



# Italia 2015

Le imprese per la modernizzazione del Paese





---

## Indice

<b>INTRODUZIONE</b> .....	pag. 7
<b>PUBBLICA AMMINISTRAZIONE</b> .....	» 21
<b>GIUSTIZIA CIVILE</b> .....	» 33
<b>INFRASTRUTTURE</b> .....	» 41
<b>ENERGIA E SOSTENIBILITÀ</b> .....	» 49
<b>FISCO</b> .....	» 57
<b>LAVORO</b> .....	» 65
<b>RICERCA E INNOVAZIONE</b> .....	» 73
<b>ISTRUZIONE</b> .....	» 81
<b>CREDITO E FINANZA</b> .....	» 89
<b>LIBERALIZZAZIONI</b> .....	» 97

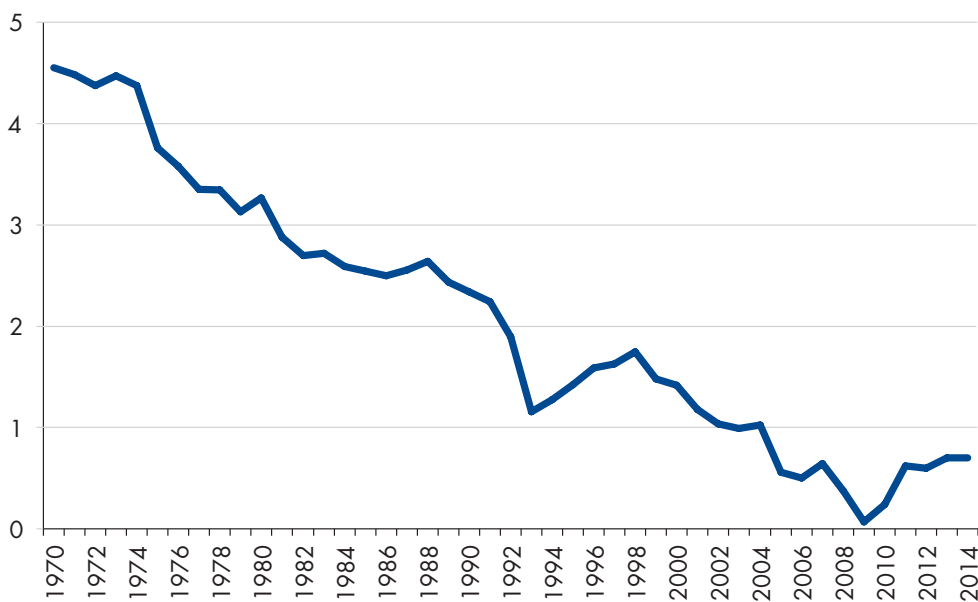
## INTRODUZIONE

Tornare a crescere. Sciogliere i nodi scorsi che impediscono di esprimere tutte le potenzialità racchiuse nell'imprenditorialità e nella laboriosità, nell'ingegno e nella voglia e capacità di fare. Abbandonare la quasi stagnazione osservata dalla prima metà degli anni Novanta e riposizionarsi su un sentiero di sviluppo elevato, almeno a livello europeo.

Le dinamiche degli anni Cinquanta e Sessanta, attorno o sopra il 5%, sono ineguagliabili. Ma è ragionevole puntare a raggiungere un ritmo annuo del 2% o superiore. Che è più del doppio di quanto gli organismi internazionali considerano il potenziale italiano.

### IL CROLLO DELLA CRESCITA

(Italia - Variazioni % annuale del PIL potenziale\*)



(\* ) Il potenziale è il livello massimo di PIL ottenibile con il pieno ed efficiente impiego delle risorse. La crescita potenziale è la variazione del PIL nel lungo periodo.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea e previsioni FMI.

Non è solo un obiettivo realistico, ma un dovere. Verso le persone senza occupazione e quelle mal impiegate. Nei confronti della vitalità delle imprese frustrata dalla perdita di competitività e dagli ostacoli strutturali al loro operare. Sono entrambe risorse preziose e sprecate.

Un dovere anche verso le passate generazioni e quelle future. Le passate, che con sacrifici e impegno hanno affrancato il Paese dalla miseria e dal sottosviluppo agricolo e ci hanno consegnato un'economia ricca, fondata sull'industria manifatturiera, ai primi posti della graduatoria mondiale. Le future, a cui non solo va lasciato più di quello che abbiamo ricevuto, ma soprattutto vanno restituite prospettive migliori di quelle dei loro genitori, mentre oggi sono percepite come peggiori.

Il traguardo della maggior crescita può essere raggiunto rapidamente. Se l'azione è coerente, ad ampio raggio e decisa, così da rilanciare la produttività e rovesciare le aspettative e se saprà assecondare la trasformazione in corso nel tessuto produttivo. Questa trasformazione sta avvenendo attraverso l'innovazione di processo e di prodotto, l'aumento della loro qualità, l'introduzione di nuove tecnologie – anche se il trasferimento tecnologico attraverso i *cluster* non è ancora adeguato – il cambiamento della *governance*, l'impiego di persone con più elevata istruzione, la ricerca di nuovi mercati. Il rinnovamento coinvolge un numero crescente di imprese, ha portato a riconquistare quote di mercato in alcuni settori importanti, tanto che nel 2007 il segno della bilancia tecnologica è diventato positivo. Ma tutto questo da solo non è sufficiente. Nel complesso, infatti, l'incremento della produttività, è stata la variabile carente nell'imprimere dinamismo all'economia italiana negli ultimi diciotto anni. E in particolare dal 2000 al 2007, cioè prima della crisi, quando è salita dello 0,2% annuo (calcolata per l'intera economia e sul solo lavoro), contro l'1,6% degli anni Novanta, l'1,8% degli Ottanta e il 2,8% dei Settanta.

#### LA LUNGA FRENATA DELL'ITALIA

	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2007	1997-2007
PIL	3,8	2,4	1,6	1,1	1,4
Occupazione totale (ULA)	1,0	0,6	0,0	1,0	1,0
Occupazione dipendente (ULA)	1,1	0,5	0,0	1,4	1,3
Produttività del lavoro (*)	2,8	1,8	1,6	0,2	0,4

(\*) Calcolata sul PIL per unità di lavoro totali.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT.

All'opposto, l'incremento dell'occupazione è stato degno dell'epoca del miracolo economico. Confindustria ha scelto il 2015 come anno di riferimento, il termine entro il quale avere un Paese a crescita più elevata. È stata una scelta ispirata non da simbolismo ma da pragmatismo: una data sufficientemente lontana per osservare risultati stabili e duraturi e insieme ragionevolmente ravvicinata da non lasciar spazio a dilazioni e temporeggiamenti.

L'impressione è che manchi ancora la piena consapevolezza che non c'è più altro tempo da perdere. I rinvii sono un lusso che il Paese non si può più permettere. Per ragioni interne e internazionali.

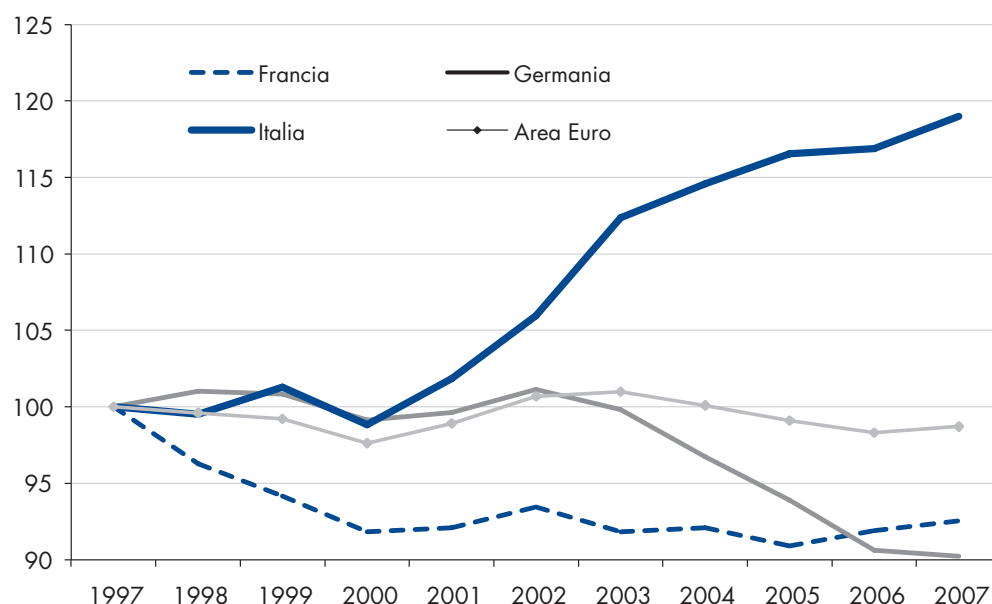
Sul piano internazionale sono precipitati gli eventi che hanno cambiato radicalmente gli scenari. La crisi ha operato da acceleratore dei mutamenti di lungo periodo e fatto rapidamente venire al pettine squilibri insostenibili.

Il baricentro della crescita mondiale, e insieme a esso quello politico, si è spostato verso le economie emergenti, che ormai pesano nel PIL globale per il 46,1% e nei consumi per il 40% (pesi calcolati su dati a parità di potere d'acquisto). Il loro contributo alle variazioni dell'uno e degli altri supera nettamente queste quote. Sono e saranno i motori dello sviluppo.

L'Italia, insieme agli altri paesi avanzati, viene sfidata sul terreno della competitività. Deve poter gareggiare alla pari con i suoi concorrenti industrializzati per essere in grado di cogliere le opportunità che questi mutamenti offrono. Le difficoltà nell'Unione europea, e soprattutto nell'area euro, hanno messo nuovamente a nudo i rischi dell'alto debito pubblico in assenza di crescita, rischi che la riduzione dei tassi aveva temporaneamente nascosto.

#### LA FORBICE DEL CLUP

(Manifatturiero, costo del lavoro per unità prodotta, 1997=100)



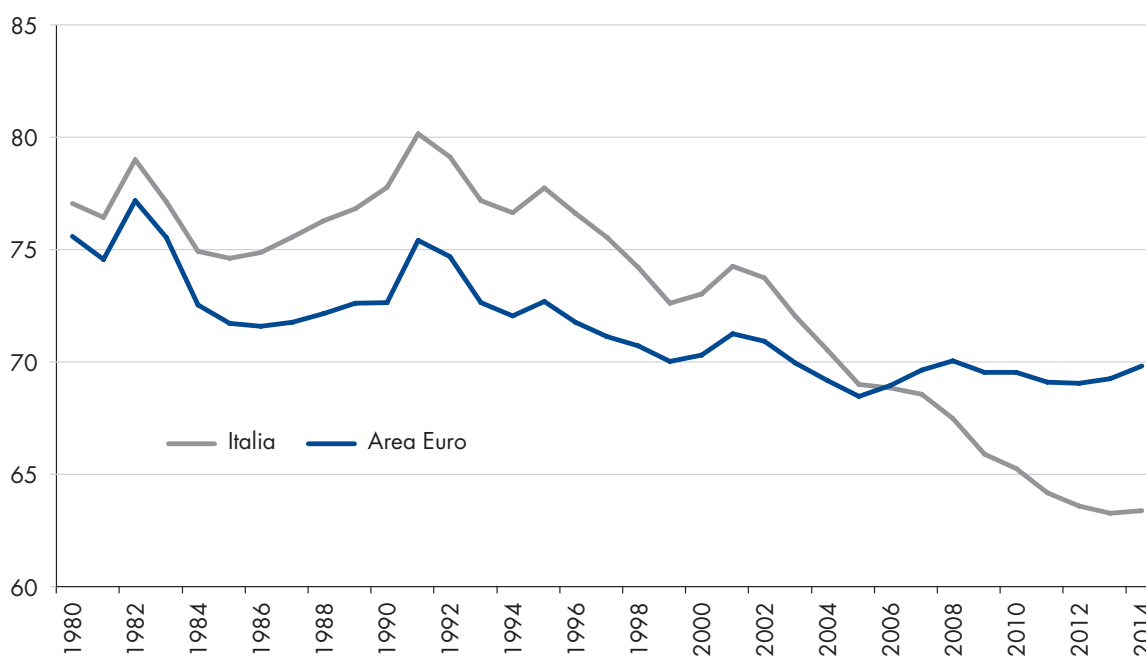
Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE.

Sul piano interno, il lungo periodo di basso sviluppo ha eroso la competitività, inchiodato i redditi reali su valori inadeguati rispetto alle aspirazioni di consumo, impoverito la nazione nei confronti del resto d'Europa, negato risorse per politiche di solidarietà e di sostegno alla natalità. In questo contesto evasione e privilegi, posizioni di rendita e difesa di interessi particolari, sono diventati intollerabili fonti di iniquità e impedimenti illegittimi all'aumento diffuso del benessere. Per non parlare della corruzione e dell'illegalità. Anche in ciò, la crisi può risultare una sveglia salutare e costringere a voltare pagina.

Qualche numero significativo. Nel decennio 1997-2007, cioè da quando l'Italia è incardinata nei parametri dell'Euro a prima della grande recessione, il basso incremento della produttività ha fatto aumentare il costo del lavoro per unità prodotta nell'industria manifatturiera del 19%, contro il -7,5% della Francia, il -9,8% della Germania e il -1,3% dell'eurozona. Ne è conseguito un drastico peggioramento della competitività: 32 punti in meno rispetto alla Germania e 29 rispetto alla Francia.

#### L'ITALIA ARRETRA

(PIL pro-capite in dollari a PPA costanti 2000, Stati Uniti=100)



Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE, Maddison, FMI, Global Insight.

Il reddito per abitante era il 107% della media euro nel 1990, è calato al 104% nel 2000 e al 95% nel 2009; secondo l'FMI la tendenza è destinata a proseguire: sarà il 91% nel 2014.

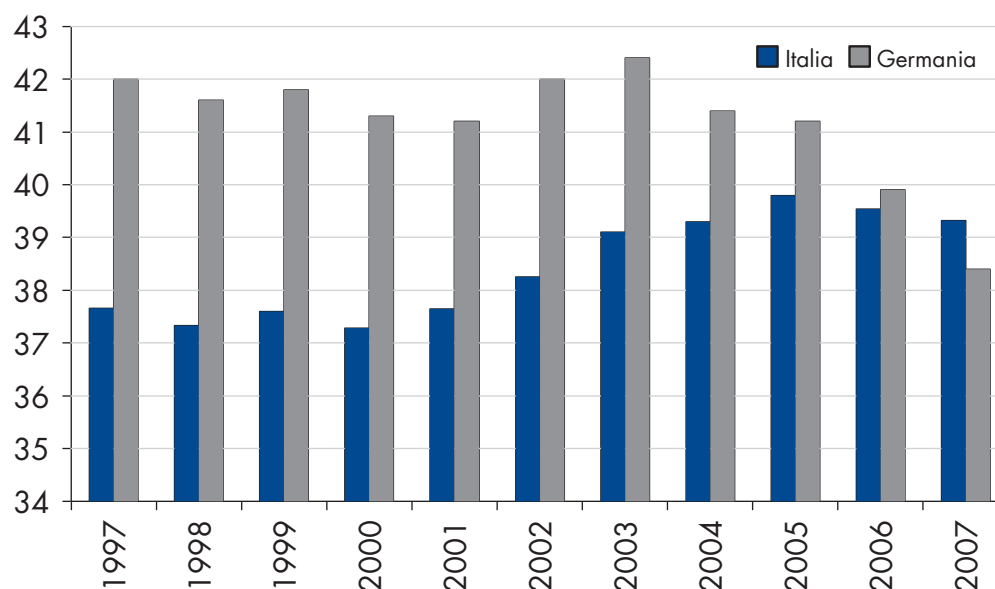
Peraltro, nonostante l'andamento fiacco della domanda interna e il dinamismo delle esportazioni (diventate sbocco obbligato per la sopravvivenza delle aziende), i conti con l'estero sono stabilmente in passivo e per un ammontare significativo (attorno al 3% del PIL).

La mancata crescita cumulata dal 1992, rispetto alla media dell'Area Euro, corrisponde a 192 miliardi di PIL in meno all'anno. Tremiladuecento euro a persona. Di tante risorse aggiuntive avremmo potuto disporre per consumi, ammortizzatori sociali, minori aliquote di imposta e maggiori infrastrutture.

La spesa pubblica corrente italiana, al netto degli interessi, è arrivata nel 2009 al 43,5% del PIL, complice la recessione. Ma anche tra il 2000 e il 2005 era aumentata dal 37,3% al 39,8%. Mentre la Germania tra il 2003 e il 2007 l'aveva ridotta di quattro punti di PIL, al 38,4%, dimostrando che il contenimento delle uscite del bilancio pubblico è una strada percorribile ed è la via maestra per risanare i conti pubblici e abbassare la pressione fiscale. Questione salariale, alta pressione fiscale, ammortizzatori sociali poveri, investimenti pubblici carenti: sono tutti effetti, e in parte anche cause, della lenta crescita.

#### SPESA PUBBLICA A CONFRONTO

(PA, uscite correnti primarie, in % del PIL )



Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, Eurostat.



Cosa occorre fare per tornare a crescere? Confindustria presenta in "Italia 2015" analisi e proposte per sbloccare il Paese, ridare slancio alla sua economia e alla sua società. Lo fa selezionando dieci grandi aree tematiche: pubblica amministrazione, giustizia civile, infrastrutture, energia e sostenibilità, fisco, lavoro, ricerca e innovazione, istruzione, credito e finanza e liberalizzazioni. Messe in ordine di priorità secondo l'opinione espressa dagli imprenditori in un sondaggio appositamente condotto a febbraio. Per ciascuna sono esaminati i ritardi nel confronto internazionale, le cause, le riforme che non hanno funzionato e l'agenda delle azioni da intraprendere. Non c'è pretesa di originalità a ogni costo: se valide, le diagnosi e le cure restano tali, anche se in molti casi sono da anni ripetute. Il che costituisce un aggravante per chi non le fa proprie, non per chi le suggerisce. Sono questioni nelle quali c'è un forte impegno di tutta Confindustria, come dimostrano i lavori svolti da Piccola Industria e dal Movimento dei Giovani Imprenditori.

Sullo sfondo restano cinque temi altrettanto fondamentali e trasversali: compiti delle imprese, Mezzogiorno, legalità, Europa e immigrazione.

**I compiti delle imprese.** Prima di chiedere agli altri impegni e azioni, le imprese di Confindustria possono e vogliono, anzi debbono fare ancora di più per contribuire a rendere l'Italia migliore e più moderna. Continuando a promuovere la legalità, la libertà, la meritocrazia, la tolleranza e l'integrazione, con iniziative di ampio respiro e soprattutto con l'attività di ogni giorno. E adempiendo al meglio al proprio dovere di creare ricchezza e occupazione. Ciò richiede nuovi comportamenti e atteggiamenti per incrementare la produttività. In particolare, occorre concentrarsi su quattro aspetti tra loro intrecciati: assetto finanziario, dimensione, innovazione tecnologica e internazionalizzazione.

Rispetto alle imprese degli altri principali paesi industrializzati, quelle italiane hanno un minor grado di patrimonializzazione. Apportare nuovi capitali è fondamentale sia perché è probabile che le recenti difficoltà del credito bancario, divenuto più scarso e costoso, permangano anche a ripresa avviata. Sia, e ancor di più, perché una posizione patrimoniale forte è indispensabile per realizzare gli investimenti materiali e immateriali necessari a competere nei nuovi mercati.

Le piccole imprese continuano a costituire l'ossatura del nostro sistema produttivo. Hanno mietuto successi grazie alla flessibilità e alla dedizione personale, che rimangono importanti fattori di vantaggio. Che tuttavia non appaiono più sufficienti e la piccola dimensione diventa un freno perché aumenta la difficoltà di accesso ai mercati emergenti e comporta minori investimenti per addetto, poca ricerca e innovazione, scarsità di risorse da destinare a reti distributive e marketing, minor presenza internazionale. Non sorprende, quindi, che

la produttività delle imprese cresca con la loro dimensione. Secondo i dati ISTAT le aziende manifatturiere tra 50 e 250 addetti hanno un valore aggiunto per occupato di oltre due volte quello delle aziende tra 1 e 9 addetti.

Le cause della piccola dimensione sono molteplici e, accanto a numerosi vincoli istituzionali, è importante riconoscere e rimuovere barriere culturali che impediscono di delegare, aggregarsi e allearsi e bloccano l'apporto di capitali e conoscenze esterne. Vengono in questo modo sacrificate le prospettive di crescita.

L'innovazione e l'adozione di nuove tecnologie costituiscono, nel medio lungo periodo, le principali determinanti degli incrementi della produttività. Anche in questo ambito i principali indicatori quantitativi, spese in ricerca e sviluppo (R&S) e produzione di brevetti, dicono che il nostro paese è in notevole ritardo. Le indagini Eurostat rivelano, invece, che la quota delle imprese italiane che dichiarano di svolgere attività innovative non si discosta significativamente da quelle degli altri paesi europei. Il paradosso, in parte dovuto al fatto che gli investimenti formali in R&S e la produzione di brevetti non costituiscono le uniche attività innovative delle imprese, rivela un'importante debolezza del sistema innovativo nazionale: pensare di poter fare innovazione senza investire nella ricerca. La storia economica rivela, invece, che questa possibilità esiste solo nel breve periodo ed è sugli investimenti in ricerca che le imprese sono chiamate a compiere uno sforzo significativo. Ma, di nuovo, per far ciò devono essere più grandi e capitalizzate.

Le evidenze empiriche mostrano che le imprese che esportano e hanno avviato processi di internazionalizzazione sono in media più grandi, hanno livelli di produttività più elevati e realizzano maggiori profitti. Almeno in parte queste caratteristiche sono dovute proprio alle strategie di internazionalizzazione: le imprese che iniziano a esportare, per esempio, realizzano successivamente maggiori incrementi di produttività. Le imprese italiane, anche sfruttando la grande occasione di Expo 2015, devono continuare a puntare sull'internazionalizzazione. In particolare, oltre che mirare a ridurre i costi di produzione e migliorare la penetrazione nei mercati esteri, l'internazionalizzazione va rivolta anche ad acquisire nuove conoscenze e competenze tecniche specializzate.

Le prospettive di sviluppo sui mercati internazionali dell'Italia sono sempre più legate alla capacità di riposizionamento del nostro sistema produttivo in senso "geografico" (in funzione del mutare della domanda) e "qualitativo", verso le fasce alte di mercato.

Le imprese italiane hanno le potenzialità per riuscire in questo duplice obiettivo, posto che crescano in dimensione, innovino, rafforzino le strutture manageriali e finanziarie. Vanno però assecondate con strumenti di sostegno pubblico, come accade in tutti i paesi industrializzati. Qui merita di aprire una parentesi sulle politiche di internazionalizzazione e sui modi di migliorarle.

I maggiori successi nell'aprire al Made in Italy nuovi mercati sono stati colti quando il sistema Paese si è mosso in modo coordinato e con unità di intenti. Ma le iniziative promozionali sono ancora troppe e gestite da troppi soggetti. È necessario invece lavorare nell'ottica di sistema, mettendo al centro le imprese e le loro esigenze, come è avvenuto con le missioni di Confindustria.

Non sono più rinviabili il riordino e la razionalizzazione degli enti che si occupano di internazionalizzazione. Bisogna, infatti, garantire alle imprese che affrontano i mercati esteri un quadro giuridico ed economico certo ed efficace. La riforma dell'intera *governance* di questi enti (in particolare ICE e SIMEST) è ora nelle mani del Governo, grazie alla delega ricevuta dal Parlamento (Legge n. 99/2009) e Confindustria è impegnata a garantire che si arrivi all'assetto più efficiente.

La promozione all'estero va concentrata verso le aree geografiche che, per performance di crescita, dinamiche socio-demografiche (sviluppo di una classe media con crescente potere d'acquisto) e capacità di reazione alla crisi si stanno dimostrando in grado di trainare la ripresa dell'economia e degli scambi globali. Mentre sul piano settoriale, accanto ai comparti portanti del Made in Italy, va dedicata sempre maggiore attenzione ai settori ad alto contenuto di ricerca e innovazione (energie rinnovabili, TIC, tecnologie ambientali, aerospazio, biomedicale, tecnologie della vita), con lo scopo di sostenere la diversificazione dell'industria italiana verso i settori a più alto potenziale di crescita avviata negli ultimi anni.

Lo studio di nuovi canali di distribuzione all'estero dei prodotti italiani, che proprio per la piccola dimensione delle imprese faticano a trovare spazio nelle grandi reti commerciali esistenti, aiuterebbe la penetrazione del Made in Italy. Una formula aggregata e aggregante è lo sviluppo di un formato di punti vendita adattabile a mercati maturi ed emergenti, capace di presentare un'ampia selezione di prodotti e marchi nazionali di eccellenza del Made in Italy nei settori dell'agroalimentare e dei beni di largo consumo (*fashion* e *design*).

**Mezzogiorno, sfida cruciale.** Il Sud d'Italia racchiude insieme l'essenza delle carenze competitive del Paese e le sue enormi potenzialità di sviluppo. Il Meridione non ha bisogno di politiche straordinarie o speciali, quindi non è stato oggetto di una scheda specifica. È questa la vera rivoluzione culturale realizzata da Confindustria. Il rilancio dell'economia meridionale deve prima di tutto fondarsi sulle sue energie, sulla società civile: il Sud deve aiutare il Sud. Mentre le proposte contenute nei dieci capitoli di "Italia 2015" sono ancor più essenziali per il Mezzogiorno. Non potrà mai esserci più elevato sviluppo senza l'apporto delle regioni meridionali. Perciò occorre mettere in atto tutto ciò che serve per realizzare entro il 2015 una significativa riduzione delle distanze tra le macroaree del Paese nella ricchezza prodotta (nel PIL pro-capite il divario è ancora al 42%), agendo per aumentare i

tassi di occupazione (inferiori nel Sud di 20 punti rispetto al Nord), innalzare la qualità dei servizi pubblici (il 90% degli imprenditori meridionali la giudica insufficiente), ripristinare pienamente la legalità (quasi il 30% delle imprese deve sottostare nel Sud a forme di influenza da parte della criminalità).

Il processo virtuoso di crescita robusta, capace cioè di intaccare velocemente gli ampi divari con le regioni più avanzate economicamente, può essere innescato mettendo in atto alcune politiche che Confindustria considera indispensabili. Anzitutto, la riprogrammazione dei fondi europei, che ammontano a oltre 46 miliardi, va realizzata entro il 2010, così da raggiungere per il 2013 gli obiettivi previsti: una crescita del PIL compresa tra il 2,4% e il 3,1% e un tasso di occupazione tra il 48,6% e il 50%.

#### DIVARI NORD MEZZOGIORNO

	NORD	MEZZOGIORNO
PIL pro-capite (in Euro)	31.472	17.866
Tasso di occupazione femminile (15-64 anni)	56,5	30,6
Tasso di disoccupazione giovanile	18,2	36,0
Valore aggiunto industria in senso stretto (in % sul totale)	26,1	13,7
Export (in % del PIL)	26,4	11,5
Dotazione infrastrutturale (Italia=100)	113,7	77,1
Indagine PISA		
Matematica	496	434
Scienze	511	446
R&S (in % del PIL)		
Totale	1,3	0,9
Imprese	0,8	0,3
Indice di criminalità diffusa (Furti e rapine meno gravi per 1.000 abitanti)	26,3	18,0
Indice di criminalità violenta (Crimini violenti per 10.000 abitanti)	19,7	23,6
Tempi dei processi di primo grado (durata media in giorni)	795,5	1.209

*Nota: per la dotazione infrastrutturale e per le esportazioni il dato del Nord si riferisce al Centro Nord.*

*Per i tempi dei processi il dato del Nord si riferisce ad una media Nord Ovest–Nord Est.*

*Fonte: elaborazione CSC su dati ISTAT, Unioncamere–Istituto Tagliacarne, PISA–OCSE, OCSE.*

Per ottenere questo risultato, le risorse vanno concentrate su un ristretto numero di assi strategici: infrastrutture, efficienza energetica e ambiente. La quota destinata alle infrastrutture di trasporto va elevata dall'attuale 16% alla media europea del 22%, privilegiando gli interventi a carattere sovra regionale, come le dorsali ferroviarie e autostradali, le trasversali a carattere strategico come l'Alta velocità Napoli-Bari, i centri intermodali. Inoltre, occorre potenziare gli investimenti in ricerca e innovazione, orientando le risorse a disposizione delle Regioni Obiettivo Convergenza per questa priorità (circa tre miliardi) su interventi coerenti con le finalità del progetto Sud-Nord (cooperazione interregionale, collaborazioni tra imprese piccole, grandi e medie, *partnership* tra imprese e sistema pubblico e privato della ricerca).

In terzo luogo, vanno razionalizzate le azioni a favore dell'apparato produttivo per tener conto dei nuovi scenari determinati dalla crisi. In particolare, occorre ridurre fortemente il gran numero di regimi di aiuto regionali e nazionali che erogano contributi (oggi se ne contano più di 1.300), istituendo un credito d'imposta automatico per gli investimenti, valido per tutte le regioni meridionali, finanziato con fondi strutturali europei con una dotazione di almeno due miliardi.

Se tali cambiamenti di rotta e interventi saranno realizzati celermente e pienamente, dimostrando di aver finalmente acquisito la capacità di utilizzare al meglio le risorse dell'attuale ciclo di programmazione, l'Italia potrà puntare con maggiori probabilità di successo a una rinnovata politica di coesione a favore delle aree deboli per il post 2013, che sia coerente con gli obiettivi di Europa 2020 (crescita intelligente, sostenibile e inclusiva) e adeguatamente finanziata dal futuro bilancio dell'Unione Europea.

**Legalità in ogni ambito.** Il mancato rispetto delle regole altera le condizioni concorrenziali, ostacola la crescita dimensionale. L'esistenza di imprese che beneficiano di costi di produzione (lavoro, materie prime, capitali) più bassi, grazie all'evasione fiscale, alla corruzione, allo sfruttamento di lavoro nero, alla contraffazione e, a maggior ragione, alle attività economiche criminali, danneggia le imprese che operano legalmente, fino a costringerle a uscire dal mercato.

Confindustria ha fatto molto in questi anni per combattere tali fenomeni e riportare il mercato a condizioni di concorrenza leale. Ha avviato importanti azioni a sostegno della legalità e della trasparenza, come la delibera del Comitato Mezzogiorno sul dovere di denuncia e le conseguenti sanzioni a carico degli associati collusi con le organizzazioni criminali. Il Protocollo di recente firmato con il Ministero dell'Interno fissa principi di comportamento validi per tutte le imprese italiane e che riguardano la scelta corretta e trasparente dei partner commerciali e la lotta al lavoro nero. In questo modo, Confindustria si è fatta parte

attiva per aumentare i livelli di sicurezza, nella consapevolezza di tutelare il buon funzionamento del mercato e quindi l'interesse delle imprese.

Adesso è però necessario che la politica faccia la sua parte per porre le condizioni affinché le imprese possano competere sulla base delle proprie capacità. Il Paese deve fare della legalità un punto di forza, un vero e proprio marchio di qualità, per attrarre investimenti dall'estero e facilitare il processo di crescita e di internazionalizzazione delle imprese italiane.

L'affermazione della legalità passa attraverso misure che aumentino la qualità dell'offerta di giustizia e della regolamentazione e l'efficienza della Pubblica Amministrazione. Processi civili e penali che durano anni e che non offrono a cittadini e imprese le garanzie minimali in termini di tutela effettiva ed efficace dei diritti non sono più accettabili. Norme di difficile comprensione e applicazione, alle quali sono collegate pesanti sanzioni amministrative o penali, non fanno che aggravare la situazione.

Allo stesso modo non sono più sostenibili la lunghezza e l'opacità delle procedure amministrative. L'accaparramento di risorse pubbliche da parte della criminalità è stato favorito dall'affollarsi disorganizzato e inefficiente di uffici, procedure e autorizzazioni. Il quadro è vasto e va dagli appalti pubblici alle frodi comunitarie agli stessi strumenti agevolativi. La burocrazia malata esercita il proprio potere ostacolando le procedure amministrative, negando autorizzazioni e nulla-osta e, più in generale, risposte alle richieste lecite di chi non si assoggetta ai suoi metodi e ai suoi ricatti. Anche per questo sono necessarie una radicale semplificazione delle procedure amministrative e la promozione di meccanismi che facilitino rapporti sempre più diretti e trasparenti tra imprese e pubbliche amministrazioni. Occorre rivedere le regole sui procedimenti amministrativi, per evitare che singole amministrazioni possano con le proprie inerzie o i propri veti bloccare le attività economiche, alimentando in questo modo fenomeni di corruzione, che vanno invece estirpati.

L'affermazione della legalità passa anche attraverso la lotta all'evasione fiscale, che genera iniquità e concorrenza sleale e innalza le aliquote fiscali a carico dei contribuenti onesti.

**Il motore europeo.** L'Unione Europea, e in particolare l'eurozona, è tra le aree meno dinamiche nel contesto globale. La crisi dei debiti sovrani, partita dalla Grecia, ha evidenziato sia le carenze istituzionali della costruzione europea sia soprattutto la fatica di crescere che, assieme ai costi dell'invecchiamento della popolazione, rendono insostenibili i debiti pubblici. Le misure di intervento concordate a inizio maggio 2010 rappresentano un primo passo di superamento delle logiche di sovranità nazionale e la Commissione europea ha avanzato una proposta condivisibile di maggior coordinamento delle politiche di bilancio e di rafforzamento della sorveglianza reciproca e delle sanzioni per le violazioni. Ma il rigore da solo non

basta a generare crescita. Perciò sono importanti da un lato il rilancio del mercato unico, attraverso le liberalizzazioni (lungo le linee indicate dal recente Rapporto Monti), dall'altro il rinnovo della strategia di Lisbona, che fino ad oggi non ha portato i risultati attesi.

L'Europa, infatti, non è diventata l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo e, dieci anni dopo, gli obiettivi di Lisbona 2000 non sono stati raggiunti. È necessario, quindi, riflettere su quali debbano essere le nuove sfide e quale il metodo più appropriato per non fallire una seconda volta, ricordando che è ancora valida una delle premesse di Lisbona: le riforme di ciascun paese hanno effetti positivi anche sugli altri e, quindi, è importante esercitare pressioni e incentivare le politiche nazionali per eliminare specifiche debolezze che penalizzano tutta l'Unione.

La strategia di Europa 2020, che la Commissione ha illustrato e che il Consiglio europeo ha approvato nelle grandi linee e adatterà a breve, mira a generare, attraverso un maggiore coordinamento fra gli Stati, una crescita economica basata sulla conoscenza, sostenibile e inclusiva. Individua alcuni obiettivi intermedi che riguardano l'aumento di occupazione e gli investimenti in ricerca, la riduzione delle emissioni di gas serra, la diminuzione del tasso di abbandono scolastico e l'aumento della quota di laureati e, infine, la riduzione della povertà.

La novità rispetto a Lisbona è che, insieme agli obiettivi intermedi, vengono individuate alcune iniziative faro (*flagship initiatives*), che puntano a catalizzare i progressi di ciascun tema prioritario. Una di queste iniziative riguarda "una politica industriale per l'era della globalizzazione". L'esperienza dei campioni nazionali è per fortuna conclusa e deve essere il mercato e non lo Stato a decidere chi vince e chi perde. Per molti anni, però, l'espressione "politica industriale" è stata ingiustamente messa al bando, dato che nella pratica le economie più dinamiche hanno sempre utilizzato politiche pubbliche mirate a favorire la crescita accelerando la trasformazione strutturale.

La premessa della politica industriale europea è il riconoscimento della centralità dell'industria per lo sviluppo economico. Essa deve porre le condizioni per una maggiore innovazione dei prodotti e dei processi, destinando maggiori risorse comunitarie, coordinando meglio le iniziative della Commissione, migliorando l'accesso delle imprese ai fondi europei, integrandosi di più con le politiche per la formazione e l'istruzione. Deve riportare l'industria manifatturiera al centro.

**Immigrazione, fonte di benessere.** L'Italia è già una nazione multietnica. Non solo in pochi anni la popolazione straniera è salita a livelli paragonabili a quelli di nazioni di più antica immigrazione (specie nelle zone a più alta concentrazione), ma la sua composizione

eterogenea è tra le più accentuate ed è un elemento di ricchezza culturale. L'afflusso di persone dall'estero proseguirà nei prossimi anni, sia per l'attrazione formata dal calo demografico naturale italiano sia per la pressione esercitata dall'espansione demografica delle nazioni in via di sviluppo. Questo afflusso consentirà di evitare la riduzione degli abitanti che altrimenti si avrebbe e che tenderebbe a deprimere la crescita. La dinamica naturale della popolazione in età di lavoro nei prossimi vent'anni porterebbe a una diminuzione di cinque milioni di unità e ciò restringerebbe la base produttiva. Nel contempo, il saldo naturale porterebbe al calo di oltre 2,3 milioni di abitanti (una stima che incorpora il già rilevante e sicuramente crescente contributo degli immigrati alle nascite), e questo indebolirebbe la domanda interna. Solo il continuo aumento degli immigrati può compensare queste due spinte negative; nelle previsioni più accreditate il numero di stranieri raddoppierebbe superando gli 8 milioni, quasi il 14% del totale degli abitanti.

Ma gli effetti positivi sulla crescita possono essere radicalmente potenziati se alla quantità si assocerà la qualità. Con politiche appropriate che facciano da contrasto efficace all'irregolarità (la lotta al sommerso è l'arma più efficace), la maggiore attenzione all'integrazione e al radicamento, la selezione dei potenziali immigrati in quanto persone e non solo come lavoratori. In questo modo la popolazione in Italia acquisterebbe nuova vitalità e tornerebbe a essere fattore di sviluppo.

Nei centocinquant'anni dall'Unità, l'Italia ha conquistato traguardi di benessere straordinari che la collocano tra i paesi più industrializzati e ricchi del mondo. Ma negli ultimi vent'anni la macchina si è inceppata. C'è stato un arretramento anche rispetto alle altre maggiori nazioni europee, che ci ha ricordato come le conquiste possano non essere una volta per tutte. La strada maestra per difenderle è riportare il Paese su un più alto sentiero di sviluppo. I costi della non crescita erano già molto elevati. La crisi li ha resi ancora più gravosi. Perciò è urgente rimettere in moto l'Italia. Entro il 2015.



## PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

Le inefficienze della burocrazia ostacolano la crescita economica, drenano risorse pubbliche e private, frenano gli investimenti. La riforma della Pubblica Amministrazione è prioritaria e decisiva per restituire competitività all'Italia e rilanciare la crescita. Sono necessarie misure dirette a razionalizzare gli assetti amministrativi, anche attraverso una revisione dei principi costituzionali, e a semplificare regole e procedure.

Confindustria propone di:

- Modificare il Titolo V della Costituzione, per rivedere e razionalizzare la ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali.
- Tagliare e razionalizzare gli enti esistenti, e le relative funzioni, a partire dalle Province, per ridurre la spesa pubblica e gli oneri a carico di cittadini e imprese.
- Riformare la disciplina della conferenza di servizi per prevenire e superare inerzie e veti delle amministrazioni e rendere più rapidi i processi autorizzatori.
- Trasformare lo sportello unico delle attività produttive da semplice terminale di richieste delle imprese in una struttura amministrativa che gestisce, attraverso un procedimento unico, tutte le procedure relative alle attività di impresa.
- Ridurre gli oneri amministrativi previsti dalle norme in tema di privacy, fisco, previdenza, appalti, lavoro, ambiente a carico delle imprese attraverso una massiccia azione di semplificazione.
- Attuare il principio dell'acquisizione di ufficio dei documenti richiesti nei procedimenti di interesse delle imprese attraverso la costituzione di un'anagrafe amministrativa.
- Standardizzare le procedure e applicare tecnologie informatiche al procedimento amministrativo e nei rapporti tra privati e PA, anche attraverso un'ampia diffusione della posta elettronica certificata.
- Attuare in tempi rapidi la riforma Brunetta per migliorare le *performance* della PA, valorizzando il capitale umano e responsabilizzando la dirigenza.
- Applicare il principio del danno da ritardo senza eccezioni e rendere inderogabili i termini previsti dalla legge 69/2009 anche per le amministrazioni che tutelano interessi sensibili.
- Prevedere la responsabilità dei dirigenti pubblici per il mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti e introdurre la responsabilità diretta dei pubblici funzionari per i danni causati ai privati.
- Riformare la disciplina del processo amministrativo e introdurre nuove azioni per rafforzare la tutela di cittadini e imprese.

## ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

La crescita italiana è fortemente ostacolata dall'inefficienza della Pubblica Amministrazione: una vera e propria tassa occulta che sottrae risorse alle scelte di spesa delle famiglie e delle imprese, sia direttamente attraverso oneri, sia indirettamente mediante ritardi, lungaggini e incertezza. Il rapporto tra imprese e PA è caratterizzato da eccesso di burocrazia, tempi lunghi di attesa e difficoltà di reperire le necessarie informazioni. Dal Rapporto della Banca Mondiale *Doing Business 2010* il confronto è impietoso: l'Italia è settantottesima su 183 paesi. Singapore primo, gli Stati Uniti quarti, il Regno Unito quinto, la Germania venticinquesima, la Francia trentunesima, la Spagna sessantaduesima (v. Tab. 1).

**TAB. 1 - L'ITALIA PENALIZZA CHI VUOLE FARE IMPRESA**

(Posizionamento in diverse categorie)

	ITALIA	STATI UNITI	REGNO UNITO	FRANCIA	GERMANIA	SPAGNA
Avvio attività di impresa	75	8	16	22	84	146
Concessioni edilizie	85	25	16	17	18	53
Assunzione di lavoratori	99	1	35	155	158	157
Trasferimento di proprietà	98	12	23	159	57	48
Accesso al credito	87	4	2	43	15	43
Protezione degli investitori	57	5	10	73	93	93
Adempimenti fiscali	136	61	16	59	71	78
Commercio transnazionale	50	18	16	25	14	59
Enforcement dei contratti	156	8	23	6	7	52
Cessazione attività di impresa	29	15	9	42	35	19
<i>Posizionamento complessivo</i>	78	4	5	31	25	62

Fonte: Banca Mondiale - *Doing Business 2010*.

Alle inefficienze della burocrazia spesso si accompagnano condizioni di diffusa illegalità. Secondo l'indagine di *Transparency International* sul grado di corruzione percepita nel settore pubblico, nel 2009 l'Italia è al sessantatreesimo posto su 180 paesi, con un indice pari a 4,3, dove 0 è assegnato ai paesi percepiti come altamente corrotti, mentre 10 a quelli con un basso livello di corruzione.

Questa situazione è estremamente penalizzante per i cittadini e per le imprese italiane. Il *Global Competitive Index 2009-2010* stilato dal *World Economic Forum* mostra come su 15

fattori di criticità per lo svolgimento di attività economiche, quello considerato più problematico in Italia è l'inefficienza della burocrazia, che il 18,2% degli intervistati pone al primo posto. Percentuali più basse si registrano negli altri paesi industrializzati.

**TAB. 2 - I PRINCIPALI PROBLEMI DEL FARE IMPRESA IN ITALIA**  
(risultati di un sondaggio condotto presso le imprese, in %)

Inefficienza della burocrazia statale	18,2
Accesso ai finanziamenti	17,2
Legislazione fiscale	11,6
Alta imposizione fiscale	11,2
Legislazione sul lavoro	11,1
Infrastrutture	11,0
Corruzione	4,6
Istruzione della forza lavoro	3,9
Etica del lavoro	3,0
Instabilità nelle politiche pubbliche	2,6
Tasso di criminalità	2,4
Inflazione	1,1
Instabilità di governo	0,8
Politica monetaria	0,7
Salute pubblica	0,5

*Nota: da una lista di 15 fattori agli intervistati è stato chiesto di sceglierne 5 e di ordinarli.  
Fonte: World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2009-2010.*

Le complicazioni organizzative, procedurali e normative si riflettono anche sui tempi dell'azione amministrativa. Per ottenere una concessione edilizia in Italia ci vogliono 257 giorni, a fronte di tempi di gran lunga inferiori di Francia, Germania, Regno Unito e, soprattutto, Stati Uniti. Ciò, peraltro, non impedisce l'esistenza di abusi edilizi, a conferma del fatto che le lungaggini e le richieste formali non sono una garanzia di miglior svolgimento delle funzioni tipiche della Pubblica Amministrazione (v. Fig. 1).

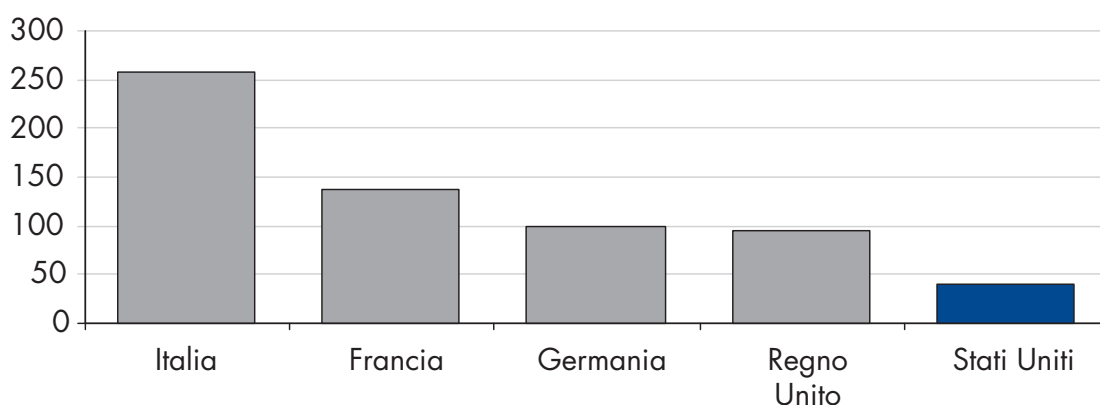
Alcuni studi mostrano che la situazione è diversificata sul territorio. A fronte di una maggiore efficienza di alcune regioni del Centro-Nord, nelle regioni meridionali si registrano situazioni di ritardo e di grave inefficienza. I tempi per l'avvio di un'attività di impresa sono

più bassi di circa la metà nel Centro-Nord e i costi inferiori del 56%; il tempo medio per la cessazione delle attività è superiore al Sud di quasi il 40% rispetto al resto del Paese, il costo è pressoché il doppio.

L'effetto è una condizione di profondo disagio, che scoraggia gli investimenti, non agevola la mobilità geografica delle imprese, soprattutto, richiede all'imprenditore di distogliere energie e fondi alla propria attività per far fronte alla burocrazia. Un costo che, secondo il Censis, incide sulle uscite complessive delle imprese per il 24,2%.

**FIG. 1 - PA: TEMPI DEI PROCEDIMENTI PER L'OTTENIMENTO DI CONCESSIONI EDILIZIE**

(Durata media in giorni)



Fonte: elaborazioni Confindustria su dati Banca Mondiale, *Doing Business*, 2010.

#### ● LE RAGIONE DEL RITARDO

Oggi si contano più di 10.000 amministrazioni pubbliche, in gran parte di ridotte dimensioni, ciascuna titolare di proprie attribuzioni e competenze. Questo numero è cresciuto nel tempo: nel 1999 le amministrazioni pubbliche erano, secondo l'ISTAT, 9.570, nel 2003 9.976, nel 2007 10.415. La crescita maggiore si è registrata a livello locale: da 9.349 nel 1999 a 10.198 nel 2007.

Questa frammentazione del sistema comporta duplicazioni di ruoli e competenze e carenze organizzative, con conseguente estrema complessità delle procedure, che richiedono numerosi passaggi e confronti, costi elevati di gestione e spreco di risorse pubbliche. A fronte di una spesa pubblica relativamente più elevata rispetto a quella dei principali paesi concorrenti, la qualità dei risultati è più bassa.

La *performance* del settore pubblico è in Italia pari a 0,83, contro una media UE-15 di 0,94 (v. Tab. 3).

**TAB. 3 - SCARSA PERFORMANCE DEL SETTORE PUBBLICO**

(Indicatori di performance del settore pubblico)

PAESI	AMMINISTRAZIONE	ISTRUZIONE	SALUTE	INFRASTRUTTURE	INDICATORE SINTETICO DI PERFORMANCE (PSP)
Danimarca	1,16	1,00	1,03	1,03	1,06
Svezia	1,16	1,07	1,19	1,10	1,04
Germania	1,02	0,98	1,01	1,01	0,96
Francia	0,72	1,03	1,03	1,01	0,93
Regno Unito	1,00	1,05	0,91	0,99	0,91
Spagna	0,77	1,00	1,10	0,86	0,89
Italia	0,52	0,96	0,93	0,84	0,83
UE15	0,88	1,00	0,99	0,98	0,94

Fonte: Afonso A., Schuknecht L. e Tanzi V., "Public sector efficiency: an international comparison", in *Public Choice*, n. 123, 2005.

A ciò si aggiunge una disciplina del procedimento amministrativo che non prevede strumenti efficaci per superare le inerzie o gestire in tempi ragionevoli i dissensi di alcune amministrazioni, permettendo così a queste ultime di paralizzare anche per anni procedimenti di autorizzazione di opere, infrastrutture e, più in generale, attività economiche.

Accanto all'organizzazione degli uffici e alle procedure, un ulteriore elemento di straordinaria incertezza è rappresentato dalla complessità del quadro regolamentare. Il nostro ordinamento è caratterizzato da un'ipertrofia normativa e dalla presenza di una mole imponente di regole poco chiare, non coordinate e fonti di oneri sproporzionati ed eccessivi a carico dei destinatari. Questo anche a causa dell'incontrollata proliferazione di misure che introducono nuovi oneri, che ha praticamente vanificato gli sforzi di semplificazione compiuti nel corso degli anni. L'Osservatorio sull'attività normativa del Governo riferisce di 7.599 misure di "complicazione" adottate negli ultimi quindici anni, a fronte di 6.385 misure di semplificazione.

Infine, i principi e le garanzie attualmente previsti dal diritto sostanziale sono ulteriormente sacrificati da una giustizia amministrativa lenta e disorganizzata. Pesa sui malfunzionamenti la disciplina processuale, spesso utilizzata solo a fini strumentali per paralizzare l'attività amministrativa, e l'assenza di strumenti effettivi di tutela dei privati. Incidono poi negativamente anche le carenze organizzative degli uffici, spesso sottodimensionati in rapporto al numero di cause.

### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

Negli ultimi venti anni la PA è stata interessata da riforme importanti e ambiziose per contenuti e obiettivi, riguardanti sia gli aspetti organizzativi, che quelli procedurali. Le riforme hanno prodotto alcuni miglioramenti, registrati anche nei rapporti dell'OCSE e della Banca Mondiale, ma senza risolvere i problemi, anche perché nella medesima direzione e a un passo più spedito si sono mosse le altre nazioni, cosicché il divario competitivo si è ampliato. Inoltre, l'approvazione delle leggi di riforma è stata spesso considerata un punto di arrivo e non di partenza. Da ciò l'inadeguata attuazione dei provvedimenti, dovuta all'assenza di una strategia di implementazione e di successivo monitoraggio e correzione delle anomalie.

Gli interventi in materia di autonomie locali e di devoluzione adottati sul finire degli anni Novanta (legge n. 59/1997, cosiddetta Bassanini, e d.lgs. n. 112/1998), che hanno ridisegnato in senso federalista lo Stato senza però modificare la Costituzione, oltre a non risolvere i malfunzionamenti, hanno evidenziato ulteriori carenze: il generalizzato trasferimento verso il basso delle competenze ha reso evidente in molti casi l'incapacità degli Enti Locali di gestire in maniera efficiente determinate funzioni, come quelle particolarmente complesse relative alle attività produttive.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha offerto un'importante occasione per riordinare e razionalizzare il sistema delle funzioni pubbliche secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ma tali precetti non sono stati ancora pienamente attuati.

La riforma ha però anche introdotto numerosi elementi di complicazione per le imprese, prima fra tutte la moltiplicazione dei centri normativi e decisionali dovuta a un'inadeguata e spesso poco chiara ripartizione di competenze tra Stato e Regioni.

L'attribuzione della competenza legislativa esclusiva alle Regioni in materia di attività produttive e l'assenza di una appropriata funzione di indirizzo e coordinamento hanno accentuato le differenze tra territori, ostacolando anche interventi di semplificazione e di riordino omogenei. In modo analogo, il sistema di competenze concorrenti di Stato e Regioni in materia di energia, nella gran parte dei casi inconciliabile con la dimensione regionale, sta pregiudicando la realizzazione di infrastrutture e reti di trasporto sovraregionali.

A queste riforme si è accompagnato un lungo e accidentato percorso di semplificazione delle procedure amministrative, avviato con la legge n. 241/1990 e proseguito con le riforme Bassanini della seconda metà degli anni Novanta. Gli strumenti introdotti hanno però disatteso le aspettative a causa della disarticolazione e frammentazione del sistema amministrativo, del continuo e incontrollato inserimento di norme contenenti nuovi oneri a carico delle imprese, della disorganizzazione e del generale malfunzionamento degli uffici pubblici.

Per citare alcuni esempi, la conferenza di servizi, introdotta dalla legge n. 241/1990 per ridurre la complessità dell'azione amministrativa, si è trasformata in molti casi in un ostacolo burocratico insuperabile. Il suo limite principale sta nel potere di alcune amministrazioni di impedire con il proprio veto - o anche soltanto attraverso l'inerzia - l'esito positivo del procedimento, facendo prevalere visioni settoriali a scapito di una valutazione più ampia degli interessi coinvolti. Altri istituti, invece, come la dichiarazione di inizio attività (DIA), il silenzio-assenso, l'autocertificazione, hanno avuto un ambito di applicazione troppo limitato.

Infine, misure fortemente sollecitate dalle imprese, come quella sull'acquisizione d'ufficio della documentazione richiesta nei procedimenti, una volta introdotte, sono rimaste di fatto inattuata. In modo analogo, lo Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) istituito nel 1998, è stato implementato solo parzialmente e si è rivelato scarsamente incisivo in termini di semplificazione. Il SUAP è stato infatti configurato come un semplice terminale amministrativo per le richieste delle imprese, privo però di poteri di coordinamento della molteplicità di amministrazioni e di procedimenti richiesti per la concessione dei provvedimenti necessari per l'esercizio dell'attività di impresa (si pensi a tutte le procedure necessarie per l'avvio di un impianto produttivo). Il SUAP è stato nuovamente oggetto di riforma nel 2008, ma la regolamentazione attuativa non è stata ancora approvata definitivamente.

Per porre rimedio alla durata eccessiva dei procedimenti, il legislatore è intervenuto di recente con la legge n. 69/2009, riducendone i termini di conclusione e rafforzando le sanzioni in caso di inosservanza. La legge 69 ha disciplinato espressamente anche il danno da ritardo e previsto che il mancato rispetto dei termini costituisca elemento di valutazione ai fini della responsabilità dirigenziale. Anche questi principi rischiano però di essere compromessi da una previsione della stessa legge 69, che fa salvi i termini maggiori stabiliti da disposizioni di legge precedenti o successive.

#### ● **COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE**

È necessario e urgente avviare un serio processo di riforma della Pubblica Amministrazione. Questo processo deve muoversi su due direttrici: la riforma strutturale e organizzativa della PA e la semplificazione di procedure e regole che presiedono alla sua attività. Ciò richiede stabilità d'azione e larga condivisione tra forze politiche, in modo da sottrarre tale processo ai mutamenti di indirizzo, ai blocchi e alle involuzioni prodotti dalle alternanze di governo.

La razionalizzazione strutturale e organizzativa della Pubblica Amministrazione passa necessariamente attraverso una revisione del Titolo V della Costituzione.

Il sistema di ripartizione delle competenze previsto dall'art. 117 Cost. ha per molti versi fal-

lito l'obiettivo di conseguire un'allocazione efficiente delle competenze normative e amministrative ai livelli di governo ritenuti più adeguati, criticità accentuata dalla mancata approvazione, a quasi dieci anni di distanza, di provvedimenti legislativi di attuazione dei principi fissati a livello costituzionale.

Confindustria propone di rivedere l'assetto costituzionale, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materie quali le attività produttive, il commercio e l'energia per superare le molte difficoltà cui l'attuale assetto sta dando luogo.

La potestà normativa dello Stato in queste materie è necessaria per non creare disparità tra i territori e non ostacolare l'attività delle imprese che operano in più aree geografiche.

La continua evoluzione del mercato interno dell'Unione europea e il sempre più penetrante sviluppo dei mercati internazionali richiedono inoltre un insieme di regole uniformi e chiare per attrarre investimenti in Italia e consentire alle imprese di essere più competitive nel confronto con i concorrenti stranieri.

È impensabile che le imprese italiane siano costrette a curare una serie di adempimenti amministrativi diversi da regione a regione, e spesso anche da comune a comune, quando si trovano in competizione con operatori europei e internazionali.

Inoltre, la frammentazione dell'ordinamento amministrativo prodotta dall'attuale Titolo V della Costituzione, impedisce spesso alle misure di semplificazione introdotte a livello centrale di operare a livello locale.

Conseguentemente, le funzioni amministrative che richiedono istruttorie complesse, come spesso accade nei procedimenti di interesse delle imprese, devono essere allocate e concentrate presso i livelli di governo in grado di garantire unicità di interlocutore e risposte in tempi ragionevoli.

La riorganizzazione delle funzioni normative e amministrative deve essere accompagnata da una decisa riduzione e razionalizzazione del numero di enti e strutture burocratiche. Con particolare riferimento alle Province, Confindustria propone di ridefinirne numero e funzioni sulla base di parametri oggettivi di riferimento, come i bacini economici, rispetto ai quali determinati servizi possono essere svolti in maniera unitaria. Vanno inoltre soppresse le Province coincidenti con le Aree metropolitane. Devono essere poi eliminati, a qualsiasi livello di governo, gli enti e le strutture inutili, già in più occasioni mappati, e quelli non in grado di esercitare unitariamente funzioni amministrative. A questo riguardo, un primo passo avanti significativo potrebbe essere compiuto con l'approvazione, in tempi rapidi, del disegno di legge Calderoli (C-3118). Sotto il profilo della semplificazione, è necessario ripensare la conferenza di servizi, che



deve servire a superare inerzie e comporre veti delle amministrazioni e non, come accade oggi, essere causa di rallentamento o paralisi delle attività.

Confindustria propone di:

- circoscrivere in maniera chiara i casi in cui la convocazione della conferenza dei servizi è obbligatoria, rendendola facoltativa quando la legge già consente all'amministrazione procedente di adottare direttamente il provvedimento;
- consentire la chiusura della conferenza, e quindi l'adozione del provvedimento finale, anche nel caso in cui le amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili (es. ambiente, paesaggio, sanità, ecc.) siano rimaste inerti;
- velocizzare la chiusura dei lavori della conferenza;
- accelerare le procedure per la composizione del dissenso tra amministrazioni.

La semplificazione richiede anche una revisione sostanziale dei numerosi oneri burocratici nelle aree di regolazione di maggiore impatto sulle imprese, tra cui fisco, privacy, previdenza, ambiente, edilizia e appalti, considerate tra le materie più critiche per le imprese.

Confindustria propone, inoltre, di rendere effettivo il divieto per le amministrazioni di richiedere ai privati la documentazione già in loro possesso o in possesso di altra amministrazione, in modo da evitare l'innesto di sub-procedimenti per il rilascio di certificati o copie di atti che allungano i tempi di risposta e comportano costi per i privati. L'acquisizione d'ufficio della documentazione deve diventare una procedura generale, prevedendo regole e responsabilità, che impongano alle amministrazioni di scambiarsi gratuitamente dati e informazioni necessari per l'istruttoria. Pertanto, oltre alla necessaria regolamentazione di questi aspetti, occorre istituire una anagrafe amministrativa contenente tutti i dati e le informazioni di ciascuna impresa, in modo da consentire il facile e gratuito accesso da parte delle amministrazioni interessate.

Su conferenza di servizi, oneri burocratici e documentazione amministrativa d'impresa Confindustria ha già presentato una serie di proposte puntuali, in occasione dell'iter parlamentare del DDL n. 3209-bis di semplificazione organica.

Nella stessa ottica, occorre attuare rapidamente la riforma dei SUAP, configurandoli non più come semplici terminali di istanze e richieste delle imprese, bensì quale nuovo e unico modello procedurale per superare inerzie e malfunzionamenti delle varie amministrazioni. I SUAP dovrebbero essere concepiti quindi non solo come strutture in grado di unificare i punti di contatto tra le diverse amministrazioni, ma come schema procedurale alternativo a quelli esistenti. Confindustria propone che sia loro consentito di adottare direttamente tutti i provvedimenti necessari per lo svolgimento delle attività d'impresa, senza dover convocare obbligatoriamente una conferenza di servizi.

L'azione di semplificazione deve anche mirare alla reingegnerizzazione e standardizzazione delle procedure, attraverso una massiccia implementazione delle tecnologie informatiche. In questo senso la PEC rappresenta un buon punto di partenza.

Per abbreviare i tempi, Confindustria propone che le disposizioni che comprimono la durata dei procedimenti amministrativi contenute nella legge 69 siano generalizzate a tutti gli ambiti, a prescindere dalla materia cui si riferiscono. La previsione di limiti temporali oltre i quali la PA non può spingersi senza essere sanzionata è l'unica misura idonea a conferire certezza e trasparenza nei rapporti tra pubblico e privato.

Fondamentale a questo scopo è anche la previsione della responsabilità dirigenziale per il mancato rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, che unitamente alle prescrizioni contenute nella Riforma Brunetta (d.lgs. n. 150/2009), che dovrebbero essere rapidamente attuate, dovrebbero contribuire a migliorare le *performance* dei dirigenti pubblici.

A quest'ultimo proposito, si deve compiere un ulteriore passo avanti nell'ammodernamento dell'amministrazione pubblica, mediante la previsione di un meccanismo di responsabilità diretta dei funzionari pubblici nei confronti dei privati, coerentemente con quanto previsto dall'art. 28 della Costituzione. Una simile misura sarebbe importante per sensibilizzare ulteriormente i pubblici funzionari al rispetto di regole e tempi delle procedure amministrative.

Anche l'attività regolamentare va profondamente ripensata, non soltanto nell'ottica dell'abrogazione di leggi, che è comunque utile, o della delegificazione, che però ha fino a oggi comportato una mera trasposizione di norme dalla sede primaria a quella secondaria. Va piuttosto migliorata la qualità della tecnica normativa, attraverso una più chiara formulazione dei precetti, che limiti sensibilmente i rinvii ad altre fonti e le deleghe alla legislazione secondaria. A questo fine Confindustria propone di realizzare una seria analisi sistematica, anche sotto il profilo economico, degli effetti delle regole, in termini di necessità e proporzionalità dell'intervento.

Infine, occorre dare rapida attuazione alla delega per la riforma del processo amministrativo contenuta nella legge 69. Un'amministrazione moderna ed efficiente richiede, infatti, non soltanto una semplificazione di norme e procedure, ma anche la previsione di rigorosi strumenti di tutela di diritti e interessi di cittadini e imprese.

L'efficacia di alcuni istituti introdotti nel diritto amministrativo sostanziale è oggi vanificata da un *enforcement* poco effettivo. Si pensi a meccanismi quali la DIA o il silenzio-assenso, che non trovano adeguati strumenti di tutela processuale, in quanto la disciplina attuale prevede unicamente azioni per l'annullamento di atti e non anche quelle rivolte ad accer-

tare determinate situazioni soggettive o a indurre l'amministrazione ad adempiere determinati obblighi a favore dei privati. Confindustria propone quindi di introdurre le azioni di accertamento e adempimento. Allo stesso modo è necessario rendere più agevole l'esercizio della tutela risarcitoria nei casi in cui l'azione illegittima dell'amministrazione abbia causato un danno a cittadini e imprese.

Preservare la PA da azioni giudiziarie - tendenza che purtroppo si va sempre più spesso affermando - vuol dire perpetuare la sua inefficienza e la deresponsabilizzazione della sua dirigenza.

## GIUSTIZIA CIVILE

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

Il tema della giustizia è centrale per la crescita economica, oltre che per la convivenza civile. I tempi dei processi sono irragionevolmente lunghi e questo è inaccettabile in un paese civile. La certezza del diritto appare spesso una mera petizione di principio. La fiducia dei cittadini e delle imprese è così gravemente intaccata e l'attività economica diventa eccessivamente rischiosa. Si abbassa la propensione a investire, è disincentivata la crescita dimensionale delle imprese e ostacolato lo sviluppo dei mercati finanziari. Sono distorte le scelte di finanziamento e frenati gli investimenti dall'estero.

Le cause dei ritardi sono da ricercare nell'organizzazione estremamente inefficiente di gran parte degli uffici e nella presenza di incentivi che inducono ad avviare un numero spropositato di cause e a prolungarne la durata.

Per affrontare questi problemi, si avanzano le seguenti proposte:

- Eliminare gli incentivi ad agire in giudizio attraverso l'applicazione rigorosa della regola del *loser pays* (il soccombente paga le spese processuali).
- Rivedere il metodo di calcolo delle tariffe degli avvocati, introducendo regole che impongano di informare il cliente sui costi prevedibili del procedimento.
- Promuovere l'utilizzo di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie (mediazione, conciliazione, arbitrato).
- Intervenire sull'organizzazione del sistema giudiziario, accorpando i tribunali minori per raggiungere una dimensione minima ottimale per istituire sezioni specializzate e adottare modalità più moderne di gestione.
- Attuare la completa digitalizzazione del processo, in coordinamento con il processo civile telematico.
- Trasformare i presidenti dei tribunali in veri e propri *court manager*.
- Collegare le progressioni di carriera dei magistrati a indici di specializzazione, produttività, capacità di favorire soluzioni conciliative e di sanzionare comportamenti sleali nel corso del giudizio.
- Disciplinare la responsabilità professionale diretta dei magistrati.

### ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

La crescita economica italiana risente dei tempi lunghi della giustizia civile e penale, che diminuiscono la certezza del diritto, riducono la fiducia, aumentano la rischiosità delle attività economiche e quindi abbassano la propensione a investire. È disincentivata la cre-

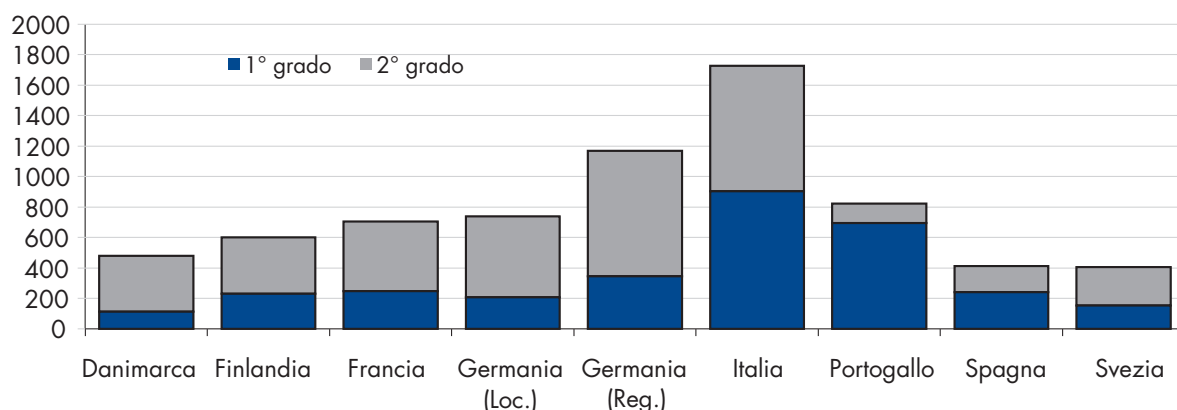
scita dimensionale delle imprese e ostacolato lo sviluppo dei mercati finanziari. Sono distorte le scelte di finanziamento e frenati gli investimenti dall'estero.

Per quel che riguarda la giustizia civile, ciò è rispecchiato negli indicatori di competitività. La Banca Mondiale, nel rapporto *Doing Business 2010*, colloca l'Italia all'ultima posizione tra i Paesi OCSE per i tempi di risoluzione delle controversie commerciali: 1210 giorni, a fronte dei 331 necessari in Francia e dei 394 in Germania. L'Italia è invece ai primi posti per i costi delle procedure, pari a circa il 30% del valore delle controversie per cui si ricorre in giudizio.

Più in generale, la durata media dei procedimenti ordinari di cognizione in primo e secondo grado in Italia supera di due o tre volte quella degli altri paesi UE (v. Fig. 1).

**FIG. 1 - LA LENTA GIUSTIZIA ITALIANA**

(Procedimenti civili davanti ai tribunali, durata in giorni, 2006)



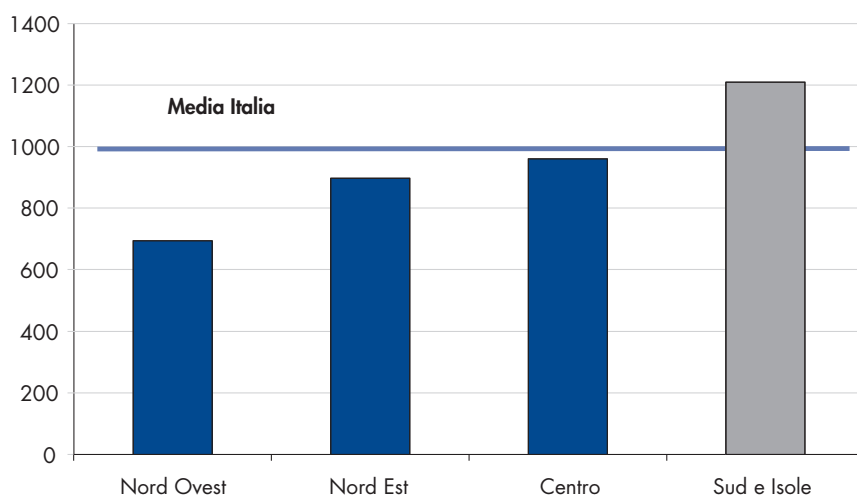
Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE e ISTAT per l'Italia (2007).

La situazione è molto differenziata sul territorio. I tempi medi di definizione di un giudizio di cognizione ordinaria in primo grado variano sensibilmente e sono più lunghi nelle regioni meridionali, dove si registra una durata decisamente superiore alla media nazionale (v. Fig. 2).

Queste disomogeneità accrescono il senso di illegalità nelle regioni meridionali, già resa fragile dall'elevato grado di penetrazione delle organizzazioni criminali, rendendo ancor più difficile avviare o continuare un'attività d'impresa in queste aree.

**FIG. 2 - CAUSE PIÙ LUNGHE AL SUD**

(Giustizia civile: procedimenti di cognizione ordinaria per area, durata media in giorni, 2006)



Fonte: elaborazioni su dati Carmignani e Giacomelli (2009).

Tutto ciò a fronte di una spesa pubblica complessiva per la giustizia di oltre 7,5 miliardi di euro per il 2009. In termini pro-capite, la spesa per tribunali e procure è la più alta in Europa, con l'eccezione della Germania (v. Tab. 1).

**TAB. 1 - I TRIBUNALI E LE PROCURE COSTANO MOLTO**

(Spese pro-capite in tribunali e procure, euro 2006)

Germania	99,2
Italia	68,1
Spagna	64,4
Francia	48,2
Regno Unito	45,1

Fonte: elaborazione CSC su dati CEPEJ.

La lentezza della giustizia civile alimenta comportamenti opportunistici da parte di chi utilizza il rimedio giudiziale non come strumento per risolvere una controversia, bensì per dilazionare o anche aggirare l'adempimento di un contratto. Con la conseguenza che le aule dei tribunali sono ingolfate da un arretrato imponente di cause pendenti (nel 2008 più di 5 milioni per i tre gradi di giudizio, con una durata media pari a circa otto anni) nelle quali,

paradossalmente, il vero interesse a proseguire nel giudizio è della parte in torto. Questo induce spesso i titolari dei diritti lesi a rinunciare in tutto o in parte alla soddisfazione del risarcimento del danno.

#### ● LE RAGIONI DEL DIVARIO

I tempi lunghi della giustizia sono spiegati sia dal lato della domanda sia da quello dell'offerta. Dal punto di vista della domanda, la prima causa dell'irragionevole durata dei processi civili è l'eccesso di litigiosità e, quindi, il numero esorbitante di cause avviate ogni anno. Secondo i dati del CEPEJ del Consiglio d'Europa, nel 2008 sono stati avviati 4.809 procedimenti ogni 100.000 abitanti, un valore superiore a quelli di Inghilterra e Galles (3.961) e doppio rispetto a quelli di Francia (2.672) e Germania (2.345).

Ciò avviene perché l'ordinamento italiano offre numerosi incentivi a iniziare la lite e a prostrarla nel tempo.

Quasi tutti gli attori del processo hanno un interesse contrario alla sollecita risoluzione delle controversie: gli avvocati, il cui onorario cresce in proporzione al numero di attività poste in essere e alla lunghezza dell'iter; i giudici, su cui gravano troppi procedimenti e che sono quindi ben disposti a celebrare udienze che si concludono dopo pochi minuti con rinvii a udienze successive, fissate anche a distanza di anni; la parte in torto, che utilizza il processo per posticipare l'adempimento, consapevole della benevolenza con cui i giudici compenseranno le spese di lite.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, infatti, non viene quasi mai applicata la regola del *loser pays* (ossia, chi perde la causa paga tutte le spese) che sarebbe un potente filtro all'ingresso di nuove cause. Tanto più che gli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, come mediazione, conciliazione, arbitrato, sono ancora scarsamente utilizzati. La loro diffusione, tuttavia, è direttamente proporzionale all'efficienza della giustizia civile. È evidente, infatti, che la parte che intende ritardare l'adempimento dell'obbligazione, approfittando delle lungaggini giudiziarie, non avrà alcun interesse ad accettare l'utilizzo di strumenti rapidi di risoluzione.

Come causa ed effetto al tempo stesso di questa realtà, secondo la Corte di Cassazione, il numero di avvocati per ogni giudice è in Italia di 26,4, contro i 7,1 in Francia e i 6,9 in Germania; il numero dei cassazionisti supera i 44.000, contro i 95 in Francia e i 44 in Germania.

### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

Per quanto concerne le criticità dal lato dell'offerta, le riforme degli ultimi anni si sono concentrate quasi unicamente su aspetti procedurali, con interventi spesso incoerenti se non addirittura contrastanti.

A fronte delle numerose modifiche all'impianto processuale, il legislatore ha inciso poco sull'organizzazione dei tribunali e sull'attività del giudice, che costituiscono invece fattori determinanti del malfunzionamento della giustizia civile.

In particolare, la dimensione ridotta di gran parte degli uffici giudiziari e la loro frammentazione geografica – rispondente a esigenze localistiche – sono inadeguate a rispondere a una domanda di giustizia che ha raggiunto livelli patologici perché contrarie a logiche di efficienza ed economia di scala. Manca, poi, un criterio di specializzazione che orienti l'assegnazione delle cause all'interno delle singole sedi giudiziarie, nonché una gestione manageriale, necessaria per incentivare e verificare la "produttività" dei singoli magistrati. Infine, la regolamentazione esistente non responsabilizza adeguatamente magistrati e avvocati.

Nell'analisi dei problemi va anche considerata la pletorica e irrazionale stratificazione regolamentare, che costituisce al tempo stesso causa ed effetto delle disfunzioni della giustizia. Le norme sono troppe, di difficile interpretazione, perché poco chiare e sottoposte a continue revisioni e, anche per queste ragioni, spesso disapplicate. Ciò alimenta il contenzioso e, quindi, l'inefficienza nei tempi di risposta. Per fare fronte all'inefficacia dell'*enforcement* giudiziale, sono sempre più frequenti gli interventi legislativi che, in un'ottica di prevenzione, trasferiscono sui privati oneri e compiti di tutela che spetterebbero al potere pubblico, ponendo così ulteriori ostacoli e costi allo svolgimento delle attività economiche.

### ● COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE

Per migliorare l'efficienza della giustizia civile in Italia, occorrono interventi di ampio respiro e di diversa natura. Alcuni processi di riforma sono già stati avviati e dovranno essere attuati con rigore, altri necessitano di scelte coraggiose che segnino una discontinuità rispetto al passato.

La legge n. 69/2009 contiene misure dirette ad accelerare i tempi processuali, anche contrastando quelle pratiche dilatorie che incidono negativamente sulla durata delle controversie. Positive sono le norme sul nuovo procedimento sommario, pensato per le cause di più semplice definizione e sul filtro di ammissibilità dei ricorsi in Cassazione.



L'obiettivo di ridurre il contenzioso è comune a importanti deleghe che la legge ha attribuito al Governo per semplificare e ridurre i riti e disciplinare la mediazione civile. L'attuazione di quest'ultima delega con il decreto n. 28/2010 potrà avere effetti importanti sul sistema: il potenziamento degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, su cui il Ministero della Giustizia sta opportunamente puntando, rappresenta una delle soluzioni più efficaci per ridurre il numero dei procedimenti giudiziari. Il riordino dei riti dovrà invece rispondere alle esigenze degli operatori di disporre di poche procedure, con regole chiare a garanzia di tempi certi di conclusione. È soprattutto necessario che le nuove norme definiscano un assetto stabile nel tempo, consentendo un'applicazione che si consolidi secondo principi uniformi.

Nella stessa direzione occorre affrontare il tema della proliferazione delle controversie seriali dinanzi ai giudici di pace, volte a ottenere condanne di importo minimo a fronte di liquidazioni di spese legali notevolmente superiori. Si tratta di un meccanismo utilizzato da molti avvocati con effetti distorsivi, anche perché la possibilità di lucrare sulle spese rende il ricorso a questi giudici preferibile rispetto a modalità di soddisfazione più coerenti con la natura degli illeciti seriali (es. conciliazioni e, in prospettiva, azioni di classe). Per eliminare tali distorsioni, Confindustria propone di porre limiti alle spese liquidabili in questo tipo di controversie, come, ad esempio, un tetto pari al massimo al valore della condanna principale.

Cruciale è anche il tema delle tariffe forensi. A questo riguardo, Confindustria propone di garantire la libertà nelle scelte e nei comportamenti economici dei professionisti, senza imporre limiti inderogabili, e di strutturare le tariffe in modo da eliminare incentivi a prolungare la durata del processo. In particolare, eventuali indicazioni tariffarie non dovrebbero essere in alcun modo collegate alla durata del processo in modo da evitare effetti distorsivi. A tal fine, le tariffe dovrebbero essere sottratte al potere regolamentare della categoria e l'eventuale potere di proposta loro attribuito dovrebbe essere controbilanciato dalla partecipazione degli utenti dei servizi al processo decisionale, comunque rimesso all'autorità pubblica.

L'efficienza dei corrispettivi è però strettamente legata alla massima trasparenza delle condizioni d'offerta, necessaria per eliminare o attenuare le asimmetrie informative. Perciò Confindustria propone di rimuovere i vincoli normativi e deontologici ancora esistenti alla pubblicità e di imporre all'avvocato di informare il cliente sul prevedibile ammontare complessivo delle spese legali necessarie per la gestione della controversia.

Sul piano dell'organizzazione, è urgente porre mano al riordino organico degli uffici giudiziari. La Relazione sull'amministrazione della giustizia nel 2009 conferma che dei 165 tribunali italiani 93 hanno un organico inferiore a 20 magistrati. Una simile distribuzione è

inefficiente: la produttività degli uffici è infatti fortemente condizionata dalla dimensione, essendo più bassa in presenza di dimensioni ridotte. Confindustria propone di ridurre il numero dei tribunali mediante accorpamento delle sedi più piccole per raggiungere una dimensione minima efficiente.

La riorganizzazione è necessaria innanzitutto per beneficiare di modalità nuove ed efficaci di gestione dei ruoli. Tecnologie e supporti innovativi sono, infatti, praticabili solo in contesti dimensionali adeguati. Confindustria propone la completa digitalizzazione del processo, che dovrà realizzarsi in coordinamento con il processo civile telematico, su cui alcuni uffici già hanno investito (è il caso del Tribunale di Milano, ad esempio) e che deve essere portato a compimento secondo un disegno coerente e duraturo.

Analoghe considerazioni sul piano della specializzazione, possibile soltanto in presenza di dimensioni minime adeguate. Confindustria propone l'istituzione di sezioni specializzate, sull'esempio di quanto fatto per la proprietà industriale. Ciò potrà assicurare qualità, celebrità e uniformità delle decisioni. Si tratta di una riforma necessaria, che potrebbe essere anticipata, nel breve termine, da misure organizzative adottate dai singoli tribunali secondo criteri di buona amministrazione rimessi ai presidenti, che dovrebbero imporre modelli più efficienti di trattazione delle cause indirizzando i singoli magistrati ad accorpare i fascicoli per materie e a svolgere udienze tematiche.

Queste innovazioni presuppongono una più moderna concezione dei responsabili degli uffici. Confindustria propone di trasformare i presidenti dei tribunali in veri e propri *court manager* che in sintonia con la riforma Brunetta della Pubblica Amministrazione, bilancino l'interesse pubblico con l'attenzione ai costi, alla produttività dell'ufficio e alle *performance* dei magistrati, anche utilizzando le migliori pratiche già efficacemente sperimentate in alcuni uffici giudiziari. È il caso dei tribunali di Torino, Trento e Milano che, secondo la Corte di Cassazione, anche grazie ad una gestione manageriale, hanno registrato nel 2009 i tempi più brevi per un giudizio di cognizione ordinaria: 556 giorni Torino, 634 Trento e 668 Milano, a fronte di una media nazionale pari a 977 giorni.

Infine, nei tribunali più grandi potranno essere più facilmente applicate misure organizzative, alcune delle quali già previste dalla legge, che accorcino i tempi del giudizio. A tal fine Confindustria propone l'istituzione dell'ufficio del processo, una proposta già avanzata nel 2007, per superare la visione individualista del giudice a favore di una maggiore collaborazione con il personale amministrativo e con nuove figure anche esterne all'ufficio. Questa misura sarebbe funzionale a una migliore organizzazione del lavoro e delle attività necessarie per la gestione delle cause. In secondo luogo, Confindustria chiede l'attuazione della recente previsione sul calendario del processo per imprimere, fin dall'inizio, una scansione temporale alla causa, rendendone prevedibile la durata.

Più in generale, la specializzazione, la produttività dei magistrati, la loro capacità di favorire le soluzioni conciliative e sanzionare i comportamenti sleali delle parti, dovranno divenire i macro-indicatori attraverso cui decidere le progressioni di carriera. In questa stessa ottica, Confindustria propone di ripensare il sistema della responsabilità civile dei magistrati, secondo un'impostazione più conforme al principio costituzionale della responsabilità diretta dei pubblici funzionari (art. 28 Cost.), in luogo delle regole vigenti, che prevedono una responsabilità mediata dallo Stato.

Infine, per azzerare l'arretrato nell'arco di cinque anni, Confindustria propone di introdurre misure straordinarie, basate anche su forme di affiancamento e collaborazione da parte di risorse interne ed esterne agli uffici e sull'accorpamento delle questioni per materia, con meccanismi premiali per i risultati conseguiti dai magistrati e dagli uffici più attivi.

## INFRASTRUTTURE

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

Nella dotazione di infrastrutture l'Italia ha progressivamente accumulato negli ultimi vent'anni ritardi e squilibri notevoli rispetto agli altri paesi avanzati. Nonostante la maggiore attenzione di questi ultimi anni, gli investimenti programmati procedono con notevole lentezza, decisionale e realizzativa, sostenuti da una finanza pubblica spesso incerta nelle sue effettive disponibilità e da una finanza privata ancora lontana dal ruolo svolto in altre economie industrializzate. Per di più, anziché aumentare il sostegno sociale e politico alle opere pubbliche, si diffondono fenomeni spesso di opposizione strumentale alla loro realizzazione, che producono ritardi e aumentano i costi e le incertezze sull'avvio e sul completamento degli investimenti.

È il momento di dare una svolta decisa all'infrastrutturazione del Paese, ma bisogna essere coscienti che si tratta di un sistema complesso, i cui nodi vanno affrontati congiuntamente.

Per affrontare questi problemi, è necessario:

- Aumentare progressivamente gli investimenti in infrastrutture, per riportarli entro il 2015 e mantenerli stabilmente a un livello pari almeno al 2,5% del PIL, introducendo un vero e proprio vincolo programmatico sulla spesa pubblica, centrale e locale, ad essi destinata.
- Agevolare e sviluppare la finanza privata, utilizzando tutte le opportunità del partenariato pubblico privato (PPP) e della finanza di progetto (PF), con agevolazioni fiscali e norme in materia di garanzie di esecuzione e sul valore residuo delle opere.
- Regolare per legge il consenso sulla realizzazione delle opere più rilevanti e a maggiore impatto socioeconomico e ambientale, con modalità e tempi certi di acquisizione e nel rispetto di una coerente gerarchia degli interessi in gioco.

### ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

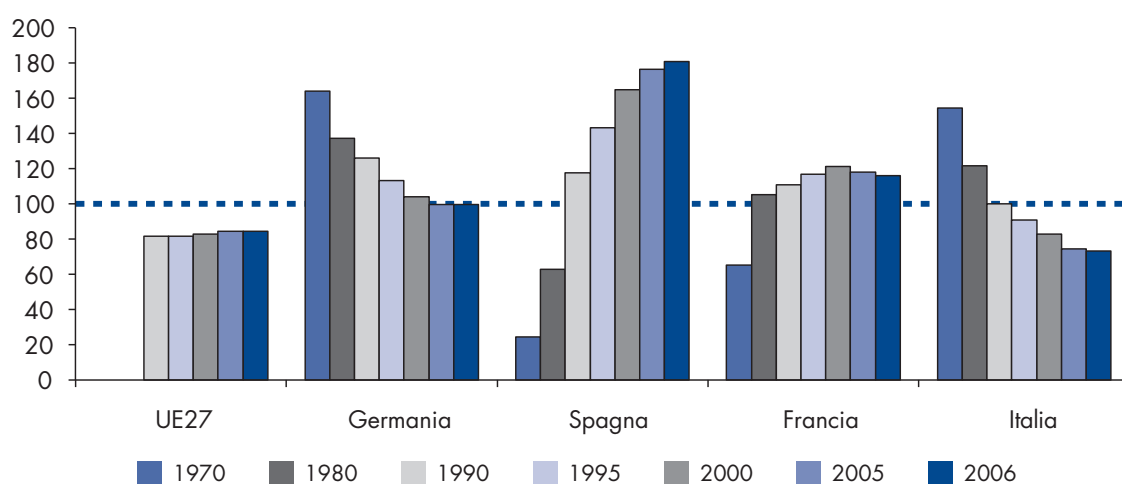
Le infrastrutture sono un fattore cruciale di crescita economica. Sia nella realizzazione sia soprattutto nei servizi che erogano, che costituiscono un fattore di competitività e generano nuove opportunità di domanda e offerta. Purtroppo, l'Italia registra nella dotazione infrastrutturale e nella logistica un netto divario rispetto ad altre nazioni.

La rete autostradale è aumentata del 67,5%, nel periodo 1970-2006, ma i nostri principali partner UE sono riusciti ad adeguarla meglio alla domanda. La Germania l'ha più che raddoppiata, la Francia l'ha aumentata di 6 volte e la Spagna di 30. Nello stesso arco temporale il traffico automobilistico privato in Europa è aumentato del 165% e in Italia del 240%, mentre il traffico merci è cresciuto rispettivamente del 214% e del 227%.

Soprattutto nel decennio 1996-2006 l'Italia ha registrato i maggiori ritardi nell'adeguamento alla mobilità stradale, con un incremento medio annuo di appena lo 0,1%, a fronte del 2,5% nella UE. Nel 2006 in rapporto alla popolazione la dotazione autostradale italiana era superiore solo a quella del Regno Unito, ma inferiore a quelle di tutti gli altri grandi paesi dell'UE. Nel 1970, il Paese aveva una dotazione autostradale per abitante pari a 154,4, mentre nel 2006 era pari a 73,1 (v. Fig. 1).

**FIG. 1 - I RITARDI NELLA RETE AUTOSTRADALE**

(Dotazione di rete autostradale rispetto alla popolazione numeri indici UE15 = 100)



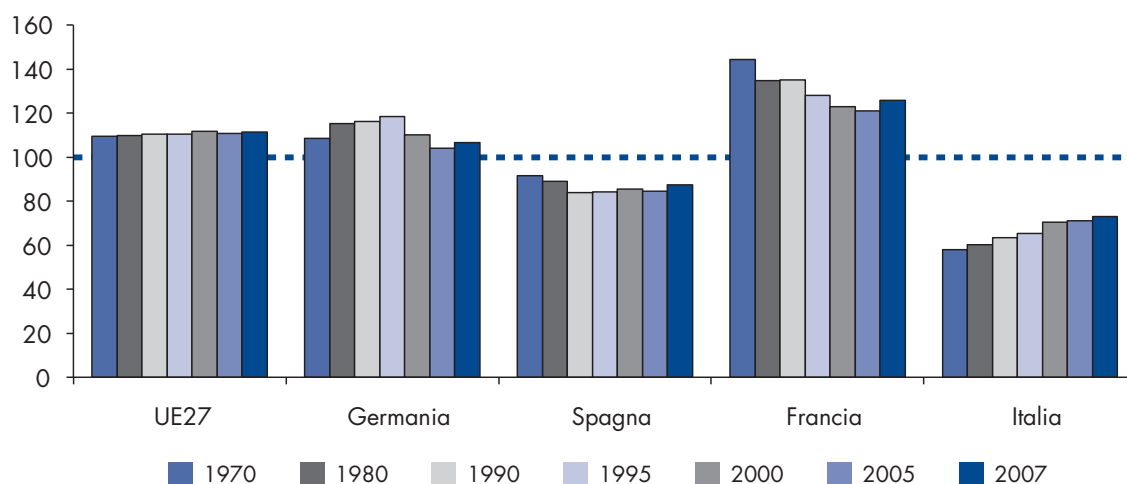
Fonte: Elaborazioni Confindustria-APIECEI su dati Eurostat.

L'infrastrutturazione ferroviaria italiana, pur a fronte di una marginale tenuta della dotazione di rete, non è riuscita a migliorare la capacità di attrazione dei traffici. Il trasporto privato dei passeggeri dell'Italia utilizza la ferrovia solo per il 4,7%, (era al 6,5% nel 1990) contro l'8,0% in Germania e Francia. Nel trasporto merci il traffico su rotaia aveva una quota dell'11,3% nel 2008, sostanzialmente invariata rispetto al 1990 (11,5%). La dotazione ferroviaria per abitante è rimasta in Italia ben distante dai valori medi europei; nel 2007 l'indice è migliorato rispetto all'inizio del periodo (da 58,1 a 72,9) ma ciò è avvenuto grazie al decremento registrato nel resto dell'UE e resta nettamente più basso che in Francia (125,7) e Germania (106,5) (v. Fig. 2).

Ci sono stati sensibili miglioramenti tecnologici (elettrificazione, doppi binari e, soprattutto, tecnologie per la sicurezza), in alcuni casi anche superiori alla gran parte degli altri paesi europei. Ma al contempo c'è stato un deterioramento dei servizi, specie nelle tratte a corto e medio raggio che più di altri potrebbero contribuire a ridurre la congestione stradale.

**FIG. 2 - I RITARDI NELLA RETE FERROVIARIA**

(Dotazione di rete ferroviaria rispetto alla popolazione numeri indici UE15 = 100)



Fonte: Elaborazioni Confindustria-APIECEI su dati Eurostat.

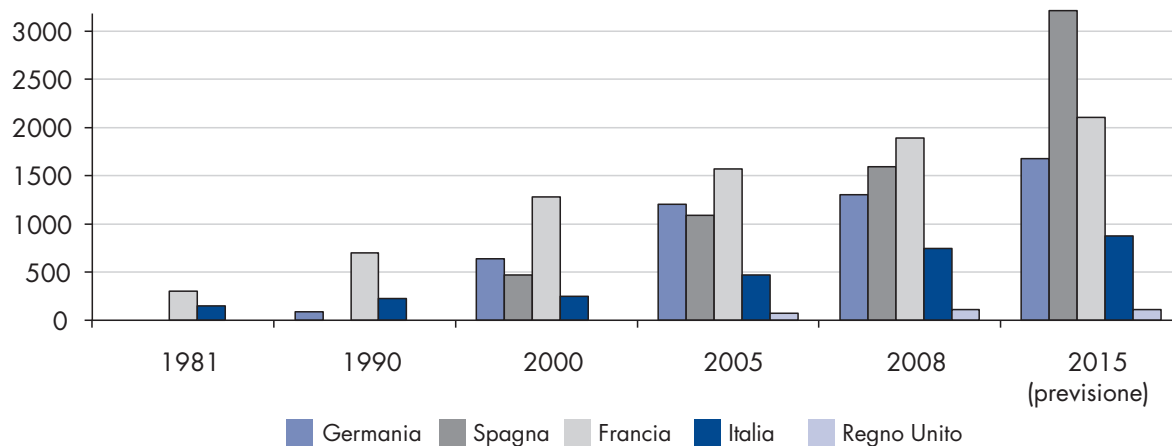
I miglioramenti tecnologici e di servizio sono avvenuti soprattutto nelle reti ad Alta Velocità (AV), che all'inizio degli anni Ottanta esistevano solo in Francia e in Italia. A metà degli anni Novanta i paesi dotati di reti AV erano diventati quattro (con l'aggiunta di Germania e Spagna) e nel 2008 erano diventati sei (con l'arrivo di Belgio e Regno Unito). A questa data, il Paese presenta però una dotazione inferiore alla metà di quella di Francia (39,3%) e Spagna (46,7%) e a poco più della metà (57,2%) di quella della Germania (v. Fig. 3).

Per il 2015, data in cui dovrebbero concludersi quasi tutti i progetti di rete AV attualmente in fase di realizzazione, rispetto agli otto paesi che ne saranno dotati (ai precedenti si aggiungeranno Paesi Bassi e Portogallo), quello maggiormente ricco risulterà la Spagna (ben il 36% della rete europea AV complessiva), seguita dalla Francia (24%). L'Italia dovrebbe raggiungere livelli apprezzabili (10%), ma con un indice di dotazione rispetto alla popolazione pari al 60% della media UE.

L'unica tratta AV nel Mezzogiorno che dovrebbe essere avviata è la Napoli-Bari. Altri paesi, come la Spagna, hanno puntato moltissimo sull'AV per collegare i grandi centri urbani e offrire nuovi servizi alla mobilità turistica. In Italia una parte importante del territorio a fortissima vocazione turistica, come il Mezzogiorno, resterà esclusa da collegamenti ad AV.

**FIG. 3 - DOTAZIONE DI RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ**

(Km di rete)



Fonte: Elaborazioni Confindustria-APIECEI su dati Eurostat.

### ● LE RAGIONI DEL DIVARIO

Non ha funzionato e continua a non funzionare la programmazione. Negli ultimi quindici anni si è assistito alla continua presentazione di grandi disegni: dal Libro bianco del Governo Dini, al Piano dei lavori pubblici del Ministro Costa, al Piano generale dei trasporti del ministro Bersani, alla Legge obiettivo e al Piano della logistica del Ministro Lunardi e al più recente e incompiuto Piano per la mobilità del Ministro Bianchi. Ora si è tornati a concentrarsi sulla Legge obiettivo e sul suo relativo programma.

La Legge obiettivo, pur se soggetta a ripensamenti delle priorità e delle previsioni di spesa, collegati all'allargamento ipertrofico della base progettuale di riferimento, rappresenta ormai il principale, se non l'unico, quadro di riferimento della programmazione infrastrutturale. Continua però a manifestare i limiti che l'hanno caratterizzata fin dall'inizio: la scarsa accelerazione dei processi decisionali e realizzativi, e la mancata stabilizzazione del quadro finanziario pubblico.

L'infrastrutturazione è un'attività impostata sul medio-lungo termine e perciò la mancanza sistematica del rispetto dei tempi e la continua revisione dei progetti e delle previsioni realizzative costituiscono un limite importante. Le indagini più recenti (ANCE, 2009) evidenziano che i tempi medi di approvazione progettuale, tra preliminare e definitivo, per le opere ordinarie ammontano complessivamente a quattro anni, mentre per le opere della

Legge obiettivo a tre anni e sette mesi. Quest'ultimo dato va confrontato con i tempi stabiliti dalle procedure della stessa Legge obiettivo, che ammontano a 13 mesi. Nella fase realizzativa delle opere, i ritardi rispetto alle previsioni risultano di 10 mesi. I tempi complessivi di realizzazione superano abbondantemente i 10 anni per le opere maggiori, oltre 50 milioni di euro, e i 4 anni per le opere minori sotto 5 milioni.

Un impegno particolare va dedicato all'azione di raccolta del necessario consenso ai diversi livelli sociali, politici e amministrativi, anche per poter conseguire migliori condizioni realizzative. I recenti conflitti generati sulle infrastrutture – le proteste per la TAV, ma anche per i rigassificatori e gli impianti di smaltimento rifiuti – destano serie preoccupazioni, non solo per il blocco delle opere, quanto per la scarsa condivisione degli obiettivi collettivi che sono alla base di qualsiasi intervento pubblico.

La carenza di risorse rappresenta un altro nodo cruciale. Quelle pubbliche sono state sistematicamente tagliate per ridurre il deficit pubblico e quelle private soffrono l'incertezza del quadro normativo e realizzativo. Gli investimenti in infrastrutture stanno aumentando sensibilmente in tutto il mondo, anche come risposta alla crisi economica a cominciare dai paesi emergenti, la cui crescita annua è stata del 6,7% nel 2005-2009, ed è stimata al 7,2% nel 2009-2014. Nel Paese tra il 2004 e il 2010 si stima (ANCE, 2009) una riduzione in termini reali del 23,3% (quasi 6 miliardi di euro in meno), passando dal 2% all'1,6% del PIL; e la tendenza è destinata a mantenersi, se non interverranno cambiamenti significativi del quadro finanziario e istituzionale.

È altresì mancata la capacità di attivare in modo appropriato il capitale privato, mettendolo nelle condizioni di poter intervenire su basi progettuali e finanziarie più certe, senza le quali i tempi e le condizioni di recupero degli investimenti diventano troppo incerti e rischiosi.

Con riferimento alle opere della Legge obiettivo deliberate dal CIPE al 30 aprile 2009, emerge uno stato della pianificazione finanziaria ancora incerto. In attesa di una stabilizzazione del successivo piano finanziario definito dal DPEF 2010, risultano stanziati 14,5 miliardi sui quasi 123 necessari, cioè l'11,8% del totale. Altri finanziamenti pubblici, provenienti da risorse statali, comunitarie e regionali, ammontano a 27,5 miliardi ovvero il 22,4% del totale, mentre i finanziamenti privati (quasi esclusivamente concessionari autostradali) ammontano a 21,2 miliardi (17,3%). In sostanza, la copertura finanziaria delle opere deliberate è del 51,5%.

È preoccupante che le opere affidate, cioè pronte ad aprire i cantieri, abbiano una copertura di appena il 27,4% (8,5 miliardi su 31,1) (v. Tab. 1).



**TAB. 1 - OPERE STRATEGICHE DELIBERATE DAL CIPE AL 30 APRILE 2009**

(Risorse disponibili per tipologia del finanziamento e stato di avanzamento - Milioni di euro)

FASI DI AVANZAMENTO	LEGGE OBIETTIVO	ALTRI FINANZIAMENTI PUBBLICI	FINANZIAMENTI PRIVATI	TOTALE DISPONIBILITÀ	COSTO TOTALE	INCIDENZA % DISPONIBILITÀ SUL COSTO TOTALE
Progettazione	2.586	7.807	10.075	20.468	53.829	38,0
In gara	1.784	1.583	2.782	6.149	7.673	80,1
Affidate	347	2.938	5.226	8.511	31.116	27,4
Lavori in corso	8.251	12.683	1.999	22.933	25.020	91,7
Ultimate (a)	1.268	1.942	1.148	4.358	4.403	99,0
Misto (b)	250	561	-	811	811	100,0
<b>Totale</b>	<b>14.486</b>	<b>27.514</b>	<b>21.231</b>	<b>63.231</b>	<b>122.852</b>	<b>51,5</b>

*(a) Compresa le opere la cui ultimazione è prevista entro il 31 dicembre 2009.**(b) Opere costituite da più lotti funzionali con differente stato di avanzamento.**Fonte: Camera dei deputati, 4° Rapporto per la VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, giugno 2009.*

Il quadro esposto comprende i quasi 30 miliardi programmati nel periodo 2009-2013 grazie al forte impegno del Ministero delle Infrastrutture, che ha ottenuto 11,2 miliardi di finanziamento pubblico (di cui 9 miliardi riallocati dal FAS e 2,2 miliardi di rifinanziamento della Legge obiettivo) e 18,4 miliardi di risorse private.

#### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

L'intervento normativo e regolamentare riguardante le infrastrutture è stato ampio e continuo. E ciò è tra le cause, se non il motivo principale, del carente funzionamento del sistema infrastrutturale nell'ultimo decennio. Va innanzitutto ricordato che la Legge obiettivo è stata adottata senza tener conto delle profonde modifiche negli assetti istituzionali e decisionali determinati dalla riforma del Titolo V della Costituzione, determinando blocchi procedurali. Le modifiche costituzionali, infatti, affidano alla legislazione concorrente la competenza su reti e nodi infrastrutturali, cioè su opere di interesse nazionale; ed introducono un'identica asimmetria istituzionale nel "governo del territorio", che è la base fondamentale delle decisioni di localizzazione delle infrastrutture.

La Legge obiettivo, che ha svolto un ruolo importante per riavviare la programmazione delle grandi opere nel nostro paese, necessita quindi di sensibili miglioramenti, sia riguardo la certezza dei tempi decisionali e realizzativi, sia nel modello operativo, che è ancora troppo complesso e di difficile gestione.

A ciò si accompagna l'utilizzo di strumenti amministrativi e procedure decisionali (come conferenze di servizi, intese e accordi di programma), che hanno spesso ulteriormente complicato le situazioni. Le riforme della Pubblica Amministrazione, pur avendo continuamente rivisto strumenti e procedure, non hanno limitato il contenzioso istituzionale e amministrativo e non hanno ancora consentito quel "salto di qualità" del funzionamento della PA, necessario a guidare processi complessi e articolati come la programmazione infrastrutturale.

#### ● COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE

Innanzitutto, va risolto il nodo delle risorse finanziarie. Confindustria propone di far tornare almeno al 2,5% del PIL, entro il 2015, gli investimenti in infrastrutture, introducendo un vero e proprio vincolo sulla spesa in conto capitale programmata, sia statale che locale. Anche il Patto di stabilità interno va sostanzialmente rivisto, consentendo agli Enti locali di aumentare il ricorso a mutui nel rispetto dei criteri previsti, e di utilizzare le entrate da dismissioni patrimoniali per investimenti infrastrutturali.

Inoltre, si propone di agevolare e sviluppare la finanza privata, utilizzando tutte le opportunità del partenariato pubblico privato (PPP) e della finanza di progetto (FP), con agevolazioni fiscali per gli investimenti infrastrutturali, modifiche agli attuali strumenti normativi in materia di garanzie di esecuzione e sul valore residuo delle opere e l'emissione di obbligazioni per il finanziamento specifico delle opere, come i *project-bond*.

Tra le misure per accelerare la realizzazione delle opere pubbliche nel rispetto dei tempi, previsti, Confindustria propone di regolare per legge il consenso sulla realizzazione delle opere più rilevanti e a maggiore impatto socioeconomico e ambientale, nel rispetto di una chiara gerarchia degli interessi, da quelli nazionali a quelli locali. La compensazione per chi subirà i costi non dovrà essere automatica e andrà effettuata con misure prevalentemente fiscali.

Per accorciare i tempi realizzativi e aumentarne la certezza, si propone di affidare a commissari per l'emergenza la risoluzione dell'inerzia e dell'opposizione all'esecuzione delle opere più importanti. Questa soluzione non dovrà però andare a scapito della trasparenza, ma essere uno strumento straordinario di accelerazione e semplificazione, basato su mandati chiari e definiti nella loro legittimità e nella loro *accountability*.

Queste proposte vanno inserite in un contesto generale nuovo. Che comprenda anche il miglioramento della progettualità, intesa come strumento di verifica tecnica, ambientale e socio-economica, oltre che come strumento di informazione e confronto, finanziando le indagini preliminari necessarie a liberare i progetti da incertezze localizzative e realizzative.

È necessario investire di più nella cultura della progettazione e della valutazione. Che non sono semplici adempimenti formali ma vere e proprie logiche operative da adottare fin dai livelli iniziali di elaborazione dell'investimento infrastrutturale.

Per una seria politica di infrastrutturazione va recuperata efficienza nella Pubblica Amministrazione nel saper programmare e gestire le risorse, ricorrendo anche a fondi esterni (*project and construction management*) e basandosi su progetti e valutazioni tecnico-economiche e finanziarie attendibili, per dare certezza realizzativa alle opere e attrarre capitale privato. Serve un apparato amministrativo capace e competente, una pubblica amministrazione in grado di ideare, elaborare, progettare, selezionare gli esecutori, monitorare l'attuazione e controllare e verificare i risultati. Ancor di più ciò è vero se si vuole conseguire un obiettivo fondamentale di politica industriale attraverso la qualificazione della domanda pubblica. Qualità delle prestazioni, progettuali e realizzative, spinta all'innovazione tecnologica, costruttiva e dei materiali, rispetto delle regole e dei vincoli, nella fase progettuale, realizzativa e di collaudo, possono essere ottenute solo se c'è un'amministrazione pubblica, dotata di autonomia e indipendenza, ma responsabile del proprio operato. La qualificazione e la selezione delle imprese va maggiormente orientata alla loro reale specializzazione e professionalità, favorendone la crescita dimensionale, organizzativa e tecnologica.

## ENERGIA E SOSTENIBILITÀ

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

L'elevato costo dell'energia penalizza la competitività e riduce il potere d'acquisto delle famiglie, sottraendo risorse allo sviluppo di nuove attività e agli investimenti. Nel 2009 in Italia l'energia elettrica all'ingrosso è costata in media il 37% in più rispetto ai principali paesi europei. Ciò è dovuto in larga misura al penalizzante mix di combustibili, in particolare alla totale assenza di impianti nucleari, che in Europa contribuiscono mediamente al 33% della produzione elettrica. Gli obiettivi di sostenibilità che il nostro paese deve raggiungere entro il 2020, pari ad una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> di 104 milioni di tonnellate e un utilizzo di fonti rinnovabili pari al 17% dei consumi finali di energia sono estremamente impegnativi. Per attenuare i costi complessivi di tali obiettivi è fondamentale dare priorità alle tecnologie per l'efficienza energetica, nelle quali il manifatturiero italiano ha grandi competenze e che potranno rappresentare un'importante frontiera di crescita per le nostre imprese.

Per affrontare questi problemi, si avanzano le seguenti proposte:

- Procedura e tempistica certe e prioritarie per il nucleare e per tutte le infrastrutture energetiche: il Governo deve insediare l'Agenzia per il nucleare e dotarla dei mezzi necessari per renderla rapidamente operativa. Entro fine anno devono essere definite le regole per la sicurezza e le procedure per l'identificazione dei siti. La normativa indica un termine di 36 mesi per l'autorizzazione dell'impianto a partire dall'individuazione dei siti. A ciò si aggiunge il tempo occorrente a identificare i siti e convincere le comunità locali.
- Per facilitare tale obiettivo, è necessario avviare un programma di informazione sulla sicurezza e più in generale sulle criticità della situazione energetica nazionale e dei vantaggi per il benessere del Paese.
- Le infrastrutture energetiche di interesse nazionale generale per il funzionamento dei mercati (quali: reti nazionali e regionali, infrastrutture di rigassificazione e stoccaggio, etc.) devono essere ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato in quanto servizi essenziali per la concorrenza nei mercati liberalizzati. La tortuosità degli iter autorizzativi per la costruzione delle infrastrutture energetiche, la molteplicità dei soggetti coinvolti, a livello statale e locale e l'opposizione di veti locali formano un blocco sistematico alle politiche di sviluppo di servizi essenziali per la competitività del Paese. Nel solo mercato elettrico possono essere realizzati investimenti per oltre 95 miliardi, di cui 35 nel nucleare.
- Realizzare le infrastrutture di stoccaggio e accelerare lo sviluppo delle infrastrutture di adduzione programmate per valorizzare il ruolo strategico dell'Italia quale *hub* del Sud Europa. Realizzare una piattaforma commerciale in linea con quelle dei principali paesi

europei per fornire agli operatori idonei segnali di prezzo e prevenire eccessivi sbilanci tra capacità e domanda.

- Trasformare i vincoli di sostenibilità in opportunità di crescita per il Paese. Occorre un piano strategico al 2020 che integri le linee di azione strutturali per l'efficienza energetica con gli obiettivi in materia di fonti rinnovabili. Particolare attenzione dovrà essere posta nel comparto delle fonti rinnovabili termiche, oggetto di scarsa attenzione negli incentivi. Occorre una logica di responsabilità federale che identifichi l'impegno di ogni regione rispetto agli obiettivi di sostenibilità ripartendo tra di esse le sanzioni in caso del mancato raggiungimento.

#### ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

Nonostante il processo di liberalizzazione e la recente riforma del mercato elettrico<sup>1</sup> il prezzo all'ingrosso dell'energia elettrica in Italia è più alto rispetto a quello medio europeo (+37%). Il divario tra la borsa italiana (IpeX) e le altre borse europee è stato di 23,8 €/MWh, in crescita rispetto al 2008 di 3,4 €/MWh (v. Tab. 1).

**TAB. 1 - IN ITALIA L'ENERGIA ELETTRICA È PIÙ CARA**

(Prezzo medio borse elettriche europee, €/MWh)

	<b>IPEX ITALIA</b>	<b>EEX GERMANIA</b>	<b>NORD POOL NORVEGIA, DANIMARCA, ESTONIA, SVEZIA E FINLANDIA</b>	<b>OMEL SPAGNA</b>	<b>POWER NEXT FRANCIA</b>	<b>DIFFERENZA ITALIA-MEDIA EUROPEA</b>
2006	74,75	50,78	48,59	50,53	49,29	24,3
2007	70,99	37,99	27,93	39,35	40,88	32,2
2008	86,99	65,76	44,73	64,44	69,15	20,4
2009	63,72	38,85	35,02	36,96	43,01	23,8

Fonte: Gestore dei Mercati Energetici.

Anche il gas ha in Italia un costo più elevato, come dimostrano le analisi e il confronto degli andamenti dei prezzi del gas (v. Tab. 2).

In particolare nel 2009 il prezzo medio mensile del gas in Inghilterra e in Belgio è stato pari a 8,23 €/MWh, in Olanda a 8,31 €/MWh, in Germania a 8,41 €/MWh e in Francia del Nord a 8,46 €/MWh, mentre in Italia il prezzo al Punto di Scambio Virtuale (PSV) è stato pari a ben 13,68 €/MWh.

<sup>1</sup> Il riferimento è alla Legge n. 3/09 e al decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 30 aprile 2009.

**TAB. 2 - ANCHE IL GAS HA UN COSTO PIÙ ELEVATO**

(Prezzo medio borse gas europee e PSV, €/MWh)

	<b>PSV ITALIA</b>	<b>NBP INGHILTERRA</b>	<b>ZEE BELGIO</b>	<b>TTF OLANDA</b>	<b>BEB GERMANIA</b>	<b>PEG NORTH FRANCIA</b>
2008	25,69	19,48	19,81	19,88	20,25	20,77
2009	13,68	8,23	8,23	8,31	8,41	8,46

Fonte: elaborazioni su dati Platts 2008 e 2009.

La sfida per la riduzione del costo dell'energia si affianca a quella per la lotta ai cambiamenti climatici, dettata dagli ambiziosi impegni europei. Il target di riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> è del 20% e ciò comporta per l'Italia la riduzione complessiva rispetto al 2005 di 104 milioni di tonnellate.

Se paragonato alla realtà di altre nazioni industrializzate, l'Italia è già estremamente virtuosa perché presenta un basso consumo energetico di 3,12 Tep (tonnellate equivalenti di petrolio) per abitante contro le quattro della media UE. Ha invece un'elevata intensità di emissione per unità di consumo, pari a 2,41 tCO<sub>2</sub>/Tep, contro le 2,11 medie UE. Ciò per lo svantaggioso mix delle fonti (v. Tab. 3).

**TAB. 3 - ITALIA: BASSO CONSUMO ENERGETICO MA ELEVATA INTENSITÀ DI EMISSIONE - 2008**

	<b>ITALIA</b>	<b>SPAGNA</b>	<b>REGNO UNITO</b>	<b>GERMANIA</b>	<b>FRANCIA</b>	<b>MEDIA UE</b>
Consumo di energia per abitante (1)	3,12	3,45	3,89	4,14	4,5	4,00
Intensità di emissione per consumo di energia (2)	2,41	2,22	2,37	2,37	2,41	2,11

(1) Tep per abitante

(2) tCO<sub>2</sub>/tep

Fonte: "European Energy and transport trends" – Commissione UE.

### ● LE RAGIONI DEL DIVARIO

Il differenziale di prezzo nell'energia elettrica può essere spiegato direttamente analizzando la struttura del mix di generazione elettrica italiano rispetto ai principali paesi e la media dell'UE-15. L'Italia presenta infatti una forte dipendenza dal gas, una quota relativamente alta da derivati del petrolio e una bassa percentuale di produzione da carbone (v. Tab. 4).

**TAB. 4 - MIX DI COMBUSTIBILI SBILANCIATO**

(Combustibili per la generazione elettrica, 2007 - in %)

	<b>ITALIA</b>	<b>UE15</b>	<b>GERMANIA</b>	<b>FRANCIA</b>
Nucleare	0	33	22	77
Carbone	14	20	21	4
Petrolio e derivati	17	4	34	3
Gas	55	27	12	4
Rinnovabili	14	16	11	12

Fonte: Eurostat.

Un secondo fattore che incide negativamente sul prezzo dell'energia è rappresentato dalle difficoltà autorizzative nello sviluppo delle infrastrutture di rete e più specificatamente dai limiti di interconnessione all'interno del mercato elettrico italiano. Ciò ha infatti determinato lo sviluppo di un mercato suddiviso in "isole" (Zone) non comunicanti, riducendo la dimensione competitiva del mercato che ha portato a forti distorsioni allocative nei prezzi zonali (v. Tab. 5).

**TAB. 5 - UN MERCATO FATTO A ZONE**

(Prezzi medi zonali mercato elettrico 2009, €/MWh)

<b>NORD</b>	<b>CENTRO NORD</b>	<b>CENTRO SUD</b>	<b>SUD</b>	<b>SICILIA</b>	<b>SARDEGNA</b>	<b>MEDIA NAZIONALE</b>
60,82	62,26	62,4	59,49	88,09	82,01	63,72

Fonte: Gestore dei Mercati Energetici.

In Italia, infatti, vi è stato uno sviluppo straordinario degli investimenti in nuovi impianti molto efficienti che, a causa delle carenze nelle infrastrutture della rete di distribuzione, non sono in grado di dispiegare in modo ottimale il loro potenziale produttivo.

Inoltre, le procedure amministrative necessarie all'avvio e alla realizzazione dei progetti di nuove infrastrutture presentano tempi lunghi, costi elevati ed esiti incerti e non uniformi sul territorio nazionale. L'iter autorizzativo appare molto complesso con troppi soggetti con potere decisionale e anche con diritto di veto. Tutto ciò comporta un'indeterminatezza dei tempi procedurali, anche a causa delle necessarie autorizzazioni ambientali.

Nel mercato del gas, il differenziale di prezzo è in larga misura dovuto dalle caratteristiche di approvvigionamento del nostro paese, attraverso gasdotti sviluppati con contratti *take*

or pay e dal mancato sviluppo dei rigassificatori. Tuttavia il nostro paese, pur molto esposto alla dipendenza dal gas naturale, si colloca in una posizione geostrategica di assoluta rilevanza nel contesto europeo. Presenta infatti un potenziale di sviluppo elevato di infrastrutture di flessibilità (stoccaggi per circa 18 miliardi di metri cubi) ed è un punto di snodo tra le principali direttrici di importazione del gas.

Riguardo alle fonti rinnovabili, un rilevante problema rimane l'assenza di linee guida e di indirizzo alla politica regionale in materia di sviluppo delle fonti rinnovabili<sup>2</sup> nonché la mancanza di coordinamento fra le regioni italiane. Ciò ha portato ad avere richieste di autorizzazioni per la realizzazione di impianti rinnovabili molto superiori al reale fabbisogno di energia.

#### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

Il mercato elettrico è stato oggetto di una progressiva riforma che lo ha allineato ai mercati europei più evoluti. Tuttavia, il processo di liberalizzazione del mercato non è stato accompagnato da un adeguato assetto regolamentare per lo sviluppo degli impianti e delle infrastrutture. Ciò ha provocato forti distorsioni sul territorio e inefficienza in termini di costi complessivi. Alcuni provvedimenti governativi (come il "decreto sblocca centrali" del febbraio 2002) diretti ad accelerare l'avvio degli investimenti hanno raggiunto una parte dell'effetto desiderato, ma nel contempo la riforma del Titolo V della Costituzione, all'art.117, prevede una competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni che attribuisce alle seconde poteri in tema di sviluppo e di accesso alla rete in misura tale da condizionare la sua evoluzione e la sicurezza a livello nazionale.

Sul mercato del gas l'Italia ha un potenziale eccesso di disponibilità di gas naturale ma manca di un mercato liquido organizzato che, fornendo i corretti segnali di prezzo agli operatori, permetta loro di orientare correttamente le proprie scelte di investimento e favorisca un utilizzo più corretto ed efficiente delle risorse del sistema. Infatti, il decreto di liberalizzazione del settore (D.lgs. 164/00) prevalentemente ispirato dall'esperienza anglosassone, ha prodotto una liberalizzazione formale e non sostanziale a partire dal 2003. Per superare la scarsa contendibilità del mercato è necessario sviluppare concretamente le infrastrutture di adduzione (reti di importazione e rigassificatori) e le infrastrutture di flessibilità (stoccaggi).

<sup>2</sup> Infatti, il Decreto Legislativo 387/2003 che recepisce la direttiva 2001/47/CE prevedeva all'art. 12 la predisposizione di linee guida regionali che non sono state ancora emanate.



### ● COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE

Per abbassare il costo dell'energia elettrica occorre intraprendere una serie di azioni. È necessario diversificare il mix delle fonti utilizzate nella generazione attraverso l'attuazione del programma nucleare previsto dalla legge 99/09. Realizzare il programma di investimento attraverso un approccio di sistema che veda partecipi l'indotto industriale italiano e lo sviluppo delle competenze di ricerca e formazione. Si tratta di un programma di investimenti di quasi 35 miliardi di euro di notevole impatto per la crescita industriale del Paese e di assoluta rilevanza per colmare il differenziale di competitività in termini di costo dell'energia elettrica del nostro paese.

In secondo luogo, si propone di delineare un quadro di procedure autorizzative stabili ed efficaci, che sia reso omogeneo sul territorio nazionale dal coordinamento messo in atto attraverso linee guida nazionali, sia per le infrastrutture energetiche di rete regionali, sia per gli impianti. Ciò è indispensabile per fornire una tempistica certa agli investitori.

Infine, per le infrastrutture di rete di interesse nazionale si propone di modificare il titolo V della Costituzione, per trasferire allo Stato la competenza esclusiva in "materia di trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Riguardo al mercato del gas naturale, giacché l'approvvigionamento avviene in via prevalente attraverso le reti di importazione, si propone di dare un forte impulso allo sviluppo dei rigassificatori e ai progetti di stoccaggio<sup>3</sup>. Lo sviluppo di queste importanti infrastrutture costituisce un prerequisito fondamentale per la realizzazione di una piattaforma di mercato efficiente e rilevante all'interno del mercato europeo, data la posizione strategica dell'Italia rispetto alle principali direttrici del gas consumato in Europa.

Accanto allo sviluppo delle infrastrutture in un mercato liberalizzato, Confindustria propone di creare un mercato all'ingrosso del gas naturale che fornisca segnali di prezzo agli investitori del settore e permetta loro di orientare correttamente le scelte di investimento. In tale prospettiva è necessario dar corso all'istituzione della "borsa del gas" con misure che, con gradualità, consentano il raggiungimento di tre importanti obiettivi: assicurare una maggiore liquidità al mercato; promuovere l'uso efficiente delle risorse e garantire la trasparenza delle dinamiche del prezzo, in maniera analoga a quanto già avviene nei paesi europei dotati di mercati di scambio più evoluti.

<sup>3</sup> Con riferimento agli stoccaggi vanno considerati i forti incentivi allo sviluppo previsti dal Decreto per la maggiore concorrenzialità nel mercato del gas naturale emanato ai sensi dell'art. 30, comma 6, legge 99/09.

Perciò serve agire congiuntamente sia sulla revisione dei meccanismi allocativi dello stoccaggio che sulla revisione dei meccanismi del mercato all'ingrosso.

Le iniziative da assumere per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità, concordati in sede europea, richiedono azioni precise in un quadro organico di politica industriale.

Per quanto riguarda le fonti rinnovabili, Confindustria propone di operare attraverso una programmazione degli obiettivi tra le Regioni in funzione del potenziale effettivamente perseguibile in ciascuna di esse, individuando meccanismi premianti in caso di risultati superiori agli obiettivi medesimi e sanzioni (proporzionate all'onere che potrebbe ricadere sul Paese) in caso di loro mancato raggiungimento. Inoltre, è necessario attuare una drastica semplificazione delle procedure amministrative relative alle autorizzazioni per la costruzione di nuovi impianti e il potenziamento di quelli esistenti. Questi interventi devono in particolare rimuovere gli ostacoli di tipo infrastrutturale allo sviluppo delle fonti rinnovabili, con particolare riferimento ai problemi di connessione degli impianti alla rete.

Sul piano industriale, si propone di promuovere accordi di filiera, sviluppare attività di ricerca e sviluppo e attuare misure per favorire la riconversione di impianti industriali collegati alle tecnologie rinnovabili (per esempio, solare, riscaldamento). Sul piano della regolazione è necessario riconsiderare gli obiettivi e la struttura degli incentivi per le fonti rinnovabili termiche che rappresentano oltre il 60% del potenziale rinnovabile italiano.

Infine, si rende necessario attuare una politica economica maggiormente orientata a promuovere l'efficienza energetica che è fondamentale non solo per consentire al Paese di centrare gli obiettivi europei di sostenibilità ambientale, ma anche per promuovere la crescita industriale e occupazionale di un settore industriale caratterizzato da una continua innovazione tecnologica.

## FISCO

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

Le aliquote elevate, la complessità dell'ordinamento fiscale e l'incertezza del diritto tributario scoraggiano gli investimenti, la creazione di posti di lavoro e la produzione di reddito. Riducono l'attrattività del Paese nelle scelte delle imprese multinazionali. Scorporando la componente dell'economia sommersa, la pressione fiscale effettiva supera il 52%. Il prelievo sulle imprese è alto: 6,3%, includendo l'IRAP, contro il 4,5% in Francia, il 2,2% in Germania, il 3,1% negli Stati Uniti. L'evasione fiscale, molto più elevata che nelle altre principali nazioni, oltre a rappresentare una fonte di iniquità non più tollerabile, genera concorrenza sleale e distorce l'allocazione delle risorse. Tutto ciò costituisce un freno alla crescita.

Per affrontare questi problemi, Confindustria propone di:

- Semplificare e dare certezza alle norme: poche imposte a livello centrale ordinate in un unico codice fiscale, che disciplini in modo unitario sanzioni, accertamento e contenzioso. Oggi esistono decine di tributi, regolati da centinaia di norme, frammentate in una miriade di provvedimenti, decreti attuativi, regolamenti.
- Rafforzare lo Statuto del contribuente per assicurarne il totale rispetto.
- Ridurre la spesa pubblica corrente primaria al ritmo di un punto di PIL all'anno per almeno tre anni, come già avvenuto anche di recente in altri paesi (ad esempio, Germania).
- Potenziare l'efficacia dell'amministrazione fiscale nel contrasto all'evasione, anche modificando i meccanismi d'incentivazione economica del personale per premiare la qualità e non la quantità degli accertamenti compiuti. La lotta all'evasione non deve tradursi nell'imposizione di miriadi di adempimenti formali, costosi e spesso inutili a carico delle imprese.
- Introduzione di controlli sulle variazioni patrimoniali dei contribuenti, come mezzo per l'accertamento, integrando le anagrafi e le banche dati delle pubbliche amministrazioni centrali e locali.
- Graduale eliminazione in tre-cinque anni, in funzione dei risultati delle misure di contenimento della spesa e di contrasto all'evasione, della componente del costo del lavoro nella base imponibile IRAP.
- Rimozione dei regimi speciali IRES, delle deroghe e delle eccezioni esistenti, per perseguire in modo strutturale selezionati obiettivi di politica industriale (ricerca e innovazione, crescita dimensionale, patrimonializzazione delle imprese).
- Innalzamento progressivo fino ad almeno due milioni di euro del tetto delle compensazioni dei debiti e dei crediti di imposta.

- In materia di federalismo fiscale, prevedere sanzioni severe per gli amministratori che violano il vincolo di bilancio (cd. "fallimento politico"). Escludere ogni possibilità di accertamenti concorrenti di diversi enti di governo sulla stessa base imponibile.

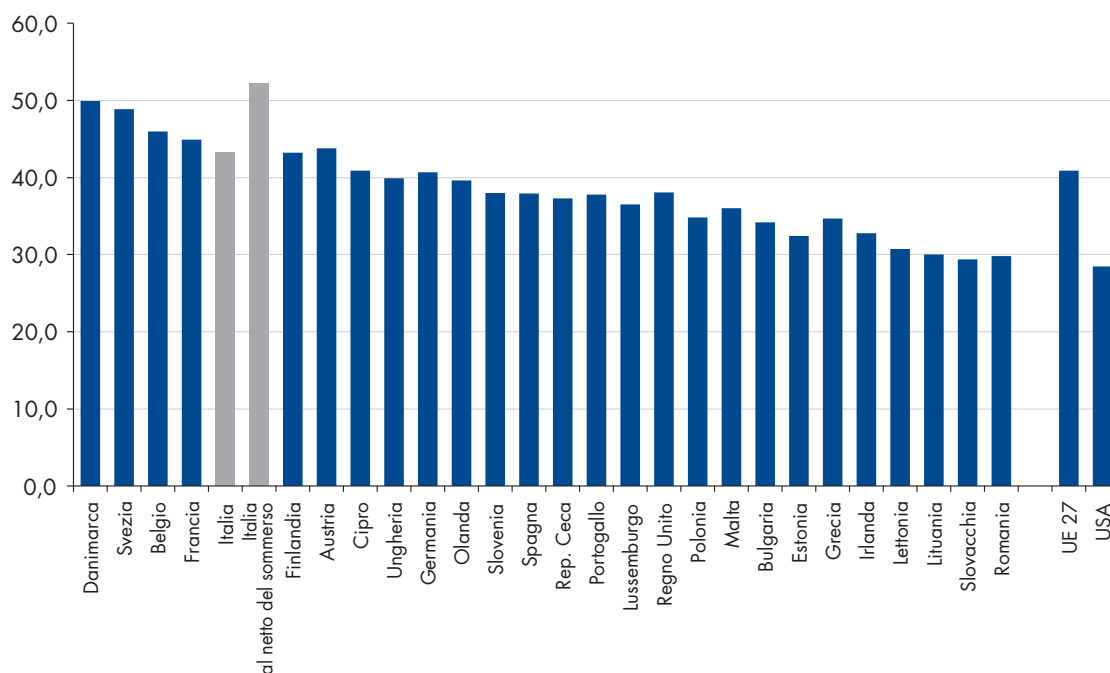
#### ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

L'Italia è un paese a elevato carico fiscale, ai primi posti nelle classifiche internazionali. La pressione fiscale italiana, calcolata sui dati del 2007, è al 43,3% del PIL, contro il 39,5% in Germania, il 38,9% in Olanda, il 37,1% in Spagna e il 36,3% in Gran Bretagna. Togliendo dal denominatore la stima del PIL sommerso (v. Fig. 1), l'incidenza effettiva della pressione fiscale in Italia supera abbondantemente il 52%.

Anche il prelievo sulle imprese è alto: 3,8% del PIL il livello della tassazione *corporate*, che sale a 6,3% includendo tutta l'IRAP, contro 4,5% in Francia, 2,2% in Germania, 3,1% negli Stati Uniti (v. Tab. 1).

**FIG. 1 - PRESSIONE FISCALE RECORD**

(2007, dati in % PIL)



N.B. Per l'Italia sono rappresentate sia la pressione fiscale media (43,3%), calcolata come rapporto tra entrate fiscali e contributive e Pil totale, sia la pressione fiscale effettiva che grava sull'economia ufficiale (52,2%), calcolata come rapporto tra entrate fiscali e contributive e Pil al netto del sommerso.

Fonte: elaborazioni Confindustria su dati European Taxation Trends, Eurostat 2009.

**TAB. 1 - ALTA TASSAZIONE SULLE IMPRESE**

(in % del PIL - anno 2007)

	<b>IMPOSTE SUL REDDITO D'IMPRESA (COD OCSE 1200)<sup>1</sup></b>	<b>ALTRE IMPOSTE, IRAP E SIMILI (COD OCSE 6100)<sup>1</sup></b>
Italia	3,8	2,5
Francia	3,0	1,5
Germania	2,2	-
Regno Unito	3,4	-
Stati Uniti	3,1	-
OCSE Europa	3,7	-

(1) Il codice OCSE 1200 comprende anche le ritenute sui depositi bancari, stimate al 60% sulle imprese; nel codice 6100 sono classificate l'IRAP e la taxe professionnelle francese.

Fonte: OCSE Revenue Statistics, 2009.

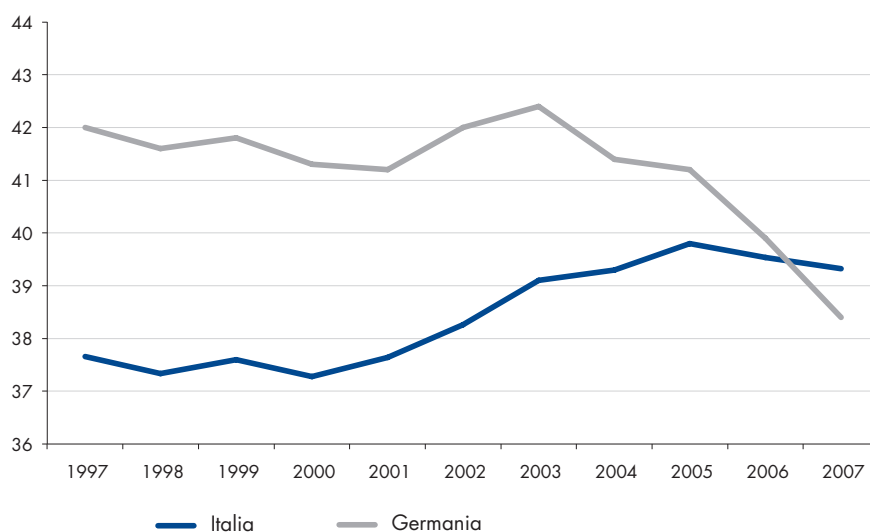
### ● LE RAGIONI DEL DIVARIO

La pressione fiscale in Italia è mantenuta elevata dalla spesa pubblica corrente primaria e dal servizio dell'alto debito pubblico. Le aliquote sono rese più alte dall'evasione.

Dal 2000 al 2005 la spesa corrente al netto degli interessi è salita dal 37,3% al 39,8% del PIL (v. Fig. 2). Nel 2009, complice il calo del PIL reale iniziato nel 2008, è arrivata al 43,5%.

**FIG. 2 - GERMANIA-ITALIA: SPESA PUBBLICA A CONFRONTO**

(Spesa corrente primaria in % del PIL)



Fonte: CSC su dati ISTAT, Eurostat.

La spesa pubblica complessiva è stata contenuta comprimendo le uscite per investimenti – deprivando quindi il capitale infrastrutturale del Paese con ulteriori effetti negativi sulla crescita – e sfruttando il “dividendo di Maastricht”, il calo cioè dei tassi di interesse ottenuto grazie alla partecipazione all’euro, che ha consentito un sensibile risparmio del costo del servizio del debito pubblico.

Ma gli spazi di azione di questi fattori di contenimento si sono esauriti e anzi tenderanno a operare in senso opposto. È infatti evidente che non si può continuare a comprimere la spesa pubblica per investimenti, indispensabile per lo sviluppo del Paese. Occorre invece tornare a realizzare opere pubbliche, per chiudere il gap che si è aperto con le altre economie. I tassi di interesse hanno raggiunto livelli minimi e nei prossimi anni tenderanno a risalire.

Diventa perciò imperativo e urgente contenere la spesa corrente primaria. È questa l’unica via per allentare la pressione fiscale, mentre le aliquote possono essere abbassate ridistribuendo il carico fiscale e debellando l’evasione. È un obiettivo fattibile. Fra il 2003 e il 2007 la Germania è riuscita a ridurre di quattro punti di PIL la spesa pubblica al netto degli interessi (dal 42,4% al 38,4%), vale a dire oltre un punto all’anno. Confindustria ritiene che l’Italia debba e possa gradualmente portare la spesa corrente primaria sui livelli raggiunti dalla Germania prima della crisi. Iniziando con l’abbassarla di almeno tre punti di PIL (uno all’anno) nei prossimi tre anni, fino alla fine della legislatura. Il contenimento della spesa dovrà poi proseguire nel tempo, anche in considerazione del fatto che il debito pubblico dell’Italia è molto più alto di quello della Germania e deve essere riportato verso il valore del 60% previsto dalle regole europee.

In generale, non si tratta di operare riduzioni nette dei livelli assoluti di spesa, ma di operare affinché la spesa cresca meno del prodotto interno lordo.

#### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

Il principale problema del sistema fiscale italiano sta nei risultati inferiori alle attese e in molti casi nel sostanziale fallimento delle politiche tentate negli ultimi decenni di governare e rendere più efficienti i meccanismi della spesa pubblica. Il sistema fiscale ha dovuto così rispondere, quasi ogni anno, alle emergenze dettate dalla necessità di riequilibrare i conti pubblici. Di qui l’affastellarsi di interventi normativi, spesso con efficacia retroattiva, le continue modifiche delle basi imponibili e della struttura dei tributi, la crescita della pressione.

In parte questo è anche dipeso dal disegno del sistema. Ad esempio, la riforma del 1973 rafforzò l’accentramento del prelievo, favorendo così la poca responsabilità finanziaria degli enti decentrati di governo. Un problema che gradualmente è stato emendato, ma che ha portato guasti notevoli, di cui tutt’ora si pagano le conseguenze. I meccanismi di finanzia-

mento della sanità pubblica, ad esempio, sono stati segnati da questa incoerenza fin dalla costituzione del servizio sanitario alla fine degli anni Settanta.

Quanto all'assetto del sistema tributario, dopo anni di interventi volti soprattutto ad aumentare il gettito, negli ultimi 10 anni vi sono stati anche interventi di più ampio respiro, che hanno introdotto varie importanti novità nell'ordinamento, contribuendo ad avvicinare l'Italia agli altri paesi industrializzati, a ridurre il cuneo fiscale e le aliquote sui redditi d'impresa.

Le riforme fiscali non hanno funzionato anche perché si è trattato di riforme non concluse. La legge delega del 2003 prevedeva un'ampia riforma del sistema fiscale statale. Di essa sono stati realizzati due moduli della riforma dell'IRPEF (con l'unificazione al 23% delle aliquote dei primi due scaglioni di reddito e l'introduzione di un sistema di deduzioni per definire una no-tax area) e la parte relativa all'IRES. È invece mancato il completamento della riforma IRPEF/IRE, la prevista graduale eliminazione dell'IRAP, la riforma dell'IVA e la sostituzione di numerosi tributi con una nuova imposta sui servizi, la semplificazione di norme e tributi in un unico codice fiscale.

L'incertezza normativa nuoce al funzionamento dell'economia e ostacola la crescita. È importante che il cantiere delle riforme fiscali che si sta per aprire - e per una parte fondamentale come il federalismo è già aperto - non diventi un cantiere sempre aperto. È necessario, quindi, assicurare coerenza e razionalità al sistema e risolvere in tempi certi i problemi, dando una risposta positiva alla diffusa esigenza di stabilità degli operatori e delle imprese.

#### ● **COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE**

Il rilancio della crescita richiede una politica tributaria che guardi al lavoro e alle imprese e che accompagni la crescita del sistema produttivo, riducendo il livello del prelievo e razionalizzando un sistema normativo, amministrativo e di regolazione del contenzioso ancora troppo complesso e fonte di incertezze per i contribuenti.

Occorre passare da un fisco dell'emergenza a un fisco per lo sviluppo, ripensando ai modelli di tassazione di persone, cose e imprese. Per affrontare l'emergenza della crisi finanziaria internazionale sono stati utili i provvedimenti come la Tremonti-ter, gli scudi fiscali e gli incentivi per la rottamazione. Occorre ora ragionare di fisco in termini strutturali, con un impegno concreto e costante nel tempo per rimuovere le inefficienze di un sistema gravoso, complesso e aleatorio.

Il rilancio della crescita richiede principalmente di diminuire la pressione fiscale sul sistema economico. L'obiettivo di riduzione del prelievo dovrebbe partire dall'IRAP, per dare una

spinta competitiva alle imprese in vista della ripresa della domanda estera. Confindustria propone il graduale superamento dell'IRAP riducendo, sino ad eliminarlo, il costo del lavoro dalla base imponibile IRAP.

Riguardo all'IRES, si devono rimuovere i regimi speciali, le deroghe e le eccezioni esistenti, per perseguire in modo strutturale selezionati obiettivi di politica industriale (si vedano i capitoli su ricerca e innovazione e su credito e finanza). Inoltre, Confindustria propone di affrontare alcuni aspetti specifici: adeguare la tabella dei coefficienti di ammortamento (ferma al 1988) per tener conto dell'evoluzione dei mezzi strumentali e della più rapida obsolescenza tecnologica; garantire, in via automatica e immediata, la deducibilità fiscale delle perdite su crediti nei casi in cui si utilizzino i nuovi strumenti di composizione concordata della crisi d'impresa; modificare l'attuale disciplina della deducibilità degli interessi passivi.

La riduzione del prelievo, a partire dall'IRAP, richiede risorse significative, da ottenere come detto con diminuzioni di spesa. Si tratta di risorse che non possono essere impegnate prima di essere realizzate, per non compromettere la solidità dei conti pubblici.

La riduzione della pressione fiscale va quindi collegata a un credibile programma di diminuzione di tre punti di PIL della spesa corrente al netto degli interessi.

Per abbassare le aliquote occorre diminuire nettamente l'evasione fiscale, senza però introdurre nuovi oneri burocratici. Per questo Confindustria propone di potenziare la capacità, la preparazione e l'efficacia dell'amministrazione fiscale, modificando i meccanismi di incentivazione economica del personale per premiare l'adempimento spontaneo, la qualità e non la quantità degli accertamenti compiuti. La lotta all'evasione non deve tradursi nell'imposizione di miriadi di adempimenti formali, costosi e spesso inutili, a carico delle imprese.

Per verificare l'attendibilità dei redditi dichiarati, Confindustria propone tecniche efficaci di controllo delle variazioni patrimoniali dei contribuenti, come mezzo per l'accertamento, integrando al meglio le anagrafi e le banche dati delle pubbliche amministrazioni centrali e locali.

Anche l'elusione va ridimensionata, ma senza colpire il legittimo risparmio d'imposta, cioè la possibilità di scegliere, tra gli strumenti a disposizione, quello che consente di minimizzare gli oneri per le imprese, nel rispetto dei principi e delle finalità delle norme tributarie. Confindustria propone di garantire regole certe e definire meglio i fenomeni di elusione fiscale.

Nel medesimo tempo si devono individuare aree di intervento seguendo un approccio realistico: anticipare e realizzare in tempi ragionevoli gli interventi di razionalizzazione di alcuni tributi, ma soprattutto alcune riforme di grande impatto, che non costerebbero nulla al bilancio dello Stato e sarebbero apprezzate da tutti.



Ad esempio, regole fiscali semplici e stabili, applicabili in modo uniforme e conoscibili in via anticipata dai contribuenti. Al livello già elevato del prelievo, si aggiunge in Italia un pesante tributo aggiuntivo in termini di tempi e costi da sostenere per l'interpretazione ed applicazione delle regole fiscali. Oggi esistono decine di tributi, disciplinati da centinaia di norme, frammentate in una miriade di provvedimenti, decreti attuativi, regolamenti.

Per alleviare gli oneri impropri attraverso la semplificazione e la certezza delle norme, Confindustria propone di basare il sistema fiscale su cinque imposte a livello centrale (IRE, IRES, IVA, imposta sui servizi, accise), ordinate in un unico codice fiscale, con una parte generale che disciplini in modo unitario sanzioni, accertamento e contenzioso e che riprenda i principi dello Statuto del contribuente, rafforzandoli e assicurandone il rispetto.

Ancora, la semplificazione porterebbe benefici diminuendo il costo degli adempimenti a carico dei sostituti di imposta, che secondo stime aziendali gravano per 80 euro all'anno per dipendente nelle grandi imprese. Confindustria propone che nei prossimi due anni tale costo sia almeno dimezzato.

Infine, è necessario favorire il meccanismo di compensazione dei crediti e debiti d'imposta e aumentare almeno a due milioni il tetto di 516 mila euro per le compensazioni.

La realizzazione del federalismo fiscale può aiutare a diminuire la spesa pubblica e l'evasione e quindi allentare la pressione fiscale, avvicinando i centri di prelievo e spesa ai cittadini e mettendo le Regioni in competizione tra loro. Tuttavia, occorre ricordare che il federalismo fiscale deve fondarsi su tre principi: responsabilizzazione dei vari livelli di governo; collegamento tra chi paga le imposte e chi beneficia dei servizi pubblici; corrispondenza tra il livello del prelievo locale e l'offerta di servizi pubblici sul territorio.

Senza questi principi, senza sanzioni per gli amministratori locali che violano il vincolo di bilancio e senza la possibilità di ridurre la spesa locale, agendo anche sul numero di dipendenti pubblici, il federalismo può creare maggior deficit pubblico e far tornare a salire la pressione fiscale. Inoltre, occorre evitare di cadere nella trappola di un federalismo imperniato sulla crescita delle addizionali locali in rincorsa della spesa.

Infine, il federalismo fiscale deve essere una spinta alla semplificazione, non alla creazione di nuove complicazioni. Nell'attuarlo occorre mantenere l'unità del sistema tributario, rispettando due principi fondamentali: escludere ogni possibilità di accertamenti concorrenti di diversi enti di governo sulla stessa base imponibile; lasciare allo Stato la definizione e l'accertamento della base imponibile, ogni qualvolta questa travalichi la dimensione strettamente regionale.

## LAVORO

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

Le riforme realizzate nell'ultimo quindicennio, insieme ad un generale miglioramento delle relazioni industriali, hanno consentito all'Italia di ridurre sensibilmente i divari occupazionali rispetto agli altri paesi industrializzati. Occorre quindi evitare arretramenti rispetto a quelle riforme. L'economia italiana cresce poco perché è pressoché ferma la produttività, sia quella del lavoro sia quella totale dei fattori. Malgrado la crescita delle retribuzioni possa essere considerata moderata nel confronto con i decenni passati, da ormai un quindicennio essa è superiore a quella della produttività. Ne è risultato un drastico ridimensionamento della competitività, misurata dal costo del lavoro per unità prodotta. Il tema chiama in causa molti aspetti dell'economia e della società italiane, ma riguarda anche il mercato del lavoro e le scelte delle parti sociali.

Le principali proposte di Confindustria:

- Attuare i principi della riforma della contrattazione collettiva del 2009. Il contratto collettivo nazionale ha un ruolo di garanzia dei trattamenti economici e normativi "comuni" per tutti i lavoratori; la contrattazione di secondo livello deve creare le condizioni per la crescita reale delle retribuzioni, valorizzando il loro legame con produttività, efficienza e flessibilità organizzativa. A tal fine, Confindustria auspica l'impegno e il coinvolgimento di tutte le parti sociali.
- Sviluppare la contrattazione di secondo livello anche nelle PMI, incentivandola rendendo strutturali e significativi la detassazione e gli sgravi contributivi.
- La cultura della collaborazione fra imprese e lavoratori, già prevalente nelle PMI, deve estendersi a tutto il sistema, consentendo il pieno utilizzo di quei margini di flessibilità organizzativa (relativi ad esempio a turni e straordinari) che sono già presenti nei contratti collettivi.
- Riformare il sistema degli ammortizzatori sociali per andare oltre le attuali - opportune - misure dettate dall'emergenza. La finalità principale deve essere accrescere l'occupabilità delle persone, attraverso un drastico salto di qualità nelle attività di orientamento e formazione.
- A tal fine i Fondi interprofessionali per la formazione possono costituire uno strumento utile. Confindustria propone che i versamenti ai Fondi si configurino come quote di adesione volontaria e non più come contributo obbligatorio.
- Privilegiare le forme di inserimento al lavoro che presentano una stretta correlazione con la formazione e la crescita professionale. Confindustria propone di semplificare e migliorare la disciplina dei contratti con finalità formative come l'apprendistato, con l'obiet-

tivo di estenderne l'utilizzo e di diminuire il tasso di disoccupazione dei giovani al 12% (dal 21,4% nel 2008).

- Devolvere una parte degli avanzi di bilancio INAIL per incrementare le iniziative dell'Istituto volte a diffondere la cultura della sicurezza e della prevenzione, con l'obiettivo di proseguire nel percorso di progressiva e costante riduzione degli infortuni sul lavoro.
- Tolleranza zero nei confronti delle aree di lavoro nero, in cui si annidano forme inaccettabili di sfruttamento nei confronti di italiani o di immigrati, come quelle venute alla luce recentemente a Rosarno.

### ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

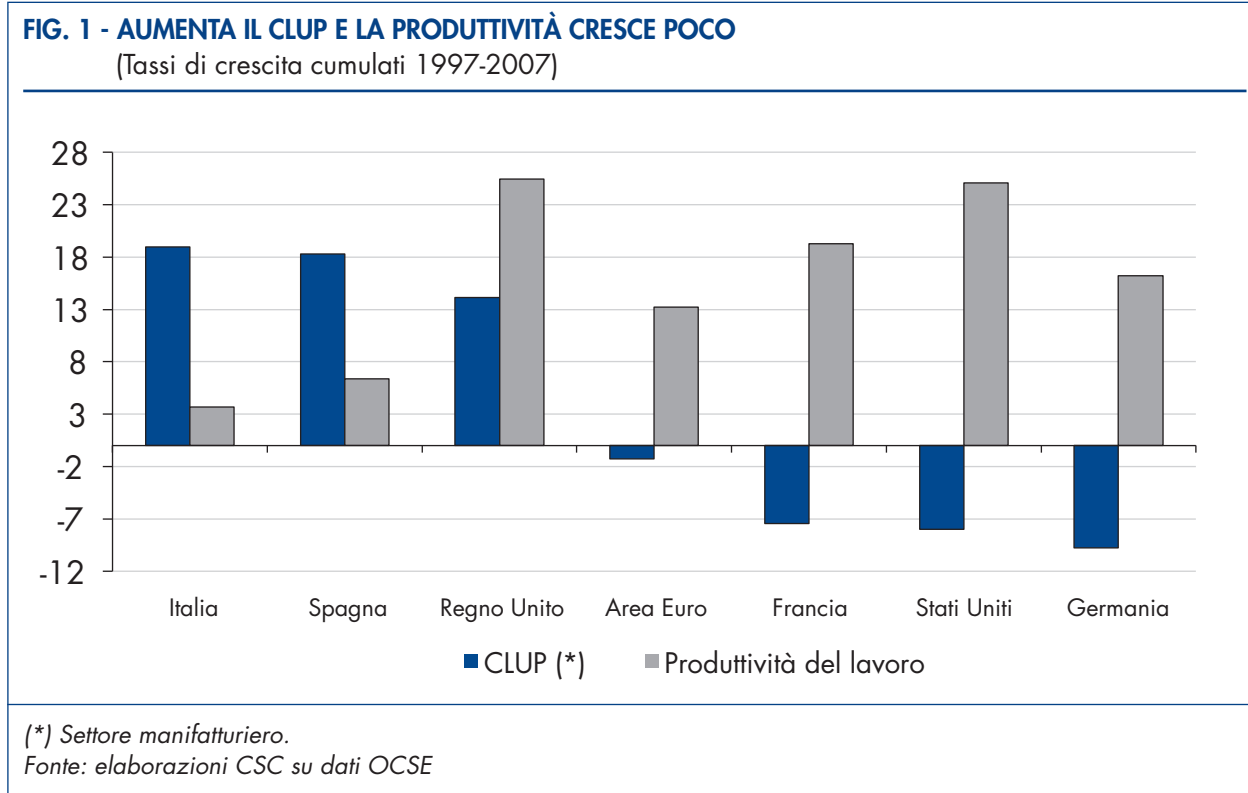
Il benessere economico migliora assieme all'aumento del numero di persone occupate e della loro produttività. Negli ultimi anni, la crescita dell'Italia è stata però originata soprattutto dal primo fattore e pochissimo dal secondo. Per riprendere a crescere in modo sostenuto è indispensabile agire su entrambi i fronti.

Prima della crisi, le condizioni del mercato del lavoro sono sensibilmente migliorate, avvicinando l'Italia agli altri paesi industrializzati. Dal 1998 al 2008, il tasso di disoccupazione si è ridotto dall'11,8% al 6,8%. Nello stesso periodo, il tasso di occupazione è salito dal 52,1% al 58,7%. Questi risultati sono dovuti alle riforme, iniziate nel 1997 con il cosiddetto pacchetto Treu e proseguite con la legge Biagi, che hanno introdotto dosi maggiori di flessibilità organizzativa. Sarebbe sbagliato quindi metterle in discussione, anche perché il cammino da percorrere è ancora lungo. In particolare, il nostro tasso di occupazione rimane otto punti percentuali al di sotto della media OCSE. I ritardi riguardano soprattutto il Mezzogiorno, le donne e i giovani. Il basso livello di occupazione dei 55-64enni è un tratto comune a tutto il territorio nazionale.

La diminuzione della disoccupazione, soprattutto giovanile, è avvenuta anche grazie al maggior ricorso a contratti non a tempo indeterminato. Va però ricordato che la quota dei rapporti di lavoro temporanei è rimasta, a differenza che in Spagna, al di sotto della media dell'Area Euro e non ha superato i livelli di Francia e Germania.

Progressi ulteriori sul fronte dell'occupazione, oltre che dei livelli retributivi, richiedono che la crescita economica riprenda a ritmi superiori a quelli, assai modesti, sperimentati negli ultimi dieci-quindici anni.

Va affrontato il nodo dell'insufficiente sviluppo della produttività. Nel periodo dal 1997 al 2007 la produttività del lavoro, misurata come PIL su ore lavorate, è cresciuta cumulativamente soltanto del 3,6%.



La differenza con Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Germania è allarmante (v. Fig. 1). Tale andamento non è dipeso solamente da una accresciuta intensità di lavoro nei processi produttivi, dato che ha riguardato anche la produttività totale dei fattori. Quest'ultima misura la capacità di innovare, adottare le nuove tecnologie e migliorare l'organizzazione dell'insieme dei fattori della produzione ed è il principale motore dell'incremento del PIL e del benessere.

In conseguenza della bassa crescita della produttività, il costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP) è salito molto più che negli altri paesi. Nel decennio 1997-2007, il CLUP manifatturiero in Italia è cresciuto del 19%. In Germania, il nostro principale concorrente, è invece diminuito del 9,8%. Ciò significa che la competitività dell'Italia, in termini di costo del lavoro per unità di prodotto, è crollata di 32 punti percentuali rispetto alla Germania. Questo divario è insostenibile e, insieme all'alto debito pubblico, è il principale problema dell'economia italiana.

### ● LE RAGIONI DEL DIVARIO

I fattori che spiegano la deludente dinamica della produttività risiedono in ambiti che non riguardano esclusivamente il mercato del lavoro e che sono analizzati negli altri capitoli del presente volume. Le politiche del lavoro e le scelte delle parti sociali hanno però un ruolo rilevante.

Malgrado i miglioramenti degli ultimi anni, l'Italia rimane ancora indietro rispetto agli altri paesi europei nella percentuale di adulti che partecipa ad attività di formazione (v. Tab. 1).

**TAB. 1 - BASSI LIVELLI DI LIFE LONG LEARNING**

(Percentuale di popolazione adulta che partecipa ad attività di formazione o istruzione)

	1998	2008
Regno Unito	19,2 <sup>(*)</sup>	19,9
Spagna	4,2	10,4
Germania	5,3	7,9
Francia	2,7	7,3
Italia	4,8	6,3
Area Euro	5,3 <sup>(*)</sup>	8,4

(\*) Anno 1999

Fonte: elaborazioni CSC su dati Eurostat

Due caratteristiche del sistema delle relazioni industriali costituiscono ulteriori vincoli. In primo luogo, il peso della contrattazione collettiva nazionale di settore ha finora tolto spazio agli aumenti di retribuzione che incentivano guadagni di produttività legandoli maggiormente ai risultati aziendali. Di qui la necessità della riforma varata all'inizio del 2009. In secondo luogo, la legislazione tende a proteggere la conservazione del posto di lavoro invece del reddito dei lavoratori che perdono l'impiego e disincentiva la nascita e l'espansione di nuovi settori produttivi, più rischiosi ma con potenziali di crescita della produttività più alti.

### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

Il Protocollo sugli assetti contrattuali del 1993 è stata una riforma fondamentale. Ha consentito al Paese di piegare l'inflazione ai livelli medi europei e di partecipare fin dall'inizio all'euro. Tuttavia, non ha trovato piena applicazione la parte riguardante la contrattazione decentrata, anche perché, dopo i primi anni, il parametro dell'inflazione programmata è stato ampiamente disatteso, determinando così più ampi incrementi retributivi a livello nazionale. Il nuovo Accordo del 2009 supera quella logica e punta sulla contrattazione aziendale.

I centri per l'impiego, nonostante la riforma disciplinata dal decreto legislativo 469/1997 abbia opportunamente superato il monopolio pubblico del collocamento e previsto il decentramento a livello locale della gestione dei servizi, funzionano male e sono inadeguati a svolgere compiti, certamente fondamentali, come sostenere i segmenti del mercato del lavoro deboli o svantaggiati.

#### ● **COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE**

Occorre dare attuazione ai principi della riforma della contrattazione collettiva del 2009. In particolare, è imprescindibile consolidare la "specializzazione" dei due livelli di contrattazione: al contratto collettivo nazionale il ruolo di garanzia dei trattamenti economici e normativi "comuni" per tutti i lavoratori, ovunque impiegati; alla contrattazione di secondo livello il compito di creare le condizioni per la crescita reale delle retribuzioni, valorizzando il loro legame con produttività, efficienza e flessibilità organizzativa. A tal fine, Confindustria auspica l'impegno e il coinvolgimento di tutte le parti sociali.

In questa logica, Confindustria è a favore di una maggiore diffusione della contrattazione di secondo livello, anche nelle PMI, in modo da rilanciare - nella struttura portante dell'economia italiana - la crescita della produttività, della competitività e quindi delle retribuzioni dei lavoratori a condizione che si realizzino situazioni di migliore flessibilità organizzativa.

Insieme all'attuazione degli impegni assunti nei contratti, è essenziale che siano realizzate le scelte normative di esclusiva competenza di Governo e Parlamento volte ad incentivare, attraverso la riduzione delle imposte e lo sgravio dei contributi, la contrattazione di secondo livello. La detassazione e gli sgravi contributivi sui premi di risultato devono diventare una scelta strutturale nella politica dei redditi, sia per quanto attiene la misura, sia per le modalità di accesso. È questo un impegno finanziario che grava sul bilancio pubblico ma proprio perché incentiva un circuito virtuoso non può che essere valutato per tutti i suoi positivi effetti "di ritorno".

Al fine di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, inoltre, tutte le parti sociali devono adoperarsi per realizzare, tanto in sede nazionale che territoriale, "linee di azione" condivise con il Governo per valorizzare il lavoro, liberarne le potenzialità, riconoscerne i diritti laddove ancora incompleti o insufficienti.

Occorre però aver ben presente che le imprese saranno chiamate sempre più a confrontarsi in un mercato globale. Ciò richiede la capacità di adattarsi velocemente alle condizioni del mercato ed ai suoi cambiamenti. La flessibilità organizzativa resta dunque un'esigenza

ineludibile così come lo sono le tutele e le garanzie per i lavoratori. E lo dimostra il fatto che, ancora nel 2008, più della metà dei nuovi ingressi al lavoro nell'industria sono avvenuti con contratti a tempo indeterminato. Ciò che il sistema produttivo non può quindi permettersi sono le ipotesi di interventi volti a imbrigliare l'organizzazione del lavoro con sterili tentativi di ritorno al passato riproponendo quei "lacci e laccioli" che abbiamo impiegato trent'anni solo per cominciare a districare.

In alcuni segmenti del sindacato permangono residui di una cultura "antagonista" che, specie nelle grandi imprese, impedisce di utilizzare appieno gli strumenti di flessibilità organizzativa – ad esempio, in materia di turni o di articolazione degli orari – previsti dai contratti nazionali e che possono risultare essenziali per evitare ulteriori fenomeni di delocalizzazione delle attività manifatturiere. La cultura della collaborazione fra imprese e lavoratori, un tratto già dominante nelle PMI, deve estendersi all'intero sistema.

Confindustria propone di incentivare maggiormente il ricorso a contratti di assunzione, quali l'apprendistato, che privilegiano forme di inserimento al lavoro caratterizzate da un elevato contenuto formativo per l'accrescimento delle competenze. Un maggiore utilizzo di questi contratti permetterebbe di saldare efficacemente il passaggio dall'apprendimento nelle aule (anche universitarie) all'apprendimento sul lavoro, creando nel contempo reali condizioni di occupabilità.

Al riguardo, è necessario semplificare la normativa sull'apprendistato e prevedere anche l'estensione della possibilità di fruire del complesso delle tutele contro la disoccupazione così come oggi sono garantite alla generalità degli altri lavoratori subordinati.

Nel riformare gli ammortizzatori sociali è necessario realizzare un disegno organico dell'intero sistema di welfare. La riforma deve affrontare in maniera coerente alcune questioni di fondo: la definizione del perimetro degli interventi di tutela; la scelta degli strumenti da utilizzare; la conseguente determinazione delle risorse necessarie nel rispetto degli equilibri di bilancio pubblico; la determinazione del punto di equilibrio del tasso di sostituzione del sostegno al reddito.

La riforma non deve, comunque, scardinare l'attuale sistema né abbandonare il principio assicurativo sul quale oggi poggia. Ogni eventuale intervento dovrà essere introdotto con adeguate misure di accompagnamento per evitare cesure o gravi discontinuità nella fruizione delle tutele oggi esistenti. Soprattutto è opportuno realizzare un equilibrato *mix* fra strumenti diretti a sostenere il reddito delle persone in difficoltà e strumenti finalizzati a favorirne l'occupazione o il reinserimento lavorativo.

La formazione continua, in particolare, è un ambito sul quale occorre impegnarsi con maggiore determinazione. La crisi ha mostrato che anche gli organismi bilaterali sono capaci di rispondere efficacemente e tempestivamente agli obiettivi di occupabilità tramite un impegno straordinario dei Fondi interprofessionali. Tuttavia si può e si deve fare di più, a condizione che l'autonomia e la sussidiarietà dei Fondi siano pienamente valorizzate rispetto all'intervento pubblico. L'obbligatorietà per legge dei versamenti ai Fondi impone vincoli di natura pubblica alle loro risorse e impedisce la semplificazione richiesta dalle imprese. Per liberare le potenzialità inesprese Confindustria propone di adottare una normativa di legge che disciplini i versamenti ai Fondi come quote di adesione volontaria, fissate nel regolamento del Fondo in misura almeno pari allo 0,30% del monte retribuzioni, e non più come contributo obbligatorio.

La sicurezza nei luoghi di lavoro è una priorità assoluta e la crisi economica non deve fare abbassare la guardia. Il traguardo cui tendere deve essere "infortuni zero", anche se possiamo dire di non essere all'"anno zero". Il fenomeno infortunistico è in fase nettamente decrescente. Nell'insieme dei settori industria e artigianato, tra il 2001 e il 2008, il numero degli infortuni denunciati è diminuito in complesso del 26,9% e quello dei casi mortali del 30,3%. La tendenza trova conferme anche nei dati del 1° semestre 2009. Oltre la metà degli incidenti mortali (55% nel 2008) continua ad accadere sulle strade. Quanto al confronto in ambito europeo (2006), l'Italia con i suoi 2.812 incidenti per 100 mila occupati si colloca al di sotto del tasso di incidenza sia dell'Europa a 15 che dell'Area Euro. E tuttavia resta uno "zoccolo duro" di eventi che continua a generare allarme sociale.

Per accelerare la tendenziale contrazione del fenomeno infortunistico e rispondere con efficacia e concretezza alla domanda pressante di maggiore sicurezza e tutela della salute dei lavoratori non bastano leggi e sanzioni. Le strategie da mettere in campo devono anzitutto puntare all'emersione del lavoro nero e dell'economia sommersa che sono la causa principale di povertà, precarietà, sfruttamento, morte sul lavoro. Confindustria da tempo è in prima linea a fianco delle Istituzioni, degli Enti locali, delle Forze dell'ordine per sostenere il loro impegno nella lotta al sommerso.

La base di tutto ciò deve essere un sostrato normativo caratterizzato dalla fondamentale ed imprescindibile chiarezza delle regole e delle responsabilità. La responsabilizzazione delle persone ha il suo fondamento nella comprensione degli obblighi: occorrono norme dal contenuto definito, non suscettibili di interpretazioni a posteriori, che negano la certezza del diritto. Tutte le volte che un precetto contiene un elemento di incertezza, rende impossibile distinguere, ex ante, il lecito dall'illecito.



Occorre partire dalle persone per affermare e diffondere un'effettiva cultura della sicurezza. Dal 2008 Confindustria, CGIL, CISL e UIL, attraverso Fondimpresa, hanno finanziato con circa 119 milioni di euro la realizzazione di piani di formazione dei lavoratori in materia di sicurezza sul lavoro, finalizzati anche al miglioramento della cultura prevenzionistica.

La progressiva riduzione del fenomeno infortunistico ha fatto incrementare gli avanzi dell'INAIL nell'ordine di circa 1,5 miliardi di euro annui; l'Istituto ha ben 24 miliardi di euro depositati presso la Tesoreria dello Stato. Confindustria propone che, in aggiunta a quanto già l'Istituto impegna per promuovere e sostenere la sicurezza sul lavoro, una parte degli avanzi di bilancio sia anch'essa investita in prevenzione e sicurezza. Le imprese sono pienamente legittimate a chiedere una riduzione delle tariffe, ma la sicurezza è prioritaria e intendono privilegiare gli investimenti per la sicurezza dei lavoratori. In questo sforzo collettivo, lo Stato deve fare la sua parte, anche utilizzando le risorse in eccesso versate dalle imprese.

## RICERCA E INNOVAZIONE

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

L'evidenza internazionale mostra che l'Italia, rispetto agli altri paesi industrializzati, investe meno in ricerca e sviluppo (R&S) e genera un numero di brevetti inferiore. Ciò è uno dei fattori che rallentano la produttività. Nonostante gli indicatori comunemente utilizzati sottostimino alcuni punti di forza del Paese, come le attività innovative informali e i miglioramenti incrementali di prodotti e processi, è indispensabile un grande sforzo pubblico e privato volto a rafforzare le competenze scientifiche e tecnologiche e a migliorare la capacità di adottare rapidamente le nuove tecnologie.

In particolare, Confindustria propone di:

- Rendere il credito d'imposta in ricerca e sviluppo una misura strutturale automatica per i prossimi 5 anni.
- Realizzare grandi progetti nazionali di Ricerca e Innovazione mettendo a sistema risorse pubbliche e private sui grandi temi strategici per il Paese.
- Dotare, entro il 2015, l'intero territorio di banda larga con una copertura a 20 Mb/s, elevata a 100 Mb/s per i distretti industriali e i grandi centri urbani, e realizzare la completa digitalizzazione della Pubblica Amministrazione

### ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

La ricerca e l'innovazione sono i principali motori della crescita. In particolare, le imprese, introducendo nuovi prodotti e nuovi processi produttivi e adottando tecnologie avanzate, hanno un ruolo essenziale, aumentando la loro efficienza e creando così le condizioni per la crescita economica, l'incremento e la diffusione del benessere. Senza innovazione non ci può essere nel lungo periodo alcun aumento della produttività e delle retribuzioni reali.

I dati statistici evidenziano come l'Italia sia in forte ritardo rispetto agli altri paesi industrializzati negli investimenti in ricerca e sviluppo (v. Tab. 1). Nel 2007 erano appena l'1,18% del PIL, quasi l'1% in meno della media OCSE. Dal 1995, inoltre, rispetto alla Germania e ai paesi dell'OCSE, le differenze non si sono ridotte. Negli ultimi anni, invece, l'Italia è stata superata anche dalla Spagna. Il ritardo dipende anche dall'insufficiente spesa in R&S delle imprese, che nel 2007 era pari allo 0,61% del PIL. Nel nostro paese, nonostante la presenza di un nucleo significativo di imprese che investono in ricerca e sviluppo una quota significativa del loro fatturato, sul dato aggregato incide la prevalenza di imprese di piccole dimensioni (il 99% delle imprese italiane ha meno di 100 addetti) oltre alla specializzazione produttiva sbilanciata su settori a bassa intensità di R&S.

**TAB. 1 - POCHI INVESTIMENTI IN R&S E LA DISTANZA NON SI ACCORCIA**

(Spese in R&amp;S, % del PIL)

	1995	2004	2005	2006	2007
Germania	2,19	2,49	2,49	2,53	2,53
Francia	2,29	2,15	2,10	2,10	2,04
Regno Unito	1,91	1,69	1,73	1,76	1,82
Spagna	0,79	1,06	1,12	1,20	1,27
Italia	0,97	1,10	1,09	1,13	1,18
Stati Uniti	2,50	2,54	2,57	2,61	2,66
Giappone	2,92	3,13	3,32	3,41	3,44
Cina	0,57	1,23	1,34	1,42	1,44
Totale OCSE	2,05	2,17	2,21	2,24	2,28

Fonte: elaborazioni CSC su dati OCSE.

Nelle piccole imprese, specie quelle che operano nei settori a più bassa intensità tecnologica, le attività di ricerca sono prevalentemente concentrate sui miglioramenti incrementali dei prodotti e dei processi produttivi, inoltre le attività di ricerca sono poco formalizzate e i costi spesso non vengono contabilizzati.

Qualche segnale di cambiamento era osservabile prima della crisi: nel 2007, ad esempio, si è registrato in Italia un aumento degli investimenti privati del 15,2% rispetto all'anno precedente, anche per effetto del credito d'imposta in R&S che ha contribuito a rafforzare e far emergere gli investimenti; tuttavia ciò non è stato sufficiente a ridurre la distanza con la media degli altri paesi industrializzati.

La situazione si differenzia per settore, ad esempio, secondo dati OCSE, è aumentata la R&S nel settore aerospaziale e in quello della strumentazione di precisione. Inoltre, secondo lo *European Scoreboard* della Commissione Europea, è cresciuto il numero di imprese italiane nelle classifiche dei principali investitori in R&S. Lo stesso rapporto evidenzia come le imprese italiane abbiano aumentato i loro investimenti nel 2009 del 20,4%, molto più della media europea.

I dati regionali sottolineano forti eterogeneità nelle spese in R&S, con il Mezzogiorno in ritardo. Tuttavia, anche nelle regioni più virtuose la spesa in R&S è tuttora insufficiente ed inferiore alla media OCSE: la distanza del Piemonte, la regione italiana a più alta spesa in R&S, è di 0,45 punti percentuali per quel che riguarda il totale ma solo di 0,19 punti per l'intensità di R&S condotta dalle imprese (v. Tab. 2).

**TAB. 2 - GRANDI DIFFERENZE TERRITORIALI**

(Spesa in R&amp;S come percentuale del PIL, 2007)

	TOTALE	IMPRESE
Nord-ovest	1,37	0,96
Centro	1,28	0,46
Nord-est	1,15	0,62
Mezzogiorno	0,87	0,27

Fonte: elaborazione CSC su dati ISTAT.

Un ritardo preoccupante viene registrato anche nel numero di brevetti pro-capite, pari a poco più di un quarto di quello della Germania. La distanza con gli altri paesi industrializzati dal 1995 non si è sostanzialmente ridotta, nonostante il miglioramento che si è registrato negli ultimi anni (v. Tab. 3).

Segnali in parte diversi provengono dalla *Community Innovation Survey* diffusi dall'Eurostat. Nel periodo 2002-2004, il 36,3% delle imprese italiane dichiarava di svolgere una qualche attività innovativa, quota in linea con quelle di Francia e Spagna e di poco inferiore alla media UE. Il paradosso di un'innovazione con bassi investimenti in R&S e scarsa attività brevettuale riflette le contraddizioni del nostro sistema produttivo, caratterizzato dalla prevalenza di attività informali e senza legami forti con la ricerca di base.

**TAB. 3 - ANCORA POCCHI I BREVETTI**(Numero di brevetti (*triadic patent families*) per milioni di abitanti)

	1995	2003	2004	2005
Germania	32,4	64,5	65,0	64,9
Stati Uniti	30,0	42,5	42,1	42,8
Francia	20,5	38,8	39,0	39,6
Regno Unito	19,3	32,0	31,0	29,8
Italia	7,4	12,8	13,9	14,2
Spagna	1,3	3,9	4,1	4,8
Totale OCSE	20,2	35,3	36,6	36,0

Fonte: elaborazione CSC su dati OCSE.

Le statistiche indicano che l'Italia è in ritardo anche nell'adozione delle nuove tecnologie digitali. Secondo una stima della Banca d'Italia, basata sui dati dell'archivio della Centrale dei bilanci e dell'indagine Mediocredito-Capitalia, nel 1997 le imprese italiane mostravano un ritardo medio nell'utilizzo di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) di circa sette anni rispetto alle imprese statunitensi. Il ritardo è stato in parte colmato e la diffusione di TIC (computer, posta elettronica, connessione a internet) ha raggiunto ora livelli prossimi alla saturazione: secondo l'ISTAT nel 2008 il loro utilizzo riguardava più del 90% delle imprese informatizzate. Nel frattempo, la frontiera tecnologica è avanzata e oggi siamo in ritardo sulla banda larga, sia per quel che riguarda il tasso di penetrazione, 19,8 linee private per 100 abitanti contro le 23,9 dell'UE-27, sia per l'ampiezza erogata, con una velocità media di download di circa 13 Mb/s contro i 21,2 Mb/s della Francia e gli oltre 96 Mb/s del Giappone.

Questi fattori di debolezza si riflettono sulla performance internazionale delle nostre imprese nei settori a più alta intensità di R&S. Osservando le loro quote di esportazione sul totale OCSE, i dati rivelano che le imprese italiane perdono terreno nei settori che dipendono maggiormente dalla ricerca universitaria, come la farmaceutica e l'elettronica, mentre resistono dove sono più importanti l'ingegneria e la ricerca applicata, come l'aerospaziale e gli strumenti di precisione (v. Tab. 4).

**TAB. 4 - TENGONO AREOSPAZIO E STRUMENTI DI PRECISIONE**

(Quota Italiana nel mercato nelle esportazioni, in % sul totale OCSE)

	2002	2005	2008
Elettronica	1,18	1,01	0,81
Farmaceutica	5,36	4,73	3,94
Aerospaziale	2,91	2,13	2,31
Strumenti di precisione	2,84	2,66	2,75

Fonte: elaborazione CSC su dati OCSE.

#### ● LE RAGIONI DEL DIVARIO

La spiegazione delle debolezze e del ritardo tecnologico è da ricercarsi in due caratteristiche del sistema produttivo italiano. In primo luogo, la specializzazione settoriale è troppo sbilanciata verso produzioni tradizionali a basso contenuto tecnologico. In secondo luogo, nelle piccole imprese è sempre più difficile sostenere i costi fissi e gli alti rischi dell'attività innovativa.

Esiste, inoltre, un deficit di trasferimento tecnologico dalle università alle imprese, che trova corrispondenza nella bassa quota della R&S accademica finanziata dai privati (nel 2007 solo l'1,3% contro il 14,2% della Germania e il 5,6% degli Stati Uniti). Tali problemi dipendono in buona parte dalle carenze del sistema universitario, che vengono analizzate con maggiore dettaglio nel capitolo relativo all'istruzione. In Italia come in altri paesi industrializzati, le imprese mostrano una propensione all'innovazione più sostenuta nelle aree geografiche dove la qualità della ricerca accademica è maggiore.

#### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

Gli incentivi alle imprese per gli investimenti in R&S, per essere efficaci, devono essere certi, di importo adeguato e continuativi nel tempo. In Italia non sono mancati gli strumenti di sostegno alla ricerca e sviluppo, anzi si è assistito al loro proliferare, tra diversi ministeri e regioni. Ciò che è mancato è stato un sostegno costante, consistente e di importo certo di risorse finanziarie pubbliche. È mancata una programmazione di medio-lungo periodo e, in molti casi, gli stanziamenti sono stati rimandati ogni anno alla Legge Finanziaria, bloccando di fatto gli investimenti. Inoltre, tempi lunghi per le istruttorie, le selezioni e la gestione hanno spesso limitato l'efficacia degli strumenti disponibili. Il risultato è che la quota delle spese in R&S condotta dalle imprese e finanziata dal pubblico si è ridotta notevolmente (dal 16,7% del 1995 al 6,6% del 2007) e la differenza con il totale OCSE si è azzerata (v. Tab. 5).

**TAB. 5 - DIMINUISCE LA COMPONENTE PUBBLICA**

(% della spesa in R&S delle imprese finanziata dal pubblico)

	1995	2004	2005	2006	2007
Spagna	9,2	12,5	13,6	14,4	16,3
Francia	12,7	11,4	10,1	11,3	10,6
Stati Uniti	16,3	9,7	9,7	9,8	9,9
Regno Unito	10,5	10,2	8,3	7,6	6,6
Italia	16,7	13,8	11,0	8,1	6,6
Germania	10,2	5,9	4,5	4,5	4,5
Totale OCSE	11,0	7,2	6,8	6,8	6,6
Differenza Italia OCSE	5,7	6,6	4,2	1,3	0,0

Fonte: elaborazione CSC su dati OCSE.

A differenza di altri paesi, inoltre, l'Italia durante la crisi economica non ha varato pacchetti di stimolo agli investimenti in R&S come Francia, Portogallo e Norvegia, che hanno potenziato il credito d'imposta in R&S. La Francia, anticipandone l'utilizzo e aumentando gli importi, ha allocato 1,3 miliardi per il credito d'imposta in ricerca nel 2008 e ha ulteriormente incrementato la disponibilità a 3 miliardi nel 2009. La Germania ha destinato 900 milioni per attività di R&S delle PMI nel 2008-2009. Ingenti investimenti in R&S sono stati stanziati anche negli Stati Uniti.

#### ● COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE

Per tornare ad avere una crescita economica sostenuta ed un aumento della produttività è necessario rivedere il nostro sistema di sostegno alla Ricerca e Innovazione, rafforzando i punti di forza dei settori high-tech, favorendo l'esplorazione da parte delle imprese di nuove specializzazioni produttive e stimolando gli investimenti in R&S e l'adozione di nuove tecnologie, anche nei settori tradizionali.

È necessario riorientare la politica industriale sui risultati applicativi della ricerca. Confindustria propone di adottare un programma operativo di medio-lungo termine, con obiettivi chiari, strumenti efficaci e flessibili, tempi rapidi e risorse finanziarie adeguate e certe nel tempo. In particolare, deve essere perseguito l'obiettivo del 2% del PIL in investimenti in R&S destinando un miliardo di euro di risorse pubbliche all'anno per i prossimi cinque anni. Va assicurata una *governance* coordinata e integrata delle politiche di ricerca e innovazione.

È questo l'approccio della nuova politica UE di Europa 2020 in cui si ribadisce, con forza, la centralità della ricerca e dell'innovazione per assicurare crescita e sviluppo, si richiama il ruolo delle imprese e la necessità di guardare ai risultati concreti degli interventi, alla messa a sistema delle risorse finanziarie e a una *governance* più forte e integrata. Confindustria condivide questa impostazione e intende supportarla sia a livello europeo che nazionale. È fondamentale migliorare la capacità dell'Italia di partecipare da protagonista ai programmi e alle iniziative europee e assicurare completo coordinamento tra gli interventi a livello europeo, nazionale e regionale.

È possibile individuare tre interventi specifici per superare le criticità che hanno finora bloccato la creazione di un ambiente favorevole alla R&S.

In passato il credito d'imposta in R&S ha avuto effetti molto positivi, con un'ampia partecipazione (29.000 imprese hanno presentato richieste idonee) per un ammontare di circa 2,5 miliardi di euro. Purtroppo, però, l'effetto disincentivante legato al click day ha introdotto elementi di incertezza per le imprese che ne hanno fatto richiesta. Confindustria propone quindi di rendere il credito d'imposta per gli investimenti in R&I una misura strutturale

e automatica per i prossimi cinque anni che sia pari al 20% per gli investimenti intra muros e al 40% per le commesse al sistema di ricerca pubblico e no profit, prevedendo controlli puntuali ed estesi.

Oltre a incentivare gli investimenti privati, è necessario che lo Stato torni a fungere da catalizzatore mobilitando risorse pubbliche e private attorno a grandi progetti. Per mettere in rete le tante competenze presenti sul nostro territorio, valorizzando e rafforzando le filiere e i cluster e promuovendo una collaborazione ampia tra pubblico e privato che riesca a superare i territori e i limiti amministrativi, Confindustria propone di realizzare grandi progetti Sud-Nord in R&S mettendo a sistema risorse pubbliche (nazionali e regionali) e private su grandi temi strategici per il Paese. Il finanziamento potrà avvenire attraverso bandi pubblici o strumenti negoziali quali i contratti di programma di ricerca e i contratti di innovazione tecnologica.

Il terzo intervento riguarda lo sviluppo delle infrastrutture di comunicazione e delle applicazioni digitali. Ogni euro investito in ICT ha un effetto moltiplicatore di 1,45. Altri paesi hanno investito ingenti risorse per la realizzazione di infrastrutture avanzate di telecomunicazioni. Ad esempio, nel 2009 l'Australia ha allocato circa 18 miliardi di euro per la connessione ad alta velocità del 90% del territorio in otto anni. Nello stesso anno la Corea ha stanziato 28,5 miliardi di euro per aumentare di dieci volte la velocità di connessione entro la fine del 2012. L'Amministrazione Obama ha destinato 7,2 miliardi di dollari per completare la diffusione della banda larga. Confindustria suggerisce di realizzare entro il 2015 il completo superamento del divario digitale, garantendo una copertura a 20 mega su tutto il territorio e ultra broadband per i grandi centri urbani e le aree a forte concentrazione industriale e completando la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione.



## ISTRUZIONE

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

Le analisi comparative a livello internazionale indicano che uno dei fattori che più rallentano l'innovazione e la crescita in Italia è l'inadeguatezza del nostro sistema di istruzione, nei suoi profili quantitativi e qualitativi. Occorre dare rilievo al merito degli insegnanti e degli studenti, attraverso rigorosi strumenti di valutazione e appropriati incentivi, per motivare i docenti. Va valorizzata l'autonomia degli istituti, responsabilizzandoli anche al rispetto dei vincoli finanziari.

In particolare, per le scuole superiori, si propone:

- Definizione di standard nazionali di apprendimento per gli studenti di 14, 16 e 18 anni e loro misurazione periodica.
- Premiazione delle migliori istituzioni e i migliori insegnanti con una quota significativa (30%) di stipendio variabile.
- Chiamata diretta dei docenti da parte degli istituti attingendo a un pool nazionale di idonei selezionati con criteri rigorosi.

Per l'università si propone:

- Finanziamento dei livelli essenziali d'istruzione basata su costi standard validi su tutto il territorio nazionale.
- Finanziamenti alla ricerca basati sulla valutazione dei risultati, con innalzamento al 30% della quota legata alla valutazione degli atenei.
- Libertà per ciascun ateneo di assumere personale docente italiano e straniero e di determinare le condizioni del rapporto di lavoro.
- Sanzioni per la violazione del vincolo di bilancio con misure a carico dei vertici e il commissariamento.
- Raddoppio (allo 0,25% del PIL) dei fondi per le borse di studio e i prestiti d'onore, con tasso d'interesse legato alle retribuzioni future, e abolizione del tetto alle tasse di iscrizione. Ciò diminuirebbe per i beneficiari la dipendenza dalla famiglia di origine e premierebbe gli atenei migliori, che verrebbero scelti con maggiore frequenza.

### ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

La lenta crescita dell'Italia è strettamente legata alla bassa istruzione della popolazione. Il capitale umano italiano è qualitativamente inferiore a quello degli altri paesi industrializzati. Ciò penalizza la capacità di apprendere e adottare nuove tecnologie e ancor più di inventarle. Un difetto cruciale nell'era della rivoluzione informatica e delle comunicazioni.

La chiusura della forbice nell'istruzione tra l'Italia e i principali paesi darebbe una spinta for-

midabile all'incremento del PIL. Secondo studi OCSE, un anno di istruzione aggiuntivo della popolazione accelera il tasso di crescita dell'economia dello 0,45% agendo sulla produttività e fa aumentare il PIL del 13% a regime. Siccome il ritardo dell'Italia rispetto a Francia e Germania è di due anni, i guadagni di produttività e PIL che l'Italia può conseguire dalla maggiore e migliore istruzione sono molto significativi.

**TAB. 1 - IN Pochi Finiscono la Scuola**

(Popolazione con diploma di istruzione secondaria superiore - Percentuali per classe di età, 2007)

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Stati Uniti	88	87	88	89	87
Germania	84	85	86	85	81
Francia	69	85	74	63	53
Regno Unito	68	75	69	66	61
Italia	52	68	56	48	34
Spagna	51	65	56	44	28
Media OCSE	70	79	74	67	57
Differenza Italia OCSE	-18	-11	-18	-19	-23

Fonte: elaborazione CSC su dati OCSE - Education at a glance 2009.

In Italia la quota di popolazione in età da lavoro che ha completato l'istruzione secondaria superiore è di ben 18 punti percentuali più bassa della media OCSE, di 32 rispetto alla Germania. Il divario si riduce per le generazioni più giovani (25-34enni), ma resta comunque ampio: 11 punti rispetto all'OCSE e 17 rispetto alla Germania (v. Tab. 1).

L'istruzione italiana è minore non solo nella quantità ma anche nella qualità. I punteggi conseguiti dagli studenti delle scuole secondarie superiori nei test internazionali (indagine PISA-OCSE) sono molto al di sotto della media OCSE in matematica e scienze, inferiori a quelli di tutti i grandi paesi dell'Unione Europea, inclusa la Spagna (v. Tab. 2). Il dato complessivo dell'Italia nasconde la larga frattura tra Nord e Sud del Paese: le regioni settentrionali sono in linea con la media OCSE, mentre quelle meridionali ne sono ben al di sotto. Tuttavia, anche alcune delle prime restano distanziate rispetto ai paesi più performanti.

È ampio anche il ritardo dell'Italia negli studi universitari: solo il 14% della popolazione in età da lavoro ha un diploma universitario, la metà della media OCSE, circa un terzo degli

**TAB. 2 - SCARSA QUALITÀ, SOPRATTUTTO AL SUD**

(Risultati medi ottenuti nei test PISA-OCSE degli studenti 15enni, 2006)

	MATEMATICA	SCIENZE
Germania	504	516
Francia	496	495
Regno Unito	495	515
Spagna	480	488
Stati Uniti	474	489
Italia	462	475
Media OCSE	498	500
Friuli Venezia Giulia	513	534
Bolzano	513	526
Veneto	510	524
Trento	508	521
Emilia Romagna	494	510
Piemonte	492	508
Lombardia	487	499
Liguria	473	488
Basilicata	443	451
Puglia	435	447
Sardegna	429	449
Campania	436	442
Sicilia	423	433

Fonte: Elaborazione CSC su dati PISA-OCSE 2009.

USA (v. Tab. 3). Rispetto a Francia e Spagna il divario è addirittura più ampio per i 25-34enni che per i 35-44enni, mentre si abbassa nei confronti della Germania.

Se guardiamo al tasso di laurea "in età tipica da laurea" (per l'Italia 23-25 anni), il divario si attenua fortemente, anche grazie alla riforma del 3+2 attuata nel 2002. Il dato va però interpretato con cautela, data la disomogeneità dei corsi di studio e l'alto numero di laureati fuori corso del nostro paese.

**TAB. 3 - RESTA AMPIO IL DIVARIO NELLA QUOTA DEI LAUREATI**

(Popolazione con almeno istruzione universitaria, percentuali per classi di età, 2007)

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	TASSO DI LAUREA (*)
Stati Uniti	40	40	42	40	39	36,5
Regno Unito	32	37	32	31	25	38,7
Spagna	29	39	32	23	16	32,4
Francia	27	41	29	20	17	-
Germania	24	23	26	25	23	23,4
Italia	14	19	14	11	9	35,0
Media OCSE	28	34	34	25	20	38,7
Differenza Italia OCSE	-14	-15	-20	-14	-11	-3,7

(\*) Percentuale della popolazione in età tipica (in Italia 23-25 anni) che termina l'università.

Fonte: Elaborazione CSC su dati OCSE - Education at a glance 2009.

Le principali classifiche internazionali che misurano la qualità delle università vedono gli atenei italiani in coda. Nella classifica 2009 del *Times Higher Education Supplement*, per esempio, l'unica università italiana fra le prime 200 è Bologna, 174esima. Nel 2005 c'erano anche La Sapienza di Roma (125) e l'Università di Firenze (199). Anche la bassa quota di studenti stranieri e l'elevatissima età media dei docenti suggeriscono che, con alcune significative eccezioni, la qualità delle università italiane è inferiore a quella dei principali paesi industrializzati.

#### ● LE REGIONI DEL DIVARIO

I ritardi della scuola secondaria non dipendono dall'ammontare di risorse investite. In Italia la spesa per studente è superiore a quella della media OCSE (v. Tab. 4). Ciò nonostante i risultati sono deludenti. La Germania, pur spendendo molto meno, ha studenti molto più capaci in matematica e scienze.

Le carenze dell'Italia sono dovute all'organizzazione e alla mancanza di legami tra merito e retribuzione dei docenti. L'autonomia, tante volte indicata come obiettivo delle riforme, non si è mai realizzata: solo lo 0,5% del bilancio è gestito direttamente dai singoli istituti; le scuole non possono selezionare gli insegnanti; il sistema delle graduatorie premia l'anzianità e non le competenze. L'impegno personale di moltissimi docenti è straordinario e appassionato, ma la professione di insegnante è poco dinamica, sia nella motivazione sia nella

**TAB. 4 - LA SPESA PER L'ISTRUZIONE**

(Spesa in istruzione per studente 2006 in dollari PPP)

	<i>SCUOLA SECONDARIA</i>	<i>TUTTI I LIVELLI</i>
Stati Uniti	10.821	13.447
Francia	9.303	8.428
Regno Unito	8.763	9.309
Italia	8.495	8.263
Spagna	7.955	7.819
Germania	7.548	7.925
Media OCSE	8.006	7.840

Fonte: Elaborazione CSC su dati OCSE - Education at a glance 2009.

retribuzione, e perciò è poco attraente. Ciò è dovuto alla totale assenza di una valutazione trasparente dei docenti, fondata sui risultati e sui progressi nelle competenze degli studenti.

Nell'università, invece, la spesa per studente è inferiore a quella degli altri paesi OCSE, anche se il dato va interpretato con cautela. Per l'Italia infatti è calcolato utilizzando il totale degli studenti e non, come negli altri paesi, il numero di studenti che effettivamente frequentano l'università (*full time equivalent*). Nell'anno accademico 2008/2009, secondo i dati MIUR, circa il 33% degli studenti iscritti era fuori corso. Il confronto, quindi, non tiene conto dell'elevato numero di studenti iscritti solo formalmente, rendendo più vistoso il divario. Altre stime, anch'esse non esenti da debolezze metodologiche, mostrano che quando si considerano gli studenti che effettivamente frequentano l'università, la spesa italiana è superiore alla media OCSE.

A parità di risorse, comunque, potrebbero essere migliori la selezione dei docenti e i meccanismi di carriera, più efficienti l'istituzione dei corsi e delle sedi. La mancanza di autonomia e valutazione è all'origine del ritardo italiano: le università sono finanziate essenzialmente sulla base della loro spesa storica e hanno pochi incentivi e strumenti per progredire e assumere i docenti migliori. Con l'attuale organizzazione dell'università è probabile, quindi, che maggiori risorse non si tradurrebbero in più elevata qualità delle università.

### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

Il cambiamento della scuola italiana è stato tentato, o almeno annunciato, da tutti i governi che si sono succeduti negli ultimi quindici anni. Le moltissime resistenze hanno limitato gli interventi ad aspetti marginali: le caratteristiche dell'esame di maturità; l'introduzione, poi rivista, dei debiti formativi al posto degli esami di riparazione.

La dispersione e l'abbandono scolastici sono stati ridotti, spesso però a scapito della qualità della preparazione degli studenti.

La recente riforma Gelmini, che andrà in vigore da settembre 2010, ha il grande merito di valorizzare gli istituti superiori, che forniscono competenze e potenzialità lavorative ai giovani che vivono in molte importanti realtà produttive locali del Paese. È fondamentale che, dopo la sua approvazione, l'applicazione sia rapida e in linea con gli obiettivi.

Il sistema universitario è stato oggetto di interventi di maggiore portata. Dalla metà degli anni Novanta gli atenei sono diventati più autonomi nella gestione e nell'organizzazione. Sono mancate, però, piena responsabilità finanziaria e valutazione alla quale legare in modo significativo l'assegnazione delle risorse pubbliche. Perciò finora le riforme non hanno avuto gli effetti sperati. Il disegno di legge proposto dal Ministro Mariastella Gelmini costituisce un'importante occasione per rendere compiuta la modernizzazione dell'università.

### ● COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE

L'istruzione ha effetti positivi sull'aumento della produttività e, quindi, sull'incremento della ricchezza prodotta. Perché accresce il capitale umano, cioè l'insieme di competenze, conoscenze e attitudini personali che rendono il lavoro più produttivo a parità di tecnologie utilizzate e facilitano e accelerano l'adozione di nuove tecnologie esistenti. Infine, attraverso diversi canali, stimolano il progresso tecnologico migliorando la capacità di generare innovazioni di prodotto e di processo.

I diversi livelli di istruzione agiscono in modo differenziato. La scuola superiore favorisce la diffusione delle conoscenze che facilitano l'adozione di tecnologie già esistenti. L'istruzione universitaria è determinante per produrre innovazione.

Migliorare la qualità dell'istruzione è in ogni modo fondamentale per moltiplicare gli effetti del suo maggior livello sul tasso di crescita.

La scarsa capacità dell'Italia di creare innovazione rende particolarmente urgente la riforma dell'università.

La prima misura, che insieme aumenta il tasso di giovani che decidono di iscriversi all'università e li responsabilizza nella scelta dei corsi, è l'istituzione di borse di studio e prestiti agli studenti il cui tasso di interesse sia legato all'entità delle maggiori retribuzioni future (*income contingent loans*). Ciò diminuirebbe per i beneficiari la dipendenza dalla famiglia di origine e premierebbe gli atenei migliori, che verrebbero scelti con maggiore frequenza nelle iscrizioni.

Perciò Confindustria propone di aumentare le borse di studio e di prestiti d'onore per gli studenti meritevoli, raddoppiandone di fatto il valore dall'attuale 0,14% del PIL allo 0,25% (corrispondente alla media OCSE). Contemporaneamente va eliminato il tetto che limita al 20% del finanziamento statale le entrate ottenute con le rette universitarie, per consentire un maggior contributo degli studenti al costo della loro formazione.

Il secondo provvedimento fa perno sulla valutazione di scuole e università e mira a migliorare la loro qualità. L'esperienza di altri paesi come il Regno Unito dimostra che è possibile valutare le università e i dipartimenti sulla base della qualità della ricerca prodotta. Anche in Italia il Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) ha svolto nel 2006 un primo esercizio di valutazione che va giudicato positivamente. Affinché la valutazione abbia effetti positivi sui comportamenti è indispensabile legare una quota consistente dei finanziamenti pubblici ai risultati.

Perciò Confindustria propone di elevare entro il 2015 al 30% la quota del Fondo di Finanziamento Ordinario attribuita agli Atenei tramite la valutazione effettuata dall'Agenzia Nazionale della Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR), operando una chiara distinzione tra una linea di finanziamento di livelli essenziali d'istruzione universitaria basata su costi standard e una linea di finanziamento della ricerca universitaria, da fondare sempre più sulla valutazione dei risultati.

Il merito, e quindi la valutazione dei risultati ottenuti, deve improntare la remunerazione e il percorso di carriera dei docenti in ogni ordine e grado di scuola. L'indicatore migliore è costituito dai progressi compiuti dagli studenti e misurati dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione (INVALSI). Non sono sufficienti, infatti, i voti e i giudizi conseguiti in sede di esame, visto che non corrispondono alle competenze rilevate dai test e che la severità dei criteri con cui vengono assegnati varia molto (per esempio, le votazioni sono sistematicamente più elevate al Sud). L'indicatore INVALSI va applicato con opportuni accorgimenti per evitare che la preparazione degli studenti sia mirata esclusivamente ai test o, peggio, i test stessi siano in qualche modo falsati.

Confindustria propone la definizione di standard nazionali di apprendimento per gli studenti di 14, 16 e 18 anni nelle materie di italiano, inglese, matematica, scienze, la loro misura-

zione periodica attraverso test messi a punto dall'INVALSI e la destinazione del 10% della spesa per il personale della scuola a premiare i migliori insegnanti.

La valutazione e la distribuzione delle risorse basata sui risultati deve essere accompagnata dal rafforzamento dell'autonomia degli istituti scolastici e universitari. Solo l'autonomia permette di selezionare i docenti sulla base del merito e far esprimere al meglio le loro capacità scientifiche e didattiche. L'autonomia deve riguardare anche la gestione economica e le modalità di assunzione del personale. L'apertura della *governance* alla società civile darebbe un importante contributo in direzione della qualità.

Confindustria propone di dare più autonomia organizzativa e finanziaria alle istituzioni scolastiche e universitarie, imponendo il cogente rispetto del vincolo di bilancio. Negli ultimi quindici anni, infatti, l'autonomia concessa dalle passate riforme ha portato al dissesto dei conti di molte università.

Per quanto riguarda l'università, Confindustria propone di realizzare la piena autonomia degli atenei. Ciascun ateneo deve essere libero di assumere personale docente italiano e straniero e di determinare le condizioni del rapporto di lavoro. La violazione del vincolo di bilancio va sanzionata con misure a carico dei vertici e con il commissariamento.

Per quanto riguarda le scuole, Confindustria propone che ciascun istituto assuma direttamente gli insegnanti. Il sistema di reclutamento del personale va radicalmente modificato introducendo: l'idoneità nazionale degli insegnanti con rigorosi criteri di selezione e albi regionali da cui le scuole possono attingere; la chiamata diretta dei docenti; il percorso di carriera degli insegnanti che incentivi e riconosca il loro sviluppo professionale; una quota significativa di stipendio variabile.

L'abolizione del valore legale del titolo di studio si rivela misura indispensabile per evitare che in una parte del mercato del lavoro continuino a ricevere lo stesso riconoscimento di diplomi assegnati da scuole e università che hanno una capacità di formare gli studenti molto diversa. L'abolizione serve a ribadire e rafforzare il merito come unico criterio della valutazione delle scuole e delle università. Il valore legale del titolo di studio va sostituito con un rigoroso sistema di accreditamento dei corsi e certificazione dei titoli.

I maggiori beneficiari delle riforme scolastiche e universitarie sono i giovani, soprattutto se provengono dalle famiglie meno agiate.



## CREDITO E FINANZA

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

La finanza è una leva essenziale per la crescita delle imprese. In Italia servono però relazioni tra banche e imprese più moderne e trasparenti e l'ampliamento dei canali di finanziamento alternativi al credito bancario. Ciò al fine di favorire una maggiore capitalizzazione delle aziende essendo l'eccessivo indebitamento, peraltro sbilanciato sul breve termine, una caratteristica che ha negativamente condizionato lo sviluppo delle imprese italiane, anche e soprattutto piccole e medie.

Per perseguire tali obiettivi Confindustria propone le seguenti linee di intervento:

- Va evitato un utilizzo meccanico dei modelli di *rating* basati sui dati di bilancio, con il rischio, soprattutto in fasi di congiuntura negativa, di effetti restrittivi sull'offerta di credito. È necessario che le banche integrino, in misura significativa, i risultati di tali modelli con una conoscenza profonda delle imprese e delle loro potenzialità a lungo termine di crescita e redditività. Gli aspetti qualitativi dovrebbero pesare (ovviamente tanto in positivo quanto in negativo) per almeno un terzo. Parallelamente le imprese dovranno compiere uno sforzo di trasparenza, migliorando la propria comunicazione finanziaria.
- In una situazione già critica dell'andamento del credito, il processo di revisione dell'Accordo di Basilea (Basilea 3) spinge le banche a ridimensionare ulteriormente la propria attività creditizia. Al fine di evitare ulteriori restrizioni all'accesso al credito, va previsto un adeguamento graduale ai nuovi requisiti patrimoniali, definendo regole che tengano conto delle specificità degli operatori e dei mercati finanziari dei diversi paesi.
- Vanno eliminati gli ostacoli e ridotti i costi per l'utilizzo delle cambiali finanziarie e l'emissione delle obbligazioni da parte delle PMI, rendendo tali strumenti adatti all'intervento dei Fondi Pensione.
- È necessario favorire lo sviluppo del mercato del *private equity*, in particolare attraverso il ruolo che potrà svolgere il Fondo Italiano di Investimento che dovrà caratterizzarsi, rispetto agli altri operatori di mercato, per un più lungo arco temporale d'intervento e per una minore redditività attesa.
- Va incentivato il rafforzamento patrimoniale delle imprese italiane e, al contempo, riequilibrato il trattamento fiscale tra imprese che si finanziano con debito ed imprese che si finanziano con capitale proprio. È necessario stimolare le aggregazioni tra imprese che rappresentano la via più diretta per favorire la crescita dimensionale.
- È indispensabile sviluppare un adeguato sistema pubblico di garanzie incrementando la dotazione del Fondo di Garanzia per le PMI, consentendo l'accesso diretto delle imprese a tale Fondo e aumentando l'importo massimo garantito da 1,5 a 5 milioni.

- Va smaltito l'enorme stock di debiti accumulato dalla PA verso i fornitori, definendo un processo graduale di rientro. Per evitare che lo stock si formi nuovamente va previsto per legge, un termine inderogabile di pagamento nei rapporti contrattuali fra imprese e PA.

#### ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

In Italia si è avviato, negli ultimi 15 anni, un importante processo di riequilibrio della struttura finanziaria delle imprese che ha comportato un aumento della quota di fonti finanziarie diverse dal credito bancario. Tale riequilibrio ha riguardato soprattutto un nocciolo consistente di imprese manifatturiere (v. Tab. 1).

**TAB. 1 - RIEQUILIBRIO DELLA STRUTTURA FINANZIARIA IN ITALIA**

(Composizione della struttura finanziaria delle imprese non finanziarie)

PAESI	2006				1995			
	OBBLIGAZIONI	PRESTITI	AZIONI O QUOTE	DEB. COMM.LI TFR	OBBLIGAZIONI	PRESTITI	AZIONI O QUOTE	DEB. COMM.LI TFR
Francia	5,6	20,3	63,3	10,8	6,6	30,6	41,1	21,7
Germania	2,8	33,2	49,1	14,9	2,8	40,4	43,8	13,0
Spagna	0,4	32,4	50,8	16,4	2,5	22,8	47,1	27,6
Italia	2,2	28,8	49,9	19,1	1,4	40,3	35,9	22,4
Area euro	3,1	29,4	55,8	11,8	3,7	35,8	42,2	18,3
Regno Unito	9,9	29,8	56,1	4,2	6,2	23,1	62,5	8,1
Stati Uniti	9,0	14,8	57,7	18,5	9,4	14,2	56,7	19,7

Fonte: Relazione Annuale Banca d'Italia - 2009.

Rimane comunque ampio il divario rispetto agli altri paesi dell'Area Euro in termini di capitalizzazione: le azioni e quote rappresentano infatti il 49,9% del totale rispetto al 55,8% della media europea.

Un dato ulteriore che evidenzia la minore patrimonializzazione media delle imprese italiane riguarda il leverage (rapporto tra passività finanziarie e patrimonio). Dall'analisi comparata del grado di indebitamento delle imprese europee nel quadriennio 2004-2007<sup>1</sup> emerge che in Italia c'è il più alto leverage (57,8), decisamente superiore a quelli della media europea (47,4) e di Francia (31,5) e Spagna (46,6).

<sup>1</sup> L'analisi di questo paragrafo è tratta da A. De Socio, "La situazione economico-finanziaria delle imprese italiane nel confronto internazionale", Questioni di Economia e Finanza, n. 66, Banca d'Italia, Roma aprile 2010.

In Italia si riscontra una maggiore fragilità finanziaria del sistema produttivo. Ciò è dovuto alla sua struttura caratterizzata da una maggiore presenza di imprese piccole e micro. Sono infatti rilevanti le differenze nella struttura finanziaria al variare della dimensione aziendale. Le elaborazioni della Banca d'Italia sui dati della Centrale dei Bilanci mostrano che in Italia le imprese fino a 250 dipendenti presentano la struttura finanziaria meno equilibrata: rispetto a quelle più grandi hanno un alto peso dei debiti a breve sul totale dei debiti finanziari (67,2% contro il 48,2% delle imprese con più di 1000 addetti).

### ● LE RAGIONI DEL DIVARIO

La forte frammentazione del nostro sistema produttivo, in termini di minore dimensione e bassa patrimonializzazione delle imprese, appare il fattore determinante della maggiore dipendenza dal credito bancario.

In effetti per le PMI, a fronte dell'insufficienza dei mezzi patrimoniali, una quota dell'attivo immobilizzato viene coperta dai prestiti a breve termine (v. Tab. 2). Perciò la struttura finanziaria delle imprese minori risulta poco adeguata a finanziare processi di investimento a lungo termine, necessari per lo sviluppo, la crescita e l'innovazione aziendali.

**TAB. 2 - CARENTE LA CAPITALIZZAZIONE DELLE IMPRESE MINORI**

(Struttura finanziaria delle imprese manifatturiere italiane – 2006)

	<b>PMI</b>	<b>MEDIE IMPRESE</b>	<b>IMPRESE MEDIO-GRANDI</b>	<b>GRANDI GRUPPI</b>
Attivo circolante	37,4	36,7	55,2	56,2
Attivo immobilizzato	62,6	63,9	44,9	43,9
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
Debiti finanziari a breve scadenza	40,4	34,5	25,2	19,3
Debiti finanziari a m/l scadenza	27,7	22,3	23,6	39,9
Capitale netto	31,9	43,2	51,2	40,8
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Fulvio Coltorti, Elaborazioni su dati Mediobanca.

Negli ultimi due anni la crisi economica ha accentuato l'importanza degli strumenti per favorire l'accesso al credito delle imprese, in particolare delle PMI. Si tratta di misure dettate dall'emergenza ma che non sono da sole sufficienti per affrontare i nodi strutturali del sistema economico, innalzandone il tasso di crescita.

Servono riforme per soddisfare i nuovi fabbisogni delle imprese e consentire di affrontare le sfide dei mercati globali, recuperando gli svantaggi competitivi.

La necessità di investire, innovare e crescere, è sempre più impellente ed è essenziale garantire anche alle imprese di minori dimensioni accessi facilitati al mercato dei capitali attraverso costi di quotazione e permanenza sul mercato contenuti e procedure snelle e semplificate.

#### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

In questi anni sono stati fatti positivi e importanti progressi nel modernizzare, migliorare e rendere più solido il sistema finanziario italiano, sia per la regolazione normativa sia per l'inserimento e la diffusione di nuovi intermediari. Altrettanto importante è stato il processo di privatizzazione-liberalizzazione-consolidamento del sistema bancario italiano.

Tuttavia non sono mancati problemi e insuccessi. Il graduale processo di rafforzamento della struttura finanziaria delle imprese italiane si è interrotto in ragione della crisi economica. Resta quindi elevata la dipendenza, soprattutto delle PMI, dal credito bancario in special modo a breve termine.

Forme alternative di finanziamento (obbligazioni e cambiali finanziarie) non si sono sviluppate.

Ancora, con scelta lungimirante nel riformare la previdenza pubblica in Italia, è stato creato un sistema di fondi pensione a capitalizzazione, i quali hanno una maggiore propensione a finanziare progetti a lungo termine e a detenere quote dell'attivo in attività meno liquide. Mancano ancora strumenti finanziari per consentire l'impiego dei capitali raccolti anche nel finanziamento dei progetti di investimento delle imprese di minori dimensioni.

Inoltre, la crescita dimensionale delle banche e la ricerca di economie di scala hanno generato un'offerta di servizi più sofisticati, a supporto della realizzazione di progetti di investimento più ampi e complessi. Ma hanno comportato anche rilevanti modifiche organizzative e in particolare l'allontanamento dei centri decisionali delle banche dal territorio, allentando i legami con le imprese e indebolendo la conoscenza delle loro capacità e potenzialità.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dall'applicazione di Basilea 2 che, con l'adozione dei sistemi di rating per la valutazione del merito di credito, ha creato alle imprese notevoli difficoltà, accentuate dalla crisi finanziaria ed economica e dal conseguente peggioramento dei risultati di bilancio.

Il rating ha costituito per le imprese la vera innovazione e quella più direttamente percepita di Basilea 2 ed è indubbiamente un'occasione per rendere più moderne, trasparenti e di mercato le relazioni con le banche. Le imprese si sono però spesso scontrate con la rigidità dei modelli di rating adottati dalle banche. In particolare, le informazioni qualitative non hanno trovato, fino a oggi, adeguato spazio in questi sistemi di valutazione.

#### ● **COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE**

La crescita economica è più elevata dove la disponibilità di finanziamento esterno per le imprese è più alta. Lo sviluppo dei mercati finanziari ha un effetto positivo sulla nascita e sull'espansione delle imprese, soprattutto se giovani, di piccola e media dimensione e operanti in settori in cui è ampia la quota di attività immateriali.

Per superare i limiti del sistema produttivo italiano, caratterizzato da bassa capitalizzazione delle imprese e da eccessiva dipendenza dal credito bancario, occorre favorire lo sviluppo di strumenti finanziari alternativi. La strategia deve fare affidamento su diversi pilastri.

In primo luogo, si devono rimuovere gli ostacoli per l'utilizzo da parte delle PMI delle cambiali finanziarie, uno strumento di debito emesso dalle imprese e sottoscritto da banche e investitori istituzionali. È necessario modificare la legge istitutiva (L. 43/94) allungando a 18 mesi la loro durata massima, dematerializzando il titolo e riducendo dal 50% al 25% la garanzia nel caso in cui l'emittente abbia l'ultimo bilancio in utile e certificato.

È inoltre necessario favorire il ricorso delle imprese alle emissioni obbligazionarie sia abbattendo i costi di emissione dei bond di importo contenuto, sia rafforzando la fiducia dei risparmiatori per questi strumenti di impiego del risparmio. L'obiettivo può essere raggiunto costruendo portafogli di obbligazioni emesse da imprese che rispettino determinati requisiti patrimoniali, sottoscritti da investitori istituzionali ed eventualmente assistiti da un garanzia pubblica.

In prospettiva, sia le cambiali finanziarie che le obbligazioni di importo contenuto sono strumenti utili per avvicinare i Fondi pensione alle piccole e medie imprese. Qualora i Fondi destinassero il 5% del risparmio da loro gestito a questi strumenti, le risorse che potrebbero confluire verso le PMI ammonterebbero a oltre 3 miliardi di euro.

In secondo luogo, al fine di sostenere la liquidità delle imprese attenuandone la dipendenza dal credito bancario, andrebbe rivista l'attuale normativa (L. 296/2006) sulla destinazione del TFR per le imprese con più di 50 dipendenti. In particolare, così come stabilito per

le imprese di dimensioni inferiori, anche per tali imprese andrebbe previsto che il TFR non optato rimanga in azienda anziché essere destinato al Fondo Tesoreria INPS. Una simile modifica legislativa renderebbe disponibile nuova liquidità per le imprese con più di 50 dipendenti per un ammontare annuo di almeno 5 miliardi di euro.

Un'ulteriore strada per affrontare il problema della bassa patrimonializzazione delle imprese consiste nello stimolare lo sviluppo del mercato del *private equity*, anche prevedendo adeguati incentivi fiscali. In effetti i volumi di attività del settore risultano ancora contenuti. Si consideri, in proposito, che le operazioni di expansion realizzate dal mercato del *private equity* nel periodo 2005-2009, su imprese con fatturato compreso tra i 10 e i 150 milioni, sono state in totale 60.

In tale contesto un ruolo importante potrà essere assunto dal Fondo Italiano di Investimento, la cui creazione è stata di recente promossa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Per favorire e sostenere le imprese di minore dimensione Confindustria – che partecipa, insieme a MEF, ABI, Cassa Depositi e Prestiti, MPS, Intesa Sanpaolo e Unicredit, al capitale della SGR di gestione del Fondo - proseguirà la sua azione volta ad assicurare che il Fondo si caratterizzi, rispetto agli altri operatori di mercato, per un più lungo arco temporale d'intervento e per una minore redditività attesa. Confindustria propone che il Fondo sostenga in misura significativa, anche contenendo il livello medio di intervento, i processi di aggregazione tra imprese.

Infine, è possibile favorire la crescita patrimoniale delle piccole e medie imprese con uno strumento di natura fiscale. In particolare, si potrebbe detassare ai fini IRES il rendimento figurativo dei nuovi apporti di capitale (conferimenti o accantonamenti di utili). Andrebbe inoltre previsto un sostegno alle aggregazioni aziendali, prorogando per altri tre anni il c.d. Bonus aggregazioni, scaduto a fine 2009 e prevedendo alcuni miglioramenti: elevare da 5 a 10 milioni il valore massimo affrancabile e riconoscere i maggiori valori iscritti anche a titolo di avviamento oltre che sui beni strumentali materiali e immateriali.

Data la struttura finanziaria delle imprese italiane, un'ulteriore priorità è quella di rinnovare e rafforzare le relazioni fra banche e imprese. Per far ciò occorre affrontare il problema del rating per le piccole e medie imprese. In particolare, Confindustria ritiene che nella valutazione del merito di credito delle imprese da parte delle banche – al fine di evitare che l'utilizzo meccanico di modelli di valutazione basati su dati di bilancio possa generare effetti negativi sull'offerta di credito – gli aspetti qualitativi dovrebbero pesare, tanto in positivo quanto in negativo, per almeno un terzo.

La revisione degli accordi di Basilea (Basilea 3), inoltre, rischia di generare effetti restrittivi (tanto in positivo quanto in negativo) sull'offerta di credito sfavorendo i nuovi investimenti e le nuove iniziative imprenditoriali. È importante evitare che il processo di revisione degli accordi induca le banche a ridimensionare la propria attività creditizia, soprattutto dopo una crisi come quella degli ultimi anni. Il percorso verso nuovi requisiti patrimoniali deve essere quindi graduale e deve tener conto delle specificità degli operatori e dei mercati finanziari dei diversi paesi.

È importante, inoltre, che le piccole e medie imprese dispongano di un sistema di garanzia pubblico e privato efficiente. Confindustria propone di incrementare la dotazione del Fondo di garanzia per le PMI, di consentire l'accesso diretto delle imprese a tale Fondo e di aumentare l'importo massimo garantito da 1,5 a 5 milioni di euro. Tali misure potranno rafforzare l'azione a sostegno dell'accesso al credito delle PMI e incrementare ulteriormente il volume dei crediti garantiti dal Fondo che ammonta a circa 18 miliardi per ogni miliardo di dotazione finanziaria.

È poi necessario completare il processo di ristrutturazione e concentrazione dei Confidi favorendone la patrimonializzazione e la trasformazione in intermediari finanziari vigilati (Confidi 107), ai quali si associano forti vantaggi in termini di riconoscimento delle garanzie ai fini di Basilea. E dunque di disponibilità e costo del credito per le PMI.

Non va infine dimenticato il problema costituito dai tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni, la cui dilatazione, particolarmente in alcuni settori, sta sensibilmente aggravando la situazione finanziaria delle imprese fornitrici della PA.

Il tempo medio di pagamento da parte della Pubblica Amministrazione in Italia è di 130 giorni a fronte di 53 di Francia, Germania e Regno Unito. Secondo una ricerca di Confindustria, a fine 2007, i debiti degli enti sanitari verso le imprese fornitrici di beni e servizi hanno superato i 40 miliardi di euro: oltre 12 miliardi al Nord; più di 14 rispettivamente al Centro e nel Mezzogiorno. È ragionevole ipotizzare che negli ultimi due anni la situazione si sia ulteriormente aggravata.

Occorre innanzitutto programmare un rapido smobilizzo dello stock di debito accumulato, sia stanziando risorse sufficienti a consentire alle amministrazioni di smaltire i pagamenti arretrati, sia utilizzando con decisione gli strumenti di intervento approntati nell'ultimo anno (possibilità di intervento delle imprese di assicurazione e della SACE nella prestazione di garanzie finalizzate ad agevolare lo smobilizzo, attraverso il sistema bancario, dei crediti vantati; certificazione dei crediti in termini di loro certezza, liquidità ed esigibilità, anche al fine di consentire al creditore la cessione pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari).

Vanno inoltre rafforzate le misure dirette a prevenire il fenomeno, inasprendo le sanzioni a carico delle amministrazioni che non rispettino i termini contrattuali e, soprattutto, prevedendo per legge l'inderogabilità del termine di pagamento nei rapporti commerciali fra imprese e PA.



## LIBERALIZZAZIONI

### ● LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA

La liberalizzazione delle attività economiche è una straordinaria opportunità per superare la crisi economica risolvendo le pesanti criticità strutturali della nostra economia e, quindi, per aumentare la produttività e la crescita del Paese. Nell'ultimo decennio, l'Italia ha ridotto la regolamentazione dei mercati, ma lo ha fatto in misura limitata e spesso in modo poco efficace. Per questo, i margini di efficienza economica che possiamo guadagnare con le liberalizzazioni sono ancora notevoli e devono essere realizzati.

Nonostante i continui richiami delle autorità competenti, i processi di liberalizzazione hanno sensibilmente rallentato e, in alcuni settori rilevanti, rischiano di compiere pericolosi passi indietro. Le spinte corporative che chiedono tariffe minime nelle professioni o nell'auto-trasporto merci e la richiesta di referendum sulla cosiddetta "privatizzazione dell'acqua pubblica", sono segnali evidenti di un'involuzione. Rischiano, infatti, di far arretrare il Paese solo per favorire alcune categorie protette.

Le liberalizzazioni sono processi complessi e difficili da attuare, ma occorre avviare un piano che, entro il 2015, dia alla nostra economia un assetto realmente concorrenziale e generi risultati concreti sulla produttività e la crescita.

Confindustria ritiene che sia possibile da oggi dare segnali chiari e inequivocabili di una reale volontà di liberalizzare l'economia del Paese:

- Una legge annuale di liberalizzazione è uno strumento efficace, ma deve portare risultati concreti nella riduzione della regolamentazione e non essere frenato da provvedimenti di orientamento diametralmente opposto. Per questo, la riforma delle professioni attualmente in discussione è completamente sbagliata e va rivista con l'obiettivo di introdurre maggiore concorrenza nel sistema.
- La creazione di imprese pubbliche *in house*, a livello nazionale e locale, deve assolutamente essere abbandonata e deve essere ridotto il numero di quelle esistenti, per eliminare un'ingiustificata ed inefficiente presenza pubblica nell'economia.
- Va assolutamente rafforzato il ruolo e l'incisività del controllo e della regolazione dei mercati, potenziando le *authority* esistenti e creandone di nuove in settori come trasporti, infrastrutture e servizi pubblici locali.

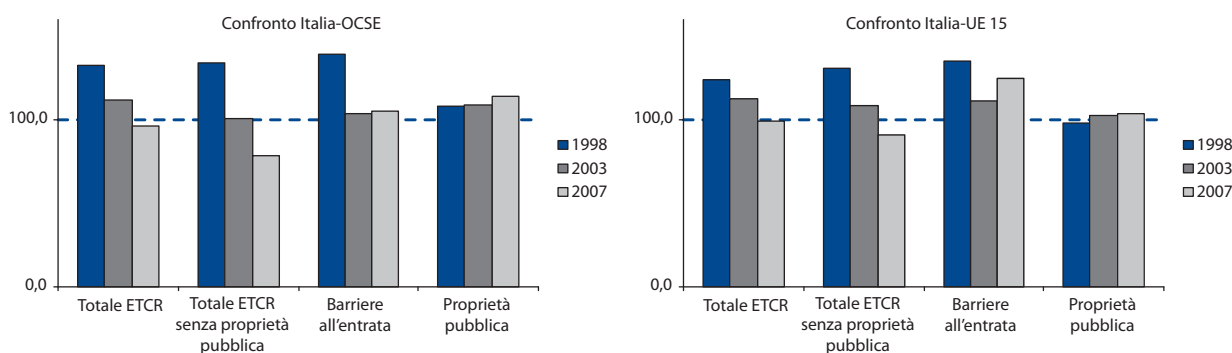
## ● L'ITALIA NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

La regolamentazione dei mercati e dell'attività economica è strettamente correlata con la produttività e la crescita. Numerose analisi mostrano che i paesi che introducono misure di liberalizzazione beneficiano più rapidamente dei miglioramenti di produttività dovuti al progresso tecnologico. In particolare, l'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) non è sostitutiva rispetto alla riduzione della regolamentazione, ma è ad essa complementare.

Negli ultimi anni, nella maggior parte dei paesi industrializzati i processi di liberalizzazione hanno avuto un'accelerazione e l'evidenza disponibile mostra che anche l'Italia, soprattutto grazie all'integrazione europea, ha compiuto notevoli passi avanti. Occorre prendere atto, però, che in alcuni settori permangono ampi divari con gli altri paesi industrializzati. La regolamentazione dell'attività economica è più diffusa nei settori non manifatturieri e, più in generale, nei settori dove la concorrenza estera è più limitata. Per misurare i livelli e la dinamica delle liberalizzazioni di un paese è opportuno partire dalle *utilities*: energia, trasporti e comunicazioni. I dati OCSE rivelano che nell'ultimo decennio in Italia la regolamentazione si è ridotta sensibilmente fino a risultare inferiore rispetto alla media delle economie avanzate e di poco superiore rispetto all'UE 15 (v. Fig. 1).

**FIG. 1 - SI RIDUCE LA REGOLAMENTAZIONE NELLE UTILITIES, MA CRESCONO BARRIERE ALL'ENTRATA E PRESENZA PUBBLICA**

(Numeri indici rispetto alla media OCSE e UE 15=100; ETCR settori energia, trasporti e comunicazioni)



Fonte: elaborazioni Confindustria-PIECEI su dati OCSE (per la metodologia, cfr. Conway P. and Nicoletti G. 2006), "Product market regulation in non-manufacturing sectors in OECD countries: measurement and highlights", OECD Economics Department Working Paper No. 530).

È possibile cogliere alcune specificità distinguendo tra tipo di proprietà e aree di intervento. La discesa nei livelli di regolamentazione è ancora più marcata se non si considerano le attività detenute dal settore pubblico e la sostanziale convergenza verso i livelli

europei suggerisce che il recepimento della disciplina comunitaria ha giocato un ruolo importante nella buona performance italiana.

Per quanto riguarda i livelli delle barriere all'entrata, invece, dopo una sensibile riduzione della regolamentazione tra il 1998 e il 2003, nel 2007 vi è stata una parziale risalita, più marcata nel confronto con i partner europei.

Infine, se si considerano i settori in cui la proprietà è pubblica, in Italia la regolamentazione sta crescendo sia rispetto ai paesi OCSE sia rispetto ai paesi UE. Questa tendenza dipende in buona parte dalla creazione delle cosiddette società *in house*, ossia imprese di diritto privato, ma a totale o prevalente proprietà pubblica. Tale fenomeno ha avuto un'ampia diffusione e non è esagerato affermare che, attraverso la creazione di società di diritto privato scorporate dalle amministrazioni pubbliche, come per esempio quelle dei ministeri dei Beni culturali e della Difesa, la presenza dello Stato imprenditore stia vivendo una nuova e significativa fase. Ugualmente importante è la miriade di società pubbliche nate per emanazione degli enti locali (v. Tab. 1).

**TAB. 1 - REGOLAMENTAZIONE COMPLESSIVAMENTE IN LINEA CON L'OCSE, MA ANCORA PESANTE NELL'AUTOTRASPORTO E NELLE POSTE**

(Numeri indici rispetto alla media OCSE=100; ETCR regolamentazione nei settori energia, trasporti e comunicazioni)

SETTORI	1998	2003	2007
Telecomunicazioni	99,3	59,3	66,0
Poste	115,0	111,9	127,8
Elettricità	138,3	88,8	50,7
Gas	112,4	72,9	86,1
Trasporto aereo	94,8	94,5	109,4
Trasporto ferroviario	119,1	91,1	94,6
Trasporto stradale merci	350,9	366,3	138,7
<i>Totale ETCR</i>	<i>132,2</i>	<i>111,6</i>	<i>96,3</i>

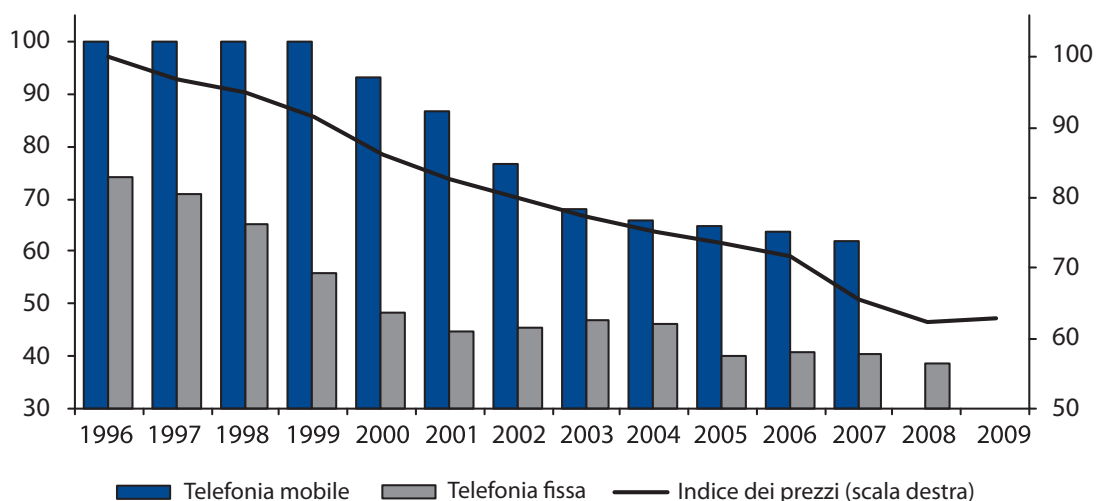
Fonte: Elaborazioni Confindustria-PIECEI su dati OCSE.

Per ciò che concerne i diversi settori, nelle telecomunicazioni si rileva una sensibile discesa della regolamentazione rispetto alla media OCSE (con un indice dell'Italia pari a 2/3). Esiste, in particolare, una quasi totale assenza di barriere all'entrata e di presenza pubblica. Gli utenti hanno notevolmente beneficiato degli effetti della liberalizzazione, in particolare nella telefonia, dove le tariffe hanno avuto un andamento complessivamente discendente,

grazie all'ingresso di nuovi operatori sul mercato. Altri effetti positivi per gli utenti potranno anche derivare da una efficiente realizzazione delle infrastrutture a banda larga (v. Fig. 2).

**FIG. 2 - NELLA TELEFONIA LA LIBERALIZZAZIONE HA FUNZIONATO**

(Quote % di mercato dell'operatore storico nella telefonia e indice dei prezzi relativi per i servizi telefonici (1996=100))



Fonte: Elaborazioni CSC su dati Commissione europea e ISTAT.

I servizi postali presentano, a livello internazionale, un livello di regolamentazione elevato, anche se tendenzialmente decrescente, grazie alle liberalizzazioni avvenute in diversi paesi come Germania, Paesi Bassi, Belgio e Austria. In questo settore l'Italia ha un indice complessivo nettamente superiore alla media OCSE e tendenzialmente crescente. Il risultato dipende sia dalle elevate barriere all'entrata sia dalla proprietà pubblica.

Nell'elettricità la regolamentazione ha beneficiato di un regime di indipendenza sin dalle prime fasi del processo di liberalizzazione, che ha consentito al regolatore nazionale di intervenire efficacemente con misure di promozione della concorrenza. Purtroppo il grado di dipendenza dai combustibili fossili non ha permesso una piena convergenza dei prezzi rispetto ad altri paesi europei.

Per il settore del gas, gli interventi effettuati recentemente sul *gas release* per le piccole e medie imprese e sugli stoccaggi, hanno certamente aumentato il grado di liberalizzazione del mercato, anche se permangono ostacoli allo sviluppo delle nuove infrastrutture di adduzione che, se realizzate, aumenterebbero il grado di competitività del sistema.

Nel trasporto aereo, le vicende che hanno portato alla privatizzazione della compagnia di bandiera, hanno riportato l'incidenza della regolamentazione nel trasporto aereo del nostro paese a livelli inferiori alla media. Nel settore vi sono stati consistenti diminuzioni dei prezzi dovuti alla forte concorrenza tra un numero più elevato di compagnie, attratte anche dalla competizione tra gli scali. Ha pesato negativamente la rigidità dei meccanismi di assegnazione degli *slot* sulle rotte più redditizie.

Nel trasporto ferroviario (passeggeri e merci) l'incidenza della regolamentazione italiana è molto vicina alla media OCSE. Le barriere all'entrata sono, tuttavia, ancora elevate nel trasporto passeggeri, ma in via di riduzione con l'ingresso di nuovi operatori dal 2011, mentre nel comparto merci, già liberalizzato dalle direttive comunitarie, l'incidenza dei nuovi operatori risulta ancora limitata. La presenza pubblica è totalitaria nella rete e preponderante nei servizi, con una integrazione verticale ancora rilevante, basata su un regime di semplice separazione legale tra gestione della rete e dei servizi.

All'inizio del decennio scorso, il trasporto stradale delle merci era il comparto che presentava in Italia le più rilevanti incidenze regolamentari. Con la liberalizzazione dei prezzi si è prodotto un sensibile avvicinamento con i livelli di regolamentazione dei paesi OCSE, ma nel complesso l'indice resta ancora molto elevato a causa delle regole sull'accesso al mercato. Il settore vive uno stato di sensibile difficoltà proprio a causa dell'eccesso di offerta, difficile da riportare entro limiti accettabili.

Altri rilevanti settori regolamentati sono i servizi professionali (commercialisti, architetti, ingegneri e avvocati) e la distribuzione commerciale. L'evidenza rivela che in Italia queste attività presentano livelli di regolamentazione sensibilmente maggiore rispetto a quelli degli altri paesi industrializzati.

Nel commercio la regolamentazione risulta relativamente crescente e più alta che nel resto dei paesi OCSE. Questa tendenza si rileva sia nelle barriere all'entrata, sia nel controllo dei prezzi. Il decreto Bersani del 1998 ha liberalizzato l'apertura degli esercizi di piccola dimensione, ma ha demandato alle Regioni la facoltà di regolare lo sviluppo della grande distribuzione. La risposta è stata molto differenziata e solo Marche, Emilia Romagna e Piemonte non hanno imposto limiti predeterminati all'apertura o all'ampliamento delle strutture di vendita dei grandi centri commerciali.

Particolarmente carente è il processo di liberalizzazione dei servizi professionali: i livelli di regolamentazione risultano sensibilmente crescenti rispetto alla media OCSE. Tale andamento è rilevabile in tutti i profili considerati dall'analisi: competenze richieste agli operatori, procedure di accesso, forme organizzative e di collaborazione, pubblicità, norme comporta-

mentali e onorari professionali. L'aspetto più rilevante riguarda i regimi delle tariffe professionali, imposti da organizzazioni di categoria istituzionalizzate sul piano normativo (ordini o albi professionali), che non consentono di sviluppare adeguate forme di concorrenza tra gli operatori. In alcuni casi gli statuti degli ordini professionali prevedono un vero e proprio regime sanzionatorio per chi non rispetta i tariffari. Il risultato è un'incidenza della regolamentazione che risulta in media più di una volta e mezzo superiore rispetto a quella degli altri paesi OCSE, con punte massime nei servizi di ingegneria e di architettura (v. Tab. 2).

**TAB. 2 - NELLE PROFESSIONI LA REGOLAMENTAZIONE È ECCESSIVA E NEL COMMERCIO È ANCORA INEFFICIENTE**

(Numeri indici rispetto alla media OCSE=100; RBSR: regolamentazione servizi professionali e distribuzione commerciale)

SETTORI	1998	2003	2008
Commercialisti	47,9	172,3	151,2
Architetti	223,3	186,3	185,4
Ingegneri	224,5	226,0	215,8
Avvocati	120,9	128,2	122,1
Totale Professioni	154,1	178,2	168,6
Commercio	109,0	105,3	110,5
Totale RBSR	145,1	163,6	157,0

Fonte: Elaborazioni Confindustria-PIECEI su dati OCSE.

Le professioni sono regolate da norme obsolete, che risentono di un'impostazione corporativa ormai superata. In particolare, l'esistenza di un sistema di ordini e albi professionali, cui è necessario iscriversi per esercitare la professione, costituisce di per sé una barriera all'accesso e alla concorrenza.

#### ● LE RAGIONI DEL DIVARIO

Nonostante i passi avanti compiuti sotto la spinta della disciplina del mercato interno europeo è possibile riscontrare nel nostro paese una vera e propria resistenza alle liberalizzazioni.

La spiegazione di ciò è nell'organizzazione di interessi impostati ancora su logiche corporative, sulla protezione di chi possiede rendite di posizione generate dalla regolamentazione, che sono meglio organizzati e rappresentati rispetto agli interessi diffusi di chi trarrebbe maggiore giovamento dalle liberalizzazioni. Tale problema è comune ad altri paesi, ma in Italia è aggravato da posizioni di carattere ideologico che si oppongono alla concorrenza.

In aggiunta a ciò, mancano o sono carenti le autorità di controllo e regolazione dei servizi che abbiano come obiettivo la vigilanza e l'intervento sull'attività economica. I settori considerati presentano funzioni di vigilanza fortemente asimmetriche. Accanto alle *authority*, la cui efficacia spesso presenta lacune nella reale capacità di incidere sul rispetto della concorrenza e sulla tutela dei consumatori, esiste una miriade di soggetti di varia natura (dagli enti locali agli ordini professionali) che uniscono funzioni assimilabili a quelle delle *authority* con altre di natura opposta. Si generano così situazioni di conflitto di interesse che alimentano un progressivo scadimento della qualità dei servizi e delle prestazioni fornite ai cittadini e alle imprese.



#### ● LE RIFORME CHE NON HANNO FUNZIONATO

Il recepimento delle discipline comunitarie non è stato condotto in modo efficace in tutti i settori e ha avuto effetti contraddittori. Nel trasporto ferroviario, per esempio, la proprietà pubblica dell'operatore dominante, pur nel rispetto dei tempi e dei termini previsti dalla regolamentazione europea, ha generato numerose criticità. In particolare, l'interpretazione applicativa dei vincoli al pareggio di bilancio, l'allocazione dei trasferimenti finanziari per oneri di servizio pubblico e la mancata diversificazione gestionale tra servizi di mercato e sovvenzionati hanno determinato la chiusura dei servizi in perdita, senza che nuovi operatori privati potessero sostituirli.

Nel trasporto stradale delle merci, l'attuazione della liberalizzazione tariffaria non è stata accompagnata da una seria regolazione dell'accesso al mercato. Il rischio concreto è quello di generare una dannosa involuzione, con un ritorno ai prezzi amministrati, integrati, in modo del tutto irrazionale, da costanti e cospicui trasferimenti pubblici alle imprese.

Nei servizi pubblici locali si assiste a una continua revisione normativa che ha il solo effetto di ritardare continuamente l'effettiva liberalizzazione della gestione.

Nella disciplina dei servizi professionali, il cosiddetto decreto Bersani del 2006 ha eliminato numerosi vincoli e divieti: tariffe minime obbligatorie, pubblicità informativa sulle qualifiche e sulle condizioni d'offerta, servizi interdisciplinari svolti in forma di società di persone o associazione. Queste misure hanno rappresentato un segnale importante. Ma non hanno affrontato ulteriori aspetti rilevanti, come l'accesso e le restrizioni esistenti in specifici settori professionali. Inoltre, la forte opposizione corporativa di molti ordini professionali ha rallentato l'attuazione del decreto, fino a far mettere in discussione le innovazioni contenute nel provvedimento. Recentemente, infatti, il Governo ha avviato i lavori per un riordino organico della disciplina dei servizi professionali e i primi orientamenti sono in netta controtendenza rispetto all'esigenza di liberalizzare il settore.

Emblematico il caso delle liberalizzazioni nel commercio. Il decreto Bersani del 1998 andava nella giusta direzione liberalizzando le aperture degli esercizi commerciali di piccole

dimensioni, abolendo le liste di prodotti ammessi alla vendita ed estendendo gli orari di apertura. Ha però assegnato alle regioni la facoltà di regolare lo sviluppo della grande distribuzione. Con poche eccezioni le amministrazioni locali si sono dimostrate incapaci di resistere alle pressioni delle categorie interessate e, in questo ambito, la riforma si è dimostrata inefficace.

#### ● COSA FARE PER TORNARE A CRESCERE

Alcune stime sull'incidenza delle liberalizzazioni sull'economia evidenziano le grandi opportunità di un più chiaro orientamento all'apertura del mercato. Secondo recenti studi della Banca d'Italia, le liberalizzazioni, riducendo il *mark-up* sui prezzi dei servizi al livello medio dell'Area Euro, farebbero aumentare il PIL italiano del 10,8%. Per il solo settore del commercio e della grande distribuzione, se le regioni meno virtuose nel recepire il decreto Bersani adottassero gli *standard* delle regioni più virtuose la produttività aumenterebbe del 7,5%. A conclusioni simili giunge anche l'OCSE: nel prossimo decennio, un piano di liberalizzazioni orientate sul *benchmark* dei paesi più avanzati potrebbe, nel complesso, incrementare la produttività del 14%, di cui il 7,4% dalla liberalizzazione dei soli servizi professionali ed il 4,9% del commercio. In questi settori è quindi assolutamente prioritario procedere ad una decisa apertura alla concorrenza.

L'obiettivo deve essere di rendere più moderni e concorrenziali i servizi professionali, abbandonando la logica dei divieti e dei minimi garantiti e mantenendo in vita esclusivamente quelle limitazioni necessarie e proporzionate alla tutela di interessi generali. Innanzitutto, gli ordini professionali devono limitarsi a vigilare sulla correttezza e sulla qualità prestazionale degli iscritti. Tutti i professionisti, anche quelli non iscritti ad un ordine, devono essere valutati dal mercato e non protetti da tariffe obbligatorie, devono essere liberi di organizzarsi in forme associate o imprenditoriali o di svolgere la propria attività come lavoratori dipendenti di imprese a cui possono partecipare anche soci di capitale. Nella distribuzione commerciale va enfatizzata la competenza statale, per dare maggiore incisività agli orientamenti concorrenziali già dettati in passato e attuati in modo asimmetrico a scala regionale. Proprio sul piano attuativo, regioni ed enti locali devono assumere un atteggiamento più responsabile e positivo in materia di liberalizzazioni; devono essere coscienti del fatto che coniugare federalismo e sussidiarietà significa anche rispondere alle esigenze della collettività con gli strumenti della concorrenza e del mercato.

Una priorità assoluta è quella di ridurre la presenza pubblica nell'economia a ogni livello amministrativo. Confindustria propone di bloccare la creazione di nuove imprese pubbliche *in house*, a livello nazionale e locale, e di ridurre il numero di quelle esistenti a quelle attività nelle quali sia verificata dalle *authority* l'impossibilità temporanea di ricorrere al mercato.



Infine, insieme alla riduzione della regolamentazione, è necessario colmare i vuoti attualmente esistenti nell'attività di controllo e regolazione dei mercati. Confindustria propone di rafforzare il ruolo e l' incisività delle attuali *authority* e di provvedere all'ampliamento delle competenze di quelle esistenti o di crearne di nuove in settori particolarmente sensibili, come trasporti e infrastrutture e servizi pubblici locali, dove è necessario ricorrere a trasparenti procedure di gara aperte a operatori pubblici e privati. In questo senso, va accolta positivamente la proposta di istituire una "legge annuale di liberalizzazione", come strumento che raccolga gli esiti delle attività consultive, di indagine e di controllo delle *authority* e li trasformi in misure normative, in grado di dare più pronta risposta alle esigenze di "governo" della concorrenza e dei mercati.

