizzativo - la costruzione di nuovi impianti GNL per consentire l'importazione del gas naturale a mezzo nave metaniera. Inoltre, stante l'attuale legislazione comunitaria, occorre valutare la possibilità nonché la convenienza per il consumatore di incentivare la costruzione di nuovi impianti.
5. Valutare l'opportunità degli obblighi di riserva strategica. L'obbligo di riserva strategica costituisce un onere accessorio presente solo in alcuni Paesi dell'UE. Occorre, pertanto, valutare l'opportunità di mantenere o meno tale obbligo, stimandone l'impatto sui costi del servizio di fornitura ed il contributo ai fini della sicurezza del sistema. A tal fine, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas dovrebbe valutare il rapporto costi/benefici degli obblighi di riserva strategica.
6. Evitare la duplicazione dei costi di trasporto nel collegamento tra reti interconnesse. Uno dei principali rischi che consumatori e *shipper* (grossisti) si trovano ad affrontare nell'utilizzo dei servizi di trasporto di energia è quello di un *pancaking* (sedimentazione dei costi nelle tariffe) tariffario nell'utilizzo delle infrastrutture appartenenti a soggetti diversi. Al fine di evitare eventuali duplicazioni di costi è necessario adottare dei driver tariffari che consentano adeguate compensazioni di costo tra operatori di rete ovvero tariffe che riflettano i costi effettivi di trasporto.
6. Armonizzare il passaggio di vecchi contratti al nuovo regime. Particolare attenzione da parte dell'Autorità di vigilanza dovrà essere prestata ai meccanismi di compensazione, previsti nel periodo transitorio tra l'entrata in vigore del decreto e l'attuazione del nuovo regime tariffario. Al fine di evitare

contenziosi da parte degli operatori di mercato è necessario definire in modo chiaro le modalità attraverso le quali le variazioni tariffarie previste per il servizio di trasporto, stoccaggio e distribuzione si trasferiscono sui contratti in essere, al fine di consentire agli utenti del sistema di valutare correttamente il costo effettivo della materia prima offerto dal proprio fornitore.

Petrolio

1. Razionalizzare la rete carburanti. Esiste una differenza strutturale con il resto d'Europa dovuta ad una rete di punti vendita di piccole dimensioni con basso erogato, sostanzialmente priva di attività *non oil* e scarsamente dotata di sistemi *self service*. Occorre rimuovere le restrizioni commerciali (orari/turni) e i vincoli normativi sulle autorizzazioni per le attività *non oil* e sulla contrattualistica azienda/gestori (oggi è infatti possibile un solo tipo di rapporto contrattuale tra azienda petrolifera e gestore: per l'impianto, la cessione tramite "comodato" e per il carburante, un contratto di "fornitura").
2. Armonizzare i tempi di pagamento delle accise con le migliori situazioni europee. Occorre estendere il periodo di dilazione delle accise. Diversamente da quanto avviene nel resto d'Europa, infatti, dove la dilazione di pagamento delle accise copre un periodo di tempo che arriva fino a 54 giorni (Germania), in Italia la dilazione di pagamento è concessa soltanto per 22,5 giorni di cui 4 a vantaggio dei gestori.
3. Completare il trasferimento alle Regioni delle funzioni in materia di costruzione e di modifica di impianti. Il trasferimento di funzioni, già attuato per la rete, è stato di recente stabilito anche per i depositi e le raffinerie. La mancanza di un atto di indirizzo e coordinamento delle procedure amministrative per modifiche di impianti e per nuovi impianti rischia di bloccare gli interventi di ammodernamento che dovevano essere realizzati per le più stringenti norme europee sull'ambiente.

Risorse minerarie

- Il quadro normativo in materia, anche a seguito del recepimento della relativa Direttiva UE tramite il D. Lgs. 625/96 e pur nel recepimento parziale di altre importanti Direttive – ad esempio in materia ambientale – si presenta generalmente allineato con quello degli altri Paesi.
- Rimane nondimeno in alcuni casi una sovrapposizione tra norme tra loro in contrasto, creando non pochi problemi interpretativi e conseguentemente operativi.

- In materia di valorizzazione delle fonti energetiche del Paese, occorre che siano approntate delle linee di indirizzo strategico che, senza ricadere nei limiti del “vecchio” piano energetico e in attuazione del decentramento amministrativo in atto, delineino un quadro di riferimento per le Autorità competenti e per gli operatori, anche alla luce del recente Decreto Gas. La regolamentazione del mercato del gas non può infatti prescindere dalla funzione strategica dell’attività di esplorazione e produzione, nazionale ed internazionale.
- Occorre inoltre portare a termine la regolamentazione delle procedure di “intesa” tra Amministrazioni centrali e Regioni, come previsto dalla Legge Bassanini in materia di conferimento dei titoli minerari.
- Appare infine necessario stabilire un unico iter procedurale che combini gli aspetti ambientali e di sicurezza con la titolarità mineraria. Una chiara definizione delle competenze e la certezza tassativa dei tempi procedurali garantirebbe così il ritorno sugli investimenti degli operatori italiani e stranieri interessati alla valorizzazione delle risorse del sottosuolo in regime di concessione.

11. AMBIENTE

Benchmarking

Da diversi anni la tutela dell'ambiente risulta ai primi posti nella lista delle preoccupazioni dell'opinione pubblica nei Paesi industrializzati. Il degrado dell'ambiente incide infatti in modo rilevante sulla qualità della vita e l'attenzione dei cittadini su questi temi è cresciuta costantemente. Le imprese, consapevoli delle proprie responsabilità in questo contesto, sono impegnate in un miglioramento continuo delle proprie *performances* ambientali. Spetta all'industria anche il ruolo insostituibile di migliorare l'ambiente in cui viviamo, offrendo tecniche e prodotti sempre più efficaci per prevenire o eliminare l'inquinamento.

Il sistema industriale italiano ha da tempo scelto la via dello sviluppo sostenibile, sia per propria convinzione, sia perché lo richiedono il mercato, la qualità e la globalizzazione. Si deve però osservare che, nell'ultimo decennio, l'industria è stata la principale destinataria delle politiche ambientali, senza, però, una preventiva, adeguata, valutazione dell'impatto sociale ed economico delle norme introdotte: oltre 500 atti normativi nazionali ed un numero elevato di atti regionali hanno comportato perdita di competitività e calo delle capacità innovative del sistema industriale italiano.

Questa grande produzione legislativa non trova giustificazione in un quadro ambientale di particolare degrado: secondo i dati pubblicati dall'OCSE nel 1999 (tab. 1), i rifiuti industriali prodotti in Italia, rapportati al PIL, sono del 70% inferiori alla media dei Paesi OCSE (22kg/1.000\$ PIL, contro una media OCSE di 82kg), le emissioni di ossidi di zolfo del 40% (1,3kg contro 2,3), le emissioni di ossidi di azoto del 30% (1,7kg contro 2,4), quelle di anidride carbonica del 33% (0,41kg contro 0,63).

Tab. 1 – Indicatori ambientali (1)

Indicatori	Italia	OCSE	Usa	Giappone	Finlandia	Francia	Germania	Olanda	Spagna	Regno Unito
Acque pubbliche Depurazione in % di popolazione servita	61	59	71	55	77	77	89	97	48	88
Emissioni (kg/1000\$ PIL)										
Ossidi di zolfo	1,3	2,3	2,6	0,4	1,1	0,9	1,0	0,4	3,7	2,0
Ossidi di azoto	1,7	2,4	3,0	0,6	2,8	1,5	1,2	1,5	2,4	2,0
Anidride carbonica	0,41	0,63	0,77	0,45	0,71	0,32	0,60	0,64	0,46	0,52
Rifiuti industriali (kg/1000\$ PIL)	22	82	n.d.	57	139	93	46	32	28	57
Rifiuti urbani kg/cap	460	500	720	400	410	590	460	560	360	n.d.

(1) Data la poca disponibilità di dati omogenei, la tabella elaborata dall'OCSE non si riferisce per tutti i Paesi ad uno stesso anno. I dati si riferiscono al 1997 o all'anno più recente disponibile dal 1990.

Fonte: *OECD Environment Data Compendium, 1999.*

Per quanto riguarda il trattamento delle acque fognarie pubbliche, il dato italiano (61% della popolazione servita) è sostanzialmente coincidente con la media OCSE (59%); in questo caso sono gli Enti locali, cui spetta l'installazione dei depuratori pubblici, che dovrebbero fare di più.

Mancano elementi oggettivi che consentano di effettuare il *benchmarking* fra i diversi Paesi per quanto riguarda la pressione della normativa ambientale sulle imprese. E' tuttavia certo che nella gestione dell'ambiente in Italia gravano due atteggiamenti costantemente presenti nella cultura amministrativa e politica del Paese:

- la prassi generale che porta costantemente all'adozione di normative più restrittive di quelle fissate a Bruxelles, senza riguardo alla loro applicabilità ed alle specifiche esigenze del nostro Paese. Si vedano, da ultimi, i casi della Legge 334/1999 (cosiddetta "Seveso 2"), del D.M. 471/1999 sulle bonifiche, della legge sull'elettrosmog ultimamente approvata dal Parlamento;
- la scarsa consapevolezza che, in una società evoluta tecnologicamente come la nostra, il mantenimento di benefici ormai irrinunciabili sul piano della qualità della vita richiede di minimizzare i rischi ambientali sulla base di un bilanciamento costi /benefici ambientali più che perseguire un irrealizzabile obiettivo di 'rischio zero' .

Occorre rendere l'ambiente un vero fattore di crescita, e non più di freno, per l'economia del Paese, agendo sulle capacità del mercato di orientarsi e di liberare risorse per lo sviluppo sostenibile. Condizione necessaria è che l'approccio pubblico si sposti dal controllo sulle attività alla valutazione dei risultati.

Lanciare iniziative ambientali locali, di lungo termine, con la partecipazione anche finanziaria dei cittadini che possono essi stessi trasformarsi in investitori, contribuirà a creare una cultura economica e non emotiva sull'ambiente, particolarmente necessaria nel nostro Paese.

Azioni

Il costo dell'ambiente incide sulla competitività del sistema industriale secondo tre aspetti principali:

1. adeguamento tecnico di impianti e processi alle norme ambientali;
2. gestione amministrativa (inefficienza dell'amministrazione, numerosità delle procedure burocratiche, mancanza di certezza nell'applicazione delle norme);

3. difficoltà a reperire fondi per gli investimenti.

La regolamentazione dei problemi ambientali soffre delle stesse disfunzioni di tutto il settore pubblico: norme farraginose, pesanti e talvolta inapplicabili, mancanza di testi unici, burocrazie inefficienti, frammentazione di responsabilità, mancanza di cultura basata sulla valutazione del rapporto costi/benefici.

Le nuove leggi ambientali che sembrano spesso predisposte solo in un'ottica di "effetto annuncio", risultano di difficile comprensione ed applicabilità, con la conseguenza che i controlli sono scarsi ed inefficaci. Ciò favorisce gli operatori meno corretti e penalizza la generalità delle imprese, che opera nel rispetto della legge. L'inefficienza nel prevenire e nel reprimere le violazioni porta il legislatore ad adottare vincoli sempre più restrittivi, in un ciclo perverso in cui si perde la possibilità di ottenere risultati reali nella tutela dell'ambiente.

Inoltre, non può essere sottovalutato il fatto che nel tessuto delle Pmi, che caratterizza l'industria italiana, è più difficile, a parità di altre condizioni, diffondere forme volontarie di prevenzione, come la certificazione ambientale.

Le azioni per l'ambiente sono quindi per molti versi analoghe a quelle che sono necessarie per migliorare l'efficienza nel settore pubblico. Le proposte di Confindustria si articolano nei seguenti punti:

1. Disporre per legge l'analisi di impatto per ogni nuova norma ambientale. Le esigenze di tutela ambientale hanno portato negli anni alla fissazione di nuovi standard in materia di emissioni, di scarichi, di rifiuti e di altre forme di inquinamento. Questa politica ha avuto effetti positivi, oltre che per l'ambiente, anche sull'ammodernamento degli impianti, determinando una forte spinta verso l'innovazione. Perché ciò possa generalizzarsi e consolidarsi nei prossimi anni, è necessario evitare la fissazione di obiettivi tecnicamente non conseguibili o con costi non sopportabili sul piano economico e su quello sociale. E' quindi necessario che le nuove regolamentazioni siano accompagnate da una precisa analisi di impatto, ricorrendo quindi ad un metodo di analisi economico e non solo giuridico. Ogni atto normativo sull'ambiente dovrà contenere un allegato sui costi economici e sociali confrontati ai benefici che la norma stessa implica.

Ciò anche in linea con quanto previsto nella Legge 50 del 1999 "Legge di semplificazione 1998" che introduce nel nostro ordinamento il principio dell'analisi dell'impatto della regolamentazione sulle P.A., sui cittadini e sulle imprese.

2. Attuare la riforma del ministero dell'Ambiente e completare il trasferimento delle competenze ambientali alle Regioni. Le attribuzioni del ministero dell'Ambiente

dovranno essere inglobate nella programmazione del territorio attraverso la confluenza nel nuovo ministero dell'Ambiente e del territorio, prevista dalla legge di riordino e di accorpamento, e del resto già attuata con successo in altri Paesi europei. L'accorpamento con il territorio, le opere pubbliche e le infrastrutture è necessario per consentire che l'ambiente diventi un fattore di sviluppo, e non di freno, nella più ampia politica del territorio.

Deve essere poi completato il trasferimento delle competenze ambientali dallo Stato alle Regioni: lo Stato dovrebbe esercitare effettive funzioni di indirizzo e di coordinamento, evitando le regolamentazioni minuziose ed eccessive che hanno caratterizzato, senza una conoscenza diretta delle problematiche locali ed aziendali, la normativa ambientale degli ultimi anni. La scelta e l'adozione delle prescrizioni applicative spettano alle Regioni. La *devolution* delle competenze ambientali potrebbe essere resa più evidente con il conferimento alle Regioni del controllo di organismi centrali ambientali, come l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), che, mantenendo l'attuale struttura e in affiancamento delle ARPA, potrebbe costituire l'organo tecnico ambientale anche per le Regioni.

3. Disporre una moratoria normativa per redigere il Testo Unico Ambientale. Le procedure di regolamentazione ambientale tendono ormai a tutelare, anziché l'ambiente, comportamenti burocratici tesi ad evitare l'assunzione di responsabilità. In questo campo, la semplificazione non è più sufficiente, troppe essendo le sovrapposizioni, le incrostazioni, le normative collegate e connesse. L'eccesso di regolamentazione burocratica, che non assicura alcun beneficio ambientale, pesa soprattutto sulle imprese attente alle prescrizioni: servirebbero invece controlli efficaci, anche ad evitare distorsioni di mercato e svantaggi competitivi per le imprese migliori. Si rende quindi necessaria la demolizione di interi corpi giuridici settoriali e la loro riscrittura come Testo Unico, attuando nel frattempo quella "moratoria normativa", la cui necessità, anche a livello europeo, è stata recentemente segnalata dalla stessa Commissione Ambiente del Parlamento europeo. Perché questa operazione sia utile, però, è necessario che sia basata su principi di efficacia e di applicabilità e sia finalizzata ad incorporare l'ambiente nelle politiche economiche e sociali. L'importanza e l'urgenza di questa riforma nasce anche dalla considerazione che gli investimenti privati, di cui la protezione dell'ambiente ha necessità non essendo sufficienti i fondi pubblici, risultano scoraggiati se il quadro normativo di riferimento, come è il caso della legislazione ambientale italiana, risulta incerto e non sempre applicabile.
4. Rilanciare la certificazione ambientale. L'anno 2002 potrebbe diventare l'"Anno per la qualità dell'ambiente nell'impresa", a sostegno dell'immagine dell'industria presso l'Amministrazione e la popolazione. In questa azione, assume rilevanza la certificazione ambientale ISO 14000/Emas, rilasciata da

Enti certificatori indipendenti, che attesta l'attenzione ed il rispetto per l'ambiente da parte dell'azienda. Per incentivare la certificazione si potrebbe introdurre un "Fondo di promozione" che aiuti le imprese nella copertura dei costi di certificazione, sia per l'aspetto gestionale che per l'aggiornamento tecnologico, sotto forma di un credito d'imposta commisurato ai costi sostenuti. Il progetto dovrebbe essere accompagnato da una reale semplificazione amministrativa e burocratica negli adempimenti amministrativi per le aziende certificate.

5. Costituire un Fondo nazionale e corrispondenti Fondi regionali per lo sviluppo ambientale. Lo sviluppo dell'industria che opera nel campo del *down stream* ambientale è rallentato dalla complessità delle procedure oltre che dall'insufficienza degli stanziamenti pubblici: si propone la costituzione di un "Fondo nazionale di investimento per lo sviluppo ambientale" e di corrispondenti "Fondi regionali", che dovrebbero operare su una base giuridica e con procedure analoghe alla legge 344/1993 sui "Fondi di investimento chiusi": contributi a fondo perduto in via automatica ai progetti ambientali presentati da operatori qualificati e partecipati da un Investitore istituzionale. Si tratta di un meccanismo analogo a quanto già attuato dalla Commissione europea, attraverso i Fondi "EuroSeed" e "EuroTech", costituiti allo scopo di sostenere la formazione di partenariati transnazionali in imprese *high tech* partecipate da Fondi di *Venture Capital*. Considerata la scarsità di risorse pubbliche, si renderanno necessarie ingenti risorse finanziarie private, che potrebbero venire anche dai cittadini in detrazione d'imposta (c'è il precedente inglese per sostenere la nascita di nuove imprese *high tech* negli anni ottanta con il "*Business Expansion Scheme*"). Per assicurare il conseguimento delle finalità ambientali, le iniziative finanziate dovrebbero essere misurabili, ad esempio in termini di lire assegnate per Kg di anidride carbonica ridotta, contribuendo così alla diffusione anche nei temi ambientali di una cultura scientifica e economica.
6. Favorire l'emersione delle non conformità ambientali. Un importante progresso nella tutela dell'ambiente nel settore industriale potrà essere conseguito facendo emergere le situazioni irregolari che, nel corso degli anni, possono essersi realizzate negli stabilimenti, anche a causa di una normativa che, come si è detto, appare spesso confusa, non coerente ed inapplicabile. Per favorire l'emersione di situazioni di non conformità rispetto alle norme ambientali, si dovrebbe prevedere la procedura della "prescrizione ad adempiere", parallela e coordinata con il procedimento penale e già ammessa per le infrazioni alle norme sulla sicurezza del lavoro (D.Lvo 758/94), con estinzione del reato a fronte dell'adempimento della prescrizione e di una oblazione ridotta.

Per quanto le concerne direttamente, a fronte delle azioni "pubbliche" sopra indicate, il sistema delle imprese si impegna:

- I. a sostenere comportamenti virtuosi fra le imprese aderenti, per la diffusione dei sistemi di gestione ambientale e per la diffusione di certificazioni ambientali e di programmi volontari in campo ambientale (ISO 14000; Emas, *Responsible Care*, ecc.). Tali imprese diventano quindi i soggetti promotori dello sviluppo sostenibile;
- II. a promuovere, d'intesa con le organizzazioni del credito e delle assicurazioni, uno studio che consenta di giungere ad un "*rating* finanziario e assicurativo ambientale" che fornisca gli elementi per poter valutare il "rischio" d'impresa anche sotto il profilo ambientale. La finalità è quella di assicurare alle imprese impegnate in una gestione rispettosa dell'ambiente riduzioni di costi nei casi in cui al loro comportamento virtuoso corrisponda una misurabile diminuzione del rischio.

12. BENI CULTURALI E INFRASTRUTTURE TURISTICHE

Benchmarking

Il confronto con i Paesi concorrenti conferma che l'Italia sta registrando un costante trend regressivo della sua quota del mercato turistico mondiale. Ciò è dovuto solo in parte all'allargamento dell'offerta internazionale; pesano principalmente l'assenza di condizioni-Paese orientate a queste attività d'impresa e la mancanza di una politica del turismo appropriata e strutturale.

- Nel decennio 1990-2000 i ricavi da turismo sono cresciuti nel mondo dell'86,2%, in Europa del 72,2% e in Italia del 61,5%.
- Per capacità di attrazione turistica rispetto ai diretti competitori, l'Italia, pur continuando a realizzare importanti risultati, registra un'erosione della sua capacità competitiva (tab. 1).

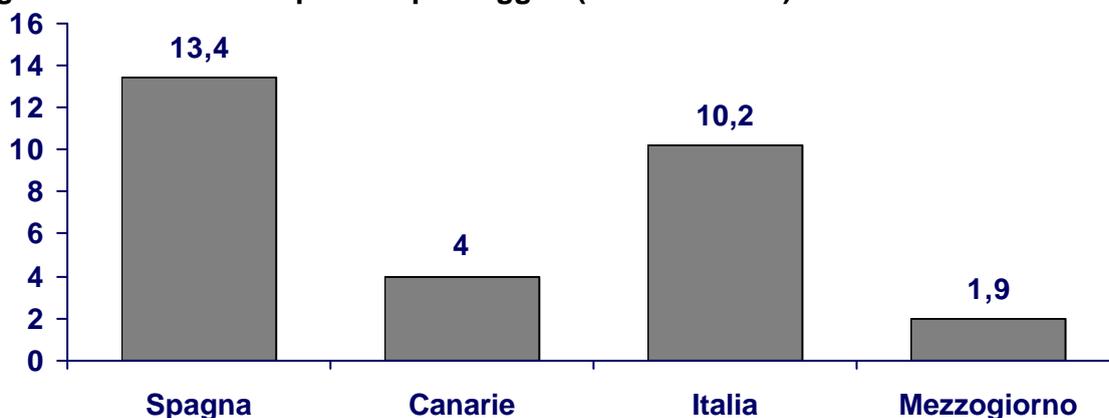
Tab. 1 – Capacità di attrazione dei Paesi (arrivi nel Paese in % delle partenze mondiali)

Paesi	1999		2000		2001	
	CA	Var. %	CA	Var. %	CA	Var. %
Francia	11,4	1,6	11,2	-0,2	11,1	-0,1
Spagna	8,4	-0,3	8,4	0,0	8,3	-1,2
Italia	5,1	1,0	5,1	0,0	5,0	-2,0
Regno Unito	3,4	1,0	3,4	0,0	3,3	-2,9
Grecia	2,1	1,9	2,0	-4,7	2,0	0,0
Portogallo	1,8	-0,4	1,7	-5,5	1,7	0,0

Fonte: Ciset di Venezia.

- I movimenti aeroportuali sono fortemente dipendenti dai flussi turistici. In particolare il confronto con la Spagna evidenzia il notevole differenziale dell'Italia, soltanto in parte compensato dalla sua maggiore raggiungibilità via automobile (fig. 1). Si può notare che in Europa le Isole Canarie (29,8% del totale dei movimenti della Spagna) realizzano da sole movimenti doppi del Mezzogiorno (8,6% dei movimenti dell'Italia).

Fig. 1 – Movimenti aeroportuali passeggeri (in % totale UE)

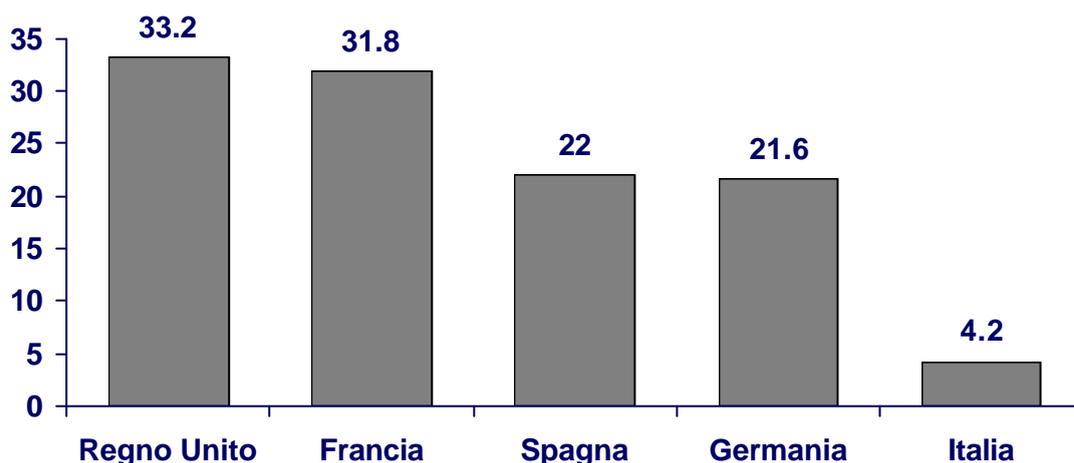


Fonte: Airport Council International (ACI); World airports ranking 1999.

- La ricettività alberghiera italiana è largamente strutturata in un tessuto tradizionale di piccole e medie imprese non omogeneamente distribuite sul territorio nazionale e caratterizzata da una bassa presenza di catene alberghiere (fig. 2). A fianco della valorizzazione della tradizionale offerta alberghiera nazionale indipendente, molto legata anche alle specificità del territorio, va perseguita quella organizzata in catene e portatrice di investimenti, managerialità e di capacità *market-oriented*.

Per ricettività alberghiera organizzata in catena l'Italia infatti è largamente ai minimi dello scenario europeo. Vari fattori, tra i quali l'esistenza di barriere normative volte a una eccessiva protezione dell'esistente, hanno ostacolato o rallentato il processo di concentrazione e di penetrazione in Italia della formula catene alberghiere, anche per tipologie innovative come la cosiddetta "senza stelle".

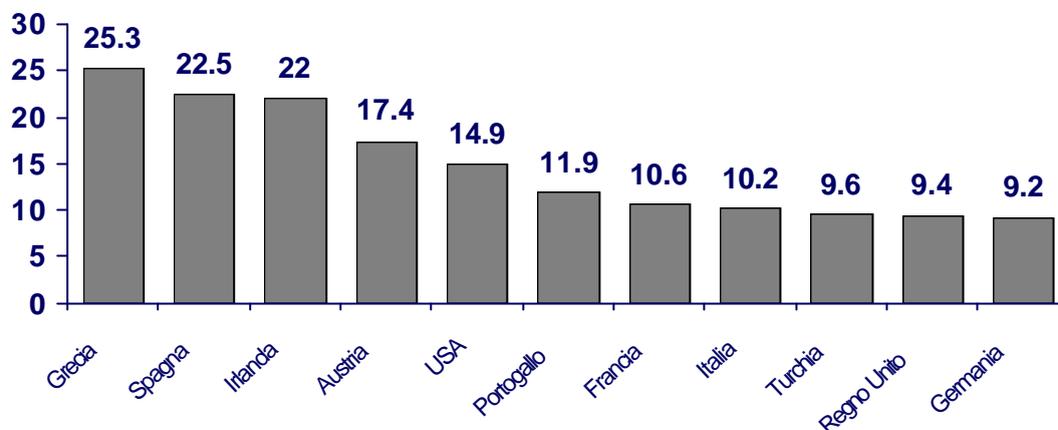
Fig. 2 – Ricettività alberghiera in catena (in % del totale camere)



Fonte: *The European Hotel Industry, Travel 2000*.

- Per investimenti di capitale nel settore, l'Italia si posiziona agli ultimi posti, secondo stime 2000 del World Travel & Tourism Council (WTTC) che considera gli investimenti privati e governativi per turismo e trasporti connessi in strutture, infrastrutture e *equipment*, riclassificandoli secondo la metodologia ONU del Tourism Satellite Account (TSA) in adozione anche presso l'OCSE (fig. 3).

Fig. 3 – Quota % investimenti nel turismo sul totale degli investimenti



Fonte: World Travel Tourism Council (WTTC) "Tourism Economic Impact".

- L'UNESCO riconosce come patrimonio dell'umanità 690 siti nel mondo tra culturali, naturali e misti, distribuiti in 122 Paesi, con 209 nell'Unione europea, 33 in Italia e 12 nel Mezzogiorno. La correlazione tra arrivi turistici e siti UNESCO è indicativa del loro rapporto funzionale e corrisponde a 0,9 milioni di arrivi per sito nel mondo, 1,2 nell'Unione europea, 2,1 in Italia e 1,1 nel Mezzogiorno. Il dualismo Nord/Sud è confermato anche in termini turistico-culturali, come le potenzialità di recupero dei differenziali attraverso la leva del turismo culturale (tab. 2).

Tab. 2 - Siti UNESCO 'Patrimonio dell'umanità' e arrivi turistici, 1999

	Siti UNESCO (1)	Arrivi in milioni (2)	Arrivi per sito (3=2/1)
Mondo	690	635,1	0,9
Unione europea	209	257,6	1,2
Italia	33	70,6	2,1
Mezzogiorno	12	12,8	1,1

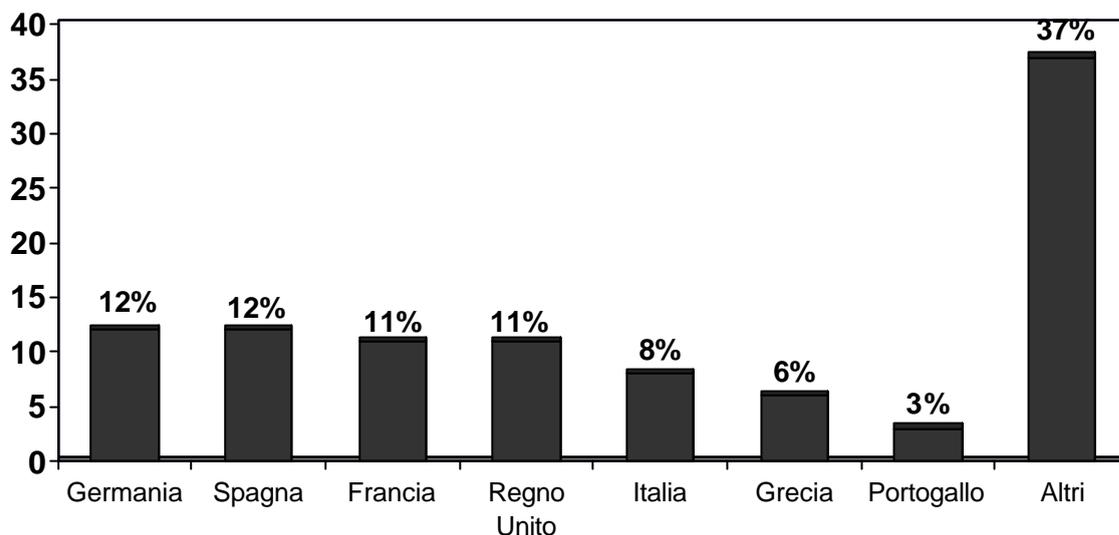
Fonte: TCI e The World Heritage List/UNESCO 2000

- Secondo uno studio di Ernst & Young - *Ricerca sull'industria del leisure* -, nel decennio 2000-2010 la crescita del settore turismo sarà elevatissima in tutta Europa, paesi dell'est compresi. I fattori chiave di tale sviluppo saranno la crescente liberalizzazione del trasporto aereo e l'introduzione dell'euro.

Ne deriverà una forte spinta agli investimenti turistico-ricettivi per costruzione od acquisizione di alberghi, *resort* e residence. Le previsioni di distribuzione degli investimenti vedono ai vertici europei dei Paesi destinatari la Germania e la Spagna (con il 12% del totale), seguiti da Francia e Regno Unito (11%),

mentre l'Italia, allo stato delle condizioni di attrattività degli specifici investimenti, non va oltre l'8% (fig. 4).

**Fig. 4 - Distribuzione investimenti turistico-ricettivi in Europa.
Previsioni 2000-2010**



Fonte: Ernst&Young, 1999.

Azioni

Le azioni necessarie per rafforzare le capacità competitive del settore possono essere raggruppate sotto tre direttrici:

1. Riposizionare l'Italia nello scenario internazionale dell'industria turistica dell'ospitalità e dell'accoglienza - attraverso la valorizzazione economico-imprenditoriale degli assets ambientali e culturali - per colmare strutturalmente i differenziali di competitività, consolidando un sistema produttivo ed imprenditoriale autoconsistente ed internazionalmente concorrenziale e sostenuto da una politica economica ed industriale strutturale di lungo periodo anziché da logiche congiunturali.
2. Passare da interventi settoriali ad una programmazione integrata ed interdipendente per governare ed esaltare coordinatamente i forti meccanismi di attivazione e moltiplicazione inter e sovrasettoriale dell'industria turistica dell'ospitalità, in termini di *main* e *downstream*, filiere produttive, catene di valore, investimenti, occupazione, contributo all'export nazionale.
3. Favorire la convergenza tra beni culturali ed ambientali e processi economico-produttivo turistici di mercato, attraverso la esternalizzazione e privatizzazione di beni del demanio pubblico, per realizzare la maggiore opzione strategico-

competitiva del Paese basata su un vantaggio competitivo specifico ed unico a livello mondiale.

Occorrerebbe, infine, esercitare una forte azione politica e di governo per il riconoscimento giuridico della materia turismo nei Trattati comunitari, per costruire politiche e misure comunitarie istituzionali anche per il settore e prevenire che l'allargamento dell'Unione penalizzi ulteriormente l'industria turistica dell'ospitalità nazionale, soprattutto quella ancora largamente inespressa del Mezzogiorno.

Valorizzazione dell'ambiente e dei beni culturali in distretti turistici locali

- Coordinare le politiche di intervento e le normative nazionali e regionali per una programmazione e distribuzione dello sviluppo territoriale e vocazionale turistico con l'obiettivo della attuazione competitiva di Sistemi Turistici Locali non necessariamente coincidenti con la geografia amministrativa del Paese;
- Orientare unitariamente il processo federativo regionale per evitare sovrapposizioni di offerta;
- Favorire un sistema coordinato di "attrattori turistici" regionalmente e compatibilmente distribuiti e/o combinati, come i parchi tematici, ricreativi, ambientali, archeologico-culturali e sistemi museali, i porti turistici, i comprensori e sistemi termali e montani, sedi congressuali di capienza e standard internazionali, infrastrutture e servizi di trasporto, logistica, intermodalità, interventi per l'accoglienza, l'ospitalità e la sicurezza.

Sviluppo degli investimenti privati e superamento della dipendenza da finanziamenti pubblici

- accordi imprese/sistema bancario e finanziario (con estensione al Mae con ruolo di promotore di investimenti dall'estero e ad Agenzie di attrazione/localizzazione come Sviluppo Italia) per realizzare forme apposite di finanza di progetto e Fondi immobiliari specializzati nelle potenzialità turistiche italiane, la cui assenza è lamentata dagli investitori e dagli operatori del *venture capital* internazionali;
- spostare, specie nelle sedi regionali, il ruolo pubblico da finanziatore diretto e condizionante del settore (che ha anche prodotto controlli proprietari delle strutture turistiche e "mercato" degli affidamenti gestionali), a quello di coinvestitore transitorio e garante degli investimenti del mercato dei capitali;

- favorire, con soluzioni accentuate per il Mezzogiorno, l'introduzione della formula finanziario-manageriale dei *business angel* per il turismo che apportano investimenti ed imprenditorialità;
- intervenire sull'attuale articolazione e destrutturazione dell'offerta di ospitalità, con opportuna definizione di standard internazionali di offerta e loro rigida applicazione, motivanti sviluppo ricettivo anche nella formula catene alberghiere.
- Adottare un Piano Nazionale Integrato di Riqualificazione e Qualità Turistica (come la Spagna per il 2000-2006) articolato per misure e programmi di intervento, quali:
 - politica e normativa ambientale turistica, ispirate allo sviluppo sostenibile e basate sulla Agenda 21 per migliorare le prestazioni ambientali ed il management delle destinazioni, comprendendovi la lotta all'abusivismo edilizio ed il recupero territoriale;
 - classificazione ricettiva nazionale omogenea, su standard internazionali che valorizzi e incentivi l'adozione della Qualità secondo le metodologie ISO ed Emas (includendo anche il turismo in un "Fondo di Promozione per la certificazione e per la Qualità ambientale");
 - crescita dimensionale e qualitativa delle imprese ricettive e di *tour-operating* e distribuzione, sostenendo, anche fiscalmente, processi di aggregazione, accorpamento, fusione e trasformazione;
 - valorizzazione, qualificazione ed ottimizzazione del tradizionale tessuto nazionale delle Pmi ricettive, incentivandone la concentrazione proprietaria e l'aggregazione funzionale e di servizi collettivi a scala territoriale omogenea, con orientamento allo sviluppo sostenibile ed al mercato ed adeguamento alle normative ambientali e di sicurezza;
 - *Information Technology* ed *e-commerce* per l'innovazione di processo, di prodotto, di marketing e di distribuzione.

Convergenza tra turismo, beni culturali e risorse ambientali

- inserire nei circuiti economico-produttivi di mercato, a fini ambientali, turistici e culturali, i beni demaniali, mediante la loro valorizzazione nei sistemi turistici locali con appropriate forme di cessione, esternalizzazione, privatizzazione, affidamento in gestione;

- superare la dicotomia tra conservazione e valorizzazione economica dei beni culturali (per diretta fruizione e per attivazione ed esternalizzazione di gestioni e di servizi indotti);
- varare una normativa che rivedendo ed ampliando l'esperienza della Legge Ronchey del 1993 (operante in realtà non prima del 1996/97), superi concretamente e definitivamente il regime vincolistico tradizionale a favore di uno di sviluppo economico sostenibile dei beni culturali come beni produttivi, consenta l'accesso di nuove attività imprenditoriali autoconsistenti nei servizi culturali rivolti al mercato e introduca valenza economica, socio-occupazionale e redditività adeguata nelle relazioni impresa/cultura;
- investire risorse pubbliche anche per l'arricchimento e per la funzionalità di promozione e di mercato del patrimonio culturale e non solo per la sua conservazione e gestione ed attrarne di private aggiuntive con defiscalizzazioni adeguate ed incentivanti, in particolare per conferimenti, donazioni, compartecipazioni in progetti ed iniziative.

Formazione, promozione e altri interventi

Formazione quale presupposto strategico della qualità stabilizzata dell'offerta turistica nazionale:

- professionale e manageriale delle risorse umane, in logica di interazione scuola/impresa, formazione continua, alternanza studio/lavoro;
- realizzazione di una università-campus specializzata per la filiera dell'industria del turismo e dei beni culturali (formazione d'eccellenza, ricerca applicata, accumulazione culturale) a completamento della offerta universitaria riformata ed in forza delle autonomie introdotte.

Promozione e internazionalizzazione di offerta e di capacità e know-how di settore:

- integrare l'industria del turismo negli strumenti promozionali del made in Italy e nelle attività della "diplomazia economica" riconducendoli ad una unica competenza ministeriale e ad unitarietà degli strumenti di intervento;
- attivare accordi per il turismo tra imprese ed Amministrazione di riferimento;
- riformare profondamente l'ENIT e l'ICE (anche tramite esternalizzazione privatistica delle attività) ed istituzionalizzarne il coordinamento operativo e logistico, anche con accorpamento che garantisca competenza divisionale per

le specificità del turismo, adeguando alla concorrenza l'investimento promozionale italiano;

- integrare progettualmente, operativamente e finanziariamente il pubblico ed il privato in progetti mirati di area e di prodotto;
- “esportare”, nel quadro della cooperazione internazionale, imprenditorialità e managerialità italiane nel turismo.

Altri interventi infine riguardano la necessità di:

- assicurare con misure preventive e di presidio la sicurezza nei territori e tutelare ed assistere il turista a livello locale;
- modificare le classificazioni statistiche ufficiali che, senza distinguo di tipologia e organizzazione di impresa, assegnano l'intero settore al commercio con effetti distorti e penalizzanti sulle politiche di incentivazione e sostegno alle imprese e sugli assetti ed iniziative del sistema camerale nazionale;
- riequilibrare, la fiscalità diretta e indiretta nel settore in rapporto allo scenario europeo della concorrenza (catasto immobili ad uso turistico, regime specifico per gli ammortamenti dell'immobile come mezzo produttivo, esenzioni ICI, armonizzazione IVA);
- adeguare le regole del lavoro, nel rispetto del dialogo sociale, alle specificità *labour intensive*, alla stagionalità e alla variabilità produttivo-territoriale del settore.

III. POLITICHE PER L'IMPRESA E PER IL MERCATO

13. FISCO

Benchmarking

Il sistema fiscale italiano è stato oggetto, negli ultimi quattro anni, di un'ampia riforma strutturale che ha riguardato sia le modalità del prelievo sia gli aspetti quantitativi. La riforma ha avviato un percorso di riduzione del prelievo e importanti effetti redistribuivi che, ancora oggi, non sono ufficialmente noti. Nonostante miglioramenti siano stati avviati, per le imprese italiane rimane la condizione di svantaggio competitivo a causa dell'elevatezza del prelievo fiscale, della complessità del sistema, della mancanza di certezza sui corretti comportamenti e, infine, delle specificità normative che rendono difficile la comparazione qualitativa e quantitativa con i sistemi di altri Paesi.

- *La pressione fiscale.* La tab. 1 mostra che, tenuto conto di tutta l'IRAP pagata, la pressione tributaria effettiva sulle imprese si colloca in Italia attorno al 50% degli utili, al di sopra di tutti gli altri Paesi. La soglia minima indicata in tabella (32,4% in relazione alla possibilità di utilizzare la DIT al 19%) rappresenta, infatti, per la grande maggioranza delle imprese, un valore puramente teorico. Paesi come Francia e Germania, caratterizzati come noi da un livello di prelievo più elevato della media europea, hanno adottato riforme che vanno nel senso di una riduzione delle aliquote. L'Italia è, in ambito UE, lo Stato con il maggiore prelievo tributario sulle attività d'impresa. A questo risultato contribuisce in misura rilevante l'IRAP, con notevoli scostamenti fra imprese e settori e, in generale, con effetti crescenti al diminuire della redditività delle imprese: elementi che rendono difficile anche la valutazione della pressione fiscale media sul sistema.
- *I costi d'adempimento.* La competitività deve anche tenere conto dei costi d'adempimento che nel nostro Paese sono più alti che altrove. Il sistema fiscale impone, infatti, costi aggiuntivi che riguardano sia l'attività di riscossione delle imposte da parte dello Stato, sia, soprattutto, gli oneri a carico dei contribuenti. I costi d'adempimento sono numerosi, di varia natura e, per molti versi, comuni a tutti i sistemi tributari. Rispetto ad altri Paesi, però, nel caso italiano una parte non trascurabile di questi costi è connessa alla mutevolezza, alla complessità delle norme ed all'incertezza del diritto.

Dal punto di vista della complessità, la numerosità delle diverse modalità di tassazione che colpiscono le imprese, il continuo mutare della normativa, la difficoltà di conoscere con anticipo le regole, il condizionamento a comportamenti ritenuti più virtuosi e così via, rendono il sistema fiscale gestibile dalle imprese soltanto con costi elevati. Con riferimento alla certezza dei comportamenti, in

Italia le imprese non sono in grado di conoscere in tempi ragionevoli e compatibili con il normale operare della vita economica l'interpretazione delle norme da parte dell'amministrazione finanziaria. Non esiste in Italia un reale servizio di "Ruling", che consenta alle imprese di sapere in via preventiva se i loro comportamenti sono coerenti con la normativa fiscale. A ciò si aggiunga che il sistema delle sanzioni, di natura sia amministrativa sia penale, non "perdona" neanche semplici difformità di valutazione.

La riforma Visco. La riforma fiscale del 1997, pur essendo di vasta portata, ha modificato soltanto parzialmente questa situazione di svantaggio competitivo. Anche la semplificazione del numero delle imposte sulle imprese, realizzata con la introduzione dell'IRAP (che ha abrogato altri prelievi), non ha portato gli effetti sperati, soprattutto a causa delle complicazioni introdotte per il calcolo dell'imposta.

- *La riduzione del prelievo.* L'avvio del percorso di riduzione della pressione fiscale, attraverso la DIT e l'abrogazione di altri prelievi, non ha eliminato al nostro Paese la scomoda situazione di maggiore elevatezza del peso complessivo. Per valutare il sistema fiscale italiano e compararlo con quello degli altri Paesi, si devono considerare oltre agli effetti della DIT, in parte positivi, anche gli altri aspetti della normativa che non riguardano la tassazione dei profitti. In particolare per l'Italia, l'IRAP è un'imposta che grava su tutti i fattori produttivi (lavoro, capitale proprio e capitale a prestito). La quota di IRAP pagata sui fattori diversi dal capitale non viene in genere considerata nei più canonici indicatori di pressione fiscale sulle imprese o di costo del lavoro, mentre è un onere che comunque grava sull'attività d'impresa.
- *L'IRAP ed il federalismo.* L'IRAP è un prelievo non collegato al comune concetto di capacità contributiva (gli utili), che ha introdotto effetti ridistribuiti fra le stesse imprese, ed effetti distorsivi, in particolare, per la sua destinazione al finanziamento regionale. Un efficace finanziamento regionale deve fare riferimento ad un diretto e visibile collegamento fra cittadini ed imprese che pagano le imposte e servizi ottenuti dall'ente locale. L'imposizione locale, poi, non sempre è stata sostitutiva rispetto al prelievo esistente ma "aggiuntiva" ed ha anche aumentato gli adempimenti burocratici e formali a carico del contribuente.
- *La comparabilità del sistema.* La competitività del sistema si misura anche sulla sua comparabilità con quelli degli altri Paesi, valutazione che richiede omogeneità almeno degli elementi di base. In Italia troppe sono le diversità strutturali con gli altri Paesi che rendono difficile anche il semplice calcolo preventivo delle imposte ed i relativi confronti.

In conclusione, nonostante i miglioramenti portati dalla riforma, l'attuale sistema di tassazione delle imprese disincentiva ancora l'attività produttiva, contribuisce a rendere poco attraente la localizzazione in Italia di investimenti produttivi dall'estero, e non pone le condizioni per combattere l'evasione fiscale e contributiva e lo svolgimento "sommerso" di attività economiche.

Tab. 1 - Aliquote complessive (nazionali e locali) sui redditi d'impresa

Paesi	Aliquota di base	Aliquote complessive di sovrattasse e tasse locali
	2001	2001
Austria	34	34
Belgio	39	40,17
Danimarca	30	30
Finlandia	29	29
Francia	33,33	35,33
Germania	25	39,36
Grecia ⁽¹⁾	25-35-37,5	25-35-37,5
Irlanda ⁽²⁾	20-10	20-10
Italia⁽³⁾	19-36	23,25-40,25
Italia⁽⁴⁾		32,4-49,4
Lussemburgo	30	37,5
Paesi Bassi ⁽⁵⁾	30-35	30-35
Portogallo	32	35,2
Spagna	35	35
Svezia	28	28
Regno Unito ⁽⁶⁾	20-30	20-30
Giappone	30	42
Stati Uniti	35	40

(1) L'aliquota del 25% si applica alle società in nome collettivo e alle società in accomandita semplice. L'aliquota del 35% si applica alle società per azioni quotate in borsa e alle società a responsabilità limitata. L'aliquota del 37,5% alle società per azioni non quotate, alle banche e agli istituti di credito che operano come cooperative e filiali di istituti esteri.

(2) L'aliquota del 20% è quella ordinaria. L'aliquota del 10% si applica alle imprese manifatturiere e ai redditi qualificati come IFSC International Financial Services Centre) e alle società di Shannon. Ricordiamo però che si applica un'aliquota del 12,5% quando i redditi commerciali non superino le 50.000 lire irlandesi. Sui redditi da attività minerarie, petrolifere e per le attività che commerciano o sviluppano la terra, che non siano attività di costruzione si applica un'aliquota del 25%.

(3) Nel calcolo dell'aliquota complessiva non si tiene conto che la base imponibile IRAP colpisce in realtà tutte le componenti del valore aggiunto, tra cui il costo del lavoro e gli oneri finanziari netti.

(4) Aliquota implicita complessiva. L'intera IRAP pagata è stata imputata agli utili. Per la metodologia del calcolo si è seguito il rapporto "Previsioni dell'economia italiana", CSC, Settembre 2000. Dal 2001, l'eliminazione della soglia minima della DIT comporta la possibilità, anche se ad oggi quasi teorica, di tassazione del reddito d'impresa con aliquota finale del 19%.

(5) L'aliquota del 30% si applica sui primi 50.000 NLG di profitti tassabili.

(6) L'aliquota del 20% si applica alle imprese con profitti compresi tra 50.000 e 300.000 sterline.

Fonte: KPMG (2001).

Azioni

Obiettivi

- Il nostro Paese ha bisogno di un fisco più leggero, di un sistema chiaro, semplice e trasparente, confrontabile con quello degli altri Paesi concorrenti. Per avere questo occorrerebbe ripercorrere al rovescio una parte del cammino fatto con la riforma. Gli interventi di modifica del sistema di prelievo devono essere valutati con la necessità di evitare che, a così breve distanza di tempo da una riforma radicale, le imprese vedano nuovamente stravolto il quadro di sistema. E' quindi prioritaria una azione diretta alla riduzione delle aliquote. Un serio piano di lotta al sommerso è un passaggio essenziale per recuperare gettito e ridurre la pressione fiscale sulla generalità delle imprese. A sua volta l'emersione delle attività sommerse richiede una forte riduzione della pressione fiscale e dei costi di sistema gravanti sulle imprese.

In questa ottica si propongono per il futuro prossimo interventi che rendano il sistema il più possibile compatibile con lo sviluppo dell'attività d'impresa.

Riduzione del prelievo fiscale e lotta al sommerso

- E' necessario arrivare, nell'arco di una legislatura, ad un livello di prelievo complessivo (tenuto conto anche dell'IRAP) non superiore al 35% del reddito prodotto per tutte le imprese. La riduzione non deve essere condizionata ai comportamenti dell'impresa e deve attuare un'effettiva semplificazione del sistema. Può contribuire a raggiungere l'obiettivo anche l'estensione della DIT a tutto il capitale d'impresa senza alcuna limitazione alla sua applicazione, riducendo così anche le distorsioni di prelievo tra le imprese.
- Nel Mezzogiorno l'applicazione del minor livello previsto di prelievo va attuata subito, al fine di stimolare un immediato rilancio della competitività del Sud nella localizzazione degli investimenti (si veda la scheda "Mezzogiorno") e di favorire l'emersione delle attività irregolari.
- Riduzione delle aliquote e lotta al sommerso sono azioni strettamente complementari. L'obiettivo deve essere la riduzione dell'incidenza dell'economia sommersa sul PIL dagli attuali livelli (27%, secondo le statistiche internazionali) al livello medio degli altri principali Paesi (Regno Unito 13%, Francia e Germania attorno al 15%). Confindustria propone che entro un anno le imprese che vogliono emergere dichiarino la loro situazione: beni d'impresa, reddito e dipendenti. Sul reddito dichiarato al momento dell'emersione le imprese pagano un prelievo sostitutivo delle imposte sul reddito e dell'IRAP pari all'1% nel primo anno, al 15% nel secondo anno ed al 25% nel terzo anno.

La retribuzione da prendere come riferimento per il calcolo delle ritenute IRPEF e dei contributi previdenziali è pari al 20%, 40%, 60%, 80% e 100%, rispettivamente dal primo al quinto anno, dei minimali previsti dai contratti di lavoro per i lavoratori totalmente in nero, e della differenza tra la retribuzione dichiarata e quella dovuta in base ai CCNL per i lavoratori cosiddetti “grigi”. Si prevede una regolarizzazione per il passato, con il pagamento di una quota forfetaria, sia per gli aspetti fiscali sia contributivi. L'emersione esclude qualsiasi intervento sanzionatorio per il passato per gli aspetti penali ed amministrativi. Questo insieme di misure deve essere sostenuto da un radicale riorientamento dell'azione repressiva delle istituzioni ispirato al principio della “tolleranza zero” nei confronti delle attività sommerse, attraverso l'inasprimento delle sanzioni e il rafforzamento dei controlli e delle verifiche.

L'IRAP e il federalismo

- Pur ribadendo le perplessità di fondo sull'IRAP (si veda sopra) è necessaria una sua revisione per diminuire il prelievo e i suoi effetti distorsivi. Si potrebbe nell'immediato prevedere:
 1. la deducibilità dalle imposte sul reddito;
 2. la riduzione dell'aliquota.
- Occorre attuare un federalismo fiscale solidale e competitivo. L'imposizione locale deve essere sostitutiva – e non aggiuntiva – rispetto al prelievo fiscale esistente ed orientata ad una graduale riduzione della pressione fiscale. Devono essere ridotti gli adempimenti burocratici e formali a carico del contribuente.

Le sanzioni amministrative e penali

- Il sistema delle sanzioni, amministrative e penali, deve essere adeguato in modo da colpire veramente, ed in maniera efficace, soltanto i comportamenti diretti ad evadere il fisco e non anche a colpire normali scelte di vita aziendale. La sanzione penale deve essere la “extrema ratio” degli interventi e la personalizzazione della sanzione amministrativa deve essere ripensata.

Il fisco e lo sviluppo

- Il fisco deve diventare volano per lo sviluppo di settori, attività, investimenti che sono necessari per la crescita del sistema produttivo. La neutralità del sistema dovrebbe prevedere la possibilità di effettuare riorganizzazioni delle realtà produttive (fusioni, scissioni, etc.), senza che gli oneri fiscali, diretti ed indiretti,

riducano tali attività. L'attuale prelievo, pari al 19%, pur se già ridotto rispetto alle aliquote ordinarie, deve essere ancora diminuito, tenendo conto che esso è stato introdotto con aliquote effettive di tassazione più elevate delle attuali, e deve essere esteso a tutte le fattispecie sostanzialmente analoghe.

- La riduzione dal 27% al 19% dell'aliquota di tassazione sostitutiva delle "operazioni straordinarie" di riorganizzazione d'impresa (fusioni, scissioni, cessione di aziende o di partecipazioni di controllo o di collegamento, anche attraverso OPV), deve essere completata con la riduzione dell'aliquota di tassazione delle plusvalenze derivanti dalla cessione di partecipazioni "qualificate" delle persone fisiche (dal 27% al 19%). L'aliquota dovrà poi seguire lo stesso percorso di riduzione di quella applicabile alle riorganizzazioni aziendali (vedi sopra). Occorre valutare anche l'opportunità di un ripensamento della tassazione sul 'maturato' e di un'abolizione del meccanismo dell'equalizzatore.
- L'imposta di successione, nonostante la sua recente riduzione ne abbia attenuato gli effetti di "freno" alla trasmissione d'impresa, deve essere abrogata. Il diverso trattamento fra titoli quotati e non costituisce un freno alla quotazione di società. Occorre quindi prevedere un identico regime per la valutazione dell'impresa ai fini successori, escludendo, in pratica, "l'avviamento" anche per i titoli quotati.

La fiscalità internazionale

- La previsione della indeducibilità dei costi per le imprese che utilizzano "fornitori non di gruppo" residenti in Paesi ritenuti "paradisi fiscali" deve essere rimossa. La lotta alla concorrenza fiscale fra Stati ritenuta "sleale", che sembra motivare la norma, non può essere effettuata colpendo le imprese sulle loro componenti di costo, con effetti paradossali anche di riduzione del gettito in Italia. Un'attenzione particolare deve, invece, essere dedicata alle imprese che operano con l'estero. Gli strumenti fiscali che il fisco italiano mette a disposizione di queste imprese devono essere almeno in linea con quelli degli altri Paesi concorrenti. I recenti interventi in materia di fiscalità internazionale, perlopiù con finalità antielusive, devono essere integrati in un ampio progetto che coinvolga tutti gli aspetti della vita dell'impresa. In questo senso occorre prevedere, in linea con gli altri Paesi, la possibilità di costituire holding di diritto italiano, senza costringere le imprese del nostro Paese a ricorrere ad altri analoghi strumenti europei.
- L'introduzione della tassazione delle imprese partecipate estere (c.d. "C.F.C.") deve essere attuata con tempi e modalità tali da dare certezze alle imprese e

consentendo loro una adeguata programmazione e strutturazione delle attività con l'estero.

- Per beneficiare del potenziale di sviluppo e di crescita offerto dalle nuove tecnologie, è urgente l'individuazione di una regolamentazione fiscale per il commercio elettronico, che garantisca un sistema snello ed elimini le discriminazioni tra operatori europei e non. In assenza di un chiaro quadro normativo in materia fiscale e senza un'adeguata regolamentazione in termini di sicurezza delle transazioni e privacy degli utenti, il commercio elettronico non potrà infatti svilupparsi in tutta la sua potenzialità.

Gli incentivi selettivi

- Altri interventi devono essere mirati e selettivi e basati sul meccanismo del credito d'imposta automatico, con applicazione diretta da parte delle imprese, senza nessuna autorizzazione preventiva e con verifica soltanto ex-post delle condizioni previste. In particolare, il sistema fiscale dovrebbe costituire volano per: incentivare la ricerca scientifica e favorire l'aumento delle competenze scientifiche e tecnologiche; la formazione continua dei dipendenti e lo sviluppo delle politiche ambientali (su questi temi si rinvia alle relative schede).

Il rapporto fisco-contribuenti e la semplificazione

Il sistema italiano necessita di ulteriori interventi che rendano effettivo un sereno e trasparente rapporto fra enti impositori e contribuenti. Troppe sono le promesse fatte in questo senso e non attuate. Da ultimo, a titolo d'esempio emblematico, l'approvazione dello Statuto del contribuente dal quale le imprese si attendevano un importante ed effettivo cambiamento d'abitudini e comportamenti da parte dell'amministrazione finanziaria. Queste attese sono, ad oggi, state in parte tradite con un'attuazione delle norme da parte dell'amministrazione finanziaria tesa a mantenere situazioni di vantaggio e disparità sui contribuenti. E' pertanto necessario realizzare i seguenti obiettivi in tempi rapidi.

- Piena compensazione fra tutti i debiti e crediti fiscali e contributivi ed immediato rimborso dei crediti in attesa di rimborso. Nonostante importanti passi in avanti siano stati fatti in questa direzione, permangono ancora vincoli qualitativi (non tutte le imposte ed i pagamenti sono ammessi) e quantitativi alla compensazione. Questi vincoli devono essere rimossi.
- Il Ruling, recentemente introdotto dallo Statuto del contribuente, va attuato con metodi e risorse in grado di assicurarne l'efficienza e l'affidabilità da parte delle

imprese. Le imprese hanno bisogno di operare con certezze sui loro comportamenti fiscali e con tempi adeguati alla realtà economica.

- La semplificazione delle modalità di tassazione per le realtà di minori dimensioni, avviata con gli Studi di settore, deve essere portata avanti con maggiore coraggio contribuendo anche a ridurre, in via sostanzialmente concordata con i contribuenti stessi ed a fronte di una diminuzione legale del prelievo, il grado di minore fedeltà fiscale d'alcune attività economiche.

Con riferimento ad interventi specifici di semplificazione si propone di:

- semplificare la determinazione della base imponibile ai fini dell'IRPEG, eliminando limiti alla deducibilità dei costi e regole defatiganti (ad esempio la gestione del parco auto delle imprese che potrebbe essere sostituita con un prelievo forfetario annuale sulle singole autovetture);
- in alternativa o nelle more delle modifiche strutturali dell'IRAP, è comunque necessario semplificare la determinazione della sua base imponibile, che costringe le imprese ad elaborare un "terzo bilancio", oltre a quello civilistico e fiscale;
- ridurre la confusione normativa ed interpretativa, attraverso la redazione di Testi Unici per le principali imposte e procedure e tempestive istruzioni e chiarimenti, che diano certezze per i contribuenti.
- consentire la trasmissione e la conservazione della documentazione su supporti non cartacei.

14. PRIVATIZZAZIONI E LIBERALIZZAZIONI

Benchmarking

Quante e quali privatizzazioni

Tra il 1993 e i primi mesi del 2001 in Italia sono state effettuate cessioni al mercato di quote di aziende pubbliche per circa 233.700 miliardi di lire (di cui circa 25.000 miliardi da indebitamento trasferito – tab. 1). Le cessioni hanno riguardato aziende di proprietà del Tesoro (come Telecom, SEAT, INA, Imi, ENI, ENEL, Mediocredito Centrale, BNL), dell'IRI (come FINMECCANICA, Aeroporti di Roma, Cofiri, Autostrade, COMIT, Credit, Ilva, STET), dell'ENI (come Enichem, Saipem, Nuovo Pignone), dell'Efim, degli altri enti a controllo pubblico (come Istituto Bancario S. Paolo di Torino e Banca Monte dei Paschi di Siena) e degli enti pubblici locali (come Acea, Aem, Amga). Gli incassi delle operazioni effettuate dal Tesoro ammontano a circa 141.100 miliardi, quelli delle cessioni effettuate dall'Iri a circa 68.000, quelle realizzate dall'ENI a 10.500, e a circa 14.000 miliardi gli incassi realizzati dall'Efim, dagli altri enti a controllo pubblico e dagli enti pubblici locali.

Tab. 1 – Privatizzazioni Tesoro ed enti pubblici, 1993-2001

(miliardi di lire correnti)

Operazioni effettuate	Ammontare
Controvalore delle cessioni	233.724
- Indebitamento trasferito	24.996
= Incasso netto	208.728
- Cessioni non di controllo	112.214
=Cessioni di controllo	96.514
- Cessioni a Fondazioni	24.934
= Privatizzazioni "effettive"	71.580

Fonte: elaborazioni CSC su dati ministero del Tesoro e Mediobanca.

Le privatizzazioni realizzate corrispondono all'11,8% del PIL (tab. 2); un valore nel complesso paragonabile a quanto è stato realizzato, in un diverso arco di tempo, dal Regno Unito (13,5%) e superiore alle percentuali stimate rispettivamente in Spagna (8,5%), in Francia (7,8%) e in Germania (3,9%).

Complessivamente, dei circa 233.700 miliardi di lire incassati nel periodo considerato, solo 71.600 miliardi si riferiscono alla cessione di quote di controllo, mentre la rimanente parte rappresenta indebitamento trasferito (25.000 miliardi), vendita di quote non di controllo (112.200 miliardi) e cessione a Fondazioni bancarie (24.900). Ad esempio, il Tesoro ha ancora il controllo dell'ENI e ENEL, mentre l'IRI e i comuni continuano a controllare rispettivamente FINMECCANICA e le municipalizzate. Inoltre in molti casi lo Stato ha ceduto il controllo non a

privati, ma a Fondazioni bancarie che rientrano prevalentemente nella sfera d'influenza pubblica.

La considerazione delle privatizzazioni "effettive" modifica sostanzialmente la valutazione del processo di dismissioni italiano nel confronto con le principali economie europee. L'Italia si colloca in penultima posizione con un ammontare di privatizzazioni effettive pari al 3,7% del PIL del periodo rilevante; il nostro paese precede solo la Germania (con privatizzazioni effettive pari all'1,3% del PIL), ma viene dopo Francia (4,8%) e soprattutto Spagna (8,1%) e Regno Unito (11,9%). Per questi ultimi due paesi, praticamente il 100% delle dismissioni ha rappresentato cessione di controllo ai privati (in Italia solo il 35%).

Tab. 2 - Stime delle privatizzazioni realizzate nei principali paesi europei in % del PIL

Operazioni effettuate	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito	Italia
Controvalore delle cessioni	7,8 (1)	3,9 (1)	8,5 (1)	13,5	11,8
- Indebitamento trasferito	n.d.	n.d.	n.d.	1,5	1,3
= Incasso netto	7,8	3,9	8,5	11,9	10,5
- Cessioni non di controllo	2,9	2,6	0,4	0,0	5,5
=Cessioni di controllo	4,9	1,4	8,1	11,9	5,0
di cui incerte	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0
Cessioni di controllo sicure	4,8	1,3	8,1	11,9	5,0
- Cessioni a Fondazioni	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4
= Privatizzazioni "effettive"	4,8	1,3	8,1	11,9	3,7

(1) L'indebitamento trasferito non è incluso in quanto non disponibile.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ministero del Tesoro italiano, inglese, francese e spagnolo, Mediobanca. Per la Germania i dati sono di fonte IFR e OCSE.

Privatizzazioni e liberalizzazioni del mercato nelle public utilities

Nel Regno Unito e in Spagna le cessioni hanno riguardato sia imprese che già operavano in regime di concorrenza che gli ex monopoli pubblici delle *public utilities*; in Francia invece il processo di privatizzazione ha riguardato principalmente imprese operanti in settori esposti alla concorrenza.

In Italia vi sono state forti resistenze all'uscita completa dello Stato dalle *public utilities*: in particolare resta da cedere il controllo delle due società (ENI ed ENEL) che da sole rappresentano oltre il 57% delle cessioni non di controllo, quasi il 37% delle dismissioni fin qui realizzate e più dell'intero ammontare delle privatizzazioni effettive fino ad oggi effettuate. Con la loro completa cessione lo Stato potrebbe incassare più di 97.000 miliardi.

Questo processo è delicato e, se non gestito efficacemente, corre il rischio di tradursi in un passaggio da monopoli pubblici a monopoli privati: la privatizzazione sostanziale (ovvero la perdita del controllo pubblico), che assicura una maggiore

efficienza produttiva, deve essere accompagnata dalla liberalizzazione del mercato in cui opera l'azienda, per favorire la realizzazione di un elevato livello di efficienza allocativa. I guadagni di efficienza possono essere massimizzati solo quando le privatizzazioni si accompagnano alle liberalizzazioni. È quindi essenziale che la cessione del controllo delle *utilities* avvenga anche rendendo contendibili quei segmenti del ciclo produttivo che possono essere aperti a più operatori.

Le privatizzazioni bancarie

Negli anni novanta sono state realizzate rilevanti cessioni di banche pubbliche sul mercato. La dismissione delle quote proprietarie detenute dallo Stato italiano nel sistema bancario ha rappresentato uno dei passaggi cruciali del processo di privatizzazione avviato nel nostro paese a inizio degli anni novanta. Insieme ai comparti dell'elettricità, dell'energia e delle telecomunicazioni, il settore bancario e assicurativo ha infatti generato la quota più consistente degli introiti complessivi dello Stato, ponendo fine a un controllo che, per circa sessant'anni, era stato particolarmente pervasivo e spesso causa di gravi distorsioni; le dismissioni bancarie, inoltre, hanno aperto e facilitato la strada alla privatizzazione delle imprese statali non finanziarie e offerto un contributo significativo alla crescita del mercato di borsa.

Il successo delle dismissioni bancarie tuttavia deve essere misurato anche in base alla sua capacità di portare ad assetti proprietari delle banche più contendibili e a forme più efficaci di controllo del management: sotto questo profilo i risultati raggiunti non appaiono positivi. Inoltre, permane, anche se in via di apprezzabile riduzione, un divario di competitività delle nostre banche, legato al maggior peso del costo del lavoro, a un eccesso di sportelli e di dipendenti; è modesta l'offerta di servizi di consulenza e di assistenza finanziaria alle imprese; il peso delle attività sull'estero del sistema bancario italiano è circa la metà rispetto alla Francia e alla Germania, solo 4 delle 50 maggiori banche europee sono italiane.

Nel sistema bancario, nonostante le privatizzazioni, non si è ancora pervenuti alla definizione di assetti proprietari pienamente coerenti con una logica di mercato; la presenza proprietaria delle fondazioni, organismi largamente autoreferenziali, è infatti diventata un tratto caratterizzante della struttura azionaria delle nostre banche. L'attuale assetto, determina un sistema di incentivi che non favorisce la competizione e l'internazionalizzazione del sistema bancario italiano.

Le liberalizzazioni nelle attività professionali e nel commercio

La regolamentazione delle libere professioni in Italia è rigida, esistono forti barriere all'accesso e all'esercizio delle attività professionali. In Europa (tab. 3), il Paese con la disciplina più flessibile riguardo gli accessi è la Spagna: per le professioni inerenti l'area sanitaria, tecnica, giuridica ed economica è sufficiente il solo conseguimento del titolo di studi universitari. La Francia è invece il Paese che ha maggiormente sviluppato una legislazione favorevole all'esercizio della professione in forma societaria.

Tab. 3 - Accesso e modalità di esercizio delle professioni regolamentate in alcuni Paesi UE

	Italia	Germania	Francia	Spagna	Regno Unito
ACCESSO					
Ordini o organismi professionali equivalenti	X		X	X	X
Iscrizione obbligatoria	X		X		
Esame di Stato	X	X	X		
Laurea	X	X	X	X	
MODALITÀ DI ESERCIZIO					
Individuale	X	X	X	X	X
In forma associata	X			X	X
Società di professionisti		X	X	X	X (*)
Società di capitali			X		X

(*) Fatta eccezione per i *solicitors* (avvocati che assistono il cliente dinanzi alle giurisdizioni inferiori).

Fonte: *Diritto e Pratica delle Società* (ottobre 1999) – *Il Sole 24 Ore*.

Secondo i dati di confronto più recenti disponibili, nel 1998 l'Italia risultava tra i Paesi con un grado elevato di regolamentazione del settore. Il risultato è stato anche il permanere di un numero elevato di imprese di dimensioni ridotte, le quali stanno cercando nuove strategie organizzative per misurarsi con la diffusione della grande distribuzione. Una spinta al processo di liberalizzazione è stata data dalla revisione del quadro legislativo (D.Lgs. 114/98) che, attraverso la previsione della eliminazione dei vincoli e delle rigidità burocratiche, ha creato le premesse normative per un diverso assetto delle imprese commerciali. Tuttavia un notevole limite agli effetti che la nuova disciplina poteva produrre è stato determinato dalle inadempienze e dai ritardi di diverse regioni ed enti locali nell'adottare le misure attuative.

Tab. 4 – Indicatori di regolazione del settore commerciale (1998)

(Range del grado di regolamentazione: 0=basso; 6=alto)

Paesi	Protezione delle imprese esistenti	Licenze necessarie per aprire una attività	Licenze necessarie per aprire un negozio	Regolazione specifica per larghe superfici	Controlli sui prezzi	Regolazione degli orari dei negozi	Limitazioni sulle promozioni	Indicatore di sintesi
Francia	6,0	6,0	4,0	6,0	3,0	5,5	4,8	4,8
Giappone	3,0	n.d.	n.d.	6,0	1,5	5,5	n.d.	4,4
Danimarca	6,0	n.d.	6,0	4,0	1,0	5,5	4,8	3,9
Grecia	3,0	6,0	n.d.	6,0	2,0	3,5	2,4	3,8
Belgio	3,0	3,0	4,0	4,0	4,0	6,0	6,0	3,8
Austria	3,0	6,0	4,0	5,0	0,0	5,5	0,0	3,7
Italia	6,0	4,0	4,0	4,0	2,0	3,5	4,8	3,5
Finlandia	4,5	6,0	0,0	3,0	1,0	5,5	6,0	3,3
Spagna	3,0	3,0	2,0	3,0	3,0	4,0	6,0	3,0
Portogallo	0,0	2,0	2,0	4,0	3,0	4,0	3,6	2,7
Germania	0,0	0,0	6,0	4,0	0,0	5,5	6,0	2,7
Regno Unito	6,0	2,0	n.d.	4,0	0,0	3,5	0,0	2,2
Norvegia	4,5	0,0	0,0	3,0	2,0	5,5	1,2	2,0
Svezia	6,0	4,0	4,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,9
Olanda	3,0	2,0	n.d.	0,0	0,0	5,5	n.d.	1,8
Irlanda	3,0	0,0	0,0	3,0	2,0	0,0	4,8	1,6
Canada	0,0	2,0	2,0	0,0	3,0	3,5	0,0	1,3
Svizzera	1,5	2,0	0,0	1,0	0,0	3,5	0,0	1,0

Fonte: Regulation database, OCSE, 2000.

Azioni

Il circolo virtuoso che privatizzazioni e liberalizzazioni dovevano innestare rimane tuttora incompiuto. Il miglioramento dell'efficienza nei servizi con la riduzione progressiva del controllo statale e dei costi del servizio per il sistema delle famiglie e delle imprese non risulta ancora completato. Spesso, le necessità dei conti pubblici hanno fatto premio sulle logiche di una politica industriale per la liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità: la valorizzazione delle imprese nel breve periodo mediante una velata tutela istituzionale di rendite monopolistiche ha prevalso sui benefici futuri per gli utenti che un mercato maggiormente competitivo poteva garantire.

Per questa ragione il processo di privatizzazione deve risultare preordinato ad un chiaro indirizzo di politica industriale di settore che definisca rispettivamente: il nuovo assetto del mercato che si intende liberalizzare, le regole e gli attori istituzionali preposti alle politiche di indirizzo e di controllo al fine di ridurre i costi di transizione del processo di liberalizzazione. In particolare, è importante evitare sovrapposizioni o duplicazioni di competenze tra Autorità competenti ma

soprattutto tra le responsabilità di indirizzo a livello nazionale e quelle a livello locale (governo e ministeri competenti e Enti Pubblici Locali).

Le proposte che avanziamo in materia di privatizzazioni e liberalizzazioni rispondono alla convinzione che per migliorare l'efficienza dei servizi in settori tradizionalmente controllati dal settore pubblico si devono perseguire in modo coerente indirizzi di politica industriale fondati rispettivamente:

- sui processi di privatizzazione: ovvero privatizzare le partecipazioni pubbliche al fine di garantire una gestione economica dei servizi basata su modelli di incentivi all'efficienza produttiva di tipo privatistico;
- eliminare le barriere ai processi di liberalizzazione: ovvero ridurre progressivamente i vantaggi competitivi delle aziende monopolistiche, retaggio di un modello di controllo pubblico, creando le condizioni per un effettivo pluralismo dal lato dell'offerta;
- individuare in modo chiaro l'area di intervento pubblico, in via residuale, in osservanza del principio di sussidiarietà e/o laddove esistano effettive condizioni tecnico-economiche di fallimento del mercato (monopolio naturale o tecnico).

L'ulteriore ruolo del settore statale deve essere demandato ad un intervento di tipo residuale nel momento in cui le forze del mercato non sono in grado di garantire un'adeguata remunerazione delle risorse private in investimenti infrastrutturali. Oppure, sempre in base al principio di sussidiarietà, nel momento in cui le esigenze di sviluppo di aree geografiche o tipologie di utenza rendano necessario un intervento di sostegno a favore di servizi essenziali minimi e di una data qualità a tutti gli utenti che ne facciano richiesta ad un prezzo ragionevole ed a un livello qualitativo accettabile.

L'obiettivo della concorrenza è uno dei criteri centrali che in generale ispirano le proposte qui presentate in materia di competitività. In questa scheda vengono trattati in dettaglio soltanto i problemi riguardanti i servizi di pubblica utilità, le poste e alcuni settori che sono quasi interamente esercitati da privati, ma in cui la regolamentazione impedisce il pieno dispiegarsi della concorrenza. Apposite e più analitiche schede, a cui si rinvia, trattano i problemi in questa ottica relativi a Energia, Trasporti, Banche, Pubblica amministrazione, Sistema formativo, Sanità.

Servizi pubblici locali

Il recente progetto di riforma dei servizi pubblici locali discusso in Parlamento ha evidenziato tutte le principali difficoltà e limiti di un approccio di riforma

strutturale basato sull'ambito territoriale piuttosto che su un chiaro indirizzo di politica industriale di settore. Molti dei servizi pubblici "locali" hanno già avuto dei provvedimenti quadro di riferimento attraverso il recepimento delle direttive comunitarie di settore: si pensi ad esempio al settore Energia, con il decreto legislativo 79/99 per il settore elettrico ed il decreto 164/00 per il settore del gas naturale; il settore dei trasporti con i decreti 422/97 e 400/99.

Le azioni da attivare per modernizzare il settore in Italia riguardano principalmente:

- liberalizzazione e privatizzazione delle imprese municipalizzate sulla base di un modello industriale che favorisca investimenti ed economie di scala;
- investimenti e modernizzazione gestionale.

Liberalizzazione e Privatizzazioni. Le proposte di politica industriale per il settore si basano sulla sequenza logica "riorganizzazione del modello gestionale delle aziende"- "regole istituzionali chiare per un assetto di mercato liberalizzato"- "privatizzazioni".

Riorganizzazione del modello gestionale: premessa indispensabile per sostenere la riforma dei servizi è l'orientamento ad un modello gestionale di tipo privatistico. In questa fase è necessario riformare la *governance*: devono essere separate le funzioni di controllo, che devono rimanere in capo all'Ente locale da quelle di azionista e/o di gestore del servizio.

Separare le gestioni dei diversi servizi sia a livello verticale che orizzontale affinché le imprese municipalizzate, compiuto il processo di trasformazione in SpA, possano concorrere in modo non distortivo su tutti i mercati. Differenti situazioni societarie ed organizzative comportano, infatti, difficoltà nella definizione di politiche tariffarie omogenee ed eque per il tipo di mercato che intendono favorire.

Liberalizzazione del mercato: deve essere indicato in modo trasparente l'obiettivo di liberalizzare il settore separando gli elementi di sussidiarietà dell'intervento pubblico esclusivamente in via residuale. Dovranno essere definiti evitando congestioni di competenze gli organismi istituzionali (ovvero le *Authority* di settore) che garantiscano, in modo equo e non discriminatorio, la transizione da un sistema di tariffe a quello dei prezzi ed il controllo della rispondenza qualitativa e quantitativa del servizio agli standard previsti dalle concessioni di servizio. Si devono evitare assetti istituzionali di controllo che irrigidiscano la riforma del settore creando duplicazione e/o sovrapposizione di competenze. Gli organismi di controllo di settore dovranno garantire un miglioramento dei sistemi di informazione dell'utenza. Il processo di liberalizzazione deve portare ad un

effettivo pluralismo degli operatori con un forte indirizzo verso l'efficienza nella produzione di servizi orientati a concetti di produttività e soddisfacimento dell'utente.

Privatizzazioni. Laddove ultimato il processo di riorganizzazione e di liberalizzazione, è necessario procedere alla completa privatizzazione delle aziende pubbliche. Devono tuttavia essere evitati i rischi di operazioni di valorizzazione degli *asset* patrimoniali delle aziende municipalizzate, in vista di una successiva privatizzazione, finalizzati al solo obiettivo di "fare cassa" da parte dei Comuni attraverso successive dismissioni di secondo livello che non vanno oltre la quota del 51% di ciascuna società. Inoltre affinché il processo di privatizzazione consenta effettivamente un miglioramento di efficienza devono essere eliminati tutti i fattori di rigidità gestionale quali ad esempio le clausole sociali: infatti, obbligherebbe le imprese all'applicazione di un contratto collettivo nazionale di settore che non esiste ed al riutilizzo, da parte del gestore entrante, del personale non dirigente assunto in servizio dal gestore uscente.

Crescita industriale, investimenti e modernizzazione gestionale. L'obiettivo principale della riforma dei Servizi pubblici locali è quello di favorire la crescita industriale delle aziende del settore, anche agevolando l'aggregazione delle imprese, eliminando progressivamente il "nanismo" che caratterizza le dimensioni delle aziende di pubblica utilità italiane rispetto a quelle dei principali paesi europei. Il deficit dimensionale delle imprese dei servizi pubblici locali comporta due conseguenze molto negative:

- difficoltà per le imprese italiane a internazionalizzarsi attraverso partecipazioni di maggioranza nelle imprese che gestiscono servizi pubblici in altri Paesi; l'esempio francese è quindi difficilmente applicabile alla realtà italiana;
- notevoli trasferimenti pubblici ai gestori, specialmente alle gestioni in economia, per la copertura dei costi dovuti a inefficienze gestionali, finalizzati alla copertura dei costi e del mantenimento di tariffe basse, non remunerative.

L'obiettivo deve essere di avere un adeguato numero di *competitors* forti, in grado di approntare piani industriali credibili da sottoporre all'approvazione dell'Ente concedente. Vanno anche fissati tempi di concessione tali da consentire il ritorno degli investimenti.

Considerato che tra i servizi pubblici locali già regolamentati è prevalso un approccio per attività e che quindi questa legge avrebbe riguardato sostanzialmente i settori acqua e Rsu solo in parte, riteniamo opportuno dare applicazione alle leggi vigenti con opportune correzioni, nel senso indicato precedentemente, per ciascuno dei settori acqua e Rsu.

Nel settore idrico in particolare, andrebbero affrontati anche i problemi relativi alla cessione dei beni demaniali connessi alla gestione delle reti nel settore idrico. Nel settore gas è importante inoltre garantire l'attuazione, nei tempi previsti, dei provvedimenti di attuazione del D.Lgs. 164/00 e delle normative che regolano i rapporti concessori con gli enti locali per favorire la transizione verso il mercato liberalizzato delle imprese distribuzione del gas naturale.

Poste

L'azienda postale italiana è stata recentemente al centro di un forte processo di ristrutturazione interna. Il management dell'azienda ha avviato numerosi processi di rinnovamento dei servizi tradizionali cogliendo le opportunità di offrire, accanto all'attività caratteristica di recapito, servizi finanziari e bancari anche al fine di migliorare il disequilibrio economico e finanziario.

L'operatore nazionale ha inoltre attivato, successivamente al D.Lgs. 261/99, una serie di servizi postali fra i quali presenta significative caratteristiche di efficienza il recapito di corrispondenza su tutto il territorio nazionale a mezzo "corriere prioritario" i cui dati, in termini di affidabilità, puntualità, rapidità sono allineati agli standard europei per analoghe tipologie di servizio. Tuttavia il servizio postale italiano presenta ampi margini di miglioramento.

Le esigenze di miglioramento della produttività dell'Azienda si rendevano necessarie anche in adempimento alla direttiva comunitaria di settore che poneva tra i suoi obiettivi fondamentali:

- fornire indicazioni per assicurare un servizio universale di buona qualità favorendo condizioni trasparenti per la maggiore apertura possibile alla concorrenza;
- creare negli stati membri obblighi comuni per gli operatori postali al fine di non creare condizioni di asimmetria concorrenziale;
- armonizzare i servizi compresi in tale area, le condizioni di accesso e le norme di qualità.

Particolare attenzione va dedicata alle modalità di finanziamento del Servizio Universale che nella loro applicazione rischiano di precludere le possibilità minime di liberalizzazione del settore. La direttiva comunitaria prevedeva infatti due sole modalità per la copertura di tale onere:

- un'adeguata estensione dell'area di riserva entro i limiti fissati dalla direttiva medesima;

- l'istituzione di un fondo per il servizio universale che, ponendo oneri per gli operatori postali che non garantiscono l'universalità, è in grado di integrare i ricavi dell'operatore o degli operatori incaricati del servizio universale in senso territoriale. Veniva pertanto esclusa la possibilità che l'onere per il servizio universale sia posto a carico dei Bilanci degli Stati, come verificatosi sinora per il caso italiano. E' fondata la preoccupazione che il trasferimento a copertura degli oneri di servizio universale favoriscano il continuo rinvio ad affrontare aspetti organizzativi strutturali del servizio per riportarne gli standard di economicità allineati a quelli di altri Paesi europei, condizione indispensabile per rendere attraente un politica di privatizzazione del settore.

Il quadro descritto richiede cambiamenti rilevanti:

- liberalizzare l'accesso al mercato per operatori *incoming*, realizzando anche per le Poste un pluralismo degli operatori del servizio universale;
- privatizzare le Poste Italiane Spa monopolista con la cessione sul mercato della quota di maggioranza del pacchetto azionario;
- determinare in modo trasparente il costo del servizio universale rendendo possibile l'"emersione" dei dati ufficiali sui costi del servizio universale forniti dall'operatore monopolista al ministero delle Comunicazioni e da questo mantenuti riservati;
- eliminare meccanismi di finanziamento del Servizio Universale disposti mediante ampliamento dell'area di riserva: i meccanismi di finanziamento dei servizi non remunerativi, mediante sussidi incrociati, sono infatti poco trasparenti e non consentono una corretta identificazione dell'onere del servizio;
- valutare l'opportunità di adottare un meccanismo di "concorrenza per il mercato" per minimizzare gli oneri del servizio universale: aggiudicazione - eventualmente tramite asta - all'operatore che risulti disponibile a svolgere il servizio in aree geografiche considerate non remunerative al minor costo;
- responsabilizzazione degli operatori postali, a cominciare dall'attuale monopolista, per i danni procurati agli utilizzatori del servizio – imprese e cittadini – dal mancato rispetto degli impegni assunti circa i tempi di consegna. Introduzione di penali per mancato rispetto, da parte del monopolista, degli accordi contrattuali nei confronti degli utilizzatori del servizio.

Banche e Fondazioni bancarie

Per le banche e le fondazioni occorre (si veda la scheda "Credito e finanza") accelerare la dismissione delle partecipazioni bancarie detenute dalle fondazioni e rendere il sistema bancario maggiormente aperto alla concorrenza internazionale, anche per quanto riguarda gli assetti proprietari. E' inoltre opportuno evitare il coinvolgimento diretto delle fondazioni bancarie nell'attività d'impresa o di investimento nei settori estranei a quelli esplicitamente indicati dalla normativa e qualsiasi tipo di erogazione o di sostegno al sistema produttivo. L'attività delle fondazioni dovrebbe concentrarsi sul perseguimento di obiettivi di utilità sociale, dando la priorità in particolare alla ricerca scientifica e alla formazione, tramite rigorosi criteri di selezione dei progetti.

Commercio

L'obiettivo della riforma del commercio, varata nel 1998 era promuovere uno sviluppo più equilibrato del settore distributivo, attraverso una pluralità di operatori di diverse dimensioni e una molteplicità di formule distributive, in grado di soddisfare meglio le esigenze dei consumatori, in termini di convenienze di prezzo e di trasparenza del mercato. Finora l'impatto del provvedimento è stato però modesto, soprattutto per gli ostacoli incontrati a livello di amministrazioni locali; la piena operatività, che avrebbe dovuto essere raggiunta entro la prima metà del 1999, ancora non è stata realizzata.

Poco più della metà delle Regioni ha approvato direttive programmatiche (indirizzi generali e criteri di programmazione urbanistico/ commerciale); le altre hanno adottato solo "provvedimenti cornice", senza contenuti programmatici, il che ha di fatto vanificato gli effetti della riforma, poiché in tal modo i Comuni non possono adeguare gli strumenti urbanistici e i criteri di autorizzazione di nuove aperture. Tali ritardi stanno, in particolare, determinando il sostanziale blocco delle nuove iniziative e delle operazioni di riorganizzazione, soprattutto a livello delle strutture di vendita medio-grandi. In questo quadro, le azioni da attivare sono le seguenti :

- dare piena e pronta attuazione alle disposizioni contenute nel D.Lgs. 114/98 in tema di "Riforma del commercio", al fine di favorire lo sviluppo della distribuzione moderna. Le Regioni dovranno allinearsi ai principi sanciti nel provvedimento di riforma e procedere rapidamente alla definizione degli indirizzi generali d'insediamento delle attività commerciali e dei criteri di programmazione urbanistica, essenziali per la successiva approvazione dei piani urbanistici da parte dei Comuni;
- attuare, con l'intervento di tutte le parti interessate, Autorità locali ed organizzazioni imprenditoriali, iniziative volte a favorire l'ammodernamento e la

ristrutturazione dei punti di vendita di piccole dimensioni, così da ridare loro condizioni di attrattività e di sviluppo (creazione di centri di assistenza, costituzione di consorzi di vendita, costituzione di consorzi e cooperative di garanzia collettiva fidi, ecc.).

L'obiettivo è un assetto del mercato della distribuzione che combini, in modo ottimale, le convenienze derivanti dalla presenza di una pluralità di operatori di diverse dimensioni con quelle derivanti dalle politiche commerciali adottate dalla grande distribuzione, con effetti positivi in termini di varietà della gamma dei prodotti offerti, di un più trasparente rapporto qualità-prezzo, di un calmieramento dei prezzi.

Libere professioni

Occorre liberalizzare il settore delle libere professioni, estendendo a tale settore le regole dell'impresa, della concorrenza e del mercato ed ampliando le modalità organizzative dell'esercizio delle professioni. Ciò sia per consentire al nostro Paese di essere più competitivo in questo mercato, sia perché i servizi professionali costituiscono un settore rilevante a supporto dell'attività delle imprese.

La liberalizzazione del settore delle libere professioni prevista dal disegno di legge delega per la riforma delle professioni intellettuali approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 novembre scorso è ancora insufficiente. Il testo mantiene barriere all'entrata per l'accesso alla professione, pone limitazioni alla possibilità di esercitare la professione sotto forma di società di capitali aperte a soci non professionisti e prevede la fissazione di corrispettivi minimi e massimi per le prestazioni professionali.

Occorre una regolamentazione più innovativa che coniughi la garanzia della qualità delle prestazioni con l'abbattimento delle barriere inutili di accesso e di esercizio. In tal senso, è necessario che la riforma recepisca i principi chiave della libertà di organizzazione della rappresentanza degli interessi dei professionisti e della libertà di organizzare l'attività professionale anche in forma di impresa, con eventuale ricorso al capitale di rischio.

Accesso alla libera professione

- L'esame di Stato, che costituisce la verifica dei requisiti necessari per l'esercizio della professione, dovrebbe essere mantenuto in vigore solo per particolari attività professionali (ad esempio, medici, difesa in giudizio per gli avvocati; attività progettuali di ingegneri e architetti; attività del notaio nella

redazione di atti pubblici). Le modalità di svolgimento dell'esame di Stato devono essere riviste anche alla luce della riforma universitaria;

- il tirocinio professionale dovrebbe essere reso obbligatorio garantendo ai giovani una reale formazione ed un compenso commisurato all'impegno;
- deve essere bloccata la nascita di nuovi Ordini professionali. Per gli Ordini esistenti, deve essere confermato il loro ruolo di Enti di diritto pubblico al servizio dello Stato e con il compito di tutela della fede pubblica e le connesse funzioni in materia di promozione della formazione/aggiornamento degli iscritti, fissazione e verifica del rispetto delle regole deontologiche; l'iscrizione alle Associazioni professionali deve essere volontaria e non deve costituire un requisito per l'accesso alla professione.

Esercizio della libera professione

- L'esercizio delle professioni intellettuali deve poter essere svolto secondo diverse modalità organizzative (in forma singola o associata, società professionali o multiprofessionali, società di capitali), in grado di soddisfare le differenze esigenze del mercato;
- i principi della Legge Merloni-ter (legge 109/94) sulle società di ingegneria devono essere tenuti fermi.

Una piena liberalizzazione del settore delle libere professioni non è compatibile con un sistema di tariffe obbligatorie e non può più essere rinviata. Il mantenimento di una normativa che prevede tariffe inderogabili è peraltro incompatibile con la disciplina comunitaria della concorrenza.

15. RICERCA E INNOVAZIONE

Benchmarking

- L'Italia investe poco nella ricerca scientifica: nel 1999, il rapporto tra spesa per R&S e PIL era pari all'1,05%, contro il 2,29% della Germania, il 2,18% della Francia e il 2,84% degli Stati Uniti. Tale divario riguarda sia la spesa privata, sia la spesa pubblica: quest'ultima è pari allo 0,53% del PIL, contro lo 0,82 della Germania, lo 0,9% della Francia e l'1,1% degli Stati Uniti. Lo stesso ritardo emerge dal numero di brevetti registrati presso l'Ufficio europeo di brevetti, specialmente nel settore dei prodotti ad alta tecnologia (tab. 1).
- Rispetto ai principali Paesi industriali vi sono pochi ricercatori: 26 per 10.000 abitanti contro 60 in Germania e Francia, 55 nel Regno Unito e 75 negli Stati Uniti.

Tab. 1 - Indicatori di ricerca e innovazione per Paese - 1999

	Stati Uniti	Giappone	Italia	Germania	Francia	Regno Unito	Spagna
Quota esportazioni H-T (1)	32	23	8,5	13	21	28	8
Spesa pubblica per R&S (2)	0,78	0,59	0,53	0,82	0,90	0,58	0,36
Spesa privata per R&S (2)	2,04	2,18	0,55	1,53	1,38	1,21	0,49
Domande di brevetti in Settori H-T (3)	19,70	9,40	4,20	23,90	16,30	15,00	1,70
Capitale di rischio (4)	n.d.	n.d.	0,02	0,06	0,07	0,10	0,02
Sussidi fiscali in % di 1 \$ di Spesa per R&S (5)	6,00	2,00	-2,50	-5,00	8,00	0,00	31,00
Pubblicazioni scientifiche (6)	100	49	41	67	72	104	n.d.
Citazioni (7)	1,42	1,78	0,75	0,86	0,87	1,14	n.d.

Note. (1) Su totale esportazioni del settore manifatturiero; (2) in % del PIL; (3) domande per milione di abitanti depositate presso l'Ufficio europeo brevetti; (4) *venture capital* in % del PIL; (5) grandi imprese; (6) numero di pubblicazioni su riviste scientifiche per milione di abitanti, 1998; (7) numero medio di citazioni per pubblicazione scientifica nella letteratura del settore, 1998.

Fonti: Commissione europea 2000, OCSE, 2000, Science Citation Index, 2000.

- Pur con alcune notevoli eccezioni, la qualità della ricerca di base (per oltre il 90% svolta dal settore pubblico) è inferiore a quella dei nostri principali concorrenti: in rapporto alla popolazione è notevolmente più basso il numero di pubblicazioni scientifiche su riviste internazionali e in media, ogni pubblicazione ha un minore impatto nella letteratura scientifica (tab. 1).
- La rete dei centri di ricerca pubblica non costituisce un supporto comparativamente valido alla ricerca privata. Nonostante nei due maggiori enti

di ricerca (CNR ed Enea) siano stati avviati processi di riforma mirati ad ottenere una maggiore efficienza gestionale e un miglioramento della qualità dei risultati, i centri di ricerca pubblica forniscono un aiuto solo marginale al sistema della ricerca nazionale. Lo testimonia il basso numero di brevetti depositati dal CNR presso l'Ufficio europeo dei brevetti (tab. 2).

Tab. 2 - Principali centri di ricerca pubblica – dati di confronto

Istituti	CNR	Cnrs (1)	Max Planck (2)	Fraunhofer (2)
Bilancio (3)	655	2.243	1.111	665
Personale	7.484	25.323	10.700	9.000
di cui ricercatori	3.625	11.466	2.880	2.250
Citazioni per pubblicazione (4)	3,58	3,93	6,33	2,29
Brevetti (5)	11	45	35	108

Note: (1) Francia; (2) Germania; (3) cifre in milioni di euro; (4) citazioni medie per pubblicazione scientifica; (5) domande di brevetto depositate presso l'Ufficio europeo dei brevetti.

Fonte: CNR Report, 2000.

- E' ancora scarso il capitale disponibile per finanziare investimenti ad alto rischio: nel 1998 la quota di venture capital rispetto al PIL era pari allo 0,05% in Italia, contro lo 0,08% della media europea e lo 0,16% degli Stati Uniti (tab. 1).
- Gli investimenti in R&S sono penalizzati dal punto di vista fiscale: secondo recenti stime OCSE, nel 1999 sulla spesa per R&S delle grandi imprese, in Italia gravava un'imposta effettiva pari al 2,5%, mentre in altri Paesi industriali la tassazione era nulla (Regno Unito) o vi era un effettivo sussidio come in Francia (8%) e negli Stati Uniti (6%) (tab. 1).
- La debolezza del sistema nazionale di ricerca e innovazione si traduce in una scarsa competitività sui mercati dei prodotti ad alta tecnologia. Nel 1998 la quota delle esportazioni italiane di prodotti ad alta tecnologia rispetto al totale delle esportazioni del settore manifatturiero era pari all'8,5% contro il 13% della Germania, il 21% della Francia e il 32% degli Stati Uniti (tab. 1). Va sottolineata anche la graduale perdita di competitività nei settori ad alta intensità di conoscenza con maggiori prospettive di sviluppo, come ad esempio quello delle biotecnologie.

Azioni – principi generali

Il recupero del ritardo scientifico e tecnologico dell'Italia richiede interventi in diverse direzioni e rivolti a diversi soggetti. Solo un intervento così strutturato e definito in un orizzonte di medio lungo periodo potrà creare il contesto ottimale per massimizzare gli investimenti in attività di ricerca e innovazione. Un ruolo cruciale sarà poi svolto dalle imprese, che non mancheranno di sfruttare le opportunità offerte da una politica così orientata, contribuendo all'evoluzione della struttura produttiva verso comparti a maggiore produttività, maggiore valore aggiunto e maggiori prospettive occupazionali

Di seguito vengono indicati alcuni principi generali per l'identificazione delle priorità e direzioni di questo intervento e alcuni esempi più specifici di provvedimenti di politica della scienza e tecnologia.

- Migliorare l'efficienza e la qualità della ricerca pubblica. Ciò è possibile solo introducendo un corretto sistema di incentivi e disincentivi. Questi vanno identificati nel rafforzamento della autonomia finanziaria e amministrativa delle Università e degli Enti Pubblici di Ricerca (EPR), che deve essere però accompagnata dalla riduzione dei fondi destinati all'autofinanziamento. I fondi dello Stato vanno invece concentrati sui centri di elevata competenza scientifica. Più in generale occorre ridurre il sistema di autoreferenzialità della ricerca pubblica e introdurre meccanismi concorrenziali che incentivino l'emergere di centri di eccellenza e la collaborazione con il sistema produttivo (si veda anche la scheda "Sistema formativo").
- Aprire il mondo della ricerca pubblica al contributo e alla presenza delle imprese, anche a livello di organi decisionali. La ricerca di base deve muoversi in tutte le direzioni della scienza, ma deve anche tenere conto delle potenziali ricadute sul sistema produttivo. A differenza di altri Paesi, in particolare quelli di cultura anglosassone, i rappresentanti delle imprese non fanno parte dei consigli di amministrazione delle università pubbliche. Autonomia finanziaria e un maggiore coinvolgimento delle imprese rappresentano condizioni necessarie per migliorare il rapporto tra università e impresa.
- Aumentare la spesa per la ricerca pubblica, ma solo dopo aver verificato il miglioramento del livello di qualità. L'investimento pubblico in R&S in termini di PIL è rimasto ai livelli dei primi anni ottanta, ma è diminuito in termini di quota sul bilancio pubblico. Occorre almeno raddoppiare la spesa attuale (circa 13.000 miliardi). Tuttavia, l'aumento delle risorse, senza modificare i meccanismi esistenti, sarebbe inefficace e anzi tenderebbe a consolidare le distorsioni esistenti. L'aumento della qualità e della quantità della ricerca pubblica farà da volano anche alla ricerca privata e dovrà essere accompagnato da un coerente aumento del sostegno pubblico alla ricerca svolta dalle imprese.

- Riconsiderare l'impostazione della politica europea della ricerca. Pur confermando la criticità di una politica di rafforzamento delle eccellenze nelle tecnologie più avanzate e strategiche, va riservata una maggiore attenzione della politica comunitaria nei confronti della diffusione tecnologica nelle piccole imprese. In questo senso, l'applicazione del principio del sostegno alla ricerca precompetitiva, accompagnato dall'obbligo della transnazionalità dei progetti finanziabili con fondi europei, anche alle piccole imprese, costituisce di fatto un limite alla possibilità alle aziende di minori dimensioni di usufruire dei fondi comunitari.
- Con riferimento alle piccole imprese operanti in settori tradizionali, la più efficace politica dell'innovazione è una politica della crescita. Soprattutto in settori meno vicini alla scienza, la diffusione di strategie innovative dipende in primo luogo dalla presenza di condizioni ottimali per la definizione di strategie di crescita, di miglioramento continuo della qualità e di ampliamento delle quote di mercato nazionali e internazionali. Una parte molto rilevante dell'innovazione tecnologica in questi settori viene introdotta nell'azienda attraverso gli investimenti in macchinari, ma complementari a questi, e con una rilevanza crescente, sono gli investimenti in capitale umano, siano essi investimenti in formazione di personale dell'azienda, o l'ingresso di giovani diplomati o laureati. In questo senso, quindi, ad ostacolare gli investimenti innovativi sono in primo luogo gli stessi fattori che ostacolano l'ampliamento delle quote di mercato (non necessariamente delle dimensioni) delle piccole imprese. Da ciò deriva che prima di ogni forma di agevolazione, specialmente se caratterizzata da un elevato costo burocratico, tali investimenti sarebbero favoriti da una riduzione generalizzata della pressione fiscale, da una maggiore flessibilità del lavoro (si veda la scheda "Mercato del lavoro"), da una riduzione dei costi dei fattori di produzione, da una maggiore efficienza della pubblica amministrazione, da un sistema finanziario più evoluto.
- Riguardo agli strumenti di agevolazione vanno ampliati quelli di tipo indiretto. In tutti i principali Paesi industriali il sostegno dell'attività di innovazione e ricerca si basa sempre più su incentivi non selettivi, di carattere fiscale. Ciò risponde da un lato alla difficoltà di gestire amministrativamente processi di valutazione in tempi utili per i processi di investimento; dall'altro alla scarsa efficacia dei programmi "strategici" per promuovere un determinato settore, o una determinata tecnologia.

Azioni - interventi

Migliorare la qualità della ricerca pubblica

- Assegnare i fondi per la ricerca in base all'effettiva capacità di generare nuove conoscenze e favorire l'emergere di centri di eccellenza. Oggi solo una piccola parte dei fondi trasferiti alle università viene assegnata in base a criteri di merito scientifico dei progetti di ricerca. Occorre spostare su questo tipo di finanziamento una quota sensibilmente maggiore delle risorse che lo Stato trasferisce annualmente all'Università. Parallelamente è necessaria una più attenta selezione dei progetti di ricerca pubblica.
- Introdurre meccanismi premianti la meritocrazia nella selezione dei docenti, favorendo l'opportunità di operare in istituzioni pubbliche anche per docenti e ricercatori stranieri. In base alla recente riforma delle università, oggi i singoli istituti possono indire concorsi a cattedra. Il processo di selezione rimane però sostanzialmente lo stesso. Per cui, in assenza di meccanismi che collegano la qualità dei docenti al bilancio dell'istituto, una gestione localistica dell'accesso al mondo accademico, rende più probabili selezioni non meritocratiche e quindi un ulteriore peggioramento del livello qualitativo delle università. In direzione totalmente opposta, a titolo esemplificativo, va un'iniziativa del governo canadese, che ha introdotto un incentivo all'impiego di docenti stranieri attraverso un apposito fondo per offrire a ricercatori di livello internazionale condizioni ottimali per l'attività di ricerca.

Migliorare il rapporto università e impresa

- Incentivare la collaborazione tra ricerca pubblica e imprese. Nell'ambito di una maggiore autonomia e responsabilità amministrativa e finanziaria delle università e degli enti pubblici di ricerca, occorre ampliare l'incentivo alle università e agli istituti di ricerca a cercare nella collaborazione con il sistema produttivo una fonte di finanziamento e di sviluppo.
- Ampliare gli incentivi per i ricercatori del settore pubblico a collaborare con le imprese ed estendere la possibilità di sfruttare commercialmente i risultati della propria ricerca. Seguendo l'esperienza positiva di altri Paesi (in particolare degli Stati Uniti e Regno Unito, ma recentemente anche della Spagna), il collegamento tra sistema della ricerca pubblica e imprese beneficerebbe in modo significativo dalla valorizzazione commerciale della ricerca finanziata con fondi pubblici.
- Favorire gli *spin-off* dal mondo della ricerca verso iniziative imprenditoriali. Gli *spin-off* si sono dimostrati in genere importanti per lo sviluppo di settori emergenti e in particolare quello della tecnologia dell'informazione. Possono essere favoriti agevolando la gestione dell'elevato rischio finanziario

dell'investimento iniziale e favorendo lo sviluppo delle strutture di incubazione dotate di competenze manageriali sia su base territoriale che nazionale.

- Incentivare la mobilità dei ricercatori verso le imprese. Ciò può essere realizzato ampliando le agevolazioni riservate ai ricercatori, ad esempio riducendo il peso dei connessi oneri sociali ed estendendo ai laureati in materie tecniche e scientifiche le agevolazioni oggi riservate ai dottorati di ricerca.

Migliorare la diffusione della tecnologia nelle piccole e medie imprese

- Rendere più efficiente la gestione dei diritti di proprietà intellettuale e ridurre i costi di deposito e manutenzione dei brevetti; ottimale sarebbe l'introduzione del brevetto unico comunitario. Per aumentare l'efficienza dell'Ufficio Italiano dei brevetti e marchi, che gestisce i diritti di proprietà intellettuale (brevetti, marchi modelli, ecc.) è essenziale dotarlo di autonomia gestionale e finanziaria. Come in altri Paesi europei è possibile istituire un cofinanziamento pubblico per le spese istruttorie di brevettazione (anche a livello europeo) per le piccole e medie imprese. Negli Stati Uniti dal 2001 il costo di brevettazione per le piccole e medie è stato ridotto del 50%. Occorre inoltre assicurare certezza alla regolamentazione degli ambiti applicativi della ricerca, particolarmente rilevanti per lo sviluppo di alcuni settori ad alta intensità di ricerca come le biotecnologie.
- Costruire una rete pubblica di informazione e consulenza. Il processo di innovazione, specialmente nelle piccole e medie imprese, necessita di servizi reali: di informazione, di assistenza, di consulenza e anche di stimolo. E' pertanto necessario costruire un sistema di rete nazionale, ma con articolazioni territoriali, per fornire in modo efficiente una base di incontro tra domanda e offerta di tecnologia e per facilitare l'accesso ad agevolazioni e agli strumenti finanziari. La rete non deve necessariamente essere gestita direttamente dalla Pubblica Amministrazione, ma deve prevedere agevolazioni e incentivi per tutte le istituzioni pubbliche e private che la alimentano. In questo senso è necessario riconsiderare l'intero sistema di trasferimento tecnologico, valutando l'adeguatezza delle competenze, degli indirizzi e delle fonti di finanziamento di ognuno dei numerosi enti dedicati a questo scopo.
- Investire sullo sviluppo del mercato dei capitali di rischio, riducendo la tassazione dei capital gain e favorendo lo sviluppo della finanza informale (Business Angel). Il Business Angel, figura diffusa negli Stati Uniti e nel Regno Unito, ma anche in Germania e in alcuni Paesi del Nord Europa, è un imprenditore o un manager che partecipa alla fase di avvio di una nuova impresa per un periodo limitato e predeterminato, contribuendo, oltre che con

la propria competenza, anche con capitale di rischio. In generale, il finanziamento dell'attività innovativa rappresenta un punto di debolezza del Paese, poiché non esiste ancora un'effettiva distinzione tra il finanziamento di investimenti a basso rischio e basso rendimento e quelli a maggiore variabilità, ma maggiore ritorno. Il sistema finanziario e bancario non ha ancora acquisito, in maniera diffusa, le competenze necessarie per diventare partner della piccola impresa nel processo di sviluppo commerciale e tecnologico. Occorre quindi favorire lo sviluppo del mercato dei capitali di rischio che permetterebbe la differenziazione del mercato e una maggiore attenzione alle problematiche delle piccole e medie imprese.

Migliorare il sistema di incentivazione alle imprese

- Decentralizzare la gestione operativa di tutti gli strumenti selettivi di agevolazione dell'attività di R&S, che richiedono una valutazione, ad una agenzia esterna all'Amministrazione centrale. Competenze e strumenti di sostegno all'attività di ricerca e innovazione sono presenti oltre che nel ministero dell'Industria e del Commercio Estero e nel ministero della Ricerca e Università, anche in molte altre Amministrazioni. Oggi non esiste un efficace coordinamento e alcuni strumenti operano sugli stessi soggetti e con gli stessi obiettivi, ma con diversi livelli di efficienza e in certi casi con criteri contraddittori. La struttura unica, alla quale va assegnata, con bando di gara, una concessione pluriennale, dovrebbe garantire l'adozione di criteri omogenei di valutazione, il monitoraggio degli interventi agevolativi realizzati, la tenuta dei *data base* per la valutazione e le decisioni di politica della ricerca. La struttura unica dovrebbe inoltre svolgere un ruolo di *service* nei confronti delle altre Amministrazioni – a livello nazionale, regionale, locale – per la gestione di progetti/programmi destinati al sostegno dell'attività di ricerca a carattere settoriale/locale.
- Assicurare alle Regioni risorse sufficienti a garantire continuità operativa agli strumenti di agevolazione ad essi decentrati, con particolare riguardo a quelli automatici (crediti di imposta / bonus fiscale).
Pur nel pieno rispetto della autonomia e della responsabilità delle Regioni è possibile introdurre meccanismi premianti, assegnando risorse aggiuntive, per le Regioni che utilizzano maggiormente gli strumenti per il sostegno di investimenti innovativi (ad es. L. 140/97)
- Ampliare la definizione di attività di ricerca e innovazione per introdurre strumenti agevolativi appositi per favorire la diffusione delle tecnologie di comunicazione. Voci quali spese di formazione, sviluppo di software, acquisto di hardware, sviluppo di prototipi e di modelli dimostrativi, sono oggi

generalmente escluse dalle spese ammissibili dalle agevolazioni per l'attività di ricerca e innovazione.

- Ampliare gli strumenti di agevolazione indiretta degli investimenti in ricerca e innovazione, quali (si veda anche la scheda "Fisco"):
 - defiscalizzazione degli utili investiti in ricerca: la tassazione dei profitti penalizza in particolare le imprese nuove che tipicamente reinvestono gli utili;
 - ampliamento del credito d'imposta riferito agli investimenti in R&S: il credito di imposta si è rivelato in tutti i principali paesi industriali uno degli strumenti più efficaci nell'incentivare l'investimento in ricerca (nel Regno Unito è stato recentemente introdotto un credito di imposta per le pmi pari al 150% delle spese per R&S e innovazione, che, in presenza di un'aliquota media del 25%, comporta un risparmio medio sui costi di R&S di circa il 30%). In Italia il credito di imposta per attività di ricerca e innovazione è previsto dalla legge 140/97 con differenziazioni relative alla localizzazione in aree svantaggiate e meccanismi che ne fanno uno strumento principalmente rivolto alle imprese di minore dimensione (con un'intensità compresa tra il 10 e il 36% delle spese). In considerazione della efficacia di questo strumento, ora decentrato alle Regioni, si ritiene importante garantirne la continuità operativa e aumentarne l'intensità dell'aiuto previsto, ancora notevolmente inferiore ai limiti stabiliti dall'Unione Europea. Inoltre si raccomanda una rapida attivazione del credito d'imposta previsto dalla Finanziaria 2001, nella misura del 75% dell'incremento rispetto al triennio precedente delle spese per R&S delle imprese industriali.
 - riporto delle perdite di esercizio, facoltativamente rispetto ai redditi passati, o futuri: oggi il riporto delle perdite è permesso relativamente alla perdite sostenute nei primi tre anni di vita dell'impresa. Dal quarto anno in poi, le perdite di ogni anno possono essere riportate solo sui redditi dei cinque anni successivi. La possibilità di riportare le perdite di un dato anno anche sui redditi degli anni precedenti (generando quindi un credito di imposta) riduce il rischio connesso ad investimenti innovativi;
 - riduzione delle aliquote sui profitti e sui capital gain: questa azione, specialmente se accompagnata da quella precedente, favorisce in modo particolare le imprese innovative, specialmente nei settori tecnologicamente più avanzati, che presentano generalmente una maggiore variabilità attesa dei rendimenti, ma maggiori potenzialità di sviluppo.

16. CREDITO E FINANZA

Benchmarking

Il sistema finanziario

Alla fine degli anni novanta la dimensione del mercato mobiliare italiano - misurata dall'incidenza sul PIL del totale dei titoli di debito e di quelli azionari - appare nel suo insieme in linea con quella delle maggiori economie (tab. 1). La ripartizione del mercato tra i diversi comparti, quale si è andata delineando nel nostro Paese in particolare negli ultimi due decenni, risulta tuttavia fortemente sbilanciata verso quello dei titoli del debito pubblico. Al netto di questi ultimi, le dimensioni del nostro mercato finanziario sono ancora modeste nel confronto internazionale.

Tab. 1 - Titoli del mercato mobiliare, 2000

Paesi	Totale titoli del mercato mobiliare							
		Titoli di debito (1)		Titoli del mercato azionario (2)				
		Totale	Escl. titoli del debito pubblico	Capitalizzaz. di borsa (3)	Società quotate		IPO sui Nuovi Mercati (5)	
					Nazion. (4)	Totale	1999	2000
	(in % del PIL)	(in % del PIL)	(in % del PIL)			(in milioni di dollari)		
Francia	185,5	88,9	49,2	96,6	1.021	1.185	185	1.350
Germania	167,5	109,5	78,2	58	744	989	7.090	9.900
Irlanda	147,0	63,9	41,7	83,1	76	96	35	n.d.
Italia	176,6	113,9	37,4	62,7	291	297	281	3.600
Olanda	262,6	111,4	73,4	151,2	234	392	81	n.d.
Spagna	148,4	69,4	29,8	79	1.023	1.036	n.d.	n.d.
Area dell'euro	178,7	101,3	56,9	77,4	4.708	5.793	n.d.	n.d.
Regno Unito	261,4	90,9	63,2	170,5	2.428	2.929	n.d.	4950
Stati Uniti	314,1	161,2	80,6	152,9	7.124	8.094	54.525	29.880

(1) I dati sui titoli del debito si riferiscono al settembre 2000. (2) Dati relativi al mercato principale e ai mercati paralleli. (3) Società nazionali. (4) Stime per la Spagna e l'area dell'euro. (5) Initial Public Offering. Per il 2000 i dati sono relativi ai primi 10 mesi.

Fonte: BR, FIBS e OCSE.

Il divario con gli altri Paesi appare molto significativo con riferimento ai titoli obbligazionari del settore privato; con un'incidenza del 37% in rapporto al PIL, l'Italia si colloca nelle ultime posizioni nel confronto internazionale, dietro ai Paesi anglosassoni, alla Francia (49%) e alla Germania (78%). La forte crescita delle

quotazioni registrata negli ultimi tre anni ha invece ridotto significativamente le distanze dagli altri Paesi in termini di capitalizzazione del mercato azionario; alla fine del 2000 la capitalizzazione di borsa è infatti salita al 63% del PIL, un livello ancora inferiore a quello della media dei Paesi dell'area dell'euro (77%) ma cinque volte più elevato rispetto ai primi anni novanta. Se si sposta il confronto al numero delle società quotate, il divario torna però ad ampliarsi. Alla fine del 2000 le società nazionali quotate alla borsa di Milano sono infatti 291, meno della metà di quelle quotate in Germania (744), meno di un terzo di quelle quotate in Francia (1.021) e in Spagna (1.023), otto volte meno rispetto al Regno Unito (2.428) e ventiquattro volte meno rispetto agli Stati Uniti (7.124). Questi dati testimoniano innanzitutto il considerevole ritardo di tutta l'area dell'euro nei confronti dei Paesi anglosassoni per ciò che riguarda il ricorso delle imprese al mercato. Essi segnalano anche che questo ritardo in Italia assume dimensioni assai rilevanti; non solo nei confronti degli altri Paesi europei, ma anche in prospettiva storica, se si considera che rispetto a oggi alla fine degli ottanta le società quotate alla borsa di Milano erano di poco inferiori (235).

Il ruolo marginale della borsa rappresenta un'evidente anomalia dei sistemi finanziari dell'area dell'euro ma soprattutto – come si è detto in precedenza – del sistema finanziario italiano. L'anomalia italiana si riassume nel peso preponderante del debito pubblico nel mercato finanziario italiano e nel risparmio familiare; nel ruolo prevalente delle banche nel finanziamento esterno delle imprese; nell'assenza di un vaglio esterno all'impresa dell'efficiente impiego del capitale, poiché in genere le banche non valutano il merito di credito in base al valore delle iniziative che finanziano e il capitale delle imprese non circola nel mercato azionario.

Non sorprende quindi che la struttura finanziaria delle imprese italiane risulti ancora sbilanciata verso l'indebitamento (tab. 2), e più specificatamente verso l'indebitamento bancario nei confronti di più banche.

Tab. 2 - Capitale proprio in percentuale del capitale investito (*)

(dati percentuali)

	Francia	Germania	Italia	Regno Unito	Stati Uniti
1988	29,72	30,94	27,25	n.d.	41,68
1990	32,65	30,69	29,20	n.d.	39,83
1992	35,02	30,81	27,11	35,14	36,56
1994	36,58	31,96	28,17	35,05	37,00
1996	36,69	32,54	30,41	39,26	38,80
1997	38,02	33,18	29,57	37,79	38,69
1998	39,67	33,61	29,58	37,58	36,96

(*) Dati relativi a un campione di imprese di grande dimensione.

Fonte: *Previsioni dell'Economia Italiana (dicembre 2000)* – CSC.

Anche se si registra un certo miglioramento del rapporto nell'arco del decennio considerato, il capitale proprio delle imprese italiane non arriva (ad eccezione del 1996) al 30% del capitale investito; negli altri Paesi questa quota si colloca tra il 30 e il 40%. Le imprese italiane di conseguenza, in special modo quelle di dimensione medio-piccola, appaiono caratterizzate da una situazione di particolare fragilità finanziaria. Oltre al ricorso più sostenuto all'indebitamento, incide negativamente sulla redditività delle imprese il peso prevalente dei debiti a breve termine rispetto a quelli a scadenza più protratta; i debiti bancari a breve delle Pmi italiane rappresentano oltre il 60% dell'indebitamento complessivo nei confronti delle banche, contro una media del 20% di Francia, Germania e Spagna. La maggiore onerosità del finanziamento in conto corrente (mediamente più elevato di circa 1,5 punti rispetto ai tassi sulle erogazioni a lungo termine) si riflette sulla struttura del conto economico e costituisce una fonte ulteriore di svantaggio competitivo per le nostre imprese.

Questi svantaggi competitivi derivano da una molteplicità di fattori. In parte, essi riflettono una connotazione tipica del sistema industriale italiano, caratterizzato da una larga presenza di imprese di media e piccola dimensione; in parte, sono la conseguenza delle carenze del nostro sistema finanziario, di quello bancario in particolare, per il quale rimangono, oltre a inefficienze operative, problemi di efficienza allocativa.

In base ai dati della Banca d'Italia, il 94% delle imprese italiane ha meno di dieci addetti; a queste imprese fa capo il 45% dell'occupazione totale, un valore più che doppio rispetto alla media europea. Il modello di controllo delle imprese si caratterizza per una forte concentrazione della proprietà, per il peso rilevante dei nuclei famigliari e lo scarso ricorso al capitale di rischio. Nel nostro Paese i processi di crescita e di apertura delle imprese (in particolare la quotazione in borsa) risultano più difficili che in altri Paesi; essi infatti risentono di una serie di condizionamenti normativo-istituzionali, a partire dalle rigidità del mercato del lavoro - di cui si dà ampia spiegazione altrove in questo stesso documento - e che si traducono, al crescere della dimensione, in una più elevata rigidità di funzionamento. Confindustria ritiene che questo "modello" dimensionale e finanziario del sistema produttivo italiano, che pure nel passato è stato un punto di forza della nostra economia, sia oggi inadeguato a fronte dell'accelerazione dei processi competitivi e della globalizzazione dei mercati. L'insufficiente ricorso al mercato dei capitali limita i piani di espansione dimensionale e di internazionalizzazione delle imprese e si traduce in una fonte di svantaggio competitivo nel confronto con gli altri Paesi.

Con riferimento al sistema bancario, l'aspetto centrale non è più quello del costo del denaro; è piuttosto quello della qualità del credito, cioè della capacità del sistema di selezionare le imprese e i progetti più efficienti, di sostenere le imprese, specialmente di minori dimensioni, con strategie a tutto campo di consulenza

finanziaria, orientate alla valutazione delle potenzialità di sviluppo, legate ai progetti aziendali, piuttosto che alle garanzie. Le banche hanno iniziato a muoversi in questa direzione; ciò ha riflesso l'accresciuta concorrenza del sistema bancario che ha fatto seguito, principalmente, alla cessione delle quote proprietarie detenute dallo stato nel settore. La maggiore attenzione ai costi sta infatti comportando la ricerca di una maggiore efficienza anche dal lato della selezione dei fidi. Contemporaneamente le banche italiane stanno cercando di riorientare il proprio business verso l'area dell'*investment banking*, cioè del collocamento dei valori mobiliari, della consulenza nelle operazioni di fusione e acquisizione e di ristrutturazione del debito, della gestione di partecipazioni per il finanziamento dello sviluppo delle imprese.

Malgrado i profondi cambiamenti intervenuti nell'ultimo decennio, il nostro sistema bancario è ancora lontano dal raggiungere accettabili standard di efficienza, per effetto anche delle inefficienze che permangono in un sistema in cui svolgono un ruolo ancora rilevante le Fondazioni. L'attuale assetto – caratterizzato dalla non completa rinuncia al controllo delle banche da parte delle Fondazioni (o da parte di coalizioni di Fondazioni) – mantiene ancora in vita un sistema di incentivi che non favorisce la competizione e l'internazionalizzazione del sistema bancario italiano.

Le dismissioni bancarie attuate in Italia a partire dal 1993 non hanno infatti rappresentato una soluzione definitiva a quei problemi di inefficienza connessi alla proprietà statale. Esse hanno portato solo parzialmente a mercati più liberalizzati, ad assetti proprietari delle banche più contendibili, alla selezione di strategie più competitive, a forme più efficaci di controllo del *management*. Dopo la Legge Amato del 1990, la presenza proprietaria delle fondazioni è infatti diventata un tratto caratterizzante della struttura azionaria delle nostre banche (tab. 3); il realizzarsi delle dismissioni bancarie ha finito, in larga misura, per intrecciarsi con l'inefficiente ruolo svolto dalle fondazioni bancarie nel mercato dei diritti proprietari.

Tab. 3 - Struttura proprietaria delle prime 50 banche italiane per dimensione dell'attivo*

(dati in %)

Gruppi bancari o banche	Fondazioni al 100% o con maggior. assoluta	Fondazioni con maggioranza relativa	Fondazioni in minoranza o con partec. indir.	Senza fondazioni	Totale	In % del totale attivo del sistema bancario
1 – 3	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	23,4
4 – 7	25,0	25,0	25,0	25,0	100,0	19,3
8 – 12	0,0	0,0	40,0	60,0	100,0	8,5
13 – 22	40,0	10,0	10,0	40,0	100,0	8,3
25 – 35	38,5	0,0	0,0	61,5	100,0	5,0
36 – 50	46,7	0,0	0,0	53,3	100,0	2,3
1 – 50	34,0	10,0	8,0	48,0	100,0	66,8

Fonte: Ugo Inzerillo e Marcello Messori, "Le privatizzazioni bancarie in Italia", in "Le privatizzazioni in Italia – Ricerca del Centro Studi Confindustria", a cura di S. De Nardis, Il Mulino, 2000.

Nonostante le dismissioni, non si è dunque ancora pervenuti nel sistema bancario alla definizione di assetti proprietari pienamente coerenti con una logica di mercato. La nomina degli amministratori risponde per lo più a logiche politiche e di cooptazione interna. Permane, anche se in sensibile riduzione, un divario di competitività delle nostre banche, legato al maggior peso del costo del lavoro, a un eccesso di sportelli e di dipendenti; è modesta l'offerta di servizi di consulenza e assistenza finanziaria alle imprese. Malgrado i miglioramenti introdotti nei sistemi di pagamento, rimane insoddisfacente la situazione dei pagamenti transfrontalieri; secondo uno studio della CE (*Bank Charges in Europe*, April 2000), alla fine del 1999 il costo medio totale di un bonifico transfrontaliero del valore di 100 euro, era pari in Italia a 16,1 euro, il doppio rispetto al Lussemburgo, oltre il 20% in più rispetto alla Germania e il 5% rispetto alla Francia.

L'insoddisfacente stato della struttura proprietaria che caratterizza il sistema bancario italiano, rispetto al quadro internazionale e, in particolare, europeo, è evidente. Il peso delle attività sull'estero del sistema bancario italiano – come emerge dalle ricerche della BCE - è circa la metà rispetto alla Francia e alla Germania; solo 4 delle 50 maggiori banche europee sono italiane. Malgrado le profonde modifiche degli assetti istituzionali e l'ampio processo di ristrutturazione degli ultimi anni (circa il 30% delle fusioni realizzate nell'ambito europeo hanno interessato l'Italia), nessuna delle grandi aggregazioni realizzate ha dato vita a una banca sufficientemente grande rispetto agli standard internazionali. Negli altri Paesi dell'Europa continentale si assiste invece all'accelerazione dei processi di aggregazione e di specializzazione di banche ormai private, che incominciano a varcare le frontiere dei mercati domestici e costruiscono gruppi capaci di operare in una dimensione europea.

Un assetto proprietario dei principali gruppi bancari basato sulle fondazioni non soddisfa *standard* ottimali di efficienza. Le fondazioni non sono istituzioni di mercato e non sono, quindi, sottoposte a pressioni competitive. Inoltre, non dovendo rispondere ad alcun risparmiatore o ad alcun finanziatore, perché largamente autoreferenziali, la fissazione dei loro obiettivi e la loro gestione non mirano alla valorizzazione del patrimonio. Il risultato è che il sistema bancario non subisce una disciplina concorrenziale nel mercato dei diritti proprietari. Inoltre, il ruolo azionario delle fondazioni comporta la separazione fra proprietà e gestione; le fondazioni non dispongono però né delle professionalità, né delle condizioni istituzionali e di mercato per svolgere, in modo efficiente, i compiti propri di un proprietario di controllo.

Azioni

Le strategie di miglioramento della competitività vanno affrontate con una struttura finanziaria più equilibrata nel rapporto tra mezzi propri e capitale di debito e la progressiva sostituzione del credito bancario tradizionale con il ricorso al mercato. Le imprese, che, sia per motivi fiscali che per l'assenza di un mercato dei capitali ben strutturato ed efficiente, sono state indotte finora a privilegiare il ricorso ai canali tradizionali di finanziamento, hanno necessità di utilizzare in assai maggior misura strumenti di finanza innovativa e di aprirsi al mercato dei capitali.

Le potenzialità di un consistente aumento del ricorso al mercato vanno cercate soprattutto nel comparto delle imprese di medie dimensioni. La quotazione in borsa va vista come la conclusione di un iter, che parte dalla acquisizione dell'abitudine al ricorso al mercato, con strumenti di debito (per es. la cambiale finanziaria), che consenta alle imprese di acquisire uno status che la renda interessante agli occhi degli intermediari e degli investitori. L'azione deve coinvolgere interventi sul fronte della regolazione ed organizzazione del mercato, su quello fiscale e su quello delle convenienze.

Banche e Fondazioni bancarie

- Accelerare le dismissioni delle partecipazioni bancarie delle fondazioni, per assicurare una effettiva privatizzazione del sistema ed una maggiore flessibilità e contendibilità degli assetti proprietari.
- Rendere il sistema bancario maggiormente aperto alla concorrenza internazionale, per accelerare la ricerca di una maggiore efficienza, elevare la qualità dei servizi e la competitività internazionale.
- Evitare il coinvolgimento diretto delle fondazioni bancarie nell'attività d'impresa o di investimento nei settori estranei a quelli esplicitamente indicati dalla normativa e qualsiasi tipo di erogazione o di sostegno al sistema produttivo.
- Concentrare l'attività delle fondazioni sul perseguimento di obiettivi di utilità sociale, dando la priorità in particolare alla ricerca scientifica e alla formazione, tramite rigorosi criteri di selezione dei progetti.

Investitori istituzionali

- I dati degli ultimi tre anni in termini di *Initial Public Offering* (IPO) hanno evidenziato come anche in Italia esistano ormai le premesse per un crescente ricorso delle imprese – in particolare quelle dell'*high tech* – a questo mercato

(tab. 1). Occorre quindi promuovere lo sviluppo dei fondi pensione (si veda la scheda "Pensioni"), incoraggiando l'ingresso di operatori stranieri in questo segmento del mercato, in quello del *venture capital* e dei fondi chiusi. La presenza di operatori stranieri è importante perché il ritardo con cui il sistema finanziario italiano si è aperto alla concorrenza internazionale sta facendo emergere una carenza di figure professionali nei diversi settori dell'*investment banking*.

Interventi di carattere fiscale

- Ridurre la pressione fiscale sulle imprese (si veda la scheda "Fisco"), che contribuisce ad abbassare, ben più che in altri Paesi, la redditività netta del capitale di rischio (ROE). Nella media degli ultimi dieci anni (1989-1998), il ROE delle imprese italiane del settore manifatturiero è stato pari al 1,5%, quattro volte meno di Francia e Germania e otto volte meno di Regno Unito e Stati Uniti. La modesta redditività del capitale di rischio delle imprese italiane nel confronto internazionale rappresenta, in termini di competitività, un fattore di debolezza particolarmente grave, perché può significare una minore capacità dell'impresa di accumulare capitale e quindi di autofinanziarsi; a parità di altre condizioni, essa riduce inoltre la competitività dell'impresa sul mercato dei capitali, disincentiva la quotazione in borsa e frena in ultima analisi lo sviluppo del mercato azionario.
- Ridurre l'aliquota sui "redditi da capitale" delle persone fisiche dall'attuale 27% al 19%, anticipando, in parte, la già prevista unificazione dell'aliquota e valutando anche l'opportunità di abolire il meccanismo dell'equalizzatore.
- Adeguare la disciplina fiscale delle società quotate. La maggiore necessità di certezza dei costi fiscali e di correttezza dei comportamenti delle imprese quotate, che nelle more potrebbero avere effetti sulla quotazione stessa dei titoli, richiede una più rapida utilizzazione del diritto di interpello con modalità adatte alla diversa realtà. Si propone poi la riduzione dei tempi di accertamento previsti per le società quotate così da definire il debito tributario al massimo entro un anno dalla presentazione della dichiarazione dei redditi (con la esclusione di eventuali falsità materiali).

Interventi per favorire la crescita dimensionale delle imprese

- La crescita dimensionale richiede interventi di agevolazione fiscale. Gli ultimi interventi in materia consentono o la piena neutralità fiscale delle operazioni di riorganizzazione aziendale, se non vengono mutati i valori fiscali (quindi senza nessuna forma di tassazione), oppure la tassazione ridotta rispetto a quella

ordinaria al 19%, se si vogliono aumentare i valori fiscali. Questa aliquota va ridotta tenendo conto dell'abbassamento delle aliquote generali.

- Promuovere la diffusione di strumenti finanziari che favoriscono la capitalizzazione, come i prestiti partecipativi e i prestiti mezzanini.

Promozione del ricorso al mercato presso emittenti e risparmiatori

- Promuovere il ricorso ai *corporate bonds* da parte di emittenti e risparmiatori, anche aumentandone la competitività, sia in termini di costi che di adempimenti burocratici.

Proposte per il miglioramento della cambiale finanziaria

- Modificare, per le imprese quotate, la legge 43/49, in modo da assoggettare i redditi relativi alle cambiali finanziarie all'imposta sostitutiva di cui al D.Lgs 239/96, invece che alla ritenuta alla fonte dell'articolo 26 del DPR 600/73 come previsto attualmente.
- Prevedere, per le imprese medio/piccole e per le imprese non quotate, la possibilità di evitare la parziale garanzia da parte di un soggetto vigilato qualora le emissioni di titoli siano assistite da *rating*. Rendere più flessibile il ricorso alle cambiali finanziarie in termini di durata e ammontare minimo delle emissioni.

Diffusione del rating

- Promuovere la diffusione del *rating*, come strumento che assicuri trasparenza ed oggettività alla valutazione delle caratteristiche finanziarie ed alle potenzialità di sviluppo delle imprese.

17. DIRITTO SOCIETARIO

Benchmarking

La disciplina delle società presenta caratteristiche comuni negli ordinamenti dei Paesi comunitari. Tale convergenza è frutto di un progressivo processo di armonizzazione realizzato dall'Unione europea attraverso l'adozione di una serie di direttive. Basta pensare alla materia dei bilanci, del capitale sociale, delle fusioni e scissioni, della revisione contabile, alla disciplina delle società unipersonali e così via.

Permangono tuttavia differenze dovute prevalentemente ad aspetti applicativi delle norme sostanziali strettamente connessi all'efficienza ed organizzazione dei sistemi amministrativi nazionali.

Le inefficienze amministrative che caratterizzano il panorama italiano producono effetti pregiudizievoli non soltanto nella fase costitutiva e, più in generale, nello svolgimento delle attività d'impresa, ma anche, ed in maniera ancora più problematica, in uno dei momenti più delicati della vita di un'impresa: quello di un'eventuale crisi. La disciplina attuale delle procedure concorsuali, privilegiando le procedure giurisdizionali a scapito delle soluzioni negoziate tra creditori e debitori, risente intensamente dell'inadeguatezza del nostro sistema burocratico e della profonda crisi della giustizia italiana. Ciò si traduce, come dimostrato da recenti studi della Banca d'Italia e dell'ABI, in un'eccessiva lentezza ed inefficacia dei procedimenti per il recupero dei crediti.

Inoltre, al contrario della legislazione statunitense, che considera il fallimento una *learning experience* non prevedendo alcuna conseguenza di carattere personale a carico del fallito, l'ordinamento italiano tende a stigmatizzare l'imprenditore fallito, attraverso l'irrogazione di una serie di sanzioni di carattere personale (spossessamento dei beni, iscrizione al pubblico registro dei falliti, con conseguente perdita di elettorato attivo e passivo, incapacità ad esercitare determinate professioni e ad assumere determinati uffici).

In gran parte degli ordinamenti comunitari sono in atto processi di riforma della materia fallimentare che prendono spunto anche dall'esperienza statunitense. Si pensi all'alternativa della procedura di risanamento accanto a quella tipicamente liquidatoria adottata dalla Germania, o ancora alla valorizzazione delle soluzioni stragiudiziali, sebbene con diverse modalità, in Francia, Germania e Regno Unito. Anche la regola dello spossessamento dell'imprenditore nella fase di crisi viene progressivamente abbandonata, per cui, sulla falsa riga di quanto avviene negli Stati Uniti, dove il *management* continua a gestire l'impresa sotto il controllo governativo, anche Francia e Belgio conservano i poteri di gestione a favore dell'imprenditore.

Infine, va sottolineata l'assenza di strumenti comunitari che favoriscano i processi di aggregazione transnazionale tra imprese e la loro mobilità sul territorio dell'Unione europea. Lo Statuto di Società europea, così come di recente riproposto, non costituisce infatti una soluzione realmente "europea". Ai pochi vantaggi che la disciplina proposta offre (possibilità di fusioni transfrontaliere tra imprese appartenenti a diversi Stati membri e di trasferimento di sede senza previa liquidazione della società nel Paese di origine), corrispondono consistenti limitazioni e vincoli che ne scoraggiano l'adozione. Si pensi in primo luogo alla partecipazione dei lavoratori, ma anche alla sostanziale assenza di una disciplina societaria omogenea per il modello Società europea: la proposta di regolamento infatti contiene una serie di rinvii alle legislazioni nazionali per cui la società europea lungi dall'essere assoggettata ad una regolamentazione unica, è disciplinata dalla legge dello Stato membro in cui sia stata registrata.

Azioni

In Parlamento sono in discussione articolati progetti di riforma della regolamentazione societaria. Sono progetti ambiziosi che contengono innovazioni di vasta portata. Perché essi si traducano in un effettivo contributo alla competitività occorre che siano seguite le seguenti linee.

Alleggerire gli adempimenti procedurali

- Prevedere la possibilità, in sede di costituzione, di un unico procedimento presso uno sportello unico, che provveda successivamente a tutti gli ulteriori adempimenti necessari per l'avvio dell'attività (ad es. iscrizione nel registro delle imprese, richiesta delle autorizzazioni necessarie, ecc.).
- Introdurre, laddove possibile, il principio del silenzio-assenso per rendere più rapide le procedure di costituzione.

Modernizzare la disciplina delle società

- Non incentrare la distinzione fra modelli societari su parametri quantitativi (ad es. numero dei soci), ma fissare la linea di demarcazione nel ricorso diretto a capitali di rischio attraverso l'emissione di strumenti finanziari partecipativi.

- Semplificare l'organizzazione interna delle società e renderla più flessibile, riconoscendo ampio spazio a favore dell'autonomia privata, soprattutto per le società che non ricorrano a capitali di rischio.

Eliminare le distorsioni dovute a discriminazioni tra società cooperative e società lucrative

- Eliminare le agevolazioni a favore delle società cooperative quando queste facciano ricorso a capitali di rischio in concorrenza con le società lucrative.
- Apprestare un sistema di vigilanza imparziale che escluda il coinvolgimento delle associazioni di categoria delle cooperative.

Riformare la disciplina dei reati societari rispettando i principi di precisione della fattispecie, di offensività, di personalità della responsabilità penale e della sanzione quale *extrema ratio*. Adottare una diversa configurazione del reato di falso in bilancio che consenta di delimitare la fattispecie, prevedendo la sussistenza del reato soltanto in presenza di un'effettiva lesione dell'interesse protetto ed ancorando la sua rilevanza a parametri quantitativi.

Introdurre meccanismi di giustizia commerciale efficienti ed affidabili, in termini sia di competenza tecnica e preparazione specifica degli organi giudicanti, che di rapidità e prevedibilità delle decisioni.

- Istituire sezioni specializzate nell'ambito dei tribunali delle città sedi di Corte di Appello con competenza esclusiva in materia commerciale.
- Prevedere norme procedurali che consentano, in determinate ipotesi, di adottare riti abbreviati.
- Incentivare il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (conciliazione ed arbitrato).

Riformare le norme che disciplinano i casi di crisi dell'impresa

- Eliminare le conseguenze di carattere personale per l'imprenditore fallito (spossessamento dei beni, iscrizione al pubblico registro dei falliti, con conseguente perdita di elettorato attivo e passivo, incapacità ad esercitare determinate professioni, incapacità ad assumere determinati uffici).

- Distinguere le situazioni di crisi transitoria, che non giustificano l'uscita di un'impresa dal mercato, da quelle irreversibili, che comportano invece conseguenze definitive. Disciplinare, nel primo caso, una procedura di risanamento dell'impresa e, nel secondo, di liquidazione delle attività residue, fermo restando il principio della difesa e della conservazione del valore aziendale.
- Semplificare le procedure giudiziali, limitando l'intervento del giudice ai soli casi in cui è strettamente necessario e prevedere meccanismi che aumentino la celerità delle procedure introducendo termini brevi e perentori entro i quali queste devono concludersi.
- Valorizzare le soluzioni negoziali, riconoscendo esplicitamente la validità degli accordi tra debitore e creditori ed incentivando il ricorso a tali accordi mediante norme di favore.
- Riformare la disciplina generale relativa alla responsabilità penale per i reati concorsuali, eliminando la stretta consequenzialità tra il fallimento e l'ipotesi di reato, stabilendo parametri legati alla gravità del dissesto in termini quantitativi ed alla effettiva sussistenza di fatti dolosi.

In sede europea, in considerazione dell'inadeguatezza dello strumento della Società europea, accelerare i processi per l'adozione:

- della proposta di X direttiva sulle fusioni transfrontaliere;
- della proposta di XIV direttiva sui trasferimenti di sede.

18. INTERNAZIONALIZZAZIONE

Benchmarking

- **Import/export**

L'economia italiana dipende sempre più dal commercio estero (tab. 1). Tra il 1990 e il 1999 il grado di apertura internazionale del sistema economico nazionale (misurato dal rapporto percentuale import+export/PIL) per l'Italia è molto aumentato; nel 1999 è stato pari a 38,9, inferiore a quello della Germania e della Francia, sostanzialmente uguale a quello del Regno Unito, superiore a quello degli USA e del Giappone.

Tab. 1 – Grado di apertura internazionale (1)

Paesi	1991	1995	1999
Germania	46,1	41,1	52,1
Francia	37,4	36,6	42,0
Italia	30,6	40,4	38,9
Giappone	16,2	15,2	19,3
Stati Uniti	16,3	19,3	15,2
Regno Unito	39,0	45,7	38,3

(1) Importazioni ed esportazioni in % PIL.

Fonte: FMI e WEFA, 2000.

L'Italia sta perdendo posizioni nella graduatoria dei principali Paesi esportatori (tab. 2). Negli ultimi anni le imprese italiane hanno visto erodere le loro quote di mercato nelle principali aree geoeconomiche: Unione europea, Europa Centro Orientale, USA e Cina (tab. 3).

Tab. 2 - Quote sulle esportazioni mondiali

Paesi	1995	2000
USA	11,4	12,4
Germania	10,2	8,9
Cina e Hong Kong	6,3	7,3
Giappone	8,6	7,7
Francia	5,6	4,8
Regno Unito	4,7	4,5
Canada	3,8	4,3
Italia	4,6	3,7

Fonte: FMI.

Tab. 3 – Quote di mercato delle imprese italiane nelle principali aree geoeconomiche

Aree geografiche	1995	1999
UE	7,3	5,6
Europa Centro Orientale	7,8	7,8
USA	2,3	2,1
Cina	1,8	1,3

Fonte: ICE, FMI.

- **Investimenti diretti esteri**

Tra il 1995 e il 1999 la quota di flussi di investimenti in entrata sul PIL è rimasta invariata, l'andamento si contrappone alla crescita di Ide che ha caratterizzato tutte le maggiori aree del mondo e evidenzia una incapacità strutturale di attrarre nuovi investimenti internazionali. Nello stesso arco di tempo si nota anche un andamento cedente dei flussi in uscita: anche da questo versante l'Italia si colloca agli ultimi posti in termini di integrazione internazionale delle nostre imprese.

Tab. 4 - Flussi di investimenti diretti esteri in entrata e in uscita, 1999

Paesi	Milioni di \$			In % PIL		
	In entrata	In uscita	Saldo	In entrata	In uscita	Saldo
Svezia	59.968	19.549	40.419	25,1	8,2	16,9
Irlanda	18.322	5.418	12.904	20,1	5,9	14,1
Olanda	33.785	45.858	-12.073	8,6	11,6	-3,1
Belgio e Lussemburgo	15.862	24.928	-9.066	5,9	9,3	-3,4
Regno Unito	82.182	199.289	-117.107	5,7	13,8	-8,1
Danimarca	7.454	8.214	-760	4,3	4,7	-0,4
Canada	25.061	17.816	7.245	3,9	2,8	1,1
Stati Uniti	275.533	150.901	124.632	3,0	1,6	1,4
Francia	39.101	107.952	-68.851	2,7	7,5	-4,8
Finlandia	3.023	4.192	-1.169	2,3	3,3	-0,9
Spagna	9.355	35.414	-26.059	1,6	5,9	-4,4
Austria	2.813	2.797	16	1,4	1,3	0,0
Germania	26.822	50.896	-24.074	1,3	2,4	-1,1
Grecia	900	-21	921	0,7	0,0	0,7
Portogallo	570	2.679	-2.109	0,5	2,4	-1,9
Italia	4.901	2.958	1.943	0,4	0,3	0,2
Giappone	12.741	22.743	-10.002	0,3	0,5	-0,2
Unione europea	305.058	509.824	-204.766	3,6	6,0	-2,4
Mondo	865.487	799.928	65.559	2,5	2,3	0,2

Fonte: World Investment Report 2000, ONU.

- ***Strumenti di sostegno per l'export e l'internazionalizzazione e per l'attrazione degli investimenti***

In un quadro di crescente confronto competitivo tra sistemi nazionali i principali Paesi:

- mettono a disposizione dei propri operatori e/o degli acquirenti esteri, senza soluzioni di continuità, strumenti assicurativi e finanziari, molto diversificati sul piano tecnico, gestiti da strutture anch'esse assai diverse sul piano organizzativo. Ad es. per l'assicurazione ed il supporto finanziario dell'export il Regno Unito, gli USA e la Spagna si avvalgono di uno o più enti pubblici, mentre Francia e Germania utilizzano assicuratori privati ed il supporto finanziario dell'export è effettuato da banche pubbliche;
- attuano politiche di attrazione degli investimenti esteri, offrendo un sistema Paese competitivo (che ha già attuato le azioni contenute nel presente documento) e mettendo a disposizione degli investitori internazionali programmi informativi e strumenti di assistenza.

In Italia, invece:

- il sistema, pur assolvendo alla propria funzione non è sufficientemente coordinato. In particolare la SACE non ha proprie "antenne" all'estero ed in quanto ente pubblico non può assicurare i cosiddetti rischi di mercato; sul lato della promozione dell'Italia all'estero sono presenti l'ICE e l'ENIT (ente che svolge l'attività di produzione del turismo italiano all'estero);
- le azioni per avvicinare all'Italia gli investitori internazionali sono svolte in modo marginale.

- ***Strumenti di politica di cooperazione allo sviluppo***

I principali Paesi "donatori" destinano ai Paesi in via di sviluppo (PVS) fondi per un valore che si aggira intorno allo 0,20/0,25 del proprio PIL. I finanziamenti sono mediamente destinati per quasi il 40% alla cooperazione multilaterale e per oltre il 60% alla cooperazione bilaterale. Tali crediti sono normalmente "legati" ad esportazioni nazionali. Si sottolinea, al riguardo, che in ambito OCSE i principali Paesi donatori - tra cui Francia, Germania, Giappone - si sono pronunciati negativamente sullo "slegamento" dei crediti.

In Italia è in fase di approvazione in Parlamento il DdL che riforma il sistema di cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo. Il DdL da un lato prevede che le risorse da destinare all'aiuto pubblico a favore dei PVS debbano

passare dagli attuali 800 miliardi/anno allo 0,7% del PIL, pari a circa 15.000 miliardi/anno, valore assai superiore agli stanziamenti dei principali Paesi donatori (0,3/0,4 % del PIL), dall'altro (come riportato al successivo punto 3) lascia immutate le forti diversità del nostro sistema rispetto a quelli esteri, in particolare la mancanza di coordinamento tra la politica di cooperazione allo sviluppo e la politica economica estera e lo squilibrio dei fondi tra cooperazione bilaterale e multilaterale, a favore di quest'ultima.

Azioni

Occorre perseguire una nuova ed efficace strategia per l'internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che aiuti a recuperare le quote di mercato perdute negli ultimi anni e ad allinearci con quanto posto in essere dai principali Paesi concorrenti attraverso:

- azioni di politica economica estera;
- riorganizzazione del sistema di supporto all'esportazione e all'internazionalizzazione delle imprese;
- politiche di collaborazione e di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo.

Azioni di politica economica estera

Va attuata - attraverso strumenti finanziari, assicurativi e promozionali - una più efficace politica economica estera che, superando le frammentazioni e le inefficienze del sistema, consenta sia di attrarre investimenti esteri, che un effettivo sostegno allo sforzo competitivo delle imprese sui mercati internazionali. A tal fine sono opportuni:

- il coordinamento delle iniziative dello Stato e delle Regioni, al fine di evitare sovrapposizioni e sprechi di risorse;
- una più stretta collaborazione tra il ministero degli Affari Esteri e il costituendo ministero delle Attività Produttive, con un coordinamento operativo all'estero, se non una integrazione funzionale, tra le Ambasciate e gli Uffici dell'ICE all'estero;
- un coordinamento tra l'azione di politica economica estera (attuata con gli strumenti finanziari, assicurativi e promozionali) e quella di cooperazione allo sviluppo;

- un'azione decisa in materia di attrazione degli investimenti esteri, derivata prioritariamente da quanto proposto nel presente documento, ma anche da programmi informativi e da strumenti di assistenza. Tale azione, al di là dei problemi finora incontrati, deve essere svolta da Sviluppo Italia con il rafforzamento del proprio ruolo - competenze e risorse - in collaborazione con l'ICE, le rappresentanze pubbliche locali e quelle industriali, di settore e territoriali;
- la riorganizzazione del sistema della promozione dell'Italia all'estero e del supporto all'export e all'internazionalizzazione della nostra economia attraverso la semplificazione e lo sfoltimento degli organismi operativi, la loro privatizzazione o la sostituzione con operatori privati, in modo da rendere il "sistema" meno costoso per lo Stato, mantenendone e/o accrescendone l'efficacia.

Azioni sul piano organizzativo

- ***Agenzia per l'internazionalizzazione e l'export*** - L'Agenzia - nel cui ambito gli operatori dovrebbero avere una funzione d'indirizzo - avrebbe il compito di promuovere l'Italia all'estero:
 - con iniziative e manifestazioni promozionali, commerciali e turistiche;
 - informando - attraverso gli uffici all'estero - gli operatori sulle opportunità di lavoro (esportazione e/o investimento) e ricercando partner con i quali sviluppare rapporti di affari;
 - predisponendo, in stretto collegamento con Simest, il pacchetto finanziario necessario alla realizzazione delle operazioni da proporre/offrire agli esportatori;

Nell'ambito dell'Agenzia dovrebbero confluire le seguenti funzioni:

- di promozione dell'Italia all'estero (commerciale e turistica) con uffici nei principali Paesi del mondo (unificazione di ICE ed ENIT che dovrebbero estendere la propria attività all'assistenza degli operatori italiani sugli aspetti commerciali, finanziari, fiscali, ecc.);
- di assicurazione dei crediti all'esportazione, degli investimenti all'estero, del corso dei cambi, inserendo nell'Agenzia l'attività di studio e valutazione dei rischi di Sace. Tale attività si avvarrebbe degli uffici all'estero.

Verrebbe lasciata al mercato la gestione del servizio di assicurazione del credito per conto dello Stato sui rischi politici, commerciali e di cambio: o tramite la cessione di Sace a compagnie di assicurazione, o tramite una gara tra le compagnie specializzate per la gestione delle attività operative per conto dello Stato, analogamente a quanto avviene in altri Paesi dell'UE (Francia, Germania).

Si avrebbe il vantaggio di avvicinare, sul territorio, il servizio agli operatori attraverso le agenzie della/delle compagnia/e assicuratrice/i gestore del servizio e di concentrare in un unico soggetto (con uffici all'estero) la copertura dei rischi politici e di mercato;

- La Simest (che dovrà agire in stretto collegamento con l'agenzia), oltre all'attività di merchant bank e di agevolazione finanziaria delle esportazioni e degli investimenti, dovrebbe sviluppare quella di supporto alle imprese sui programmi comunitari e sulle iniziative delle banche internazionali di sviluppo.
- **Fondo unico** - Con l'eccezione delle disponibilità per il programma promozionale ICE e per l'assicurazione dei crediti, i fondi delle varie Leggi per l'export e l'internazionalizzazione (394/'81, 304/'90, 295/'75, 100/'90, 317/'91, 1083/'54 e 212/'92) potrebbero essere unificati ed utilizzati tutti nella forma del contributo interessi per l'agevolazione di finanziamenti accordati dal sistema bancario. Si avrebbe in questo modo il vantaggio di trasferire disponibilità, secondo le necessità, dagli strumenti di minore interesse a quelli più utilizzati.

Il fondo - diversamente da quanto avvenuto con alcune eccezioni negli ultimi anni - deve essere costantemente adeguato alle necessità operative, in caso contrario avrebbe poco senso una riforma del sistema.

- **Testo unico** - Le norme che regolano la materia sono numerosissime. Si avverte, perciò, la necessità di una riorganizzazione, semplificazione e sfoltimento in un testo unico.
- **Servizi sul territorio** - Gli "sportelli" per l'export e l'internazionalizzazione - previsti dal D.L.vo 143/98 e regolamentati con decreto dello scorso gennaio - hanno la funzione di avvicinare gli operatori ai servizi di promozione e di supporto all'utilizzo degli strumenti assicurativi e finanziari. Gli "sportelli" regionali dovranno avere come terminali operativi, per la fruizione del servizio da parte degli esportatori, le Associazioni imprenditoriali che forniranno prestazioni qualificate alle imprese a costo zero per lo Stato.

Azioni di politica di cooperazione allo sviluppo

Si ritiene che una politica di cooperazione allo sviluppo debba perseguire gli obiettivi della massima efficacia dell'azione di cooperazione a supporto della crescita economica dei Paesi in via di sviluppo e della massima visibilità dello sforzo dell'azione di politica estera italiana.

- **Massima efficacia** - Per perseguire questo obiettivo dovranno essere impostate azioni di vario tipo, tra cui:
 - evitare la marginalizzazione del ruolo del "sistema Italia" nel suo complesso e, in particolare, delle imprese, principale motore dell'economia nel mondo (nel DdL di riforma il ruolo delle imprese è ignorato a favore di altri soggetti quali le Ong);
 - rivolgere una particolare attenzione alla formazione, fattore che potrà creare nei PVS un patrimonio di capacità operative ed imprenditoriali e favorire l'eventuale assorbimento di flussi migratori nei Paesi industrializzati;
 - prevedere il coordinamento delle iniziative della cooperazione italiana (multilaterale, bilaterale, decentrata) con gli strumenti di politica economica estera sia al fine di non disperdere risorse, sia al fine di aggiungere a queste altre disponibilità tratte dal mercato. Nel DdL si ravvisa la mancanza di ogni coordinamento con la politica di internazionalizzazione delle imprese (strumenti assicurativi e finanziari).
- **Massima visibilità** - Analogamente a quanto fanno gli altri Paesi "donatori", il secondo obiettivo da perseguire è la massima visibilità della politica estera dell'Italia nei PVS. L'attività di Aiuto Pubblico allo Sviluppo, che è parte integrante di tale politica dovrà rafforzare i legami sociali, culturali, civili, politici scientifici ed economici con questi Paesi. Tale rafforzamento potrà avvenire per mezzo delle Istituzioni, del volontariato, ma, soprattutto, dell'imprenditoria e del lavoro nazionale.

Per raggiungere l'obiettivo della massima visibilità occorre:

- riequilibrare l'utilizzo dei fondi tra il canale bilaterale e multilaterale. Attualmente l'utilizzo dei fondi - a differenza degli altri Paesi "donatori" - avviene per oltre l'85% attraverso il canale multilaterale e per meno del 15% attraverso quello bilaterale;
- assicurare, pur nella molteplicità degli interventi (statali, regionali, Ong, ecc.), il coordinamento politico delle iniziative. Lo Stato italiano dovrà essere sempre visibile. Nello svolgere l'attività di cooperazione "decentrata" si dovranno inoltre evitare duplicazioni, sovrapposizioni, e dispersione di

risorse in interventi (nazionali, regionali di Ong) che possono risultare frammentari e disorganici.

IV. MEZZOGIORNO

Benchmarking

- La ridotta competitività dell'Italia, rispetto ai principali concorrenti europei e mondiali, è in gran parte dovuta alla situazione di ritardo economico e strutturale del Mezzogiorno, area nella quale è rilevabile una scarsissima capacità competitiva rispetto al resto del Paese e dell'Europa ed una più accentuata problematicità di soluzione. Anche nel Centro-Nord vi sono aree colpite da problemi strutturali (declino industriale, disoccupazione, degrado urbano e ambientale, ecc.) e, per tali ragioni, sono incluse nelle "aree depresse" del Paese; ma non vi è dubbio che i problemi più rilevanti riguardino il Mezzogiorno e che su quest'area vanno prevalentemente concentrati gli sforzi e le risorse per ridurre i pesanti divari di competitività.

Tab. 1 – Indicatori di competitività economica: confronto su scala comunitaria tra Mezzogiorno e principali aree europee in ritardo di sviluppo (*)

Indicatori	Principali aree in ritardo di sviluppo dell'UE					Italia	Totale UE 15
	Germania (nuovi Länder)	Spagna	Irlanda	Mezzo-giorno	Totale UE Obiettivo 1		
PIL pro capite in Spa (media UE 15 = 100)							
- 1993	56	66	83	70	66	102	100
- 1997	65	66	102	66	69	102	100
Tassi d'occupazione 15-64 anni (%)							
- 1988	n.d.	46,1	51,5	46,4	51,4	49,0	61,0
- 1997	62,0	45,2	57,7	40,5	49,8	47,0	60,9
Variazione annua dell'occupazione (%)							
- 1993-97	-0,2	1,2	4,1	-0,9	0,4	-0,4	0,2
Tassi di disoccupazione (%)							
- 1997	17,6	24,1	10,1	22,0	17,2	12,3	10,7
- Variazione 1993-97	2,2	-1,0	-5,6	4,7	0,9	0,9	0,0
Produttività – PIL per occupato (media UE 15 = 100)							
- 1988	n.d.	84	83	86	76	103	100
- 1993	57	88	100	87	80	101	100
- 1997	64	87	105	87	82	101	100
Struttura 1997 dell'occupazione (%)							
- Agricoltura	3,9	12,4	10,9	11,7	10,8	6,8	5,0
- Industria	33,8	26,8	28,6	22,4	27,5	32,1	29,5
- Servizi	62,3	60,8	60,5	65,9	61,7	61,1	65,6

(*) I dati fanno riferimento alle sole aree dell'Obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo) dei Fondi strutturali dei principali Paesi beneficiari per il periodo 1994-99. Il totale "UE Obiettivo 1" comprende Portogallo, Grecia e alcune isolate regioni di Regno Unito, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Austria. I dati riferiti all'Italia riguardano ovviamente l'intero Paese.

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati Eurostat.

- La sintesi della scarsa capacità competitiva del Mezzogiorno confrontata su scala comunitaria è data dal PIL pro capite in standard di potere d'acquisto (SpA), che nel 1997 è stato pari al 66% della media UE 15 e da alcuni anni si colloca persino al disotto del dato medio (69%) delle aree europee in ritardo di sviluppo (cioè rientranti nell'obiettivo 1 dei fondi strutturali).
- Questo tendenziale arretramento del Mezzogiorno si manifesta anche nella stagnazione del tasso di produttività rispetto alla media UE (86-87% tra il 1988 ed il 1997) e dalla costante e sensibile riduzione del tasso di occupazione (dal 46,4% del 1988 al 40,5% del 1997), situato ormai ai livelli più bassi rilevati su scala comunitaria, e di una crescente perdita di posti di lavoro (con una variazione media annua pari a -0,3% nel periodo 1989-93 e -0,9% nel periodo 1993-97).
- Il divario strutturale più rilevante è individuabile nell'articolazione settoriale e nella scarsa qualità della struttura produttiva del Mezzogiorno, poco orientata sui settori a più elevato valore aggiunto ed a maggior contenuto di innovazione.

Tab. 2 – Indicatori di competitività strutturale: confronto su scala comunitaria tra Mezzogiorno e Centro-Nord del Paese

Indicatori	Valori di base			Indici (media UE = 100)	
	Mezzogiorno	Centro-Nord	UE	Mezzogiorno	Centro-Nord
Ricerca e Innovazione (a)					
Spesa per R&S (in % del PIL)					
Totale	0,64	1,20	2,05	31,2	58,5
Pubblica	0,44	0,51	0,74	59,5	68,9
Privata	0,19	0,69	1,30	14,6	53,1
Addetti R&S (in % su popolazione attiva)					
Pubblici	0,40	0,48	0,68	58,8	70,6
Privati	0,09	0,42	0,69	13,0	60,9
Domande di brevetto europeo (b)	7	61	108	6,5	56,5
Livello di istruzione (% sulla popolazione) (c)					
Istruzione superiore	29,3	32,1	36,8	79,6	87,2
Istruzione universitaria	6,9	7,5	15,2	45,7	49,4
Dotazione di infrastrutture economiche (d)					
Trasporti				92,7	105,7
Energia				68,7	126,3
Telecomunicazioni				77,2	118,6

a) Elaborazioni su dati 1994 (media UE 11 = Paesi UEM).

b) Dati per milione di abitanti.

c) Elaborazioni su dati 1999 (media UE 11 = Paesi UEM).

d) Elaborazioni su dati 1995 (media UE 5 = Italia, Spagna, Francia, Germania e Regno Unito),

Fonti: ISTAT, Eurostat e Confindustria.

- Proprio quest'ultimo aspetto evidenzia un altro importante *benchmark*, sia per il Mezzogiorno che per l'intero Paese, visto il notevole divario nella propensione all'innovazione rispetto alla media UE e, ancor prima, nella disponibilità di

risorse e strutture per la ricerca. In materia di qualificazione potenziale delle forze di lavoro il *benchmark* comunitario appare meno distante, ma ugualmente rilevante, sia nell'istruzione superiore che in quella universitaria.

- Un altro relevantissimo fattore di competitività è l'infrastrutturazione economica del Mezzogiorno, la quale evidenzia una situazione di complessivo ritardo nel settore dei trasporti, con situazioni di particolare problematicità in alcune regioni e settori specifici (soprattutto Sicilia e Sardegna, ma anche Molise e Basilicata). Ancor più rilevante è il divario esistente nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni.
- Il ruolo svolto da questi fattori strutturali sulla competitività è riscontrabile in quasi tutte le aree in ritardo dell'UE, ma nel caso del Mezzogiorno occorre considerare anche la sicurezza socio-ambientale, la quale, nonostante siano stati conseguiti sensibili miglioramenti, resta ancora debole per il peso della criminalità, sia di quella organizzata sia di quella comune.
- Gli effetti più evidenti dei rilevanti ritardi del Mezzogiorno – e che, in estrema sintesi, possono dare un senso concreto della ridotta competitività di quest'area – sono individuabili:
 - nella marginalità del flusso di investimenti diretti esteri in entrata, che nel periodo 1995-98 si sono sensibilmente ridotti a livello nazionale, passando dall'1,5% allo 0,4% sui flussi mondiali e dal 4,3% all'1,1% su quelli UE. Il peso relativo del Mezzogiorno ha subito, negli stessi anni, forti oscillazioni, ma non ha mai superato la soglia del 2% del dato nazionale;
 - nell'elevata incidenza del sommerso sull'economica ufficiale, che a livello di Paese è tra le più elevate dell'UE, ma che nel Mezzogiorno concentra quasi il 52% del lavoro irregolare, con un'incidenza rispetto al dato complessivo territoriale quasi tripla (26,1%) rispetto al Centro-Nord (9,8%).
- Un aspetto critico da considerare in merito alla competitività del Mezzogiorno riguarda la limitata efficacia delle principali azioni messe in campo dalla programmazione pubblica. In quest'ambito, sicuramente rilevante è il ruolo svolto dal sistema di agevolazioni delle attività produttive, la cui azione risulta complessivamente meno efficiente di quella posta in essere in diversi Paesi europei, a causa di: una notevole complessità e articolazione del sistema di aiuti alle imprese e dell'ancora problematico coordinamento di competenze e obiettivi (con evidenti effetti di spiazzamento/sovrapposizione tra regimi nazionali, regionali e locali); un farraginoso funzionamento delle procedure, strettamente connesso ad un impatto generalmente oneroso della burocrazia sull'attività di impresa; una scarsa efficienza allocativa delle risorse sui vari regimi di aiuto.

- Un altro profilo rilevante dell'azione pubblica sulla competitività territoriale riguarda la limitata efficacia della programmazione finanziata dai fondi strutturali; il periodo di programmazione attualmente in via di conclusione (1994-99), a poco più di anno della sua chiusura contabile presenta un livello di spesa di appena i 2/3 dei circa 62.000 miliardi previsti, mentre quello in corso di avvio (2000-2006) prevede come obiettivo di spesa appena 1.400 miliardi di lire per il 2000 e 6.500 per il 2001, a fronte di un ammontare complessivo di risorse di ben 107.400 miliardi. La scarsa efficienza attuativa di questi complessi quadri programmatici (che coprono larga parte dell'azione pubblica a vari livelli e che incrociano ampiamente i profili delle politiche nazionali di sviluppo territoriale, come quella dedicata alle "aree depresse") è, in realtà, l'effetto più rilevante di una più generale inefficienza amministrativa, la quale non solo utilizza poco e lentamente le ingenti risorse disponibili, ma anche con limitata efficacia, date le ancora rilevanti esigenze di intervento espresse dai *benchmark* sui più importanti fattori strutturali di competitività del Mezzogiorno.

Azioni prioritarie

- L'obiettivo fondamentale deve essere quello di fare del Mezzogiorno un'area leader nell'attrazione di consistenti flussi di investimenti nazionali ed esteri. Le azioni devono, pertanto, essere efficacemente mirate a ridurre i rilevanti divari di competitività di quest'area.
- Altrettanto importante è che il riposizionamento competitivo sui mercati interni e internazionali consenta al Mezzogiorno di ridurre drasticamente il divario rispetto al resto del Paese e dell'UE.
- Le azioni da avviare per un effettivo sviluppo competitivo del Mezzogiorno sono, innanzitutto, individuabili in quattro fondamentali priorità di intervento, sulle quali vanno concentrati gli sforzi per affrontare con decisione gli squilibri esistenti rispetto al resto del Paese e dell'Europa.

Sicurezza e legalità per lo sviluppo

- Un elemento essenziale per lo sviluppo competitivo del Mezzogiorno è rappresentato dal miglioramento delle condizioni di sicurezza e legalità in cui si svolgono la vita civile e l'attività economica. La strategia da seguire può agevolmente partire dall'ampliamento e dal rafforzamento delle azioni già cofinanziate dai fondi strutturali dell'UE, con risorse pubbliche aggiuntive di natura "ordinaria", finalizzate non solo alla qualificazione ed all'estensione della presenza sul territorio delle forze dell'ordine, ma anche all'efficacia dell'azione della magistratura penale e civile, per intensificare la lotta alla criminalità

organizzata e alla microcriminalità e dare maggiore certezza giuridica ai rapporti civili ed economici. Nell'ambito delle azioni per la sicurezza e la legalità devono trovare una loro collocazione specifica anche interventi di controllo e contrasto dell'economia sommersa, che spesso coincide con situazioni di illegalità o è indotta dalla pressione della criminalità sull'attività economica.

- Non disgiunto dai temi più strettamente di ordine pubblico e giudiziario, va perseguito nel Sud l'impegno per una più efficace azione di riduzione del degrado sociale e ambientale delle città e delle aree metropolitane e di controllo e contrasto dell'abusivismo, al fine di creare nuove prospettive di investimento grazie al miglioramento della vivibilità civile ed economica.

Riduzione del carico fiscale sulle imprese e lotta al sommerso

- Nella logica del riposizionamento competitivo delle regioni e delle imprese meridionali, una generalizzata riduzione del carico fiscale sulle imprese – applicata anticipatamente nel Mezzogiorno – ha, sicuramente, un suo solido fondamento, anche rispetto alla disciplina sugli aiuti di Stato dell'UE. Tale misura sarebbe, inoltre, in grado di aumentare sensibilmente l'efficacia di una più decisa azione di contrasto alle attività sommerse (si veda la scheda "Fisco").

Flessibilità d'impiego e riduzione del costo del lavoro

- In quest'ambito (si veda anche la scheda "Mercato del lavoro"), sono ancora rilevanti e in gran parte da sfruttare i margini di competitività che possono essere conseguiti con una maggiore liberalizzazione del mercato lavoro, con la quale nelle aree più deboli si potrebbero ottenere condizioni migliori e più coerenti di flessibilità di impiego e di riduzione del costo del lavoro.
- I tempi appaiono ormai maturi anche per adottare misure di maggiore flessibilità in entrata e, soprattutto, in uscita, visto il consenso espresso in proposito dalle persone in cerca di occupazione del Mezzogiorno, che secondo una recente indagine di Confindustria risulta persino maggiore rispetto a quello rilevato nelle altre aree del Paese.
- Anche il potenziamento dei servizi di collocamento e la liberalizzazione dell'intermediazione privata sul mercato del lavoro possono generare nel Mezzogiorno un consistente recupero di competitività; in tal senso, è necessario attuare anche misure più specifiche, come:

- il ridimensionamento di forme para-assistenziali di lavoro (lavori socialmente utili, di pubblica utilità e borse lavoro), che nel Mezzogiorno stanno assumendo un peso eccessivo, a fronte di risorse pubbliche che potrebbero incentivare strumenti più efficaci;
- l'eliminazione di incentivi mirati a ridurre la flessibilità d'impiego nel Mezzogiorno, che favoriscono, ad esempio, l'assunzione a tempo indeterminato rispetto ad altre forme (come previsto dalla Finanziaria 2001).

Infrastrutturazione e qualificazione del territorio

- L'azione pubblica deve concentrarsi su alcuni fondamentali strumenti (si veda anche la scheda "Infrastrutture e tutela del territorio"), migliorandone sensibilmente l'efficienza in misura tale che nel Mezzogiorno possano avere un'incidenza specifica più significativa, quali:
 - la programmazione delle opere pubbliche e la pianificazione territoriale, la cui elaborazione deve essere più coerente con i fabbisogni reali espressi dal territorio e dalle imprese;
 - la fattibilità tecnico-amministrativa, la cui impostazione deve dare alla progettazione maggiori garanzie di qualità ed efficienza realizzativa;
 - la partecipazione finanziaria del capitale privato alla realizzazione ed alla gestione delle opere pubbliche, con l'introduzione di modalità e regole che la rendano effettivamente possibile, a cominciare da una più ampia apertura alla concorrenza dei vari settori di intervento.

Nella programmazione delle infrastrutture una particolare attenzione deve essere dedicata alle reti telematiche ed alla logistica intermodale, per sviluppare l'accessibilità immateriale (*net economy*) e materiale (le cosiddette "autostrade del mare" e le "dorsali" terrestri) del Mezzogiorno.

Altre rilevanti linee di azione

Partendo da queste priorità di intervento, vanno poi sviluppate altre rilevanti linee di azione, particolarmente significative per riorientare il sistema economico-produttivo del Mezzogiorno verso l'internazionalizzazione, l'innovazione e l'efficienza.

- Il prossimo allargamento dell'UE ad Est o, quantomeno, la maggiore integrazione economica con tale area deve spingere ad una maggiore sensibilità verso la cooperazione e l'integrazione economica mediterranea, anche con la creazione di un'area di libero scambio che veda il Mezzogiorno come "piattaforma" privilegiata di comunicazione e di scambio.
- Per quanto riguarda i settori sui quali va maggiormente concentrata l'azione, va attribuita una particolare importanza ai collegamenti tra il sistema scuola – università – ricerca e innovazione e quello delle imprese. Soprattutto nella prospettiva dell'allargamento dell'UE ed alla conseguente crescita della già rilevante vulnerabilità agli shock competitivi del Mezzogiorno, va assolutamente valorizzata, rafforzata e consolidata la collaborazione tra i due sistemi, per avviare un circolo virtuoso di iniziative per la realizzazione di reti, strutture e progetti in grado di soddisfare le crescenti esigenze di miglioramento della qualità della produzione e dei prodotti meridionali sui mercati interni e internazionali.
- Per migliorare l'efficienza dell'azione pubblica a sostegno dello sviluppo e ridurre i costi amministrativi sopportati dalle imprese, vanno, inoltre, superati i problemi e le lentezze che il processo di riforma della Pubblica Amministrazione sta incontrando soprattutto nel Mezzogiorno. In particolare, deve crescere la diffusione degli sportelli unici e pervenire rapidamente ed entro tempi certi a risultati ben superiori all'attuale 15% mediamente rilevato nei comuni del Sud. Inoltre, deve essere compiuto uno sforzo particolare affinché gli strumenti applicativi della riforma trovino nel Mezzogiorno una più rapida attuazione, quali: autocertificazione e silenzio – assenso; responsabilità e premialità dei pubblici funzionari in funzione dei risultati conseguiti; privatizzazione dei servizi ovvero di forme di *outsourcing*; miglioramento del livello tecnologico e informatico nel rapporto con gli utenti.
- Un contributo significativo alla competitività del Mezzogiorno può essere ottenuto nel campo delle *utilities* (si veda la scheda "Privatizzazioni e liberalizzazioni"), purché i processi di privatizzazione e liberalizzazione dei servizi gestiti dal settore pubblico o sotto il suo controllo non siano fittizi o comportino la creazione di monopoli privati e consentano una reale apertura alla concorrenza, il miglioramento della qualità dell'offerta e prezzi commisurati alla produttività.
- In materia di agevolazione delle attività produttive va privilegiata l'efficienza, per cui esperienze come quelle di programmazione negoziata (patti territoriali e contratti d'area) vanno drasticamente ridimensionate e le relative risorse dirottate su forme di più semplice ed automatica applicazione; in questo senso, l'estensione del credito d'imposta rappresenta un'alternativa credibile e capace di semplificare l'attuale sistema eccessivamente frammentato e farraginoso,

purché venga mantenuta una sufficiente efficacia applicativa (cioè senza ridurre l'ammissibilità delle spese di investimento).

- In materia di strutture, emerge la rilevante esigenza di impostare un'efficace azione integrata di marketing localizzativo in un contesto di più aperta e serrata competitività territoriale. La progressiva crescita della mobilità del capitale fisico e finanziario, sia nazionale sia estero, e di quello umano può trovare occasioni di più efficiente allocazione nel Mezzogiorno, se le strutture di promozione, come Sviluppo Italia, sono in grado di rappresentare dei qualificati riferimenti organizzativi per la localizzazione economica, per la gestione degli strumenti di incentivazione e per l'eliminazione di ostacoli, rigidità e vincoli tecnico-amministrativi.

Tempi e sostenibilità finanziaria

- L'orizzonte temporale a cui la complessiva azione di sviluppo competitivo del Mezzogiorno deve fare riferimento è necessariamente delineato dalla prospettiva dell'allargamento dell'UE, il cui processo attuativo è ricompreso nel periodo 2000-2006 di programmazione dei fondi strutturali e di validità della Carta degli aiuti di Stato a finalità regionale, i cui benefici potrebbero sensibilmente ridursi proprio dopo il 2006. Lasciar trascorrere questo tempo, senza che il Mezzogiorno consegua un livello adeguato di competitività, implica il rischio inaccettabile di emarginazione di quest'area dalla concorrenza internazionale e dai flussi finanziari di investimento.
- La sostenibilità finanziaria complessiva di queste azioni è ampiamente garantita dalle risorse già disponibili. Sia gli strumenti di incentivazione sia gli interventi infrastrutturali possono, infatti, disporre delle cospicue risorse previste dalla programmazione comunitaria 2000-2006 di sviluppo regionale (per complessivi 107.400 miliardi di lire, tra Fondi strutturali e relativo cofinanziamento nazionale) e del rifinanziamento annualmente disposto per l'intervento ordinario nelle Aree Depresse (circa 20.000 miliardi su base triennale). Non va inoltre dimenticato il completamento dell'attuazione della programmazione 1994-99 dei fondi strutturali, che dovrebbe comportare nel biennio 2000-2001 un impiego di risorse di circa 22.600 miliardi di lire.