
IV – STRATEGIA 2007-2011: CRESCITA, RISANAMENTO, EQUITÀ

Il programma sul quale il Governo ha ottenuto la fiducia del Parlamento, fondato a sua volta su quello della coalizione, costituisce la base della politica economico finanziaria presentata in questo Documento. Nella procedura di bilancio italiana, la funzione istituzionale del Documento di Programmazione Economica e Finanziaria è di fissare un'ancora alla preparazione della decisione annuale di bilancio che si articola nella Legge finanziaria e nella Legge di bilancio. Esso la fissa nella forma di saldi di finanza pubblica che, una volta adottati dal Parlamento, costituiscono il vincolo entro cui deve muoversi tutta la successiva "sessione di bilancio" che determina il complesso dell'entrata e della spesa.

Questo Documento pone quel vincolo in una duplice prospettiva: quella di un arco temporale pluriennale, per il quale qui si è scelta l'intero periodo di legislatura 2007-2011; quella delle azioni e degli obiettivi di governo, per le quali si fa riferimento ai tre obiettivi di fondo della crescita, del risanamento e dell'equità.

Il quadro tracciato nel capitolo precedente evidenzia che l'economia italiana ha un serio problema di crescita. Dopo essersi sviluppata per alcuni decenni a ritmi molto superiori a quelli dell'area europea nella quale si è progressivamente integrata, l'Italia ha accumulato, dalla metà degli anni novanta, un ritardo di crescita, che accentua l'instabilità macroeconomica e il disagio sociale. Ne risulta un intreccio perverso:

- l'andamento stagnante e talora negativo della produttività totale dei fattori, l'insufficienza dei meccanismi premianti della qualità, un contesto generale poco favorevole all'impresa e agli utenti-consumatori, l'area troppo estesa di settori protetti e privi di concorrenza frenano lo sviluppo economico e deprimono il tasso di crescita potenziale dell'economia;

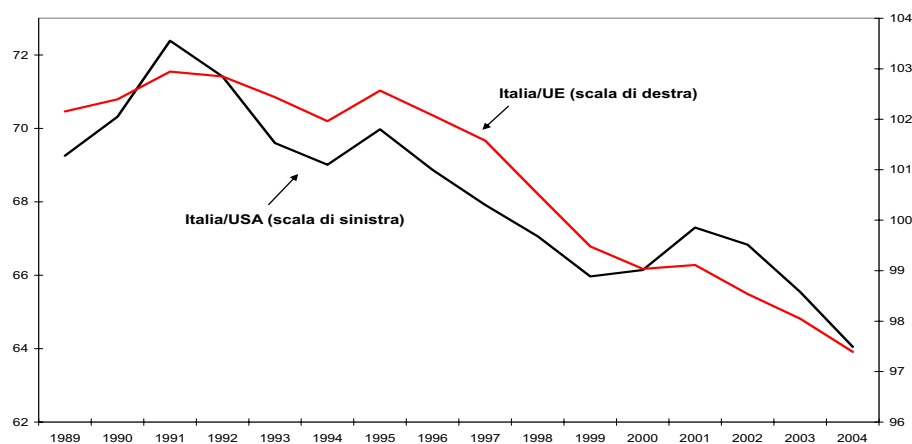
- la combinazione di alto disavanzo, riduzione del saldo primario, debito in aumento e bassa crescita mina la sostenibilità dei conti pubblici e li rende vulnerabili al prevedibile aumento dei tassi di interesse, alla pressione del mercato finanziario internazionale e al giudizio delle agenzie di rating;
- la bassa crescita, le inefficienze e distorsioni del sistema tributario, la scarsa efficacia della politica di bilancio a finalità redistribuiva, diffuse arretratezze nell'apparato amministrativo pubblico contribuiscono a un andamento insoddisfacente degli indicatori di disuguaglianza e di povertà.

IV.1 Politiche per la crescita

La politica economica, in piena armonia con le linee guida previste dalla Strategia di Lisbona, deve dunque agire simultaneamente sui tre fronti del risanamento, della promozione dello sviluppo e dell'equità perché essi sono inscindibili.

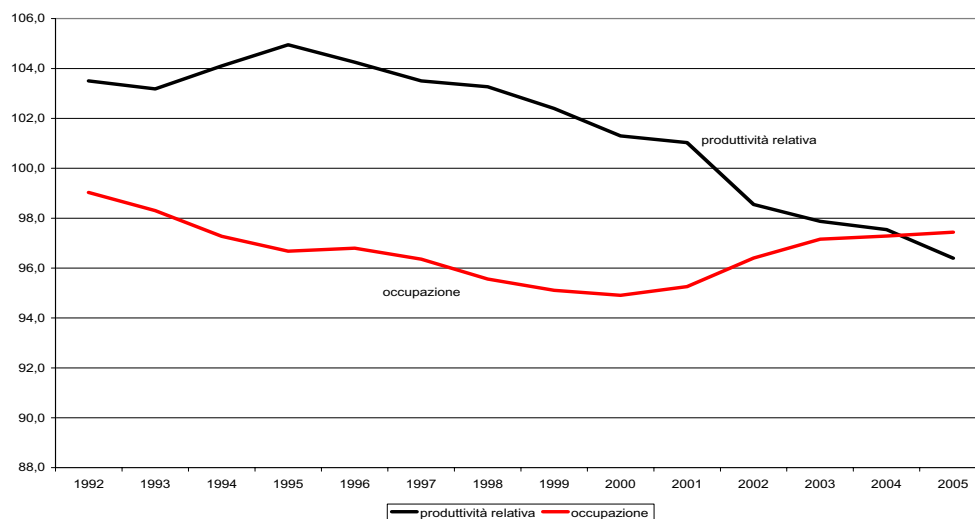
- Una crescita più rapida è indispensabile per generare le risorse necessarie al risanamento dei conti pubblici e a un aumento del benessere generale, da perseguire anche con un'azione efficace contro povertà e sofferenza sociale e al risanamento dei conti pubblici.
- Il risanamento dei conti pubblici è indispensabile per liberare finalmente il sistema delle famiglie e delle imprese dal timore paralizzante di nuovi interventi e nuovi sacrifici; solo così verrà ripristinata la fiducia necessaria per investire sul futuro e si apriranno prospettive ai giovani. L'equilibrio dei conti è anche fattore essenziale di equità: situazioni di sofferenza finanziaria colpiscono soprattutto gli strati meno protetti e più deboli e le generazioni future che non hanno voce e rappresentanza.
- Una maggiore equità è indispensabile per venire incontro a nuove forme di emarginazione sociale. Inoltre, in un regime democratico è condizione indispensabile perché vi sia sostegno politico e sociale al processo di risanamento finanziario e di rilancio della crescita. Lo sforzo di riconversione dell'economia pubblica e privata deve essere equamente distribuito e in tale processo gli strati sociali più deboli e le generazioni future debbono essere adeguatamente protetti.

L'Italia negli ultimi dieci anni ha accumulato un significativo ritardo di crescita rispetto all'Europa e agli altri paesi industrializzati. Il divario permane anche se si tiene conto del fatto che la popolazione italiana cresce meno rispetto alla media europea e soprattutto agli Stati Uniti. Il rapporto fra il reddito per abitante in Italia e quello medio europeo – entrambi espressi in parità di potere d'acquisto – registra una diminuzione continua a partire dalla seconda metà dello scorso decennio. Analoga tendenza si osserva nel confronto fra Italia e Stati Uniti.

Figura IV.1– Arretramento del reddito italiano

Fonte: Eurostat.

In larga misura, l'arretramento dell'Italia rispetto all'Europa va attribuito alla dinamica della produttività. Nel 1995, la produttività oraria è più alta, di quasi il 4 per cento, in Italia rispetto all'area dell'euro. Nel 2005, la produttività italiana si situa invece al di sotto, di tre punti percentuali, della media europea. In questi dieci anni, il tasso di crescita della produttività in Italia è pari a meno di un quarto di quello dell'area dell'euro.

Figura IV.2 – Fattori del divario: produttività oraria e tasso di occupazione (rapporto fra Italia e area dell'Euro)

Fonte: Eurostat.

A contribuire alla bassa crescita in Italia è anche l'andamento del mercato del lavoro. Il tasso di occupazione è più basso in Italia che in Europa. Inoltre, malgrado i progressi compiuti a partire dal 1997, il divario risulta più pronunciato rispetto al 1992.

Il rilancio dell'economia italiana passa dunque attraverso un nesso fondamentale: l'aumento della produttività e dell'occupazione. Nel passato, l'Italia non è riuscita a registrare un andamento favorevole per entrambe queste variabili. I periodi di forte espansione della produttività, fino all'inizio degli anni novanta, si sono accompagnati a una riduzione dei tassi di occupazione. Viceversa, a partire dalla seconda metà degli anni novanta, il buon andamento dell'occupazione ha avuto come controparte una dinamica pressoché piatta della produttività.

Un'azione congiunta e compiuta di riforma sia sul mercato dei beni sia su quello del lavoro può e deve contribuire a rilanciare la dinamica della produttività e dell'occupazione. E' questa la sfida della politica economica nel prossimo quinquennio. L'aumento dell'occupazione è essenziale per rispondere alle esigenze dei giovani, delle donne e dei lavoratori più anziani, il cui tasso di attività si colloca su livelli di molto inferiori a quelli dell'Europa, un dato inaccettabile che va corretto. Il Governo si impegna nel quinquennio in un piano straordinario per i diritti e l'occupazione delle donne, dei giovani ed in genere della famiglia (cfr. Riquadri seguenti) che affronti, in un quadro organico e coerente, i vincoli che ostacolano la loro piena partecipazione alla vita economica e sociale del paese. Ma l'aumento dell'occupazione non basta. Senza crescita della produttività, i salari reali non possono che stagnare, deprimendo la domanda interna, rallentando le prospettive di crescita e accrescendo le aree di disagio sociale e povertà. Una dinamica sostenuta della produttività consente un aumento sostenibile dei salari reali e al contempo una riduzione del costo del lavoro per unità di prodotto, con effetti del tutto positivi sulla competitività, sulla domanda di investimenti e di esportazioni. Una crescita più rapida faciliterebbe poi il risanamento dei conti pubblici e consentirebbe di affrontare con maggiore incisività i problemi di equità sociale e distributiva.

PIANO D'AZIONE PER LE PARI OPPORTUNITÀ'

Il Governo si impegna, al fine di garantire scelte di risanamento nell'equità e nella crescita, ad avviare un piano straordinario per le pari opportunità e l'allargamento dei diritti di cittadinanza, nella convinzione che solo attraverso un'azione ad ampio raggio su fattori economici, culturali, sociali e familiari è possibile progredire in maniera significativa verso tale obiettivo.

Sul mercato del lavoro, in sintonia con l' "Anno europeo delle pari opportunità per tutti", proclamato dall'Unione europea, il governo intende promuovere provvedimenti per l'occupazione femminile, in un'ottica di incremento del relativo tasso di occupazione (secondo le indicazioni della Consiglio di Lisbona), di stabilità, di tutela della sicurezza e della dignità nei luoghi di lavoro e di uguaglianza salariale e stipendiale. In questo senso agisce la scelta di destinare la riduzione del cuneo al lavoro subordinato a tempo indeterminato, un provvedimento che favorisce in particolare l'occupazione femminile. Analogamente, il governo prevede il potenziamento delle politiche pubbliche conciliative a partire dai servizi per l'infanzia, in particolare degli asili nido, affrontando così un ostacolo di rilievo alla partecipazione femminile al mondo del lavoro.

Il Governo intende estendere l'esigibilità della tutela della maternità nei lavori precari, promuovere le azioni per l'emersione del sommerso nel campo del "lavoro di cura" e per il rilancio dell'imprenditorialità femminile. In questo quadro, si impegna a sostenere azioni e regole che, in sintonia con la riforma dell'art. 51 della Costituzione e le direttive europee, promuovano nelle Istituzioni, negli Enti, nelle professioni e nelle carriere (fino ai livelli di responsabilità più alti), il riconoscimento dei talenti, a partire dalle donne e dai giovani, investendo così nel valore e nella responsabilità della persona.

Il Governo si impegna inoltre a favorire studi, ricerche, statistiche di genere, campagne civiche al fine di promuovere una cultura di pari opportunità, di rispetto dei diritti e dei doveri civili e sociali delle persone. In questo quadro, verranno rafforzati i programmi di contrasto a tutte le forme di discriminazione, nell'ambito di una maggiore attenzione alla tutela dei diritti umani, attraverso il rilancio del ruolo del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, il rafforzamento dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni, il finanziamento adeguato dei programmi di protezione sociale nei confronti delle vittime della tratta (anche potenziando il ruolo della già esistente Commissione) e lo sviluppo di opportune azioni a favore delle vittime delle mutilazioni genitali femminili.

PIANO D'AZIONE PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE

Per rendere l'Italia competitiva dobbiamo scegliere di investire con forza anche sulla parte giovane del paese, sostenere e valorizzare le energie creative dei giovani. Investire nei giovani significa infatti investire nella ricchezza della nostra società di oggi e di domani.

Anche il Consiglio europeo nello scorso anno ha adottato un Patto europeo per la gioventù il cui obiettivo principale è quello di migliorare l'istruzione, la formazione, la mobilità, l'inserimento professionale e sociale dei giovani europei, facilitando nel contempo la conciliazione fra la vita familiare e quella professionale.

Il Governo si impegna ad avviare un vero e proprio Piano Nazionale per i giovani che risponda agli obiettivi dell'accesso dei giovani alla casa, al lavoro, all'impresa, al

credito e alla cultura. A questo fine rispondono diversi provvedimenti già adottati dal governo, tra cui la scelta di destinare la riduzione del cuneo al lavoro subordinato a tempo indeterminato (una misura che favorisce in particolare l'occupazione giovanile), l'impegno al rilancio di una politica abitativa che sostenga anche le giovani coppie e gli studenti fuori sede (come spiegato nel paragrafo sulle politiche per l'equità), la costituzione di un fondo (con la L. 233/2006) volto a promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, nonché a facilitare il loro accesso al credito.

OBIETTIVI D'INTERVENTO PER LA FAMIGLIA

Negli ultimi anni è mancata una politica economica e sociale nel suo insieme adeguata alle responsabilità familiari, alla fornitura di servizi sociali e abitativi alle famiglie e in generale al sostegno della famiglia come luogo di esercizio delle solidarietà intergenerazionali, della cura e della tutela del benessere dei figli e degli affetti. L'obiettivo del Governo è di ridare un ruolo centrale alla famiglia, ed in particolare:

- realizzare due libertà fondamentali per i giovani, quella di rendersi autonomi dalla famiglia di origine e quella di poter costituire una propria famiglia;*
- contrastare la povertà e l'esclusione sociale, con particolare riguardo alle problematiche della famiglia;*
- ampliare il diritto per le donne di partecipare al mercato del lavoro senza rinunciare al diritto alla maternità;*
- favorire la conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare;*
- coniugare il riconoscimento delle famiglie come una espressione della socialità con il rispetto dei diritti dei singoli componenti, compresi i minori; assicurare i diritti dei bambini e delle bambine e realizzare le condizioni per una infanzia libera dal rischio della povertà e ricca di occasioni di socializzazione e di crescita è un dovere di cittadinanza;*
- tutelare il benessere e la salute dell'infanzia e dell'adolescenza garantendo un organico e integrato intervento di protezione materno-infantile finalizzando a tale scopo una azione di messa in rete di tutti gli interventi sociali, sanitari e educativi che si rendano necessari;*
- favorire una vecchiaia attiva, inserita nella rete delle relazioni affettive, familiari e sociali, assicurando al contempo l'assistenza a chi ne ha bisogno.*

Perseguire questi obiettivi è parte essenziale della costruzione di un welfare dello sviluppo umano, di una società più libera e solidale. Ed è essenziale anche per riaprire una prospettiva di crescita economica stabile.

I processi di sviluppo sfuggono in larga misura al controllo della politica economica. Questa, tuttavia, può agevolare o ostacolare la crescita a seconda di come svolge i suoi compiti essenziali. La agevola se fornisce i beni e servizi pubblici essenziali con efficacia ed economia di costo, se favorisce la stabilità economica e finanziaria, se promuove la concorrenza e la flessibilità dei mercati. Spetta allo Stato di

definire una struttura stabile ed efficace di regole nel campo dei diritti di proprietà, di accrescere l'efficienza del sistema giudiziario e di quello della sicurezza, di migliorare la qualità dei servizi collettivi, e, in generale, di creare condizioni che favoriscano l'investimento in capitale fisico e umano da parte di imprese e famiglie. Gli effetti di queste politiche di regola si esplicano nel tempo, ma frutti significativi possono essere ottenuti anche in tempi brevi. Di qui l'urgenza dell'avvio del processo di riforma.

L'Italia sconta in confronto agli altri paesi industrializzati una specializzazione settoriale sbilanciata verso i settori a bassa intensità di capitale umano e una struttura dimensionale squilibrata dagli ostacoli che frenano la crescita delle imprese minori. Tali caratteristiche riflettono, oltre che antiche inefficienze del mercato dei capitali, una insufficiente dotazione in conoscenza e capitale umano; deprimono la domanda di manodopera qualificata; rendono le imprese italiane particolarmente vulnerabili alla concorrenza dei paesi emergenti; scoraggiano l'investimento in ricerca e sviluppo; rendono più arduo sfruttare le opportunità legate all'apertura dei mercati mondiali e all'innovazione tecnologica.

Il ruolo dell'impresa e dell'imprenditore nell'individuare la collocazione ottimale della nostra economia nel contesto della divisione internazionale del lavoro è decisivo; alla politica economica spetta di agevolare tale individuazione, e il processo di trasformazione strutturale che esso richiede, offrendo agli operatori economici un quadro di riferimento certo e stabile nel tempo.

L'azione del Governo a sostegno della competitività e della produttività sarà articolata lungo tre linee di intervento: contesto, innovazione e ricerca, fiscalità, rafforzando così l'attuazione della Strategia di Lisbona e con il Piano Nazionale di Riforme che verrà presentato alla Commissione Europea nel prossimo autunno.

La prima linea sarà rivolta al miglioramento delle azioni di contesto, di rete e locali, entro cui le imprese e i cittadini assumono le proprie decisioni di investimento. Compito della politica economica è quello di fornire in maniera efficace i beni pubblici di cui l'economia necessita. Tra questi spiccano le infrastrutture materiali e immateriali e in particolare un quadro di regolazione che favorisca una maggiore concorrenza sui mercati, necessaria per l'innalzamento del tasso di crescita potenziale della nostra economia. L'impegno prioritario, già avviato con il decreto approvato dall'esecutivo (cfr. Riquadro), è il ridimensionamento e in prospettiva l'eliminazione dei vincoli che nel mercato dei prodotti ostacolano l'esplicarsi della concorrenza e limitano

indebitamente le opportunità di sviluppo e di occupazione in troppi settori dell'economia. Nel campo delle infrastrutture immateriali, la chiarezza e la flessibilità del diritto societario e di quello fallimentare sono condizioni indispensabili per il pieno e produttivo operare dell'attività imprenditoriale. Per le infrastrutture fisiche, si tratta di rafforzare il processo appena avviato di riqualificazione della spesa in conto capitale, fissando obiettivi di servizio e selezionando chiare priorità e tempi di realizzazione. L'impegno sarà particolarmente forte nel Mezzogiorno, dove verrà accompagnato da un rafforzamento degli interventi per l'inclusione sociale e la sicurezza.

La seconda linea d'azione del Governo sarà finalizzata a sostenere la riqualificazione del sistema produttivo in termini di miglioramento degli assetti organizzativi, diffusione delle nuove tecnologie e accelerazione del processo di internazionalizzazione.

Il nuovo modello di politica industriale, che vedrà il coinvolgimento sia del Governo centrale che delle Regioni, sarà articolato per obiettivi e agirà secondo modalità di progetto. In questo quadro sarà possibile ricercare la complementarietà tra l'azione delle diverse amministrazioni pubbliche centrali e territoriali e far avanzare, analogamente alle esperienze più avanzate degli altri paesi europei, il metodo della partnership pubblico-privato.

Cruciali al riguardo saranno anche la riforma del sistema di incentivi a livello universitario e, compatibilmente con il quadro di finanza pubblica, il sostegno alle attività di ricerca e sviluppo, alla collaborazione tra imprese e università e centri di ricerca, alla promozione dei processi innovativi.

La terza linea si riferisce ad interventi di natura fiscale ed automatica rivolti alla generalità delle imprese e finalizzati ad un recupero immediato di margini di competitività attraverso una riduzione dei costi di produzione, in particolare del lavoro.

Il Governo può e deve creare le condizioni favorevoli alla crescita. Spetta però alle parti sociali, alle imprese e alle famiglie cogliere le opportunità che scaturiscono da mercati più aperti e concorrenziali, da una regolazione più efficace, da una fiscalità più adeguata e da un'offerta più completa di beni pubblici. Se ciò accadrà, l'economia italiana potrà avviarsi su un sentiero di crescita sostanzialmente e stabilmente più

elevata, recuperando il divario che ci separa oggi dal resto dell'Europa. Nel passato, le imprese, le famiglie e i lavoratori italiani hanno saputo superare le difficoltà legate a mutamenti anche repentini del quadro economico nazionale e internazionale e sfruttare con tempestività le opportunità che tali mutamenti offrivano. L'economia mondiale oggi vive un periodo di forte crescita, sospinta dal processo di apertura dei mercati e di innovazione tecnologica. E' un'opportunità che l'economia italiana può e deve sfruttare.

Perché promuovere la concorrenza? L'interesse dei consumatori

La politica per la concorrenza pone al centro della propria azione il consumatore e, abbattendo le rendite di monopolio, favorisce nel contempo lo sviluppo e l'efficienza dell'economia. La scelta - condivisa in sede comunitaria - di aumentare il grado di concorrenza nei settori protetti ha motivazioni di equità e di efficienza. L'apertura dei mercati calmierà i prezzi con effetti benefici sui consumatori perché rafforza il potere d'acquisto di redditi e salari. La riduzione nel prezzo dei servizi protetti favorisce le imprese nella misura in cui, a parità di salario reale, si attenua il costo del lavoro e si riducono i costi di produzione delle imprese che di tali servizi sono acquirenti. In entrambi i casi, accresce la competitività delle nostre produzioni sui mercati internazionali. La riduzione delle rendite di monopolio è infine un fattore di equità. Apre nuove opportunità a operatori che ne erano in precedenza esclusi. Tutela i consumatori più deboli.

Queste considerazioni hanno fatto sì che si avviasse in Italia, dai primi anni '90, una progressiva apertura dei mercati in diversi ambiti. Gli effetti cominciano a manifestarsi per cittadini e imprese. L'ingresso di nuovi operatori, le privatizzazioni, gli interventi di separazione delle filiere dei servizi a rete, la regolazione economica assistita da solidi presidi tecnici hanno agito sia da propulsore del progresso tecnico, sia come fattore di riequilibrio e di trasparenza dei prezzi.

Il percorso intrapreso va ora proseguito, affiancando azioni volte ad aprire mercati ancora chiusi a interventi di rilancio della concorrenza avviate ma non portate a coerente compimento. Come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha più volte rilevato nel corso dell'ultimo decennio, numerose restrizioni di natura normativa o

amministrativa limitano ancora, senza giustificazione alcuna, l'accesso al mercato e le condizioni di esercizio di attività d'impresa.

Un confronto con le azioni intraprese dai *partner* comunitari per migliorare la condizione di consumatori e imprese, mostra la molto maggiore ampiezza, in Italia, delle aree di scarsa concorrenza. Il superamento del nostro divario appare decisivo anche per cogliere le opportunità della pur debole ripresa che è in atto in Europa.

Ad alcuni ambiti occorre rivolgere un'attenzione primaria: energia elettrica, gas, servizi pubblici locali, trasporti, telecomunicazioni, distribuzione - in particolare di alcune categorie merceologiche come i medicinali - servizi bancari e assicurativi, libere professioni. In questo senso già agisce il decreto approvato dall'esecutivo il 30 giugno 2006, che elimina una serie di restrizioni alla concorrenza in materia di accesso al mercato e di esercizio di attività d'impresa.

Tavola IV.1a – Restrizioni alla concorrenza eliminate dal DL 223 del 30 giugno 2006 in materia di accesso al mercato

LIMITI QUANTITATIVI	PANIFICI
REQUISITI PROFESSIONALI	COMMERCIO (tranne per prodotti alimentari)
DISTANZE MINIME	COMMERCIO PUBBLICI ESERCIZI
TETTI ANTITRUST A LIVELLO	COMMERCIO

Tavola IV.1b – Restrizioni alla concorrenza eliminate dal DL 223 del 30 giugno 2006 in materia di esercizio attività d'impresa

RISERVE DI ATTIVITA'	FARMACIE PER MEDICINALI DA BANCO NOTAI PER PASSAGGI PROPRIETA' AUTO
FISSAZIONE PREZZI MINIMI	LIBERE PROFESSIONI
DIVIETO PUBBLICITA'	LIBERE PROFESSIONI
LIMITAZIONI VENDITE CON SCONTO	COMMERCIO MEDICINALI DA BANCO POLIZZE RC-AUTO
VINCOLI GAMMA PRODOTTI OFFERTI	COMMERCIO
LIMITAZIONI FORMA SOCIETARIA	FARMACIE LIBERE PROFESSIONI
DIVIETO TITOLARITA' DI PIU' ESERCIZI	FARMACIE TAXI
VINCOLI DISTRIBUZIONE ESCLUSIVA	AGENTI POLIZZE RC-AUTO
VINCOLI MOBILITA' CLIENTI	SERVIZI BANCARI

Perché promuovere la concorrenza? Servizi meno protetti e più efficienti

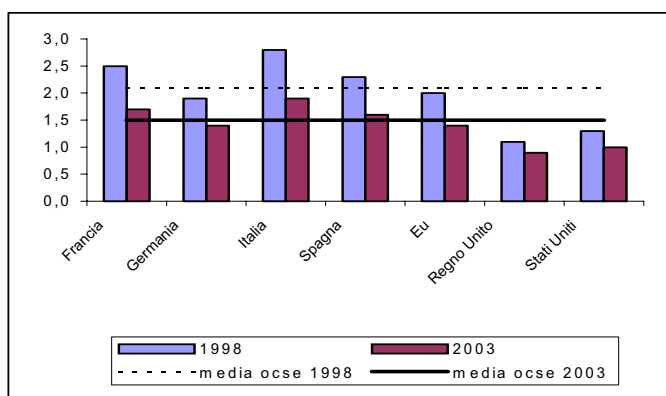
I servizi rappresentano il 71 per cento del PIL e il 69 per cento dell'occupazione¹ nell'Area dell'Euro. Un intensificarsi della concorrenza in questo settore è quindi essenziale; lo ha spesso richiamato l'agenda dell'Unione Europea, che li pone al centro del dibattito sulle riforme strutturali necessarie per sostenere crescita ed occupazione.

Il settore dei servizi ha inoltre importanti riflessi sulla crescita della produttività del lavoro e sul livello dei prezzi. La sua bassa efficienza complessiva spiega gran parte del divario di produttività che separa l'Unione Europea dagli Stati Uniti.

All'interno dell'Unione Europea, le differenze sia fra i Paesi sia fra i tipi di servizi sono rilevanti. In Italia, i prezzi nel terziario evolvono a tassi superiori sia rispetto all'area dell'Euro (+15,3 per cento, la variazione cumulata nel periodo 2001-2005 contro il +13,7 per cento dell'Area dell'Euro), sia rispetto ai beni (+2,5 per cento nel 2005 a fronte del +1,9 per cento dell'indice generale).

Le rigidità che caratterizzano molti mercati in termini di prezzi e accesso indicano che essi sono ancora sottratti al confronto competitivo, anche a causa di una eccessiva regolamentazione. Ciò impedisce la riduzione dei prezzi ed il miglioramento della qualità offerta. La situazione italiana è ben rappresentata dai dati riportati nella figura seguente:

Figura IV.3 – Indicatori di regolazione del mercato dei prodotti (PMR)



Fonte: OCSE. La scala dell'indice è da 0 (livello minimo) a 6 (livello massimo).

¹ Cfr. "Competition, productivity and prices in the Euro Area services sector", BCE, occasional paper n. 44, Aprile 2006.

L'Italia è il paese in cui più restrittive sono le regolamentazioni sul mercato dei beni e dei servizi. I progressi conseguiti dopo il 1998 non hanno che scalfito il divario rispetto agli paesi industrializzati.

Perché promuovere la concorrenza? Responsabilità della politica economica

Gli interventi a sostegno della concorrenza non si esauriscono nel pur necessario abbattimento di barriere regolamentari e istituzionali. Essi devono essere parte di un'azione di politica economica di natura strutturale orientata al rilancio degli investimenti necessari allo sviluppo del Paese. E tale azione – da attuare anche con forme di partenariato pubblico- privato – deve comprendere la riforma della regolazione e il monitoraggio dei mercati in via di apertura.

Per incidere significativamente sul livello di concorrenza occorre rafforzare il sistema di regolazione, preservando l'autonomia del regolatore in un quadro di indirizzi generali caratterizzato da stabilità e volto a migliorare costantemente il funzionamento dei mercati anche attraverso il dialogo fra operatori economici e autorità della politica economica .

Nel settore dei servizi saranno necessari interventi differenziati al fine di promuovere l'ingresso di nuovi operatori sul mercato (energia), una maggiore trasparenza dei servizi offerti (settore finanziario e professioni), un quadro regolamentare più chiaro e coerente, il superamento degli affidamenti diretti (servizi pubblici locali).

A monte di questo processo sarà inoltre essenziale eliminare distorsioni che impediscono il pieno operare della concorrenza e che coinvolgono vari livelli istituzionali: lo Stato, con competenze frammentate tra diverse amministrazioni; le Regioni, che oggi esercitano funzioni di regolamentazione in molti comparti economici.

In conclusione, le politiche per la concorrenza dovranno essere dirette al perseguimento di tre obiettivi, tra loro interdipendenti:

- apertura di tutti i mercati dove la concorrenza è possibile;
- interventi di regolamentazione nei settori privi di un'autorità indipendente;
- rafforzamento della posizione del consumatore e tutela del rapporto d'utenza.

Per conseguire questi obiettivi il Governo intende porre la politica per la concorrenza e la difesa del consumatore al centro della sua agenda.

A tal fine, sull'esempio dell'Unione europea, dovranno essere definiti – nell'ambito delle funzioni assegnate in via esclusiva allo Stato in questo campo – strutture, strumenti e metodi di lavoro, collegiali e interdisciplinari, adeguati all'esigenza di dotare il nostro Paese di una politica per la concorrenza organica e strutturale, tenuto conto anche delle sue caratteristiche intersettoriali. In tale contesto, il Governo intende costituire una unità di valutazione delle indagini e delle segnalazioni formulate dall'Autorità Garante della Concorrenza, utile anche a fini istruttori per le eventuali e conseguenti decisioni da assumere.

Sarà necessario agire dapprima in quei settori in cui i benefici netti di politiche di apertura dei mercati sono maggiori, dove il mercato italiano è fuori linea rispetto alle direttive europee, e che sono stati oggetto di analisi ed indicazioni - rimaste inascoltate - da parte dell'Antitrust. A questi si aggiungeranno i comparti nei quali sono in corso indagini conoscitive presso la stessa Autorità, a partire da quella relativa alla mobilità dei clienti dei servizi di intermediazione finanziaria.

Un'attenzione particolare ed approfondita sarà rivolta ai servizi professionali, anche in relazione al consolidarsi dell'approccio comunitario in materia: il Piano strategico approvato a Lisbona nel 2000 ha ritenuto le professioni liberali rilevanti ai fini del miglioramento della competitività, in funzione del loro peso economico, ed ha tracciato le linee di una filosofia di una loro regolazione nell'ambito esclusivo della politica per la concorrenza.

Investimenti in ricerca, sviluppo e capitale umano

Una ripresa duratura della crescita e un graduale innalzamento del tasso di crescita potenziale dell'economia postulano che la produttività totale dei fattori esca dalla lunga stasi degli ultimi anni. Ciò a sua volta implica più investimenti, più innovazione, più ricerca e sviluppo, come previsto dalla Strategia di Lisbona.

L'investimento in ricerca e sviluppo si colloca in Italia su livelli significativamente inferiori a quelli degli altri paesi industrializzati. In larga misura, il

fenomeno riflette scelte del settore privato. L'investimento in ricerca e sviluppo del settore pubblico – di cui peraltro occorre valutare con attenzione qualità, rendimento, utilità, interazione con la ricerca privata – non si discosta significativamente dalla media dei paesi OCSE. La bassa propensione all'investimento del settore privato riflette in parte la scarsità dell'offerta di capitale umano e la struttura, per dimensione e settori, delle imprese italiane. Ma dipende anche dal fatto che, a parità di settore e dimensione, le nostre imprese investono in ricerca e sviluppo relativamente meno dei concorrenti esteri.

La carenza di capitale umano e la scarsa propensione all'investimento in ricerca e sviluppo incidono negativamente sulla dinamica della produttività totale dei fattori e sulla capacità di utilizzare pienamente le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Il capitale umano, al di là del suo valore economico, è l'elemento cruciale del tessuto sociale e culturale europeo della costruzione di una "ragione sociale" europea.

Il superamento di questi vincoli non richiede sempre e necessariamente maggiori risorse dal bilancio pubblico, che pure è auspicabile reperire. La spesa italiana per studente universitario a tempo pieno non appare inadeguata rispetto agli standard internazionali. Essa potrebbe essere resa più produttiva da un rafforzamento della competizione fra sedi universitarie e dall'introduzione di una gestione del sistema universitario che premi maggiormente il merito dei docenti e la ricerca di qualità.

La semplificazione e il riordino del sistema di incentivi può costituire uno strumento per favorire, anche attraverso un sistema di crediti di imposta, l'investimento privato in ricerca e sviluppo, senza costi aggiuntivi per il bilancio.

Lo sviluppo del capitale umano va assicurato fin dai primi livelli del processo educativo. L'azione del governo sarà quindi volta al potenziamento del diritto allo studio, attraverso: l'estensione dell'obbligo scolastico; il miglioramento delle funzionalità e delle autonomie scolastiche; la messa a norma del patrimonio edilizio e l'incentivazione all'utilizzo pomeridiano degli edifici. In tale contesto dovrà essere affrontato il problema dei precari.

Il quadro di riferimento è quello dello "spazio comune europeo della ricerca e della formazione superiore". In Italia, a fronte di una spesa per studente più elevata rispetto alla media dei principali paesi europei, l'esito di test standardizzati a livelli internazionale risulta deludente. Il processo di riforma degli ordinamenti scolastici deve colmare questo divario e soprattutto consentire anche a coloro che non intraprendessero

gli studi superiori di acquisire una preparazione tecnica e generale tale da potersi adattare in maniera ottimale ai continui mutamenti del contesto economico e tecnologico.

La diffusione a livello di massa delle nuove tecnologie digitali é un fattore indispensabile per la modernizzazione del paese, consentendo un incremento della produttività. A questo fine saranno adottate misure volte a promuovere lo sviluppo delle connessioni in banda larga e contrastare il *digital divide*.

Nel Mezzogiorno, dove particolarmente grave è il divario di competenza dei giovani studenti con gli altri paesi industriali, le ingenti risorse addizionali disponibili, anche attraverso i canali comunitari, potranno essere destinate al miglioramento della qualità dello studio e dell'insegnamento, per il tramite di progetti che coinvolgano tutte le parti, gli studenti, gli insegnanti, il sistema produttivo locale.

Dimensione e internazionalizzazione delle imprese

Le carenze strutturali del sistema industriale italiano sono ampiamente documentate e hanno indubbiamente condizionato la dinamica della crescita della nostra economia.

- In un confronto internazionale, le imprese italiane sono relativamente più piccole anche a parità di settore.
- La loro produttività relativa è assai minore rispetto a quella registrata da imprese di taglia analoga in altri paesi industrializzati. Nel nostro paese, le micro imprese – con meno di 10 addetti – rappresentano quasi il 24 per cento degli occupati ma solo il 10 per cento della produzione. La loro produttività relativa rispetto al sistema delle imprese nel suo complesso è pari quindi solo a poco più del 40 per cento. Lo stesso dato si colloca al 48 per cento per l'Unione Europea nel suo complesso.
- Tra le piccole imprese italiane sono troppo poche quelle che crescono gradualmente fino a raggiungere medie e grandi dimensioni. Solo il 12 per cento delle imprese più piccole, con meno di 6 addetti nel 1987, aveva superato la soglia dei 10 addetti nel 2001. Poco più del 7 per cento delle imprese tra i 6 e i 9 addetti erano cresciute sull'arco del periodo fino a raggiungere la soglia dei 20 addetti. La situazione non migliora se si considerano solo le nuove imprese, quelle appena nate.