



Commissione Nazionale per il Progetto 2005

Area Economia e Impresa

INDICE

Scheda 1 – Contesto economico internazionale: tendenze e misure di riforma	Pag. 2
Scheda 2 – Contesto europeo: tendenze e linee di iniziativa	Pag. 4
Scheda 3 – L'Italia: tendenze e aree di riforma	Pag. 6
Scheda 4 – La politica fiscale del centro-destra e le proposte di riforma del centro-sinistra	Pag. 8
Scheda 5 – Il federalismo finanziario: quadro vigente e linee di intervento	Pag. 11
Scheda 6 – Le politiche di bilancio	Pag. 14
Scheda 7 – Il sistema produttivo italiano: tendenze e politiche di intervento	Pag. 18
Scheda 8 – Il settore turistico italiano: tendenze e politiche di intervento	Pag. 22
Scheda 9 – Trasporti e logistica: tendenze e politiche di intervento	Pag. 24
Scheda 10 – Sviluppo e coesione territoriale: contesto e linee di intervento	Pag. 26
Scheda 11 – La concorrenza nei servizi e i diritti dei consumatori: tendenze e politiche di intervento	Pag. 30
Scheda 12 – Politiche per la ricerca scientifica	Pag. 32
Scheda 13 – Regolazione dei mercati finanziari e diritto societario: quadro normativo vigente e linee di riforma	Pag. 35
Scheda 14 – Agroalimentare, territorio, sviluppo rurale e sicurezza alimentare	Pag. 38
Scheda 15 – Distribuzione del reddito e povertà: tendenze in atto e politiche di intervento	Pag. 41

Scheda 1 - Contesto economico internazionale: tendenze e misure di riforma

I. Le tendenze

L'attuale equilibrio economico internazionale presenta rischi di instabilità ed evidenti segni di iniquità. E' vero che, in media, sono stati raggiunti indubbi risultati positivi negli ultimi decenni: dal 1970 al 2004, il tasso di crescita annuale medio del PIL mondiale pro-capite è gradualmente aumentato dal 2 al 3 per cento, avvicinandosi al valore medio degli anni '50 e '60; nel 2004, la crescita economica globale è stata del 5 per cento, la più alta degli ultimi tre decenni; negli ultimi 20 anni, la quota di popolazione mondiale in povertà estrema si è ridotta dal 40 al 21 per cento (in termini assoluti circa 500 milioni di persone).

Tuttavia, dietro le positive tendenze medie si nascondono acute divergenze tra diverse aree del pianeta e, all'interno di ciascuna area e ciascun paese, tra le diverse classi sociali. In Asia e, in misura decisamente minore, nelle economie in transizione, in USA e Gran Bretagna si confermano elevati tassi di crescita. In Europa continentale ed in Giappone permane una situazione di stasi, dovuta a debole domanda interna. Profonde contraddizioni segnano il medio oriente e, con caratteristi del tutto diversi, l'America Latina. L'Africa, in particolare l'area sub-sahariana, rimane imprigionata nella povertà.

L'evoluzione degli ultimi tre decenni poggia su un equilibrio globale instabile ed ingiusto. Instabilità ed ingiustizie sono principalmente frutto delle risposte date dalle forze conservatrici alla crisi del modello regolativo adottato nel 1944 a Bretton Woods. Il modello di Bretton Woods (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale; gold standard e tassi di cambio fissi; apertura graduale e selettiva del commercio internazionale; intervento pubblico diretto nell'economia) assicurò ricostruzione e sviluppo a Nord America, Europa e Giappone attraverso un graduale processo di integrazione delle economie nazionali non solo compatibile, ma funzionale alle variazioni nazionali del compromesso socialdemocratico/keynesiano. A partire dagli anni '70, in risposta alla crisi di Bretton Woods, si è imposto un modello di integrazione globale dei mercati di segno regressivo, sprovvisto di adeguate istituzioni multilaterali di regolazione. A livello nazionale, l'egemonia liberista ha insistito sulla necessità di smantellare l'intervento pubblico in economia e di limitare la politica economica esclusivamente alla politica monetaria.

In tale contesto politico-culturale, le leadership affidatesi alle versioni ideologiche del Washington Consensus, in particolare nelle economie dell'ex blocco socialista e in America Latina, hanno alimentato instabilità, ineguaglianze e assetti sociali e proprietari di ostacolo alla crescita economica. All'opposto, le classi dirigenti in grado di definire una autonoma via nazionale o regionale all'integrazione globale (India, Cina, Malesia, ecc) hanno fornito straordinarie opportunità di sviluppo alle loro forze economiche e hanno determinato le condizioni per liberare dalla povertà centinaia di milioni di persone.

L'inadeguatezza delle sedi di *governance* globale ha impedito efficaci risposte alla squilibrata ed instabile crescita mondiale trainata dagli USA, come rimarcato dall'attuale ciclo del dollaro. Infatti, nonostante la posizione della moneta USA come riferimento per gli scambi internazionali, la crescita del pianeta non può essere solo affidata ad un paese il cui livello di consumo è sistematicamente superiore alla sua produzione e tale da richiedere una quota crescente del risparmio accumulato –per ragioni diversissime– dall'euro-area, dal Giappone, dalla Cina e dalle economie del sud est Asia. Un tale equilibrio è precario, in quanto si regge sul terrore delle economie asiatiche di non essere in grado di sostituire domanda interna alle esportazioni verso gli USA. Inoltre, è profondamente ingiusto, in quanto sottrae alle economie emergenti e in via di sviluppo preziose risorse potenzialmente utilizzabili nella lotta alla povertà.

I rischi di instabilità degli attuali equilibri sono stati amplificati dalle scelte compiute dalla prima amministrazione Bush, la quale ha congiunto una politica estera insofferente verso le sedi di *governance* multilaterali, con una politica economica insostenibile. Una politica di bilancio anti-ciclica, a sostegno di una politica monetaria fortemente espansiva, era indubbiamente opportuna. Inoltre, era anche possibile dato il surplus di bilancio e il basso livello di debito pubblico alla fine del 2000. Tuttavia, i *tax cuts* del 2001, 2002 e 2003 rispondevano ad esigenze politico-ideologiche piuttosto che anti-cicliche. Un'iniziativa finalizzata a contrastare gli effetti del ciclo recessivo –tanto più in presenza di crescenti costi per la difesa e la sicurezza– avrebbe portato a massicci interventi di carattere temporaneo, concentrati sui nuclei familiari con più elevata propensione al consumo. In sintesi, interventi diametralmente opposti a quelli realizzati: misure dagli effetti crescenti nel tempo, fortemente concentrate sui nuclei familiari al top della scala distributiva meno propensi a spendere, di carattere permanente. Ossia, gli adempimenti dell'agenda politica pre-recessione e pre-11 Settembre.

II. Le misure di riforma

Lo status quo non è sostenibile. In assenza di riforme in grado di realizzare una regolazione efficace e progressiva del livello di integrazione globale raggiunto, prevarranno regressioni nazionaliste e protezioniste, la cui presenza è già evidente sia in Europa che negli USA. Per rispondere alla domanda “che fare?” è necessario sottolineare un aspetto fondamentale: l'integrazione a scala globale dei contesti nazionali è l'unica via per promuovere pace e sviluppo. La globalizzazione ad egemonia conservatrice va superata non con il ritorno alle barriere nazionali, premessa delle catastrofi del XX secolo. Essa va superata con la democratizzazione della *governance* globale, tornando sulla rotta (non alle specifiche soluzioni) intrapresa a Bretton Woods durante le fasi finali del secondo conflitto mondiale. I seguenti interventi sembrano prioritari e l'Italia dovrà sostenerli sia in sede europea che nelle sedi internazionali competenti:

- i) riformare e rilanciare le sedi di coordinamento multilaterali: coinvolgere in via sistematica le principali economie emergenti (China, India, Brasile, Sud Africa, ecc) nelle riunioni dei G7-G8 ed in prospettiva valorizzare il G-20 quale sede di coordinamento delle politica economica internazionale; ridefinire le funzioni strategiche del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale in coerenza con le priorità decise dalla comunità internazionale (in particolare, politiche per lo sviluppo e lotta alla povertà); potenziare il ruolo –in termini di poteri formali e capacità tecniche– dei paesi in via di sviluppo e delle economie emergenti nella *governance* di Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale; intensificare nell'ambito dell'Unione Europea, OCSE e nelle sedi multilaterali competenti iniziative di contrasto alla competizione fiscale sleale; assegnare al Fiscal Affairs Department del Fondo Monetario Internazionale la responsabilità di (i) monitorare i cambiamenti dei regimi fiscali dei paesi membri e dei paradisi fiscali e (ii) preparare un rapporto annuale sulle situazioni di competizione fiscale sleale e sulle possibili misure per contrastarle; potenziare le capacità tecniche dei paesi in via di sviluppo e delle economie emergenti nell'Organizzazione Mondiale per il Commercio; potenziare l'Organizzazione Internazionale del Lavoro affinché possa supportare con assistenza tecnica e finanziaria la graduale ed effettiva universalizzazione dei diritti di lavoratori e lavoratrici;
- ii) favorire la conclusione positiva del Doha Development Round attraverso l'offerta da parte di USA, UE e Giappone di graduale smantellamento delle misure protezioniste in agricoltura;
- iii) adempiere agli impegni per la lotta alla povertà ed il sostegno allo sviluppo presi dai paesi sviluppati e dai paesi in via di sviluppo con la Millennium Declaration di New York, la conferenza sul finanziamento allo sviluppo di Monterrey e, da ultimo, al G8 di Gleneagles (inclusa la sperimentazione di forme innovative di finanziamento allo sviluppo, come l'International Financing Facility e il “contributo di solidarietà per i biglietti aerei”). In tale contesto, sulla base di quanto sottoscritto dal governo italiano, L'Unione si impegna ad innalzare gli aiuti dell'Italia allo sviluppo allo 0,51 per cento del reddito nazionale lordo entro il 2010 e allo 0,7 per cento entro il 2015;
- iv) realizzare e portare avanti il “Plan of Action” approvato al G8 di Gleneagles su cambiamenti climatici, energia pulita e sviluppo sostenibile, in particolare riguardo l'adozione di politiche pubbliche per sviluppare tecnologie e mercati per l'energia pulita e per incrementare la diffusione di tali tecnologie nei paesi emergenti e in via di sviluppo

Scheda 2 - Contesto europeo: tendenze e linee di iniziativa

I. Le tendenze

Sotto l'egemonia conservatrice, la riorganizzazione della divisione internazionale del lavoro, in particolare lo spostamento delle produzioni e dei servizi standardizzati nelle economie emergenti, ha contribuito ad una crisi delle democrazie occidentali quali *welfare states* (sia nella forma roosveltiana che socialdemocratica), ossia quali democrazie delle classi medie. Gli effetti sono visibili nel continuo peggioramento della distribuzione del reddito, della mobilità sociale, della sicurezza sociale ed economica. In tale quadro, l'Europa continentale è rimasta schiacciata da una pressione competitiva dall'alto esercitata dagli Stati Uniti e dal Giappone e da una contrapposta pressione dal basso dovuta all'ingresso sui mercati internazionali di Cina, estremo oriente ed India.

Negli anni '90, con la nascita dell'euro l'Europa continentale lancia la prima controffensiva per il ripristino della politica alla guida dei processi di integrazione economica e per la rigenerazione dei *welfare states*. Sulla stessa traiettoria politico-culturale viene approvata la Strategia di Lisbona, si predispongono l'allargamento dell'Unione a 10 nuovi paesi e, faticosamente, si trova un accordo sulla "Costituzione Europea". Tuttavia, in contraddizione con tale trend, i più importanti paesi dell'Europa continentale hanno di recente imboccato derive nazionaliste e mercantiliste. Difficoltà economiche e resistenze corporative alle innovazioni proposte nella Strategia di Lisbona e alle misure necessarie a costruire mercati interni hanno spinto le leadership di Francia, Germania, Italia a leggere come congiunturali le carenze di crescita dell'Europa continentale e a cercarne il capro espiatorio nei vincoli del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). L'impianto di Lisbona e la costruzione di mercati interni sono stati abbandonati. Tutti gli sforzi politici e diplomatici si sono concentrati sull'indebolimento del PSC e sul taglio dei contributi nazionali al bilancio europeo 2007-2013 (il cui ridimensionamento va a colpire in particolare le politiche per la ricerca e l'innovazione).

La regressione nazionalista e protezionista di significativi settori delle leadership europee ha offerto alle opinioni pubbliche facili colpevoli (la Commissione Europea, la Banca Centrale Europea) a cui attribuire le responsabilità della disoccupazione, della precarizzazione, della perdita di potere d'acquisto. La conseguenza più evidente di tale regressione si è manifestata nella contrarietà alla "Costituzione Europea" della maggioranza dei cittadini di paesi storicamente eurofilii.

II. Linee di iniziativa

Una fase di riflessione e di stasi istituzionale è probabilmente inevitabile a seguito dello shock generato dall'esito dei referendum sulla "Costituzione Europea" in Francia ed Olanda, dalla mancata approvazione del Bilancio Comunitario 2007-2013 e, soprattutto, in attesa dei passaggi elettorali a Berlino, Roma e Parigi. Tuttavia tale fase non deve essere di inerzia politica. Va spesa nell'interpretazione delle domande espresse dalle opinioni pubbliche. Va utilizzata per cercare le risposte efficaci a rivitalizzare, nel mondo del XXI secolo, i *welfare states* europei e a ricostruire, in una dimensione sovrastatale, l'autonomia della politica economica. Alle leadership politiche, intellettuali ed economiche dei paesi membri ed in particolare alle leadership riconducibili al Partito del Socialismo Europeo spetta il difficile compito di ricostruire tra i cittadini le fondamenta etico-politiche al processo di integrazione. A tal fine, è necessario agire anche durante le campagne elettorali che vedranno una parte delle destre dare risposte populiste e xenofobe alle paure e alle difficoltà di fasce significative di elettorato.

In parallelo alla ricostruzione delle ragioni politiche dell'Unione Europea, il rilancio dei processi di integrazione va attuato attraverso un sistema istituzionale modulare ed aperto, nel quale gruppi di paesi procedono a velocità diverse a seconda dell'area di interesse. In campo economico, nonostante le rilevanti difficoltà culturali e politiche evidenziate dalla bocciatura della "Costituzione Europea", i paesi dell'area euro si impegnano a portare avanti il coordinamento e l'integrazione delle rispettive politiche economiche, in particolare le politiche di bilancio e della tassazione (anche attraverso l'emissione di *eurobond* secondo lo schema Delors). I 12 si impegnano, inoltre, a promuovere e coordinare riforme strutturali, riforme per la costruzione del mercato interno, piani per la ricerca, l'innovazione e investimenti in infrastrutture a scala continentale. Infatti, il rilancio dell'integrazione politica ed economica nell'euro area non ha alternative: la moneta unica rischia di diventare una camicia di forza senza un deciso rafforzamento dell'unità politica nell'area euro. In altri termini, la costruzione dell'area euro come area monetaria ottimale (o almeno non troppo lontana da un funzionamento soddisfacente) non può essere affidata soltanto alla competizione tra sistemi nazionali. Infine, i paesi dell'euro-gruppo si impegnano a coordinare in forme sempre più strette la loro presenza ed iniziativa nelle istituzioni finanziarie multilaterali (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale, banche regionali di sviluppo).

I 25 partecipanti all'Unione Europea si misurano, tutti insieme, con la prospettiva di recuperare gli aspetti meno controversi della proposta di "Costituzione" e promuovere l'avanzamento dei processi di integrazione nell'ambito dei trattati in vigore. Prioritario banco di prova è l'approvazione di un bilancio comunitario 2007-2013 coerente con le priorità indicate nella "Strategia di Lisbona". Inoltre, vanno intensificati gli sforzi per il completamento dei mercati interni, a cominciare dal mercato dei servizi e dal mercato del credito (approvando misure per renderne effettivamente contendibili gli assetti proprietari). In particolare, nel campo dei servizi, la direttiva in discussione al Parlamento Europeo deve contenere le deroghe al principio del paese di origine necessarie ad evitare la concorrenza sleale e a garantire la protezione dei consumatori (un esempio di regime transitorio è offerto dal processo di armonizzazione a livello comunitario dell'IVA). Prioritario è anche il ripristino dell'impianto politico-culturale dell'originaria Strategia di Lisbona e la revisione delle procedure di *enforcement*, dopo il fallimento del metodo di coordinamento aperto. Se al governo nel 2006, l'Unione integrerà gli obiettivi indicati nella "forma ridotta" della strategia di Lisbona, approvata nel Consiglio Europeo di Marzo 2005, con obiettivi di rafforzamento del pilastro sociale e del pilastro ambientale.

Infine, l'UE deve mettere pienamente a frutto la sua straordinaria forza negoziale per sviluppare rapporti commerciali equi con il resto del mondo. Il successo del Commissario al Commercio Mandelson nelle trattative con le autorità di Pechino per rendere più graduale l'accesso al mercato europeo dei prodotti cinesi sottolinea le potenzialità dell'Europa unita. L'UE deve misurarsi con le sempre più frequenti richieste dei cittadini europei di garantire la qualità dei beni importati in Europa e il rispetto di standards sociali e ambientali minimi da parte dei paesi esportatori. A tal fine, la via maestra, non l'unica, è la semplificazione e l'effettiva applicazione a livello comunitario –ossia in tutte le dogane dell'UE– delle normative vigenti. Nello svolgimento di tale funzione, l'UE deve procedere con grande equilibrio per evitare il rischio di introdurre misure protezionistiche i cui costi verrebbero anche pagati dai consumatori e dai lavoratori dei 25 paesi membri. Per scongiurare i rischi di protezionismo, l'UE si deve impegnare, in collaborazione con le istituzioni multilaterali interessate, ad assistere sia sul piano tecnico che finanziario i paesi esportatori a raggiungere gli standard ritenuti necessari.

Nell'espansione dei rapporti commerciali, attenzione prioritaria va confermata all'area della Comunità di Stati Indipendenti e, in particolare, alla Russia, in linea con l'agenda delle quattro *road maps* firmate a Mosca il 10 maggio scorso. L'UE può inoltre evidenziare la sua ragion d'essere anche nella valorizzazione delle opportunità offerte dal nord Africa ed il Medio Oriente, quest'ultimo in una difficile fase di transizione, segnata da rischi ma anche da straordinarie potenzialità, da cogliere non solo ai fini della crescita economica ma anche della sicurezza.

Scheda 3 – L'Italia: tendenze e aree di riforma

I. Le tendenze

La crisi in cui si dibatte l'Italia è la versione più drammatica della crisi dell'Europa continentale. E' crisi storico-politica. L'Italia soffre più delle altre economie continentali a causa di mali storici, resi dirompenti dall'impossibilità di svalutazioni competitive: una specializzazione produttiva concentrata su processi e prodotti standardizzati e a basso contenuto tecnologico, nanismo delle imprese, una pesantissima zavorra di debito pubblico, arretratezza delle pubbliche amministrazioni, scarsa competizione nei mercati dei beni e dei servizi. Per aggredire i suoi mali storici, negli ultimi 10 anni, l'Italia ha affrontato importanti processi di modernizzazione e di cambiamenti strutturali del sistema economico: da un'economia prevalentemente pubblica all'inizio degli anni '90 (banche, industrie, regolazioni dei mercati) a un'economia a prevalente controllo privato; da un'economia protetta e corporativa ad un'economia di mercato, inserita nella competizione globale; da un'economia stimolata da alta inflazione, debito pubblico e svalutazioni sistematiche, ad un'economia finanziariamente ordinata. Tali cambiamenti di paradigma culturale oltre che economico comportano traumi e difficoltà di adattamento, richiedono tempo e capacità di guida politica. L'interruzione dell'esperienza di governo del centro-sinistra ha determinato il blocco dei processi di cambiamento avviati. Il paese si è trovato così smarrito di fronte ad un bivio privo di direzione politica, nella peggiore delle situazioni: non più economia protetta ma non ancora economia in grado di competere. Il fallimento del governo Berlusconi è dipeso innanzitutto dall'incapacità di riconoscere che i processi di cambiamento andavano condotti in porto, che non si poteva tornare indietro, che l'Italia nel 2001 non entrava in una congiuntura negativa da superare affidandosi alla rottura delle regole di cittadinanza e a misure di finanza creativa in attesa di riagganciarsi miracolosamente alla ripresa della domanda globale.

La profondità della crisi italiana può essere simbolicamente evidenziata da pochi indicatori: (i) dal secondo trimestre del 2001, un'economia in stagnazione, in recessione nel 2005, nella quale limitati incrementi di occupazione si associano ad una caduta, media e settoriale, della produttività; (ii) un tasso di occupazione di 10 punti percentuali inferiore alla media dell'UE, con distanze ancora maggiori per le donne e nel mezzogiorno; (iii) un sistema educativo dove soltanto il 12 per cento della popolazione tra 25 e 64 anni completa un percorso di formazione universitaria, un livello inferiore alla metà di quelli raggiunti da Francia, Germania e Regno Unito; (iv) la spesa per ricerca e sviluppo più bassa di tutta l'area OCSE; (v) un peggioramento della posizione occupata nell'ordinamento internazionale di efficienza ed una perdita di competitività internazionale, che nel 2004, porta ad un saldo negativo della bilancia commerciale per la prima volta dal 1993; (vi) retribuzioni bloccate in termini reali da oltre un decennio; (vii) contrazione dei consumi delle famiglie, per tutte le classi sociali ed aree geografiche, ma in particolare nel nord del paese; infine (viii) una ripresa dell'emigrazione dal mezzogiorno.

Di fronte a tale quadro il governo Berlusconi non solo non ha continuato l'opera di risanamento morale ed economico avviata dal centro-sinistra, ma ha significativamente acuito i problemi italiani, in particolare nella gestione della finanza pubblica. Previsioni di consenso indicano che, anche in presenza di una crescita economica a ridosso del 2 per cento, l'indebitamento netto tendenziale delle pubbliche amministrazioni viaggia oltre il 5 per cento del PIL e che, di conseguenza, il debito pubblico torna a salire.

La disastrosa situazione della finanza pubblica è il risultato di un'incapacità di controllo della spesa corrente al netto degli interessi, in aumento dal 37,8 per cento del 2001 al 40,2 per cento stimato per il 2005. Ma, soprattutto, è il risultato di una politica fiscale punitiva per i contribuenti onesti e premiale per gli evasori: le misure approvate dalla maggioranza di centro-destra, anche considerando i soli provvedimenti di carattere permanente, avrebbero dovuto lasciare invariata la pressione fiscale a livello centrale (a chiara smentita della sbandierata riduzione delle tasse). Tuttavia, si registra una perdita di gettito pari a circa 1,6 percentuali di PIL dal 2001 al 2005, in quanto tali misure, pur appesantendo il carico sui contribuenti onesti, non sono riuscite a controbilanciare l'effetto dell'incremento dell'evasione sollecitata dai ripetuti condoni.

II. Le aree di riforma

Il programma de L'Unione ha come obiettivo prioritario la promozione dello sviluppo e il riposizionamento "alto" del nostro paese nella divisione internazionale del lavoro. Senza sviluppo non vi può essere redistribuzione di risorse e di opportunità e non si può scrivere alcun patto di cittadinanza di elevata qualità sociale. Alla promozione dello sviluppo, sono dedicate tutte le misure di intervento presentate nelle pagine successive, come pure le riforme della governance globale e il rilancio delle iniziative per costruire una soggettività politica europea (descritte rispettivamente nella Scheda 1 e Scheda 2).

Per il risveglio dell'Italia, il programma de L'Unione punta a moltiplicare le opportunità, innanzitutto per le generazioni più giovani e per i settori sociali più svantaggiati. Punta alla riattivazione delle energie migliori del paese, ampiamente diffuse nel settore privato e nelle amministrazioni pubbliche ma spesso sacrificate dall'assenza di un intelligente sostegno pubblico o mortificate dai circuiti delle rendite. A tal fine, L'Unione intende realizzare un insieme coordinato di riforme in un vasto arco di settori, tanto pubblici che privati. Misure di finanza pubblica, politiche industriali "orizzontali" e "verticali", riforme dei mercati finanziari e del welfare sono finalizzate ad invertire il trend negativo della produttività e ricollocare il cuore delle attività italiane nei segmenti più qualificati della divisione internazionale del lavoro.

L'agenda delle riforme da proporre al paese è inevitabilmente condizionata dal forte peggioramento della finanza pubblica. In un quadro di crescita potenziale che, anche in presenza di immediati interventi di spinta, difficilmente potrà superare il 2 per cento medio annuo durante il periodo immediatamente successivo al 2006, l'iniziale strategia di finanza pubblica non può che puntare a ridurre gradualmente ma in modo strutturale l'indebitamento ed il debito pubblico. A tal fine, gli interventi su entrate (Scheda 4), sulle relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo (Scheda 5) e sulla programmazione delle spese (Scheda 6) saranno finalizzati non solo a risanare ma anche a riorientare prelievi ed impieghi di risorse a sostegno della crescita economica.

Contestualmente alle misure di finanza pubblica, per rimuovere gli ostacoli alla riallocazione e allo sviluppo dei fattori produttivi, definire e supportare specifici progetti per il rafforzamento della presenza italiana nelle filiere tecnologiche più avanzate, premiare l'innovazione, le capacità ed il merito, gli interventi avranno come oggetto: le politiche industriali (Scheda 7), le politiche per lo sviluppo territoriale (Scheda 8), le politiche per la concorrenza (Scheda 9), le politiche per la ricerca (Scheda 10), le riforme dei mercati finanziari e del diritto societario (Scheda 11), le politiche per l'agricoltura (Scheda 12) e le misure per contrastare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito e la povertà (Scheda 13). (Le politiche del welfare sono affrontate in altri capitoli del programma).

La scommessa è che politiche industriali, riforme dei mercati finanziari e del *welfare* attivino un circuito virtuoso con gli interventi di finanza pubblica e aprano gradualmente spazi di manovra alla politica di bilancio da utilizzare per il rafforzamento della competitività, della distribuzione di opportunità e della coesione sociale. Per vincere tale scommessa, è essenziale la cooperazione di tutte le forze in campo. A tal fine, L'Unione si impegna a coinvolgere attivamente sin dall'inizio della legislatura i soggetti sociali ed economici in un vero patto per la rinascita del paese, chiudendo la disastrosa stagione degli scontri sociali e delle consultazioni cerimoniali voluta dal centro-destra.

Infine, anche per l'esecutivo sarà necessario uno strettissimo coordinamento della discussione e dell'attuazione delle politiche, tanto più in considerazione del disordine del quadro europeo, punto d'appoggio essenziale per il risanamento degli anni '90. A tal fine, sarà utile, in particolare per un esecutivo di coalizione espressione de L'Unione, dotarsi di un Consiglio Nazionale per la Politica Economica da costruire sul modello del *National Economic Council* degli Stati Uniti. In tale consiglio siederebbero i titolari dei dicasteri economici e dei dicasteri direttamente coinvolti nella politica industriale (MUIR e Welfare) e, in base all'agenda, il presidente delle Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome.

Scheda 4 – La politica fiscale del centro-destra e le proposte di riforma del centro-sinistra

I. La politica fiscale del Governo Berlusconi

La politica fiscale del Governo di centrodestra è stata caratterizzata dall'obiettivo prioritario di smantellare, o comunque mettere in discussione le riforme realizzate dal precedente Governo, e di realizzare l'obiettivo del taglio delle tasse. I risultati a consuntivo non sono entusiasmanti:

- Il taglio delle tasse si è tradotto per le imprese in un incremento medio netto di aliquota effettiva pari a oltre un quarto punto, nonostante che il consolidato di gruppo di cui potranno beneficiare le grandi imprese comporti per queste ultime una riduzione di aliquota di oltre un punto. Ciò è stato l'effetto sia dell'abolizione retroattiva della DIT, della limitazione delle possibilità di deduzione;
- L'abolizione della imposta di successione, già riformata dal precedente governo con l'effetto di escludere la grandissima maggioranza dei contribuenti dall'imposta, si è limitata ad escludere anche i grandi patrimoni da ogni prelievo;
- La tassazione dei redditi da capitale è stata resa più distorta ed inefficiente e si è arrestato il processo di convergenza delle aliquote;
- Per quanto riguarda le famiglie si sono sprecati 12 md. di € tra i due moduli di riduzione IRE, complicando l'imposta, rendendo irrazionale la struttura delle aliquote (prima decrescenti, poi crescenti in contrasto con la logica dell'imposta progressiva), peggiorando la distribuzione e restando molto lontani dalle promesse contenute nel contratto con gli italiani (2 aliquote: 23% fino a 100.000 € e 33% sopra);
- Alla riduzione dell'Ire ha corrisposto un aumento generalizzato di tutte le imposte indirette (accise, registro, bollo) che sommato all'aumento delle imposte locali risulta nettamente maggiore delle riduzioni, e che peggiora le caratteristiche strutturali del sistema fiscale, ridando spazio ad imposte sulle transazioni molto nocive per le attività economiche;
- L'incredibile quantità di condoni, scudi e concordati preventivi ha determinato la paralisi della Amministrazione Finanziaria e della Guardia di Finanza e un crollo della *tax compliance* per cui, mentre le tasse negli ultimi anni sono aumentate e non di poco, il gettito è invece crollato. Il rientro dei capitali ha contribuito non poco alla abnorme esplosione dei prezzi nel mercato degli immobili.

II. Le proposte di riforma del centro-sinistra

Nella prossima Legislatura sarà necessario riequilibrare la situazione del bilancio pubblico senza deteriorare la qualità dei servizi e quindi, la pressione fiscale complessiva non potrà essere ridotta, anche se la sua composizione potrà cambiare e l'incidenza di alcune imposte diminuire. Ciò sarà tanto più agevole quanto più efficace e rapido sarà il recupero dell'evasione fiscale. Sarà inoltre necessario evitare di mutare radicalmente ancora una volta la normativa per non creare inutili traumi alle imprese e agli operatori, e quindi le modifiche necessarie dovranno consistere in interventi correttivi al margine attentamente valutati.

La ripresa della lotta all'evasione è un obiettivo prioritario. Nella scorsa Legislatura fu possibile, fra il 1998 e il 2001, ridurre le imposte per un ammontare pari a 4,5 punti di PIL, e abolire nel complesso 21 tipi di prelievo, mentre la pressione fiscale complessiva rimaneva costante, il che significa che la perdita di gettito veniva recuperata dall'emersione di gettito precedentemente evaso, eluso od eroso. La lotta all'evasione non si fa coi proclami e la propaganda bensì con una attenta e continua gestione della Amministrazione, delle procedure, dei controlli, degli strumenti di persuasione e di deterrenza, con un corretto comportamento degli uffici per quanto riguarda i rimborsi, i rapporti con i contribuenti, ecc.

In altre parole, una consapevole attività di deterrenza e di recupero di correttezza fiscale dovrà essere al centro della attenzione del prossimo governo nella consapevolezza che l'importanza dell'azione di accertamento non consiste tanto nelle maggiori entrate direttamente prodotte, quanto nei suoi effetti sull'adempimento spontaneo. Tra i temi principali che dovranno essere affrontati nella futura azione di governo, assumono carattere prioritario:

- a) la messa in atto di una strategia generale dei controlli fiscali, nella quale trovino equilibrata e razionale applicazione anche gli strumenti indiretti di definizione delle basi imponibili, tra i quali particolare rilevanza e significatività dovranno avere gli studi settore. In particolare, nei confronti delle società di grandi dimensioni (ricavi superiori a 25 milioni di €), l'attività di controllo dovrà essere continua per tutti gli esercizi, tenendo conto della natura e delle caratteristiche dell'attività, delle possibilità di elusione, dei rapporti internazionali, ecc. Per le imprese di medie

dimensioni (ricavi tra 5 e 25 milioni di €) si deve tendere ad esaminare le dichiarazioni con procedure semplificate mediamente ogni due esercizi. Per i soggetti interessati agli studi di settore, occorre abbandonare il concordato preventivo (salvo, forse, che per i contribuenti minimi), rendere uniforme l'operatività degli studi indipendentemente dalla forma giuridica dell'impresa e della natura del reddito, rendere sistematico il confronto col contribuente rifuggendo da ogni automatismo, verificare la coerenza dei risultati macroeconomici degli studi di settore rispetto ai dati di contabilità nazionale, anche con riferimento ai diversi ambiti territoriali. Sarà infine necessario avviare una sistematica verifica della attendibilità dei dati strutturali e contabili che i contribuenti indicano ai fini dell'applicazione degli studi. Ai fini dell'attività di accertamento dovrà essere attivata al più presto l'anagrafe dei conti bancari (bloccata dall'attuale Governo) allo scopo di semplificare le relative indagini, garantendo in ogni caso il contraddittorio con il contribuente per assicurare la corretta valutazione dei movimenti risultanti dai conti stessi;

- b) l'adozione di misure di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti, in particolar modo per i soggetti di più contenute dimensioni economiche, basate sulla necessaria reingegnerizzazione dei processi e sull'ampio uso delle tecnologie informatiche e telematiche;
- c) la redazione di un testo unico sull'accertamento, onde pervenire ad una organica e coordinata regolamentazione della materia;
- d) la piena valorizzazione del ruolo e delle potenzialità delle Agenzie fiscali, sia in termini di servizio ai contribuenti che di contrasto dell'evasione, e la sempre maggiore specializzazione della Guardia di Finanza nella sua azione di contrasto della criminalità economico-finanziaria;
- e) la riforma del sistema catastale e dei meccanismi di determinazione delle basi imponibili immobiliari, allo scopo di garantire una maggiore equità del sistema e di contrastare i gravi fenomeni di evasione e di erosione esistenti.;
- f) la revisione del sistema sanzionatorio amministrativo e, in particolare, della responsabilità degli amministratori di società e dei consulenti, allo scopo di riaffermare la punibilità dei comportamenti dolosi. Andrà anche introdotta una norma penale che, analogamente a quanto già previsto per i contributi previdenziali, punisca l'omesso versamento dei tributi dichiarati ma non versati, prevedendo una soglia di punibilità e l'estinzione del reato qualora il contribuente provveda al versamento del dovuto;
- g) la revisione dell'ordinamento delle Commissioni tributarie, al fine di valorizzare pienamente la professionalità dei giudici e di salvaguardare la loro terzietà ed indipendenza;
- h) la revisione delle procedure di riscossione e di rimborso, onde eliminare i ritardi e le inefficienze che ancora caratterizzano queste funzioni, estendendo l'applicabilità della dichiarazione unificata, e riesaminando i tempi di presentazione delle dichiarazioni.

Per quanto riguarda il sistema fiscale, un obiettivo importante è il proseguimento dell'indirizzo strategico dei governi di centro-sinistra volto a riequilibrare la composizione del prelievo, tra imposte dirette, indirette e contributi sociali, anche al fine di perseguire obiettivi di sviluppo sostenibile (si veda Scheda X). Nel 1996, infatti, i contributi sociali rappresentavano il 35,3% del gettito complessivo e le imposte indirette solo il 27,8%, mentre nel 2001 le due percentuali erano diventate rispettivamente 29,9% e 34,2%; in questo modo si è ottenuta una forte riduzione del costo del lavoro, a parità di gettito, e una diminuzione considerevole del cosiddetto "cuneo fiscale" (8 punti).

Sarà necessario riportare a razionalità la struttura delle aliquote dell'Irpef eliminando la regressività dell'imposta sui redditi bassi. La proposta di integrazione dei trasferimenti monetari (detrazioni e assegni familiari) nell'imposta (imposta negativa), può rendere realizzabile tale obiettivo, contribuire quindi ad una forte riduzione della povertà e della disuguaglianza grazie ad un abbattimento della pressione fiscale sulle retribuzioni più basse e all'integrazione per via fiscale di quelle minime.

L'imposizione sulle persone giuridiche andrà riequilibrata modificando ed estendendo la tassazione di gruppo pro-quota a tutte le imprese, in modo da renderla pienamente compatibile con i criteri europei. Inoltre, si reintrodurrà la tassazione delle plusvalenze da cessione di partecipazione che non derivino da utili accumulati già tassati, ristabilendo la neutralità della tassazione delle operazioni di riorganizzazione e ristrutturazione societaria eliminata dal governo Berlusconi. Dovrà anche essere reintrodotta un meccanismo favorevole alla accumulazione nelle imprese, alla loro capitalizzazione e alla loro crescita, nella forma di una riproposizione della DIT, o di una esenzione di utili reinvestiti di cui dovranno beneficiare anche le imprese individuali. Andrà rivista la normativa antielusiva sulle società di comodo per renderla più efficace e stringente.

Infine, la tassazione dei redditi da capitale dovrà essere resa compiutamente neutrale completando il disegno già impostato nella scorsa Legislatura e rimasto incompiuto, e le aliquote dovranno essere fissate a

livelli paragonabili a quelli in vigore negli altri paesi europei. In tale contesto potrà essere eliminato il regime di *thin-capitalization* previsto per le imprese.

Si interverrà sull'IRAP anche alla luce della prossima sentenza della Corte Europea di Giustizia. Tra le molte delle proposte di revisione attualmente in discussione le seguenti sembrano le più razionali: a) si potrebbe chiarire che l'IRAP è un'imposta sui redditi (prodotti) e non sul fatturato, superando l'eccezione formale dell'Avvocato Generale della Corte Europea di Giustizia; b) si potrebbero formalmente escludere dall'imponibile i contributi sociali sul lavoro; c) si potrebbe viceversa estendere la base imponibile al valore aggiunto lordo e ridurre l'aliquota. La scelta tra le diverse opzioni andrà fatta in relazione alle condizioni della finanza pubblica e, in particolare, del sistema tributario nel 2006. In ogni caso, l'IRAP deve rimanere la base dell'autonomia impositiva regionale ed ogni intervento va attentamente valutato in relazione ai costi.

Un regime particolare dovrà essere previsto per le piccole imprese e i professionisti con bassi livelli di fatturato, e ricavi. Attualmente su 4 milioni di imprese e individui cui si applicano gli studi di settore, oltre 2 milioni dichiarano un volume di affari inferiore ai 60.000 €. Per queste imprese (o parte di esse), ferme restando le misure di controllo dell'evasione, si può prevedere un meccanismo di imposizione forfetario sia a fini IVA che per le imposte sui redditi, in modo da eliminare praticamente gli adempimenti tributari. Solo per queste imprese potrà eventualmente continuare ad applicarsi il concordato preventivo. Per l'imposta sulle società si dovrà inoltre prevedere l'applicazione di due aliquote, una più bassa su una ridotta frazione dei profitti, e una ordinaria sulla parte rimanente.

Andrà reintrodotta l'imposta di successione sui grandi patrimoni, escludendo l'avviamento per favorire la continuità di gestione delle imprese minori, secondo l'impostazione già seguita dai governi di centro sinistra.

Dovrà infine essere portata a termine la riforma del catasto sulla base di un sistema catastale integrato collegando sistemi informativi locali e nazionali. Gli estimi dovranno riflettere adeguatamente i valori di mercato che andranno fissati in relazione alla dimensione degli immobili anziché ai vani, e il sistema delle conservatorie dovrà essere integrato con il catasto, in modo da costruire in tutto il Paese un sistema catastale tavolare. In tale contesto potrà essere rivista razionalmente l'imposizione sugli immobili riducendo le aliquote ICI e registro, mentre per le imposte dirette l'imposizione andrà collegata a quella degli altri redditi di capitale.

Scheda 5 - Il federalismo finanziario: quadro vigente e linee di intervento

I. Quadro vigente

Le relazioni finanziarie tra diversi livelli di governo¹, pur essendone in qualche modo condizionate, sono una tematica separata e distinta dal federalismo istituzionale o dal decentramento politico amministrativo. Quest'ultimo riguarda gli aspetti, appunto, istituzionali e costituzionali e la distribuzione dei poteri. Il primo, invece, si occupa dell'organizzazione di un sistema di finanza pubblica strutturato su articolazioni istituzionali territoriali: in particolare, della ripartizione delle spese e delle entrate e dei rapporti finanziari tra le diverse amministrazioni. Si tratta di questioni che prescindono dall'assetto istituzionale, in particolare dal fatto che lo stato sia federale o unitario: in concreto, negli stati unitari con elevato decentramento amministrativo, i livelli inferiori di governo possono presentare livelli di autonomia finanziaria pari (o anche superiori) a quelli di cui godono i singoli stati in sistemi federali. Inoltre, esistono anche stati federali con finanze molto accentrate.

In linea di principio, un sistema di finanza pubblica articolato su più livelli di governo è ritenuto preferibile a un sistema accentrato per due motivi. In primo luogo, perché enti di carattere territoriale sono meglio in grado di esprimere le preferenze dei cittadini riguardo alla produzione dei beni e dei servizi pubblici e di tenere conto di eventuali specificità locali nella loro produzione. In secondo luogo, tali livelli di governo consentono una migliore formazione delle scelte pubbliche, se dotati di autonomia di bilancio e di entrate proprie e sottoposti al vincolo di bilancio: quando il cittadino elettore è contemporaneamente fruitore dei beni e servizi pubblici locali e contribuente soggetto ai tributi locali, si istaura un efficiente meccanismo di controllo democratico sulle scelte degli amministratori locali, indotti a tener conto e a interpretare al meglio le preferenze collettive e a ricercare le più efficienti condizioni di produzione dei servizi.

Perché ciò si realizzi occorre un assetto delle relazioni finanziarie che sia basato, appunto sul vincolo di bilancio e sull'autonomia finanziaria e tributaria. Una finanza puramente derivata, in cui cioè i livelli di governo inferiori sono finanziati esclusivamente con trasferimenti dal centro, induce gli amministratori locali ad accrescere la spesa oltre i livelli necessari, a non curare l'efficienza nella produzione, a richiedere continuamente maggiori fondi dal centro. La ragionevole aspettativa di un ripiano dello Stato induce ad allentare il vincolo di bilancio, finanziando le spese con il disavanzo.

Questo assetto ha caratterizzato, in particolare, la finanza regionale italiana fino ai primi anni novanta: le entrate tributarie "proprie" (quelle, cioè, su cui le regioni potevano esercitare la propria autonomia nella fissazione delle aliquote) costituivano una quota trascurabile delle entrate complessive. Il finanziamento era assicurato da trasferimenti dello stato, a destinazione vincolata (fondo sanitario, fondo trasporti locali, ecc.). Le regioni non esercitavano alcuna autonomia politica di bilancio, in quanto operavano come centri di spesa derivata. Il finanziamento veniva deciso anno per anno, impedendo qualsiasi programmazione di medio termine. Di fronte all'esigenza di contenere il disavanzo complessivo, i trasferimenti alle regioni venivano decurtati con la manovra annuale di bilancio. Spesso le spese eccedevano i fondi assegnati: si formavano disavanzi, coperti con il ricorso al credito delle banche e dei fornitori, ripianati negli anni successivi con operazioni di consolidamento (mutui a carico dello stato).

Nella seconda metà degli anni novanta i governi di centrosinistra hanno attuato diversi interventi, dando vita a una profonda riforma della finanza regionale. Innanzitutto le regioni, con la riforma Visco, sono state dotate di ampia capacità tributaria: sono stati loro assegnati l'Irap e l'addizionale regionale all'Irpef. Questi tributi (sommandosi alle tasse automobilistiche e alla quota regionale dell'imposta di fabbricazione sulla benzina) hanno portato la quota di spese regionali finanziate con tributi propri oltre il 60 per cento. Soprattutto, l'ampia possibilità di manovra delle aliquote ha costituito il presupposto indispensabile per un'autonomia politica di bilancio. Successivamente, con il D. Lgs. 56/2000, le regioni sono state dotate di una robusta compartecipazione all'IVA, in sostituzione dei trasferimenti preesistenti (in particolare, del fondo sanitario); è stato anche introdotto un sistema di perequazione a favore delle regioni con minore capacità fiscale. Sono state così poste le basi per stabilire l'unicità del bilancio regionale, l'abolizione di tutti i fondi a destinazione vincolata, l'autonomia di bilancio basata sull'autonomia tributaria. Nel complesso, le entrate proprie e le compartecipazioni dovevano, nell'anno iniziale (2001), essere sufficienti a finanziare le funzioni delle regioni, sulla base della spesa storica. Le compartecipazioni e i tributi propri sarebbero evoluti, in prospettiva, grosso modo come il PIL, consentendo, a meccanismo di finanziamento inalterato, la programmazione finanziaria da parte delle regioni, senza ricorrere a contrattazioni annuali sull'ammontare dei trasferimenti statali. Il

¹ Il termine "finanziario" è più appropriato del termine "fiscale", che evoca il solo aspetto tributario di un sistema di finanza pubblica organizzato su più livelli di governo. Si tratta, in realtà, di un'imprecisa traduzione dell'anglosassone "fiscal", che fa invece riferimento all'intero bilancio pubblico.

meccanismo perequativo avrebbe operato gradualmente, negli anni successivi, per ridistribuire risorse, con un processo destinato a durare 12 anni. La perequazione era formalmente e apparentemente orizzontale: le regioni con maggiore capacità fiscale per abitante rispetto alla media nazionale avrebbero fornito risorse a favore del fondo destinato alle regioni con minore capacità fiscale. In realtà, la determinazione del fondo perequativo sarebbe stata attuata dal centro, assieme all'attribuzione della compartecipazione IVA: le regioni più dotate avrebbero ricevuto una compartecipazione decurtata dei fondi per la perequazione, le regioni meno dotate l'avrebbero ricevuta accresciuta. Il meccanismo, quindi, era in sostanza di perequazione verticale. Per la sanità, era prevista una correzione degli importi per tener conto del fatto che occorreva comunque garantire i livelli essenziali di servizio. La perequazione non sarebbe stata totale, ma commisurata al 90 per cento del differenziale di capacità fiscale. Si sarebbe quindi lasciata una quota (seppur piccola) di maggiore capacità di spesa alle regioni più "ricche", attuando un sistema di perequazione molto solidaristico, ma non così estremo come quello tedesco (con perequazione pressoché totale) e comunque lontano dal modello nord-americano, in cui la perequazione è modestissima e un ruolo fondamentale è attribuito alla competizione fiscale.

Va notato che la compartecipazione all'IVA sarebbe potuta essere accresciuta in seguito all'attribuzione alle regioni di nuovi compiti ai fini dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, almeno nella fase transitoria. In altre parole, le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo impostate dal centro-sinistra costituivano una base di partenza utile per avviare un percorso di attuazione piena anche del nuovo dettato costituzionale.

Il ragionamento svolto sull'importanza di relazioni finanziarie fondate su autonomia tributaria e finanziaria, induce tuttavia a considerare che le scelte in ordine alle competenze amministrative (ma anche legislative) da decentrare localmente, non possono essere definite indipendentemente da ciò che può essere l'assetto delle relazioni finanziarie medesime, specie per un paese ad elevato debito pubblico come il nostro. In altre parole, il decentramento delle competenze deve essere tale da sviluppare livelli di fabbisogno finanziario in grado di poter essere sostenuti in misura percepibile anche da tributi locali (nel 2001, come punto di riferimento utile, si pensi che la sola IRAP rappresentava circa il 31% della spesa corrente delle regioni, la sola IPT il 15% delle spese correnti delle province e l'ICI circa il 20% di quelle dei comuni). Se così non fosse, la disciplina della responsabilità, che si vorrebbe veicolare mediante l'autonomia tributaria, risulterebbe priva di mordente. Poiché il decentramento del sistema tributario incontra vincoli di efficienza ed efficacia e poiché i cespiti "decentrabili" senza grosse controindicazioni non sono poi molti, ne deriva la necessità di comporre un quadro di razionale compromesso tra la spinta ad un decentramento delle funzioni e un ragionevole, efficace e responsabilizzante assetto delle relazioni finanziarie. Da questo punto di vista può essere utile verificare l'opportunità di una sistemazione dell'articolo 117 della costituzione.

In ogni caso, il nuovo assetto basato sul decreto legislativo 56 del 2000, impostato dal centro-sinistra non è mai decollato. I governi di centrodestra hanno infatti operato in modo confuso e contraddittorio. Appena insediato, nell'estate del 2001, il governo Berlusconi ha concesso alle regioni ulteriori ingenti somme destinate a coprire spese sanitarie in eccesso. Successivamente, ha cercato di porre un rimedio, in termini di contenimento delle erogazioni di cassa, a quanto aveva concesso in termini di competenza. Le erogazioni hanno proceduto con il contagocce, con ritardi sempre maggiori, sulla base di anticipazioni di cassa in funzione di quanto erogato l'anno precedente. Al contempo, è stato impedito, con le leggi finanziarie, di esercitare l'autonomia tributaria sull'IRAP e sull'addizionale IRPEF, per evitare l'effetto negativo sull'opinione pubblica di aumenti di imposte regionali, in contrasto con le martellanti promesse di sgravi fiscali. Solo alla fine del 2004 il governo si è deciso a regolare quanto dovuto alle regioni per il 2002. L'applicazione del D.Lgs. 56/2000 all'anno 2002 è stata però funestata da una serie di errori "tecnici", che hanno portato a risultati abnormi: alla regione Lombardia sono state attribuite entrate aggiuntive e, al contrario, ad alcune regioni meridionali (in particolare, Puglia e Campania) sono state sottratte risorse per importi pari a quasi quattro volte quelli che si sarebbero avuti con una corretta applicazione del 56/2000. La forte opposizione delle regioni più penalizzate ha indotto il governo, all'inizio del 2005, a sospendere l'applicazione del decreto, e a fissare il termine di fine marzo (poi slittato a giugno) per presentare una nuova proposta di finanziamento; proposta che il Berlusconi-bis inserirà, con tutta probabilità, nella finanziaria per il 2006, ma che ad oggi non risulta essere stata ancora formulata.

Sul fronte della finanza locale (comuni e province), l'assetto delle relazioni finanziarie è rimasto sostanzialmente bloccato a causa della mancata riforma dei meccanismi di trasferimento. Dopo l'introduzione dell'ICI, la finanza comunale fu attraversata da un biennio (1993-1994) di tentativi di riforma a regime del sistema dei trasferimenti, che rimasero inattuati o applicati parzialmente. Tra il 1997 ed il 2000 si introdussero importanti elementi di autonomia gestionale dei tributi (forse anche troppi) e si provvide a sostenere l'autonomia tributaria degli enti: si diede la facoltà ai comuni di introdurre l'addizionale IRPEF comunale, si razionalizzò il prelievo sul consumo di energia elettrica (abitazioni ai comuni, imprese ed altro

alle province) consentendo la facoltà di variare le aliquote alle province, si mutò l'imposta di trascrizione degli autoveicoli da erariale a provinciale e si diede alle province la piena devoluzione dell'imposta sulla assicurazione obbligatoria per l'auto. Quel che è mancato, per la finanza locale, è comunque una stabile ed efficace riforma dei trasferimenti.

II. Linee di intervento

Occorrerà, dopo le elezioni del 2006, che il nuovo governo ponga mano a interventi incisivi, che riprendano il percorso intrapreso e interrotto, verso un'autentica autonomia di bilancio e finanziaria, che renda le regioni e gli enti locali soggetti responsabili, chiamati a rispondere delle loro scelte di fronte ai cittadini, ai contribuenti e ai fruitori dei servizi.

Occorre, in primo luogo, ristabilire un quadro di certezze che assegni alle regioni congrua libertà di manovra sui tributi propri e fissi il livello delle compartecipazioni, in modo da poter programmare la disponibilità di risorse su un arco pluriennale, uscendo definitivamente dalle contrattazioni annuali, così come potranno beneficiare di altri programmi destinati a ridurre le differenze economiche strutturali.

Le regioni, come pure i comuni e le province, saranno chiamati a contribuire allo sforzo, che si preannuncia molto impegnativo, di risanamento delle finanze pubbliche. E' auspicabile un loro maggiore coinvolgimento, in termini sia di partecipazione al processo decisionale, sia di assunzione di responsabilità. Il patto di stabilità interno dovrà essere ridefinito in termini di saldi e ricondotto all'interno delle procedure di formazione della finanziaria, a partire dalla formulazione del DPEF.

Per questa ragione è importante definire, nel più breve tempo possibile, la legge quadro sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, attraverso cui risolvere organicamente l'attuazione dell'articolo 119 della costituzione.

Occorrerà ripristinare il vincolo di bilancio e l'unicità del bilancio stesso, eliminando la maggior parte dei finanziamenti speciali tuttora in vigore. Forse non a caso il riformato Titolo V della Costituzione, all' articolo 119 (che anche la proposta di modifica del centrodestra lascia inalterato) prevede che il finanziamento sia assicurato con tributi, compartecipazioni e fondo perequativo, e non menziona altre fonti, in particolare non fa alcun cenno a trasferimenti di tipo settoriale. Vieta invece espressamente vincoli di destinazione sull'utilizzo dei fondi. Ovviamente, un discorso a parte vale per i fondi strutturali erogati dalla UE: le regioni che ne hanno titolo potranno disporre pienamente per le finalità previste.

La perequazione dovrà basarsi sia sulla capacità fiscale, sia sull'esigenza di garantire i livelli essenziali dei servizi, in particolare di quelli, come la sanità, che la Costituzione tutela. Per la sanità, occorrerà evitare di assecondare la spesa storica, ma occorrerà assicurare i fondi necessari a finanziare i livelli essenziali delle prestazioni, come calcolati sulla base di costi standard, cioè delle *best practices* nella fornitura del servizio.

Per gli enti locali si dovrà procedere immediatamente alla riforma del sistema dei trasferimenti, verificando poi l'opportunità di delineare relazioni finanziarie diversificate in ragione dell'ampiezza dei comuni. E' poi imprescindibile, per la fiscalità comunale, provvedere ad una profonda riforma del sistema estimativo catastale, in grado di garantire maggiore equità e una ragionevole dinamicità delle basi imponibili.

Scheda 6 – Le politiche di bilancio

I. Il Quadro attuale

La gestione attuale della finanza pubblica è estremamente carente, in gran parte per responsabilità del Governo Berlusconi, ma in parte anche per ragioni strutturali. L'evoluzione della finanza pubblica negli ultimi quattro anni è sintetizzata in pochi dati. Confrontando i risultati del 2004 con la situazione del 2000, si vede che la quota della spesa primaria sul PIL è aumentata di 2,4 punti (dei quali 1,8 punti di spesa corrente), mentre la quota delle entrate è diminuita di 0,6 punti (per effetto di una contrazione del gettito delle imposte dirette e indirette per 1,6 punti di PIL, compensata solo in parte dall'aumento delle imposte in conto capitale e dei contributi sociali). Ne è conseguito un grave peggioramento dei saldi: l'avanzo primario si è ridotto di due terzi (dal 4,8% del 2000 all'1,8% del 2004) e il saldo corrente da positivo è divenuto negativo già nel 2003. A fronte di questi risultati, la ulteriore riduzione della spesa per interessi (1,4 punti), ottenuta grazie all'adesione all'euro, non ha potuto impedire che il disavanzo complessivo superasse la soglia del 3% del PIL. Inoltre, si sono aggravati i problemi di trasparenza, come indicato dalla crescente divergenza tra i dati di fabbisogno e di indebitamento.

Le prospettive future sono ancora più preoccupanti e appaiono in rapido deterioramento, nonostante il dividendo generato dall'effetto dell'euro sui tassi di interesse sui titoli di stato: le previsioni contenute nel DPEF indicano, per il 2005, un rapporto tra indebitamento e PIL oltre il 4,3 % e un debito pubblico al 108,2 % del PIL, ossia in preoccupante aumento per la prima volta dall'inizio degli anni '90.

È una situazione potenzialmente molto pericolosa per gli effetti che una reazione dei mercati potrebbe avere sui tassi di interesse e, quindi, sugli equilibri finanziari del settore pubblico e di quello privato e sul livello dell'attività economica. In ultima analisi, infatti, il saldo del bilancio pubblico indica lo stato di salute effettivo dell'economia.

II. Politiche di intervento

È urgente quindi intervenire per modificare le tendenze in atto. In primo luogo, recuperando la perdita di gettito delle imposte dirette e indirette, verificatasi anche a causa della dissennata politica dei condoni e dell'incremento dell'evasione da essi determinato (Scheda 4). Sarà fondamentale, poi, fermare la crescita della spesa, soprattutto quella associata alla produzione di servizi pubblici (spesa per il personale e consumi intermedi), tentando contemporaneamente di mantenere il volume dei servizi e di migliorarne la qualità in coerenza con il programma sottoposto agli elettori. Ciò non richiede necessariamente "tagli", bensì la costruzione di un moderno sistema di programmazione e controllo della spesa pubblica, che coinvolga tutti i livelli di governo, con l'obiettivo di ridurre sprechi e generalizzare *best practices*. Un'esigenza a lungo sottovalutata ma ormai inderogabile per il nostro paese. In tale contesto, è bene chiarire e sottolineare che, nell'attuale quadro normativo, la responsabilità del parlamento nelle politiche di bilancio è trascurabile o inesistente. Per tale ragione, tutte le discussioni sull'inemendabilità della Legge Finanziaria vanno respinte perché non colgono il nocciolo dei problemi e rappresentano piuttosto un diversivo.

Presupposto indispensabile per la programmazione, gestione e monitoraggio della spesa pubblica è la creazione di un Sistema Informativo Integrato che assicuri tempestivamente la disponibilità di dati e la loro affidabilità e trasparenza. La conoscenza degli andamenti effettivi e della qualità della spesa costituisce una esigenza assoluta per il governo di un sistema complesso che deve, da un lato, indirizzare tutte le decisioni di molteplici centri verso il conseguimento di obiettivi con esigenze di forte tenuta, dall'altro gestire direttamente la spesa statale. In una democrazia, la disponibilità e la trasparenza dei dati deve essere massima ed essi devono essere resi accessibili al Parlamento, agli studiosi e all'opinione pubblica.

Oggi non è così: gran parte della spesa pubblica avviene senza che si abbia consapevolezza di livelli, dinamiche, qualità e destinazione. Ciò è vero, in particolare, per gli enti decentrati, i quali continuano a seguire standard propri, diversi da quelli dell'amministrazione centrale.

Riprendendo il processo di innovazione avviato alla fine della passata legislatura (e subito interrotto), occorre, in primo luogo, introdurre criteri di contabilità comuni a tutte le amministrazioni e completare la riorganizzazione dei bilanci per "missioni istituzionali". In secondo luogo, si deve attuare un progetto per raccogliere i dati sugli stanziamenti, gli impegni, i pagamenti e i residui per l'intera finanza pubblica, arrivando ad integrare in un unico database le banche dati gestite dalle singole amministrazioni. Da

questo punto di vista, il progetto di Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), per quanto pregevole, appare insufficiente. È necessario uno sforzo rilevante che coinvolga tutti i soggetti della finanza pubblica per realizzare, nel più breve tempo possibile, un sistema informativo appoggiato sulle Regioni quali nodi per la finanza del territorio ed esteso ai Comuni.

L'obiettivo è anche quello di raccogliere in tempo reale le informazioni che consentano di valutare la spesa non solo in termini di correttezza formale, ma soprattutto in termini di efficienza/efficacia e coerenza rispetto agli obiettivi indicati nel programma di governo deliberato dalle Camere. Tale valutazione verrà affidata alla Ragioneria Generale dello Stato, la quale verrà riorganizzata come indicato più avanti.

Per migliorare la qualità delle informazioni di finanza pubblica, è inoltre necessario ancorare l'Istat ed il Sistema Statistico Nazionale a maggiori garanzie di imparzialità, anche riformando la Commissione di Garanzia sull'Informazione Statistica e radicandola funzionalmente presso le Camere.

Il secondo passo riguarda un incisivo riassetto dell'intero ciclo del bilancio, necessario specie in considerazione dei mutamenti di contesto rappresentati dal passaggio al sistema maggioritario, dai vincoli comunitari e dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Il sistema attuale non è infatti in grado di raccordare in un processo fluido, coerente, trasparente ed unitario i tre ambiti (europeo, statale e sistema delle autonomie) in cui si articolano in Italia le scelte di finanza pubblica e la loro gestione. Appare inoltre inadeguata la distribuzione delle responsabilità in materia di decisioni di finanza pubblica, sia all'interno del Governo, sia nei rapporti tra Governo e Parlamento. La riforma che si prospetta dovrebbe far perno su una più netta separazione fra le decisioni che riguardano il bilancio e la spesa statale e quelle macro di portata generale che stabilizzano il quadro di riferimento, fissano gli obiettivi e i vincoli di coordinamento, allocano le risorse disponibili distribuendole fra i diversi comparti.

La separazione è necessaria per dare ordine ad un processo che ha smarrito le sue scadenze essenziali: le scelte sulle opzioni di fondo e quelle settoriali risultano oggi affastellate in una contrattazione continua e defaticante che si trascina fino all'approvazione finale del bilancio. Viene assecondato un impianto approssimato che privilegia il soddisfacimento di esigenze puntuali piuttosto che scelte programmatiche basate sulla disponibilità delle risorse. Viene inoltre favorita, nello sviluppo del ciclo delle decisioni di bilancio, l'assunzione di ruoli impropri o, al contrario, la mancanza di una partecipazione attiva di alcuni protagonisti da cui dipende, nella fase di gestione, l'effettivo conseguimento degli obiettivi di risultato (specialmente le Regioni e gli Enti Locali).

La riforma è opera complessa, che potrà giungere a piena maturazione solo al termine della legislatura, dopo che l'apporto di un efficiente sistema informativo avrà consentito valutazioni e stime affidabili e una volta superati con successo i numerosi punti di criticità. La sua attuazione andrà pertanto calibrata con la necessaria gradualità, introducendo, anche per approssimazioni successive, moduli parziali coerenti con il disegno generale.

In prospettiva il ciclo delle decisioni di bilancio va scandito in due momenti separati. In una prima fase l'attenzione deve essere focalizzata esclusivamente sulle scelte per l'intero comparto della pubblica amministrazione che rendano compatibili, in coerenza con i vincoli europei, e con il programma di governo, il raggiungimento degli obiettivi della spesa pubblica e l'effettiva disponibilità di risorse.

A tale scopo vanno stabilizzati e formalizzati:

a) il conto programmatico delle pubbliche amministrazioni, quale quadro di riferimento generale, vincolante per tutte le pubbliche amministrazioni e coerente con gli impegni comunitari e con il programma di governo. Il conto rappresenterà le principali variabili del bilancio programmatico della P.A., fissando, oltre ai saldi, la stima del livello delle entrate, le risorse complessive disponibili e la loro distribuzione tra enti decentrati e Stato e, all'interno di quest'ultimo, tra i diversi comparti della spesa. Al perseguimento degli obiettivi di risultato così definiti, devono essere indirizzati i passaggi successivi del bilancio dello Stato e di tutti i bilanci pubblici autorizzatori (compresi, attraverso lo strumento del patto di stabilità interno, quelli delle Regioni e delle Autonomie Locali), che assumerebbero così la valenza di strumento di attuazione della politica di bilancio descritta dal conto programmatico delle P.A..

b) l'accertamento dell'ammontare complessivo delle risorse disponibili, stabilendo il limite del fabbisogno e l'indebitamento, nonché la misura della eventuale variazione discrezionale delle entrate. Tale processo si dovrà basare sulle previsioni macroeconomiche e sui dati risultanti dal nuovo sistema informativo, e dovrà tendere ad evidenziare l'ammontare delle risorse spendibili per l'intero sistema (che dovrà essere oggetto di una decisione formale). Tale ammontare (definito come incremento o riduzione

rispetto all'anno precedente, e non come tagli al tendenziale), è quello che eccede le spese inderogabili, in quanto frutto di decisioni assunte in passato (debiti) e sulle quali è molto difficile prevedere interventi di riduzione o contenimento.

c) l'allocazione delle disponibilità di spesa così determinate tra i diversi comparti del bilancio dello Stato (trasferimenti alle Regioni ed Enti Locali, distribuzione tra i diversi ministeri, ecc.) e contestualmente i vincoli di finanza pubblica, derivanti dal patto di stabilità interno, finalizzati ad assicurare il rispetto degli obiettivi programmatici della manovra. La spesa effettivamente disponibile per il comparto statale dovrebbe essere ripartita tra i vari Ministeri secondo criteri di programmazione consapevole, coerente con gli obiettivi del programma di governo, che incorpori cioè, accanto alle opzioni di fondo per il funzionamento della macchina, le scelte strategiche sulla prosecuzione degli interventi in corso e sull'avvio di nuovi progetti.

La concentrazione nella prima fase delle scelte di portata generale consentirebbe di lasciare alla seconda fase esclusivamente le decisioni relative alla formazione del bilancio dello Stato, che, in attuazione delle opzioni adottate in precedenza, dovrebbero specificare i contenuti dei singoli stati di previsione, finalizzandoli alla realizzazione degli interventi inclusi nel programma di governo e adeguando alle effettive esigenze le spese di funzionamento.

In questo quadro la predisposizione dei singoli stati di previsione sarebbe affidata direttamente ai ministri di settore.

In sostanza, occorre passare ad una organizzazione dell'intero sistema di bilancio capace di rendere la spesa pubblica programmabile, gestibile e monitorabile. Attualmente, la fase della preparazione del bilancio è irrazionale ed inefficace: il Ministero dell'Economia e le amministrazioni di spesa non dialogano, in quanto il primo è costretto ad operare con informazioni incomplete, mentre le seconde non hanno interesse a farsi carico dei vincoli finanziari complessivi e dei *trade-offs*. Ne risultano amplificati i rischi di incoerenza tra bilancio proposto e priorità del programma di governo, la prevalenza di punti di vista parziali, la cui composizione è in continuo divenire.

La possibilità di anticipare i tempi delle decisioni di portata generale richiede il supporto di previsioni macroeconomiche condivise dalle più autorevoli istituzioni di ricerca nazionali ed internazionali (ad esempio, su crescita nominale e reale del PIL, inflazione, tassi di interesse, saldo della bilancia commerciale, ecc.), nonché dei dati del sistema informativo integrato. Per aggiungere gli obiettivi proposti, occorre, inoltre rivitalizzare il ciclo della quantificazione e rafforzare tutti i circuiti di supporto specialistico ad alto tasso di imparzialità.

Ulteriore presupposto per mettere a regime la riforma complessiva riguarda l'attivazione di un circuito di condivisione e partecipazione da parte delle Autonomie costituzionali, che di fatto gestiscono parte assai rilevante della spesa pubblica. Sul piano dei rapporti con le Regioni ed il sistema delle Autonomie, i problemi che si pongono sono di due ordini: il coinvolgimento nella formazione delle decisioni di finanza pubblica che li riguardano e la strumentazione legislativa (in particolare il patto di stabilità interno) attraverso la quale lo Stato assicura il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci.

Il patto di stabilità interno deve divenire il fulcro della legislazione che, in attuazione del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, dà corpo alle funzioni statali di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei bilanci. In tale quadro la partecipazione attiva degli enti di autonomia troverà solide basi nei dati del Sistema Informativo Integrato quanto a livello, efficienza e efficacia delle spese finanziate dai trasferimenti dal bilancio dello Stato. Essa favorirà inoltre una maggiore responsabilizzazione quanto all'attuazione degli obiettivi di risultato e al monitoraggio degli andamenti reali della spesa. In tale contesto il Ministero dell'Economia dovrà cessare di utilizzare i conti di Tesoreria per i trasferimenti a Regioni ed Enti Locali come serbatoi da riempire o svuotare ai fini del controllo della cassa.

Quanto alla spesa dei ministeri, per la ripartizione delle risorse saranno via via più rilevanti i dati del Sistema Informativo Integrato su costi, efficienza ed efficacia dei programmi di spesa gestiti da ciascun comparto. L'allocazione delle risorse avverrà in base alle priorità indicate dalle singole amministrazioni e - differenza cruciale con le attuali procedure - alle priorità politiche esplicitamente e collegialmente scelte dal governo.

La riforma proposta rovescia la logica attuale di formazione del bilancio, centrata su criteri meramente contabili, sulle richieste dei singoli ministeri, su esigenze di gestione valutate alla luce della spesa storica. Sarà possibile una chiara e netta identificazione dei ruoli: il Ministero dell'Economia è il responsabile della manovra, di cui assume l'effettiva regia, pur nella collegialità dell'azione di governo. Per tale ministero, si rafforzano le funzioni di garanzia della qualità dei dati, del monitoraggio e del reporting degli andamenti. Al Consiglio dei Ministri spetta, in concorso con gli enti decentrati, la decisione sulla ripartizione delle risorse tra Regioni, Enti Locali e Stato e, in autonomia, tra amministrazioni centrali. Ai singoli ministeri si attribuisce l'esclusiva competenza sulle priorità settoriali di spesa.

L'impostazione delineata consente, inoltre, una drastica semplificazione dei processi autorizzatori e contabili che attualmente gravano sulla Ragioneria Generale dello Stato attraverso l'attribuzione a ciascuna amministrazione di spesa di funzioni contabili e di bilancio. La Ragioneria assume, quindi, compiti di garanzia, di monitoraggio, analisi e reporting, in particolare sui singoli programmi di spesa e sui loro risultati (sull'esempio di quanto avviene in altri paesi europei). In tale contesto, appare opportuna la separazione, anche organizzativa, tra la gestione e costruzione del bilancio statale da un lato e l'attività di monitoraggio, controllo, valutazione di efficienza ed efficacia, dall'altro.

Nel nuovo ciclo del bilancio, la decisione parlamentare è concentrata sui nodi cruciali: il Parlamento viene decongestionato e gli interventi a cui è chiamato come massimo organo della rappresentanza politica resi più significativi. In questo quadro, i contenuti della legge finanziaria possono essere in parte riassorbiti nella legge di bilancio, mentre, per le leggi collegate, vengono distinte quelle da approvare contemporaneamente al bilancio (per entrare immediatamente in vigore), dalle altre.

La modifica delle procedure parlamentari, conseguente al nuovo impianto e alle cadenze del ciclo delle decisioni di finanza pubblica, eviterà che le sessioni di bilancio siano vissute e percepite come defatiganti rituali o, peggio, occasioni di negoziazioni occulte, specie interne alla maggioranza. Fermo l'intervento delle Camere, nell'approvazione del conto programmatico presentato a conclusione della prima fase e delle leggi che danno corpo alla manovra, l'esame parlamentare degli stati di previsione dovrebbe essere focalizzato sulla validità dei programmi di spesa e sulla funzionalità degli assetti organizzativi dei ministeri, riducendo significativamente l'attività emendativa, poiché, fissate le risorse disponibili, sarebbero possibili esclusivamente modifiche all'interno dei singoli stati di previsione.

Scheda 7 – Il sistema produttivo italiano: tendenze e politiche di intervento

I. Le Tendenze

L'economia italiana è in stagnazione dal secondo trimestre del 2001, in recessione nel 2005. L'andamento del PIL nell'ultimo quinquennio è solo uno dei molteplici di indicatori (Scheda 3) della profondità della crisi italiana. L'analisi economica mette in risalto che, oltre a ragioni di carattere congiunturale (il tasso di cambio tra euro e dollaro), due ordini di ragioni strutturali concorrono a spiegare le deludenti performance del nostro paese. In primo luogo, il declino della produttività totale dei fattori (PTF), l'insufficiente presenza di imprese medie e medio grandi, l'abitudine alla competizione di costo, l'impoverimento relativo della qualità della forza lavoro. In secondo luogo, la specializzazione produttiva dell'Italia, concentrata in attività a tecnologia matura e prodotti standardizzati, spiazzati dall'irruzione delle economie emergenti nei mercati storicamente "riservati" alle esportazioni italiane.

L'andamento della PTF dipende da molte cause (dall'efficienza delle pubbliche amministrazioni alla qualità delle infrastrutture) ed è difficile distinguere l'apporto di ciascuna. Tuttavia, non vi è dubbio che tra le cause più rilevanti vi è il funzionamento dei mercati e la loro regolazione: l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha rilevato una correlazione inversa tra dipendenza dai settori protetti e crescita del valore aggiunto dei settori esportatori. In tale quadro, si acuisce il conflitto tra settori protetti e settori esposti alla pressione internazionale: la prevalenza di mercati non concorrenziali per i servizi di rete nazionali e locali (produzione e distribuzione di gas, prodotti petroliferi ed energia elettrica, telefonia, trasporti), per i servizi professionali (offerti da commercialisti, avvocati, notai, ...), ecc. genera rendite per alcuni, ma ostacola la capacità di innovazione e la competitività dell'insieme delle imprese, nonostante il blocco dei salari reali da oltre un decennio. Le difficoltà delle attività produttive non sono omogenee sul territorio: nelle regioni meridionali, nonostante alcuni ambiti di eccellenza, i problemi sono decisamente più acuti a causa, innanzitutto, della criminalità organizzata e, in secondo luogo, di infrastrutture e pubbliche amministrazioni più carenti che nel resto del paese.

In aggiunta ai fattori di contesto, l'economia italiana è anche frenata da altre "specificità". Primo, nonostante la dinamicità delle micro e piccole imprese italiane, lo scarso numero di unità produttive medie e grandi si rivela sempre più handicap fondamentale alla capacità di innovazione e di penetrazione nei mercati internazionali (la spesa in ricerca e sviluppo del settore privato, corretta per la dimensione media delle imprese, è in linea con la media europea). Secondo, l'abitudine a competere soltanto sui costi –attraverso ricorrenti svalutazioni della moneta, la compressione delle retribuzioni e la precarizzazione dei lavoratori e la sistematica evasione/elusione fiscale– risalta quale causa primaria del ritardo accumulato negli investimenti nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. In particolare, la scelta della svalutazione come via ordinaria alla competitività, oltre ad alimentare un circuito vizioso con l'inflazione, ha danneggiato gli investimenti produttivi in quanto ha incentivato il trasferimento all'estero dei profitti, in vista di facili guadagni in conto capitale generati dalle successive cadute del tasso di cambio. Infine, il peggioramento relativo delle competenze dei lavoratori italiani, riflesso della condizione del sistema scolastico e formativo, impedisce un'adeguata interazione con beni capitali sofisticati, scarsi ma pur presenti nelle nostre produzioni, e la ricollocazione delle risorse in attività a tecnologia alta. A tali "specificità", si aggiunge, il contributo dato dal Governo Berlusconi all'indebolimento della cultura della legalità e dell'etica degli affari

In sintesi, l'insostenibilità del modo di produzione italiano quale sostegno di standard etici, economici e sociali da "paese ricco" è stata evidenziata, non determinata, dall'arrivo dei beni prodotti da competitori a bassissimo costo del lavoro e crescente capacità tecnologica. In altri termini, il declino italiano –ossia l'impoverimento graduale della popolazione, in particolare i nuclei familiari a reddito medio e basso e, soprattutto, a reddito fisso (Scheda 13)– ha radici profonde. La responsabilità dell'attuale governo è stata quella di perdere quattro anni senza rendersi conto di quali fossero i problemi strutturali del paese (si veda Scheda 3).

Di fronte a tali nodi strutturali, il governo di centro-destra ha tentato di puntellare, con misure di corto respiro, soltanto la competizione di costo (dall'incentivazione implicita all'evasione fiscale tramite condoni, all'indebolimento della disciplina del falso in bilancio, allo scontro sull'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori). Ha introdotto norme punitive nei confronti delle cooperative, le imprese italiane più aperte in termini di assetti proprietari (in quanto libere dai vincoli familiari caratterizzanti le piccole e medie imprese italiane), a più elevata capitalizzazione e a maggiore tasso di crescita sia in termini di fatturato che di occupati (raddoppiati nell'ultimo decennio). Inoltre, l'attuale maggioranza non ha aiutato i presidi di eccellenza formativa e tecnologica di cui ancora dispone l'Italia e ha dimenticato le politiche per la ricerca e l'innovazione (Scheda 10). Al contrario, ha tagliato le risorse per gli incentivi alle imprese (ridottisi di circa il 20 per cento dal 2001 al

2003) e ne ha modificato in senso peggiorativo i criteri e le modalità di erogazione e ha abbandonato il settore agricolo (Scheda 12).

II. Le Politiche di Intervento

La promozione della cultura della legalità e della responsabilità etica delle imprese è la premessa di un'efficace politica economica dedicata all'innalzamento tecnologico della specializzazione produttiva dell'Italia. A tal fine, L'Unione mette in campo un ventaglio di politiche strutturali per aggredire problemi strutturali. In linea con l'impostazione contenuta nella comunicazione della Commissione Europea del 2002 in materia di politica industriale, si conferma la centralità del settore manifatturiero per una crescita economica sostenibile e di elevata qualità sociale. In particolare, dopo anni di affidamento ideologico ai meccanismi del mercato, va rivalutato il ruolo della politica industriale quale strumento indispensabile della politica economica. Le misure "orizzontali" –dedicate al miglioramento della qualità dell'istruzione, della formazione professionale, delle attività di ricerca e sviluppo, delle infrastrutture e delle pubbliche amministrazioni (oggetto di altri capitoli del programma) e alla promozione della concorrenza (Scheda 9)– vanno quindi integrate con interventi dedicati ad affrontare specifiche esigenze e a cogliere le potenzialità di specifici progetti spesso abbandonati a causa di "fallimenti" del mercato.

La politica industriale sarà principalmente dedicata a interventi per progetti. Si favorirà in tal modo la concentrazione delle risorse e la massimizzazione dei risultati verso obiettivi ritenuti strategici e prioritari, in settori e tecnologie in grado di dare alle imprese concrete possibilità di specializzazione produttiva, di crescita e consolidamento rispetto ai concorrenti internazionali (in particolare, nei settori della difesa e aerospazio, telecomunicazioni, trasporti, cantieristica e meccanica strumentale, biotecnologie, nanotecnologie, energia). In tale contesto, è interessante l'impostazione sottostante al "piano Beffa" recentemente introdotto in Francia: un'impostazione *bottom-up* per finanziare con risorse pubbliche progetti strategici di ricerca e sviluppo, proposti da reti di imprese e da esse co-finanziati al 50 per cento.

In tale contesto, si dovrà cambiare in gran parte la riforma degli incentivi approvata dal governo di centro-destra, in quanto essa ha eccessivamente ridotto l'intensità di aiuto concedibile nel mezzogiorno (circa il 40 per cento in meno) e sostanzialmente affidato al sistema bancario il ruolo improprio di selettore delle iniziative da agevolare (con ovvie negative ripercussioni sulle piccole imprese e sulle attività più deboli dell'economia meridionale). In particolare, si dovrà superare l'attuale configurazione delle misure per soggetti (piccole e medie imprese) e territori (mezzogiorno) deboli: un modello di "specializzazione" degli interventi di carattere difensivo, lontano da quanto fatto nei paesi europei più avanzati, i quali destinano risorse proporzionalmente più consistenti al sostegno dei fattori cruciali per la competitività delle imprese (in particolare, ricerca e sviluppo, tutela ambientale e risparmio energetico). Si abbandonerà gradualmente il sostegno generalizzato degli investimenti fissi liberando risorse per interventi circoscritti e selettivi sul sistema delle imprese. Tuttavia, il sostegno dei soggetti e dei territori deboli non scomparirà, bensì avverrà nel contesto di progetti ed obiettivi ritenuti strategici, collegando l'intensità dell'aiuto finanziario conseguibile anche alla rischiosità e rilevanza dei risultati da conseguire.

Inoltre, in tale contesto, si dovrà ridefinire il ruolo di Sviluppo Italia: tale istituzione dovrà progressivamente abbandonare sia le attività che possono essere più proficuamente svolte dal mercato e da istituzioni locali sia quelle più direttamente orientate ad immobilizzarsi nel settore infrastrutturale per concentrarsi invece sull'attrazione degli investimenti nel settore manifatturiero e nelle azioni di accompagnamento di imprese e settori in difficoltà.

La riattivazione di una efficace politica industriale non determinerà necessariamente l'adozione di meccanismi aggiuntivi di intervento: al contrario, gli attuali meccanismi saranno progressivamente adeguati ai nuovi obiettivi. Del resto, l'elevata flessibilità raggiunta dagli attuali meccanismi di agevolazione dovrebbe consentire un passaggio rapido al mutato scenario di programmazione.

Le micro e piccole imprese italiane sono un asset fondamentale del paese. Tuttavia, il rilancio competitivo dell'Italia deve anche far leva su un tessuto di medie e grandi unità produttive. Per avvicinare tale obiettivo si punterà –oltre che sugli incentivi fiscali– sulla sperimentazione e poi stabilizzazione di specifici modelli organizzativi da individuare e realizzare anche attraverso un maggior coinvolgimento degli ordini professionali e delle associazioni di categoria. A tal fine, sarà necessario apportare modifiche selettive all'attuale regime di diritto societario. In particolare, si dovrà riformare la disciplina delle reti transnazionali di imprese e la disciplina della successione per rendere il passaggio generazionale –nei casi di indisponibilità degli eredi a continuare le attività– un'opportunità di crescita dimensionale. Infine, si dovrà procedere ad una riforma organica del diritto fallimentare superando l'attuale impostazione punitiva a favore della promozione della continuità dell'impresa e della salvaguardia degli interessi dei creditori.

Considerate le difficoltà organizzative, economiche e culturali ad una rapida crescita dimensionale delle imprese, una particolare attenzione dovrà anche essere riservata al rafforzamento dei sistemi produttivi attraverso una selettiva promozione di servizi alla produzione. In particolare, si promuoverà, non solo a livello di distretto o settore, la costituzione di reti di imprese per la condivisione di attività a monte (raccolta delle risorse finanziarie, trasferimento tecnologico, monitoraggio dei mercati internazionali, marketing internazionale, formazione) e a valle (trasporto, tutela del marchio e della provenienza, certificazione di qualità) del core business.

Particolare attenzione dovrà, inoltre, essere rivolta verso la razionalizzazione del sistema del trasferimento tecnologico verso le piccole e medie imprese. L'eccessiva frammentazione dei centri di innovazione e trasferimento tecnologico oggi operativi sul territorio (oltre 800 centri che a vario titolo dichiarano di occuparsi di innovazione tecnologica per le piccole e medie imprese) impedisce il raggiungimento delle masse critiche necessarie per la qualificazione dei servizi. Per raggiungere tale obiettivo andranno attivati strumenti di incentivazione rivolti alla creazione di reti per l'innovazione tecnologica e di centri di competenza settoriali in grado di garantire un più efficace raccordo tra il sistema delle imprese e il sistema della ricerca e dell'università (Scheda 10).

Un tassello rilevante delle politiche industriali sarà l'intervento per una piena valorizzazione di Poste Italiane, sesta azienda per fatturato e prima azienda per occupati nel nostro paese. L'attuale vertice, nominato dal Governo Berlusconi, ha reintrodotto logiche clientelari e ha indebolito le prospettive dell'azienda. Poste Italiane ha le potenzialità per dare un significativo contributo alla competitività del paese, in particolare attraverso l'offerta di servizi innovativi per le imprese e per le amministrazioni pubbliche.

Per il rilancio del nostro sistema produttivo e per favorire l'affermazione di imprese europee in grado di competere su mercati globali, la politica industriale sosterrà la partecipazione delle imprese italiane a progetti europei sia negli ambiti nei quali è significativa la nostra presenza (difesa e aerospazio, telecomunicazioni, trasporto, cantieristica), sia in ambiti innovativi ad elevato potenziale di crescita (biotecnologie, nanotecnologie, energia, ecc) (Scheda 10). In particolare, un ruolo centrale spetta al settore aerospaziale, forse il solo settore che oggi può realizzare un'ulteriore forte crescita, partendo da posizioni nel complesso forti e consolidate. Per rafforzare la promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, si restituirà piena autonomia operativa e gestionale all'Istituto per il Commercio Estero (ICE), si interverrà sugli sportelli unici sui mercati esteri e si istituiranno in Italia, a livello nazionale e regionale, servizi di coordinamento delle iniziative dei ministeri con competenza in materia, regioni, ICE, Simest, Sace, sistema camerale e Confindustria.

Le difficoltà dell'industria italiana imporranno anche l'introduzione di misure ordinarie di gestione anticipata delle situazioni di crisi. In tale contesto, verranno abrogate le vigenti normative sull'intervento straordinario. Inoltre, dal lato delle politiche attive, si dovrà rafforzare la capacità di elaborare risposte per i settori in declino, al fine di intervenire contemporaneamente sul fattore lavoro (tramite ammortizzatori sociali ed azioni di riqualificazione professionale) e sul fattore capitale per consolidare gli investimenti e le attività in grado di reggere, nel medio periodo, la sfida dei mercati.

Infine, la riattivazione di una efficace politica industriale richiederà un ripensamento degli apparati amministrativi. Si dovrà procedere ad una riforma dell'attuale Ministero delle Attività Produttive al fine di attrezzarlo ad essere punto di snodo delle politiche per le imprese e l'economia reale e luogo di efficace coordinamento tra politiche europee, politiche nazionali e politiche regionali. In particolare, si dovranno valorizzare le attività di programmazione, di promozione dell'integrazione tra economie locali e settori produttivi, di diagnosi, anticipazione e accompagnamento di crisi settoriali e d'impresa e di raccordo per il trasferimento di tecnologie da università e centri di ricerca alle imprese. Per esercitare tali funzioni il rinnovato ministero dovrà rafforzare non solo la propria capacità d'interagire con gli altri ministeri impegnati nelle politiche per le imprese, ma anche avere la responsabilità primaria di un ventaglio di funzioni oggi svolte da altre amministrazioni: in particolare, le politiche di supporto alla ricerca svolta dalle imprese e, per gli aspetti di natura non finanziaria, le politiche di coesione e le politiche d'indirizzo delle società a partecipazione pubblica (gli aspetti di natura finanziaria, quali i rapporti con l'Unione Europea, la gestione delle partecipazioni pubbliche e le privatizzazioni, si confermano in capo al Ministero dell'Economia).

In secondo luogo, la riforma del Ministero delle Attività Produttive dovrà essere accompagnata da una più efficiente attuazione del Titolo V della Costituzione: dall'attuale anarchia nell'esercizio delle funzioni attinenti lo sviluppo economico e produttivo, che ha esasperato i profili di sovrapposizione degli interventi dello Stato con quelli delle Regioni, si dovrà pervenire ad un coordinamento delle azioni e delle competenze in materia.

A tal fine, si dovranno stipulare accordi tra amministrazioni centrali e regionali per dar luogo ad un sistema integrato non solo di funzioni e competenze, ma anche e soprattutto di obiettivi e di politiche.

Scheda 8 – Il settore turistico italiano: tendenze e politiche di intervento

I. Tendenze

Dopo la stagnazione successiva all'11 settembre, il turismo ha ripreso a crescere a ritmi molto sostenuti. Gli ultimi dati dell'Organizzazione Mondiale del Turismo (OMT) per il 2005 indicano una crescita del 6% degli arrivi a livello mondiale. Un panorama complessivamente in forte sviluppo ma non per l'Italia, che risulta la principale destinazione europea tradizionale in sofferenza. Tale dato è in stridente contrasto con l'elevato *appeal* che il nostro Paese mantiene sui mercati internazionali della vacanza, come dimostrano tutte le ricerche più recenti. Siamo ancora di gran lunga il paese più desiderato come meta per le vacanze in ragione di molteplici fattori che si possono condensare nel grande fascino che esercita nel mondo lo stile di vita italiano, ma non riusciamo compiutamente a tradurre questo primato in un prodotto turistico altamente competitivo.

II. Politiche di intervento

Far tornare il settore turistico a crescere significa affrontare tre fattori critici: qualità dei prodotti, prezzi e raggiungibilità delle destinazioni turistiche italiane.

Per riorientare la qualità del nostro prodotto turistico occorre:

1. rilanciare gli insediamenti turistici maturi, attraverso la riqualificazione e la ristrutturazione urbana. Si tratta di creare, come è stato fatto nei Paesi europei nostri concorrenti (Spagna e Francia), le basi dell'innovazione di prodotto per favorire lo sviluppo sostenibile delle destinazioni e dei sistemi turistici locali, qualificando tali insediamenti, le matrici territoriali che li ospitano, gli impianti turistici e alberghieri esistenti. Va perciò valutata un'ampia tastiera di strumenti, da quelli di carattere fiscale per le imprese impegnate in interventi di ristrutturazione e di accorpamento immobiliare, a quelli normativi, volti a semplificare ed accelerare la trasformazione urbana e territoriale di qualità;
2. coinvolgere centinaia di città e di borghi nella rinascita turistica del Paese. Nel generale calo dei flussi turistici si evidenzia come controtendenza il successo di un prodotto turistico che potremmo definire dei distretti turistico-culturali. In questi anni molti Comuni hanno dato vita a iniziative straordinarie di rilancio turistico culturale delle città grandi e medie, dei borghi, degli antichi percorsi europei, valorizzando in modo particolare le ricchissime peculiarità storico-culturali ed enogastronomiche dei territori. Queste immense opportunità debbono essere sfruttate appieno, andando oltre un'attività episodica. E' questa speciale offerta italiana il prodotto che può rispondere alle future tendenze dei viaggiatori segnalate dall'OMT.
3. rilanciare il Mezzogiorno quale grande occasione del turismo in Italia. Esiste un interesse inedito per realizzare nuovi insediamenti turistici o riconvertire quelli esistenti, valorizzando risorse ambientali e storiche davvero uniche. Il Mezzogiorno può essere il nuovo palcoscenico sul quale allestire le differenti offerte turistiche, come ad esempio la nautica da diporto. Ma non ci saranno nuovi investimenti in territori che rimangono "accesi" solo per due mesi all'anno. Sono da valutare politiche che incentivino l'allungamento della stagione turistica, per esempio attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali per i dipendenti delle imprese impegnate a prolungare l'apertura delle strutture ricettive (e parallele agevolazioni per le piccole imprese del settore) o altri interventi mirati, come il sostegno finanziario di voli charter dall'estero.
4. innalzare la qualità del lavoro e dell'impresa turistica. La formazione specializzata nel turismo è uno dei cardini di uno sviluppo legato alla qualità. Lo stile di vita italiano è un mito soprattutto nei paesi emergenti: dobbiamo ambire a diventare il polo di eccellenza nella formazione del settore turistico, mettendo in rete le conoscenze nel campo della ricerca e degli studi turistici, con un'istruzione secondaria specialistica, utilizzando gli enti bilaterali nella formazione permanente dei lavoratori, creando stabilità e favorendo l'ingresso dei molti lavoratori neocomunitari ed extracomunitari, anche nelle qualifiche elevate. Con una vera qualificazione dei poli di formazione, possiamo attirare le migliori intelligenze e conoscenze da tutto il mondo nel nostro Paese.

Il problema dei prezzi è uno dei più dolenti della nostra offerta turistica. Tra gli interventi possibili vi è la riduzione del differenziale Iva tra le imprese turistiche italiane e quelle dei nostri principali competitori europei. La strada maestra è quella di una trattativa in sede europea per favorire l'avvicinamento e l'armonizzazione della tassazione del settore. Un'operazione di tale livello deve essere affrontata con gradualità partendo da finalizzazioni specifiche e con limitazioni temporali, attraverso meccanismi che garantiscano una ricaduta sulla diminuzione dei prezzi offerti al turista. Deve essere affrontata la questione della detraibilità dell'Iva per il turismo d'affari, evitando in ogni caso abusi.

L'affacciarsi di nuove mete turistiche facilmente raggiungibili attraverso il vettore aereo ha messo allo scoperto la scarsa raggiungibilità di molte delle nostre destinazioni turistiche. Bisogna non solo potenziare la dotazione infrastrutturale ma utilizzare meglio e in modo innovativo quello che abbiamo, varando politiche commerciali innovative, prezzi diversificati e connessi alle prenotazioni alberghiere, potenziare ed inventare la formula turistica dei trasporti charter anche sui treni, promuovere l'utilizzo su larga scala del trasporto turistico via mare.

Per dare continuità e spessore alle politiche di sviluppo del turismo è necessario il rafforzamento della rappresentanza istituzionale del settore a livello nazionale. La scelta è di dare al settore una compiuta collocazione nell'ambito del Ministero delle attività produttive. Si tratta di potenziare l'attuale struttura attraverso la creazione di un Dipartimento del Turismo e il riconoscimento di un Viceministro con delega al turismo che coordini le iniziative di carattere nazionale in accordo con le Regioni e di attuare la legge 135 del 2001, che può garantire la qualità e la omogenea valutazione della nostra offerta sul territorio nazionale.

E' necessario, inoltre, intervenire sulla promozione. La recente riforma dell'ENIT -divenuto Agenzia- è insufficiente. Deve essere completata la transizione dell'Ente verso un soggetto in grado di funzionare secondo regole e modalità di carattere privatistico, che consentano l'adempimento della funzione pubblica nel rispetto del principio di economicità della gestione e di efficacia degli interventi. Non basta fare conoscere l'Italia all'estero, è invece il prodotto turistico italiano che occorre promuovere e commercializzare. E' giunto il tempo di dare all'ENIT un'adeguata dotazione di risorse finanziarie, finalizzata alla costruzione di iniziative pubblico-privato in grado di connettere la promozione e la commercializzazione. A tal fine, va realizzato, un portale per far conoscere tutti i prodotti turistici italiani e facilitarne la commercializzazione.

La vacanza è un nuovo diritto. Ancora più della metà degli italiani non può recarsi in vacanza, ma le norme della legge 135 che prevedono l'istituzione del Fondo per il prestito e il risparmio turistico e la creazione dei "buoni vacanza" sono rimaste inapplicate. Devono essere attivati tutti gli strumenti di sostegno necessari, supportando la grande vivacità delle realtà del turismo sociale, con l'utilizzo delle cospicue risorse provenienti dalle multe dell'Antitrust. La vacanza deve divenire anche in Italia un diritto e può essere così una grande occasione di crescita della nostra industria turistica. Lo stesso dicasi per la Carta dei Diritti del Turista, anch'essa disattesa, base di partenza per la creazione di un sistema di certificazione della qualità riconoscibile dal turista, sulla quale coinvolgere le associazioni di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti.

Scheda 9 – Trasporti e logistica: tendenze e politiche di intervento

I. Tendenze

Il sistema dei trasporti e della logistica italiano è vulnerabile e fragile. E' prossimo all'emergenza nei valichi alpini, nei nodi e nelle città. Ha una difficile accessibilità all'Europa centrale e orientale. E' squilibrato tra le modalità di trasporto e tra il nord e il sud del paese. E' povero di intermodalità. E' al limite della sostenibilità ambientale e della sicurezza, in particolare nella circolazione stradale e urbana. Non sa esaltare il ruolo decisivo della logistica integrata. E' caratterizzato da forti vincoli organizzativi e gestionali che possono non incrociare il grande ciclo della innovazione tecnologica e non competere nella liberalizzazione regolata. La politica industriale per il comparto è inadeguata. Con questi problemi si misurarono il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), le riforme e il consistente ciclo di investimenti decisi dal Governo di centrosinistra. Ma questo ciclo rischia di bloccarsi perché il Governo Berlusconi ha accantonato il PGTL sostituendolo con la Legge Obiettivo e una delibera CIPE di 270 opere scoordinate, senza priorità, senza risorse adeguate e con una normativa più confusa e complicata del necessario.

Lo spazio del sistema dei trasporti e della logistica è l'Europa ed il Mediterraneo. Un'Europa allargata e impegnata in un processo di integrazione –un'Europa che ha aggiornato l'elenco delle nuove reti transeuropee e ha individuato una *quick start list*– un'Europa che vede nei paesi dell'est e nel Mediterraneo le direttrici del suo sviluppo. Un Mediterraneo cui si affacciano tanti Paesi (oltre 500 milioni di cittadini) che entro il 2010 completeranno il processo di partenariato euromediterraneo. Un Mediterraneo che può ritornare ad essere centro dei transiti e dei traffici di un'economia globalizzata, di relazioni culturali e di pace. L'Italia è Europa e Mediterraneo. Eppure ha problemi di accessibilità a tali aree (in particolare, per la regione transalpina per i Paesi dell'est, Slovenia e Ungheria attraverso il corridoio 5 e per i Balcani, evidente il ritardo di coordinamento del Corridoio 8).

La programmazione europea delle reti TEN e dei progetti prioritari esige una forte capacità di iniziativa italiana per i trasporti e la logistica. Si apre davanti a noi, infatti, una occasione straordinaria: con l'entrata progressiva in esercizio, entro il 2008, della linea ad AV/AC Torino–Napoli, quasi completamente finanziata dal governo di centrosinistra, si raddoppierà la capacità di trasporto di quella linea. Inoltre, saranno liberate linee ferroviarie regionali e metropolitane che, a loro volta, potranno raddoppiare la loro capacità di trasporto. Nasceranno anche linee dedicate unicamente alle merci che saranno portate al di fuori delle grandi città. Questo straordinario ma concretissimo appuntamento esige che, a quella data, siano pronti moltissimi tra treni nuovi, treni sostitutivi di quelli obsoleti, carrozze e materiale rotabile per passeggeri e merci, nuovissimi sistemi di sicurezza e di gestione della rete. Ma il governo di centro-destra non ci ha pensato, non finanzia il programma di Ferrovie dello Stato, per cui potremmo trovarci con le linee pronte e la mancanza di treni. Un programma di nuovi investimenti in treni, materiale rotabile e metropolitane, sistemi di sicurezza è una occasione importantissima anche per l'industria nazionale del settore per rafforzare il proprio *know how*, le capacità produttive e le possibilità di competere nei mercati mondiali, anche stringendo alleanze internazionali.

Altra congiuntura rilevante negli scorsi anni è stata la ritrovata centralità dei porti italiani nei traffici marittimi internazionali. Anche questa è dovuta all'azione di riforma e investimenti del governo di centrosinistra. Il governo di centrodestra ha abbandonato i porti, ne ha fermato gli investimenti, ha sostituito, in molti casi, commissari alle autorità portuali creando confusione negli stessi operatori. Ha così bloccato il necessario processo di stretta collaborazione e coordinamento tra i porti stessi. Nessun porto da solo compete con Rotterdam. Il sistema della portualità italiana ben organizzato e ben sostenuto può competere a testa alta.

II. Le Politiche di intervento

La politica industriale nel comparto dei trasporti deve affrontare alcuni punti chiave. Innanzitutto, il profilo industriale dei singoli comparti, i quali di solito sono considerati unicamente come servizi. La riforma del trasporto pubblico locale aveva, tra gli altri, proprio questo obiettivo: la crescita di soggetti industriali robusti per dimensione ed efficienza capaci di uscire da una fragile situazione (le prime nove aziende italiane, insieme, sono un sesto della prima azienda francese o inglese). Aziende, queste ultime, che oltre a coprire il mercato interno, vincono gare per il servizio in Norvegia, in Danimarca, in Canada, in Messico, negli Usa, in Egitto, in Grecia. Altrettanto vale per l'autotrasporto, comparto polverizzato, esposto alla concorrenza delle grandi aziende strutturate europee e dalle aziende *low cost* della Croazia e della Slovenia. La professionalità e flessibilità di questo comparto sarebbe esaltata da una sua crescita dimensionale e patrimoniale che permetterebbe forme organizzative capaci di ridurre i viaggi a vuoto e, insieme, l'inoltrarsi in campi importanti

come quello della logistica. Un profilo industriale serve al comparto aereo e ad Alitalia, a Trenitalia e Cargo che stanno manifestando segni di crisi evidenti.

L'industria nazionale deve, inoltre, ritrovare la sua collocazione in una nuova divisione internazionale della produzione. Nella cantieristica, la Corea del Sud e il Giappone sferrano la loro concorrenza alle aziende europee che cercano di rispondere con aggregazioni e fusioni quali quelle in corso tra Francia e Germania. Tedeschi e francesi, con una possibile alleanza tra Alstom e Siemens, cercano di costruire un colosso europeo nel trasporto su ferro. I tedeschi esportano in Asia un treno ad elevazione magnetica e i francesi stringono alleanze con i Giapponesi per il tram-treno e il treno-bus. Il progetto Galileo avrebbe un forte impatto nel nostro comparto industriale per la gestione della mobilità, il controllo delle flotte, il rilevamento e l'ottimizzazione dei flussi, la sicurezza stradale, la logistica integrata. Esso apre, inoltre, nuovi mercati visto che Cina e India hanno deciso di aderire allo standard Galileo invece che al vecchio GPS americano.

In sintesi, pur in una situazione difficile dal punto di vista finanziario, i principali interventi sono: i) rimuovere le strozzature, in particolare, i valichi, i nodi e le città; ii) ridare slancio a sistemi di trasporto moderni: porti coordinati a sistema, cabotaggio e autostrade del mare, trasporto ferroviario ad AV/AC, trasporto regionale e metropolitano e intermodalità tra strada/mare/ferrovia/aria; iii) rinnovare treni, materiale rotabile e parco autobus; iv) riportare in equilibrio Sud e Nord attraverso un piano speciale di investimenti ferroviari e nei porti al Sud; v) completare le opere avviate ritenute prioritarie; vi) innovare la legislazione, superando il doppio regime "legge Merloni/legge Obiettivo" verso un testo unico, da estendere all'intero sistema delle opere pubbliche grandi e piccole, nel contesto della direttiva europea in materia di appalti e della riforma del titolo V della Costituzione; vii) aggiornare il PGTL mantenendo ferme le correlazioni con la programmazione territoriale, la concertazione con le Regioni e gli enti locali, la tutela dell'ambiente, la certezza delle risorse; viii) migliorare la sicurezza nei comparti aereo, ferroviario e marittimo anche attraverso il rilancio del piano nazionale della sicurezza stradale.

Scheda 10: Sviluppo e coesione territoriale: contesto e linee di intervento

I. Il contesto

Per le politiche di sviluppo e coesione territoriale, si avvia a conclusione il ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, un ciclo segnato dal paradigma della “Nuova Programmazione”. E’ un passaggio importante, in particolare per il centro-sinistra che nel 1998 l’aveva varato. E’ un passaggio che richiede un bilancio serio che prescindia, per quanto possibile, dalla particolare applicazione che ne ha fatto il centro-destra e miri a una valutazione d’insieme e a una ricerca del “dove andare da qui”.

La stagione della “Nuova Programmazione” si era aperta in connessione a rilevanti processi di ristrutturazione delle politiche economiche (crisi fiscale e esaurimento della stagione dell’Intervento Straordinario per il Mezzogiorno; vincoli europei; riforme dei mercati finanziari e dei servizi bancari, privatizzazioni e liberalizzazioni), del quadro istituzionale (crescente ruolo delle politiche comunitarie, processo di delega alle autonomie locali e crescita della sussidiarietà verticale) e della regolazione politica locale (stagione dei Sindaci, protagonismo di nuove classi dirigenti). La “Nuova Programmazione” ha avuto il merito di chiudere definitivamente l’intervento straordinario, affermare l’idea dei Mezzogiorni, puntare alla responsabilizzazione dei governi decentrati e alla valorizzazione dei soggetti economici, sociali e dei serbatoi di culture e competenze locali. Essa ha avuto anche il merito di ricondurre i problemi del Mezzogiorno, e soprattutto le *policies* mirate a superarli, nell’alveo delle politiche ordinarie, qualificandosi per lo sforzo di coordinare l’intera politica economica e di riforma amministrativa e istituzionale alla soluzione del problema del dualismo economico-sociale del Paese. I risultati prodotti dall’attuazione di tale paradigma sono positivi ma, altrettanto indubbiamente, inferiori alle aspettative. In particolare, non si sono determinate quelle rotture nel tasso di accumulazione delle imprese e nella produttività ritenute possibili.

Il deficit di risultati ha cause esogene ed endogene. Le cause esogene rilevanti sono le seguenti: i) un contesto macroeconomico decisamente sfavorevole, una grave situazione del bilancio e del debito pubblico, le prospettive di riduzione delle risorse comunitarie per lo sviluppo e la coesione territoriale, la forte crisi dei sistemi produttivi locali e del posizionamento competitivo dei territori italiani; ii) le incertezze istituzionali e normative del processo di regionalizzazione connesso al nuovo Titolo V della Costituzione; iii) l’indebolimento dell’Unione Europea come motore delle politiche di sviluppo e come “spinta propulsiva” per l’innovazione amministrativa a livello nazionale, regionale e locale.

Tuttavia, anche ragioni endogene concorrono a spiegare il deficit di risultati. Esse riguardano, innanzitutto, la politica. In particolare, il ridotto impegno del centro-destra verso il Mezzogiorno e lo sviluppo locale. Il governo di centro-destra non ha voluto e non ha saputo, anche a causa delle forti divergenze tra e nei principali partiti di maggioranza, accompagnare la centralità attribuita negli anni del centro-sinistra ai contesti locali con una necessaria evoluzione della strategia nazionale mirata a “scontare” i fattori esogeni negativi. Non ha voluto garantire l’approvvigionamento finanziario necessario a portare nel Mezzogiorno il 45% della spesa pubblica in conto capitale. Il governo di centro-destra non ha sostenuto lo sforzo di trasformazione delle amministrazioni centrali di settore da obsolete strutture di intermediazione e gestione in strutture di programmazione e controllo capaci di negoziare con gli altri livelli di governo. Infine, il governo di centro-destra, prigioniero della logica dell’ “effetto annuncio” e della prospettiva di breve periodo, non ha saputo affrontare politicamente il trade-off tra una politica di crescita concentrata sulle aree più forti ed una politica di sviluppo imperniata su obiettivi di coesione, non ha saputo valorizzare gli effetti positivi della politica di sviluppo del Mezzogiorno sull’intera economia del Paese. Ha puntato invece a mascherare con un velo meridionalista il finanziamento di investimenti dal centro al fine di perseguire risultati rapidi e d’effetto nelle aree forti del Paese.

Ma è soprattutto in termini di impatto sistemico dell’ “effetto annuncio” che la politica del centro-destra ha generato i danni maggiori, destabilizzando le aspettative degli operatori privati ed il processo di evoluzione istituzionale in corso. In particolare, lo scostamento continuo della realtà delle politiche (riduzione degli stanziamenti per le amministrazioni locali, progressivo slittamento in avanti della competenza per le risorse a sostegno delle politiche nazionali di sviluppo, tagli progressivi del sostegno ai processi di innovazione amministrativa) dall’enfasi dei proclami meridionalisti ha minato ineluttabilmente il collante fiduciario tra i diversi livelli di governo e la credibilità e stabilità delle strategie indispensabili ad una politica di sviluppo basata sull’evoluzione delle istituzioni e dei mercati.

In tale contesto, la programmazione dal basso è diventata l’unica gamba della politica di sviluppo. Tale politica affidata esclusivamente alle Regioni ed ai territori è risultata orfana della logica di sistema-Paese necessaria a sostenere le grandi scelte sulle reti-infrastrutturali, le politiche per la competitività e la

regolazione dei settori produttori di servizi collettivi, le politiche del lavoro e della formazione, le politiche di innovazione e di rafforzamento delle pubbliche amministrazioni.

Nel un quadro di deresponsabilizzazione sostanziale del centro, la politica del centro-destra ha generato dispersione di risorse e una riedizione dell'intermediazione di finanziamenti tra il quadro politico locale e l'amministrazione centrale o regionale tipica delle ultime stagioni dell'Intervento Straordinario. Ne è risultata una nuova stagione del conflitto tra sud e centro-nord per la distribuzione territoriale delle risorse per lo sviluppo. In tale contesto, nessuna delle grandi carenze è stata ridimensionata e solo le grandi opere rese cantierabili dal centro-sinistra sono state varate (con finanziamenti inadeguati), mentre si è tragicamente interrotto il processo di ristrutturazione delle amministrazioni e delle professionalità impegnate sulle politiche di sviluppo ai diversi livelli di governo.

A tali insufficienze della politica nazionale si aggiungono le debolezze delle amministrazioni centrali e locali (difficoltà nella trasformazione delle politiche "straordinarie" in azione amministrativa ordinaria, resistenze all'innovazione nelle pubbliche amministrazioni) e delle società locali (che solo in minima parte e in forme tradizionali ha risposto alle sollecitazioni poste dalle nuove politiche concertate). In particolare, le amministrazioni regionali sono state solo in parte in grado di gestire efficacemente la mole di competenze per lo sviluppo ricevute a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. Nell'incentivazione alle imprese, nel trasferimento tecnologico, nel sostegno al sistema produttivo locale, nell'infrastrutturazione territoriale, nell'attrazione degli investimenti e nei piani agricoli e turistici, nella finanza regionale, ecc., le regioni hanno mosso le pedine più importanti. Tuttavia, per il vuoto di coordinamento di un centro senza strategia e progettualità, da tali competenze è nato un insieme poco coordinato di azioni e microazioni e di modelli di intervento. In sintesi, si ha l'impressione di assistere ad un processo che ha abdicato alla selezione, ha perso di vista l'identificazione e la concentrazione delle risorse sui luoghi dello sviluppo e sia guidato essenzialmente da una logica redistributiva e assistenziale. Nonostante significative eccezioni, tale frammentazione e dispersione delle risorse ha fortemente limitato l'efficacia degli interventi.

II. Linee di intervento

In primo luogo, le politiche per lo sviluppo e la coesione territoriale vanno collocate nel quadro della strategia di rilancio del Paese (Schede 3 e 7). Esse devono essere disegnate in maniera tale da garantire un forte livello di coerenza con le politiche del credito, dell'università e della ricerca e degli incentivi alle imprese con le politiche infrastrutturali e dei servizi collettivi, con le politiche sociali e del lavoro, della concorrenza e con le riforme dell'architettura istituzionale e dell'amministrazione, nonché con la stessa politica internazionale, quella economica in particolare.

In secondo luogo, è fondamentale una visione unitaria del Mezzogiorno al fine di costruire una strategia di sviluppo attenta alle interdipendenze territoriali, agli interventi sovraregionali, alla promozione di un ruolo logistico strategico del Mezzogiorno nel Mediterraneo. La visione unitaria, tuttavia, non deve costituire un limite alla declinazione della politica sviluppo e coesione anche per il centro-nord, dove la situazione di marginalità e di crisi di alcune aree richiede specifiche politiche industriali, finanziarie e di regolazione.

In questo contesto, i principali interventi per realizzare una efficace politica nazionale per lo sviluppo locale sono i seguenti:

- Razionalizzare l'assetto della *governance* multilivello disegnato nel corso della prima stagione della "Nuova Programmazione", chiarendo il ruolo di orientamento, incentivazione e monitoraggio sistematico dei risultati da parte dell'amministrazione centrale; di promozione e verifica da parte delle regioni; di progettazione, concertazione, attuazione e permanente revisione da parte delle classi dirigenti locali. In particolare, all'amministrazione centrale spetta il compito di facilitare il coordinamento tra le regioni, provvedere all'individuazione di strumenti di finanziamento dei programmi interregionali, utilizzare contratti di programma e Sviluppo Italia per promuovere l'impegno delle grandi imprese nazionali ed estere sulle priorità settoriali, selezionare gli attori di sviluppo locale (patti territoriali, soggetti intermediari locali, agenzie locali di sviluppo, gruppi di azione locale, etc.) capaci di progettualità efficace e attribuire ad essi un ruolo centrale e stabile nel sistema di *governance* delle azioni di sviluppo.
- Integrare le politiche di sviluppo e coesione territoriale nel quadro delle politiche di vicinato, allargamento e cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea (in particolare per il Mediterraneo e l'Africa). In tal modo, candidare il Mezzogiorno -e il Paese per suo tramite- ad un ruolo logistico strategico nelle correnti di scambio di merci, tecnologia e capitale umano da e per il continente

asiatico e nella prossima area di libero scambio Mediterraneo. Istituzioni locali e nazionali, imprese e sistema finanziario nazionale devono sperimentare in questo processo di internazionalizzazione dei territori e dei sistemi economici locali forme innovative di partenariato.

- Collocare le politiche di infrastrutturazione delle aree in ritardo di sviluppo nel quadro di una strategia nazionale per le grandi infrastrutture a rete (energia, trasporti, logistica, acqua, informatica e telematica) e per l'attrazione di investimenti esterni. Concentrare le forze sulle opere che possono beneficiare dei finanziamenti comunitari e che hanno una valenza strategica per l'Unione Europea (ad esempio, i progetti della Trans European Network) e agevolano gli scambi con i paesi del Mediterraneo. Nel breve periodo, accelerare la conclusione di tutti i lavori in corso (come Alta Velocità e Salerno-Reggio Calabria).
- Ridefinire le priorità territoriali e settoriali di intervento anche in riferimento alle aree in ritardo di sviluppo del centro-nord, con l'obiettivo di ricondurre il conflitto redistributivo a base geografica nel quadro di una strategia complessiva di coesione territoriale e non di competizione per l'accaparramento delle risorse ordinarie e aggiuntive.
- Stringere la selezione dei progetti da finanziare, sia per le azioni di natura settoriale (si pensi alle politiche per l'innovazione nei distretti hi-tech o alle politiche di sostegno ad alcuni distretti industriali in fase di ristrutturazione e riposizionamento strategico; alle politiche di qualificazione del paesaggio ordinario e a quelle dell'infrastrutturazione intermedia), sia per quelle orientate a sostenere alcune eccellenze (patti e PIT non sono stati sufficientemente selettivi), sia per gli interventi di tutela e valorizzazione del territorio.
- Definire per ogni singola politica settoriale target chiari e misurabili per consentire il monitoraggio dell'attuazione e un adeguato *fine tuning* in itinere. La definizione di tali target consentirebbe anche di verificare la reale aggiuntività delle risorse per le Aree Sottoutilizzate rispetto alle risorse ordinarie.
- Rafforzare i sistemi-città a dimensione media e grande per ridare energia all'innervatura urbana dei nostri sistemi produttivi. Funzionali a questo obiettivo sono la riqualificazione delle aree abitative degradate e periferiche, il potenziamento dell'accessibilità nazionale e internazionale alle città, lo sviluppo delle funzioni economiche e culturali (soprattutto quelle che aprono i territori verso l'esterno), l'articolazione dei servizi sociali e di animazione socio-territoriale. A tal fine, costituire un Fondo per la riqualificazione delle zone degradate delle aree metropolitane meridionali. Rafforzare, inoltre, gli interventi di prevenzione dal rischio idrogeologico e ambientale e riqualificazione e valorizzazione delle risorse locali (bacini culturali, patrimonio eno-gastronomico, paesaggio, sistemi socio-economici rurali, etc.).
- Rafforzare per l'avvio del prossimo ciclo di programmazione 2007-2013 l'integrazione tra le politiche nazionali di sviluppo e coesione e la politica regionale dell'Unione Europea unificandone i modelli di gestione, il sistema della *governance* e sincronizzandone i profili finanziari. Il superamento della programmazione per fondi già avviato con Agenda 2000, ma rimasto incompiuto, va portato a termine completando il negoziato con Bruxelles con il disegno di un Piano Nazionale di Sviluppo per il prossimo decennio.
- Riformare il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e gli strumenti di programmazione delle risorse per i territori (Intese Istituzionali di Programma e Accordi di Programma Quadro) al fine di rendere il FAS lo strumento unico di programmazione finanziaria delle politiche nazionali di sviluppo e coesione territoriale e garantire certezza delle risorse lungo un orizzonte temporale (anche decennale) più coerente con gli effettivi cicli di programmazione.
- Rafforzare la presenza e promuovere il protagonismo del sistema finanziario e creditizio nazionale nel sostegno alle iniziative pubbliche e private nelle aree in ritardo di sviluppo. Riorientare il sistema di incentivazione delle iniziative private dal sostegno pubblico diretto alla mobilitazione di capitale finanziario e creditizio. In particolare, cofinanziare con risorse nazionali la costituzione o l'incremento di fondi chiusi di investimento nel capitale delle piccole e medie imprese, incrementare le risorse a disposizione dei Confidi, incentivare il credito cooperativo.
- Sostenere, tramite la realizzazione di infrastrutture hard e soft, i processi di *capacity building* e di consolidamento del capitale umano, specie di quello direttamente coinvolto nella progettazione e gestione delle azioni di sviluppo e coesione territoriale. Ciò implica che le politiche per lo sviluppo

territoriale dovrebbero essere in grado di mantenere una forte connotazione di integrazione, sia sotto il profilo delle relazioni tra attori che dal punto di vista della fertilizzazione reciproca tra progetti e programmi.

Scheda 11 – La concorrenza nei servizi e i diritti dei consumatori: tendenze e politiche di intervento

I. Le Tendenze

Le politiche per la concorrenza promuovono, insieme alla competitività e alla capacità di innovazione delle imprese (Scheda 6), i diritti del consumatore, in particolare i diritti dei consumatori più deboli, meno dotati di reddito, di informazioni e di relazioni. Al tempo stesso, le politiche per la concorrenza promuovono mobilità sociale e rinnovamento delle classi dirigenti, in quanto consentono di premiare il merito e ridimensionare l'origine familiare quale fattore per l'affermazione professionale. Gli interventi pubblici per la concorrenza non si esauriscono quindi nelle liberalizzazioni (condizioni comunque necessarie), ma sono parte di una *policy* strutturale e duratura che richiede sofisticati interventi di programmazione e di ri-regolazione dei mercati.

Durante la scorsa legislatura, la maggioranza di centro-sinistra realizzò rilevanti riforme a sostegno della concorrenza, nel settore dell'energia, dei trasporti, dei servizi di telefonia, nei servizi pubblici locali, nel commercio. Tuttavia, su molti fronti il lavoro non fu completato. In tale contesto, la mancanza di iniziativa da parte della maggioranza di centro-destra e l'indebolimento da essa provocato delle autorità preposte a garanzia dei mercati hanno determinato l'arresto e in alcuni casi l'involuzione dei processi di riforma.

I mercati nazionali dell'elettricità, del gas, dei trasporti su rotaia a media e lunga percorrenza sono ancora dominati da un unico operatore (rispettivamente, ENEL, ENI, Trenitalia). Nel trasporto autostradale, la durata delle concessioni (al 2038) inibisce la concorrenza. Un'elevatissima concentrazione permane anche nel settore delle telecomunicazioni (telefonia fissa, telefonia mobile, televisione). Infine, anche i servizi pubblici locali rimangono di fatto in regime di monopolio. Dato tale assetto dei mercati e una politica tariffaria frenata dall'obiettivo –nel caso di ENEL ed ENI– di remunerare l'azionista pubblico in grandi difficoltà finanziarie o da quello –nel caso di Autostrade per l'Italia e Telecom– di garantire rendite da monopolio privato, imprese e famiglie italiane continuano a pagare prezzi più elevati di quanto prevale in altri paesi europei. Inoltre, a causa delle inefficienze dovute a posizioni di monopolio, i contribuenti italiani finanziano sussidi in eccesso a quanto sarebbe necessario per garantire servizi pubblici universali (ad esempio, per Trenitalia o per molti servizi pubblici locali).

Anche in settori marginalmente toccati da tentativi di riforma –servizi professionali, servizi bancari (Scheda 11), vendita di medicinali, distribuzione di carburanti e assicurazione per i veicoli, servizio taxi– gli utenti italiani soffrono, in confronto alla media europea, sia in termini di potere d'acquisto che di qualità e di accessibilità dei servizi.

II. Le Politiche di Intervento

Per sostenere la concorrenza nel settore dell'energia, del gas e dei trasporti su ferro, si provvederà a garantire l'effettiva terzietà della proprietà e della gestione delle reti rispetto alle imprese di produzione, importazione e vendita. In particolare, al fine di potenziare le capacità di trasporto e di interconnessione con l'estero e di garantire la sicurezza della rete e l'accessibilità per i competitori, si manterrà una quota di proprietà pubblica nelle reti di trasporto di energia e gas, assicurando che la quota restante sia riservata ad imprese non attive nella produzione, importazione e vendita. Per ragioni analoghe, si manterrà in mano pubblica il controllo della proprietà della rete ferroviaria.

Nel settore dell'energia elettrica, si tenterà di integrare il mercato italiano con i mercati nazionali confinanti, al fine di far nascere un ampio spazio di concorrenza oligopolistica tra ex monopolisti nazionali (ossia, al fine di ampliare il mercato rilevante). In tal modo, si promuoverà concorrenza senza privare i produttori della dimensione necessaria a competere nei mercati globali (soluzione sperimentata con successo dai paesi del nord Europa). Nel settore petrolifero e della distribuzione dei carburanti si introdurrà un meccanismo di compensazione temporanea degli introiti tra accise e IVA in presenza di rilevanti aumenti del costo della materia prima; si favorirà l'ingresso nel mercato di operatori esclusivamente commerciali (non integrati verticalmente) in grado di stoccare e/o vendere all'ingrosso e al minuto il prodotto finito; d'intesa con le regioni, si definiranno nuove linee guida per l'ammodernamento della rete distributiva; infine, si potenzieranno le campagne informative sui prezzi. Per le autostrade, sarà necessario valutare la razionalità delle tratte in concessione in relazione alle effettive economie di scala. Si interverrà, inoltre, per accelerare la transizione verso la concorrenza "per" il mercato e per rendere più stringenti ed incentivanti le politiche tariffarie.

Nella telefonia fissa è prioritario abbattere le barriere di accesso alla rete mediante incisivi interventi di revisione dei costi di interconnessione e di accesso. Nella telefonia mobile i principali interventi saranno finalizzati a consentire la costituzione di operatori mobili virtuali; vietare la commercializzazione di terminali vincolati al singolo operatore; e semplificare l'ambiente tariffario. Infine, nel settore televisivo, gli interventi sulla "Legge Gasparri" avranno, tra gli altri, i seguenti obiettivi: (i) l'eliminazione del sistema integrato delle comunicazioni e il ripristino dei singoli mercati di riferimento per i quali rivedere i criteri di definizione delle posizioni dominanti; (ii) l'attribuzione ad operatori terzi di una quota della capacità di trasmissione digitale terrestre di proprietà dei due principali operatori del mercato.

Nei servizi pubblici locali, si sosterrà la proprietà pubblica delle reti, ma si introdurrà l'obbligo di gara per la loro gestione e per la fornitura dei servizi. L'obbligo di gara sarà previsto al termine di un periodo transitorio orientato all'aggregazione, alla crescita dimensionale e al miglioramento di efficienza degli operatori.

Per i servizi professionali, le riforme punteranno a rafforzare la capacità competitiva dei professionisti italiani nel contesto europeo ed internazionale, di fronte all'affermazione degli standard qualitativi dettati dalle imprese anglo-sassoni attraverso la loro sempre maggiore presenza in Europa e in Italia. In particolare, gli interventi saranno finalizzati a: abolire le tariffe minime e il divieto di pubblicità e di informazione al pubblico; affidare agli ordini professionali le funzioni di formazione dei loro associati e la fissazione di standard di qualità dei servizi; infine, introdurre la facoltà di fornire servizi multidisciplinari e interprofessionali da parte di professionisti associati o di società di professionisti.

Nella distribuzione dei farmaci, le misure saranno orientate a: eliminare il prezzo minimo dei farmaci e il divieto di pubblicità; liberalizzare la vendita dei medicinali da banco e prodotti parafarmaceutici; aumentare la diffusione dei medicinali generici attraverso campagne informative; introdurre l'obbligo della prescrizione del principio attivo nelle ricette; rivedere le fasce di classificazione dei medicinali; aggiornare la disciplina di accesso alla professione di farmacista, di esercizio in forma societaria e di orari di apertura.

Per i servizi di assicurazione veicoli, si punterà ad eliminare l'obbligatorietà del mandato esclusivo nel rapporto di agenzia; a dare piena attuazione alla direttiva comunitaria sulla vendita dei servizi finanziari a distanza; a sostenere la stipulazione di accordi di co-regolamentazione tra i rappresentanti di imprese e consumatori e, da ultimo, ad incentivare la creazione di strumenti informativi per la comparazione delle tariffe presenti sul mercato.

Infine, per migliorare il servizio taxi si eliminerà il divieto di cumulo delle licenze e si offrirà ai comuni la possibilità di distribuire licenze gratuite agli attuali titolari e licenze part-time per giovani disoccupati in possesso di requisiti qualitativi e di sicurezza. (Per le misure nel settore dei servizi bancari si veda la Scheda 11).

Per raggiungere gli obiettivi indicati, la responsabilità del coordinamento delle politiche di promozione della concorrenza, le cui competenze sono attualmente frammentate tra vari ministeri, sarà affidata ad una specifica figura dell'esecutivo. Inoltre, si rafforzeranno l'indipendenza, l'autorevolezza ed i poteri di intervento delle autorità di vigilanza e regolamentazione, anche attraverso la revisione delle leggi di nomina dei loro vertici. Infine, si completerà l'assetto istituzionale di regolazione con l'introduzione di autorità indipendenti nei settori che ancora ne sono privi (trasporti, acqua, rifiuti) o l'estensione delle competenze delle autorità esistenti.

Nei settori delle public utilities, il completamento delle liberalizzazioni e dell'assetto di regolazione porrà anche le condizioni necessarie a ripristinare un'efficace politica industriale. A tal fine, l'intervento pubblico potrà realizzarsi sia attraverso misure di programmazione sia mediante la partecipazione diretta al capitale delle imprese di produzione (ad esempio, nel caso di ENEL, per la promozione di fonti rinnovabili o la ricerca nel nucleare sicuro).

In generale, per promuovere la concorrenza nei servizi sarà decisivo considerare il cittadino-consumatore come soggetto politico e sociale e riconoscere a pieno titolo, nell'ambito di un rinnovato modello di concertazione e dialogo sociale, il ruolo di rappresentanza del movimento dei consumatori. Si dovrà promuovere la cooperazione amministrativa tra i livelli di governo comunitario, nazionale e regionale per proteggere gli interessi dei consumatori con strumenti di intervento e di controllo prossimi rispetto ai luoghi di residenza dei cittadini, privilegiando il ruolo di partenariato istituzionale delle organizzazioni di tutela dei consumatori e la partecipazione attiva dei singoli cittadini. Infine, si promuoverà una più efficace tutela dei diritti dei consumatori attraverso l'introduzione della possibilità di azioni giudiziarie collettive ("*class action*"), lo sviluppo delle procedure di conciliazione e il ripristino delle competenze del giudice di pace.

Scheda 12 – Politiche per la ricerca scientifica

Una efficace politica della ricerca è innanzitutto una politica europea. Il governo di centro-sinistra dovrà riportare la ricerca italiana nell'alveo europeo. In particolare, nell'alveo di una rinnovata Strategia di Lisbona alla quale dovrà contribuire attivamente. E' ormai chiaro che nessun paese si può affidare solo alle singole politiche nazionali. Oggi, solo il 4,4 per cento dell'investimento continentale è gestito dall'Unione Europea: nell'investimento in ricerca e sviluppo, i paesi europei, considerati singolarmente, vengono dopo gli USA, il Giappone e ormai anche la Cina. Insieme, con una politica unitaria, supererebbero le due economie dell'Asia e presenterebbero una spesa pubblica per la ricerca pari a quella degli Stati Uniti.

Per unire gli sforzi sulla ricerca è aperto un dibattito su due iniziative: la creazione di un "Consiglio Europeo delle Ricerche" per la scienza fondamentale e il "Piano Beffa" (Scheda 7) per politiche industriali innovative a scala europea. In tale dibattito, l'atteggiamento non cooperativo del governo italiano è stato improntato ad una penosa autarchia. Lo stesso orientamento che ha determinato l'assenza dell'Italia dal progetto Airbus e la perdita di leadership nel progetto Galileo. Il centro-sinistra dovrà rilanciare la presenza italiana in tutti i progetti europei, dalla ricerca di base, alla formazione universitaria, all'innovazione tecnologica e alle politiche industriali (con l'obiettivo anche di stringere nuove alleanze imprenditoriali nei settori hi-tech).

Contestualmente all'iniziativa europea, il governo italiano dovrà dedicarsi a mettere ordine in casa. Innanzitutto, si dovrà smettere di fare di ogni erba un fascio, poiché le reprimende generiche e i tagli indiscriminati colpiscono soprattutto i livelli alti del sistema e non sconvolgono certo i settori parassitari. E' necessario passare ad interventi selettivi e quindi ad un moderno ed efficace sistema di valutazione dell'università e della ricerca. Proponiamo a tal fine di istituire un'Autorità per la Valutazione della Ricerca, indipendente sia dal potere politico sia da quello accademico, dedicata a fornire dati credibili e sicuri sulla qualità dei diversi atenei e centri di ricerca. I risultati della valutazione verranno utilizzati nell'allocazione dei finanziamenti, in modo da premiare chi fa bene e da scoraggiare comportamenti negativi. Proprio perché abbiamo intenzione di aumentare in modo consistente le risorse pubbliche per la ricerca, non vogliamo sprecarle in una distribuzione a pioggia. Il criterio della valutazione sarà anche la base per rilanciare gli enti pubblici di ricerca e per ristabilire regole elementari di libertà della comunità scientifica.

Della valorizzazione del merito vi è anche bisogno per avviare un esteso ricambio generazionale. Siamo ormai ad una vera emergenza: oltre la metà dei ricercatori si trovano sopra i cinquant'anni di età e in molti casi i maestri nelle varie discipline non trovano più i giovani ai quali trasmettere prestigiose tradizioni scientifiche. Stiamo entrando in una fase di penuria di risorse umane per la ricerca. In Europa servirebbero 700.000 ricercatori entro il 2010. In Italia, la situazione è ancora più grave, poiché è l'unico paese europeo ad aver diminuito il numero dei ricercatori nell'ultimo decennio. Se vi fossero le risorse finanziarie per portare gli investimenti in ricerca al 3 per cento del PIL, non potremmo realizzare l'obiettivo per mancanza di ricercatori. Riaprire le porte ai giovani meritevoli è quindi una premessa fondamentale per dare un futuro al nostro paese.

Oltre alle anomalie del sistema pubblico della ricerca, occorre anche affrontare la debolezza della ricerca privata. E' un problema di carattere strutturale, estremamente difficile da risolvere. I dati evidenziano che, in un confronto internazionale, a parità di dimensioni e specializzazioni produttive, la propensione degli imprenditori italiani a fare ricerca è nella media europea. Il basso livello degli investimenti privati nella ricerca non è altro che un effetto della composizione dimensionale e merceologica del sistema produttivo italiano. Pertanto, è molto difficile che possa essere risolto esclusivamente con incentivi alle imprese. E' necessario l'intero ventaglio di interventi di politica industriale illustrati nella Scheda 7. In particolare, occorre lavorare contemporaneamente su due fronti: facilitare la nascita di imprese nei settori hi-tech; favorire la diffusione dell'hi-tech nelle imprese esistenti. Tali fronti spesso vengono contrapposti. In realtà, sono inseparabili. Il primo riguarda il futuro e la collocazione italiana nella competizione mondiale. Il secondo interviene in modo selettivo sul tessuto produttivo in essere per alzarne la qualità. E' impossibile cogliere un obiettivo senza cogliere anche l'altro. Non nasce un'impresa hi-tech, mentre deperisce un'impresa matura. Non si diffonde tecnologia in un'industria matura se non si è in grado di produrla.

Per il posizionamento dell'Italia sulle frontiere tecnologiche più avanzate, l'attenzione va rivolta alle scienze della vita, alle scienze della materia, dell'informazione e dello spazio. Nel settore dello spazio, caratterizzato da una forte interazione tra ricerca fondamentale e innovazione tecnologica, la presenza italiana è ancora molto significativa. Negli altri settori, siamo in grande ritardo. Per recuperare il ritardo ed evitare un declassamento del rango di sviluppo, si deve in primo luogo realizzare un programma di finanziamento straordinario per sostenere la ricerca, creare laboratori, inventare prodotti, promuovere la nascita di imprese e incentivare l'aggregazione di quelle esistenti.

Per quanto riguarda la diffusione dell'innovazione nei settori maturi, alcuni disegni di legge presentati dai Democratici di Sinistra prevedono una serie di interventi (dagli incentivi fiscali, alle misure per lo sviluppo dei distretti industriali, alle politiche del credito per l'innovazione, al sostegno delle piccole imprese). In tale ambito, priorità verrà data ai settori più esposti alla competizione internazionale. Ad esempio, all'industria tessile, dove il futuro si gioca sulla tradizione di alta qualità dei prodotti italiani, combinando creatività e ricerca dei nuovi materiali, come hanno saputo fare le imprese di maggiore successo. L'esempio del tessile è emblematico dell'impostazione da seguire per innalzare la competitività italiana: intrecciare l'antico saper fare con l'innovazione tecnologica.

Le politiche per la ricerca, come indicato nella Scheda 7, devono tornare ad essere parte integrante delle politiche industriali. Uno dei settori dove maggiori sono le potenzialità industriali delle politiche per la ricerca è quello dei trasporti (inserito dalla Commissione Europea tra le priorità della ricerca). In Italia, nonostante il crollo degli investimenti in ricerca della Fiat, è cresciuta nell'indotto una filiera di piccole e medie aziende in grado di sostenere la competizione tecnologica mondiale. In tale settore, politiche pubbliche volte ad affrontare grandi priorità nazionali (la riconversione ambientale dei mezzi trasporto, le tecnologie di guida automatica per migliorare la sicurezza stradale, la qualificazione del trasporto pubblico) possono offrire enormi opportunità di crescita. In particolare, mentre la Francia lavora ad un nuovo treno-tram e la Germania esporta in Asia il treno a levitazione magnetica, l'Italia potrebbe impostare un piano nazionale per i trasporti su tre elementi fondamentali: le commesse di nuovi treni da parte di Trenitalia (c'è un grave fabbisogno arretrato oltre il materiale rotabile dell'alta velocità); incentivi all'innovazione tecnologica; alleanze europee per dare forza all'industria ferroviaria.

Anche nel settore dei servizi, il più povero di imprese innovative, si presentano molte opportunità. Il progetto Galileo è ormai nella fase attuativa: in pochi anni renderà disponibile un sistema avanzato di posizionamento satellitare di grande impatto nella gestione della mobilità, soprattutto a seguito dell'introduzione della targa elettronica. Realizzata l'infrastruttura, si apriranno straordinarie opportunità ad esempio nei servizi di controllo delle flotte, nel rilevamento e nella ottimizzazione dei flussi, nell'integrazione della logistica, nelle offerte orientate all'utente finale. In sintesi, un campo sterminato di nuovi servizi, nuovi prodotti e, soprattutto, nuovi mercati, in seguito alla diffusione in Asia dello standard Galileo (altro che pericolo cinese).

Infine, due settori di grandi potenzialità sono l'energia e l'Information and Communication Technologies (ICT). Sull'energia, l'Italia ha bisogno di concentrare la ricerca sulle fonti rinnovabili, sull'idrogeno e anche sul nucleare di ultima generazione, partecipando ai relativi progetti europei. Nel settore delle energie sostenibili va rilanciato l'ENEA, prezioso patrimonio di esperienze lasciato per troppo tempo nell'abbandono. Sull'ICT, le difficoltà italiane dipendono in parte da una bassa domanda di innovazione digitale delle imprese (mentre è meno distante dalla media dei paesi sviluppati la domanda delle Pubbliche Amministrazioni e delle famiglie). Alcune ricerche spiegano, in larga misura, il calo di produttività dell'economia italiana con la scarsa digitalizzazione dei processi produttivi, aspetto a sua volta connesso alle modeste dimensioni medie delle imprese. Infatti, mentre la dotazione di computer è indipendente dalla dimensione aziendale, l'uso di ICT nei processi produttivi è fortemente frenato nelle imprese di piccole dimensioni. In sintesi, conclusa la fase di informatizzazione di base con l'introduzione di computer in azienda e aperta la fase dell'innovazione di processi e prodotti, probabilmente si fa sentire la debolezza della scala imprenditoriale e la scarsa dotazione di capitale umano. Tali fattori hanno un impatto macroeconomico significativo, poiché incide diffusamente sui processi organizzativi, sulla qualità e la diversificazione dei prodotti. Sulla base di tale analisi è evidente che non basta l'incentivo a comprare un computer. Sono necessarie politiche sulla formazione, agenzie per i distretti, supporti diffusi all'innovazione (Scheda 7).

Le potenzialità industriali della ricerca sono strettamente connesse alle capacità di trasferimento tecnologico. Il trasferimento tecnologico è un processo complesso. Non avviene per caso, non può essere affidato allo scambio spontaneo tra scienziato e imprenditore. Il passaggio da ricerca a innovazione è frutto di relazioni dense tra saperi e produzioni, richiede strutture e politiche adeguate per determinare le condizioni di innesco dei processi.

Nell'economia moderna molte di queste relazioni tendono a convergere nell'agglomerazione territoriale. A tal fine, le politiche regionali possono dare un grande impulso all'incontro tra la ricerca scientifica e le concrete dinamiche di sviluppo locale. In queste relazioni, gli enti di ricerca e le università non solo costituiscono il presupposto del trasferimento tecnologico, ma vengono a svolgere un ruolo strategico, in quanto connettono i territori con i processi di innovazione a livello internazionale, tramite i collegamenti delle comunità scientifiche. L'esperienza consolidata dell'Emilia e le innovazioni introdotte in Campania indicano strade percorribili. In tale quadro, le politiche regionali non potranno più avere un ruolo ancillare e assumeranno invece una portata nuova, tutta da esplorare. Si pone anzi l'esigenza di una più chiara ripartizione di compiti

tra lo Stato e le Regioni (Scheda 7 e Scheda 8): tra produzione di saperi e l'innovazione, tra politiche internazionali e locali, tra regole del sistema e applicazioni concrete, tra strategia e tattica della politica della conoscenza. Per realizzare tale proficua ripartizione di competenze, è necessario dare un significato pregnante alla norma federalista del Titolo V della Costituzione. In sintesi, dai progetti di sviluppo locale possiamo impostare un aspetto peculiare del modello italiano dell'innovazione (Scheda 8).

Per potenziare le capacità di trasferimento tecnologico, si richiede anche l'incentivazione di tutti i processi di scambio tra la produzione del sapere e la sua applicazione produttiva. In particolare, si deve dar seguito a quanto invocato da più parti (recentemente anche dall'accordo sulla competitività tra sindacati e Confindustria): la detassazione dei programmi di ricerca portati avanti insieme da enti, università e imprese. Il trasferimento tecnologico incentivato deve essere strettamente finalizzato alla nascita di imprese. Da un lato, possono nascere imprese che utilizzano i risultati della ricerca per un nuovo prodotto (a tal fine, un disegno di legge dei Democratici di Sinistra prevede meccanismi di incentivazione mutuati dall'esperienza USA dello Small Business Innovation Research). Dall'altro lato, le stesse università possono diventare incubatori di imprese tecnologiche. Quest'ultimo caso si è verificato con successo a livello internazionale e, in alcune esperienze pilota, anche in Italia.

Infine, strumento importante per la ricerca ed il trasferimento tecnologico è il *venture capital*. Il *venture capital* è assente nel nostro paese, ma di grande rilevanza a livello internazionale. Per affermarsi in Italia richiede profondi mutamenti di mentalità delle imprese e del sistema finanziario. Per promuovere tali mutamenti si deve valutare l'introduzione di incentivi fiscali selettivi, ma robusti e continui e, al tempo stesso, si devono rimuovere ostacoli normativi ingiustificati.

Scheda 13 – Regolazione dei mercati finanziari e diritto societario: quadro normativo vigente e linee di riforma

I. Il Quadro Normativo Vigente

Le novità normative, che hanno accompagnato l'evoluzione dei mercati finanziari italiani nel corso degli anni Novanta, sono state scandite da almeno cinque tappe:

- il recepimento delle direttive comunitarie in materia bancaria e il connesso varo del Testo unico (Tub, 1993);
- gli incentivi alla trasformazione di varie tipologie di banche in società per azioni e la connessa autonomizzazione delle fondazioni bancarie (Legge Amato, 1990);
- l'applicazione anche ai mercati finanziari delle norme a tutela della concorrenza con l'attribuzione alla Banca d'Italia delle funzioni antitrust per il settore bancario;
- l'approvazione del Testo unico dei mercati finanziari (Tuf, 1998);
- il riassetto delle fondazioni di origine bancaria (Legge Ciampi, 1999).

Queste novità hanno agevolato una trasformazione significativa dei mercati finanziari italiani. Sempre negli anni Novanta vi è stato infatti un rapido processo di consolidamento e di riassetto proprietario del sistema bancario italiano, la costituzione dei gruppi bancari e la loro connessa trasformazione organizzativa, l'ampliamento nella gamma dei servizi bancari offerti, la crescita nel peso del mercato azionario, la creazione di un promettente mercato dei *corporate bond*.

Nonostante i progressi compiuti, i nostri mercati finanziari palesano ancora gravi contraddizioni e debolezze strutturali. In particolare, il miglioramento nei rapporti tradizionali di finanziamento fra banca e impresa non si è esteso né all'offerta di efficaci servizi non tradizionali (*corporate finance*) né ad un equilibrato rapporto fra banche e famiglie; il numero delle imprese non finanziarie, quotate in mercati regolamentati, rimane estremamente esiguo; dopo gli scandali alla Cirio e alla Parmalat, le obbligazioni delle medio-piccole imprese sono state giudicate troppo rischiose per i risparmiatori individuali cosicché tali imprese non hanno più trovato spazio nel mercato dei *corporate bond* che è divenuto una fonte monopolistica di finanziamento per pochi grandi gruppi operanti in settori protetti di attività. Inoltre l'affermarsi di varie tipologie di banca universale, che intrattengono rapporti di affari con soggetti eterogenei, e i crescenti intrecci proprietari fra banche e imprese industriali, che tendono a coprire situazioni di grave insolvenza od opache strategie di potere, hanno introdotto più gravi conflitti di interesse nel funzionamento del nostro mercato finanziario. Infine le modalità di regolamentazione dei mercati finanziari, strette fra una divisione del lavoro per soggetti e per funzioni, palesano crepe sempre più profonde.

Nella prima metà degli anni 2000, il governo Berlusconi ha tentato – con limitato successo – di completare l'evoluzione normativa avviata negli anni Novanta. Esso ha affrontato il problema delle società non quotate, escluse dal Tuf, mediante una riforma del diritto societario che ha abbassato i livelli di legalità del sistema (con una sostanziale depenalizzazione del "falso in bilancio"), ha indebolito le tutele degli azionisti di minoranza, ha troppo destrutturato la forma della società a responsabilità limitata e ha importato modelli di governo delle società per azioni (forma dualistica e monistica) in modi contraddittori e confusi; ha varato una legge delega e ha di recente approntato decreti attuativi per il rafforzamento degli investitori istituzionali (i Fondi pensione) che, dando ampio spazio a forme inadeguatamente regolamentate di adesione individuale ai prodotti assicurativi, determina l'indebita sovrapposizione fra il secondo pilastro (adesione collettiva) e il terzo pilastro previdenziale (adesione individuale); ha avviato una riforma del diritto fallimentare, che non tenta neppure di affrontare le più gravi distorsioni che pesano da tempo sulla gestione del rischio di impresa; ha cercato di rendere più stringente la normativa sulle fondazioni di origine bancaria, con l'obiettivo di superarne l'autoreferenzialità gestionale mediante un altrettanto distorsivo controllo della politica locale, ma ha finito per ottenere il risultato opposto rafforzando la presa delle fondazioni sui gruppi bancari; ha cercato di attuare senza successo una legge per la tutela del risparmio che, almeno nelle prime versioni, mirava anche a ridisegnare la regolamentazione dei mercati finanziari.

Le norme, effettivamente promulgate dal governo Berlusconi, non hanno dunque completato il disegno degli anni Novanta ma hanno introdotto gravi elementi di contraddizione o hanno acuito preesistenti lacune. Per quanto riguarda il nuovo diritto societario, oltre a minare la trasparenza societaria proprio in concomitanza con il verificarsi di gravi scandali, non si è pervenuti a ridurre le differenze normative (il cosiddetto "scalino") fra le società quotate e le società non quotate ma con requisiti atti alla quotazione; si è così persa un'irripetibile occasione per incentivare le quotazioni in mercati regolamentati o, almeno, l'utilizzo di strumenti finanziari diversi dal debito bancario. Per quanto riguarda la legge sulla previdenza

complementare, l'esito sarà quello di ritardare lo sviluppo dei Fondi pensione; pertanto i futuri pensionati, già sottoposti ai severi tagli della pensione pubblica indotti dalle riforme degli anni Novanta, non argineranno il rischio di impoverimento e il nostro mercato finanziario continuerà ad essere caratterizzato da investitori istituzionali deboli. Per quanto riguarda i tentati interventi sulle fondazioni, l'esito è stato quello di mantenere e fare dilatare il già rilevante potere di queste istituzioni nei mercati finanziari; e i tentativi di limitare questo strapotere appaiono velleitari. Infine molte altre norme, comprese quelle urgenti per la tutela dei risparmiatori, appaiono definitivamente arenate in Parlamento.

Ne deriva l'urgenza di affrontare i problemi, lasciati aperti dalla pur positiva evoluzione degli anni Novanta, e di correggere le numerose distorsioni introdotte dai (mancati o effettivi) interventi del governo Berlusconi. Le precedenti considerazioni pongono in luce due aspetti: (i) le iniziative normative e di *policy*, da realizzare nella prossima legislatura, dovranno inevitabilmente modificare in modo rilevante alcune delle leggi promulgate dall'attuale governo, pur se sotto il vincolo di non creare pericolose lesioni nella certezza del quadro normativo da parte degli operatori di mercato; (ii) esse dovranno incidere pesantemente su posizioni consolidate di potere. Va peraltro sottolineato che, sotto il profilo finanziario, gran parte di tali iniziative sono a costo zero.

II. Linee di Riforma

Un elenco sommario delle iniziative da intraprendere deve almeno comprendere (non in ordine di importanza):

- Un adeguato raccordo fra le norme del Tub e del Tuf, al fine di ridefinire quelle regole (soprattutto amministrative) che hanno creato frizioni fra i due testi (per esempio, riguardo alle comunicazioni in tema di Opa) o che hanno lasciato lacune rispetto alle aree di sovrapposizione (per esempio, riguardo alle regole di emissione delle obbligazioni bancarie); ciò dovrebbe offrire anche l'occasione per incidere sulle parti più invecchiate del Tub.
- La regolamentazione (almeno in termini di massima trasparenza) dei più evidenti conflitti di interesse insiti nelle attività delle banche universali; ciò non comporta il ritorno alla vecchia segmentazione delle attività e dei mercati bancari, ma una rigorosa separazione societaria – anche nell'ambito del gruppo – riguardo alla produzione e alla distribuzione dei diversi servizi finanziari non tradizionali e uno scorporo di quelle attività finanziarie che generano rilevanti conflitti di interesse ma non presentano rilevanti economie di scopo rispetto alla gamma offerta.
- L'introduzione di regole trasparenti e di vincoli di informazione riguardo agli intrecci proprietari fra banche e imprese; si tratta in particolare di rendere molto costosa la partecipazione di imprenditori non finanziari o di speculatori nel capitale proprietario delle banche e di introdurre 'punizioni' (almeno reputazionali) nei confronti di operatori che denunciano posizioni di indebitamento verso la banca o il gruppo bancario, di cui detengono quote proprietarie.
- L'incentivazione (anche non pecuniaria) di strumenti finanziari "intermedi" fra il finanziamento bancario e la quotazione di borsa che spinga verso l'apertura della struttura proprietaria delle imprese medio-grandi e medio-piccole; ciò richiede, innanzitutto, di ripristinare le condizioni normative per la tutela dei risparmiatori individuali così da riaprire l'accesso del mercato dei *corporate bond* alle imprese medio-piccole e, in secondo luogo, di spingere il crescente numero di fondi di *private equity* verso investimenti di medio-lungo periodo così da allungare l'orizzonte strategico delle imprese di successo.
- La promozione, in particolare tra gli investitori istituzionali, di una cultura finanziaria più attenta agli interessi di medio e lungo periodo degli azionisti. A tal fine, si solleciteranno iniziative da parte dell'Unione Europea e delle rilevanti sedi multilaterali,
- Il rafforzamento della partecipazione attiva degli azionisti di minoranza alla gestione e al controllo delle imprese partecipate.
- L'introduzione nel sistema giudiziario di sezioni specializzate in materia di reati finanziari.
- L'introduzione di regole stringenti (prospetto sintetico più periodo minimo di detenzione) per l'emissione di *bond* riservati a investitori istituzionali; ciò richiede, fra l'altro, di eliminare vantaggi normativi o regolamentari per specifiche tipologie di obbligazioni.
- Un'attenzione verso i rapporti di lunga durata fra mutuatari (le piccole e piccolissime imprese) e mutuanti (banche locali) in aree territoriali circoscritte, mediante l'incentivazione (anche non pecuniaria) di forme di cooperazione volte ad accrescere i flussi di informazione e l'affidabilità finanziaria delle piccole e piccolissime imprese (esempio, forme efficienti di consorzi fidi); ciò diventerà ancora più necessario in vista dell'adozione di Basilea 2 e di una redazione dei bilanci di impresa influenzata dagli IAS.
- Il varo di una legge per la tutela dei risparmiatori che, senza eliminare i rischi dell'investimento finanziario, introduca concorrenza anche nell'offerta di servizi finanziari alle famiglie e che accresca i

livelli di trasparenza e di tutela del contraente debole (e meno informato); sotto questo profilo, si tratta di riprendere il testo proposto nella presente legislatura dal gruppo parlamentare dei DS che prevede anche modifiche profonde nella regolamentazione dei mercati finanziari.

- Una revisione radicale dei criteri di concorrenza e di governo nel mercato della previdenza complementare, che ripristini la centralità dei Fondi pensione ad adesione collettiva (contrattuali e aperti) e che incentivi, così, il pieno affermarsi di questa fondamentale tipologia di investitori istituzionali.
- Il varo di un'effettiva riforma del diritto fallimentare, che tratti come un fatto possibile e 'normale' l'insuccesso di una parte delle imprese nei mercati ma che introduca maggiore rigore nella sanzione degli insuccessi di impresa imputabili a comportamenti scorretti (dolo) da parte degli amministratori.
- Una radicale riforma della regolamentazione dei mercati finanziari che riduca il numero di autorità coinvolte (ora pari ad almeno otto), disegni un modello per finalità al posto dell'attuale inefficiente modello 'ibrido' (per soggetti, per attività e per finalità) e assicuri la piena indipendenza dei regolamentatori pur senza implicarne l'autoreferenzialità; in tale contesto, andrebbero rivisti sia l'assetto proprietario che la governance della banca d'Italia.
- Un intervento volto a correggere l'indeterminatezza temporale nel mandato del governatore e la struttura proprietaria della Banca d'Italia che da un decennio non è più detenuta da operatori pubblici; il primo aspetto richiederebbe di modificare lo statuto della Banca d'Italia, in modo da eliminarne la perversa interazione con lo statuto della Bce che sta a fondamento del "mandato a vita" del governatore italiano, il secondo aspetto richiederebbe di definire una procedura trasparente (specie in termini di fissazione di un prezzo simbolico) per la cessione delle quote di Banca d'Italia dai gruppi bancari privati oggi proprietari a una fondazione pubblica creata *ad hoc*.

Scheda 14 - Agroalimentare, territorio, sviluppo rurale e sicurezza alimentare

I. Il contesto

Il settore agroalimentare è una grande risorsa del Paese, con un rilievo economico, ambientale, sociale e culturale. L'agricoltura, che ne è fondamento, è un compendio di valori imprenditoriali, ecologici, paesaggistici che permea di sé i prodotti, connota l'identità turistica dei territori, ne presidia l'integrità, contribuisce alla qualità della vita.

L'accresciuta incidenza dei fattori internazionali, la straordinaria intensità ed accelerazione dei processi di concentrazione e delocalizzazione delle produzioni, i nuovi paradigmi tecnologici mutano il quadro di riferimento in cui si muove il settore.

Quello che abbiamo davanti è il passaggio più impegnativo della storia moderna dell'agricoltura entrata in una nuova dimensione competitiva che determina una riduzione della redditività delle produzioni e dei margini operativi delle imprese, agricole e di trasformazione. Questo processo disegna linee di evoluzione differenziate per settori, territori e imprese, legate alle condizioni, alle potenzialità, all'identità dei prodotti ed assume, in Italia, caratteri più intensi e variegati in ragione di una maggior fragilità strutturale e di una più ricca possibilità di diversificazione. In sintesi, è un'agricoltura nella quale crescono rischi e spazi di libertà d'impresa, nella quale convivono strategie differenti sui fattori chiave di una politica di sviluppo.

II. Linee di intervento

Compito delle politiche agricole in Europa, come in Italia, non è di scegliere tra i diversi modi delle imprese di stare sul mercato, ma di garantire il rispetto dei parametri di sostenibilità sociale e ambientale, di fornire conoscenze che orientino le strategie, di accompagnare traiettorie di aziende con bisogni differenziati.

Ciò che appare evidente, in particolare nelle grandi colture, è che in una competizione di puro prezzo su prodotti omologati frutto di tecniche standardizzate, l'agricoltura italiana fatica a reggere la concorrenza. Ovunque la produzione esprime un nocciolo distintivo, espressione di saperi di donne e di uomini, questo è un valore competitivo che va sviluppato. Dove non c'è, a maggior ragione, si deve promuovere innovazione orientata. E' una agricoltura forte delle sue diversità e tradizioni, ma capace di produrre innovazione per vincere le sfide incerte e di nuova generazione. La risposta ai processi di omologazione risiede nella cultura della differenza che alimenta più filoni della domanda e sostiene diverse tipologie di offerta in campo vegetale e zootecnico, preserva la biodiversità.

A tal fine, vanno predisposte azioni di governo lungo tre direttici principali integrate:

- la predisposizione delle regole;
- le politiche di sostegno attivo che accompagnano l'evoluzione delle imprese;
- la nuova dimensione organizzativa.

Il riferimento principale della politica agricola dei Ds è una società aperta, che redistribuisce la ricchezza, qualifica i consumi, investe sull'Europa unita, guarda con interesse alla crescita di altri Paesi, non abbassa le tutele sociali e ambientali, non pone dazi ma fissa regole. Le regole sono un diritto e un valore competitivo.

Servono regole ispirate ai principi di sostenibilità e di precauzione, per garantire la sicurezza alimentare, difendere lo spazio competitivo delle nostre imprese, rispettare i diritti dei lavoratori, contrastare il dumping sociale e ambientale, assicurare la legalità, promuovere pari opportunità. Regole sui principi etici della produzione, sull'etichettatura, la tracciabilità, l'uso degli antiparassitari, da porre a fondamento degli accordi internazionali, a partire dal riconoscimento dei prodotti a denominazione d'origine, e da far osservare in Italia, perchè, senza il loro rispetto, non ci può essere politica della qualità.

In particolare, le garanzie sulla qualità delle produzioni agricole sono essenziali per l'Italia, il paese più ricco al mondo di produzioni con una forte identità qualitativa, territoriale e naturale.

Le produzioni a denominazione d'origine e il biologico sono filoni minoritari sotto l'aspetto dei volumi, ma non marginali nella prospettiva di mercato.

Nel loro ambito è possibile individuare un potenziale creativo di mercati di preferenza per l'approvvigionamento di materia prima di alta qualità.

In questa prospettiva l'azione di governo dovrà dare rilevanza alle politiche del mare per l'alimentazione. Il ruolo strategico delle produzioni ittiche da pesca e da acquicoltura dovrà essere integrato alle politiche ambientali ed a quelle per il Mediterraneo.

L'Italia deve concorrere da protagonista alla costruzione delle politiche europee e non limitarsi ad un ruolo di controparte che recrimina sulla loro inadeguatezza. Nessuna rinazionalizzazione può compensare un deficit di autorevolezza e di forza negoziale dell'Europa. L'abbattimento delle barriere agli scambi commerciali deve procedere assieme alla correzione degli squilibri che la globalizzazione produce, in un quadro coordinato nel quale le aperture procedono assieme alle condizioni di una leale competizione. L'Italia deve darsi una politica estera agricola, correlata alle strategie, da proporre a Bruxelles e nei rapporti d'area. Nel Mediterraneo che diventa zona di libero scambio il Governo deve perseguire un coordinamento delle strategie produttive e commerciali e costruire un disegno logistico lungo la direttrice Sud-Europa di grande interesse per le nostre produzioni meridionali.

La riforma della PAC necessita di essere applicata, difesa nell'ispirazione, nella considerazione istituzionale, perfezionata negli equilibri. Il dibattito riaperto sulle misure di sostegno non può essere scollegato dalla loro finalizzazione. Il legame virtuoso con i bisogni e i valori della società che sembra attenuarsi, nella navigazione a vista della attuale Commissione Europea e di alcuni Paesi, deve essere rafforzato. L'accordo che prevede di sostenere il secondo pilastro della PAC va confermato perché le politiche per lo sviluppo rurale sono le più congeniali alla valorizzazione delle qualità originarie ed alla costruzione delle condizioni che ne sono a fondamento. Sempre più la politica degli aiuti andrà modulata sulla capacità di produrre beni e valori collettivi.

In tale contesto, l'agricoltura italiana deve esplorare nuove frontiere: la tutela della salute, con la ricerca sulle buone molecole per gli alimenti; la tutela dell'ambiente, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi e Kyoto, attraverso l'utilizzo del potenziale energetico delle biomasse e le politiche forestali. Per queste ultime, i governi nazionali devono promuovere progetti strategici affiancati all'attività regionale per valorizzare la biodiversità e la filiera del legno. Assieme a queste misure vanno previste la defiscalizzazione delle attività di manutenzione dei boschi ed il rilancio del sistema consorziale dei boschi pubblici.

L'azione del governo deve accelerare questi processi di innovazione attraverso il sostegno a validi programmi di ricerca. Tali politiche devono trovare anche il supporto dell'Unione Europea.

La scelta strategica di un'agricoltura di qualità, in grado di cogliere le nuove domande e fronteggiare così l'onda della concorrenza deve avere il riconoscimento dei consumatori e deve essere accompagnata da interventi che traducano gli orientamenti in politiche sensibili e costruiscano, dal lato dell'offerta e della domanda, le condizioni per la valorizzazione dei territori, dei prodotti e dei comportamenti delle imprese. L'azione delle istituzioni e delle organizzazioni sui temi della salute, dell'ambiente, della cultura, della solidarietà, del gusto, può concorrere, con l'informazione e l'educazione, ad orientare il mercato verso caratteri di qualità e responsabilità, sociale ed ecologica.

Il ruolo delle donne nelle famiglie è prezioso per custodire e formare una cultura alimentare.

La decisione di attenersi al principio di massima precauzione relativamente all'introduzione in Italia di colture con Organismi Geneticamente Modificati non mette in discussione il rapporto positivo con la scienza: l'agricoltura italiana ha fame di innovazione, sa che deve andare oltre i limiti di un modello basato su forti input chimici ed energetici. Il forte impulso di ricerca che va restituito al settore anche nel campo della genetica deve essere misurato sulle convenienze dell'agricoltura italiana.

A garanzia di procedure ed azioni certe e per processi di controllo rigorosi è necessario istituire l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza Alimentare.

Sono necessari interventi per accrescere le dimensioni delle imprese agricole e di quelle di trasformazione, allineare i costi del lavoro e dell'energia a quelli dei concorrenti europei, garantire la trasparenza dei prezzi, riorganizzare gli strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione. La concentrazione dell'offerta resta una esigenza fondamentale dell'agricoltura italiana.

Le esperienze di filiera corta e l'organizzazione complessa necessaria a reggere il confronto dimensionale con l'industria e la grande distribuzione organizzata e raggiungere mercati distanti possono essere armonizzate. In questo percorso, il legame tra agricoltura e industria alimentare italiana è fondamentale. La sua preservazione attraverso il sostegno alle espressioni imprenditoriali che operano per valorizzarlo, come la cooperazione, è uno degli obiettivi principali.

La regionalizzazione della produzione e del consumo di una parte significativa di alimenti all'interno dell'Europa, collegata allo sviluppo di un tessuto di imprese piccole e medie rappresenta un obiettivo plausibile le cui condizioni vanno costruite ora. Questi obiettivi vanno condivisi tra Governo, Regioni ed i soggetti rappresentativi degli interessi economici e sociali in una Conferenza Nazionale del settore da tenere entro il primo anno di legislatura.

Per raggiungere gli obiettivi indicati, la prima condizione da realizzare è il superamento di un approccio generico e frammentario per ricomporre una visione organica, prospettica, condivisa su cui misurare le energie politico-amministrative, la rimodulazione organizzativa, le risorse. Poi servono decisioni operative: generali e specifiche dei Piani di Settore. Serve una combinazione dinamica e flessibile, costantemente verificata, di azioni per rafforzare la competitività delle imprese e dei sistemi produttivi, governare le dinamiche della produzione, tessere assieme le relazioni di filiera, ridurre le disfunzioni che dilatano la forbice tra prezzi e costi, costruire basi negoziali forti per più avanzate relazioni con la grande distribuzione organizzata, coordinare tutte le dimensioni della qualità, dalla ricerca, alla formazione, al prodotto, al processo, alla logistica, alla comunicazione.

Infine, la concertazione va resa più efficace. L'esperienza del tavolo verde e poi agroalimentare va arricchita di una articolazione organizzativa che consenta un efficace confronto tematico. Il piano di relazioni tra Governo, Regioni e rappresentanze economiche deve essere collegato. Bisogna assicurare una complementarità tra politiche comunitarie, nazionali e regionali. Solo un sistema di relazioni flessibile e cooperativo garantisce efficacia di governo a problemi che pongono una concorrenza nei punti di congiunzione decisionale tra la dimensione territoriale e le azioni di sistema. La partecipazione delle Regioni alla elaborazione delle posizioni italiane ed ai negoziati deve diventare sistematica. Il processo di integrazione delle funzioni istituzionali deve trovare espressione in un nuovo modo di operare della Pubblica amministrazione che semplifichi il rapporto con le imprese separando il controllo delle leggi dagli eccessi burocratici.

Scheda 15 - Distribuzione del reddito e povertà: tendenze in atto e politiche di intervento

I. Tendenze in atto

Molti paesi sviluppati hanno avuto un peggioramento della distribuzione del reddito nell'ultimo quarto di secolo, sebbene il confronto internazionale non identifichi tendenze omogenee. In particolare, un aumento significativo della disuguaglianza si è avuto fino alla fine degli anni '90, nel Regno Unito, negli Stati Uniti. E anche in Svezia e Finlandia che però rimangono sempre tra i paesi con minore disuguaglianza al mondo. In Francia, in Canada ed in Germania si è registrata una sostanziale tenuta. In Italia, alla diminuzione delle disuguaglianze avvenuta fino alla fine degli anni '80, ha fatto seguito un brusco peggioramento all'inizio degli anni '90 e, successivamente, un quadro stazionario. In sintesi, il peggioramento della distribuzione del reddito riflette una dimensione della più generale crisi delle democrazie quali *welfare states* (Scheda 2).

Le ragioni delle tendenze descritte sono molteplici e interconnesse. Innanzitutto, ha pesato il peggioramento della distribuzione dei redditi di mercato, ossia la distribuzione del reddito prima degli interventi correttivi realizzati via trasferimenti diretti dal bilancio pubblico o via tassazione: i cambiamenti tecnologici e di regolazione dei mercati nazionali ed internazionali intervenuti negli ultimi tre decenni hanno ridotto i redditi da lavoro in relazione ai redditi di impresa e, soprattutto, di capitale, e hanno aumentato i differenziali retributivi tra lavoratori più qualificati e lavoratori meno qualificati. Si sono inoltre diffusi rapporti di lavoro a tempo determinato, a tempo parziale e in generale rapporti di lavoro più discontinui. Ma hanno anche pesato, nel fronteggiare le conseguenze di queste trasformazioni, la crescente difficoltà di funzionamento e la perdita di efficacia delle politiche sociali e dei sistemi fiscali disegnati a misura delle caratteristiche e dei rischi tipici dei sistemi produttivi e sociali fordisti.

Tra i paesi sviluppati e, in particolare, tra i 15 paesi dell'Unione Europea pre-allargamento, l'Italia è uno dei paesi con distribuzione del reddito più ineguale: gli indicatori di ineguaglianza situano l'Italia vicino a Regno Unito e USA, piuttosto che alle grandi democrazie dell'Europa continentale. Il nostro paese si colloca in fondo alla graduatoria europea anche in termini di povertà relativa e di intensità della stessa: nel 2003, 6 milioni 786 mila individui (quasi il 12 per cento della popolazione) avevano un livello di consumo inferiore alla soglia di povertà (pari ad una spesa media mensile per consumi di 870 euro per una famiglia di due componenti).

Le medie nazionali sulla distribuzione del reddito e sulla povertà nascondono andamenti estremamente differenziati. Le minori disuguaglianze si registrano nelle regioni del centro: nell'ordine, Umbria, Marche, Emilia-Romagna e Toscana (dove l'indice di Gini varia tra 0,204 e 0,234), seguite dalle regioni del Nord e, a lunga distanza, dalle regioni del Mezzogiorno (alla Sicilia il primato della disuguaglianza con l'indice di Gini allo 0,345). La disaggregazione dei dati sulla povertà evidenzia che: (i) quasi 3/4 dei poveri vive nel Mezzogiorno (dove risiede solo un terzo della popolazione). In particolare, in Veneto, Toscana, Emilia-Romagna e Lombardia la povertà è minima (4 nuclei familiari su cento), mentre in Sicilia e Basilicata colpisce un quarto delle famiglie; (ii) metà dei poveri vive in famiglie con 2 o più figli (mentre queste hanno meno del 30 per cento della popolazione complessiva); (iii) le famiglie di lavoratori dipendenti hanno visto aumentare i propri tassi di povertà a fronte di quelle di lavoratori autonomi che li hanno visti ridursi. Inoltre, l'analisi dei dati mette in luce che l'occupazione è sempre meno condizione sufficiente – sebbene necessaria – ad evitare la povertà: circa il 60 per cento dei poveri vive in famiglie con almeno un occupato; il 15 per cento addirittura in famiglie con tutti i componenti in età da lavoro occupati.

Negli anni recenti, il quadro della povertà in Italia manifesta una sostanziale stabilità, se non una tendenza discendente, qualunque sia la misura utilizzata (nazionale o comunitaria). Tuttavia, contrariamente a quanto avveniva in passato, ciò non è dovuto a un miglioramento delle condizioni economiche di alcuni nuclei familiari poveri nel contesto di una generale crescita del paese. La sostanziale stabilità della povertà negli ultimi anni si deve al fenomeno opposto: l'invarianza o il peggioramento della situazione economica delle famiglie povere in un paese sostanzialmente fermo o in recessione.

In tale contesto di sostanziale invarianza degli indicatori di povertà, la sensazione diffusa di impoverimento, a cui tanto spazio ha dedicato la stampa nazionale, si spiega con l'andamento dei consumi medi e per classi di reddito. I consumi medi nazionali si riducono dello 0,7 per cento all'anno nel triennio 2000-2003 (ultimi dati disponibili). La riduzione negli standard di vita riguarda tutti, non solo i poveri, ma anche, e in misura forse relativamente più consistente, i non poveri; il Mezzogiorno, ma anche il Nord del paese; non solo le famiglie di operai, ma anche gli imprenditori e i lavoratori autonomi. In sintesi, la sensazione di impoverimento

sembra riflettere la delusione di radicate aspettative di crescita –considerate una sorta di diritto di cittadinanza in un *welfare state*– e, connessa ad essa, la montante insicurezza sulle prospettive.

II. Politiche di intervento

La riduzione delle disuguaglianze e la lotta alla povertà, oltre ad essere finalità etiche irrinunciabili per il centro-sinistra, sono anche “strumenti” utili a sostenere la domanda aggregata e innalzare la specializzazione produttiva del paese. Infatti, precarietà dei rapporti di lavoro, compressione dei salari e peggioramento della distribuzione del reddito non incentivano il miglioramento della qualità delle competenze dei lavoratori, fattore decisivo per la competizione “alta” nel mondo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione.

Per contrastare disuguaglianze e povertà si deve coordinare e metter in atto un’ampia gamma di politiche. Le politiche sociali e fiscali sono necessarie. Tuttavia, da sole esse non sarebbero sufficienti in contesti dove sono sempre più diffusi i *working poors*, dove vi è un significativo rischio di povertà anche nelle famiglie bi-reddito. Le politiche sociali e fiscali devono pertanto essere sorrette dalle politiche discusse nelle schede precedenti, ossia le politiche in grado di incidere positivamente sulla produzione dei redditi di mercato: politiche sovranazionali per la regolazione di sistemi economici sempre più integrati a scala globale; politiche industriali per innalzare la specializzazione produttiva ed allargare l’ambito delle attività ad elevato valore aggiunto ed elevati salari; politiche per la scuola e l’università e per la formazione continua per incrementare il numero di lavoratori qualificati; politiche per la regolazione del mercato del lavoro per arginare il precariato a vita; politiche per la concorrenza per ridistribuire ai consumatori porzioni crescenti di extraprofiti e rendite.

In Italia, nella difficilissima fase in corso priorità va data alle politiche per la crescita, ossia alle politiche per migliorare la distribuzione dei redditi di mercato e, contestualmente, alle politiche sociali più “produttive”, nei limiti delle risorse di finanza pubblica e con attuazione graduale. Nell’ambito di queste ultime, le iniziative saranno concentrate sugli interventi per innalzare tasso di attività e di occupazione –anche mediante servizi di assistenza alle famiglie (si vedano gli altri capitoli del programma). Sul versante del sostegno dei redditi, si riformeranno gli strumenti di sostegno in assenza di occupazione o nei casi di occupazione a basso salario. In primo luogo, si procederà alla riforma delle indennità di disoccupazione e di mobilità per adattarle alle mutate caratteristiche del mercato del lavoro (Scheda XX del gruppo “Welfare e Lavoro”). In secondo luogo, si proseguiranno gli interventi avviati nella scorsa legislatura di riduzione del cuneo fiscale, in particolare attraverso una rimodulazione del rapporto tra prelievi diretti ed indiretti (Scheda 4) e misure di fiscalizzazione di parte degli oneri sociali, da graduare anche in raccordo agli obiettivi di politica industriale. Inoltre, per contribuire a ridurre le disuguaglianze e i rischi di impoverimento, in particolare per i nuclei familiari con più di due figli, si interverrà anche con la leva fiscale secondo l’impostazione sottostante alla proposta presentata dal centro-sinistra al Senato nel 2004. Tale impostazione consentirà di ridurre considerevolmente il cuneo fiscale soprattutto sulle retribuzioni più basse. Infine, per quanti nonostante l’intervento di ammortizzatori sociali e sostegno ai redditi restassero in condizioni di povertà, si procederà alla reintroduzione del reddito minimo di inserimento quale principale strumento per aiutare la prima occupazione di figure professionali deboli.