



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Programmazione Economico- Finanziaria

per gli anni 2002-2006

Analisi

DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

È possibile richiedere copia del presente DOCUMENTO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA 2002-2006 - Analisi
telefonando a: (06) 47613610 - (06) 47614154 - (06) 4881613 - (06) 4817608

Sito Internet: www.tesoro.it
www.dgt.tesoro.it

DOCUMENTO
DI PROGRAMMAZIONE
ECONOMICO-FINANZIARIA

per gli anni 2002-2006

ANALISI

INDICE

	INTRODUZIONE	1
	I. LE NUOVE TECNOLOGIE: VINCOLI E OPPORTUNITÀ PER LO SVILUPPO	3
	INTRODUZIONE	3
I.1	IL RUOLO DELLE TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE E DELLA COMUNICAZIONE	4
	<i>Riquadro I.1: La new economy conduce in modo permanente ad una crescita più elevata? Il caso degli Stati Uniti</i>	7
	<i>Riquadro I.2: La misurazione del capitale umano</i>	10
I.2	LE SPESE PER RICERCA E SVILUPPO IN ITALIA	13
	<i>Riquadro I.3: Lo sviluppo dell'e-government</i>	17
I.3	I VINCOLI ALLO SVILUPPO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE	20
I.3.1	IL CAMPIONE ABACUS	20
I.3.2	LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE	22
I.4	IL MERCATO DEL VENTURE CAPITAL	23
	II. LE RIFORME NEL MERCATO DEL LAVORO	27
	INTRODUZIONE	27
II.1	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE RIFORME	28
II.2	IL CONTRIBUTO DEL LAVORO ATIPICO ALLA CRESCITA DELL'OCCUPAZIONE	30
	<i>Riquadro II.1: La flessibilità del rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A.</i>	35
II.3	IL DECENTRAMENTO DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO	39
	<i>Riquadro II.2: Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano</i>	41
	<i>Riquadro II.3: Il secondo pilastro previdenziale</i>	43
	III. LE RIFORME NEL MERCATO DEI PRODOTTI	47
	INTRODUZIONE	47
III.1	IL RUOLO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE NEL CAMMINO DELLE RIFORME	48
	<i>Riquadro III.1: Il recepimento delle direttive comunitarie: l'evoluzione recente</i>	49
III.2	IL SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI	51
III.3	IL SETTORE DEI TRASPORTI: UNA LOGISTICA AFFIDABILE PER IL SISTEMA PAESE	52
III.4	IL SETTORE ENERGETICO	55
III.5	I SERVIZI PUBBLICI LOCALI	58
III.6	LA LIBERALIZZAZIONE DEGLI ORDINI PROFESSIONALI	60
III.7	LA RIFORMA DELLA DISTRIBUZIONE COMMERCIALE E DELLA RETE DI DISTRIBUZIONE DEI CARBURANTI	61
	IV. LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO	63
IV.1	GLI INVESTIMENTI	63
IV.2	L'EVOLUZIONE DELL'OFFERTA E DELLA DOMANDA DI LAVORO	65
IV.3	STRUMENTI PER L'ACCELERAZIONE E LA RIQUALIFICAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI	69

INDICE DELLE TAVOLE

I.1	Quota di investimenti in TIC sul totale	4
I.2	Tassi di crescita medi degli investimenti TIC	6
I.3	Italia - quota degli investimenti in TIC	6
I.4	Spese per R&S di alcuni paesi OCSE	16
I.5	Caratteristiche delle imprese	22
I.6	Risposte ai quesiti	23
II.1	L'occupazione dal 1993 al 2000	31
II.2	Stato di attuazione dei servizi nei centri per l'impiego	40
IV.1	Crescita del PIL per aree	63
IV.2	Indicatori per la riserva premiale del 4%	73
IV.3.1	Indicatori per la riserva premiale del 6% per i programmi operativi regionali	74-75
IV.3.2	Indicatori per la riserva premiale del 6% per i programmi operativi nazionali	76

INDICE DELLE FIGURE

I.1	La spesa per investimenti di tipo TIC e l'andamento del PIL in Italia	7
I.2	Percezione dei vincoli alla crescita per le imprese a bassa e alta crescita	21
II.1	Incidenza percentuale su occupati dipendenti	33
II.2	PIL, dipendenti a tempo indeterminato full-time e dipendenti a termine	35
II.3	Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico	42
IV.1	Investimenti fissi lordi	64
IV.2	Retribuzioni, costo del lavoro e produttività nell'industria in senso stretto. Mezzogiorno	68
IV.3	Incidenza dell'input di lavoro non regolare nei conti economici	68

INTRODUZIONE

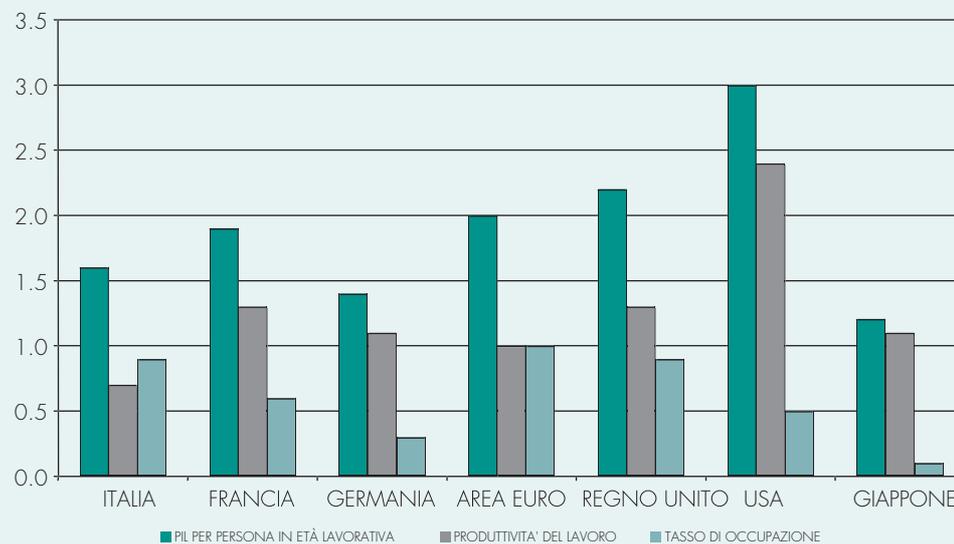
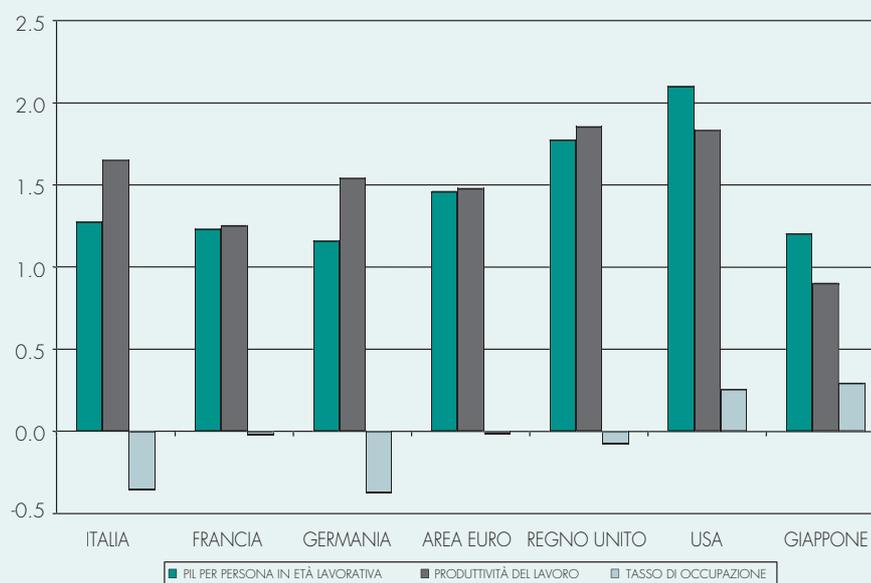
Le riforme strutturali del mercato dei prodotti e del mercato del lavoro costituiscono uno strumento fondamentale per accelerare la crescita del PIL attraverso il loro impatto positivo sulla produttività e sul tasso di occupazione.

Durante la seconda metà degli anni novanta, la *performance* dell'Italia, misurata attraverso il tasso di crescita medio del PIL per persona in età lavorativa, è stata peggiore della media dell'Area Euro, del Regno Unito e, in modo più evidente, degli Stati Uniti (Figura 0.1). Questo risultato è in gran parte dovuto al tasso di crescita della produttività del lavoro, che è risultato il più basso tra i paesi oggetto dell'analisi. Al contrario, la crescita del tasso di occupazione è stata pressoché uguale a quella della media dell'Area Euro e del Regno Unito e superiore a quella degli altri paesi analizzati. Tuttavia, esaminando i risultati per l'intero decennio (Figura 0.2), si osserva che il contributo del tasso di occupazione al tasso di crescita del PIL per persona in età lavorativa è stato negativo.

Il contrasto con l'esperienza statunitense è emblematico. Negli Stati Uniti, sia il tasso di crescita della produttività sia l'incremento del tasso di occupazione hanno fornito un contributo positivo alla crescita del PIL durante tutto l'arco del decennio. Non vi è quindi un *trade-off* fra crescita della produttività e aumento dell'occupazione. In Italia, al contrario, questo *trade-off* caratterizza l'intero decennio. Nella prima parte degli anni novanta, ad un aumento sostenuto della produttività si contrappone una riduzione dell'occupazione. Specularmente, tra il 1995 e il 1999, la crescita del tasso di occupazione coincide con una caduta dell'andamento della produttività. In sintesi, da questi dati emerge l'esigenza di rafforzare il processo di riforma dei mercati in modo da coniugare un sostenuto aumento del tasso di occupazione con tassi di crescita della produttività più elevati.

Il volume "Analisi" del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2002-2006 illustra alcuni dei settori su cui è necessario, in linea con gli orientamenti di riforma definiti a livello europeo, concentrare lo sforzo di riforma in Italia. I settori oggetto di approfondimento: sono la ricerca e sviluppo; la diffusione delle tecnologie informatiche e della comunicazione; l'istruzione; il ruolo dello sviluppo del capitale di rischio nella crescita dell'attività imprenditoriale; le riforme nel mercato del lavoro, con particolare riguardo alla migliore regolamentazione e maggiore diffusione di contratti flessibili, al processo di riforma e di decentramento dei servizi per l'impiego, e allo sviluppo del secondo pilastro del sistema pensionistico; le riforme nel mercato dei prodotti, in particolare il settore delle *utilities*, gli ordini professionali; la Pubblica Amministrazione e le privatizzazioni.

L'analisi è spesso focalizzata su due aspetti: le piccole e medie imprese e il Sud. Le riforme strutturali potranno amplificare i loro effetti positivi sul potenziale di crescita dell'economia italiana soprattutto nella misura in cui saranno in grado di sfruttare le opportunità offerte dal nostro tessuto produttivo e dal Mezzogiorno del Paese.

IL TASSO DI CRESCITA DEL PIL PER PERSONA IN ETÀ LAVORATIVA E LE SUE COMPONENTI. 1995-1999**IL TASSO DI CRESCITA DEL PIL PER PERSONA IN ETÀ LAVORATIVA E LE SUE COMPONENTI. 1990-1999**

(1) Per la Germania e Area Euro, 1991-1999.

I. LE NUOVE TECNOLOGIE: VINCOLI E OPPORTUNITÀ PER LO SVILUPPO

Introduzione

Molti sono gli ostacoli e molte le potenzialità che caratterizzano l'economia italiana. La rimozione degli uni e la valorizzazione delle altre possono contribuire ad accelerare il cammino di sviluppo della nostra economia.

Un'opportunità per accelerare la crescita nelle economie è costituita dalla diffusione delle nuove tecnologie informatiche e della comunicazione, spesso indicate come uno dei fattori determinanti dell'eccezionale crescita di prodotto, produttività e occupazione che si è verificata negli Stati Uniti nell'ultimo quinquennio. Gli investimenti in nuove tecnologie sono in aumento nei paesi industrializzati e, anche in Italia, sembrano fornire un contributo crescente alla crescita economica. La diffusione delle nuove tecnologie e la creazione di reti di sistema possono contribuire a rimuovere alcuni dei vincoli peculiari alla nostra economia, quali, ad esempio, un'eccessiva polverizzazione delle attività e la carenza di infrastrutture di supporto. Negli Stati Uniti, gli investimenti in nuove tecnologie hanno contribuito ad una forte crescita della produttività dei fattori, accompagnata da un aumento di occupazione altrettanto marcato. Nonostante il dibattito sulla permanenza o temporaneità di tali effetti sia ancora aperto, è indubbio l'impulso propulsivo di tali investimenti, che hanno contribuito a sostenere la fase espansiva del ciclo economico americano, durata un decennio.

Un vincolo alla diffusione delle nuove tecnologie può essere costituito dal basso livello di capitale umano presente nel nostro paese, inferiore dal punto di vista quantitativo (anni medi di scolarizzazione) e qualitativo (popolazione con livello di istruzione superiore a quello intermedio) alla media europea e OCSE. L'innalzamento dell'età dell'obbligo formativo potrebbe contribuire a rispondere a tali carenze. Un altro possibile vincolo all'innovazione e allo sviluppo è costituito dalla bassa percentuale di spesa in Ricerca e Sviluppo nel nostro paese, la cui quota sul PIL è inferiore alla media europea, e dalla mancanza di collegamenti tra ricerca privata e pubblica e tra ricerca teorica ed applicata. Le nuove tecnologie rappresentano, inoltre, un'opportunità per la modernizzazione e la semplificazione amministrativa della Pubblica Amministrazione, che, attraverso la Rete Unitaria, gli appalti telematici e la documentazione elettronica sta rapidamente modificando tempi e modi di gestione dell'amministrazione.

La struttura dimensionale delle imprese italiane, caratterizzata da una quota maggioritaria di attività produttive medio piccole, è stata più volte indicata come un ulteriore vincolo alla crescita dell'economia nel suo complesso e alla capacità di sfruttare le nuove opportunità tecnologiche. Per comprendere le difficoltà e le potenzialità di sviluppo di queste imprese è stata svolta un'inchiesta su un campione rappresentativo di piccole-medie imprese che ha avuto per oggetto l'individuazione dei vincoli che le stesse imprese ritengono di ostacolo alla propria crescita. I risultati indicano che persistono vincoli sul mercato del lavoro – non tanto di costo quanto di flessibilità del mercato stesso - e vincoli burocratici e amministrativi, che

appesantiscono la contabilità. Infine, tra gli ostacoli alla crescita, si indica la difficoltà di reperire risorse finanziarie. Quest'ultimo aspetto può essere soddisfatto dallo sviluppo di un mercato privato del capitale di rischio, in particolare del *venture capital* che, come indica l'esperienza degli altri paesi, è la forma più adatta per finanziare e creare innovazione sviluppo e occupazione. Inoltre la struttura produttiva dell'economia italiana caratterizzata da imprese di piccole e medie dimensioni si presta al successo di iniziative di *venture capital*. Il mercato del *venture capital*, in Italia, è in espansione: di tale mercato in Italia – il numero di investitori è triplicato in 5 anni e, negli ultimi due, è raddoppiato il numero di operazioni e triplicato l'ammontare di fondi investito.

1.1 Il ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Nell'ultimo decennio gli investimenti nel settore della tecnologia dell'informazione e della comunicazione (TIC) sono aumentati in modo considerevole nei principali paesi OCSE, costituendo nel 1999 il 15- 36 per cento degli investimenti del settore privato (escluso il settore costruzioni) e contribuendo in varia misura nei diversi paesi alla crescita economica. Le ragioni di questa espansione possono essere ricondotte al miglioramento tecnologico, all'andamento dei prezzi di computers e semiconduttori, e all'elevata elasticità della domanda di questi beni.

Tavola 1.1 QUOTA DI INVESTIMENTI IN TIC SUL TOTALE (escluso investimenti non residenziali)

	FINLANDIA	FRANCIA	GERMANIA*	ITALIA	GIAPPONE	STATI UNITI
1980	9,5	8,2	11,8	9,6	7,2	15,2
1990	14,9	9,8	14,0	13,7	12,4	22,5
1995	30,0	11,5	13,3	14,4	15,9	26,1
1999	36,0	16,0	16,2	16,3	17,9	31,7

Il ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è duplice. In modo diretto tali tecnologie promuovono l'innovazione, costituendo la branca tecnologica con il maggior tasso di innovazione (misurato dal numero dei brevetti registrati). In modo indiretto esse favoriscono la diffusione dell'innovazione, la promozione di migliori *business practices* (gestione e organizzazione delle attività economiche), la generazione di *spillover benefits* (esternalità positive). L'effetto di tali cambiamenti contribuisce ad innalzare la produttività totale dei fattori di tutti i settori economici. Ad titolo di esempio, ci si attende che lo sviluppo delle TIC:

- contribuisca alla rottura dei monopoli (naturali) di alcuni servizi come le telecomunicazioni, favorendo riforme regolamentari nel settore, la crescita di produttività e la concorrenza, attraendo investimenti e rendendo l'intero settore più innovativo;
- permetta una maggiore velocità del processo di innovazione e riduca i tempi di alcuni processi (ad esempio, nella biochimica, nella farmaceutica);
- faciliti lo sviluppo di reti nell'economia e agevoli la cooperazione e l'*outsourcing* delle imprese;

– renda possibile una veloce diffusione delle conoscenze codificate e delle idee all'interno e all'esterno delle frontiere geografiche;

L'introduzione nelle economie delle tecnologie di informazione e comunicazione può avvenire in diverse forme: attraverso la *produzione* di beni TIC (*hardware*) – un settore dinamico e ad alta produttività; attraverso l'*utilizzo* di questi beni – con la creazione di reti di sistema e lo sviluppo di *software* specifico; attraverso la loro *diffusione* – con l'applicazione delle tecnologie a tutti i settori. La produzione di beni TIC tuttavia, non è un requisito essenziale alla loro diffusione, come confermato dal caso di alcuni paesi europei, nei quali l'assenza di un settore che produce beni TIC si accompagna nondimeno ad un loro ampio utilizzo e diffusione.

La sorprendente crescita dell'economia Usa a partire dal 1995 e l'accelerazione della produttività sono state collegate allo sviluppo della tecnologia dell'informazione e della comunicazione. La lunga fase espansiva degli USA è stata caratterizzata da forti investimenti, in particolare nelle TIC, da ristrutturazioni di imprese e mercati, dalla crescita dell'occupazione in assenza di tensioni inflazionistiche, e da un miglioramento dell'efficienza di lavoro e capitale. Si è verificato un circolo virtuoso in cui la fase ciclica espansiva stimolava gli investimenti la cui dinamica è risultata a sua volta decisiva nel consentire una crescita elevata della produttività senza la quale l'espansione ciclica si sarebbe precocemente interrotta. E' difficile in tale contesto distinguere il contributo dei fattori ciclici e di quelli strutturali alla crescita dell'economia statunitense (cfr. riquadro I.1). L'attuale fase di forte rallentamento dell'economia americana permetterà, forse, di chiarire meglio quali sia stato il contributo relativo di tali fattori. L'esistenza di un nuovo paradigma tecnologico, la *new economy*, presuppone che l'accelerazione della crescita della produttività sia permanente.

Negli USA, negli ultimi cinque anni, si è avuto un miglioramento complessivo delle condizioni di produzione che ha riguardato, probabilmente, tutti i settori: secondo le stime ufficiali, l'aumento della produttività totale dei fattori spiega più del 40 per cento dell'accelerazione nella produttività del lavoro dal 1995 al 2000. Tuttavia, le valutazioni empiriche si prestano ancora a numerose critiche, quali: la scarsa robustezza dell'analisi dovuta alla metodologia di costruzione del deflatore dei prezzi; l'uso di metodi di estrapolazione delle componenti cicliche non soddisfacenti; la limitatezza dell'osservazione temporale del fenomeno.

Oltre agli Stati Uniti, la diffusione delle TIC ha riguardato, in particolare Irlanda, Finlandia, Danimarca, Norvegia e Australia e, in misura ridotta, tutti gli altri paesi OCSE. Tuttavia, la misurazione degli investimenti stessi e dell'impatto delle TIC presenta problemi di comparabilità internazionale a causa della disomogeneità dei dati. Studi condotti dall'OCSE hanno comunque evidenziato, un contributo alla crescita in aumento nel corso degli anni novanta, meno intenso rispetto al caso statunitense ma non trascurabile in termini di peso percentuale sulla crescita. In generale le TIC sembrano aver facilitato cambiamenti che aumentano la produttività nelle imprese, sia nei settori tradizionali che in quelli più innovativi, ma solo quando accompagnati da adeguati processi formativi della forza lavoro, e cambiamenti nell'organizzazione del lavoro.

In Italia la produzione di beni TIC rimane limitata. Il totale degli investimenti in beni TIC è, invece, gradualmente aumentato nel tempo. Come mostra la

Tavola I.3, il peso percentuale di tali investimenti è andato crescendo attestandosi oltre il 15 per cento del totale degli investimenti (ovvero, più di 2/3 del totale degli investimenti non residenziali). La Figura 1.1 mostra la dinamica degli investimenti in beni di tipo TIC in Italia. Tali investimenti sono risultati ampiamente prociclici e hanno mostrato una dinamica più vivace rispetto alle altre componenti degli investimenti (con l'eccezione del 1998).

Come per tutti gli altri paesi, il principale canale attraverso il quale ci si attendono effetti positivi dalle TIC sull'economia italiana è quello della loro diffusione in tutti i settori. Diverse sono le condizioni che potranno permettere un ampio utilizzo di queste nuove tecnologie. In primo luogo, occorre notare che la penetrazione delle TIC è naturalmente condizionata dalla natura dei processi produttivi. Ci si attende, ad

Tavola I.2 TASSI DI CRESCITA MEDI DEGLI INVESTIMENTI TIC (a prezzi costanti)

	FINLANDIA	FRANCIA	GERMANIA	ITALIA	GIAPPONE	STATI UNITI
1980-90	15,3	13,0	12,1	13,1	20,0	12,2
1990-99	14,3	15,5	11,1	10,2	9,7	17,7
1990-95	9,4	10,1	8,1	6,5	8,7	13,3
1995-99	20,5	22,2	14,8	14,8	11,0	23,2

Fonte: Elaborazioni e stime su dati OCSE, IMF, UE, fonti nazionali.

esempio, un forte impatto di queste tecnologie nel settore dei servizi sia privati - soprattutto finanziari e del commercio, sia pubblici - in particolare la pubblica amministrazione. In secondo luogo, l'adozione delle TIC è funzione della qualità dell'altro fattore produttivo, ovvero il lavoro. Solamente una forza lavoro dotata di un livello adeguato di capitale umano può utilizzare a pieno le potenzialità produttive delle TIC.

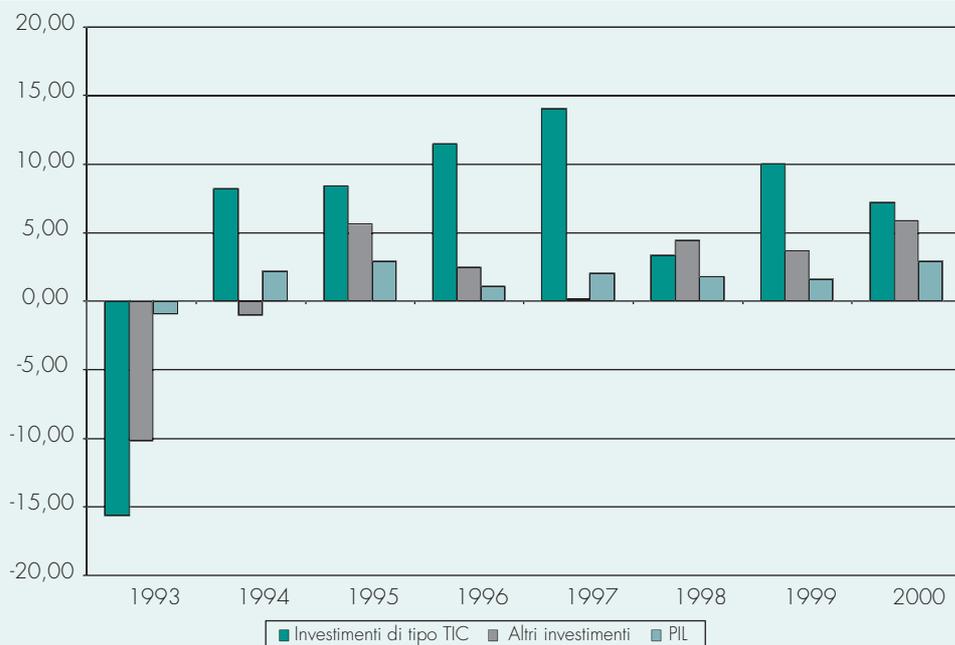
I paesi europei presentano caratteristiche comuni rispetto al potenziale di crescita e di creazione di occupazione che deriva dall'utilizzo delle nuove tecnologie e più in generale dall'ammodernamento dei sistemi produttivi e dei servizi. La capacità di sfruttare pienamente le opportunità insite in tali tecnologie costituisce un fattore chiave per conseguire gli obiettivi stabiliti dall'Unione Europea, nel consiglio di Lisbona del marzo 2000: una crescita elevata e sostenibile che coniughi una maggiore coesione sociale e un aumento sostenuto del numero e della qualità dei posti di lavoro.

Tavola I.3 ITALIA - QUOTA DEGLI INVESTIMENTI IN TIC (percentuali su dati a prezzi costanti, anno base 1995)

	1992-1995	1996-2000
Investimenti TIC	12,2	15,3
Investimenti in macchinari (escluso TIC)	24,5	25,7
Investimenti in mezzi di trasporto	8,8	10,5
Investimenti residenziali	48,3	42,4
Altri investimenti	6,2	6,1

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

Figura I.1 LA SPESA PER INVESTIMENTI DI TIPO TIC E L'ANDAMENTO DEL PIL IN ITALIA
(variazioni percentuali di valori a prezzi costanti; anno base 1995)



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT.

LA NEW ECONOMY CONDUCE IN MODO PERMANENTE AD UNA CRESCITA PIÙ ELEVATA? IL CASO DEGLI STATI UNITI

Negli Stati Uniti si è appena interrotta una fase di eccezionale espansione, durante la quale il prodotto interno lordo, la produttività, e l'occupazione sono cresciuti a tassi sostenuti dal 1992 senza generare pressioni inflazionistiche. Tra il 1992 e il 2000 il tasso medio annuo di crescita del prodotto è stato pari al 3,8 per cento, e tra 1995 e il 2000 del 4,3 per cento. Nella seconda metà degli anni novanta inoltre la produttività è cresciuta, pur scontando le recenti revisioni statistiche, a tassi superiori ai valori del decennio precedente e il tasso di disoccupazione si è ridotto a valori storici minimi. (Figura 1)

Questa dinamica è stata bruscamente ridimensionata alla fine del 2000, quando a fronte di una crescita eccezionale per l'intero anno (+5 per cento), il contributo dell'ultimo trimestre dell'anno era nullo mentre quello del primo trimestre del 2001 pari solo all'1,3 per cento, e la produttività del lavoro (nel settore privato non agricolo) diminuiva dell'1,2 per cento su base annuale. Ciò nonostante, il tasso di disoccupazione si manteneva su valori molto bassi (4,4 per cento nel maggio 2001).

Operatori istituzionali e organizzazioni internazionali si interrogano sulla componente strutturale o ciclica del rallentamento, e di conseguenza su quale sia il tasso di crescita potenziale dell'economia americana.

In generale, ci si attende che in una fase espansiva del ciclo, produzione, produttività e occupazione siano crescenti, per il più intenso impiego dei fattori produttivi, per la riduzione delle scorte (fisiche o di lavoro - riduzione del labour hoarding), e a causa di un mag-

gior utilizzo della capacità produttiva. Tali effetti sono rafforzati dalla crescita della domanda. Allo stesso tempo, la natura della fase espansiva Usa, il suo protrarsi al di là delle aspettative, il suo intensificarsi nella seconda metà degli anni 90, proprio nel periodo in cui ci si attendeva il rallentamento della fase ciclica (95-00) ha convinto molti economisti che fattori strutturali, legati agli effetti delle nuove tecnologie, e non solo ciclici svolgevano un ruolo di assoluto rilievo. Alcuni osservatori hanno persino prospettato “la fine del ciclo”.

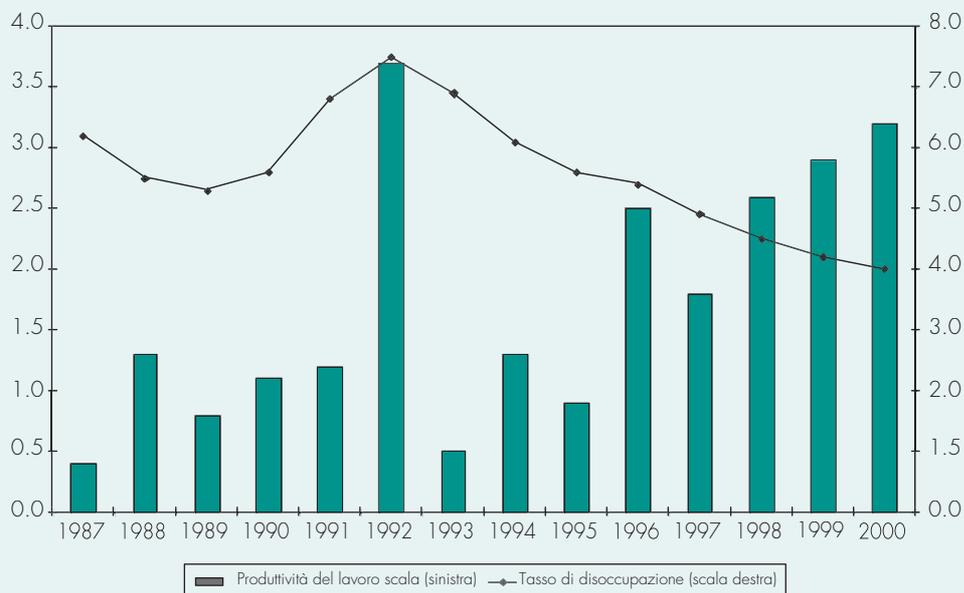
Si è cercato di comprendere quindi se l'eccezionale aumento della produttività potesse essere spiegato da fattori ciclici o a fattori permanenti. Nel primo caso l'aumento di produttività sarebbe il risultato del ciclo favorevole degli investimenti e di un uso più intensivo del fattore capitale e di quello lavoro. Nel secondo caso i nuovi investimenti avrebbero avviato un miglioramento strutturale delle tecniche produttive e un utilizzo più efficiente di tutti i fattori produttivi. I nuovi investimenti, in tecnologie della informazione e telecomunicazione (TIC), avrebbero, in questo secondo caso, dato luogo a profondi cambiamenti della struttura stessa del processo produttivo e costituito quindi un nuovo paradigma tecnologico. Attraverso una più efficiente organizzazione e gestione della produzione, e un forte impulso all'innovazione le TIC aumenterebbero la produttività dei fattori al di là del contributo di capitale e lavoro.

I miglioramenti tecnologici nel campo dell'informazione e della comunicazione, la loro immediata applicazione al mondo della produzione, la rapida riduzione dei prezzi dei beni di tipo TIC, sono alcuni degli elementi più importanti in grado di spiegare il perché della diffusione di questi beni. Secondo alcune stime la diffusione delle TIC ha comportato, per gli USA, un miglioramento generalizzato nel modo di produrre in tutta l'economia (aumento della produttività totale dei fattori dell'intera economia). Tra le stime più ottimistiche, quella riportata nell'ultimo Economic Report of the President, attribuisce più del 40 per cento dell'aumento strutturale della produttività del lavoro tra il 1995 e il 2000 ad un miglioramento generalizzato nelle condizioni di produzione dell'intera economia collegato alle TIC. Il contributo alla crescita degli investimenti in beni di tipo TIC, tra il 1995 e il 1999 è compreso tra il 25 e il 33 per cento (vedi Figura 2).

Tuttavia, con i dati ad oggi disponibili, le attuali tecniche statistiche ed econometriche non sono in grado di separare in modo inequivocabile la componente ciclica dalla componente strutturale dei fattori appena analizzati. L'applicazione della metodologia corrente per la scomposizione di trend e ciclo mostra la preponderanza della componente strutturale sulla componente ciclica della crescita e della produttività; ciò nonostante, il numero limitato di anni per i quali si è osservato questo andamento sostenuto comporta molta cautela nell'interpretazione dei risultati: non si può escludere una inversione di tendenza della stessa componente strutturale, come potrebbe indicare il dato relativo al primo trimestre del 2001.

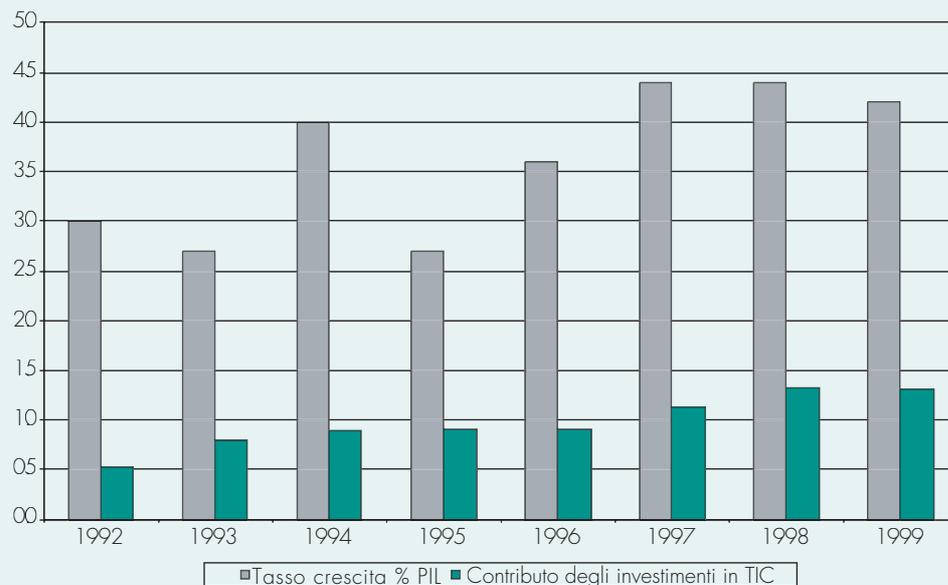
Conclusioni più certe sul carattere permanente o temporaneo dell'eccezionale fase espansiva degli USA negli anni novanta si potranno raggiungere solo dopo aver esaminato le caratteristiche dell'attuale fase congiunturale. La durata e l'intensità del recente rallentamento ciclico permetteranno, infatti, di comprendere se la forte crescita di prodotto e produttività stimolata dai considerevoli investimenti in nuove tecnologie derivi da un cambiamento del paradigma tecnologico, e abbia quindi generato un aumento permanente del tasso di crescita della produttività e dell'economia, oppure costituisca una peculiarità della recente fase espansiva e abbia generato solo un salto nel livello di produttività. Solo nel primo caso, si potrebbe definire la “new economy” una vera e propria rivoluzione industriale.

Figura 1 - PRODUTTIVITÀ DEL LAVORO E TASSO DI DISOCCUPAZIONE NEGLI USA
(produttività riferita al settore privato non agricolo in variazioni percentuali)



Fonte: Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, USA

Figura 2 - CRESCITA DEL PIL E CONTRIBUTO DEGLI INVESTIMENTI IN TIC NEGLI USA
(variazioni percentuali)



Fonte: Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis, USA

LA MISURAZIONE DEL CAPITALE UMANO

Una forza lavoro istruita e flessibile costituisce un fattore chiave per sfruttare al meglio le opportunità offerte dai nuovi paradigmi tecnologici. Tuttavia, da un punto di vista empirico la misurazione della dotazione di capitale umano di una data economia presenta diversi problemi. In generale gli indicatori più frequentemente utilizzati per la stima del capitale umano nei lavori empirici sono i seguenti:

- 1. Tasso di iscrizione ai diversi livelli di istruzione.*
- 2. Tasso di alfabetizzazione della popolazione adulta.*
- 3. Anni medi di scolarizzazione.*

Il primo indicatore è pari al rapporto tra il totale degli iscritti ai diversi cicli scolastici e la popolazione nella specifica classe di età. Poiché tale indicatore misura il “flusso” verso l’istruzione la sua influenza sullo stock di capitale umano è graduale nel tempo.

Il tasso di alfabetizzazione della popolazione adulta fornisce in linea teorica una migliore misura di tale stock. Tuttavia, sussistono alcuni problemi relativi al suo grado di comparabilità internazionale, malgrado L’UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l’Istruzione Scientifica e Culturale) abbia prodotto una definizione standardizzata del numeratore. Un suo utilizzo come misura del capitale umano, inoltre, equivale ad escludere a priori un legame tra crescita economica e livello d’istruzione superiore a quello di base.

L’ultimo indicatore, gli anni medi di scolarizzazione, è quello maggiormente utilizzato nei più recenti studi empirici. Analiticamente esso corrisponde alla somma, ponderata con la proporzione della popolazione caratterizzata da uno specificato livello di istruzione, del numero degli anni richiesti dal livello di istruzione considerato. Nel recente passato la principale difficoltà di tale misura del capitale umano era la ridotta numerosità delle osservazioni disponibili. Tuttavia, attualmente, esistono diverse banche dati che forniscono un numero di osservazioni sufficientemente elevato e per un ampio spettro di paesi, permettendo quindi la costruzione di tale indicatore.

Le banche dati più note, che utilizzano quest’ultimo metodo di misura del capitale umano, sono la banca dati dell’OCSE e la banca dati di Robert Barro e Jong Wha Lee (B&L). Le due banche dati differiscono per la metodologia applicata, per l’universo di riferimento e per una diversa classificazione dei livelli di istruzione.

Per quanto concerne la metodologia applicata, Robert Barro e Jong Wha Lee ricostruiscono le osservazioni mancanti sul livello di istruzione della popolazione utilizzando i tassi di iscrizione pubblicati dall’UNESCO. La metodologia adottata dall’OCSE, invece, non prevede l’uso sistematico dei tassi di iscrizione agli istituti scolastici, ma l’utilizzo efficiente di tutta l’informazione statistica disponibile.

Robert Barro e Jong Wha Lee considerano, come universo di riferimento, sia la popolazione oltre i venticinque anni di età sia la popolazione oltre i quindici anni di età. Diversamente, le serie elaborate dall’OCSE si riferiscono alla popolazione compresa tra i quattordici e i sessantaquattro anni di età.

In generale, l’indicatore elaborato dall’OCSE è maggiore di quello calcolato da Robert Barro e Jong Wha Lee. In particolare, il valore medio OCSE è pari a 9,29 anni, mentre quello di Robert Barro e Jong Wha Lee è di 7,56 anni.

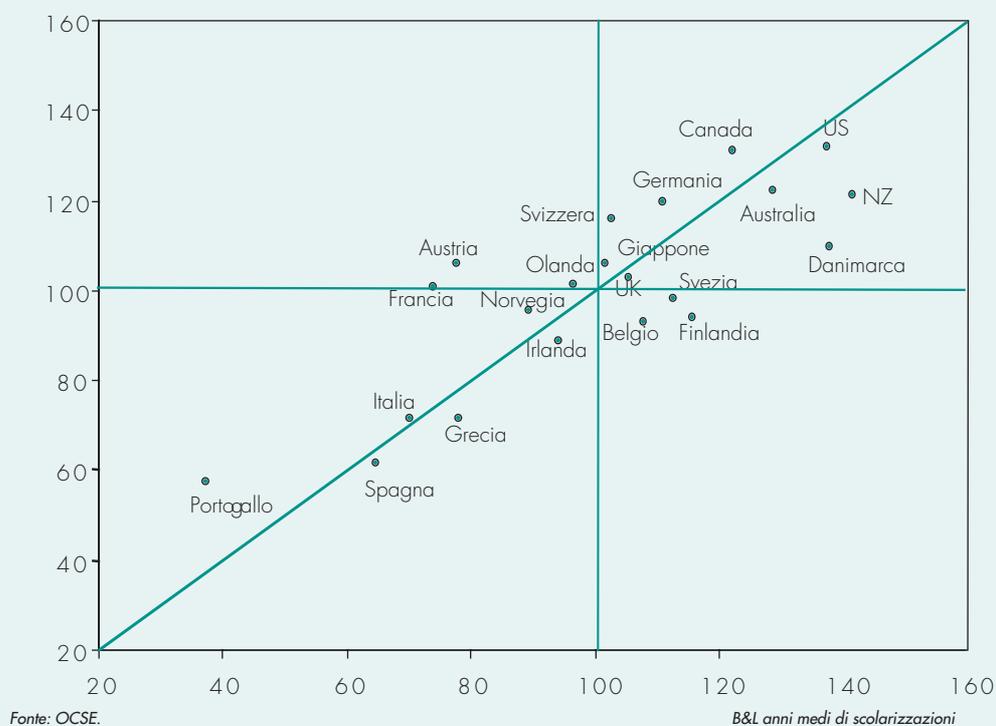
A tale risultato contribuiscono il diverso universo considerato e la diversa metodologia utilizzata. L'esclusione della popolazione superiore a sessantaquattro anni di età nel computo dell'indicatore OCSE e l'ipotesi accolta, nella sola metodologia OCSE, del completamento del ciclo di studio in seguito all'iscrizione al primo anno, contribuiscono a spiegare il valore medio più elevato.

La Figura seguente mostra un confronto degli anni medi di scolarizzazione, per 21 paesi OCSE, normalizzato al rispettivo valore medio. In primo luogo notiamo che la banca dati OCSE produce un indicatore più elevato di quello di Robert Barro e Jong Wha Lee per la Francia, Austria, Germania e Canada. Diversamente, per la Finlandia, il Belgio, la Danimarca e la Nuova Zelanda l'indicatore di Robert Barro e Jong Wha Lee è maggiore di quello ottenuto dallo studio OCSE. Per l'Italia i due indicatori sono equivalenti. Il dato saliente però è che in entrambi i casi l'Italia presenta un valore notevolmente inferiore al valore medio del campione. Per quanto concerne l'ordinamento l'Italia si colloca, insieme al Portogallo, alla Spagna e alla Grecia, nei gradini inferiori della scala.

La Tavola seguente presenta, per il solo metodo OCSE, la proporzione della popolazione, in diverse fasce di età, con almeno un livello di istruzione intermedio (ovvero tale da poter accedere all'istruzione universitaria). Quest'ultimo indicatore offre una misura "qualitativa" del capitale umano. Anche in questo caso l'Italia presenta percentuali inferiori alla media OCSE per qualsiasi fascia di età considerata, inclusa la generazione più giovane (25-34 anni di età). Nuovamente quindi l'Italia, insieme a Portogallo e Spagna, è tra i paesi che presentano una maggiore distanza dal valore medio OCSE. Si registra indubbiamente una tendenza verso una maggiore istruzione per la generazione più giovane: il divario rispetto alla media OCSE diminuisce da 20 punti percentuali per la popolazione in età lavorativa a 17 punti per la popolazione compresa fra i 25 e 34 anni di età. Rimane però il fatto che questo divario non si annulla e rimane anzi molto ampio anche per le generazioni più giovani. Un ulteriore elemento che contraddistingue l'Italia e il Portogallo è la presenza dell'obbligo formativo a quattordici anni. In generale all'interno dei paesi OCSE l'obbligo formativo non è inferiore a quattordici anni¹ e la media è pari a sedici anni.

Diversamente, per Belgio, Irlanda e Grecia la differenza, in termini relativi, con il valore medio OCSE per la popolazione più giovane è significativamente inferiore a quella ottenuta considerando la popolazione complessiva in età lavorativa. Ciò segnala la presenza, nei paesi indicati, di un processo di miglioramento della "qualità" del capitale umano.

1. Oltre in Italia e in Portogallo l'obbligo formativo a quattordici anni è presente in Turchia e in Corea

Figura ANNI MEDI DI SCOLARIZZAZIONE NORMALIZZATI B&L VS OCSE**Tavola QUOTA DELLA POPOLAZIONE CON UN LIVELLO DI ISTRUZIONE SUPERIORE A QUELLO INTERMEDIO (1999) ⁽¹⁾ (in valore percentuale)**

	POPOLAZIONE 25-64	POPOLAZIONE 25-34	POPOLAZIONE 35-44
Australia	57	65	59
Austria	74	83	78
Belgio	57	73	61
Canada	79	87	83
Danimarca	80	87	80
Finlandia	72	86	82
Francia	62	76	65
Germania	81	85	85
Grecia	50	71	58
Irlanda ⁽²⁾	51	67	56
Italia	42	55	50
Giappone	81	93	92
Olanda	n.d.	n.d.	n.d.
Nuova Zelanda	74	79	77
Norvegia ⁽²⁾	85	94	89
Portogallo	21	30	21
Spagna	35	55	41
Svezia	77	87	81
Svizzera	82	89	84
Regno Unito	62	66	63
Stati Uniti	87	88	89
Media OCSE ⁽³⁾	62	72	66

(1) Ovvero con un livello di istruzione tale da poter accedere all'istruzione universitaria.

(2) Anno di riferimento 1998.

(3) Oltre ai Paesi indicati comprende altri Paesi per un totale di 29 Paesi.

Fonte: OCSE Education at a Glance 2001.

1.2 Le spese per Ricerca e Sviluppo in Italia

La crescita ma soprattutto la competitività dei paesi dipendono sempre più da produzione, distribuzione e sfruttamento della conoscenza e dell'informazione e quindi dalle spese per Ricerca e Sviluppo (R&S). Le caratteristiche specifiche della conoscenza (ridotta appropriabilità, incertezza e indivisibilità nella produzione) generano tuttavia spesso livelli di investimento in R&S non ottimali e rendimenti sociali maggiori dei rendimenti privati, giustificando, perlomeno in linea di principio, l'intervento pubblico.

In Italia nel 1999 sono stati investiti in R&S 22.202 miliardi di lire correnti, una cifra di poco superiore all'1 per cento del PIL, che fa dell'Italia un paese con intensità di R&S di molto inferiore alla media europea (1,07 contro 1,92 per cento) e una dinamica poco soddisfacente (con una crescita media annua del 2,56 per cento fra il 1995 e il 1999 a fronte di un dato europeo che si attesta allo 3,08 per cento); andamenti confermati anche se si considera il numero dei ricercatori (3,3 per mille occupati rispetto a 5,3 nella UE e un tasso di crescita dello 0,34 contro 2,79). L'intensità di R&S nei principali paesi OCSE è decisamente più elevata, intorno al 2 per cento in media ed in Finlandia raggiunge il 3,30 per cento e registra il più alto tasso di crescita fra i paesi OCSE: 13,02 per cento.

Quanto detto per le spese totali in R&S vale anche per la spesa privata (BERD), che in Italia, è solo lo 0,57 per cento del PIL (mentre il dato UE è pari all'1,15). Le imprese contribuiscono per poco più del 40 per cento al totale degli investimenti in R&S, dato che caratterizza l'Italia come un paese nel quale la ricerca è fortemente sostenuta dal settore pubblico. Ciononostante, anche la quota di bilancio che lo Stato italiano dedica alle spese per R&S è nettamente inferiore alla media UE (1,36 per cento rispetto a 1,99 per cento) e decrescente negli ultimi anni (-0,08 per cento, mentre in media aumenta dello 0,61 per cento e in Spagna addirittura del 12,72 per cento).

La posizione economica relativa dell'Italia non giustifica il basso livello o la scarsa dinamica degli investimenti in R&S: il PIL pro capite in parità di potere d'acquisto (PPA) è infatti superiore alla media UE (101,7 nel 2000 mentre l'intensità relativa di R&S è 54,2). La debolezza dell'Italia è spesso imputata alla specializzazione nei settori a basso contenuto di tecnologia e all'elevata percentuale di PMI nel settore manifatturiero. La particolare composizione settoriale dell'industria italiana tuttavia non basta a spiegare le anomalie: anche nei settori ad alta intensità di R&S, le imprese italiane investono meno delle loro concorrenti (21 per cento rispetto al 22 per cento in media EU, 28 per cento della Francia e 36 per cento della Finlandia). In passato, inoltre, l'innovazione era una attività verticalmente integrata, fatta da grandi imprese in modo indipendente. Invece oggi, in molti paesi, l'innovazione è prodotta da piccole imprese, in collaborazione con altre imprese, con istituzioni accademiche e con agenzie governative; è proprio nell'interazione fra ricerca scientifica e applicazioni industriali che le imprese italiane sono maggiormente in ritardo: le imprese innovatrici che collaborano sono il 10 per cento in Italia, il 25 per cento in media nella UE e il 70 per cento in Finlandia.

Gli investimenti in R&S sono rischiosi. Lo Stato spesso si accolla parte del rischio con aiuti diretti e crediti fiscali. L'efficacia di tali incentivi è funzione dell'elasticità della R&S rispetto al prezzo. Recenti stime suggeriscono che in Italia tale elasticità è elevata: una diminuzione del 5 per cento dei costi implica un aumento di R&S di circa l'8 per cento. A parità di altre condizioni, i progetti sono più rischiosi per le piccole e medie imprese (PMI), maggiormente penalizzate da imperfezioni sui mercati dei capitali, da problemi di informazione asimmetrica e da un più elevato premio per il rischio. Verso tali imprese potrebbe quindi essere convogliata una quota rilevante di risorse pubbliche. L'intervento dello Stato a favore delle PMI può tuttavia essere volto anche ad alleviare i vincoli finanziari (per *start up* e incubatori). In Italia, ad esempio, i mercati dei capitali non sempre garantiscono il finanziamento a tassi competitivi alle piccole imprese e i risparmi delle famiglie sono gestiti in gran parte dal sistema bancario; il finanziamento dell'innovazione richiede invece strumenti nuovi e flessibili ed un contesto istituzionale adeguato (cfr. par. I.4 sul *venture capital*).

Riassumendo, in Italia la spesa pubblica e soprattutto quella privata in R&S è relativamente bassa, ancora di più se si tiene conto del livello di reddito pro capite. È inoltre cresciuta a tassi minori che non nel resto dell'Europa. La quota di ricerca di base è circa un quarto della spesa totale per R&S (in linea con gli altri paesi UE), ma è concentrata in settori che tendono ad avere *spillover* bassi, con applicazioni industriali ridotte. Inoltre, mentre alcuni paesi europei hanno recentemente predisposto specifici piani per aumentare la quota di R&S in percentuale del PIL e in percentuale del bilancio dello stato (anche per soddisfare le linee guida europee approvate a Lisbona nel 2000) in Italia molto rimane da fare in questo campo. Il Piano Nazionale per la Ricerca, adottato dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica lo scorso anno, ha individuato alcune anomalie strutturali che caratterizzano l'Italia nel campo della scienza e della tecnologia: il sottodimensionamento del mercato del lavoro per i ricercatori, l'insufficiente presenza di "incubatori", la debolezza dei legami fra scienza e mercato.

Un confronto con Francia e Finlandia, due paesi con elevata intensità di R&S anche se con caratteristiche fra loro molto diverse, è istruttivo. Mentre la Finlandia presenta una elevata concentrazione degli investimenti in R&S nelle applicazioni industriali, la Francia, pur in presenza di una dinamica di spesa inferiore della media registra una quota più che doppia di risorse nel bilancio pubblico. Dall'esame delle politiche di promozione delle attività di R&S di questi Paesi, è possibile trarre alcuni esempi di "buone prassi" da seguire in Italia. In particolare, l'esperienza finlandese è significativa in termini di capacità del mercato di attrarre ricercatori, mentre l'esperienza francese è un importante esempio di come sia possibile instaurare stretti legami tra settore pubblico e privato nel campo della ricerca.

Una delle priorità della politica di R&S finlandese nell'ultima decade è stata lo sviluppo di misure di sostegno ai ricercatori, attraverso varie forme di finanziamento: alle Università e agli Istituti di ricerca per l'avvio di corsi e programmi di addestramento per ricercatori, per favorire la loro mobilità interna e internazionale per motivi sia di studio sia di lavoro, per l'assunzione di scienziati *senior* per lo

svolgimento di ricerche specifiche; ai ricercatori finlandesi per la loro partecipazione a programmi di ricerca internazionali e per incentivarne il ritorno in Finlandia; a gruppi editoriali per la pubblicazione di riviste scientifiche in lingua straniera.

In Francia, nel luglio 1999, sono state introdotte importanti misure per favorire la mobilità dei ricercatori verso le imprese private, consentendo ad essi di partecipare alla creazione di imprese al fine di valorizzare il loro lavoro di ricerca. Sono stati inoltre previsti finanziamenti per incentivare la creazione di reti di ricerca e innovazione tecnologica, allo scopo di favorire, su temi specifici, la collaborazione tra la ricerca pubblica e la ricerca industriale, che permetta lo sviluppo in comune di prodotti e servizi basati sulle nuove tecnologie. Nel marzo del 1999 è stato lanciato un concorso per progetti di creazione di “incubatori” che sostengano le iniziative di *start-up* di attività imprenditoriali innovative, fornendo addestramento, consulenza, sussidi finanziari e infrastrutture. Una caratteristica speciale di questi incubatori è collegata al fatto che essi sono localizzati vicino a un luogo in cui si svolge l'attività scientifica in modo da consentire stretti contatti con i laboratori di ricerca in cui la maggior parte dei progetti vengono originati.

Alcune delle misure sopra citate non sono del tutto nuove all'esperienza italiana: il d.lgs. n.297 del 1999, con cui si è provveduto al riordino e alla riorganizzazione di tutto il sistema di agevolazioni alla ricerca industriale gestito dal MURST, ha introdotto, proprio ispirandosi all'analogo intervento presente nell'ordinamento francese, una nuova misura di sostegno per favorire la nascita di imprese ad alto contenuto tecnologico, quale risultato di un processo di *spin off* dal mondo della ricerca pubblica. Nello stesso tempo il d.lgs. ha riordinato e semplificato una serie di misure agevolative già previste, tra cui interventi a sostegno delle attività di formazione che i soggetti agevolati vogliono realizzare nei confronti del proprio personale di ricerca, misure a sostegno delle assunzioni e della mobilità dei ricercatori. Tuttavia, pur previste normativamente già dal 1999, tali misure sono divenute operative solo a decorrere da febbraio 2001, con l'emanazione del decreto di attuazione (D.M. 8/8/2000 n.593). Non è possibile dunque, allo stato attuale, verificarne l'efficacia. L'esperienza recente mostra che è necessario velocizzare le procedure in modo tale che le misure già introdotte e quelle future possano essere più rapidamente implementate.

L'analisi della situazione italiana e l'esperienza degli altri Paesi europei indica alcune linee di intervento prioritarie:

- adottare misure che favoriscano la mobilità dei ricercatori;
- rafforzare la partecipazione del personale di ricerca ad attività imprenditoriali, rendendo effettive le norme esistenti che incoraggiano ricercatori e studenti a creare nuove imprese e promuovono forme di collaborazione tra centri di ricerca pubblici e settore privato;
- stimolare le cooperazioni fra istituzioni pubbliche e imprese private, in particolare in alcuni settori strategici e con ampie ricadute industriali;
- incentivare con uno schema coerente e possibilmente con un piano di sviluppo di lungo periodo l'intera catena che va dalla ricerca di base, alla ricerca applicata, allo sviluppo sperimentale.

– incentivare la creazione di incubatori come strumento per amplificare lo sviluppo delle applicazioni pratiche dei risultati della ricerca pubblica.

Il Disegno di legge “Primi interventi in materia di economia” presentato dal Governo alle Camere provvede a realizzare due interventi prioritari in materia di innovazione.

Innanzitutto si introduce la possibilità di sostituire, in tutto o in parte, la sottoscrizione del capitale delle società per azioni e delle società a responsabilità limitata, con la stipula di una polizza di assicurazione. Questa disposizione dovrebbe agevolare la nascita di nuove imprese innovative introducendo uno strumento alternativo rispetto al capitale sociale, dato dalla polizza di assicurazione che opera come fondo di garanzia per i terzi.

In secondo luogo vengono fissate nuove regole sulla proprietà intellettuale di invenzioni industriali che introducono una deroga alle ordinarie disposizioni⁽²⁾ in materia di invenzioni industriali. Al ricercatore legato da un rapporto di lavoro con una Università o con una pubblica amministrazione avente tra i suoi scopi istituzionali finalità di ricerca viene riconosciuta la proprietà esclusiva dell’invenzione brevettabile di cui è autore. Può così trattenere, oltre al diritto alla paternità della scoperta, anche i connessi diritti patrimoniali, di cui altrimenti sarebbe stato titolare il datore di lavoro.

Al fine di provvedere comunque alla salvaguardia del pubblico interesse, il diritto di proprietà esclusiva sull’invenzione passa alla pubblica amministrazione qualora il ricercatore non abbia dato inizio allo sfruttamento industriale dell’opera entro 5 anni dalla data di rilascio del brevetto

Tavola I.4 SPESE PER R&S DI ALCUNI PAESI OCSE (1999)

	Intensità di R&S (GERD D % PIL)	Crescita media/anno o spesa tot in R&S, 95-99	BERD % PIL	R&S fin da imp. % R&S tot.	Gobard % PIL	Quota R&S su bilancio pubblico	PIL pro capite PPA*
Paesi industrializzati	4,10	1,80	2,80	3,0	3,10	3,1	3,1
USA	2,62	5,55	2,16	68,5	0,80	2,9	156,8
Giappone	2,91	4,13	2,18	72,6	0,63	3,9	111,6
Germania	2,46	3,54	1,55	61,7	0,83	1,9	105,0
Francia	2,17	0,62	1,35	50,3	0,96	5,0	98,5
Regno Unito	1,87	1,23	1,21	47,3	0,79	1,9	103,7
Italia	1,07	2,56	0,57	43,9	0,58	1,4	101,7
Spagna	0,90	6,32	0,47	49,8	0,54	1,9	81,1
Finlandia	3,30*	13,02	2,15	63,9	1,08	2,1	103,2
Portogallo	0,78*	10,01	0,14	21,1	0,54	1,5	74,1
Grecia	0,51**	5,09	0,11**	20,2**	0,29**	n.d.	67,9
Tot OCSE	2,23	n.d.	1,54	63,1	n.d.	n.d.	n.d.
UE	1,92	3,08	1,15	53,9	0,76	2,0	100,0

Fonte: OECD Main Science and Technology Indicators, 2000 e Eurostat, 2001; GERD = gross domestic expenditure on R&D secondo il Frascati Manual, in valuta nazionale, convertita in euro e in PPA. BERD = Business enterprise R&D expenditure. GBOARD = Government Budget Appropriation and Outlays on R&D. Il PIL è in valute nazionali, convertito in euro a PPA; * = 2000; ** = 1997

(2) Regio Decreto 29 giugno 1939, n. 1127

LO SVILUPPO DELL'E-GOVERNMENT

Il disegno riformatore in fase di attuazione nel nostro Paese tiene conto delle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie informatiche ed assegna loro il fondamentale ruolo di leva di cambiamento complessivo delle amministrazioni pubbliche. Il passaggio all'era digitale implica, del resto, una radicale trasformazione non solo delle procedure interne di lavoro delle amministrazioni, ma anche della loro stessa organizzazione come evidenziato nel Terzo "Global forum" tenutosi a Napoli dal 15 al 17 marzo 2001 (all'incontro hanno partecipato ministri, agenzie internazionali, mondo delle imprese e organizzazioni non governative in rappresentanza di 122 Paesi). Il tema centrale della discussione è stato quello inerente le potenzialità delle ICT per le pubbliche amministrazioni e la loro capacità di promuovere democrazia e sviluppo.

L'introduzione delle ICT determina necessariamente l'adozione di misure organizzative che coinvolgono le strutture dell'amministrazione nonché la necessità di effettuare un'operazione di reengineering dei processi attraverso i quali la P.A. soddisfa i bisogni dei cittadini e delle imprese. In questo contesto si stanno sviluppando in Italia diversi progetti di informatizzazione della P.A.. La "visione" generale dell'amministrazione elettronica del Paese nonché le linee generali di intervento sono contenute nel "Piano di azione di e-government" elaborato dal Dipartimento della Funzione Pubblica (in sintonia con il piano e-Europe dell'UE) nel giugno del 2000.

Il Governo considera lo sviluppo dell'e-government elemento strategico della sua azione ed è impegnato in iniziative di forte impulso che comprendono la riorganizzazione delle istituzioni competenti, l'aggiornamento professionale del personale, la diffusione delle tecnologie dell'informazione all'interno della P.A., l'offerta on-line dei servizi pubblici. Ciò consentirà da un lato di incidere positivamente sui servizi offerti ai cittadini e alle imprese; dall'altro di migliorare l'efficienza interna di ciascuna amministrazione.

Rete unitaria della Pubblica Amministrazione. *L'obiettivo fondamentale è quello di interconnettere fra loro tutti i sistemi informatici delle amministrazioni locali e centrali. Per risolvere il problema legato alla eccessiva frammentazione e diversificazione tecnologico-strutturale delle reti esistenti (molte amministrazioni centrali e locali hanno, infatti, provveduto autonomamente alla realizzazione dei propri sistemi informativi attraverso la creazione di reti locali realizzate con soluzioni architetturali e tecnologiche profondamente diverse fra loro) e per rispettare l'autonomia di tutti i soggetti coinvolti, l'Aipa ha proposto l'adozione di un modello organizzativo che veda la rete unitaria come "rete delle reti" (sistema federato di reti). La rete fornisce, alle amministrazioni aderenti, servizi trasmissivi di trasporto (basati su di una extranet privata virtuale per la copertura dell'intero territorio nazionale) che consentono alle amministrazioni di dialogare fra loro e, servizi per l'interoperabilità che consentono di gestire la posta elettronica, il trasferimento di file, l'accesso a internet. Per la fornitura dei servizi è stata effettuata una gara ad appalto concorso con prequalificazione al termine della quale sono stati individuati i due soggetti fornitori. L'attività di coordinamento, analisi e controllo delle prestazioni fornite dai gestori dei servizi ai sog-*

getti che utilizzano la rete è affidata ad uno specifico Centro Tecnico istituito con l'art. 17 comma 19 della legge 127/97.

Attualmente 41 amministrazioni (su 56 tenute a farlo in base alla L. 59/97) hanno sottoscritto i contratti relativi ai servizi trasmissivi di trasporto; 40 amministrazioni hanno sottoscritto i contratti relativi ai servizi di interoperabilità.

Protocollo informatico. Al fine di realizzare un sistema di gestione elettronica dei flussi documentali, le amministrazioni devono intervenire sia sotto l'aspetto organizzativo della struttura, attraverso l'individuazione delle aree organizzative omogenee (un insieme di unità organizzative dell'amministrazione che usufruiscono, in modo omogeneo e coordinato, degli stessi servizi per la gestione dei flussi documentali superando così la frammentazione dei registri di protocollo), sia sotto l'aspetto operativo attraverso un'opera di reingegnerizzazione dei processi che consenta di sfruttare pienamente le potenzialità delle tecnologie ICT. Il sistema di protocollo informatico, posto in stretta relazione con altri sistemi quali la gestione dei documenti elettronici, il sistema di archiviazione e conservazione dei documenti, la gestione dei procedimenti e dei processi dell'amministrazione, il controllo di gestione, diventa in tale ottica strumento fondamentale dell'agire amministrativo. Nel rispetto della propria autonomia e peculiarità, ogni amministrazione può scegliere fra quattro livelli realizzativi individuati dalla normativa {nucleo minimo di protocollo; gestione documentale; workflow documentale; Business Process Reengineering (BPR)}. Ognuno di questi presenta delle peculiarità. Partendo dal primo (obbligatorio per tutte le amministrazioni) si arriva agli altri attraverso l'introduzione nel sistema di funzionalità aggiuntive sempre più complesse gestite in via informatica. Le amministrazioni che hanno provveduto o stanno provvedendo a realizzare sistemi di protocollo informatico sono: Ministero dell'economia e delle finanze, PCM – Dipartimento della funzione pubblica, Ministero dell'interno – automazione delle prefetture, Ministero delle attività produttive, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero della giustizia. L'Aipa si propone di pervenire, nel corso del triennio 2001-2003, alla piena operatività dei sistemi informatici di protocollo (almeno per il nucleo minimo) in tutte le amministrazioni contemplate dal Dlgs. 39/93.

Firma digitale. Riconosciuta la validità giuridica dei documenti informatici provenienti dalla P.A. o dai privati (art. 15 comma 2 L. 59/97) occorre individuare un sistema che fornisca certezze sulla provenienza di quel documento. Lo strumento individuato è stato quello della firma digitale. Attraverso di essa l'autore di un documento è identificato univocamente da una combinazione di numeri. Questa permette di crittografare un testo con un apposito algoritmo in modo da renderlo comprensibile esclusivamente a chi possiede la chiave per decifrarlo. Il funzionamento della firma digitale si basa sulla crittografia a chiave asimmetrica. Tale sistema permette di soddisfare due esigenze: quella della riservatezza e quella della autenticità. Ogni soggetto è titolare di una coppia di chiavi che lo identificano univocamente. La prima è una chiave privata (ovvero conosciuta esclusivamente dal titolare); la seconda è una chiave pubblica. L'uso congiunto delle due chiavi permette la trasmissione dei documenti per via telematica garantendo l'autenticità del-

la provenienza nonché la riservatezza. Sono stati individuati undici soggetti certificatori cui spetta il compito di custodire e certificare le chiavi pubbliche.

Carta di identità elettronica. Accanto alla funzione fondamentale quale documento di riconoscimento personale svolge anche una funzione di unica carta multifunzionale di accesso a tutti quei servizi, erogati per via telematica dalla P.A., che richiedono l'identificazione certa dell'utilizzatore.

Molteplici sono i servizi attivabili attraverso questo strumento. Ogni Comune ha la possibilità di individuarne i servizi stipulando convenzioni con soggetti erogatori privati e pubblici. In ogni caso attraverso la carta è possibile accedere ai servizi on-line della P.A. da tutto il territorio utilizzando le strutture informatiche di accesso messe a disposizione dalle amministrazioni locali che svolgono così la funzione di front-office. Attualmente è in corso la fase di sperimentazione con l'emissione di 100.000 carte d'identità elettroniche.

E-procurement. Con la L. 488/99 (art. 26) è stata prevista la possibilità di ricorrere al commercio elettronico allo scopo di razionalizzare gli acquisti di beni e servizi per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Ciò permette di ridurre la spesa per le forniture di beni e servizi nella P.A. rendendone più competitivo il relativo mercato. Consente, inoltre, di rendere più snelle le procedure e, infine, garantisce una maggiore trasparenza nelle operazioni di gara. Il sistema si fonda su convenzioni stipulate fra il Ministero dell'economia e delle finanze e imprese fornitrici di servizi. Queste ultime si impegnano ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione, ai prezzi e alle condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato. Nel passaggio a regime è previsto lo sviluppo di ambienti di "mercato elettronico" nell'ambito dei quali è possibile acquistare mediante aste on-line ovvero nell'ambito di convenzioni stipulate con più fornitori sulle medesime categorie merceologiche (convenzioni multiple).

Fisco on-line. La realizzazione del nuovo sistema informativo fiscale, integrato con la nuova realtà organizzativa dell'amministrazione finanziaria (creazione del Dipartimento per le politiche fiscali inserito nel nuovo Ministero dell'economia e delle finanze; istituzione delle quattro agenzie fiscali), consente l'offerta di servizi fiscali on-line. In particolare è possibile, per i contribuenti che richiedano la speciale abilitazione, presentare le proprie dichiarazioni ed effettuare i versamenti dovuti direttamente via internet. In alternativa le dichiarazioni devono essere presentate agli uffici locali dell'Agenzia delle Entrate, ad un ufficio postale, ad una delle banche convenzionate, ad un intermediario (Caf ed altri soggetti abilitati) che provvederanno poi al loro inoltro per via telematica. Il sistema consente di migliorare notevolmente l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione dell'amministrazione delle finanze.

Progetti intersettoriali. Sono in fase di realizzazione: il sistema integrato delle anagrafi (che consente di migliorare notevolmente l'erogazione dei servizi ai cittadini anche attraverso l'uso della carta di identità elettronica); il sistema informativo catasto - co-

muni (che consente, ai soggetti abilitati, di effettuare visure catastali on-line); il sistema informativo unitario del personale delle amministrazioni dello Stato (a supporto delle decisioni di governo complessivo della materia); il sistema di servizi integrati alle imprese (che permette di semplificare e razionalizzare gli adempimenti che le imprese devono svolgere nei loro rapporti con le amministrazioni pubbliche).

1.3 I vincoli allo sviluppo delle piccole e medie imprese

È noto che la struttura produttiva italiana si basa sulle piccole e medie imprese (PMI) in misura massima tra i principali paesi industrializzati. Una questione di rilievo è se tale caratteristica costituisca un freno alla crescita dell'economia italiana e in quale misura possa essere influenzata dagli orientamenti di politica economica. Nel caso in cui vi fosse il desiderio da parte del proprietario di mantenere il controllo sull'impresa a indurre le PMI a mantenere immutate le proprie dimensioni, lo spazio per un'azione di politica industriale sarebbe tutto sommato limitato. Se invece si appurasse che le PMI sono relativamente più esposte a vincoli nel mercato del lavoro, nella disponibilità di risorse finanziarie, nella carenza di infrastrutture, nell'innovazione e nella spesa in R&S, maggiore sarebbe lo spazio per un intervento di riforma nella misura in cui tali vincoli, a differenza dei primi, dipendono dall'azione di politica economica.

Al fine di acquisire una migliore comprensione dei fattori che ostacolano la crescita delle PMI è stata condotta un'inchiesta su un campione di imprese. Agli intervistati è stato chiesto di identificare quali tra i seguenti possibili vincoli fossero da loro ritenuti più significativi: 1) facilità di reperimento e condizioni con cui vengono messe a disposizione le risorse finanziarie da parte del sistema creditizio; 2) regolamentazione del mercato del lavoro e disponibilità di risorse umane qualificate; 3) sistema fiscale; 4) rapporti con la Pubblica Amministrazione, centrale e periferica; 5) infrastrutture a disposizione; 6) gestione del passaggio alla "New Economy".

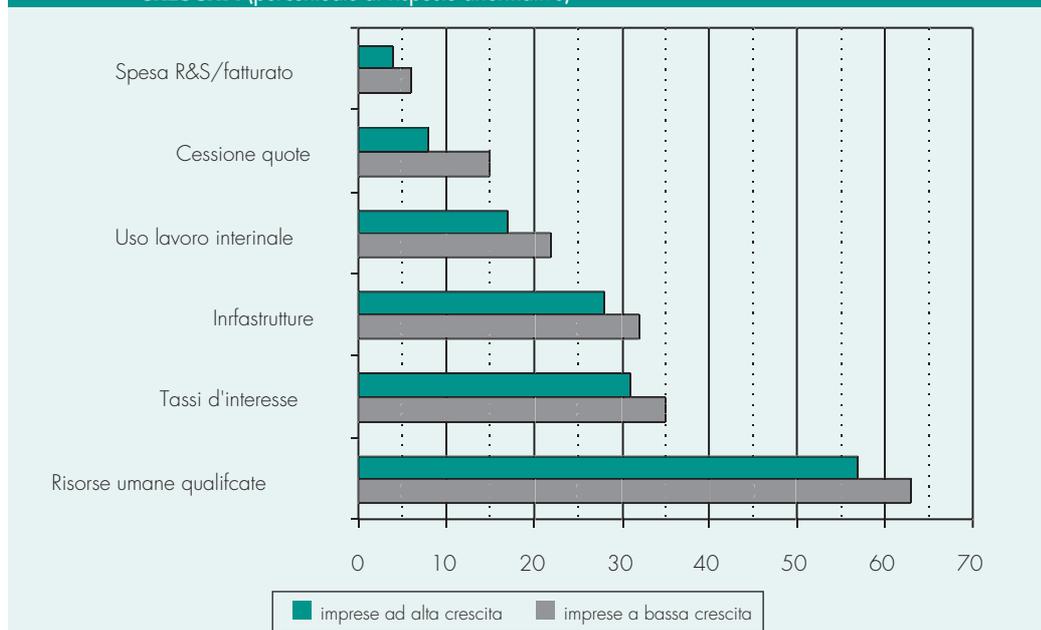
1.3.1 Il campione Abacus

In pratica, nell'estate del 2000, l'Istituto Abacus ha intervistato 450 imprese di dimensione compresa tra 5 e 50 addetti aventi le seguenti caratteristiche: (i) per metà con meno di 16 addetti e per metà con oltre 15 addetti; (ii) per metà Srl e per metà SpA; (iii) per l'80 per cento del settore manifatturiero; (iv) ripartite in modo pressoché equiproportionale tra Nordovest, Nordest, Centro e Sud-Isole. La crescita media del fatturato negli ultimi tre anni è, per il campione nel suo complesso, del 17,4 per cento. Si tratta di imprese che, in rapporto al fatturato, esportano in modo significativo (19,2 per cento) e investono in misura rilevante in R&S (5,4 per cento). Il 18,9 per cento delle imprese ha accordi di formazione con scuole e/o università, il 29,1 per cento appartiene a un distretto industriale e il 24,4 per cento a un consorzio fidi. A testimonianza dell'importanza del controllo familiare sulle PMI, solo nel 23,1 per cento dei casi il manager non è proprietario dell'impresa.

L'area ove le imprese sostengono di aver riscontrato i maggiori ostacoli è il mercato del lavoro. Per il 30,5 per cento delle imprese è in tale mercato che sono presenti i vincoli più significativi alla crescita, che derivano, nel 14,9 per cento dei casi, dalle rigidità del mercato del lavoro (in particolare la difficoltà di ridurre il personale) e per il 9,8 per cento dalla difficoltà a reperire manodopera qualificata. Solo il 5,8 per cento delle imprese lamenta il costo del lavoro elevato. Al secondo posto si trova la fiscalità (28,8 per cento), intesa sia come carico fiscale eccessivo sia come oneri sociali elevati. In particolare, le imprese intervistate ravvisano come elementi negativi soprattutto la quantità della documentazione da conservare e il numero delle scadenze cui far fronte. Terza area di rilievo sono i rapporti con la Pubblica Amministrazione, sia centrale sia periferica, che viene indicata come vincolo alla crescita dal 20,4 per cento delle imprese. Quarta causa è la disponibilità di adeguate risorse finanziarie (19,6 per cento), intesa come difficoltà di reperire finanziamenti, rigidità delle banche, elevatissimo del costo del credito: le maggiori difficoltà si riscontrano nel costo del credito e nell'ammontare delle garanzie richieste dalle banche. Infine viene sottolineata la carenza di infrastrutture e di servizi per le imprese (6,0 per cento), particolarmente nella rete viaria stradale e nei servizi di spedizione e trasporto merci.

E' interessante rilevare come questi vincoli siano percepiti soprattutto dalle imprese che hanno registrato un tasso di crescita relativamente più elevato: nella Figura I.2 si confronta la percezione dei vincoli tra il 25 per cento delle imprese che crescono di meno e il 25 per cento delle imprese che crescono di più. Una semplice analisi di regressione mette in luce infatti come le imprese il cui fatturato cresce più rapidamente sono anche quelle che: (i) più spesso segnalano difficoltà a reperire manodopera qualificata, ovvero cercano di superare le rigidità del mercato del lavoro mediante il ricorso al lavoro interinale; (ii) investono maggiormente in R&S; (iii) se-

Figura I.2 PERCEZIONE DEI VINCOLI ALLA CRESCITA PER LE IMPRESE A BASSA E ALTA CRESCITA (percentuale di risposte affermative)



gnalano vincoli inerenti la dotazione di infrastrutture. Anche la funzione finanziaria svolge un ruolo di rilievo: le imprese con un più elevato tasso di incremento del fatturato si sono maggiormente prodigate per ridurre gli oneri finanziari aprendosi all'apporto di capitali esterni (attraverso, ad esempio, la cessione di quote di capitale).

1.3.2 Le piccole e medie imprese

Le caratteristiche del campione nonché la percezione e l'effetto dei vincoli differiscono significativamente a seconda della dimensione d'impresa. Dalla Tavola I.5 tabella, si evince come le imprese più piccole, fino a 15 addetti, siano contraddistinte da una minore capacità d'innovazione (investimento in ricerca e sviluppo e accordi con scuole e università) e da una minore apertura verso i mercati esteri, ma abbiano nondimeno conseguito una maggiore crescita del fatturato. Da quest'ultimo dato si deduce che le piccole imprese italiane tendono a rallentare la propria crescita ancora prima di avere raggiunto un numero di addetti superiore ai 50 addetti, evidenziando quindi l'esistenza di soglie dimensionali inferiori a quelle che la maggioranza degli economisti industriali confiderebbero ottimali. Inoltre, per le imprese con meno di 15 addetti, più spesso la proprietà e la gestione dell'azienda si concentrano nelle stesse mani; per contro, lo svolgimento delle loro funzioni finanziarie è con maggior frequenza delegato a terzi. Si rileva infine che meno di frequente – in rapporto alle imprese più grandi – tali imprese possiedono un sito internet e fanno ricorso all'*e-commerce* (tuttavia una proporzione molto ampia di esse manifesta l'intenzione di utilizzare in futuro il commercio elettronico).

Tavola I.5 CARATTERISTICHE DELLE IMPRESE

	FATTUR	EXPORT	RES	SCUN	PEM	FUNFIN	INTERNET	E-COMM
Fino a 15 dipendenti	21,40	14,48	4,92	15,25	79,57	50,64	50,00	21,19
da 16 a 49 dipendenti	13,00	24,02	5,93	22,90	73,83	65,73	71,70	27,10
FATTUR	Crescita media del fatturato negli ultimi tre anni, valore medio							
EXPORT	Percentuale del fatturato esportata, valore medio							
RES	Percentuale del fatturato investita in ricerca e sviluppo, valore medio							
SCUN	Accordi con scuola e università; percentuale che ha risposto SI							
PEM	Proprietà coincide con il management, percentuale del campione							
FUNFIN	Imprese che dispongono di una funzione amministrativa interna, percentuale del campione							
INTERNET	Possesso di un sito internet, percentuale del campione							
E-COMM	Imprese che fanno e-commerce, percentuale del campione							

Riguardo agli ostacoli alla crescita segnalati dagli imprenditori intervistati, le imprese fino a 15 addetti incontrano, in media, minori problemi di reperimento di mano d'opera qualificata e fanno ricorso in misura inferiore al lavoro interinale. Inoltre, per tali imprese, pur restando prevalente il problema dell'ottenimento del credito, il problema del costo del credito assume in proporzione un peso maggiore. Si nota infine che le imprese fino a 15 addetti avvertono in misura inferiore il problema dei vincoli burocratici alla crescita. L'analisi econometrica mette in luce un maggior peso sulla crescita dei vincoli relativi al mercato del lavoro e di quelli di natura finanziaria. Al contrario, la dotazione di infrastrutture e la possibilità di effettuare investimenti in ricerca e sviluppo influenzano maggiormente le imprese relativamente più grandi.

Tavola I.6 RISPOSTE AI QUESITI

	RUQ	LAVINT	TASSI	CREDITO	BUROCR	INT-E-COM
fino a 15 dipendenti	53,19	16,10	32,20	44,92	16,53	41,53
da 16 a 49 dipendenti	64,02	31,78	27,57	47,66	20,56	29,91

RUQ	Difficoltà a reperire risorse umane qualificate; percentuale che ha risposto SI
LAVINT	Ricorso a lavoro interinale; percentuale che ha risposto SI
TASSI	Imprese che sostengono che il maggior vincolo finanziario sono i tassi d'interesse, percentuale del campione

I.4 Il mercato del venture capital

Negli Stati Uniti, recentemente, nel successo delle attività imprenditoriali, ha svolto un ruolo determinante la partecipazione agli stadi iniziali del progetto imprenditoriale, in termini di apporto di capitale di rischio, di società di venture capital, specializzate nella valutazione delle idee e delle prospettive di mercato, nella formulazione e nell'attuazione di strategie di crescita con la finalità di creare valore. La peculiarità dello strumento del venture capital è di offrire una soluzione ai due problemi più rilevanti delle piccole e medie imprese giovani e con sincere aspirazioni di crescita e sviluppo: la mancanza di risorse finanziarie e di esperienza manageriale qualificata.

Pur non essendo tra le fonti principali di finanziamento aziendale in nessun paese industriale, il venture capital costituisce tuttavia un segmento importante del mercato privato del capitale di rischio, per la sua capacità di creare innovazione, sviluppo e occupazione. In questo mercato sono attivi anche investitori istituzionali (società di *private equity*) specializzati nel finanziamento di fasi più avanzate del ciclo di vita aziendale, quali operazioni di espansione del capitale o di sostituzione della compagine azionaria di controllo attraverso operazioni di *management buy out* o di *management buy in*. Inoltre, accanto alle società di venture, esistono investitori individuali con rilevanti disponibilità proprie (*business angels*) pronti a "rischiare" nell'impresa stessa. In particolare, essi agiscono come *talent scouts* di nuovi imprenditori nelle fasi iniziali e di sperimentazione (*seed*), quando ancora non è noto il prodotto od il servizio, o subito dopo, quando il servizio o prodotto è stato realizzato, ma ancora non sottoposto al test di mercato (*start-up*). Spesso il finanziamento degli "angeli" o degli "incubatori" (che offrono anche sedi temporanee di lavoro e una vasta gamma di servizi accessori) è un prerequisito all'entrata nel capitale di rischio delle società di venture capital e private equity. Queste lavorano in modo più standardizzato, valutando la serietà del piano di business dell'azienda ed effettuando (prima di decidere se entrare nella compagine aziendale) una serie di operazioni di controllo di rito quali: le possibilità di successo; l'adeguatezza del management; la volontà e l'effettiva possibilità di perseguire una strategia di crescita; le possibilità di disinvestimento (attività di *due diligence*). Oltre al capitale le società di venture capital offrono servizi di consulenza, indirizzo e sviluppo, anche in termini di prodotti e clienti. L'obiettivo è di realizzare, anche a distanza di anni, un notevole aumento di valore della partecipazione detenuta, che potrà essere ceduta a terzi o collocata sul mercato attraverso la quotazione in borsa. Spesso, gli investimenti ven-

gono effettuati sulla stessa azienda contemporaneamente da più società di venture capital (sindacato), un meccanismo che in qualche modo riduce i problemi di selezione avversa tipici di queste operazioni (la *due diligence* è effettuata e ritenuta soddisfacente da più team di investimento) e diminuisce l'assunzione di rischio individuale. Normalmente, i fondi destinati alla partecipazione nelle diverse realtà sono stati acquisiti in precedenza attraverso l'offerta a diversi investitori istituzionali (banche, gruppi industriali e finanziari, fondi pensione e di investimento) di partecipare ad un fondo chiuso di investimento destinato appunto a finanziare con capitale di rischio attività in un determinato settore od in una certa regione.

Nella seconda metà degli anni 90, anche in Europa continentale e in Italia questo strumento ha assunto più rilevanza, ed è stato caratterizzato da elevati tassi di crescita degli investimenti annui effettuati. In particolare, i dati raccolti dall'AIFI indicano che il numero degli investitori attivi in Italia è quasi triplicato in 5 anni, passando dai circa 30 della prima metà degli anni 90 agli 82 del 2000, e il numero di operazioni effettuate annualmente è più che raddoppiato negli ultimi due anni; risulta triplicato l'ammontare di fondi complessivamente investito.

Questo sviluppo si accompagna ai risultati positivi ottenuti negli anni 90 in termini di redditività sugli investimenti realizzati da parte delle società italiane di venture capital, il cui rendimento medio lordo su base annua è stato superiore al 35 per cento. A fine 2000, la gran parte, in termini di ammontare, degli investimenti in capitale di rischio riguardava operazioni di buy out e di espansione del capitale (circa 4600 miliardi di lire su un totale di 5.750). L'ammontare medio degli investimenti di *private equity* si colloca intorno ai 15 miliardi ad operazione, contro una dimensione media di 3 miliardi circa per quelle di venture capital in senso stretto; questi ultimi, in termini di ammontare, rappresentano il 18 per cento del totale (in numero, oltre la metà delle operazioni ha invece riguardato fasi di avvio dell'attività aziendale). Per circa il 50 per cento del numero di operazioni (ed il 23 per cento dell'ammontare complessivo), gli investimenti sono stati indirizzati su aziende di settori ad alta tecnologia. La distribuzione geografica degli investimenti è fortemente sbilanciata verso il nord, dove si indirizzano il 63 per cento del totale dei fondi. Il 34 per cento dei fondi è assorbito dal centro, mentre solo il 3 per cento ha come target imprese meridionali od isolane.

L'economia italiana è caratterizzata da una struttura produttiva di per se molto vantaggiosa per il successo di iniziative di venture capital, che hanno come target naturale imprese di piccole e medie dimensioni. Tuttavia, permangono alcuni ostacoli da rimuovere.

Un primo limite è costituito dalla presenza, tra le PMI, di molte imprese personali o familiari, che si caratterizzano per l'assenza di ogni strategia di vero e proprio sviluppo, e sono finalizzate più a obiettivi di sopravvivenza e di stile di vita che di crescita. In altre parole, in molte realtà aziendali si tende a identificare l'azienda con il proprietario e la sua famiglia: è frequente l'assunzione di un atteggiamento possessivo e difensivo, che porta a vedere l'entrata di nuovi forti soci finanziari come una minaccia alla propria libertà decisionale. E' possibile che venga privilegiata la proprietà integrale, o comunque il comando, di una realtà aziendale pic-

cola alla partecipazione nella compagine azionaria di una impresa più grande. Anche perché la prospettiva di sviluppo e di crescita finalizzata alla quotazione in borsa significa frequentemente l'abbandono di una gestione contabile ed amministrativa che molto spesso è *naive* e disinvolta negli obblighi normativi, fiscali, in tema di trattamento dei dipendenti.

Ulteriori ostacoli connessi in qualche modo con la prevalenza nel paese di imprese medio piccole sono da rilevare nei crescenti oneri burocratico-gestionali che si accompagnano al crescere della dimensione di impresa e nella fiscalità elevata, che può scoraggiare e prevenire la creazione e lo sviluppo di imprese, od indirizzarla verso forme ai margini o oltre le barriere della legalità. E nello scarso collegamento tra Università, Istituti di Ricerca e sistema produttivo.

Anche dal lato dell'offerta di fondi si possono sottolineare alcuni "fallimenti" del mercato, tenendo presente, in primo luogo, che una insufficiente offerta di iniziative imprenditoriali (domanda di fondi), data la rischiosità insita nelle stesse, condiziona rilevantemente la quantità complessiva di progetti finanziati: in questo settore, lo *screening* precedente l'intervento di finanziamento deve necessariamente essere molto selettivo, e per ogni finanziatore è necessario investire contemporaneamente in più progetti.

In Italia permane una certa carenza di investitori istituzionali orientati ad impiegare ingenti disponibilità finanziarie con una esplicita ottica di lungo periodo, come i fondi pensione (il principale investitore nel mondo anglosassone). E molti degli investitori esistenti risentono ancora di una mentalità tipica delle banche commerciali (niente garanzie niente fondi) più che di quelle di affari, mentre il venture capital prevede esplicitamente l'assunzione di una posizione rischiosa in proprio.

Dal punto di vista della tassazione sui fondi mobiliari chiusi, la situazione italiana non è eccessivamente penalizzante, seppure meno vantaggiosa di quella adottata in Gran Bretagna e, recentemente, in Germania. I proventi dei fondi sono soggetti ad una aliquota del 12,5 per cento (che diviene del 27 per cento per i proventi associati a partecipazioni "qualificate", che superano il 10 per cento del capitale di società quotate e il 50 per cento di società non quotate), ed è consentito di trasferire le eventuali perdite di esercizio sui bilanci successivi. Gli investitori individuali a questo punto sono esenti da tassazione sui proventi derivanti dal fondo, mentre nel caso di investitori istituzionali italiani questi sono tassati, ma ricevono un credito di imposta pari al 15 per cento. E' probabile che un maggiore sviluppo dei fondi chiusi sarebbe favorito da un regime fiscale più omogeneo tra investitori individuali e istituzionali, dato che i secondi sono attualmente penalizzati. Indirettamente, anche una ulteriore riduzione (o eliminazione) della fiscalità sui fondi pensione contribuirebbe allo sviluppo di questi ultimi ed all'aumento degli investimenti di questi nei fondi mobiliari ed immobiliari chiusi.

Anche sul piano legislativo, la normativa di diritto commerciale e fallimentare non è immune da fattori che concorrono a rendere meno sviluppato questo segmento di mercato. Nel nostro ordinamento, ad esempio non esiste l'istituto della *limited liability partnership*, che è la forma giuridica scelta dal 80 per cento delle società di venture capital negli USA. Si tratta di una figura giuridica a metà strada

tra società di capitali e società di persone. Dal punto di vista del profilo civilistico, prevede una chiara ed effettiva separazione patrimoniale: dei debiti della società risponde solo la società con il proprio patrimonio, ma non i singoli soci. Dal punto di vista fiscale, la tassazione è solo in capo ai soci, la società non è soggetta a nessuna forma di tassazione (*fiscal transparency*).

Nel nostro ordinamento non è ancora esplicitamente riconosciuta sul piano legislativo la liceità delle operazioni di *leveraged buy out*, una anomalia nel panorama europeo che origina incertezza e discrezionalità nelle procedure sulle singole operazioni. Anche la legge fallimentare dovrebbe essere rivista. Occorre perseguire con severità e maggiore rapidità ogni comportamento di tipo fraudolento, a tutela della ricchezza del paese e degli interesse dei creditori. Tuttavia, in qualche modo occorre sollevare da eccessive ed indebite responsabilità di natura sia penale che professionale i soggetti che decidono di investire in capitale di rischio intervenendo con capitali nuovi in aziende in crisi. Deve divenire naturale per un imprenditore poter passare da un progetto di successo ad uno sfavorevole per tornare ad un nuovo progetto di valore, senza essere penalizzato in termini di reputazione e di stringenti impedimenti effettivi alla attività di impresa a seguito di una bancarotta. La stessa cosa vale per un venture capitalist. Ad oggi, se rimane coinvolto come amministratore in un fallimento di uno start-up perde i requisiti di onorabilità necessari per intraprendere nuovamente attività istituzionale di investimento in capitali di rischio. Le procedure fallimentari attuali sono inoltre ancora troppo lente e poco trasparenti, spesso la conseguenza è che il valore residuo di una azienda in crisi si perda del tutto se si lasciano trascorrere tempi troppo lunghi nella liquidazione.

II. LE RIFORME NEL MERCATO DEL LAVORO

Introduzione

Il processo di riforma del mercato del lavoro ha registrato progressi di rilievo. Tuttavia, il tasso di disoccupazione nel 2000, pari al 10,6 per cento (14,5 per cento quello femminile, 8,1 per cento quello maschile), risulta ancora elevato rispetto agli altri paesi dell'Unione. Inoltre permangono eccessive disparità territoriali: l'elevato tasso di disoccupazione del Sud si confronta con valori significativamente inferiori del Nord Italia (rispettivamente 21 e 4,6 per cento).

Il tasso di occupazione italiano (53,5 per cento nel 2000) è il più basso di tutta l'area euro. In particolare, il tasso di occupazione femminile è prossimo al 40 per cento, lontano dall'obiettivo intermedio fissato dal Consiglio europeo di Stoccolma per gennaio 2005 al 57 per cento.

L'incidenza del lavoro atipico sul totale dell'occupazione è risultata nel 2000 pari al 16,1 per cento, un valore pari alla metà di quello registrato in Francia e in Spagna; nei Paesi Bassi il valore tocca il 54,3 per cento. Il contributo all'espansione occupazionale fornito dall'utilizzo degli istituti contrattuali a tempo parziale e a termine è stato comunque fondamentale: circa l'80 per cento della crescita complessiva dell'occupazione dipendente nel periodo 1997-2000 risale alla componente flessibile del mercato. In questo ambito anche la Pubblica Amministrazione negli ultimi anni si è avvalsa di nuove forme contrattuali flessibili.

Una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, realizzata attraverso una più vasta diffusione di forme contrattuali a tempo determinato, consente sia un aumento delle opportunità di occupazione sia un utilizzo più efficiente delle risorse produttive.

Un ulteriore elemento che può favorire l'innalzamento del tasso di occupazione italiano è il recupero della piena legalità nei rapporti di lavoro e nella normale attività di impresa, riducendo l'elevato tasso di irregolarità che caratterizza l'economia italiana.

Per la riduzione del tasso di disoccupazione è auspicabile inoltre una migliore diffusione dell'informazione sulle opportunità di lavoro e sulle caratteristiche dell'offerta di lavoro. Un maggiore sviluppo degli operatori e, in particolare, un rafforzamento della presenza degli intermediari privati costituisce la premessa per l'avvio di un effettivo mercato competitivo del collocamento, con evidenti vantaggi per la forza lavoro.

Un mercato del lavoro efficiente, richiede, infine, la presenza di un sistema pensionistico equo, sostenibile e efficiente. Come risulta dalle ultime previsioni elaborate dalla Ragioneria Generale dello Stato, l'evoluzione del primo pilastro in Italia è caratterizzata da un andamento decrescente del potere di acquisto delle prestazioni pensionistiche rispetto alla produttività media. Il rafforzamento del secondo pilastro previdenziale è necessario per controbilanciare questa tendenza.

II.1 Lo stato di attuazione delle riforme

Nel Consiglio Europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 i Paesi dell'Unione Europea hanno stabilito una strategia comune in termini di occupazione, da verificare annualmente nei piani nazionali d'azione per l'occupazione (NAP), articolati su quattro linee direttrici comuni:

- Pilastro I: migliorare l'occupabilità (formazione e miglioramento del capitale umano, misure attive a favore dei giovani e dei disoccupati di lunga durata);
- Pilastro II: sviluppare l'imprenditorialità (riforma dei mercati, misure dirette a favorire la creazione di nuovi posti di lavoro);
- Pilastro III: incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei loro lavoratori (modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, modificazione degli orari di lavoro, nuove forme di contratti);
- Pilastro IV: rafforzare le politiche in materia di pari opportunità (misure dirette ad accrescere il tasso di occupazione femminile, misure dirette a ridurre l'esclusione dei gruppi più deboli e la discriminazione).

Dal punto di vista della strategia europea per l'occupazione, le riforme più recenti adottate in Italia hanno avuto riflessi positivi sui pilastri dell'occupabilità e dell'imprenditorialità contribuendo a creare un ambiente più favorevole allo sviluppo delle imprese e dell'occupazione, nonché alla qualificazione delle risorse umane, anche grazie a un miglior programma di utilizzo dei sostegni finanziari del Fondo Sociale Europeo e degli altri fondi comunitari ⁽¹⁾.

Lo scorso maggio l'Italia ha presentato il piano di azione nazionale per l'occupazione 2001.

Relativamente al primo pilastro (*Occupabilità*), gli assi principali della strategia sono riassumibili nel potenziamento dei servizi per le politiche attive, nel contenimento del costo indiretto del lavoro (oneri contributivi), nell'incentivazione all'inserimento lavorativo (credito d'imposta e nuovo apprendistato), nella qualificazione dell'offerta formativa rivolta a giovani e adulti, occupati e disoccupati, con particolare attenzione al segmento delle ICT, nelle misure per favorire l'emersione delle imprese e del lavoro irregolare, nelle politiche per l'invecchiamento attivo. Alcuni risultati positivi sono stati conseguiti. E' diminuito il periodo di attesa per l'inserimento lavorativo dei giovani, l'occupazione delle donne è cresciuta più di quella maschile, sono in leggera riduzione le sacche di disoccupazione cronica. Un sostegno decisivo per consolidare e migliorare questi risultati, oltre che per accelerare l'attuazione di importanti riforme (Servizi Pubblici per l'Impiego SPI, azioni di sistema riguardanti la rete degli SPI, offerta formativa, ecc.) è atteso dai Piani Operativi Regionali (POR) e da quelli nazionali (PON).

Per quanto riguarda le misure volte all'emersione delle imprese e del lavoro irregolare, tema particolarmente rilevante per l'economia italiana, il Consiglio dei ministri ha presentato a giugno un disegno di legge mirante a recuperare la piena legalità nei rapporti di lavoro e nella normale attività d'impresa.

(1) Per una descrizione dettagliata dei provvedimenti più recenti si veda la Relazione sull'andamento dell'economia nel 2000 e aggiornamento delle previsioni per il 2001.

Come è noto, l'economia italiana si contraddistingue all'interno dell'Unione Monetaria per un tasso di irregolarità elevato e il numero dei lavoratori non regolari, secondo la stima ISTAT per il 1998, è pari a circa 3 milioni 500 mila, di cui tre milioni nell'ambito del lavoro dipendente.

Il piano di emersione dall'economia sommersa prevede come strumenti diretti a tale obiettivo la tassazione ridotta del reddito di impresa per un arco di tempo triennale e l'applicazione di un regime fiscale e previdenziale agevolato per i lavoratori. Le facilitazioni fiscali e previdenziali offerte sono decrescenti nel tempo fino alla convergenza con le aliquote legali. La dichiarazione di emersione avrà, inoltre, valore di "proposta di concordato tributario e previdenziale" che si perfezionerà con il pagamento di un'imposta sostitutiva di Irpeg, Irpef, Irap e Iva. Per i lavoratori il debito pregresso fiscale e previdenziale si estinguerà con il pagamento di una contribuzione sostitutiva di lire 200 mila per ogni periodo pregresso.

Nel secondo pilastro (*Imprenditorialità*), oltre agli interventi gestiti dall'agenzia Sviluppo Italia che ha promosso ulteriori intese con le Regioni per realizzare un proficuo partenariato, sono da menzionare l'attività di formazione per la nuova imprenditoria e l'assistenza allo *start-up*, le agevolazioni fiscali per le nuove imprese e le imprese minori e i consistenti avanzamenti nel campo della semplificazione amministrativa. A questo proposito, il Governo ha previsto tra i primi interventi di rilancio dell'economia la soppressione di una serie di adempimenti a carico delle imprese, e in particolare la semplificazione degli obblighi sulla tenuta delle scritture contabili.

La formazione come strumento per migliorare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori rappresenta il perno della strategia riguardante il terzo pilastro (*Adattabilità*). L'attuale Governo ha proposto l'introduzione di incentivi fiscali per investimenti produttivi, nella forma della detassazione del reddito di impresa reinvestito per la formazione e l'aggiornamento professionale del personale, compreso, entro il limite del 20 per cento delle relative retribuzioni complessivamente corrisposte in ciascun periodo di imposta, il costo dello stesso personale impegnato nell'attività di formazione e aggiornamento.

Sempre riguardo al terzo pilastro, al fine di garantire una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, il Governo ha adottato a giugno un decreto legislativo di attuazione della direttiva comunitaria relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato. La nuova disciplina stabilisce i principi generali ed i requisiti minimi per la stipulazione di contratti a termine, semplificando e razionalizzando il quadro normativo e adeguando la legislazione italiana all'ordinamento comunitario.

Modificando la precedente normativa, secondo la quale le assunzioni a termine erano vietate tranne che nei casi tassativamente indicati dalla legge e/o dai contratti collettivi, si introduce il principio in base al quale il datore di lavoro può assumere dipendenti con contratti a scadenza prefissata, a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. Il termine del contratto, insieme con i motivi per i quali esso è stipulato, deve risultare, anche indirettamente, da un atto scritto, pena la nullità del termine stesso.

Per prevenire abusi, è previsto che il termine del contratto possa essere prorogato, con il consenso del lavoratore, solo quando la sua durata iniziale è inferiore a tre anni. In questi casi la proroga è ammessa una sola volta a condizione che sia motivata da ragioni oggettive e che si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale è stato stipulato il contratto. Si prevedono inoltre espressamente le conseguenze derivanti dalla mancata osservanza del termine contrattuale apposto relativamente alla durata del rapporto.

Rispetto al profilo della parità di trattamento, che costituisce uno dei punti fondamentali della direttiva comunitaria, viene riconosciuto ai lavoratori a tempo determinato il diritto agli stessi trattamenti riconosciuti ai lavoratori a tempo indeterminato, inquadri nello stesso livello, sulla base del criterio del “*pro rata temporis*”.

Per promuovere e garantire la qualità del lavoro dei lavoratori a tempo determinato si prevede l’obbligo per il datore di lavoro di dotarli di una formazione sufficiente ed adeguata alle mansioni a cui sono preposti.

Alla contrattazione collettiva di settore viene infine affidata la individuazione di limitazioni quantitative al ricorso al contratto a tempo determinato, per tutte le ipotesi diverse da quelle espressamente indicate come esenti da qualsiasi limitazione quantitativa.

I principali indirizzi perseguiti nell’ambito del quarto pilastro (*Pari opportunità*) consistono nell’indirizzare le politiche di sviluppo in senso più favorevole all’occupazione femminile, attivando funzioni specifiche per le pari opportunità nell’ambito degli Servizi pubblici per l’impiego. Inoltre, i provvedimenti adottati in passato in favore delle famiglie e delle lavoratrici madri (tutela della maternità, congedi parentali) tendono a potenziare gli strumenti per conciliare lavoro e vita familiare, nella prospettiva di accentuare l’attuale trend positivo del tasso di occupazione femminile. Anche sul versante delle tutele e della promozione della coesione sociale, nell’ultimo anno sono stati varati alcuni provvedimenti di rilievo. Tra questi va sottolineata la legge di riforma dell’assistenza, la prosecuzione della sperimentazione sul reddito minimo d’inserimento e altre misure di contrasto della povertà, il piano degli interventi per i disabili e quello per le pari opportunità.

In questo contesto si inseriscono le misure programmate dall’attuale Governo relative ai seguenti settori: un più efficace aiuto alle famiglie, anche attraverso il varo di un “piano nazionale degli asili nido” aziendali, interaziendali, di quartiere e pubblici; la definizione di un contratto di soggiorno per lavoro a tempo determinato destinato a integrare le attuali tipologie a disposizione dei lavoratori extracomunitari.

II.2 Il contributo del lavoro atipico alla crescita dell’occupazione

L’obiettivo intermedio fissato dal Consiglio europeo di Stoccolma prevede di raggiungere un tasso di occupazione, entro gennaio 2005, del 67 per cento in tutta l’Unione. In Italia, nel frattempo, nonostante la rapida crescita dell’occupazione negli ultimi tre anni (1,1 nel 1998, 1,3 nel 1999 e 1,9 nel 2000), il tasso di occupazione nel 2000 è pari solo al 53,5 per cento.

Durante lo scorso decennio, il contributo dell'occupazione atipica alla crescita complessiva dell'occupazione è risultato determinante; il numero degli occupati atipici, rispetto al 1993, è cresciuto di 1.008.000 unità a fronte di una flessione di 488 mila dipendenti a tempo pieno e di un aumento dei lavoratori autonomi pari a 76 mila unità. Questi dati evidenziano la rilevanza che hanno assunto i contratti atipici nel mercato del lavoro italiano.

Secondo la classificazione Istat, il lavoro atipico comprende sia il lavoro a tempo parziale sia quello a tempo determinato. In base a questa definizione fanno quindi parte del lavoro atipico anche i lavoratori dipendenti a tempo parziale con un contratto a tempo indeterminato. L'occupazione precaria comprende invece i lavoratori con un contratto a termine sia a tempo parziale sia a tempo pieno.

L'incidenza del lavoro a tempo parziale sull'occupazione alle dipendenze nel 2000 è stata pari all'8,9 per cento; quella del lavoro a tempo determinato al 10,1. Le forme più flessibili di impiego sono state utilizzate soprattutto nel terziario (ma anche nell'industria in senso stretto) e hanno coinvolto in misura prevalente le donne: il 75 per cento circa del lavoro part-time e quasi il 50 per cento di quello a termine è attribuibile nel 2000 alla componente femminile.

Tavola II.1 L'OCCUPAZIONE DAL 1993 AL 2000

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Occupati		20.484	20.154	20.026	20.125	20.207	20.435	20.692	21.080
Autonomi		5.873	5.798	5.821	5.853	5.835	5.886	5.869	5.949
Dipendenti		14.611	14.356	14.205	14.272	14.372	14.549	14.823	15.131
Atipici	indeter. a t. pieno	13.236	12.851	12.609	12.630	12.611	12.608	12.643	12.748
	indeter. a t. parziale	476	530	554	599	634	692	770	853
Precari	a termine a t. parziale	285	293	310	315	349	406	448	488
	a termine a t. pieno	613	682	731	729	779	844	962	1.042

Fonte: Istat. Rilevazione trimestrale forze di lavoro.

Il lavoro a tempo parziale

Il contratto a tempo parziale risulta essere una tipologia ampiamente utilizzata per le nuove assunzioni già a partire dai primi anni novanta; di conseguenza l'incidenza del totale occupati a tempo parziale sul totale dell'occupazione, dipendente e non, è passata dal 5,5 per cento del 1993 all'8,4 per cento del 2000. Il part-time ha interessato in misura proporzionalmente sempre maggiore la componente femminile della forza lavoro, contribuendo ad elevare sia l'occupazione che la partecipazione alla forza lavoro di uno strato consistente della popolazione: il tasso di partecipazione femminile è salito dal 41,9 per cento del 1993 al 46,3 per cento nel 2000. Inoltre, circa il 70 per cento degli occupati part-time con un contratto a tempo indeterminato dichiara di non essere in cerca di altra occupazione; ciò dimostra che il part-time generalmente non è considerato dai lavoratori come una forma di occupazione di ripiego in vista di un diverso inquadramento.

Nonostante questo aumento, l'incidenza del lavoro parziale risulta ancora notevolmente al di sotto della media europea, all'8,9 per cento a fronte del 16,5 per

cento nell'area euro. Negli ultimi anni una serie di interventi normativi ha avuto l'obiettivo di conseguire una maggiore diffusione del part-time. Nel 1997, nell'ambito del "pacchetto Treu", il legislatore ha proceduto ad una rimodulazione delle aliquote contributive; tale intervento ha portato, in alcuni casi, alla riduzione del carico contributivo per i datori di lavoro. Più di recente (decreto legislativo 61/2000 d'attuazione della direttiva 97/81/CE; decreto legislativo 100/2001) si è consentita alle imprese una maggiore flessibilità nell'uso del part-time; in particolare va segnalato il ricorso alle cosiddette clausole elastiche, ossia quelle clausole che concedono al datore di lavoro la facoltà, con il consenso del lavoratore, di variare la distribuzione temporale della prestazione lavorativa (prima ritenuta illegittima), nonché la possibilità per il datore di lavoro di richiedere lo svolgimento di prestazioni supplementari.

Il part-time nei Paesi Bassi. Nei Paesi Bassi, il part-time rappresenta il 41,2 per cento dell'occupazione totale. La caratteristica distintiva del contratto olandese è costituita dalla elevata flessibilità concessa ai datori di lavoro nel determinare il numero di ore lavorate dai dipendenti e, al contempo, dalla completa copertura (proporzionalmente equivalente a quella dei lavoratori a tempo pieno) nel livello della previdenza sociale. L'elevatissima diffusione del part-time ha consentito una riduzione del tasso di disoccupazione ben al di sotto della media europea, ma allo stesso tempo ha fatto sì che il dato di occupazione delle forze lavoro eccedesse in maniera rilevante quello di contabilità nazionale (che registra le unità di lavoro effettive). La flessibilità nell'uso del part-time, in particolare la possibilità di variare le ore di utilizzo di tale fascia di lavoratori, implica infine che le fluttuazioni di natura ciclica tendano ad essere assorbite più da variazioni delle unità di lavoro standard che da variazioni del numero di occupati.

Il lavoro a tempo determinato

L'incidenza degli occupati a termine (contratti a termine sia full-time che part-time) sull'occupazione totale dipendente è passata dal 6,2 per cento del 1993 al 10,1 per cento nel 2000. Gli incrementi più incisivi sono stati registrati negli ultimi quattro anni. Mentre nel periodo 1993-96 gli occupati a termine sono aumentati di 145 mila unità, tra il 1997 e il 2000 l'incremento è stato di 402 mila unità, pari al 53 per cento della crescita complessiva dell'occupazione dipendente.

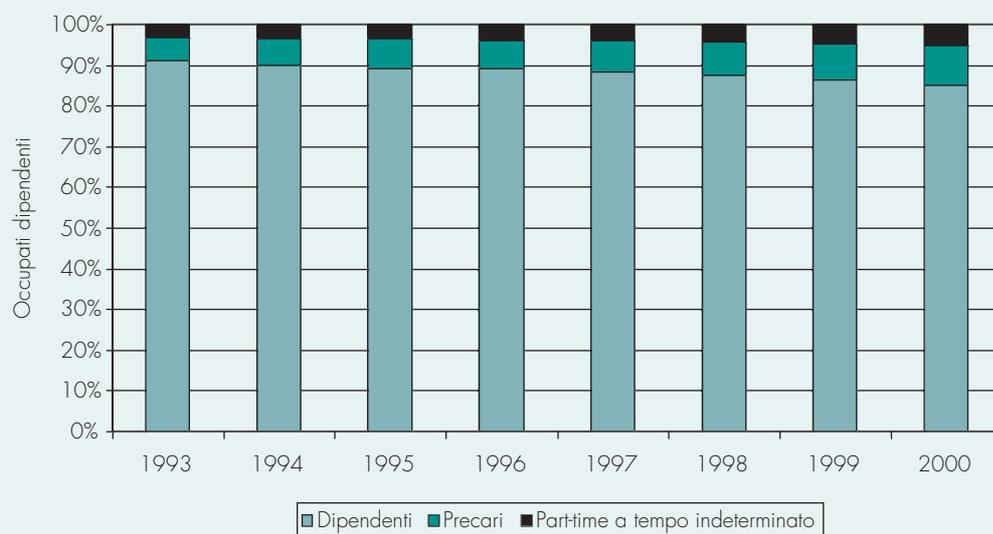
La categoria del lavoro a termine comprende una molteplicità di rapporti di lavoro: i contratti per la sostituzione di lavoratori temporaneamente assenti, i lavori stagionali, i contratti formativi e forme più recenti quali le misure di politica attiva al sostegno dell'occupazione e, da ultimo, anche parte del lavoro interinale. I rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, definiti anche come "lavoro parasubordinato", non sono, invece, classificati dall'Istat tra il lavoro dipendente.

Il rapporto annuale dell'ISTAT (1999) rileva che la diffusione delle diverse tipologie dei contratti a termine è funzione del contesto economico-sociale di riferimento e delle caratteristiche della forza lavoro. I contratti di formazione prevalgono nelle regioni settentrionali e tra le persone di sesso maschile; inoltre, in confor-

mità con lo scopo della loro istituzione, essi costituiscono la tipologia contrattuale per cui è più probabile l'inquadramento in posizioni a tempo indeterminato alla scadenza del contratto stesso. Le regioni meridionali sono caratterizzate dal maggiore numero - in livello assoluto - di contratti a tempo determinato; ciò è dovuto a due ordini di fattori: il peso rispetto al resto del paese dei settori dove questi tipi di contratti sono principalmente utilizzati (costruzioni e agricoltura) e la prevalenza di misure di politica attiva per l'occupazione. Le regioni meridionali si distinguono anche per una minore probabilità per i lavoratori precari di trovare un lavoro stabile. Il lavoro interinale risulta essere maggiormente utilizzato nel nord, nell'industria in senso stretto, dai giovani di sesso maschile e, come l'apprendistato, prelude in alcuni casi (1 caso su 5) all'assunzione del lavoratore da parte dell'impresa utilizzatrice al termine della missione. Le indagini ISTAT rivelano come un numero relativamente elevato di occupati con un contratto a termine dichiara, in particolare nelle regioni meridionali, di essere alla ricerca di un diverso impiego.

Nonostante l'accelerazione nell'utilizzo dei contratti a tempo determinato, lo stock di lavoratori inquadrati in tale tipologia è in Italia ancora di dimensioni limitate, 10,1 per cento dell'occupazione dipendente nel 2000, soprattutto se confrontato con la media dell'Unione europea che è pari al 13,3 per cento e quella dell'area euro che raggiunge il 14,9 per cento. Il dato europeo è a sua volta la sintesi di un tasso molto elevato della Spagna e del Portogallo (rispettivamente 32,1 e 20,4 per cento) e di valori bassi del Lussemburgo e dell'Irlanda (3,7 e 4,2 per cento).

Figura II.1 INCIDENZA PERCENTUALE SU OCCUPATI DIPENDENTI



Fonte: Istat.

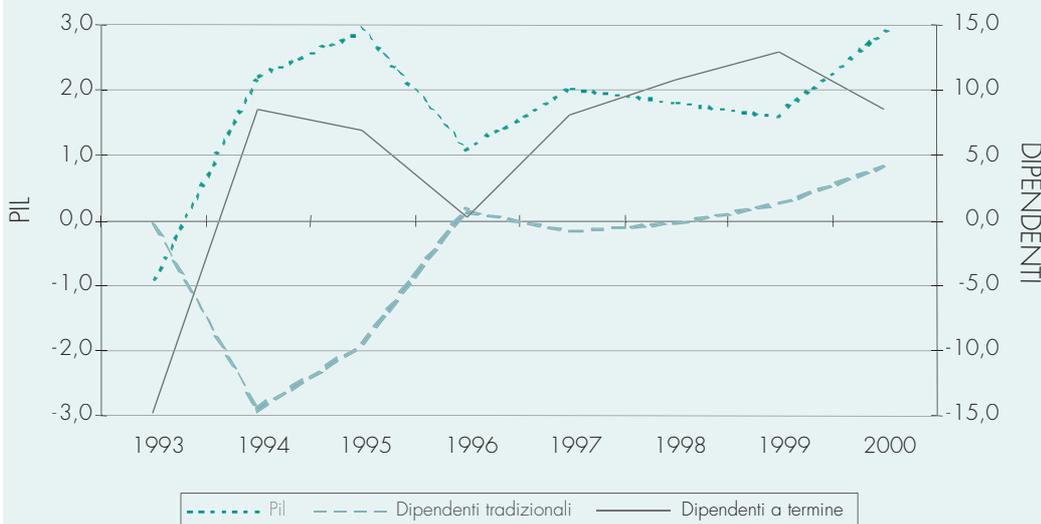
I contratti a termine in Spagna. In Spagna i contratti a termine sono stati introdotti a metà degli anni 80; l'incidenza dei lavoratori a termine sul totale dei dipendenti è progressivamente aumentata, fino a raggiungere il 32,5 per cento nel 1997. Il Governo spagnolo, conscio del rischio di creare un'eccessiva segmentazione all'in-

terno del mercato del lavoro, è intervenuto per favorire un ravvicinamento delle diverse forme contrattuali. In questo quadro si inseriscono le misure volte a creare una nuova tipologia di contratto di lavoro a tempo indeterminato caratterizzato da un minore livello di protezione per il dipendente (il risarcimento corrisposto dall'impresa al lavoratore a seguito di sentenza di licenziamento ingiustificato è pari per tali contratti alla remunerazione di 33 giorni lavorativi a fronte di 45 giorni per i contratti precedenti), ma anche da oneri contributivi più contenuti. Questa nuova forma contrattuale non copre l'intera forza lavoro, ma mira ad aumentare l'occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro di determinate fasce della popolazione, in particolare i giovani e la componente femminile. Nel 2001 l'intervento è stato rifinanziato ed esteso a tutti i lavoratori con la sola eccezione dei lavoratori di sesso maschile tra i 30 e i 45 anni. Questi provvedimenti hanno consentito di arrestare la tendenza ad un aumento dell'occupazione precaria, anche se risulta oggettivamente difficile distinguere il loro effetto dalla ricaduta della fase ciclica estremamente favorevole dell'economia spagnola.

La risposta dell'occupazione alle fluttuazioni del PIL

In Italia, l'elasticità dell'occupazione rispetto al Pil è mutata nel corso del decennio. La fase recessiva culminata nel 1993 ha portato ad una rilevante distruzione di occupazione, che ha interessato in misura maggiore gli occupati a tempo determinato. Negli anni 1994-1995, pur in presenza di una decisa ripresa dell'economia, la riduzione dell'occupazione è continuata (risposta controciclica), interessando però unicamente il lavoro dipendente tradizionale (a tempo indeterminato full-time). Tale andamento riflette sia la messa in mobilità di lavoratori alle soglie della pensione da parte delle imprese, sia le uscite "spontanee" dal mercato del lavoro legate a timori di revisione del sistema pensionistico. Le imprese hanno risposto all'accelerazione del ciclo, ripianando solo in parte le riduzioni di organico e assumendo lavoratori nelle nuove – più flessibili – forme occupazionali. Per tutto il periodo successivo, come già rilevato, ha prevalso il ricorso al lavoro atipico. Una parziale inversione di tendenza ha iniziato a manifestarsi solo nel 1999 ed è andata rafforzandosi nel 2000 con incrementi significativi di occupazione cd. tradizionale (dipendente a tempo indeterminato full-time), in parte dovuta alla crescente difficoltà, da parte di alcune imprese situate nel nord del Paese, di reperimento di manodopera in coincidenza con la ripresa economica. Pur nella loro diversità, negli anni passati, i contratti di lavoro a tempo determinato si sono mossi in linea con le fasi cicliche dell'economia (si veda il grafico seguente). Nel 2000, però, ad una crescita sostenuta del PIL ha corrisposto una diminuzione pronunciata del tasso di incremento di crescita di tali contratti.

In sintesi, è difficile concludere che l'introduzione di nuove forme contrattuali abbia determinato una variazione in una precisa direzione dell'elasticità dell'occupazione totale al prodotto interno lordo. Tale elasticità dipende in maniera cruciale dalle caratteristiche dei contratti atipici, in particolare dalla possibilità di modificare flessibilmente l'utilizzo dei lavoratori part-time, dalla natura ascendente o discendente del ciclo e dalla definizione considerata dell'occupazione (unità standard o occupati totali).

Figura II.2 PIL, DIPENDENTI A TEMPO INDETERMINATO FULL-TIME E DIPENDENTI A TERMINE
(variazioni percentuali annue)

Fonte: Istat. Rilevazione trimestrale forze di lavoro

LA FLESSIBILITÀ DEL RAPPORTO DI LAVORO ALLE DIPENDENZE DELLA P.A.

La recente fase di privatizzazione del rapporto di lavoro ha aperto la strada all'adozione - anche nell'ambito della P.A. - di forme contrattuali di lavoro flessibile che il Governo intende favorire ulteriormente al fine di incentivare la produttività, l'innovazione e la crescita professionale dei dipendenti pubblici. Ai sensi dell'art. 36 comma 1 del Dlgs. 165/01 "le pubbliche amministrazioni ... (omissis) ... si avvalgono delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa".

Fra queste rivestono carattere di assoluta novità il contratto di lavoro temporaneo e il telelavoro. Particolarmente incisivo è stato il potenziamento del contratto di lavoro a tempo parziale, mentre più risalenti negli anni sono il contratto di formazione e lavoro nonché il contratto di lavoro a tempo determinato. La concreta disciplina degli istituti in questione è contenuta in un cospicuo corpus normativo entro il quale rientrano norme di legge, regolamentari, circolari esplicative nonché la contrattazione collettiva

1) LAVORO TEMPORANEO (C.D. LAVORO INTERINALE). E' stato introdotto con L. 196/97. L'utilizzabilità di tale forma di lavoro anche presso le pubbliche amministrazioni è espressamente prevista dal Dlgs. 29/93 art. 36 comma 7. Il CCNQ sul lavoro interinale (siglato il 9/8/2000) prevede che i lavoratori con contratto di fornitura di lavoro temporaneo contemporaneamente impiegati presso ogni amministrazione non possano superare il tetto del 7 per cento, calcolato su base mensile, dei lavoratori a tempo indeterminato in servizio presso la stessa amministrazione.

Il ricorso al lavoro interinale è ammesso, per legge, nei casi di temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali; ovvero per la sostituzione dei lavoratori assenti.

La L. 196/97 (art. 1 comma 4) individua altresì le fattispecie nelle quali è vietato il ricorso al lavoro temporaneo (qualifiche di esiguo contenuto professionale; sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; lavorazioni che richiedono sorveglianza medica speciale e lavori particolarmente pericolosi).

In nessun caso, inoltre, il ricorso alla fornitura di lavoro temporaneo potrà essere utilizzato per sopperire stabilmente e continuativamente a carenze organiche.

2) TELELAVORO. È previsto dall'art. 4 della L. 191/98. La regolamentazione di dettaglio è contenuta nel Dpr. 70/99, nell'Accordo quadro nazionale sul telelavoro nelle P.A. (siglato il 23/3/2000) e in una serie di norme specifiche contenute nella contrattazione collettiva nazionale di comparto. Per ricorrere a forme di telelavoro l'amministrazione interessata deve elaborare un progetto generale nel quale siano indicati gli obiettivi, le attività interessate, le tecnologie, le tipologie professionali ed il numero dei dipendenti di cui si prevede il coinvolgimento, i tempi e le modalità di realizzazione, i criteri di verifica e monitoraggio, le eventuali modificazioni organizzative, l'analisi dei costi e dei benefici diretti e indiretti. Le modalità realizzative indicate nell'accordo quadro sono il lavoro a domicilio, il lavoro mobile e il lavoro decentrato in centri satellite. E' possibile ricorrere a diverse tipologie tecniche: telelavoro off-line (il dipendente non è in contatto continuo con la propria amministrazione); telelavoro one way (la postazione di lavoro è in rete con il sistema informativo della P.A. ma la comunicazione è unidirezionale); telelavoro on line (permette una completa interazione con il sistema informativo centrale).

La contrattazione collettiva deve garantire un trattamento economico e normativo equivalente fra i dipendenti impiegati nella sede di lavoro e quelli impiegati nel telelavoro (art. 8 Dpr. 70/99). E', infine, prevista la possibilità che anche il dirigente svolga parte della propria attività in telelavoro secondo le modalità previste dal progetto generale (art. 3 comma 6 Dpr. 70/99).

3) LAVORO A TEMPO PARZIALE (C.D. PART-TIME). E' stato introdotto nel rapporto di lavoro alle dipendenze della P.A. con l'art. 7 della L. 554/88 (la relativa disciplina attuativa è contenuta nel Dpcm. 117/89). Dopo una prima fase di avvio l'istituto è stato nuovamente oggetto dell'intervento del Legislatore attraverso la L. 662/96 (art. 1 commi 56-65 e 185-187), la L. 140/97, l'art. 39 della L. 449/97 (e successive modificazioni). Infine la materia è stata definitivamente rivista attraverso il Dlgs. 61/2000 (attuativo della direttiva 97/81/CE) recentemente corretto dal Dlgs. 100/2001. Deve inoltre segnalarsi il cospicuo corpus normativo contenuto nella contrattazione collettiva dei vari comparti.

Il rapporto di lavoro a tempo parziale può essere di tipo orizzontale (la riduzione di orario rispetto al tempo pieno è prevista in relazione al normale orario giornaliero di la-

voro); di tipo verticale (l'attività lavorativa è svolta a tempo pieno ma limitatamente a periodi predeterminati nel corso della settimana, del mese o dell'anno); di tipo misto (risulta dalla combinazione delle due tipologie precedenti).

In ogni caso la quantità minima della prestazione non può scendere al di sotto del 30 per cento del tempo pieno.

Il ricorso al lavoro part-time presenta i seguenti vincoli:

a) Raggiungimento della soglia massima prevista pari al 25 per cento della dotazione organica complessiva di personale a tempo pieno di ciascuna delle posizioni economiche inserite nelle aree del sistema di classificazione del personale. I CCNL prevedono deroghe (fino ad un aumento del 10 per cento) al tetto massimo per casi di particolare gravità;

b) Conflitto di interessi tra l'attività svolta presso la P.A. e l'eventuale nuova attività lavorativa svolta all'esterno.

c) La seconda attività non può essere svolta alle dipendenze di un'altra amministrazione pubblica.

4) CONTRATTO DI FORMAZIONE E LAVORO. Si caratterizza per la giovane età del lavoratore. Può essere, infatti, stipulato esclusivamente con soggetti di età compresa fra i 16 e i 32 anni (art. 16 comma 1 L. 451/94).

La legge distingue fra due tipologie contrattuali:

a) CFL mirato alla acquisizione di professionalità intermedie o elevate (Tipo 1). Tuttavia i CCNL comparto ministeri, enti pubblici economici e regioni e autonomie locali prevedono la possibilità di ricorrere al CFL di tipo 1 esclusivamente per l'acquisizione di professionalità elevate;

b) CFL mirato ad agevolare l'inserimento professionale mediante un'esperienza lavorativa che consenta un adeguamento delle capacità professionali al contesto organizzativo e di servizio (Tipo 2).

Altra caratteristica fondamentale del CFL è l'abbinamento della prestazione lavorativa ad un'attività formativa obbligatoria. L'amministrazione che intenda procedere ad assunzioni mediante CFL deve preliminarmente elaborare un progetto formativo che contenga la descrizione dei contenuti (professionalità da acquisire, mansioni, categoria di inquadramento e relativo livello retributivo) e i tempi di svolgimento dell'attività lavorativa e di quella formativa.

La durata del CFL è di massimo 24 mesi per il tipo 1 e massimo 12 mesi per il tipo 2. Non è possibile procedere al rinnovo del contratto. Alla scadenza è possibile stipulare un contratto a tempo indeterminato.

5) CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO. Trova la sua disciplina in primo luogo nella L. 230/62 e nell'art. 23 della L. 56/87; in secondo luogo nella contrattazione collettiva. È stata inoltre recepita la Direttiva 99/70/CE sul lavoro a tempo determinato (cd. contratto di lavoro europeo) che prevede la liberalizzazione della possibilità di ricorrere a questa forma contrattuale.

Fra le ipotesi nelle quali attualmente è possibile ricorrere al contratto di lavoro a tempo determinato, contemplate nei CCNL di comparto, si segnalano:

- *Sostituzione di personale assente con diritto alla conservazione del posto.*
- *Sostituzione di personale assente per la gravidanza e puerperio.*
- *Necessità di soddisfare esigenze straordinarie, anche derivanti dall'assunzione di nuovi servizi o dall'introduzione di nuove tecnologie, non fronteggiabili con il personale in servizio, nel limite massimo di nove mesi.*
 - *Attività connesse allo svolgimento di specifici progetti o programmi predisposti dalle amministrazioni, quando alle stesse non sia possibile far fronte con il personale in servizio, nel limite massimo di dodici mesi ovvero nei limiti previsti dai progetti medesimi.*
 - *Temporanea copertura di posti vacanti nelle diverse categorie, per un periodo massimo di otto mesi e purché siano avviate le procedure per la copertura dei posti stessi.*
 - *Svolgimento di attività di lavoro stagionale.*

Nelle prime due ipotesi l'amministrazione può procedere ad assunzioni a termine anche per lo svolgimento di mansioni di altro lavoratore, diverso da quello sostituito, assegnato a sua volta, a quelle proprie del lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto (cd. sostituzione per scorrimento).

L'assunzione a tempo determinato può avvenire a tempo pieno ovvero anche a tempo parziale. Il rapporto di lavoro si risolve automaticamente, senza diritto al preavviso, alla scadenza del termine indicato nel contratto individuale o, prima di tale data, comunque con il rientro in servizio del lavoratore sostituito.

Il contratto a tempo determinato può essere eccezionalmente prorogato, con il consenso del dipendente, non più di una volta e per un tempo non superiore alla durata del contratto iniziale, quando la proroga sia richiesta da esigenze contingibili ed imprevedibili e si riferisca alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato.

Tavola - FORME DI LAVORO FLESSIBILE NELLA P.A. AL 31-12-1999

COMPARTI	Personale a tempo indeterminato (a)	di cui part-time	Personale a tempo determinato (esclusi LSU e contrattisti) (b)	Totale (a+b)
Ministeri	267.755	9.739	2.164	269.919
Aziende autonome	38.860	194	1.047	39.907
Scuola	873.980	11.566	123.805 ⁽¹⁾	997.785
Corpi di polizia	313.377	-	26.274 ⁽²⁾	339.651
Forze armate	116.721	-	31.459 ⁽³⁾	148.180
Magistratura	10.236	-	-	10.236
Carriera Diplomatica	934	-	-	934
Carriera Prefettizia	1.644	-	-	1.644
Enti Pubblici non Economici	59.882	1.629	647	60.529
Università	105.498	2.164	2.944	108.442
Regioni ed autonomie locali	638.436	24.432	31.749	670.185
Segretari com. e prov.	5.553	-	-	5.553
SSN	660.463	23.611	25.910	686.373
Istituzioni ed Enti di ricerca	15.460	310	2.462	17.922
TOTALE	3.108.799	73.645	248.461	3.357.260

⁽¹⁾ Comprendono i docenti di religione, il personale docente a tempo determinato annuale e non annuale, il personale A.T.A. a tempo determinato.

⁽²⁾ Comprendono i sottotenenti C.P.L., gli agenti ausiliari e gli allievi.

⁽³⁾ Comprendono i sottotenenti C.P.L. e il personale di truppa volontaria.

Fonte: elaborazione su dati RGS-IGOP

In nessun caso il rapporto di lavoro a tempo determinato può trasformarsi in rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Deve, infatti, ritenersi inapplicabile alla P.A. il disposto di cui all'art. 12 della L. 196/97. Ciò tanto per i principi costituzionali e legislativi in materia di accesso agli impieghi pubblici, quanto per l'espressa previsione di cui all'art. 36 comma 2 Dlgs. 165/01.

6) L'INCIDENZA DEL LAVORO ATIPICO NELLA P.A. Nella tabella sono indicati i dati (aggiornati al 31 dicembre 1999 – ultimi dati disponibili) relativi all'uso del part-time e del tempo determinato nella P.A. La tabella evidenzia come il contributo del lavoro atipico nella Pubblica Amministrazione rimanga relativamente circoscritto. Solo il 2,2% dei dipendenti della P.A. lavora a tempo parziale, a fronte di un dato nazionale che si attesta all'8,2% nel 1999. Meno pronunciate sono le differenze per quanto riguarda il lavoro a tempo determinato, che costituisce il 7,4% dei dipendenti della P.A. a fronte del 9,5% dei dipendenti a livello nazionale. Si consideri, tuttavia, che il dato relativo al tempo determinato risente in misura notevole del personale della scuola (dove sono conteggiati 22.773 docenti di religione e 80.406 docenti a tempo determinato annuale e non annuale).

II.3 Il decentramento dei Servizi per l'impiego

Fino ai primi anni '90 nella maggior parte dei paesi OCSE la definizione delle politiche per l'impiego e la loro attuazione spettava dall'Amministrazione centrale in regime di monopolio. Nel corso del decennio passato si è assistito ad una profonda modifica dei sistemi di gestione del mercato del lavoro, indirizzati verso politiche sempre più decentrate, e ad un mutamento della tipologia di problemi che caratterizzano il mercato del lavoro europeo. Il dato nuovo rispetto agli anni '90 è costituito dall'affermarsi in alcune aree di una situazione prossima alla piena occupazione che coesiste però con elevati tassi di disoccupazione in altre regioni.

Questo richiede il potenziamento dei programmi di formazione e sollecita l'operatività di Servizi per l'impiego efficaci anche a livello locale, che siano in grado di individuare i fabbisogni delle imprese e di costruire percorsi di incontro domanda/offerta di lavoro sempre più evoluti. In Italia, il percorso che ha riguardato l'attuazione della riforma, specie nel primo anno, non è stato semplice. Dall'indagine di monitoraggio condotta in due fasi dall'ISFOL ⁽²⁾ nel corso del 2000, è emerso che il processo di attuazione della riforma dei Servizi per l'impiego è attualmente in corso in tutto il paese, pur con rilevanti differenze tra regione e regione. I dati del monitoraggio mostrano la fragilità del sistema dei SPI in stato di avvio proprio nelle aree geografiche già strutturalmente meno dinamiche dal punto di vista economico e con i più gravi squilibri nel mercato del lavoro. Si sono manifestate gravi difficoltà amministrative ed organizzative ed il passaggio di risorse umane, finanziarie e strumentali non è avvenuto senza problemi.

Decisamente critica inoltre, è apparsa l'introduzione di funzioni radicalmente nuove rispetto a quelle dei vecchi uffici di collocamento.

(2) Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei lavoratori, ISFOL, Rapporto di monitoraggio 2000 sui Servizi per l'impiego, febbraio 2001.

La rilevazione effettuata dall'ISFOL a fine anno presenta un quadro meno critico, pur con notevoli differenze nel livello dei servizi offerti e nella tempestività degli interventi. Tutte le quindici regioni a statuto ordinario e due autonome hanno recepito con propria legge il nuovo assetto istituzionale decentrato ⁽³⁾. Ormai la quasi totalità delle province è in grado di assicurare normalmente i servizi base.

Sbilanciata risulta ancora la distribuzione delle funzioni di livello avanzato (come la consulenza specialistica per le imprese o l'orientamento all'utenza con progetti formativi individuali), con una netta predominanza delle province del Nord Italia.

I Servizi per l'impiego, per operare in maniera efficace, dovrebbero diventare parte attiva delle reti territoriali. A questo proposito il monitoraggio sull'attuazio-

Tavola II.2 - STATO DI ATTUAZIONE DEI SERVIZI NEI CENTRI PER L'IMPIEGO (dicembre 2000)

FUNZIONI RILEVATE	ATTUATE			PARZ. ATTUATE			NON ATTUATE		
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud
Orientamento	35,2	37,1	23,5	27,8	24,7	18,9	36,9	38,2	57,7
Informazione e promozione	42,6	44,9	31,1	23,9	23,6	22,4	33,5	31,5	46,4
Preselezione e incontro									
domanda-offerta	58,0	48,3	38,8	17,0	27,0	25,5	25,0	24,7	35,7
Servizi a categorie specifiche	57,4	25,8	44,9	17,6	12,4	31,1	25,0	61,8	24,0
Servizi avanzati alle imprese	51,1	26,1	39,8	19,3	19,3	26,0	29,5	54,5	34,2

Fonte: Ministero del Lavoro, Piano d'azione per l'occupazione 2001.

ne della riforma rileva che quasi la metà delle Province ha già avviato rapporti di cooperazione con altri soggetti dell'area: con i Comuni, per attivare sportelli informativi efficienti e capillari; con gli Informagiovani, per arrivare in via preventiva ai giovani che guardano al mondo del lavoro; con le Camere di commercio; con le associazioni del mondo produttivo.

La Legge Finanziaria 2001, modificando ampiamente la disciplina in materia di agenzie private ex art. 10 del D.lgs. 469/97, regola espressamente, al contempo rafforzandola, la collaborazione fra istituzioni preposte al collocamento e gli stessi soggetti legalmente autorizzati all'esercizio della mediazione. Attualmente sono quindici le agenzie autorizzate ad operare ⁽⁴⁾.

In generale, più difficile appare la situazione delle regioni del Mezzogiorno, dove ancora si manifestano ritardi e difficoltà e dove è problematico, per i cittadini e le imprese, avvertire un reale mutamento e miglioramento dei servizi offerti.

Le difficoltà sono state incontrate a tutti i livelli con delle punte di criticità su aspetti specifici, quali le risorse umane, in primo luogo, le risorse finanziarie, il sistema informativo, la sovrapposizione di procedure vecchie e nuove.

E' intenzione del Governo procedere, sul versante della riattivazione del mercato del lavoro, ad una semplificazione degli strumenti di controllo degli interme-

(3) Attualmente, è in corso di attuazione il contenuto dell'accordo Stato-Regioni che ha definito gli standard minimi di funzionamento, per assicurare a tutti i cittadini l'opportunità di usufruire di servizi equivalenti su tutto il territorio nazionale.

(4) L'attività del collocamento privato in Italia si trova ancora ad uno stato embrionale. L'attività di gran parte di tali agenzie ha un'origine recentissima (il 1999) e si espleta, a differenza di quella delle agenzie di lavoro interinale, in un mercato di riferimento prevalentemente locale: in 6 casi su 10, infatti, non si superano i confini regionali.

diari privati (agenzie private di collocamento, agenzie di lavoro interinale, società di *outplacement* e di ricerca e selezione del personale).

Tale obiettivo verrà realizzato anche attraverso una semplificazione dei regimi autorizzatori e attraverso l'eliminazione del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo. Tali misure favoriranno un maggiore sviluppo degli operatori e quindi un effettivo avvio di un mercato competitivo del collocamento. La molteplicità degli operatori privati potrà offrire al contraente debole una maggiore conoscenza delle opportunità e, nello stesso tempo, stimolare l'adeguamento dei servizi pubblici per l'impiego nelle aree dove sono più necessari.

La modernizzazione dei servizi sia pubblici che privati verrà infine attuata favorendo un uso efficiente delle politiche attive del lavoro.

LE TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 5 della legge n. 335 del 1995 (Riforma del sistema pensionistico), di seguito si illustra l'andamento tendenziale di medio-lungo periodo della spesa pensionistica in rapporto al PIL.

La previsione ottenuta con il modello della RGS aggiornato al 2001 conferma sostanzialmente l'ipotesi sulla produttività per occupato adottata nella precedente previsione (Ministero del Tesoro-RGS, 2000) la quale si attesta attorno all'1,8% medio annuo (2% a partire dal 2026 e gradualmente crescente negli anni precedenti). Diversamente, recepisce le nuove previsioni demografiche dello scenario centrale elaborate dall'Istat con base 2000. Rispetto alle precedenti, tali previsioni prevedono un significativo incremento della speranza di vita (oltre 3 anni in più per entrambi i sessi al 2050) e circa il raddoppio del flusso annuo netto di immigrati (da circa 60 mila a 120 mila l'anno). In conseguenza dei maggiori flussi migratori, la dinamica endogena del PIL risulta leggermente incrementata attestandosi ad un livello di poco superiore all'1,5% medio annuo nell'intero periodo di previsione. Per il periodo 2002-2006, sono state assunte le ipotesi del quadro macroeconomico tendenziale contenute nel DPEF 2002-2006.

La curva in grassetto evidenzia il risultato della previsione. Il rapporto fra spesa pensionistica e PIL presenta una rapida crescita tra il 2001 e il 2015. La crescita prosegue nei 16 anni successivi ad un ritmo più contenuto fino a raggiungere il punto di massimo, pari a 15,8%, nel 2031. Dopodiché decresce rapidamente attestandosi al 13,5% nel 2050.

La dinamica iniziale, fatta eccezione per il primo quinquennio, è dovuta quasi esclusivamente ad un aumento del numero di pensioni in presenza di una sostanziale invarianza del rapporto fra pensione media e produttività. Tale fattore decresce nella parte centrale del periodo di previsione per effetto dell'introduzione graduale del sistema di calcolo contributivo (regime misto). Nell'ultima fase, il rapporto spesa per pensioni/PIL cala rapidamente. Ciò è dovuto al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo in presen-

za di un rallentamento, prima, e di una inversione di tendenza, poi, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati. Quest'ultimo fenomeno consegue alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom.,

Le nuove ipotesi demografiche elaborate dall'Istat non producono rilevanti alterazioni nella dinamica del rapporto fra spesa pensionistica e PIL per via di una sostanziale compensazione fra l'effetto dovuto alla minore mortalità e quello imputabile ai più elevati flussi migratori. Al contrario, esse producono alterazioni importanti in alcune componenti che concorrono alla determinazione del rapporto (occupati e pensioni).

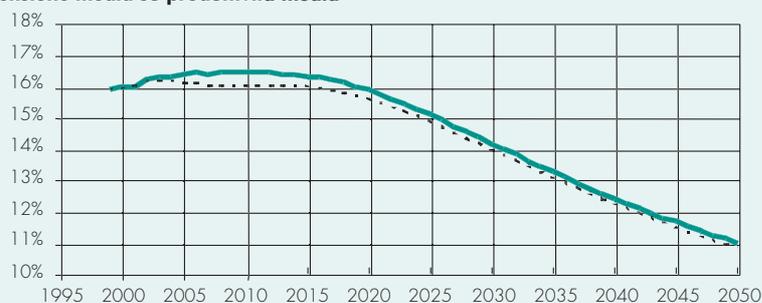
La curva tratteggiata indica, invece, l'andamento del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, qualora si scontino le politiche programmate in termini di crescita occupazionale e di andamento della produttività inglobate nel DPEF 2002-2006.

Figura - LE TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO

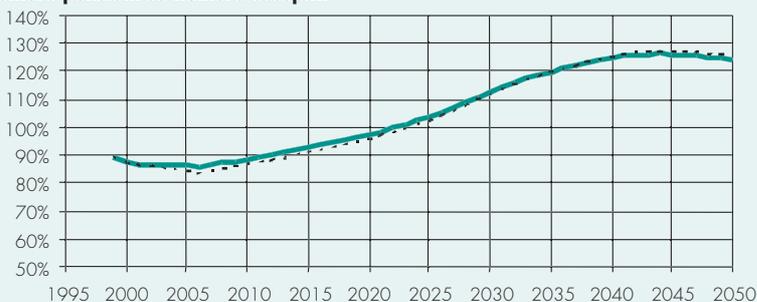
Spesa in % del Pil



Pensione media su produttività media



Numero pensioni su numero occupati



— Tendenziale

- - - Programmatico

IL SECONDO PILASTRO PREVIDENZIALE

Il riquadro precedente mostra come l'evoluzione a lungo termine del primo pilastro previdenziale sia caratterizzata da una alta spesa pensionistica e un decrescente potere di acquisto delle prestazioni rispetto alla produttività. Il sistema previdenziale a più pilastri adottato dall'Italia permette ai contribuenti di reagire a questo quadro tendenziale negativo. Quote crescenti di contribuenti italiani (nell'anno 2000 l'incremento è stato superiore al 20 per cento ⁽⁵⁾) aderiscono a fondi pensione aperti, chiusi o preesistenti e partecipano a schemi di previdenza individuale, ma il totale dei lavoratori con una previdenza complementare è tuttora basso. Ad esempio, i lavoratori dipendenti del settore privato che hanno aderito al proprio fondo negoziale sono solo il 13,2 per cento e questo dato si abbassa ad appena il 6 per cento tra i giovani. Anche il patrimonio totale investito nel secondo pilastro previdenziale è di scarsa rilevanza: il 2,6 per cento del PIL, ossia solo 17,7 per cento della spesa pensionistica complessiva in un anno; il fatto che il 95 per cento di queste risorse afferisca a fondi pensione preesistenti, mostra come le nuove opportunità di investimento offerte dal secondo pilastro previdenziale hanno finora attratto flussi di capitali assolutamente insufficienti a raggiungere l'obiettivo globale.

Appare quindi evidente la necessità di compiere scelte sulla definizione della struttura impositiva ottimale per i pilastri di previdenza complementare, considerando sia gli effetti di incentivo trasmessi dalla leva fiscale che le necessità di gettito.

Simulando la costituzione di un fondo pensione si sono calcolate le variazioni reddituali per prestatore e datore di lavoro e le variazioni di gettito per le finanze pubbliche durante tutto l'arco dell'investimento previdenziale. Le simulazioni, basate sullo stesso quadro macro-economico utilizzato per le previsioni a lungo termine sulla spesa pensionistica, di cui tratta il riquadro precedente, permettono di ottenere:

- 1. il valore attuale, alla data di adesione al fondo pensione, della variazione netta costi/benefici per l'individuo rappresentativo e per l'impresa sponsor e della variazione complessiva di gettito per le finanze pubbliche;*
- 2. il profilo annuale di queste stesse variabili (in modo tale da differenziare le tre fasi di contribuzione, accumulazione e godimento dei benefici) aggregato sull'orizzonte temporale dei prossimi quattro anni, tramite il riporto alle platee di lavoratori dipendenti del settore privato costituenti ciascuna classe di età.*

La tavola 1 presenta tre proposte alternative alla normativa vigente nelle quali si procede alla costituzione del fondo pensione. Il benchmark è dato dalla situazione in cui non esiste il fondo pensione ed il TFR si accumula all'interno dell'impresa conservando la sua funzione tradizionale di ammortizzatore sociale.

(5) Le fonti di questo e degli altri dati del paragrafo sono Covip e Mefop S.p.a.

Tavola 1 SCENARI A CONFRONTO

- I) il fondo pensione segue la normativa post 2001 con la seguente variante:
 - completa esenzione dei redditi da capitale in capo al fondo (fase di accumulazione);
 - richiamo ad imposizione degli stessi al momento del godimento dei benefici come parte o della rendita vitalizia (aliquota marginale IRPEF) o del capitale in somma unica (tassazione separata)
- II) il fondo pensione segue la normativa post 2001 con la seguente variante: l'imposizione dei rendimenti del capitale in capo al fondo avviene ad aliquota ridotta, 6 per cento invece che 11 per cento
- III) il fondo pensione segue la normativa post 2001 con la seguente variante:
 - completa esenzione dei redditi da capitale in capo al fondo (fase di accumulazione);
 - la quota parte del montante finale dovuta all'accumulazione dei rendimenti (e non alla somma dei contributi a qualunque titolo affluiti al fondo) subisce una imposizione sostitutiva con aliquota dell'11 per cento

La normativa di riferimento è quella attualmente in vigore derivante dal Decreto Legislativo 18 febbraio 2000, n. 47 come integrato dalla Circolare n. 29/E in data 20 marzo 2001. Anche per il benchmark la normativa di riferimento è quella attualmente in vigore, tranne nella proposta II, in cui si ipotizza che l'aliquota impositiva sui rendimenti maturati nel fondo sia ridotta dall'11 per cento al 6 per cento: in questo caso anche l'aliquota che colpisce le rivalutazioni del TFR viene supposta al 6 per cento.

I confronti tra scenari e benchmark sono stati ripetuti per classi di età, ognuna con caratteristiche economiche e demografiche specifiche, e per tre ipotesi di finanziamento del fondo pensione di seguito elencate.

Tavola 2 Valore attuale in milioni di lire correnti per un lavoratore ventenne dipendente regolare del settore privato della differenza tra l'uso tradizionale del TFR e l'investimento nel fondo pensione

	solo TFR				TFR + 5% retribuzione lorda dal lavoratore				TFR + 10% retribuzione lorda (5% lavoratore e 5% impresa)			
	Lavoratore	Impresa	Finanze	Totale	Lavoratore	Impresa	Finanze	Totale	Lavoratore	Impresa	Finanze	Totale
Vigente	36,2	-24,2	-10,6	1,3	58,4	-24,2	-13,1	21,1	103,6	- 51,3	-11,3	41,0
Proposta I	35,8	-24,2	- 6,3	5,3	53,7	-24,2	- 1,8	27,7	94,6	- 51,3	6,8	50,2
Proposta II	40,8	-24,2	-14,8	1,8	67,0	-24,2	-20,2	22,6	116,1	- 51,3	-21,4	43,4
Proposta III	33,1	-24,2	- 4,5	4,4	53,1	-24,2	- 2,5	26,4	96,1	- 51,3	3,6	48,4

Il passaggio del flusso di TFR al fondo pensione permette un aumento del valore attuale dei benefici per i lavoratori partecipanti al fondo più che proporzionale rispetto all'aumento registrato dalla tax expenditure sopportata dalle finanze pubbliche e alla perdita sopportata dalle imprese. Questo è vero in tutti i casi considerati compreso quello vigente.

Il trattamento fiscale ipotizzato nella proposta I genera due effetti: da un lato favorisce al massimo l'accumulazione, dall'altro, sottopone i benefici ad un'imposizione maggiore ma diluita nel tempo⁽⁶⁾. Per i lavoratori giovani l'effetto netto è quello che produce i risultati più convenienti tra tutti gli scenari esaminati.

(6) O ad aliquota marginale IRPEF o ad aliquota media tassazione separata a seconda si tratti di benefici in forma di rendita o lump-sum.

L'adozione di un'aliquota di imposizione sui rendimenti maturati all'interno del fondo inferiore all'11 per cento (proposta II) magnifica l'effetto di allargamento della base imponibile, perché il più lieve prelievo facilita l'accumulazione.

Nell'ultima soluzione fiscale esaminata, il tax deferral favorisce maggiormente l'accumulazione rispetto alla proposta II, ma non a sufficienza per compensare la differenza nell'aliquota impositiva che aumenta dal 6 per cento all'11 per cento.

Infine le differenze tra la proposta I e III si spiegano con la capacità della prima di favorire l'accumulazione anche durante il periodo di pensionamento.

Nel complesso, gli oneri annuali che l'impresa sponsor verrebbe a sopportare in caso di fuoriuscita del TFR sono, pressoché, dimezzati dalle agevolazioni fiscali previste, e nei primi due anni seguenti allo smobilizzo l'impresa registra un beneficio.

La tavola seguente presenta la stima dei costi di costituzione del fondo pensione sotto le ipotesi descritte; si evince che nel breve periodo le tre proposte richiedono sostanzialmente lo stesso livello di sforzo fiscale del sistema vigente.

Tavola 3 Costi a breve e medio termine dell'adozione delle proposte I,II,III calcolati per la sola categoria dei lavoratori dipendenti regolari del settore privato ma assumendo che tutta la categoria decida di abbandonare l'uso tradizionale del TFR che è il benchmark di riferimento (in percentuale del PIL a prezzi correnti)

Variazioni rispetto al benchmark costituito dall'uso tradizionale del TFR											
anni	imprese	contribuzione: solo TFR					contribuzione: TFR + 5% da lavoratore				
		lavoratori	impatto sul bilancio pubblico				lavoratori	impatto sul bilancio pubblico			
			Vigente	I	II	III		Vigente	I	II	III
2002	0,06	0	-0,06	-0,06	-0,06	-0,06	-0,32	-0,24	-0,24	-0,24	-0,24
2003	0,03	0	-0,07	-0,07	-0,07	-0,08	-0,32	-0,25	-0,25	-0,25	-0,26
2004	0,00	0	-0,08	-0,09	-0,08	-0,09	-0,31	-0,25	-0,26	-0,26	-0,27
2005	-0,03	0	-0,09	-0,10	-0,09	-0,10	-0,29	-0,26	-0,28	-0,27	-0,28

Esistono altre tre ragioni per perseguire una eliminazione della tassazione dei rendimenti dei fondi pensione. La prima è per favorire la realizzazione di un mercato del lavoro europeo, al momento ostacolata dalla presenza di sistemi previdenziali dalla fiscalità eterogenea.

Tavola 4 SISTEMI PREVIDENZIALI EUROPEI

Tassazione	Austria	Belgio	Francia	Finlandia	Germania	Grecia	Irlanda	Paesi Bassi	Portogallo	Regno Unito	Spagna	Danimarca	Italia	Svezia	Lussemburgo	Totale
Prestazioni	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI		14
Rendimenti												SI	SI	SI		3
Contributi					SI										SI	2

Una omogeneizzazione dei sistemi previdenziali si potrà realizzare se i paesi membri dell'Unione modificheranno i loro sistemi per renderli più semplici, ad esempio eliminando tassazioni anomale.

La seconda, più rilevante, ragione per eliminare la tassazione dei rendimenti è quella di incentivare i lavoratori a contribuire in modo crescente. Infatti, il solo utilizzo del TFR, comunque facoltativo, pur essendo conveniente per i partecipanti al fondo, non è in grado di far raggiungere ai benefici derivanti dal secondo pilastro quel livello adeguato a costituire parte sostanziale dei redditi per la quiescenza. Nel caso in cui fosse contemplata la contribuzione del prestatore di lavoro, quest'ultima dovrebbe posizionarsi al di sopra del 5% della retribuzione annua lorda perché questa finalità possa essere soddisfatta; ma simili profili contributivi non sono facilmente sostenibili. Né è realistico pensare che l'impresa sponsor possa intervenire nella contribuzione al fondo pensione con componenti di costo aggiuntive ed indipendenti dalla contrattazione sulla retribuzione diretta.

Infine, un sistema fiscale che tassa le prestazioni e non i rendimenti permette di ricevere le entrate maggiori proprio nel periodo di tempo in cui più servono per finanziare il primo pilastro previdenziale annullando il moral hazard implicito in una tassazione anticipata e asincrona rispetto all'evoluzione demografica.

III. LE RIFORME NEL MERCATO DEI PRODOTTI

Introduzione

In linea con le indicazioni comunitarie, nel mercato dei prodotti è stata data priorità alla creazione di un quadro regolatorio più vicino alle esigenze di tutela della concorrenza e del consumatore. In alcuni settori sono stati avviati processi di liberalizzazione, al fine di restituire alla dinamica del mercato settori economici che prima ne erano esclusi.

Ai progressi realizzati nella liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità, si è accompagnato il processo di semplificazione amministrativa e di riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, che ha anche beneficiato dello sviluppo di nuove tecnologie nel settore delle telecomunicazioni. In questo comparto, le sfide future riguarderanno soprattutto la diffusione di nuovi servizi ad alto valore aggiunto – in particolare per quanto riguarda i servizi sanitari e previdenziali – lo snellimento delle strutture della pubblica amministrazione e la realizzazione di un modello organizzativo più efficiente.

Numerosi rimangono, tuttavia, gli interventi ancora da compiere.

In alcuni settori delle *public utilities* il recepimento degli orientamenti comunitari per l'apertura dei mercati ha già prodotto modificazioni nella qualità e nell'offerta dei servizi. Tra le industrie a rete, il settore delle telecomunicazioni registra la maggiore apertura del mercato. Ulteriori sviluppi si attendono, invece, dall'attuazione del processo di riforma di altri comparti, come quelli dei trasporti ed energetico, in cui sarà necessario verificare il funzionamento dell'assetto regolatorio in un contesto liberalizzato ed aperto alla concorrenza internazionale.

Mano a mano che la riforma del mercato dei prodotti induce nuovi cambiamenti strutturali, il Governo si impegna a sostenere una attenta politica della concorrenza al fine di evitare che eventuali distorsioni del mercato annullino i benefici delle riforme.

In particolare, data la dimensione sempre più europea delle riforme e la contemporanea tendenza al decentramento amministrativo, due esigenze assumono un carattere prioritario. Da un lato, è auspicabile che il legislatore europeo si orienti verso il temperamento delle asimmetrie tra le regolamentazioni nazionali e verso una maggiore integrazione dei mercati dei Paesi membri. Dall'altro, è necessario che le misure intraprese a livello regionale e locale creino sinergie con le misure attuate a livello centrale per la liberalizzazione dei servizi.

L'evoluzione del mercato dei prodotti, spinta dall'innovazione tecnologica, ha portato anche ad una crescente domanda di qualità da parte degli utenti, che deve essere attentamente valutata nell'ambito della riforma della regolazione del settore. Per questo motivo un preciso impegno è quello di rafforzare i processi di apertura dei mercati, ponendo particolare attenzione all'utilizzo degli strumenti regolatori e applicandoli solo nei segmenti in cui si renda necessario tutelare lo sviluppo della concorrenza in armonia con il benessere degli utenti. E' necessario che le riforme siano orientate maggiormente ai benefici del consumatore in termini di

qualità e di prezzo dei prodotti offerti. Si noti che non in tutti i casi un numero elevato di imprese presenti sul mercato può essere considerato un sufficiente indicatore di concorrenza. E' il caso del settore dell'assicurazione sulla responsabilità civile auto, in cui il processo di liberalizzazione non si è accompagnato alla creazione di un mercato pienamente concorrenziale.

Il Governo porrà particolare attenzione anche agli effetti della liberalizzazione dei servizi sulla competitività delle imprese e dell'intero sistema economico. I servizi costituiscono infatti un *input* essenziale per le imprese e da questo punto di vista un loro sviluppo equilibrato costituisce uno stimolo per la crescita del tessuto produttivo e dell'occupazione. Il recupero di competitività del sistema Italia è un impegno fondamentale del Governo, che mira a consentire di accrescere la quota delle esportazioni sul mercato internazionale e a favorire gli investimenti esteri diretti in Italia.

In linea con le raccomandazioni espresse dalla Commissione Europea nelle linee guida di politica economica (*Broad Economic Policy Guidelines* – BEPGs) per l'anno 2001, gli interventi del Governo nel mercato dei prodotti saranno orientati ad assicurare che i processi di liberalizzazione conducano a riduzioni dei prezzi nel settore energetico, ad incoraggiare la riforma dei servizi pubblici locali, a ridurre ulteriormente il carico amministrativo per i cittadini e le imprese, ad accrescere la concorrenza nell'area delle professioni intellettuali.

Nel comparto dei servizi, ancora caratterizzato - fatta eccezione per i grandi servizi a rete - da una struttura delle imprese fortemente polverizzata, particolare importanza assume poi la piena attuazione del processo di riforma nel settore della distribuzione commerciale.

III.1 Il ruolo delle direttive comunitarie nel cammino delle riforme

Le liberalizzazioni attuate nel mercato dei prodotti e la realizzazione di un mercato interno in diversi settori dell'economia costituiscono dei punti di riferimento rilevanti per l'intensificarsi degli scambi internazionali.

La prospettiva comunitaria è essenziale per la crescita e lo sviluppo in senso concorrenziale dei mercati degli Stati membri ed in tal senso è necessario non solo che l'apertura dei sistemi nazionali avvenga in modo uniforme, ma anche che sia dato un maggiore impulso ai processi di trasposizione delle direttive comunitarie. Ciò costituisce la necessaria premessa per la partecipazione degli Stati membri al mercato interno in condizioni di parità competitiva.

IL RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE: L'EVOLUZIONE RECENTE

Il quadro di valutazione del Mercato Interno pubblicato dalla Commissione Europea a maggio 2001 indica per l'Italia una consistente riduzione della quota di normativa non ancora recepita: oggi tale quota risulta pari al 2,6 per cento, 5 punti percentuali in meno rispetto al valore del 1997.

Tavola - DEFICIT DI RECEPIMENTO AL 30 APRILE 2001 (in %)

	MAG-01	NOV-00	MAG-99	NOV-97
Svezia	0,5	1,2	2,1	6,2
Danimarca	1,2	1,1	1,4	3,2
Finlandia	1,4	1,3	1,3	4,3
Spagna	1,8	1,6	1,8	4,7
Lussemburgo	2,0	3,2	4,8	6,5
Belgio	2,4	2,9	3,5	8,5
Italia	2,6	3,2	5,5	7,6
Portogallo	2,7	4,4	5,7	10,1
Olanda	2,8	2,5	2,4	4,6
Germania	2,8	3,1	2,4	8,5
Austria	3,2	2,9	4,5	10,1
Regno Unito	3,3	2,7	3,3	3,5
Irlanda	3,3	3,6	3,9	5,0
Francia	3,5	4,5	4,8	7,4
Grecia	4,8	6,5	5,2	7,5

Il trend positivo mostrato dall'Italia risulta ancora più evidente se si considera che il deficit di recepimento medio europeo è, invece, passato dal 6,3 per cento del 1997 al 2,5 per cento di maggio 2001. Tale valore risulta dalla sintesi di risultati dei vari Paesi, compresi tra lo 0,5 per cento della Svezia ed il 4,8 per cento della Grecia.

Tra gli Stati membri più attivi nel recepire le direttive comunitarie, l'Italia occupa il settimo posto e, tra i Paesi che la precedono, Svezia, Danimarca e Finlandia sono gli unici membri UE ad aver già raggiunto e superato il traguardo fissato dal Consiglio Europeo di Stoccolma di portare il grado di recepimento delle direttive al 98,5 per cento, con un deficit pari, quindi, all'1,5 per cento.

Uno sguardo agli altri Paesi evidenzia che, rispetto a novembre 2000, Portogallo e Lussemburgo hanno compiuto considerevoli progressi, mentre Austria, Regno Unito, Grecia, Francia e Irlanda, rischiano di non conseguire il traguardo del 98,5 per cento fissato in vista del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002. In particolare, il Regno Unito e l'Austria hanno aumentato il loro deficit.

Se si considera invece il grado di recepimento a livello settoriale, il quadro europeo appare più frammentato.

Ciò è particolarmente evidente nel campo dei trasporti e degli appalti pubblici, dove il 36 per cento della legislazione comunitaria deve venir ancora recepita da tutti gli Stati membri. Non dissimile la situazione per quanto riguarda la politica dei consumatori (30 per cento), le politiche sociali (22 per cento) e le telecomunicazioni (22 per cento).

Il recepimento delle direttive riguardanti aspetti ambientali connessi al mercato interno risulta tuttora carente. In questo campo il deficit (7,1 per cento) è quasi triplo rispetto a quello relativo all'insieme della legislazione sul mercato interno (2,5 per cento).

Germania, Belgio e Spagna presentano deficit più elevati, mentre L'Italia si posiziona ai primi posti, con il 6,1 per cento di normativa non trasposta. Questi risultati vanno peraltro inquadrati nel contesto della strategia europea per lo sviluppo sostenibile definita dal Consiglio europeo di Göteborg.

In questo contesto, risultano in aumento i procedimenti (circa 1.800, +7 per cento rispetto al novembre 2000) per infrazioni relative a presunte violazioni nel recepimento e nella corretta attuazione a tutti i livelli di Governo della normativa sul mercato interno. Per quanto riguarda l'Italia, risultano aperti 251 casi a marzo 2001, superata solo dalla Francia, con 254 casi. Per entrambi i Paesi, solo il 30 per cento circa dei procedimenti viene risolto prima di arrivare alla Corte di Giustizia. La conclusione dei procedimenti deferiti a quest'ultima richiede ancora molti anni. Nel 56 per cento circa dei casi la Corte impiega due anni per emettere la propria sentenza.

Nonostante i miglioramenti evidenziati a livello generale, molto rimane ancora da fare. Il mercato interno può in effetti dispiegare il suo potenziale solo a condizione che si limiti al massimo la frammentazione dei mercati derivante dal mancato recepimento delle Direttive comunitarie.

III.2 Il settore delle telecomunicazioni

In Italia, la particolare dinamicità del settore si è espressa, da una parte, nell'ingresso di nuovi operatori e in un numero crescente di servizi a disposizione degli utenti, dall'altra in un rapido evolversi della regolamentazione per adattare i progressi della tecnologia alle esigenze di tutela della concorrenza, soprattutto nell'accesso alle infrastrutture su base locale.

Indici evidenti della crescente concorrenzialità del settore possono considerarsi l'elevato tasso di penetrazione della telefonia mobile, che colloca l'Italia nei primi posti in Europa e la crescente diffusione dei servizi Internet.

A ciò si aggiungono i progressi nello sviluppo delle linee a larga banda che verranno ulteriormente rafforzati dalla futura adozione di un piano nazionale. Ciò contribuirà a consolidare la già avanzata posizione dell'Italia rispetto ai maggiori *partner* europei (in particolare Gran Bretagna e Francia).

Accanto ad interventi diretti a completare e rafforzare il processo di liberalizzazione numerosi sono anche i provvedimenti di natura strutturale.

Questi hanno riguardato essenzialmente l'attuazione dell'accesso, da parte di una pluralità di soggetti, alla rete locale dell'operatore dominante (il c.d. *unbundling of local loop* – ULL), la predisposizione della disciplina che consente l'accesso alla rete dell'operatore dominante a mezzo di frequenze radio, in alternativa all'accesso fisico (il c.d. *wireless local loop* – WLL), la disciplina della “preselezione dell'operatore” (*carrier preselection*) e l'assegnazione delle licenze UMTS.

Gli interventi dell'Autorità di settore in materia tariffaria hanno riguardato principalmente la revisione del meccanismo del *price cap*, al fine di consentire il ribilanciamento tariffario necessario anche ad evitare che i prezzi praticati da Telecom Italia fossero inferiori al costo del servizio offerto, generando effetti distorsivi sul mercato. A queste misure si è poi aggiunta la recente definizione dell'offerta di interconnessione per il 2001 di Telecom Italia.

A seguito di tali interventi, i prezzi dei servizi si sono gradualmente ridotti e Telecom Italia, pur mantenendo ancora la posizione di operatore dominante, ha perso progressivamente quote di mercato. Ciò è confermato dal fatto che le licenze rilasciate nel settore delle telecomunicazioni sono aumentate fino a raggiungere il numero di 198 e nella telefonia mobile gli operatori sono saliti da 4 a 6.

Per la realizzazione di un mercato competitivo, assume altresì importanza la decisione dell'Autorità (7 giugno 2001) riguardante la portabilità del numero, ossia la possibilità di cambiare operatore mantenendo il proprio numero telefonico. Tale possibilità, che nel dicembre 1999 era stata prevista per le reti fisse, è stata estesa alle reti mobili TACS, GSM e UMTS, con anticipo rispetto alla maggior parte dei Paesi europei. La portabilità del numero sarà realtà entro il 30 aprile 2002, a conclusione di una fase sperimentale avviata nella seconda metà del 2001.

Sia nella telefonia fissa che in quella mobile i benefici della concorrenza potranno dispiegarsi interamente solo a seguito della completa apertura dei mercati dei servizi finali che, anche dopo la liberalizzazione dell' “ultimo miglio”, il Governo si impegna a sostenere con misure volte ad incoraggiare la trasparenza e la

non discriminazione nelle modalità di offerta dei servizi di accesso. Allo stesso tempo, uno stimolo concorrenziale ulteriore richiede un intervento dell'Autorità finalizzato ad una maggiore trasparenza nelle offerte tariffarie da parte dei vari operatori, al fine di limitare la variabilità e la difficile comparabilità delle offerte economiche da cui potrebbe derivare un crescente disorientamento dei consumatori.

III.3 Il settore dei trasporti: una logistica affidabile per il sistema paese

Le linee guida di intervento nel settore

Il comparto dei trasporti si caratterizza sempre di più per lo stretto rapporto tra la crescita della domanda di trasporto ed il rilancio dei livelli di competitività ed efficienza del Paese. Le possibilità di collocare l'industria italiana al centro dei traffici internazionali dipenderanno da interventi mirati a rendere più accessibile e moderno il sistema infrastrutturale, attraverso collegamenti sempre più stretti tra il sistema di trasporti ed il territorio.

La rete dei trasporti, in particolare, necessita di misure dirette ad accelerare gli interventi infrastrutturali al fine di realizzare e rafforzare i collegamenti fisici con il resto d'Europa. La realizzazione di una rete ferroviaria veloce integrata con quella europea e l'ammodernamento del sistema aeroportuale diventano passaggi obbligati per la realizzazione di un sistema di trasporti efficiente in grado di contribuire alla crescita economica del Paese.

I collegamenti nazionali ed internazionali, che andranno sempre più intensificandosi come risultato della liberalizzazione di vasti settori dei trasporti (ferrovie, cabotaggio marittimo), svelano le ampie potenzialità che il Paese ha per posizionarsi come piattaforma logistica verso l'Europa ma anche come punto di contatto tra l'Europa ed il Mediterraneo. Le principali conseguenze si potranno esprimere in termini di ampliamento del mercato di riferimento dell'industria italiana e di opportunità per uno sviluppo delle aree del Mezzogiorno italiano.

Allo stesso tempo però, le accresciute interazioni tra il nostro Paese e l'Europa rendono urgenti le misure dirette a rafforzare i collegamenti veloci attraverso la realizzazione di nuovi valichi ferroviari da una parte e la modernizzazione della attuale dotazione infrastrutturale, dall'altra.

Lo strumento essenziale per la realizzazione di tali obiettivi viene individuato dall'Esecutivo nel coinvolgimento del capitale privato nella realizzazione delle grandi opere attraverso il ricorso al *project financing*. Lo squilibrio infrastrutturale che caratterizza le diverse aree del Paese, soprattutto in termini qualitativi, troverà una soluzione efficace in progetti capaci di attrarre capitali privati grazie all'impegno del Governo ad eliminare gli ostacoli e le incertezze di natura normativa e procedurale che ancora impediscono un ricorso esteso alla finanza di progetto.

Ad oggi la mobilità all'interno delle aree urbane è penalizzata da un uso non ottimale del sistema di trasporto delle persone e delle merci che comporta dei costi estremamente elevati in termini di congestione.

In questo scenario, il riequilibrio verso modalità più efficienti dal punto di vista energetico e la riduzione della congestione diventano una scelta obbligata. La

politica dei trasporti dovrà necessariamente integrarsi con una politica ambientale tesa ad incentivare l'interconnessione tra le diverse modalità non più in ottica di concorrenza modale. La progettazione e realizzazione delle opere pubbliche in questo comparto dovrà prendere le mosse dalla considerazione degli ingenti costi sociali generati dagli squilibri modali e applicare ad ogni intervento una Valutazione di Impatto Ambientale.

Il miglioramento della qualità della vita urbana e la modernizzazione dei servizi dipenderanno anche dalla affidabilità logistica del Paese, nella misura in cui questa si tradurrà in una maggiore accessibilità del territorio e nella riduzione dell'intensità di trasporto nelle città.

Frequenza, regolarità, rapidità e flessibilità devono diventare dei requisiti indispensabili del nuovo sistema di trasporto ed in tal senso la domanda di servizi logistici subirà una necessaria evoluzione: compito fondamentale dell'attività di pianificazione sarà quello di dare un forte impulso alla definizione di *hub* portuali, interportuali e aeroportuali in grado di far integrare in modo funzionale le varie modalità e di risolvere le situazioni di congestione che ancora costituiscono un ostacolo alla creazione di un sistema di distribuzione delle merci integrato e moderno.

Una logistica affidabile in un contesto nazionale reso sempre più dinamico grazie alle sfide aperte dalla *new economy* è uno strumento indispensabile per la competitività dell'intero sistema economico: la continua evoluzione del "mercato globale", infatti, induce una crescita della domanda di trasporto che si caratterizzerà per il fatto di essere sempre più esigente in termini di tempi e qualità del servizio.

In considerazione delle criticità evidenziate, la riorganizzazione di un sistema di trasporto orientato verso una crescita maggiormente equilibrata sia dal punto di vista economico che della mobilità delle persone e delle merci, dovrà svolgersi secondo i principi cardine della liberalizzazione e dell'apertura del mercato, del potenziamento infrastrutturale e della competitività del sistema di trasporto.

Liberalizzazioni e riforma della regolamentazione del settore

Le priorità che si impongono nel settore del trasporto si basano principalmente sulla necessità di passare da un assetto regolamentato a mercati liberalizzati ed integrati a livello europeo, aperti non solo alla concorrenza interna ma anche a quella di altri operatori stranieri. La riforma dell'assetto organizzativo e regolamentare del settore richiede uno sviluppo coerente con gli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi offerti agli utenti ed in tal senso l'intento del Governo è di porre particolare attenzione ai livelli di efficienza, efficacia e qualità al fine di vigilare sulla corretta erogazione di servizi essenziali.

Attualmente, il 51 per cento delle persone utilizza in modo esclusivo l'automobile, mentre solo il 7,7 per cento ricorre ai mezzi pubblici. Allo stesso modo, l'incremento registrato nei volumi di traffico delle merci è stato assorbito quasi interamente dalla strada. Il contenimento degli squilibri derivanti dall'attuale assetto del settore richiede precise scelte strategiche, finalizzate al riassetto funzionale del comparto e ad incentivare il ricorso alla modalità ferroviaria ed al cabotaggio.

In quest'ottica la riforma avviata nel **settore ferroviario** ha avuto come punti di riferimento obiettivi di riequilibrio modale, aumento di efficienza e riduzione dei trasferimenti statali. L'efficienza dei servizi è stata legata innanzitutto al superamento delle posizioni di monopolio ed alla promozione della concorrenza nel mercato, attraverso il passaggio fondamentale della separazione strutturale dell'impresa ex monopolista.

L'Italia è uno dei pochi Paesi europei ad aver liberalizzato tutti i segmenti del trasporto ferroviario e ad aver proceduto alla separazione non solo contabile ma anche societaria, con la creazione della società di trasporto Trenitalia e la recente costituzione della Divisione Infrastrutture (oggi Rete Ferroviaria Italiana), con la quale si è completato il percorso di riorganizzazione societaria. Il settore è legalmente aperto alla concorrenza e già da giugno 2001, con l'entrata in vigore dell'orario ferroviario estivo, sono autorizzate ad operare le prime società private sui collegamenti internazionali del trasporto merci.

Ad oggi, inoltre, quasi tutti i contratti di servizio tra le Regioni e la divisione trasporto regionale di Trenitalia sono stati firmati e ci si avvia verso la completa attuazione del decreto legislativo 422/97 che prevedeva il decentramento a livello territoriale del trasporto ferroviario locale.

L'accesso, aperto e non discriminatorio, all'infrastruttura è da considerare un passo essenziale per avviare un uso più razionale delle risorse infrastrutturali: in questo senso la normativa introdotta in Italia ha anticipato in diversi punti l'intero "Pacchetto Infrastrutture" adottato recentemente in sede comunitaria (Direttive 12, 13 e 14/2001), sopprimendo il sistema della concessione ed aprendo l'intero mercato alla concorrenza in condizioni di reciprocità.

Nell'ottica del riequilibrio modale il Governo si impegna a dare un maggiore impulso alla concreta realizzazione delle autostrade del mare, nel quadro di un più ampio progetto di "innovazione" del sistema dei trasporti delle merci e delle persone che vede nel **cabotaggio** una risposta efficiente alle esigenze di mobilità all'interno di un sistema di trasporto integrato.

Allo stato attuale, in presenza del notevole *gap* infrastrutturale delle regioni del Mezzogiorno, la modalità che meglio è in grado di sfruttare la posizione italiana come punto di snodo dei traffici mediterranei è quella marittima.

In tal senso, l'impegno è di alleviare tutti quegli elementi di criticità (quali ad esempio le asimmetrie esistenti tra le flotte europee riguardo a condizioni organizzative, fiscali e contributive) che ancora impediscono la piena utilizzazione della modalità marittima e di attuare gli interventi necessari per rafforzare la competitività della flotta italiana. Un'ulteriore linea di intervento riguarda le politiche fiscali e la previsione di un meccanismo di tassazione alternativo a quello ordinario attraverso l'introduzione della *tonnage tax*, sull'esempio dei regimi europei più avanzati.

La piena realizzazione di un sistema di trasporto integrato in cui il trasporto marittimo possa essere utilizzato efficacemente non può prescindere dal potenziamento delle infrastrutture che permettono di realizzare i collegamenti tra le varie modalità. A fronte della crescente saturazione dei corridoi terrestri, gli interventi infrastrutturali mirano al coordinamento ed alla integrazione dell'intero sistema sia

portuale che intermodale attraverso la soluzione delle congestioni che si verificano nei punti di snodo tra i porti e le infrastrutture terrestri.

Un contributo essenziale alla riduzione degli squilibri territoriali che ancora caratterizzano il Paese ed allo sviluppo della competitività dei sistemi regionali potrà venire dal rapido adeguamento delle normative regionali al nuovo assetto regolatorio del settore e da una maggiore armonizzazione degli strumenti di programmazione a livello regionale.

Affidabilità dei servizi pubblici e diritto allo sciopero

Il Governo si impegna a rivedere le iniziative di regolamentazione dei servizi pubblici per orientarle verso il miglioramento della loro qualità e verso una rinnovata attenzione al tessuto metropolitano e all'uso ottimale del trasporto in ambito urbano.

A tal fine andranno valutati i risultati dell'applicazione della legge 83/2000 che ha regolamentato il diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e che ad oggi non sembra aver ancora prodotto i risultati auspicati in termini di affidabilità dei servizi di trasporto e di tutela dell'utenza.

III.4 Il settore energetico

Il processo di liberalizzazione e le riforme in atto

Il processo di liberalizzazione del settore energetico in Italia ha avuto un notevole impulso con l'approvazione dei decreti attuativi delle direttive comunitarie in materia di apertura del settore dell'energia elettrica, nel 1999 e del gas, nel 2000.

Per velocizzare la liberalizzazione è ora necessario che le Autorità competenti provvedano ad emanare rapidamente la normativa prevista dai decreti attuativi delle direttive comunitarie, necessaria al completamento del quadro regolamentare di entrambi i settori. Occorre definire un sistema di regolamentazione stabile e certo, che offra condizioni di redditività in grado di attrarre nuovi operatori e incoraggiare la realizzazione degli investimenti necessari per lo sviluppo delle infrastrutture. Ciò richiede un maggiore coordinamento tra la relativa normativa centrale e quella locale, mentre, per favorire gli investimenti, è necessario definire apposite semplificazioni negli iter autorizzativi da parte dei soggetti pubblici.

Per promuovere la liberalizzazione e la privatizzazione a livello locale è necessario separare le competenze degli enti locali in termini di regolazione e garanzia del servizio per i clienti, dalla gestione economica dei servizi, che dovrà essere affidata a soggetti imprenditoriali attraverso procedure competitive trasparenti.

Nella definizione di un chiaro contesto regolamentare dei settori in questione - in cui il Governo definisca gli indirizzi in materia di politica industriale e l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas definisca aspetti tariffari, di accesso alle infrastrutture e di promozione della concorrenza, dell'efficienza e della qualità dei servizi - occorre evitare eccessi di regolamentazione.

Nel *settore elettrico*, la vendita delle tre società di generazione (GenCo), costituite dall'ENEL per dismettere quota della propria capacità produttiva, potrà pro-

cedere speditamente dopo la recente emanazione di un decreto, che ha chiarito il meccanismo di compensazione degli *stranded cost*, escludendo, anche in un'ottica di miglior utilizzo delle fonti rinnovabili, gli impianti idro e geotermoelettrici dal meccanismo di compensazione. Di conseguenza, la produzione di tali impianti non dovrà essere considerata nella definizione delle grandezze in base alle quali calcolare i costi non recuperabili per gli impianti ammessi al meccanismo di compensazione.

Il completamento del processo di dismissione delle GenCo, insieme all'incremento della potenza installata in Italia, costituirà un passaggio fondamentale per la liberalizzazione del settore ed una condizione essenziale per il corretto funzionamento della Borsa elettrica.

L'assetto industriale, così come disegnato dal decreto 79/99, prevede la creazione iniziale di due segmenti di domanda: da una parte vi sono i clienti "idonei" che possono stipulare direttamente contratti di fornitura con società di generazione, distribuzione o grossisti; dall'altra vi sono i clienti che non possono ancora stipulare direttamente contratti di fornitura. Attualmente è liberalizzata circa il 35 per cento della domanda italiana. L'attuale soglia di idoneità sarà ridotta ad un livello di consumo pari a 0,1 GWh annui, a partire da 90 giorni dopo la cessione delle GenCo da parte di ENEL. Ciò determinerà una estensione del mercato libero a circa il 60 per cento della domanda totale. Per i clienti vincolati, almeno fino alla piena liberalizzazione del settore, ossia fino a quando non potranno scegliere il fornitore, opererà l'"Acquirente Unico", il cui ruolo, comunque, potrà essere ripensato in seguito all'accelerazione dell'apertura del mercato dal lato della domanda.

Un ulteriore passo in avanti nella direzione della liberalizzazione si è avuto con l'approvazione, nello scorso maggio, della Disciplina del Mercato elettrico con la quale è stato definito l'assetto della futura Borsa dell'energia elettrica. Essa si strutturerà in più "momenti" di scambio, che definiranno l'allocazione dei flussi di energia elettrica scambiata, e sarà affiancata da mercati accessori, quale quello degli strumenti finanziari derivati, associati agli scambi "fisici" di energia elettrica. In linea con le raccomandazioni espresse dalla Commissione Europea, volte ad incentivare una progressiva e rapida riduzione delle tariffe elettriche, l'assetto della Borsa elettrica dovrà incoraggiare la graduale riduzione del prezzo dell'energia e consentire che ciò avvenga omogeneamente sull'intero territorio nazionale e vada a vantaggio di tutte le categorie di clienti.

Sarà quindi essenziale concentrare nella Borsa un numero di scambi sufficientemente elevato da garantire la stabilità e la trasparenza dei prezzi, assicurando che in ciascun momento la domanda di energia elettrica sia soddisfatta dagli impianti di generazione che producono a minor costo.

Le attività del Gestore del Mercato, del Gestore della Rete e dell'Acquirente Unico, dovranno assicurare l'equilibrio, la stabilità e lo sviluppo del sistema elettrico italiano. Allo stesso tempo l'Esecutivo si impegna ad incoraggiare gli investimenti volti a introdurre nuove tecnologie che favoriscano un utilizzo efficiente e razionale dell'energia elettrica da parte dei consumatori.

Il Governo intende rendere più efficiente la gestione della rete elettrica anche attraverso una modifica degli attuali assetti proprietari.

Nel *settore del gas* con l'approvazione del decreto di liberalizzazione sono stati definiti i principi chiave che dovranno guidare l'apertura del mercato.

La liberalizzazione opererà nei confronti dei consumatori in maniera estesa e veloce: dal 2003 tutti potranno scegliere il fornitore da cui approvvigionarsi, cosa ad oggi possibile solo ai clienti che hanno consumi pari almeno a 200.000 metri cubi annui. Inoltre, il ricorso all'asta pubblica per ottenere la concessione di distribuzione del gas consentirà lo sviluppo della "concorrenza per il mercato" per attività caratterizzate da un monopolio naturale.

Il decreto ha definito un quadro di liberalizzazione del settore più avanzato rispetto ai requisiti minimi previsti dalla Direttiva europea. Tuttavia è necessario che le autorità competenti completino il quadro normativo in tempi rapidi.

In conseguenza del decreto, l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ha definito le tariffe di distribuzione e trasporto del gas naturale. Queste tariffe, anche nella loro successiva evoluzione, hanno l'obiettivo di assicurare l'efficienza della gestione da parte degli operatori, riconoscere agli stessi adeguata redditività, in particolare attraverso una remunerazione degli investimenti effettuati, basata su criteri di mercato, e favorire lo sviluppo della realizzazione di investimenti sull'intero territorio nazionale.

E' necessario ora procedere rapidamente alla definizione del codice di rete, relativo alle attività di trasmissione, delle tariffe per l'accesso alle infrastrutture di stoccaggio e del relativo codice di accesso. Anche in questo caso un preciso obiettivo è quello di assicurare adeguata redditività alle imprese che gestiscono tali infrastrutture promuovendo al contempo la loro efficienza e la realizzazione di investimenti che garantiscano lo sviluppo del sistema nazionale del gas naturale.

Occorrerà, infine, definire modalità di accesso alla rete di trasmissione in condizioni eque e non discriminatorie, allocando la capacità in modo da garantire lo sviluppo della concorrenza ed al contempo salvaguardare gli obblighi contrattuali previsti dai contratti di importazione *take-or-pay* di cui sono titolari le imprese importatrici. Allo stesso tempo, per aumentare la diversificazione e la flessibilità delle fonti di approvvigionamento, un passaggio fondamentale è quello di definire procedure snelle per la realizzazione di nuovi terminali di rigassificazione.

I problemi aperti nel settore energetico

In questo settore le esperienze maturate negli altri Paesi hanno dimostrato che prima di ottenere risultati significativi e stabili il sistema ha bisogno di diversi anni. Molte delle criticità insite nel mercato energetico possono risolversi solo con la creazione di un mercato europeo dell'energia, da realizzarsi potenziando le interconnessioni tra i vari Paesi e promuovendo la rimozione di asimmetrie tra i diversi sistemi nazionali nel recepimento delle direttive europee di liberalizzazione dei settori del gas e dell'elettricità.

La tecnologia e lo sviluppo dei settori tendono a rendere sempre meno definiti i confini tra il mercato elettrico e quello del gas. Ad oggi, nel mercato interno, l'apertura dei due comparti dal lato della domanda è strutturata secondo tempi diversi.

Queste asimmetrie nel processo di apertura dei mercati elettrico e del gas costituiscono un elemento di criticità poiché entrambi i settori si trovano ad operare in maniera diversa, ma concorrente, per lo sviluppo di un contesto economico ed industriale sempre più orientato ad un “modello *multi-utility*” il cui sviluppo rende quindi opportuno che il processo di liberalizzazione dei due settori proceda secondo tempi e modalità coerenti.

Il diffondersi del modello *multi-utility* comporta la necessità di una ridefinizione delle discipline settoriali delle industrie energetiche in vista dell'introduzione di una regolamentazione generale ed unitaria al fine di eliminare i vantaggi competitivi degli operatori che agiscono in mercati meno liberalizzati.

III.5 I servizi pubblici locali

Lo stato del settore

Il settore dei servizi pubblici locali sta attraversando una fase di profonda innovazione sul piano organizzativo e gestionale. Alla più spiccata autonomia del momento gestionale fa riscontro un accelerato processo di societizzazione ed una spiccata tendenza alla crescita dimensionale e produttiva. In effetti, come evidenziato da uno studio di Confservizi-Cispel, nel 2000 il settore ha registrato una forte crescita. L'incremento dei ricavi da vendite e prestazioni è stato pari al 6,3 per cento, passando da 30.688 miliardi nel 1999 a 32.615 miliardi nel 2000; questo aumento è stato accompagnato da un aumento del 4,2 per cento del risultato operativo.

Contemporaneamente il volume degli investimenti è cresciuto del 14,2 per cento; infatti, analizzando i dati risulta che si è passati dai 3.600 miliardi di lire del 1995, ai 6.000 del 1998, ai circa 10.000 stimati per il 2000 (raggiungendo una percentuale del 7,5 per cento del totale degli investimenti netti del sistema produttivo italiano).

Per quanto riguarda l'evoluzione verso il mercato delle aziende di servizi pubblici locali, nel 1998 le società di capitale erano 90, nel 1999 sono diventate 151 e nel 2000 hanno raggiunto quota 254.

Tendenze in atto

Nel comparto dei **trasporti locali**, il Decreto legislativo 422/97 ha in parte anticipato i principali obiettivi della riforma dei servizi pubblici locali, introducendo elementi decisamente innovativi che vanno dall'attribuzione delle competenze alle Regioni in materia di programmazione, alla introduzione del contratto di servizio per regolare il rapporto tra autorità ed operatori.

La crisi che ha investito il settore e che si è tradotta in un riduzione progressiva della domanda soddisfatta, deve essere valutata alla luce della necessità di introdurre maggiore concorrenza nel settore e di rivedere i criteri di gestione ed erogazione dei servizi.

Il settore sta registrando una crescente trasformazione, sulla spinta delle evoluzioni normative improntate alla liberalizzazione dei servizi ed alla esigenza di sempre crescenti standard qualitativi nell'erogazione del servizio. Il processo di “apertura al

mercato” si sta realizzando attraverso disposizioni di legge che comporteranno, entro un arco di tempo di tre anni, l’affidamento del servizio tramite procedure concorsuali il cui criterio di valutazione sarà basato sulla qualità e il prezzo del servizio.

In alcuni casi, come il trasporto ferroviario, il decentramento a livello territoriale del trasporto locale è stato già portato a compimento in quasi tutte le regioni.

Il **settore idrico** si sta avviando verso il compimento della riforma partita nel 1994, tesa alla integrazione delle diverse fasi del “ciclo dell’acqua”. In tutto il territorio nazionale sono stati già individuati circa 90 “ambiti territoriali ottimali” e si può considerare praticamente conclusa la fase di prima implementazione delle norme regionali. Per quanto attiene ai servizi idrici di importanti aree urbane si assiste all’espandersi del modello gestionale che fa riferimento al ciclo idrico integrato, grazie anche ai recenti provvedimenti tariffari del CIPE tesi a incentivare tali gestioni. Questo fenomeno si accompagna in ogni caso ad un ulteriore rafforzamento del modello “*multiutility*” che vede coinvolti altri servizi di pubblica utilità.

La liberalizzazione del **settore energetico**, ha investito in maniera rilevante il comparto dei servizi pubblici locali. La separazione gestionale o societaria delle diverse attività integrate e l’individuazione di clienti liberi di scegliere il proprio fornitore - conseguenti alla apertura del mercato - hanno modificato il tradizionale concetto di servizio pubblico e l’ampiezza del monopolio naturale degli operatori locali.

Il processo di trasformazione dei servizi pubblici, nel comparto energetico, costituisce una vera e propria opportunità per gli operatori che riusciranno a gestire sinergicamente una molteplicità di servizi, sia tradizionali sia innovativi a forte contenuto tecnologico.

Linee di intervento

Gli ultimi anni hanno visto l’avvio di una trasformazione graduale del settore, che tuttavia rimane largamente incompiuta. In tale contesto, le linee guida di politica economica espresse in sede comunitaria per l’anno 2001 raccomandano all’Italia di procedere ad una ridefinizione dell’assetto regolatorio dei servizi pubblici locali.

Una accelerazione del processo di riforma del settore era attesa dal disegno di legge di riordino dei servizi pubblici locali (Atto Camera 7042), che nella legislatura appena conclusa non è stato approvato. Pur in assenza di una normativa organica di riforma, il settore si è andato rapidamente trasformando di pari passo con l’evoluzione dei sistemi istituzionali ed amministrativi; la futura organizzazione dei servizi pubblici locali dovrà quindi tenere conto di alcuni sviluppi che si sono comunque verificati nel settore.

Il Governo si impegna a dare un forte impulso alla privatizzazione dei servizi pubblici locali attuando il principio della netta separazione tra la funzione di indirizzo e di controllo, di competenza dell’ente locale e la funzione gestionale, affidata ad una società distinta.

La separazione di queste due funzioni contribuirà a rafforzare la capacità di regolazione degli enti locali fornendo loro un quadro di regole e di strumenti con cui

governare lo sviluppo dei servizi pubblici locali e garantire lo svolgimento della concorrenza.

Il Governo intende consolidare l'utilizzo del contratto di programma o di servizio, necessario per regolare l'assunzione dei reciproci impegni, la programmazione degli interventi, il modello di monitoraggio, il sistema di incentivi, responsabilità e sanzioni e in ultima istanza, il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico.

In questo senso il contratto di servizio si configura come strumento fondamentale per garantire qualità, continuità, economicità ed uguaglianza delle prestazioni. Gli interventi ancora frammentari che hanno inciso nei diversi settori, necessitano tuttavia di un disegno organico di riforma che tenga conto dell'evoluzione dei mercati e delle principali problematiche che ancora restano da risolvere.

Andranno poste in essere tutte le condizioni necessarie a ridurre le rendite di monopolio e a stimolare l'innovazione attraverso gare ripetute, comunque garantendo la continuità del servizio.

I vantaggi delle gare possono effettivamente dispiegarsi se i criteri di ammissione saranno non discriminatori e le modalità di aggiudicazione trasparenti. In linea con la normativa comunitaria, la gara diventa volano della concorrenza e dell'iniziativa imprenditoriale ed in tal senso bisognerà dare preferenza ad un modello di gara fondato su offerte più convenienti per l'utenza, non soltanto dal lato dei prezzi.

Al fine di stimolare la concorrenza è necessario dare coerente definizione alla durata degli affidamenti della gestione del servizio. Il meccanismo di subentro deve essere definito in maniera tale da non determinare una situazione in cui il piano di investimenti formulato nella gestione iniziale influenzi poi in maniera decisiva le gestioni successive, costituendo esso stesso una barriera all'entrata nella partecipazione alle gare.

In quest'ottica si inserisce anche la scelta da parte dell'Esecutivo di favorire la separazione della proprietà delle strutture dall'affidamento della gestione del servizio, come del resto è già avvenuto nei principali settori (energia, gas, trasporti) interessati dal processo di liberalizzazione.

III.6 La liberalizzazione degli ordini professionali

Come indicato in sede comunitaria nelle BEPGs del 2001, si impone per l'Italia di accelerare il processo di definizione di un assetto normativo per il sistema di professioni, che ne valorizzi il contributo al funzionamento dell'economia e alla garanzia dei diritti fondamentali del singolo cittadino. Il Governo nella sua opera di riforma si propone di:

- massimizzare il livello qualitativo della prestazione professionale;
- massimizzare il livello di garanzie per l'utente;
- rendere il sistema delle professioni nel suo insieme più efficiente e competitivo.

Una regolamentazione che risponda a tutti questi obiettivi è complessa, nella misura in cui vi possono essere possibili conflitti tra gli obiettivi stessi, particolarmente in un contesto caratterizzato dalla presenza di asimmetrie informative e dalla possibile natura di bene pubblico di alcuni servizi professionali.

È inoltre importante che il processo di regolamentazione non si ponga come ostacolo all'affermarsi di nuove professioni e ne agevoli la libera circolazione nel mercato comunitario.

In linea generale, è essenziale che la regolazione tenga conto dei criteri di necessità e proporzionalità, come la stessa Autorità Antitrust ha più volte affermato, in modo tale da sottoporre a regolazione solo ciò che necessita di un controllo esterno da parte dello Stato. A tale riguardo, un aspetto chiave per l'ammodernamento del settore riguarda la libertà di creare delle associazioni di professionisti riconosciute dallo Stato sulla base delle garanzie che esse offrono alla tutela del consumatore.

Un'ulteriore spinta alla riforma del settore può scaturire dalla considerazione dell'urgenza di adeguare la regolazione delle professioni alla evoluzione del mercato ed al contesto economico, verificando che i vincoli all'accesso alle professioni rispondano effettivamente all'esigenza di tutela dell'utente e di massimizzazione della qualità della prestazione professionale.

Il processo di formazione delle tariffe svolge un ruolo chiave nel conseguimento degli obiettivi di riforma. Attualmente vi sono tariffe profondamente differenziate, sia nelle modalità di determinazione che negli strumenti normativi adottati dal legislatore per quanto concerne la fissazione degli onorari minimi e massimi, creando in tal modo squilibri anche tra le diverse categorie professionali.

III.7 La riforma della distribuzione commerciale e della rete di distribuzione dei carburanti

Le riforme operate in questi settori necessitano di un ulteriore consolidamento perché se ne possano sperimentare i benefici in termini di riduzione dei prezzi e maggiore qualità.

Ad oggi, nei processi di ristrutturazione del comparto commerciale, l'esigenza che si pone con maggiore urgenza è proprio l'accelerazione nella attuazione della riforma ai diversi livelli territoriali e la verifica della congruità rispetto alle finalità generali previste, quali la trasparenza del mercato, il pluralismo delle diverse tipologie distributive, la valorizzazione del servizio commerciale in aree disagiate, la modernizzazione e l'evoluzione tecnologica dell'offerta.

Ai progressi, in termini di aperture di nuovi esercizi commerciali, derivanti dalla applicazione delle nuove norme sulla libertà di accesso, fanno tuttavia riscontro alcune importanti problematiche.

In particolare, le legislazioni regionali hanno tutte evidenziato la necessità di spostare le regole che sovrintendono la realizzazione degli insediamenti commerciali dalla legislazione sul commercio a quella urbanistica, attraverso i Piani Regolatori, il che potrebbe richiedere tempi più lunghi per un effettivo dispiegarsi della riforma.

La mancata attuazione della riforma della rete di distribuzione dei carburanti, avviata con il decreto legislativo n. 32 dell'11 febbraio 1998, ha impedito di superare le diseconomie della rete distributiva dei carburanti e l'avvio di una concreta liberalizzazione del settore nel suo complesso.

Le caratteristiche del mercato, fortemente integrato, impediscono l'ingresso di nuovi operatori, ed in particolare delle catene di grande distribuzione. A ciò si ag-

giunge un quadro normativo a livello locale complesso e vario, il quale influisce sia sui processi di ristrutturazione delle imprese presenti sul mercato che sulle prospettive di sviluppo di una concorrenza potenziale.

I numerosi ostacoli ad un pieno sviluppo del settore evidenziano la necessità di un quadro regolatorio ben definito, soprattutto a livello regionale e comunale, per evitare vuoti legislativi.

Il Piano Nazionale, predisposto dal Ministero delle attività produttive, intende superare questi problemi dettando le linee guida per l'ammmodernamento della rete.

L'obiettivo è di migliorarne l'efficienza attraverso la chiusura di 3.000 punti vendita, considerati incompatibili con lo sviluppo della rete stradale e con le normative in tema di distanze e di superfici minime. Sulla base di tali linee guida, le Regioni definiranno i singoli piani regionali, scegliendo gli strumenti che riterranno più opportuni in relazione alle specificità del territorio. Il ricorso allo sportello unico faciliterà il rilascio delle autorizzazioni relative alle varie attività accessorie di cui ogni impianto potrà essere dotato. Il Piano Nazionale, pur indicando chiaramente una tipologia di impianto arricchito dalla presenza di tali servizi, volutamente lascerà alla programmazione regionale le necessarie articolazioni di tale modello ipotetico. Verranno quindi individuate più tipologie o più standard qualitativi in grado di caratterizzare e diversificare i nuovi impianti. Particolare attenzione dovrà essere prestata alla definizione degli orari di esercizio delle diverse attività presenti presso i punti vendita.

IV. LO SVILUPPO DEL MEZZOGIORNO

Nella seconda metà degli anni novanta l'economia del Mezzogiorno è tornata a crescere ad un tasso medio annuo dell'1,9 per cento (era stata pari allo 0,6 per cento nel primo quinquennio). La ripresa dello sviluppo è stata trainata dall'espansione della domanda di investimenti. L'andamento dell'occupazione totale, mediamente debole e altalenante nel quinquennio, ha mostrato una ripresa significativa soprattutto nel corso del 2000 in concomitanza con l'accelerazione del tasso di crescita del PIL dell'area.

Le prospettive di sviluppo per il prossimo quinquennio sono fondate su un aumento dell'incidenza degli investimenti sul Pil da 21,8 per cento del 2001 a 27,5 per cento nel 2006, tale da determinare un forte aumento della produttività del Mezzogiorno e il proseguimento degli attuali ritmi di espansione dell'occupazione. L'efficacia delle politiche di sviluppo che il Governo intende attuare dipende in larga misura dall'adeguamento degli strumenti per la riqualificazione degli investimenti pubblici, in primo luogo la modernizzazione della pubblica amministrazione.

IV.1 Gli investimenti

Nel triennio 1996-1998 l'incremento medio annuo degli investimenti fissi lordi (privati e pubblici) nel Mezzogiorno è stato del 4,4 per cento, molto più elevato di quello medio del periodo 1980-1992 (0,8 per cento), e di quasi 2 punti superiore a quello del Centro-Nord (Tavola IV.1). La quota di investimenti sul PIL nel Mezzogiorno è passata nel triennio dal 19 al 20,5 per cento, sempre superiore a quella del Centro Nord, lievemente cresciuta dal 18,1 al 18,9 per cento.

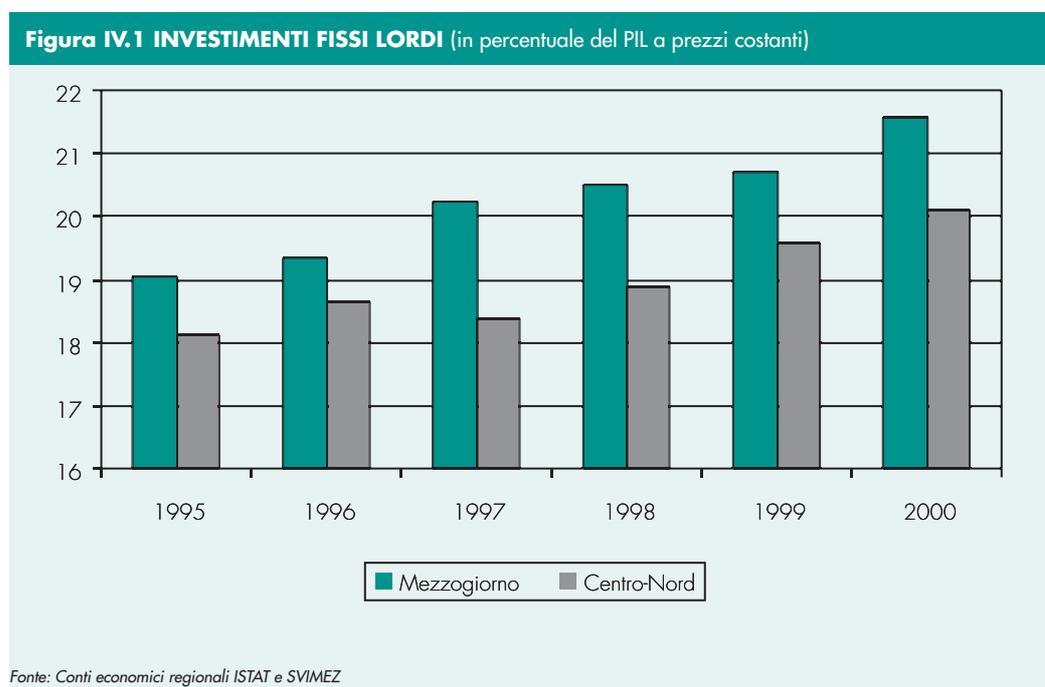
Tavola IV.1 CRESCITA DEL PIL PER AREE (tassi medi annui)

Pil e componenti della domanda	MEZZOGIORNO				CENTRO-NORD			
	1980-92	1993-95	1996-98	1999-2000	1980-92	1993-95	1996-98	1999-2000
PIL	2,1	0,3	1,8	2,0	2,0	1,6	1,6	2,4
Importazioni nette di beni e servizi	3,8	-10,6	4,6	4,8	1,8	23,8	-3,7	-3,9
Totale	2,3	-1,4	2,3	2,4	2,0	0,2	2,1	2,9
Consumi finali interni	2,7	-0,2	1,8	2,2	2,3	0,2	2,0	2,6
Consumi delle famiglie	2,9	-0,2	2,2	2,5	2,4	0,4	2,4	2,8
Consumi delle ISP e delle AAPP**	2,5	0,0	0,8	1,6	2,0	-0,6	0,5	1,7
Investimenti fissi lordi	0,8	-7,7	4,4	4,6	1,4	-0,2	3,0	5,7

(*) Nel sistema di contabilità versione SEC79 i consumi si suddividono in consumi delle famiglie e consumi collettivi, mentre nella versione SEC95 questi ultimi vengono distinti in consumi delle ISP (Istituzioni sociali private) e delle AAPP (Amministrazioni Pubbliche). Per il periodo dal 1980 al 1995 è stato considerato il conto economico a prezzi 1990, per i periodi successivi il conto economico a prezzi 1995.

Fonte: Conti economici regionali ISTAT e SVIMEZ

Poiché da altre fonti si riscontra che nello stesso periodo l'incremento degli investimenti pubblici è stato contenuto, si ha ragione di ritenere che tale forte ripresa sia in larga misura da attribuire agli investimenti privati.



La ripresa degli investimenti privati è il punto di riferimento della politica di sviluppo. E' alla ulteriore accelerazione di tali investimenti che è stata rivolta la scelta di accelerare e riqualificare gli investimenti pubblici. Nel Quadro Comunitario di sostegno 2000-2006, approvato dalla Comunità Europea ad agosto 2000, si indicano per il periodo 1999 e 2000 tassi di crescita degli investimenti nel Mezzogiorno pari a circa il 2,1 per cento per il primo anno e 3,9-4,4 per il secondo (la forchetta essendo data dallo scenario con bassi effetti delle politiche e quello con alte). Le valutazioni recenti della Svimez stimano che la crescita effettiva degli investimenti sia stata superiore a queste previsioni, ragguagliandosi rispettivamente al 2,5 e 6,8 per cento, 4,6 per cento nella media dei due anni (tavola IV.1).

Anche le indagini condotte dalla Banca d'Italia presso le imprese manifatturiere di media-grande dimensione suggeriscono che il processo di accumulazione di capitale privato nell'economia meridionale, rallentato nel 1999, sia ripreso in modo sostenuto nel 2000. In particolare, le medio-grandi imprese del Centro-Nord avrebbero aumentato i propri investimenti nelle regioni meridionali del 3,9 per cento, più che compensando la riduzione degli investimenti (-5,4 per cento) delle imprese con sede legale nel Sud. Una moderata crescita è prevista anche per il 2001, pur in presenza di un deterioramento atteso del clima congiunturale.

Le limitate informazioni disponibili che provengono dalle piccole e piccolissime imprese vanno nella stessa direzione. L'andamento più positivo in termini di crescita e investimenti delle regioni del Sud che risulta dai nuovi dati di contabilità regionale è anche il frutto del miglioramento delle metodologie statistiche di raccolta e analisi dei dati: esso ha in particolare favorito la rilevazione del processo di accumulazione delle imprese di minori dimensioni, largamente maggioritarie nell'economia meridionale e in forte crescita in tutta la seconda metà del decennio.

La crescita degli investimenti nel Mezzogiorno può essere spiegata dall'aumento della domanda, specie di origine estera, cresciuta quest'ultima a tassi superiori alla media italiana, e dal miglioramento delle aspettative. Quest'ultimo sarebbe stato favorito dall'impulso proveniente dalla politica di intervento pubblico.

Nel complesso del quadriennio 1995-98, (per il quale sono disponibili i dati Istat di contabilità regionale), l'accelerazione degli investimenti è stata particolarmente forte nel settore manifatturiero (6,3 per cento medio annuo, mentre la crescita nel Centro-Nord è risultata negativa, a -0,5 per cento). Anche il contributo dei servizi non è stato trascurabile (3,9 per cento medio annuo), inferiore però a quello del Centro-Nord (6 per cento)⁽¹⁾.

Gli investimenti sono stati principalmente in macchinari e mezzi di trasporto (10,3 per cento), richiesti in particolare nel chimico e nella lavorazione dei metalli, mentre il contributo delle costruzioni è stato negativo (-1,3 per cento), riflettendo l'ampio ruolo degli investimenti di razionalizzazione e ristrutturazione della base produttiva.

Il processo di accumulazione ha sollecitato l'offerta interna di beni di investimento. Il valore aggiunto dei settori della fabbricazione di macchinari, attrezzature meccaniche, elettriche, ottiche e mezzi di trasporto è cresciuto nel triennio dello 0,6 per cento, in linea con quello del Centro-Nord. Potrebbero dunque essere ancora presenti fenomeni di spill-over della crescita di domanda che frenerebbero la crescita del Mezzogiorno.

In sintesi il percorso di crescita degli investimenti privati, delineato nel QCS appare a oggi confermato. Il proseguimento di tale processo di ripresa è ora legato alla effettiva realizzazione, specie a partire dal 2003, degli interventi di miglioramento delle infrastrutture e del contesto produttivo previsti nello stesso QCS.

IV.2 L'evoluzione dell'offerta e della domanda di lavoro

Il contenuto occupazionale della crescita registrata nel 2000 nel Mezzogiorno è particolarmente consistente in termini di numero di occupati (2,2 per cento di crescita nella media delle cinque rilevazioni tra gennaio 2000 e gennaio 2001, rispetto al periodo tra gennaio 1999 e gennaio 2000) e comunque di rilievo anche in termini di unità di lavoro (occupati equivalenti a tempo pieno, 1,2 per cento di crescita secondo le recenti stime Svimez).

Il maggiore contenuto di occupazione della crescita, seppure ancora da approfondire attraverso dati sufficientemente articolati e storicamente omogenei, che si registra da qualche anno per il paese nel suo complesso, è legato a modificazioni sia della struttura del prodotto, a favore dei settori terziari (che tipicamente presentano una maggiore velocità di aggiustamento dell'occupazione), sia a una maggiore flessibilità nei rapporti di lavoro (che inducono le imprese in tutti i settori ad aggiustamenti più frequenti, perché meno costosi di un tempo, sul numero degli occupati piuttosto che sulle ore lavorate).

Nel caso del Mezzogiorno, ai fenomeni suindicati, potrebbero aggiungersi gli effetti (probabilmente ancora contenuti) dell'allargamento della base produttiva in-

(1) Sotto il profilo qualitativo, nel Mezzogiorno i servizi sono maggiormente rivolti alle famiglie mentre nel resto d'Italia verso le imprese.

terna all'area (testimoniata dai dati sulla forte crescita della numerosità di imprese nell'ultimo quinquennio, nonché da quelli relativi ai maggiori investimenti fissi dal 1997), che comporta una maggiore reazione dell'occupazione interna alla domanda. Potrebbero influire anche processi di regolarizzazione di rapporti di lavoro (in parte da attribuirsi allo stesso rafforzamento della struttura produttiva, in parte alla maggiore flessibilità regolamentare, in parte all'aumento di strumenti inductivi – crediti di imposta per nuove assunzioni, contratti di riallineamento, contatore Inail – e di controllo) e quindi di aumento della capacità degli strumenti statistici di cogliere l'entità dell'occupazione.

Al netto del settore agricolo, il numero di occupati a fine 2000 (5 milioni e 486 mila) ha più che recuperato i livelli precedenti la lunga fase di contrazione della prima metà del decennio '90 (circa 5 milioni e 300 mila nel 1991); l'occupazione totale (circa 6 milioni a fine 2000) è invece ancora al di sotto di quei livelli (circa 6 milioni e 200 mila nel 1991).

La recente crescita dell'occupazione è risultata più ampia di quella dell'offerta di lavoro conducendo così a una riduzione dei tassi di disoccupazione, che rimangono peraltro molto elevati. La crescita dell'occupazione femminile è stata negli ultimi anni più intensa di quella maschile, un fenomeno comune al resto del Paese anche se nel Mezzogiorno si è realizzato con minore intensità; malgrado quindi la quota di occupazione femminile sia in aumento, i tassi di occupazione femminile rimangono nell'area molto bassi (24,6 per cento per la classe di età tra 15 e 64 anni, contro il 48 per cento nel Centro-Nord ⁽²⁾).

Nel periodo più recente ha invece rallentato la crescita dell'offerta di lavoro esplicita (occupati e persone in cerca di lavoro attiva), anche se nella media del 2000 i tassi di attività del Mezzogiorno per le classi di età tra 15 e 64 anni risultavano del 53,3 per cento, 10 punti percentuali inferiori a quelli del Centro-Nord. I bassi tassi di attività del Mezzogiorno, tuttavia, nascondono una quota rilevante di scoraggiamento strutturale e forse anche di lavoro sommerso o occasionale e saltuario: una quota rilevante della popolazione risulta infatti "interessata al lavoro" seppure non in ricerca attiva (fenomeno rilevabile attraverso una più attenta analisi delle risposte alle indagini sulle forze di lavoro) ⁽³⁾.

Al rallentamento della dinamica dell'offerta di lavoro esplicita (che accanto agli occupati include gli individui in ricerca attiva) potrebbero aver stare contribuendo fenomeni di ripresa delle migrazioni interne (dal Mezzogiorno verso il Centro-Nord), segnalati dai saldi migratori netti negativi nell'area ⁽⁴⁾.

La struttura settoriale dell'occupazione si va lentamente modificando a favore del terziario privato (in particolare, pur rimanendo una quota modesta del totale,

(2) La crescita rispetto al 1995 è di 1,5 punti, laddove nel medesimo periodo al Centro-Nord la crescita è di quasi 6 punti percentuali.

(3) Infatti, seppure le distanze rispetto al Centro-Nord in termini di tassi di attività espliciti sono molto significative, la quota di popolazione che si dichiara assolutamente non disponibile a lavorare è molto più contenuta. Il fenomeno è particolarmente rilevante nel caso dell'offerta di lavoro femminile dove a fronte di differenze nei tassi di attività di 17 punti percentuali, il differenziale tra le non disponibili al lavoro si riduce a 8,5 punti percentuali (in più nel Mezzogiorno).

(4) Pur se non elevatissimi in valore assoluto i saldi migratori netti negativi che si vanno registrando nel Mezzogiorno sono significativi in considerazione sia del fatto che l'area è l'unica circoscrizione a mantenere un saldo naturale positivo, sia per la circostanza che i saldi permangono negativi a fronte di immigrazione netta di cittadini stranieri. In altri termini, leggendo insieme le statistiche sui saldi migratori netti (negativi) e quelle sugli stranieri residenti sembrerebbe in atto un fenomeno di sostituzione di popolazione con cittadini meridionali che si spostano nelle altre ripartizioni e immigrazione extracomunitaria che parzialmente compensa quel flusso. Inoltre, i saldi migratori derivanti dalle risultanze anagrafiche, probabilmente sottostimano il fenomeno migratorio interno, in quanto non tutti coloro che si spostano mutano la residenza anagrafica.

si vanno accrescendo i servizi alle imprese). Nell'ultimo biennio ha invece rallentato la flessione nel settore agricolo il cui peso sul totale rimane attorno al 9 per cento (era attorno al 14 per cento ad inizio decennio '90, attorno al 12 per cento a metà del decennio). Anche se una parte della recente crescita dell'occupazione è forse da attribuire anche a fenomeni di emersione (vedi oltre)⁽⁵⁾, l'occupazione creatasi non appare caratterizzata da condizioni di precarietà superiori nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

L'ancora forte peso del settore agricolo spiega inoltre una parte rilevante della maggiore incidenza nel Mezzogiorno di occupazione dipendente a termine per il noto peso del lavoro stagionale in agricoltura. Al netto del settore agricolo, la quota rimane comunque più elevata che nel Centro-Nord (11 contro 8 per cento); la crescita dell'occupazione dipendente a termine nel settore extra-agricolo non è stata peraltro superiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord⁽⁶⁾.

L'incremento dell'occupazione dell'ultimo anno appare generalizzato a tutte le regioni del Mezzogiorno (più debole in Campania dove peraltro si concentra la quota più elevata dell'occupazione dell'area).

La dinamica retributiva

Sulla base dei nuovi conti territoriali relativi alle retribuzioni lorde per dipendente (disponibili al momento per il periodo 1995-1998), si osserva che la decelerazione delle retribuzioni nei settori extra-agricoli è stata nel Mezzogiorno maggiore che nel Centro-Nord. Si osserva anche una tendenza all'aumento del differenziale retributivo tra Sud e Centro-Nord nel settore manifatturiero. Esso compensa in parte l'incremento relativo di costo del lavoro derivante dal venire meno delle agevolazioni contributive⁽⁷⁾. Nel settore dei servizi e nelle costruzioni si nota invece un restringimento nei differenziali territoriali settoriali tra 1998 e 1995⁽⁸⁾.

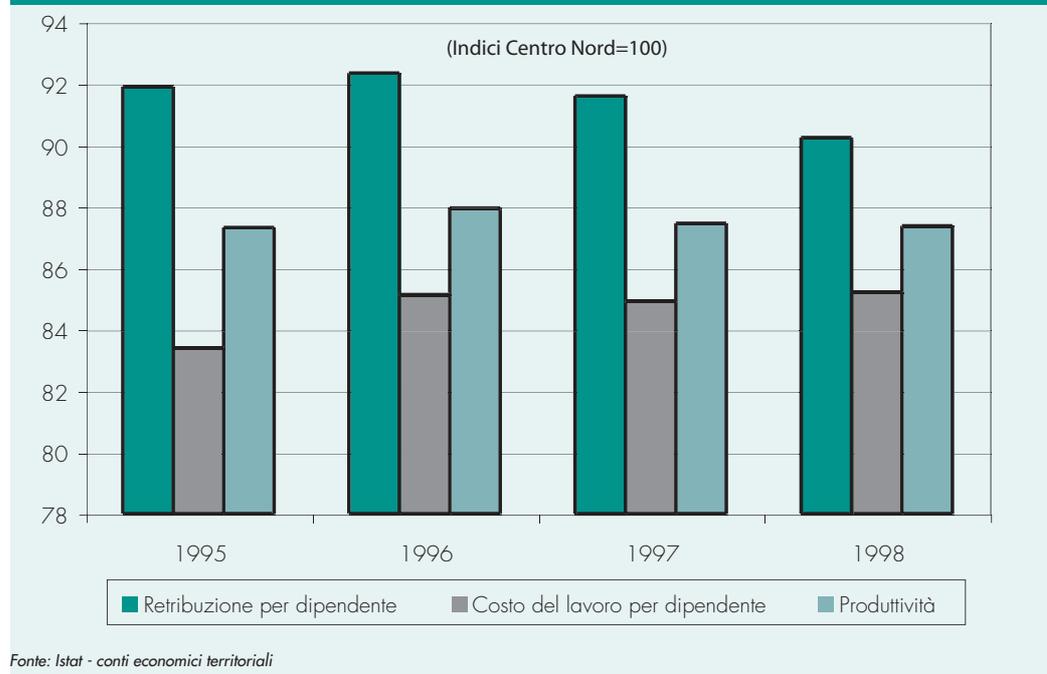
Indicazioni nel senso di una riapertura del differenziale vengono anche dall'Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia. Secondo questa indagine i differenziali salari territoriali al netto d'imposta tra Mezzogiorno e Centro-Nord, che erano andati chiudendosi fortemente fino alla fine degli anni '80, si sono ampliati durante gli anni '90, in particolare per i lavoratori ai livelli inferiori della distribuzione dei redditi. Il fenomeno riguarda in modo rilevante anche i dipendenti a tempo pieno (circa 10 punti nel 1998).

(5) Sulla base della sola indagine delle forze di lavoro non è possibile stabilire la natura della nuova occupazione creatasi. La dinamica dell'occupazione evidenziata dalle forze di lavoro segnalerebbe emersione di occupazione precedentemente sommersa quanto più forte è la reticenza degli individui a dichiararsi occupati se occupati sommersi. Sulla base dei confronti tra le risultanze dell'indagine sulle forze di lavoro e gli occupati rinvenibili dalle fonti amministrative e dalle dichiarazioni delle imprese, peraltro, non sembrerebbe che nel Mezzogiorno la reticenza sia assoluta in quanto comunque i tassi di occupazione ricavabili dall'indagine delle forze di lavoro risultano assai superiori a quelli calcolabili sulla base delle sole fonti amministrative.

(6) Nell'ultimo triennio, la crescita dell'occupazione dipendente a termine è risultata il 22 per cento del totale della crescita dell'occupazione dipendente non agricola nel Mezzogiorno (269.000 persone), contro il 35 per cento nel Centro-Nord (707.000 persone). Peraltro nel periodo più recente è soprattutto la crescita dell'occupazione stabile che spiega nella media nazionale l'incremento dell'occupazione.

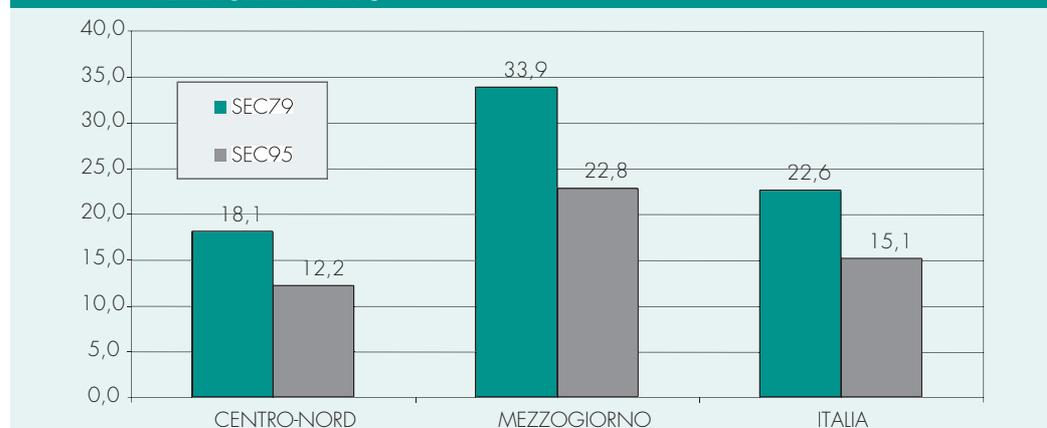
(7) Seguite al protocollo Pagliarini- Van Miert del 1994.

(8) Il recupero di parte del differenziale è anche probabilmente da ascrivere a un mutamento nella composizione settoriale interna al settore dei servizi, con una crescita di posizioni lavorative legate a settori più avanzati e a più elevata retribuzione media.

Figura IV.2 RETRIBUZIONI, COSTO DEL LAVORO E PRODUTTIVITÀ NELL'INDUSTRIA IN SENSO STRETTO. MEZZOGIORNO

L'economia non regolare e l'emersione

L'identificazione delle dimensioni effettive dell'economia non regolare è tema complesso ⁽⁹⁾. Le stime dell'Istat relative alle unità standard di lavoro (occupati equivalenti a tempo pieno) disponibili per disaggregazione territoriale e nelle nuove definizioni del SEC95 fino al 1998, segnalano una quota di lavoro non regolare pari per l'Italia nel suo complesso al 15,1 per cento (12,2 per cento nel Centro-Nord e 22,8 per cento nel Mezzogiorno).

Figura IV.3 INCIDENZA DELL'INPUT DI LAVORO NON REGOLARE NEI CONTI ECONOMICI TERRITORIALI - 1998

Fonte, Elaborazioni su dati Svimez (SEC79) e Istat (SEC95).

(1) I dati sottostanti l'incidenza di lavoro non regolare sul totale, in unità di lavoro, sono per il SEC79 le precedenti stime Svimez. Per il SEC95, i dati derivano dalle nuove stime ISTAT che hanno condotto a una revisione dell'incidenza del lavoro non regolare sulla base di un miglioramento nel trattamento delle fonti disponibili. Non vi sono invece differenze nella definizione di lavoro non regolare.

(9) Per una esposizione dei metodi utilizzati nei Conti nazionali cfr. il Riquadro B del terzo Rapporto sullo Sviluppo territoriale (2000) a cura del DPS.

Più interessante è il confronto territoriale relativamente alle dimensioni dell'economia regolare, la cui stima è più accurata. Sempre relativamente al 1998, il tasso di occupazione regolare per la popolazione tra 15 e 64 anni ⁽¹⁰⁾ è del 57,3 per cento nel Centro-Nord e del 34,8 per cento nel Mezzogiorno. In quest'ultima area il tasso di occupazione regolare risulta così significativamente inferiore a quello stimato sulla base dell'indagine sulle Forze di lavoro. Si conferma che quest'ultima fonte appare in grado di cogliere anche una porzione dell'occupazione sommersa (probabilmente quella caratterizzata da maggiore grado di continuità e forse quella in cui la situazione di non piena regolarità non è percepita a pieno dai rispondenti).

Non vi sono ancora dati disponibili per il 1999 e il 2000, ma una serie di fonti indirette sembrano segnalare la presenza di fenomeni di emersione. Nel Mezzogiorno, indagini micro e sul campo hanno evidenziato, nell'ultimo quinquennio, una tendenza "spontanea" all'emersione in alcuni sistemi locali (p.e. Ragusa e le Murge). E', inoltre, da registrare il fatto che alcuni interventi di politica economica abbiano avuto risposte positive in termini di emersione: "interventi diretti", quali i contratti di riallineamento, i centri di servizio, il miglioramento dei sistemi ispettivi e sanzionatori; e "interventi indiretti" o provvedimenti non nati esplicitamente con questa finalità, quali il prestito d'onore, il credito d'imposta 1997-99 ⁽¹¹⁾, il "contatore" INAIL e gli studi di settore.

IV.3 Strumenti per l'accelerazione e la riqualificazione degli investimenti pubblici

Condizione indispensabile per accelerare e riqualificare gli investimenti pubblici nel Mezzogiorno è che in quest'area del paese si dia particolare forza alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione. Vanno in questa direzione: la semplificazione delle procedure di programmazione; l'adozione di strumenti adeguati per la valutazione, la selezione e la verifica di attuazione dei progetti; l'esistenza di meccanismi che incentivino le amministrazioni pubbliche a produrre risultati; il rafforzamento dei quadri tecnici.

Per conseguire questi risultati è necessario muovere leve diverse, alcune inerenti l'assetto istituzionale e organizzativo del processo di programmazione, altre riguardanti gli strumenti con i quali le scelte progettuali fatte possono essere tradotte in realizzazioni coerenti. Si tratta di un processo di modernizzazione da rafforzare per meglio incidere sulle capacità operative delle singole amministrazioni. Consideriamo cinque fra le principali linee di intervento.

a) Programmazione di lungo termine delle risorse

Un passo significativo nella trasparenza circa gli obiettivi programmatici di spesa viene conseguito con la costruzione di un quadro finanziario unico pluri-

(10) La stima degli occupati regolari (utilizzando le sole fonti dal lato imprese) è stata recentemente costruita dall'Istat su sollecitazione del DPS-UVAL nel quadro di definizione degli indicatori di contesto per il monitoraggio dell'impatto delle politiche di sviluppo. La metodologia era stata sperimentata all'interno del Comitato per l'emersione del lavoro non regolare relativamente all'anno 1997. Le stime Istat danno risultati in linea con quella precedente analisi.

(11) In collegamento con la richiesta del credito d'imposta, fra ottobre 1987 e la fine del 1999 sono state assunte (per l'85% con contratti a tempo indeterminato) circa 60.000 persone (oltre 42.000 nuovi assunti sono relativi a domande "sospese"). Circa il 40% di questi lavoratori sono stati assunti da imprese che nel settembre 1997 avevano dichiarato di non avere dipendenti; il 6% da imprese che hanno iniziato le attività dopo l'approvazione della legge. Inoltre, molte delle imprese operano in settori dove è noto che esiste un alto grado di ricorso al sommerso (servizi sanitari, istruzione e costruzioni). Da questi dati risulta quindi chiaro che una gran parte di queste assunzioni rappresenta, in realtà, emersione di occupazione precedentemente irregolare, più che creazione di nuova occupazione. Il fenomeno acquisisce particolare rilevanza quando si consideri che le imprese che hanno utilizzato lo strumento sono prevalentemente meridionali e che, per l'80%, hanno meno di 10 dipendenti.

nale di riparto fra Mezzogiorno e Centro-Nord della spesa in conto capitale complessiva. Grazie a questo quadro, che assegna complessivamente al Mezzogiorno nel periodo 2001-2008 circa il 45 per cento del totale della spesa in conto capitale, è possibile garantire che gli impegni programmatici di spesa per il Mezzogiorno con risorse comunitarie (e di cofinanziamento nazionale) e per le aree depresse abbiano effettiva natura aggiuntiva rispetto al flusso ordinario delle risorse. Il quadro finanziario unico offre inoltre a tutte le Regioni un punto di riferimento circa il finanziamento dei progetti selezionati. Il conseguimento dell'obiettivo del 45 per cento è connesso all'allocazione territoriale delle risorse ordinarie ottenuta con lo strumento delle Intese istituzionali di programma e dei relativi Accordi di programma quadro.

b) Efficacia operativa degli studi di fattibilità

Con la legge 144/99 il ricorso agli studi di fattibilità (SdF) è diventato la procedura ordinaria di accesso al finanziamento per le grandi opere pubbliche (superiori a 20 miliardi di lire).

Dando sostanza a questo indirizzo normativo si rafforzerà l'impegno affinché gli studi di fattibilità costituiscano operativamente già nei prossimi mesi uno strumento per valutare scenari alternativi di intervento e quindi per assumere decisioni operative in merito ai progetti da realizzare. Si otterrà così il duplice risultato di innalzare la qualità dei progetti - avendone in anticipo verificati in modo comparativo la fattibilità economica e istituzionale, il consenso e la desiderabilità - e di accelerarne l'attuazione.

Particolare rilievo assumono in questa direzione i 340 studi finanziati nel Mezzogiorno alla fine del 1999 (ex Delibera CIPE 70 del luglio 1998). Una parte di questi studi è stata oggetto di una esperienza-tipo che prevede il monitoraggio dell'attuazione, con il concorso attivo del Ministero del Tesoro. Essi potranno dare un contributo alla selezione dei progetti per l'utilizzo appropriato delle risorse del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006, risorse che si concentrano in modo particolare a partire dal 2003.

c) Ricorso a forme di finanziamento miste pubblico-privato

Il ricorso a forme di finanziamento pubblico-privato può contribuire all'accelerazione e alla riqualificazione degli investimenti pubblici, non solo perché amplia le risorse finanziarie, ma anche perché consente una contrattualizzazione delle responsabilità e una maggiore trasparenza dei costi complessivi di gestione dei servizi (tale da innescare un'effettiva concorrenza sui costi di gestione e quindi una loro progressiva riduzione).

Il mercato italiano ha avuto modo di familiarizzare con tali forme di intervento. E' ora necessario creare le condizioni per cui tale *expertise* possa essere replicata anche nei settori in cui è più evidente la carenza di servizi pubblici. In tale direzione potrà utilmente operare l'Unità tecnica Finanza di Progetto (UFP), costitui-

ta presso il CIPE. Nell'attività di assistenza tecnica sin qui svolta, l'UFP ha analizzato circa 60 progetti, per un importo complessivo di circa 16.000 miliardi di lire, localizzati per circa un terzo nel Mezzogiorno, prevalentemente nei settori dei trasporti, delle risorse idriche e dell'edilizia pubblica. Tale funzione potrà essere rafforzata anche in virtù della previsione dell'art. 57 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 che ha reso obbligatoria l'acquisizione delle valutazioni dell'UFP da parte delle amministrazioni centrali, in fase di pianificazione e programmazione dei relativi programmi di spesa.

d) Meccanismi di incentivazione della Pubblica Amministrazione

Il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 ha consentito di introdurre un meccanismo di incentivazione relativo a circa 9 mila miliardi di lire (10 per cento del QCS) che consente di premiare comportamenti virtuosi e diffondere le migliori esperienze. Al 4 per cento di premialità previsto dalla Commissione, l'Italia ha aggiunto un ulteriore 6 per cento.

Le suddette risorse verranno assegnate a partire dal 2003 e 2004 sulla base dei risultati conseguiti dalle amministrazioni regionali e centrali titolari di Programmi Operativi rispetto a 20 indicatori di efficacia e di efficienza. Gli indicatori misurano i seguenti progressi:

- efficacia dell'intervento pubblico e buona gestione amministrativa e finanziaria;
- migliori criteri di selezione degli investimenti pubblici e capacità della P.A. di attuare project financing;
- semplificazione e riqualificazione della Pubblica Amministrazione;
- attuazione delle riforme in settori rilevanti quali le risorse idriche, i rifiuti, i beni culturali, il monitoraggio ambientale;
- progettazione territoriale integrata di qualità e grado di concentrazione dei fondi in un numero limitato di obiettivi.

Nella tavola IV.2 sono riportati gli indicatori relativi alla componente premiale del 4 per cento: potranno accedere alla propria quota della riserva le Amministrazioni regionali ⁽¹²⁾ e quelle centrali responsabili di un programma operativo nazionale ⁽¹³⁾ che soddisfino almeno 6 degli 8 indicatori previsti; le eventuali risorse non allocate saranno assegnate in parte ai programmi idonei e in parte a favore di nuovi programmi.

Nelle tavole IV.3.1 e IV.3.2 sono riportati gli indicatori relativi alla componente premiale del 6 per cento, distintamente per le Amministrazioni centrali e regionali che non sono qui in concorrenza fra loro: come indicato nelle tavole, la riserva è ripartita e assegnata in questo caso con riguardo a ogni singolo indicatore; le eventuali risorse non allocate saranno assegnate in parte ai programmi (o agli assi di programma) con buona performance, in parte a nuovi programmi.

(12) Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia, in obiettivo 1, e la regione Molise in *phasing out* dall'obiettivo 1.

(13) Programmi nazionali: Scuola, Ricerca, Industria, Pesca, Sicurezza, Trasporti e Assistenza tecnica (Ministero dell'Economia).

e) Costituzione e consolidamento dei Nuclei di valutazione e verifica

La qualificazione e il rafforzamento tecnico delle amministrazioni impegnate nelle politiche di sviluppo è un passo fondamentale per realizzare consistenti livelli di investimenti, migliorare la qualità della spesa e rispettare i tempi programmati: è necessario sia valorizzare le risorse valide presenti nelle amministrazioni, sia attrarre nuovi tecnici qualificati. Tra le azioni avviate particolare rilievo ha la costruzione in atto della Rete dei “Nuclei di valutazione e verifica” nelle amministrazioni centrali e regionali (ex L. 144/99) estesa sia al Mezzogiorno che al Centro-Nord.

Obiettivo dei Nuclei è fornire alle amministrazioni centrali e regionali il supporto di conoscenze e metodi condivisi in merito alla valutazione, al monitoraggio e alla gestione dei progetti, al fine di qualificare e accelerare il ciclo delle decisioni di investimento pubblico. L’attuazione di questo disegno richiede a un tempo soluzioni adatte alle esigenze delle singole amministrazioni e l’esistenza di un’impostazione metodologica comune. La maggioranza delle amministrazioni regionali e centrali ha provveduto alla costituzione dei Nuclei. Le amministrazioni (dieci regionali e sette centrali) che si sono avvalse del programma di assistenza tecnica predisposto dal Ministero dell’Economia e dal Dipartimento della Funzione pubblica attraverso il Foromez mostrano una forte propensione a dare ai Nuclei caratteri di innovazione rispetto alle attività ordinarie e a cogliere l’occasione dei fondi resi disponibili dal Governo centrale per rafforzare tecnicamente l’amministrazione con professionalità nuove di provenienza esterna (circa 70 unità entro l’autunno). E’ in corso di progettazione una “rete federata” fra i Nuclei per la circolazione strutturata di informazioni e conoscenze.

Tavola IV.2 INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 4%

INDICATORI			ADEMPIMENTI PER IL SODDISFACIMENTO DEGLI INDICATORI		
<i>A1: Efficacia</i>					
Realizzazione fisica	A.1.1		Raggiungimento di target prefissati di realizzazione fisica per un insieme di misure di valore complessivo pari almeno al 50% del costo totale del PO		
<i>A2: Gestione</i>					
Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio	A.2.1		Adozione di un sistema di indicatori e procedure di monitoraggio rispondenti agli standard stabiliti e che assicurino fin dal primo anno di attuazione la disponibilità di dati finanziari, procedurali e fisici per tutte le misure		
Qualità del sistema di controllo	A.2.2		Adeguamento del sistema di controllo al modello organizzativo indicato nel QCS		
Qualità dei criteri di selezione	A.2.3		Adozione di procedure di selezione basate su (per quote sul totale degli impegni) analisi di fattibilità tecnico-economica (60% dei progetti al di sopra dei 10 miliardi), criteri di sostenibilità ambientale (50% negli assi più sensibili) e di sostegno alle pari opportunità (30%)		
Qualità del sistema di valutazione in itinere	A.2.4		Affidamento dell'incarico di valutazione intermedia entro il 31.12.2001 e rispetto dei requisiti minimi previsti per il sistema di monitoraggio e valutazione		
Qualità del sistema di valutazione degli effetti occupazionali	A.2.5		Definizione entro il 30.6.2001 di un programma di monitoraggio e valutazione degli effetti occupazionali degli interventi e diffusione annuale dei risultati delle attività		
<i>A3: Attuazione finanziaria</i>					
Piano Finanziario	A.3.1		Raggiungimento di un livello di pagamenti per un ammontare corrispondente al 100% degli impegni relativi alle annualità 2000 e 2001		
Finanza di progetto	A.3.2		Almeno 4 progetti selezionati entro il 2002 con meccanismi di Public Private Partnership (applicazione delle procedure previste ai sensi degli artt. 19 e 37bis e segg. della L. 109/94 ovvero costituzione di società miste pubblico private ai sensi dell'art. 22 della L. 142/90 e dell'art 12 della L. 498/92)		
REGIONI	RISORSE COMUNITARIE	TOTALE RISORSE PUBBLICHE DELLA RISERVA* (milioni di euro)			
Basilicata	34,23	68,47			
Calabria	91,91	183,83			
Campania	176,29	352,58			
Puglia	121,65	243,30			
Sardegna	89,70	179,40			
Sicilia	177,81	355,62			
Totale Ob.1	691,60	1.383,20			
<i>Molise - Sostegno transitorio</i>	<i>8,00</i>	<i>16,00</i>			
PROGRAMMI NAZIONALI	RISORSE COMUNITARIE	TOTALE RISORSE PUBBLICHE DELLA RISERVA* (milioni di euro)			
Scuola	21,71	43,42			
Ricerca	54,74	109,47			
Industria	90,91	181,83			
Pesca	5,61	11,21			
Sicurezza	26,33	52,66			
Trasporti	82,75	165,51			
Assistenza tecnica	14,35	28,71			
Totale	296,40	592,80			

Tavola IV.3.1 INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 6% PER I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI* (Totale risorse pubbliche, milioni di euro)**										
INDICATORI	ADEMPIMENTI PER IL SODDISFACIMENTO DEGLI INDICATORI	PUNTI (60)	RISORSE PREMIALI						TOTALE	
			Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia		
Conferimento incarichi dirigenziali	A1 I. Recepimento dlgs 29/93 e provvedimento di indirizzo annuale per il 2002	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Attivazione unità controllo	A2 I. Adozione progetto realizzazione sistema controllo interno di gestione; II. Costituzione del servizio deputato al controllo, nomina responsabili e avvio strutture dedicate; III. Predisposizione progetto di formazione del personale; IV. Operatività del sistema	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Creazione Nuclei di Valutazione	A3 I. Adozione dell'atto formale di costituzione con specificazione funzioni attribuite; II. Nomina Responsabile e avvio procedura selezione componenti	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Società dell'informazione	A4 Trasferimento dati di monitoraggio alla Regione da almeno 50% beneficiari individuati alla data della verifica per un importo <= 60% del totale della spesa effettuata	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Sportello unico	A5 I. Attivazione sportello per 80% popolazione regionale II. 95% procedimenti conclusi entro termini massimi previsti oppure tempo medio procedimenti avvio nuovi impianti produttivi non > al 75% del termine max previsto	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Servizio per l'impiego	A6 I. Completamento percorso istituzionale ed inizio funzioni di erogazione dei servizi II. Centri per impiego attivati per almeno 50% popolazione regionale	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Pianificazione territoriale e paesistica	A7 Adeguamento ai requisiti richiesti per ciascuna regione (in base al TU 499/99)	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Attuazione servizio idrico integrato	A8 Scelta del gestore per almeno il 60% della popolazione o per l'unico ATO (ai sensi art. 9 L. 36/94)	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Gestione rifiuti urbani e ATO	A9 I. Emanazione disposizioni per la delimitazione ATO e relativa disciplina; II. Evidenza dell'istituzione organismi per la cooperazione prescelta; III. Evidenza della determinazione tariffa di ambito e sue articolazioni; IV Evidenza	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Istituzione ARPA	A10 I. Approvazione legge regionale istitutiva ARPA e nomina direttore e organi amministrativi; II. predisposizione regolamento interno ARPA; III. assegnazione risorse finanziarie, dotazione strumentale, patrimoniale e di personale	3,5	5,3	14,2	27,2	18,7	13,8	27,4	106,6	
Totale A: Avanzamento istituzionale		35	52,8	141,6	271,7	187,5	138,2	274,0	1065,8	

* Non sono incluse le risorse della riserva nazionale relative al POR Molise, pari a 12,272 milioni di euro, attribuite secondo i criteri del 4%

** Valori indicativi per risorse nazionali

segue: **Tavola IV.3.1 INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 6% PER I PROGRAMMI OPERATIVI REGIONALI*** (Totale risorse pubbliche, milioni di euro)**

INDICATORI	ADEMPIMENTI PER IL SODDISFACIMENTO DEGLI INDICATORI	PUNTI (60)	RISORSE PREMIALI						TOTALE
			Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sardegna	Sicilia	
Attuazione dei PIT	I soglia	8	12,1	32,6	62,5	43,1	31,8	63,0	245,0
	Il rapporto tra impegni assunti per i PIT ammessi e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >= al 70% del valore medio del rapporto per tutti i POR								
	Il soglia	7	10,6	28,5	54,6	37,7	27,8	55,1	214,4
	Il rapporto tra impegni assunti per i PIT ammessi e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >= al valore medio del rapporto per tutti i POR								
Totale B: Integrazione		15	22,7	61,1	117,1	80,8	59,6	118,1	459,4
criterio di concentrazione	I soglia	6	9,3	24,9	47,8	33,0	24,3	48,2	187,4
	Concentrazione del 70% delle risorse in un numero di misure minore o uguale al numero medio di misure in cui sono concentrate il 75% delle risorse per tutti i POR. Tale soglia deve essere verificata per almeno 4 assi								
	Il soglia	4	6,2	16,6	31,9	22,0	16,2	32,1	125,0
	Concentrazione del 75% delle risorse in un numero di misure minore o uguale al numero medio di misure in cui sono concentrate il 75% delle risorse per tutti i POR. Tale soglia deve essere verificata per tutti gli assi								
Totale C: concentrazione		10	15,5	41,5	79,6	54,9	40,5	80,3	312,4
Totale A+B+C		60	91,0	244,2	468,4	323,2	238,3	472,4	1837,6

* Non sono incluse le risorse della riserva nazionale relative al POR Molise, pari a 12,272 milioni di euro, attribuite secondo i criteri del 4%

** Valori indicativi per risorse nazionali

Tavola IV.3.2 INDICATORI PER LA RISERVA PREMIALE DEL 6% PER I PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI* (Totale risorse pubbliche, milioni di euro)**

INDICATORI	ADEMPIMENTI PER IL SODDISFACIMENTO DEGLI INDICATORI	PUNTI (60)	RISORSE PREMIALI						TOTALE
			Pesca	Ricerca	Scuola	Sicurezza	Sviluppo locale	Trasporti	
Conferimento incarichi dirigenziali	A1 Adozione disposizioni attuative sistema di valutazione risultati dirigenti per applicazione criterio contrattuale di differenziazione contributiva	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Attivazione unità controllo	A2 I. Adozione progetto realizzazione sistema controllo interno di gestione; II. Costituzione del servizio deputato al controllo, nomina responsabili e avvio strutture dedicate; III. Predisposizione progetto di formazione del personale; IV. Operatività del sistema	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Creazione Nuclei di Valutazione	A3 I. Adozione dell'atto formale di costituzione con specificazione funzioni attribuite; II. Nomina Responsabile e avvio procedura selezione componenti	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Società dell'informazione	A4 Attuazione del mandato informatico di pagamento	9	2,2	21,8	8,7	10,5	36,2	33,0	112,4
Totale A: Avanzamento istituzionale		36	8,9	87,3	34,6	42,0	144,9	131,9	449,6
criterio di integrazione	I soglia Rapporto tra impegni assunti tramite Accordi Quadro e strumenti di Prog.Negoziata e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >=al 70% del valore medio del rapporto per tutti i PON	14	3,5	33,9	13,5	16,3	56,4	51,3	174,9
	II soglia Rapporto tra impegni assunti tramite Accordi Quadro e strumenti di Prog.Negoziata e totale delle risorse destinate al Programma Operativo >=al valore medio del rapporto per tutti i PON	10	2,5	24,2	9,6	11,7	40,3	36,6	124,9
Totale B: Integrazione		24	6	58,2	23,1	28,0	96,6	87,9	299,8
Totale A+B		60	14,9	145,4	57,7	70,0	241,6	219,9	749,4

* Non è incluso il PON Assistenza Tecnica per il quale la quota di riserva nazionale del 6% pari a 19,07 milioni di euro è attribuita secondo i criteri del 4%
** Valori indicativi per risorse nazionali