

Politiche industriali e settoriali: La promozione della competitività

Il Governo intende potenziare la competitività strutturale delle imprese nel mercato globale e la capacità della nostra economia, in particolare delle zone svantaggiate del Paese, di attrarre investimenti. In tal senso si procederà:

- dando priorità agli interventi che favoriscono l'adozione di nuove tecnologie, l'innovazione e le attività di ricerca e sviluppo;
- destinando al Mezzogiorno una maggiore quota degli interventi statali;
- favorendo l'attrazione e la localizzazione delle attività produttive verso il Mezzogiorno attraverso un utilizzo mirato dei contratti di programma, che coinvolga le parti sociali in un rapporto di collaborazione diretto a rimuovere le remore agli investimenti;
- attuando un salto di qualità nelle forme di sostegno pubblico, con interventi che accrescano la produttività, stimolino le sinergie tra iniziative imprenditoriali sul territorio, come per i distretti industriali, e siano maggiormente selettivi;
- utilizzando meglio il potenziale delle garanzie finanziarie per moltiplicare il volume delle risorse mobilizzabili dalle imprese sul mercato e per ridurre il costo del capitale;
- privilegiando le forme d'intervento di più semplice e rapida erogazione, quali i crediti d'imposta, e concentrando le risorse su progetti di maggior rilievo e su fondi a carattere rotatorio;
- promuovendo fondi d'investimento specializzati, per le imprese operanti in settori innovativi e in aree in cui minore è lo sviluppo del mercato azionario;
- completando la razionalizzazione e semplificazione del regime di aiuti alle imprese per ridurre i costi amministrativi sia per il bilancio, sia per i privati, in un quadro di collaborazione tra i diversi livelli di governo, secondo l'accordo inter-istituzionale del 20 giugno.

Nel quadro degli interventi diretti a promuovere la competitività delle imprese, il Ministero delle Attività Produttive svilupperà un'attività di valutazione e monitoraggio dell'impatto delle misure di politica economica, industriale, sociale ed ambientale sulla competitività del sistema produttivo.

La Proiezione Internazionale del Sistema Produttivo Italiano

La progressiva apertura dei mercati, parte di un più generale processo di globalizzazione, ha posto il nostro sistema produttivo dinanzi ad una più ampia, difficile e complessa sfida caratterizzata da scenari, tempi e attori radicalmente nuovi. Innanzi tutto, i *campi* dell'internazionalizzazione sono ormai diversificati, e non si riferiscono più solo agli aspetti di commercio estero ma sempre più riguardano gli investimenti diretti all'estero e dall'estero; i *tempi* della competizione sono accelerati dalla logica dei nuovi soggetti della globalizzazione, sempre più multinazionali, e dalla diffusione di media globali; il *numero* degli attori è cresciuto di pari passo con l'affacciarsi di paesi emergenti e di economie più dinamiche, nonché con il ruolo crescente che, finalmente, stanno assumendo i Pvs;

Il nostro Paese deve rispondere in maniera adeguata a tale sfida, più e meglio di quanto abbia fatto finora: Gli ultimi anni hanno visto infatti una progressiva perdita di quote di commercio mondiale (dal 4,9 per cento del '91 al 3,8 del 2000) e un preoccupante decremento degli investimenti diretti esteri. Il 2001 ha fatto invece registrare una incoraggiante inversione di tendenza nella capacità di internazionalizzazione dell'economia italiana che va supportata con una politica straordinaria da realizzarsi anche attraverso una riforma del comparto complessivo che imprima un *focus* maggiore sulla "diplomazia economica" e sugli strumenti finanziari. Infatti, malgrado la flessione del Commercio mondiale (-0,2% rispetto al 2000), lo scorso anno è aumentato di 3000 unità (+ 1,7%) il numero degli esportatori italiani e la cifra delle imprese impegnate in investimenti all'estero è oggi di 1.200 con partecipazioni in oltre 3.000 realtà omologhe. Le nostre esportazioni sono cresciute del 3,6% e ciò ha fatto registrare un aumento della quota italiana nel commercio mondiale dal 3,8% al 4%. A fronte inoltre di un decremento a livello mondiale degli IDE (nei paesi OCSE è stato del 40%) l'Italia ha fatto registrare un significativo aumento in questo comparto tanto in entrata (da 13,4 miliardi di dollari del 2000 ai 14,9 del 2001) che in uscita (21,5 nel 2001 contro i 12,3 del 2000).

Nei prossimi due anni, inoltre, si realizzeranno i nuovi scenari nelle relazioni internazionali e noi dovremo agire affinché siano rispondenti agli interessi del nostro Paese. Saranno definite le nuove regole del commercio mondiale nell'ambito del *round* negoziale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) secondo l'agenda varata a Doha che contiene tutti i temi preminenti dei nostri settori produttivi e sarà definito il processo di allargamento dell'UE, che delimiterà il nuovo mercato interno europeo. Ai confini della "Nuova Europa" saranno realizzate aree di

libero scambio nelle due aree di principale interesse strategico del nostro Paese : nei Balcani, al di là dell'Adriatico, dove sono già presenti migliaia di imprese italiane, e nella sponda sud del Mediterraneo (area Meda), che rimette in gioco il ruolo del nostro Mezzogiorno.

Questi eventi, avranno il loro momento centrale durante il semestre italiano di presidenza dell'Unione ed in tal senso andranno al meglio coinvolti in appositi vertici o riunioni informali i rappresentanti dei paesi di riferimento. Nella seconda parte del 2003, inoltre, si terrà in Messico la Quinta Conferenza Mondiale del WTO, sarà completato il processo di adesione dei paesi candidati all'Unione, si costituirà l'area di libero scambio dei Balcani e sarà rilanciato il processo di Barcellona.

Un tale nuovo scenario richiede nuove priorità e nuovi strumenti. L'azione di *Internazionalizzazione* della nostra economia dovrà realizzarsi secondo le seguenti priorità:

Innovazione (puntando su ricerca e formazione, quindi sulla produzione di qualità),
Investimenti (sia in entrata che in uscita, con procedure semplici e tempi certi),
Infrastrutture (la legge obiettivo è la parte interna di un sistema che deve riguardare anche lo sviluppo dei corridoi paneuropei nell'area balcanica e di quelli marittimi nel Mediterraneo).

Questo processo deve consentire la crescita delle piccole imprese che devono essere aidate nel loro processo di internazionalizzazione e per le quali vanno realizzati strumenti finanziari e supporti logistici adeguati. In tal senso, priorità sarà data all'attuazione degli Sportelli unici regionali e degli Sportelli Italia all'estero quale *desk* unico per le imprese, al fine di offrire agli operatori che intendono "internazionalizzare" un'assistenza globale, in cui si integrino i contributi delle differenti istituzioni di supporto. Proprio in tale campo, per meglio coordinare, secondo una visione unitaria, gli sforzi compiuti dai diversi soggetti che operano nel campo dell'internazionalizzazione si opererà per una "messa a sistema" degli enti (Ice, Sace, Simest, Finest, Informest, Camere di Commercio all'estero) attraverso l'apposito DDL di delega per il riordino (già presentato in Parlamento).

Sul piano normativo, inoltre, la redazione del "Testo Unico per il commercio estero", servirà a razionalizzare gli strumenti pubblici di sostegno alle imprese.

Considerata, infine, l'importanza del contributo degli investimenti esteri all'avanzamento tecnologico e dimensionale, il Governo intende varare una "legge

obiettivo” per gli investimenti diretti esteri, che faccia perno sulla semplificazione e sulla erogazione di servizi di assistenza ed informazione.

Occorre, in sintesi, creare il “Sistema Italia” che promuova, nel nuovo contesto del mercato globale, non solo l’esportazione ma soprattutto gli investimenti che consentano di determinare migliori condizioni di competitività. La riforma del comparto “internazionalizzazione” deve razionalizzare, in una visione d’insieme, l’impiego delle risorse, le procedure e gli strumenti per meglio supportare le nostre imprese nella loro nuova *mission* economica

Il settore dell’energia

Il Governo intende completare il processo di liberalizzazione del settore dell’energia, in coerenza con gli accordi raggiunti nel Consiglio dei Ministri della Unione Europea di Barcellona dello scorso marzo e salvaguardando la reciprocità delle regole nei processi di apertura dei mercati tra i diversi Paesi della UE. La liberalizzazione dovrà essere attuata garantendo sicurezza, flessibilità ed economicità degli approvvigionamenti, in modo da soddisfare con efficienza la domanda di energia del Paese, nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico.

Per attrarre nuovi operatori, favorire la realizzazione di investimenti e sviluppare la concorrenza, sarà necessario completare in tempi rapidi la definizione del quadro delle regole del settore, assicurando che esso sia certo e stabile nel tempo.

Per quanto riguarda il settore dell’*energia elettrica*, gli obiettivi primari sono la riduzione dei prezzi e la sicurezza della fornitura, la semplificazione delle procedure e la certezza del quadro regolamentare. Nel campo della generazione, il Governo continuerà a promuovere la crescita dell’offerta di energia elettrica disponibile per il Paese, favorendo ove possibile il riequilibrio territoriale nella localizzazione delle centrali. Nel campo della trasmissione, saranno attuati gli interventi normativi necessari a semplificare le procedure di costruzione di nuove linee, in modo da assicurare l’espansione della rete nazionale di trasmissione, collegare rapidamente i nuovi impianti di produzione e potenziare le interconnessioni con gli altri Paesi europei. La realizzazione degli investimenti nelle reti di trasmissione e distribuzione richiederà che vengano adeguate da parte dell’Autorità di settore competente la remunerazione riconosciuta su tali reti in maniera da allinearla sui valori delle altre nazioni europee. Inoltre, per rendere maggiormente efficiente la gestione della rete, si potranno incentivare le attività dirette a ridurre le congestioni.

In questo scenario si inserirà la riunificazione della proprietà e della gestione della rete di trasmissione in un unico soggetto quotato in Borsa.

L'obiettivo di creare un adeguato margine di sicurezza tra offerta e domanda di energia elettrica sarà perseguito sia aumentando l'offerta e diversificando le fonti, sia attraverso l'accrescimento dell'efficienza negli usi finali dell'energia. In particolare, per quanto concerne la diversificazione delle fonti, si svilupperà l'utilizzo di quelle rinnovabili e, nel pieno rispetto degli impegni previsti dal protocollo di Kyoto, si rimoduleranno i vincoli all'utilizzo di combustibili poco sfruttati in Italia, quale il carbone, il cui uso potrà ridurre il costo di produzione dell'energia elettrica. Andranno, poi, anche incoraggiati e riconosciuti gli investimenti in nuove tecnologie del sistema elettrico che favoriscano un utilizzo efficiente dell'energia elettrica da parte dei consumatori.

In termini di regolamentazione e assetto del settore, con la realizzazione del piano di dismissione di capacità produttiva da parte dell'Enel si sono create le condizioni per l'avvio della Borsa elettrica, in cui sarà concentrata l'offerta di energia elettrica, in modo da garantire stabilità e trasparenza nella formazione dei prezzi. Per assicurare un'efficace competizione sarà necessario che tutti gli operatori del settore siano sottoposti alle medesime regole. Anche a tale fine il Governo valuterà l'opportunità di ridefinire gli "*stranded costs*", facendo comunque salvi i diritti maturati dagli operatori in base alla normativa previgente. Resterà, comunque, il rimborso dei costi non recuperabili connessi ai contratti di importazione di gas dalla Nigeria, nel cui computo si dovrà fare riferimento anche ai costi di rigassificazione effettivamente sostenuti.

Per dare maggiore stabilità al quadro normativo sarà, inoltre, opportuno estendere il periodo di regolamentazione, in linea con gli altri Paesi europei ed affinare il meccanismo del *price cap*, tra l'altro individuando obiettivi di efficienza ambiziosi ma effettivamente raggiungibili da parte delle imprese e distribuendo simmetricamente tra mercato ed operatori le maggiori efficienze eventualmente conseguite da questi ultimi, in maniera tale da preservare anche nel medio periodo gli incentivi ad una riduzione dei costi.

Nel settore del gas, il Governo promuoverà il potenziamento le infrastrutture di approvvigionamento e trasporto e valorizzerà le risorse nazionali di idrocarburi. L'apertura del settore sarà perseguita evitando la penalizzazione - in termini di accesso al sistema nazionale di trasporto del gas - dei titolari di contratti di

approvvigionamento di lungo termine stipulati prima dell'emanazione del Decreto Legislativo 164/2000 e dei titolari di contratti che assicurino la differenziazione geografica delle fonti di approvvigionamento. A tale riguardo, dovrà essere altresì assicurata coerenza tra la durata dei contratti di importazione e disponibilità di accesso alle infrastrutture di trasporto.

Il quadro regolamentare, in particolare per le attività di stoccaggio, dovrà essere completato in tempi rapidi. Si dovrà, inoltre, creare un sistema di regole che incentivi la realizzazione di nuove infrastrutture di approvvigionamento, stoccaggio, trasporto e distribuzione. Ciò potrà avvenire sia attraverso il riconoscimento di una remunerazione equa per le opere realizzate, sia garantendo condizioni di accesso ad esse, favorevoli per gli operatori che le hanno realizzate. Infine dovranno, essere previste misure di semplificazione delle procedure per la costruzione di nuovi gasdotti e si dovrà assicurare, nei mercati già liberalizzati, la libera formazione dei prezzi, nel rispetto della normativa vigente in materia di tutela della concorrenza.

Commercio, Assicurazioni e Turismo

Nella *politica commerciale con l'estero* il Governo mira a tutelare sui mercati mondiali i prodotti tipici del “*made in Italy*”. Il Governo intende, inoltre, seguire una politica di supporto al processo di internazionalizzazione, tenuto conto in particolare che il sistema produttivo italiano è caratterizzato dalla diffusa presenza di PMI, le quali spesso trovano difficoltà ad affermarsi sui mercati internazionali. Per sostenere l'internazionalizzazione delle imprese verrà potenziato lo strumento degli Sportelli unici regionali e si procederà alla costituzione degli Sportelli Italia all'estero. Un notevole progresso verso la razionalizzazione degli strumenti pubblici di sostegno alle attività estere delle imprese sarà realizzato attraverso la redazione di un “Testo unico per il commercio estero” e la messa a sistema dei diversi enti pubblici operanti nel settore. Sarà, altresì, predisposta una “legge obiettivo” per gli investimenti diretti esteri, che farà perno sulla semplificazione e sull'erogazione di servizi di assistenza ed informazione attraverso gli sportelli regionali per l'internazionalizzazione.

Per quanto attiene al settore del *commercio*, in linea con gli indirizzi del D. Lgs. 114/1998 di tutela e di recupero dei centri storici, il Governo promuoverà la costituzione di “centri commerciali naturali”, che assicurino l'assortimento merceologico del commercio di vicinato, nonché lo sviluppo di nuove modalità di vendita, quali il *franchising*. Sarà inoltre accelerata la messa in rete di attività relative

alla commercializzazione dei prodotti ed all'apertura di nuovi mercati, per favorire la "net economy". In tale quadro verranno adottate misure per favorire la crescita dimensionale degli esercizi di vicinato.

Riguardo al settore dei *servizi*, particolare attenzione sarà rivolta a promuovere il miglioramento della qualità sia nel comparto pubblico, sia in quello privato.

Sul piano della *politica assicurativa*, il Governo intende promuovere la creazione di strumenti di vigilanza più idonei a stimolare una maggiore concorrenza. In particolare, nel settore dell'assicurazione RC-Auto il Governo interverrà affinché si realizzi una maggiore trasparenza del mercato a tutela dei consumatori, anche attraverso misure volte ad elevare i livelli di informazione.

Attraverso azioni mirate alla diffusione di nuove forme di garanzia, il Governo darà attuazione alla normativa comunitaria nei settori del commercio elettronico e dei beni di consumo durevoli, al fine di una maggiore protezione dei consumatori.

Nel settore del *turismo*, si favorirà una politica coordinata tra i diversi livelli di governo per accrescere la capacità del sistema turistico nazionale di acquisire nuove quote di mercato, intercettando la domanda al di fuori dei picchi stagionali. A tal fine si svilupperà una maggiore collaborazione con altri Paesi, aprendo nuove opportunità di mercato, nonché indirizzando risorse adeguate verso un'azione promozionale più incisiva e strettamente collegata alle esigenze degli operatori.

Servizi pubblici locali

Lo scenario competitivo e regolatorio dei servizi pubblici locali è in rapida evoluzione anche sotto la spinta dei recenti provvedimenti tesi a definire un quadro normativo certo e uniforme entro il quale gli enti locali potranno disegnare l'assetto del mercato.

La normativa approvata in sede di Legge Finanziaria costituisce un significativo passo nella direzione di un riassetto del sistema in senso concorrenziale. In questo senso il Governo intende delineare le linee guida attraverso le quali dare attuazione all'art.35 indicando quali principi ispiratori del nuovo assetto dei servizi pubblici locali la liberalizzazione e la promozione della concorrenza e dell'efficienza.

Le direttrici indicate dal Governo dovranno essere sviluppate a livello di enti locali, i quali saranno chiamati a rispondere alla sfida rappresentata dal crescente grado di concorrenza che caratterizza già alcuni comparti. Obiettivo rilevante dell'azione del Governo è quello di fornire a livello locale gli strumenti per

incentivare sempre maggiori investimenti nel settore anche in vista di una maggiore efficienza del servizio.

Il perfezionamento della riforma attraverso i provvedimenti attuativi non può ignorare le rapide trasformazioni che hanno caratterizzato numerosi settori, nei quali si è assistito ad una accelerata innovazione sul piano organizzativo e gestionale e ad una apertura verso assetti proprietari non esclusivamente pubblici.

In uno scenario in cui mutano le stesse caratteristiche strutturali dei mercati e si modificano le condizioni di concorrenza, la possibilità per queste imprese di poter competere in un contesto nazionale aperto alla concorrenza estera sarà sempre più legata alla promozione della loro efficienza. Il quadro regolatorio dovrà quindi accompagnare questa evoluzione favorendo la crescita della produttività e incoraggiando la rapida introduzione di strumenti che garantiscano il confronto e l'innovazione. In particolare i benefici del confronto competitivo dovranno essere incentivati attraverso un disegno corretto dei meccanismi di gara.

Ordini professionali

Come ribadito nelle BEPG del 2002 recentemente approvate dal Consiglio europeo, si impone per l'Italia l'esigenza di ridefinire gli assetti normativi e concorrenziali nel settore degli ordini professionali.

Tra i principi ispiratori del nuovo scenario regolatorio una parte rilevante avrà la constatazione che l'interesse del cittadino è garantito dal prezzo del servizio e dalla sua accertata qualità. Gli ordini professionali svolgono una funzione essenziale al riguardo, rientrando nei loro compiti quello di valutare preventivamente la capacità del professionista di esercitare la professione, e di definire, nell'ambito delle norme esistenti, un insieme di "parametri di riferimento" per le tariffe.

Va riconosciuto che le professioni costituiscono un insieme eterogeneo che pone problematiche diverse a seconda si tratti di professioni disciplinate da un ordine, semplicemente riconosciute, oppure professioni emergenti che aspirano ad una regolamentazione.

Per alcune fattispecie, al fine di consentire un più ampio operare dei meccanismi concorrenziali, si stanno apprestando strumenti legislativi che consentano l'istituzione di associazioni professionali che, senza avere carattere di esclusività, rappresentino comunque un adeguato indice di qualità professionale a tutela

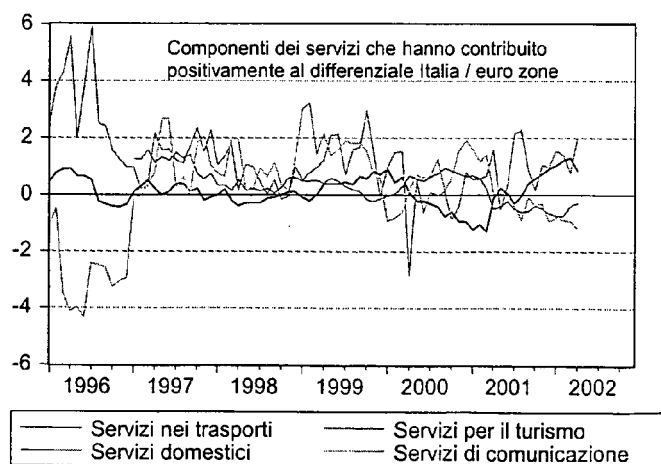
dell'utente. Per quanto riguarda i professionisti che esercitano attività non riservate in esclusiva dalla legge, è opportuna l'istituzione di un registro per il riconoscimento delle libere associazioni di prestatori di attività professionali non regolamentate.

Infine, lo sviluppo di un mercato concorrenziale può essere senza dubbio favorito dalla possibilità di costituire società tra professionisti. Tuttavia, a garanzia del cliente, è opportuno che la responsabilità sia attribuita in solido alla società, che la partecipazione di soci esclusivamente finanziatori sia limitata alle professioni tecniche e che la creazione di società multiprofessionali sia esclusa per alcune fattispecie.

CONCORRENZA E PREZZI

L'esigenza di portare a termine il processo di convergenza del tasso di inflazione italiano verso quello dei principali concorrenti europei si è accentuata con l'ingresso dell'Italia nell'area dell'Euro. Con l'avvento della moneta unica, perdite di competitività dovute ad un differenziale positivo di inflazione non sono più compensabili da svalutazioni della valuta nazionale.

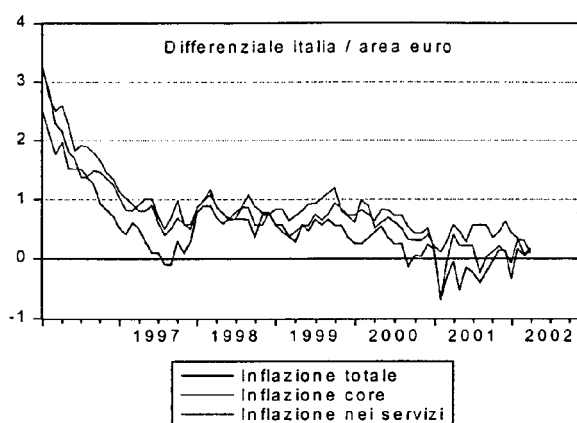
Il processo di convergenza ha conosciuto un ulteriore impulso nella seconda metà degli anni 90 e, a partire dall'anno 2001, la forchetta rispetto al tasso medio di inflazione europeo sembra essersi chiusa. Eguale tendenza si intravede nella variabile inflazione di fondo, che è il tasso d'inflazione depurato dalle componenti volatili rappresentate dai prezzi dei beni energetici e dei prodotti alimentari freschi.



Elaborazioni su dati Eurostat.

Non per questo si deve ritenere concluso lo sforzo di contenimento della dinamica dei prezzi interni; infatti permane un differenziale positivo con la Francia e la Germania (pari nel 2001 rispettivamente a 0,9 e 0,3 per cento). Inoltre va notato che il dato aggregato è spinto verso l'alto dai tassi d'inflazione di alcuni Stati che presentano – contrariamente all'Italia – un livello dell'output significativamente maggiore di quello potenziale o che si trovano ancora in una fase di convergenza dei prezzi nazionali rispetto al livello medio dell'area dell'euro. Si osserva infine, che la

componente dei servizi che entra a far parte del paniere dei beni utilizzato per il computo dell'inflazione presenta ancora un differenziale marcatamente positivo.



Elaborazioni su dati Eurostat

Il grafico successivo evidenzia le voci dell'indice dei servizi che hanno accresciuto il differenziale dell'inflazione dei servizi rispetto all'area dell'Euro; i valori prospettati rappresentano lo scostamento rispetto al differenziale medio delle singole componenti. Tali voci risultano essere i servizi legati ai trasporti, al turismo, alla comunicazione ed i servizi domestici. Non necessariamente quei settori che in Italia hanno registrato tassi di crescita dei prezzi inferiori alla dinamica dell'indice generale hanno portato ad una riduzione del differenziale d'inflazione con l'Europa. Il caso dei servizi relativi alla comunicazione ne è una riprova: pur in presenza di una dinamica molto contenuta del loro prezzo (o in alcuni periodi di una riduzione), il grafico mostra che tra il 1997 ed il 2000 tale settore ha contribuito ad aumentare il differenziale.

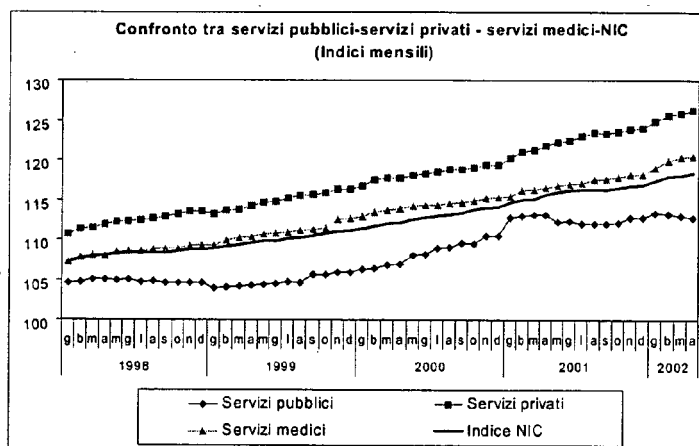
La costruzione dei differenziali d'inflazione per macrovoci (elaborate da Eurostat) costituisce un primo livello di analisi; lo stadio successivo è volto ad isolare alcune delle voci di spesa che determinano l'andamento non virtuoso delle macrovoci.

L'esame del comportamento relativo rispetto all'Europa dei prezzi di alcune voci rilevanti – nonché le conseguenti prescrizioni di policy – deve tenere conto di alcuni elementi "istituzionali", quali il diverso timing delle riforme nel nostro paese, e della storia pregressa del settore di riferimento, come nel caso del diverso livello di partenza dei prezzi italiano rispetto ai prezzi europei.

Nel caso dei servizi di trasporto, l'indice include i premi delle assicurazioni per mezzi di trasporto, oggetto di ripetuti e notevoli rincari. Un'altra componente inflattiva si rinviene nelle tariffe ferroviarie, le quali evidenziano per l'Italia una dinamica dei prezzi superiore a quella dei principali partner europei, ma presentano livelli di prezzo inferiori (considerando sia i valori assoluti che i livelli espressi in

parità di potere di acquisto). In relazione ai servizi di comunicazione, la tendenza evidenziata dai differenziali riflette essenzialmente l'andamento dei prezzi dei servizi di telecomunicazioni che, pur registrando riduzioni inferiori rispetto a quanto avvenuto negli altri Paesi, presentano in Italia livelli di partenza inferiori per le tariffe locali ed internazionali (verso gli USA).

Una analisi integrativa condotta sull'indice per l'intera collettività nazionale nel periodo 1996-2001, mostra che la componente trainante del comportamento dei servizi è costituita dal comparto dei servizi privati. La liberalizzazione dei prezzi in presenza di un mercato scarsamente concorrenziale, si è tradotta in una accelerazione delle dinamiche di prezzo: è il caso delle assicurazioni sulla responsabilità civile, aumentate del 92 per cento nei 6 anni dal 1996 al 2001, a fronte di una crescita dell'indice generale del 16 per cento. La crescita dei prezzi dei servizi pubblici (ivi inclusi acqua, gas ed energia elettrica), individuati come quelli le cui tariffe sono fissate dal CIPE o dalle Autorità di settore, è stata influenzata, da un lato, da alcune voci tariffarie (acqua potabile e trasporti ferroviari) il cui aumento, volto al risanamento economico-finanziario e strutturale delle imprese, è collegato al miglioramento della qualità del servizio offerto.



Alcune tariffe, invece, quali quelle del gas e dell'energia elettrica, presentano livelli medi di prezzo superiori a quelli degli altri Paesi europei e, nonostante il confronto dei dati medi abbia di validità limitata, i risultati ottenuti mettono in evidenza dei problemi di carattere strutturale esistenti in Italia nei due settori.

Le evidenze finora esposte portano a concludere che la dinamica più accentuata dei prezzi dei servizi e, in particolare, dei prezzi dei servizi privati, meno esposti alla concorrenza internazionale, indebolisce la competitività dell'economia. Infatti, benché la competitività si misuri in termini di prezzo relativo dei settori esposti alla concorrenza (per i quali il tasso di inflazione italiano è attualmente allineato a quello estero), elevati prezzi nei servizi non esposti alla concorrenza costituiscono un costo per i produttori dei beni esposti alla concorrenza (agendo quindi indirettamente sulla dinamica di questi e/o limitando i loro profitti). Al contempo si verifica una riduzione di reddito reale per i consumatori, con l'effetto di comprimere la domanda interna.

PRIVATIZZAZIONI ED EVOLUZIONE FINANZIARIA IN ITALIA

I paesi che dispongono di mercati azionari più sviluppati sono avvantaggiati, soprattutto in fasi di intenso mutamento tecnologico, perché il riorientamento dei flussi finanziari verso le attività innovative è più veloce e ciò ne accelera la crescita. Al riguardo, nello scorso decennio, l'evoluzione finanziaria è stata più significativa in Italia che altrove: dal 10 per cento dei primi anni '90, la capitalizzazione di Borsa in rapporto al PIL si è portata al 70 per cento nel 2000 e si attesta al 55 per cento, anche dopo la fase calante dei corsi dell'ultimo biennio; inoltre è notevolmente aumentata la liquidità del mercato.

Il marcato sviluppo della Borsa italiana si è materializzato di concerto non solo a una prolungata fase di aumento dei corsi azionari italiani ed esteri, ma anche all'attuazione di un vasto programma di privatizzazioni di imprese pubbliche, che ancora ai primi anni '90 rappresentavano circa il 19 per cento del valore aggiunto, il 24 per cento della formazione lorda di capitale fisso e il 16 per cento dell'occupazione non agricola. Negli anni 1990-2000, in effetti, il volume delle dismissioni pubbliche – sia in valori assoluti che in rapporto al PIL – e anche il ricorso alle OPV sul mercato sono stati massimi in Italia rispetto agli altri principali paesi interessati dal fenomeno (fig. A)¹³.

Alla vigilia della prevista ripresa delle dismissioni pubbliche è perciò utile chiedersi se e in che misura, oltre ai benefici per il bilancio pubblico e l'efficienza gestionale delle imprese, le passate privatizzazioni abbiano giovato al Paese contribuendo a espandere la Borsa.

Vi sono due canali attraverso cui le privatizzazioni possono ispessire la Borsa. Da un lato, si ha un effetto meccanico per l'ingresso al listino di società prima non quotate, ovvero per l'aumento di liquidità dovuto alla riduzione della partecipazione pubblica in società già quotate. Ma più interessante appare l'altro canale: le privatizzazioni possono far crescere la Borsa indirettamente, contribuendo a modificare l'atteggiamento dei risparmiatori nei confronti delle azioni.

Con riferimento al caso italiano, sul primo canale, sebbene sia ardua una quantificazione precisa, si può inferire il significativo contributo delle principali società interamente o parzialmente privatizzate¹⁴ alla capitalizzazione della Borsa italiana – il 42 per cento a fine marzo 2002 – e alla sua liquidità – il rapporto tra scambi su queste società e scambi totali è salito dal 13 per cento del 1995 al 44 per cento dei primi mesi del 2002. L'interesse dei risparmiatori per le società privatizzate¹⁵ è inoltre testimoniato dal fatto che, mediamente: (i) le azioni richieste sono state il doppio di quelle assegnate; (ii) l'underpricing – cioè l'aumento del valore dell'azione il giorno successivo al collocamento, corretto per l'andamento del Mibtel e per il beneficio dovuto alla bonus share – ponderato è stato del 9 per cento, valore ben inferiore al 34 per cento stimato con la stessa metodologia su un campione di 630 emissioni relative a privatizzazioni realizzate da 59 governi¹⁶.

¹³ Sul periodo 1979-1999, l'Italia è seconda per introiti da privatizzazioni, dietro al Regno Unito le cui dismissioni si concentrarono negli anni '80.

¹⁴ Telecom Italia, San Paolo-Imi, Seat-Pagine Gialle, Finmeccanica, Eni, Enel, Unicredit Italiano, Banca Nazionale del Lavoro, Banca di Roma, Alitalia, Autostrade, Intesa-Bci.

¹⁵ Qui ci si riferisce a Telecom Italia, Eni (tre tranches: ENI1, ENI2, ENI3), Enel, BNL, Autostrade.

¹⁶ Cfr. Jones, S.L., W.L. Megginson, R.C. Nash e J.M. Netter (1999), "Share Issue Privatizations as Financial Means to Political and Economic Ends", *Journal of Financial Economics*, No. 53, 217-253.

Riguardo al secondo canale, si può ipotizzare che le privatizzazioni abbiano dato un apporto a diffondere la cultura azionaria presso le famiglie italiane. In effetti, nello scorso decennio, la partecipazione delle famiglie all'investimento azionario è cresciuta nei principali paesi sviluppati: tra il 1989 e il 1998, la percentuale di famiglie che, direttamente o indirettamente, investono in azioni è salita dal 32 al 49 per cento negli Stati Uniti, dal 23 al 31 per cento nel Regno Unito, dal 12 al 16 per cento (dato 1995) in Germania e dall'11 al 19 per cento in Italia¹⁷. E, proprio analizzando l'evoluzione in Italia, è stato osservato che l'investimento delle famiglie in attività rischiose si accresce più quando nuove famiglie scelgono di partecipare a questo tipo di investimento, piuttosto che con l'aumento dell'investimento per le famiglie che già vi partecipano¹⁸. Ciò esalta il ruolo giocato dalla disponibilità di informazioni sulle attività finanziarie che possono ridurre i "costi di partecipazione" delle famiglie.

Una prima evidenza sull'impatto delle privatizzazioni sulle famiglie italiane è fornita dal fatto che le OPV del programma di dismissioni italiano hanno coinvolto quasi 20 milioni di individui¹⁹ – solo 467.000 dei quali dipendenti delle società collocate – e a fine di maggio 2001 gli azionisti delle imprese privatizzate superavano gli 8,2 milioni, valore non molto distante dai 10 milioni di azionisti creati con le privatizzazioni britanniche.

Si può inoltre verificare empiricamente l'ipotesi su un database raccolto presso il Tesoro in occasione delle varie operazioni di privatizzazione, realizzate tra novembre 1995 e novembre 1999. In pratica, per ogni operazione, venivano condotte varie indagini di mercato: quella iniziale prima di avviare la campagna pubblicitaria per l'OPV, quelle intermedie mentre la campagna era in corso e quella finale al termine della campagna e a ridosso del lancio dell'OPV. Le indagini erano condotte su campioni casuali invariabilmente (da una stessa società) con metodo e approccio stabili. È ragionevole ipotizzare che queste campagne pubblicitarie abbiano esogenamente accresciuto per le famiglie italiane la diffusione di informazioni sull'investimento azionario, riducendo i costi di partecipazione e aumentando la detenzione di azioni.

In effetti, il grado di notorietà delle OPV in corso da parte degli intervistati è cresciuto significativamente dall'11 per cento della prima tranche ENI del 1995 al 42 per cento della privatizzazione ENEL del 1999. Inoltre, si riscontra una correlazione positiva tra l'aumento della notorietà dell'imminente OPV – come risultato della campagna pubblicitaria – e l'incremento della propensione da parte degli intervistati ad acquistare quella OPV (figura B). Tuttavia, questa correlazione non è pienamente soddisfacente perché non controlla per le caratteristiche degli intervistati e per gli andamenti di Borsa, che potrebbero influenzare la propensione ad acquistare l'OPV. Controllando per questi fattori – mediante una analisi statistica – si è stimato che a un aumento della notorietà del 10 per cento si associa un incremento della propensione all'acquisto dell'OPV compreso tra lo 0,5 e l'1 per

17 Guiso, L., T. Jappelli e M. Haliassos (2000), "Household Portfolios: An International Comparison", *CSEF working paper*, No. 48, October. Tra il 1998 e il 2000, per l'Italia, la percentuale di famiglie che investe direttamente in azioni è cresciuta di altri due punti (fonte: Banca d'Italia, *Indagine sui Bilanci delle Famiglie*).

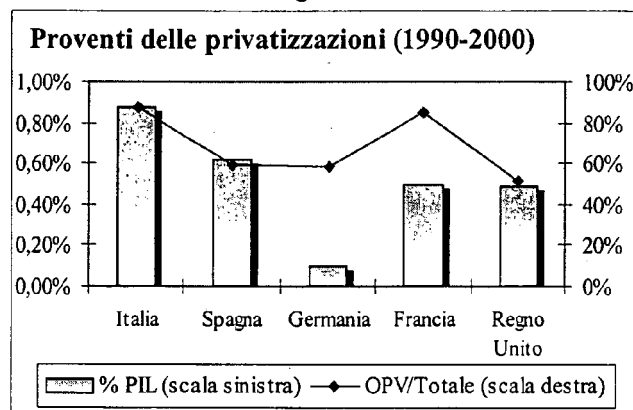
18 Guiso, L. e T. Jappelli (2000), "Household Portfolios in Italy," *CSEF working paper*, No. 43, July.

19 Si tratta della somma dei richiedenti di tutte le OPV del periodo, naturalmente alcuni risparmiatori possono aver aderito a più di una offerta. R&S Mediobanca, "Le privatizzazioni in Italia dal 1992", pp.61-62.

cento. Dato che, tra la prima tranche ENI e la privatizzazione ENEL, la notorietà è mediamente aumentata di trenta punti, si può stimare che il solo effetto delle campagne pubblicitarie abbia mediamente accresciuto la propensione ad acquistare le OPV da un minimo dell'1,5 per cento a un massimo del 3 per cento. Ma, com'è facile comprendere, il mero impatto delle campagne pubblicitarie sottostima l'effetto delle privatizzazioni sulla detenzione di azioni. Infatti, così facendo si quantifica soltanto l'effetto "locale" – relativo alla singola OPV – mentre ben maggiore sarebbe stato quello "globale" e cumulato.

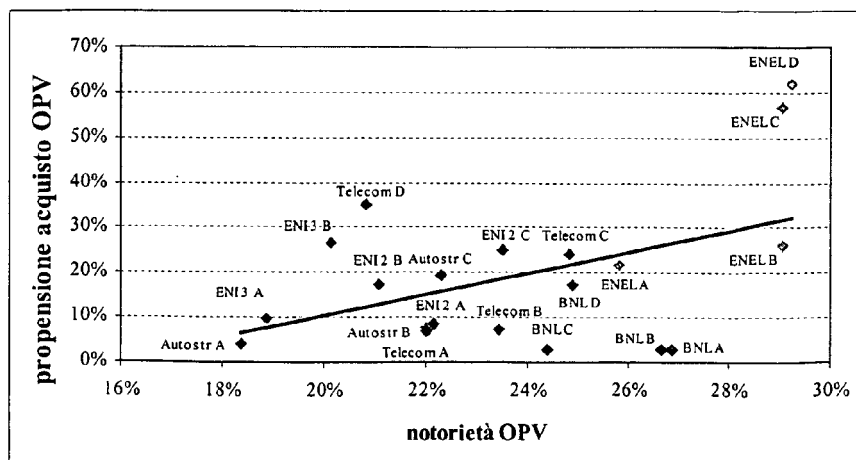
Quest'ultimo, più difficile da precisare, è legato a un insieme di fattori che hanno operato progressivamente nel tempo, determinando un aumento della domanda di azioni. Infatti, in buona misura grazie al processo di privatizzazioni e al susseguirsi delle connesse campagne pubblicitarie, un pubblico sempre più ampio ha preso dimestichezza con le azioni e le loro caratteristiche di rendimento e rischio. È dunque l'aumento di informazione legata alle privatizzazioni ad aver fornito un decisivo contributo alla diffusione dell'investimento in azioni presso le famiglie italiane. Perciò, le dismissioni pubbliche sono state un importante motore per lo sviluppo della Borsa, agevolando così per le imprese italiane il rafforzamento della capitalizzazione e il raggiungimento di una struttura finanziaria più equilibrata, con una riduzione del peso del debito bancario.

Figura A



Fonte: OCSE

Figura B



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Abacus dell'indagine sul processo di privatizzazione realizzata per conto del Ministero del Tesoro, 1995-1999.

IV.5.2 Le politiche agricole

L'obiettivo del rafforzamento del sistema agricolo, agroalimentare e della pesca italiano è strategico per lo sviluppo del Paese. Il Governo intende proseguire le politiche avviate nel 2001 per il rilancio del settore, in coerenza con il "Programma di legislatura".

Anche nella prospettiva della revisione di medio termine della Politica Agricola Comune, una politica nazionale diviene indispensabile per sostenere la competitività delle nostre imprese nel processo di globalizzazione attraverso strumenti di riposizionamento nei mercati premianti la qualità dei prodotti e dei processi.

Il sistema agroalimentare ha già dato prova di rinnovata competitività conquistando nuovi spazi sui mercati internazionali, orientandosi verso la qualità, aumentando il livello di tutela del consumatore ed incorporando i servizi nei prodotti.

Per affrontare queste sfide, le politiche strutturali comunitarie non sono sufficienti: è necessario che il Governo recuperi una prospettiva strategica degli interventi.

Una strategia, che partendo dalla individuazione e riconoscimento di realtà territoriali e settoriali di successo, come i distretti agroalimentari o le filiere di prodotti di qualità, porti al rafforzamento di più ampi segmenti della nostra agricoltura.

Proprio nell'attuale momento in cui caratteristiche qualitative richieste dai consumatori europei per i prodotti agroalimentari, vengono a corrispondere sempre più con quelle delle produzioni italiane, in quanto determinate dalla tradizione e dalla vocazionalità del territorio, è necessario passare da una qualità dei prodotti ad una qualità del sistema. Vanno, perciò, combattute con forza le tendenze alla "contraffazione" dei prodotti agricoli ed agro alimentari italiani per coglierne la notorietà avvalendosi dei bassi costi delle materie prime di altra provenienza.

La competitività del sistema agroalimentare italiano deve quindi essere supportata da una qualificazione della componenti istituzionali che si pongano a garanzia ed a tutela del consumatore, della qualità dei sistemi agroalimentari e delle denominazioni protette.

La mancata salvaguardia della qualità significherebbe commettere un grave errore per il sistema, complessivamente inteso, già nel medio periodo e costituirebbe una grave scorrettezza per i consumatori, rendendo sempre più difficile la tracciabilità e tutte le forme di certificazione a difesa dei consumatori.

L'assenza di una organica politica agricola nazionale ha inoltre determinato situazioni di emergenza e precarietà normativa. Tutto ciò ha avuto un duplice costo:

- a) per il bilancio dello Stato, che ha dovuto fronteggiare le emergenze strutturali con ingenti interventi finanziari congiunturali;

- b) per il settore agroalimentare, al quale sono state sottratte le risorse per lo sviluppo.

Il Governo italiano si è già inserito con autorevolezza nel dibattito di revisione di medio termine della Politica Agricola Comunitaria con una decisa posizione di riorientamento degli interventi comunitari verso la qualità e la sicurezza alimentare, il rispetto ambientale e la difesa dei livelli occupazionali, anche in vista di un riequilibrio delle erogazioni a favore dell'agricoltura nel nostro Paese. Una posizione capace di far collimare, nel tempo, le posizioni dei consumatori e contribuenti europei con quelle degli agricoltori, italiani in particolare.

Il Governo, inoltre, ha avviato una nuova fase di relazioni tra Stato e Regioni sulla base del nuovo Titolo V della Costituzione. Questo nuovo rapporto tra i diversi livelli di governo, è un importante inizio perché il processo federalista avviato rappresenti una nuova opportunità di sviluppo. Infatti, d'intesa con la Conferenza Stato- Regioni, il Governo ha presentato in Parlamento il Disegno di legge collegato ordinamentale "Disposizioni in materia di agricoltura". Tale provvedimento conferisce una delega specifica per la modernizzazione del settore agricolo, agroalimentare e della pesca al fine di costituire l'architettura normativa per le riforme previste nel programma governativo. I principali contenuti della delega sono i seguenti:

- sviluppare tutte le potenzialità imprenditoriali ed accrescere la competitività delle imprese, attraverso l'armonizzazione della normativa fiscale e previdenziale alla nuova figura di imprenditore agricolo e della pesca, incentivando forme societarie innovative, l'introduzione di nuovi strumenti finanziari e assicurativi e favorendo l'insediamento e la permanenza di giovani nel settore;
- sviluppare ed agevolare forme organizzative efficienti, al fine di supportare la posizione competitiva sul mercato dell'intero sistema agricolo ed agroalimentare anche attraverso forme di regolamentazione dei mercati;
- tutelare il consumatore e la sicurezza alimentare attraverso sistemi di tracciabilità, certificazione, etichettatura e controllo a garanzia della qualità delle stesse produzioni e del processo;
- promuovere l'internazionalizzazione del sistema agroalimentare, anche attraverso nuovi strumenti e una strategia di comunicazione incisiva per i consumatori esteri;

- assicurare un idoneo supporto allo sviluppo occupazionale nel settore della pesca.

Il Governo, attraverso una riqualificazione della spesa ed i necessari investimenti strutturali, con il presente Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, si pone i seguenti obiettivi:

1. Competitività delle imprese agricole ed agroalimentari e della pesca: *liberare l'impresa dai vincoli*, attraverso:
 - la riqualificazione dei fattori della produzione e dei servizi, favorendo il ricambio generazionale e l'innovazione di processo e di prodotto;
 - l'introduzione di strumenti finanziari ed assicurativi per favorire l'accesso al mercato dei capitali ed una efficace gestione del rischio d'impresa al di fuori delle misure di emergenza;
 - la ridefinizione del sistema fiscale e previdenziale per il settore orientata alla creazione di occupazione e all'emersione delle attività sommerse, verificando i risultati ottenuti dalla prima applicazione del credito d'imposta in agricoltura;
 - il rafforzamento e creazione di distretti agricoli ed agroindustriali, soprattutto nel Mezzogiorno, attraverso un rilancio della politica di ricomposizione fondiaria e la specializzazione degli strumenti della programmazione negoziata;
 - la realizzazione delle necessarie infrastrutture materiali ed immateriali, anche in relazione alla maggiore efficacia dell'assetto istituzionale e gestionale del settore della distribuzione irrigua dell'acqua, attraverso specifici accordi di programma quadro nell'ambito delle Intese istituzionali di programma;
 - lo sviluppo delle produzioni non alimentari.
2. Organizzazione, regolazione dei mercati ed internazionalizzazione: *crescere per esportare*, attraverso:
 - il miglioramento della regolazione dei mercati e l'internazionalizzazione, favorendo il raggiungimento di economie di scala nei servizi attraverso forme organizzative innovative di filiera e di distretto;
 - la promozione e la diffusione di servizi logistici e commerciali qualificati, al fine di favorire una maggiore penetrazione sui mercati internazionali;
 - la definizione di una strategia di comunicazione e di promozione fondata sul legame con il territorio e la qualità riconosciuta delle produzioni alimentari italiane e mirata alla penetrazione dei nostri prodotti sui mercati interni e internazionali.

3. Qualità e tutela del consumatore, attraverso:

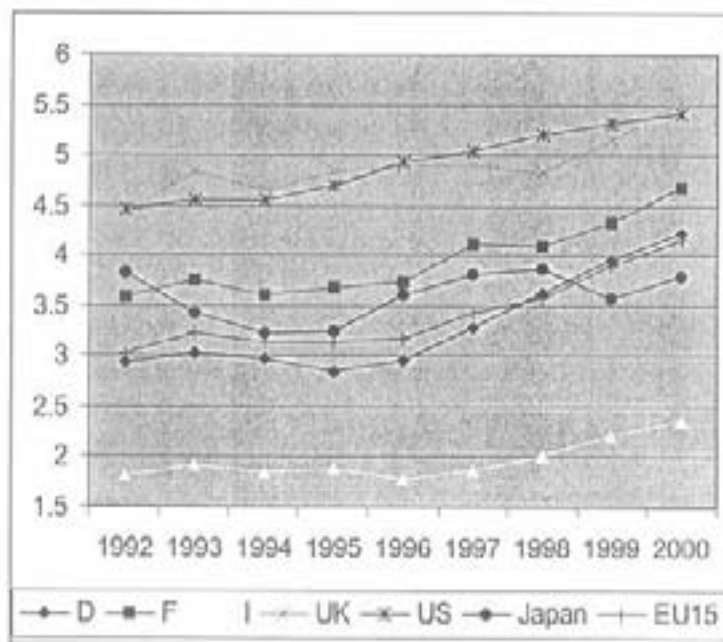
- il rafforzamento delle organizzazioni di filiera e dell'interprofessione per migliorare la qualità dei prodotti e la sicurezza del consumatore in termini sia di sicurezza igienico-sanitaria, sia di origine della materia prima, attraverso la promozione di un sistema di tracciabilità, articolato per filiera;
- il miglioramento della trasparenza ed efficienza delle strutture di controllo e certificazione (pubbliche e private) per accrescere la tutela del consumatore;

la promozione di una politica di educazione alimentare e di informazione del consumatore.

IV.5.3 Innovazione tecnologica e telecomunicazioni

L'innovazione è uno dei principali fattori della crescita economica, sia a livello microeconomico, sia a livello macroeconomico. E' pertanto urgente e necessario superare i ritardi che l'Italia registra sotto molti aspetti.

Figura III.5.3.1 Rapporto spesa *IT* su PIL negli anni novanta



Fonte: Eurostat, indicatori strutturali

Il Governo, quindi, nei tempi e nei limiti compatibili con gli equilibri di finanza pubblica si è posto i seguenti obiettivi:

- migliorare efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione Centrale e Locale facendo leva sull'e-Government;
- favorire l'adozione di politiche industriali e finanziarie per la diffusione dell'ICT, con particolare riguardo alle PMI e al Sud;
- definire un quadro normativo favorevole allo sviluppo della Società dell'Informazione;
- adottare un Piano d'azione per la diffusione della Larga Banda;
- stimolare la crescita del capitale umano e prevenire forme di esclusione attraverso l'uso di nuove tecnologie;
- garantire al Paese un ruolo di primo piano nella elaborazione delle politiche comunitarie e nella cooperazione internazionale.

Le linee di azione di cui agli ultimi due punti sono trattate nelle sezioni dedicate ai settori corrispondenti in questo DPEF.

Politiche industriali, finanziarie e per il Mezzogiorno. Il Governo intende promuovere l'economia ICT sia sul fronte della domanda, sia su quello dell'offerta attraverso la ricerca applicata ICT ed il suo trasferimento industriale, lo sviluppo del Commercio Elettronico attraverso interventi che mirino all'accrescimento della fiducia degli utenti ed alla definizione del quadro normativo, l'adozione delle tecnologie ICT nel mondo produttivo, in particolare nelle PMI, l'utilizzo del telelavoro, della telemedicina e la diffusione delle tecnologie ICT nel turismo e nella fruizione dei beni culturali.

Quadro normativo. Obiettivo del Governo è superare l'attuale frammentazione in materia di normativa ICT per il settore pubblico e privato, semplificandola e realizzando uno strumento di riferimento utile per le Pubbliche Amministrazioni, i cittadini e le imprese, che abbia anche una funzione di promozione dell'ICT nel Paese.

Comunicazioni.

Nel settore delle comunicazioni, il Governo definirà il nuovo assetto regolatorio del settore, ormai riferito al complesso delle "reti di comunicazione elettronica". L'accesso a larga banda, l'UMTS e la televisione digitale terrestre sono le nuove reti digitali terrestri, rispetto a cui è urgente definire il necessario quadro di riferimento

per gli operatori e il mercato. Si tratta di un sistema di reti, convergenti tra loro, che supporterà i nuovi servizi interattivi, consentendo la piena transizione verso la Società dell'informazione.

In quest'ottica sarà data priorità alle politiche che favoriscono l'offerta di nuovi servizi ai cittadini e alle imprese sostenendo la transizione verso le nuove tecnologie e le nuove reti terrestri, integrandole con i sistemi di comunicazione satellitare, anche nella prospettiva delineata dal progetto "Galileo".

Dal punto di vista della domanda, proseguirà l'agevolazione per l'acquisto di apparati per l'accesso alle reti (*decoder*, *modem*, *router*).

La transizione verso la televisione digitale terrestre costituisce un obiettivo di medio termine, che richiede misure immediate di sperimentazione, indirizzo e sostegno, considerata la scadenza del 2006. L'obiettivo prioritario è quello di sostenerne la pubblica sperimentazione, anche attraverso l'utilizzo del mezzo satellite, e di indirizzarla verso un modello di offerta di contenuti che ne faccia lo strumento universale per offrire ai cittadini i servizi resi dalla Pubblica Amministrazione (dai servizi di telemedicina, alla teleprenotazione, alla posta, al fisco, ai rapporti con la amministrazione locale). A tal fine, la transizione verso la televisione digitale terrestre sarà favorita attraverso misure volte a sostenere l'acquisto degli apparati di utente e ad agevolare le ristrutturazioni edilizie necessarie alla realizzazione di impianti centralizzati d'antenna ed all'accesso anche dei singoli alla banda larga.

Banda Larga. Il Governo si impegna a stimolare la diffusione della banda larga attivando interventi infrastrutturali e di promozione della domanda pubblica e privata. A tale fine il Governo, per quanto di sua competenza, rimuoverà i vincoli amministrativi che attualmente ne frenano lo sviluppo. L'obiettivo strategico sarà quello di portare la banda larga alla quasi totalità delle sedi della Pubblica Amministrazione aumentandone la copertura dall'attuale 20 per cento a circa il 90 per cento, in coerenza con gli obiettivi previsti nel piano e-Europe 2005. Saranno utilizzati strumenti finanziari per evitare la marginalizzazione delle periferie urbane e, più in generale, delle aree meno sviluppate. Saranno inoltre adottate iniziative che consentano l'utilizzo dei fondi strutturali europei che si rendessero disponibili e gli strumenti a disposizione della neo costituita "Infrastrutture S.p.A."