

# STUDI ECONOMICI DELL'OCSE

1999

*TEMI SPECIALI*  
Politica dei trasporti  
Riforma strutturale

ITALIA

**STUDI  
ECONOMICI  
DELL'OCSE**

**1998-1999**

**ITALIA**

# Sommario

<b>Valutazione e raccomandazioni</b>	9
<b>I. Una lenta espansione in un contesto di politica economica in miglioramento</b>	27
Crescita lenta, disoccupazione e convergenza dell'inflazione	27
Il settore estero e la competitività	37
La politica monetaria e il tasso di cambio	42
Le previsioni a breve termine	49
<b>II. La politica fiscale: l'azione di riequilibrio e il programma di riforme</b>	53
Il consolidamento dei risultati fiscali e la riduzione del debito pubblico	53
Politiche strutturali per un settore pubblico più efficiente	64
<b>III. Il settore dei trasporti</b>	79
Introduzione	79
Principali caratteristiche del settore dei trasporti in Italia	80
L'analisi dei singoli modi di trasporto	88
Le iniziative per colmare le lacune	108
Il consolidamento del processo di riforma	113
<b>IV. L'attuazione delle riforme strutturali: una analisi sintetica dei recenti progressi</b>	119
Introduzione	119
Una più accentuata dicotomia Nord-Sud	119
I progressi conseguiti nel campo delle riforme strutturali	125
Valutazione e raccomandazioni	139
Note	143
<i>Allegato</i>	
Cronologia dei principali eventi economici	151



## Riquadri

1. Il Patto di stabilità e crescita	60
2. Le fasi salienti della riforma del settore pubblico	70
3. La riforma fiscale	74
4. Raccomandazioni per la riforma del sistema dei trasporti in Italia	117
5. Attuazione della strategia dell'OCSE per l'occupazione-Riepilogo	141

**Tavole**

1.	Occupazione per branca di attività	35
2.	Tasso di disoccupazione	37
3.	Elasticità implicita delle importazioni in due cicli di ripresa economica	38
4.	Partite correnti	41
5.	Movimenti di capitali netti	42
6.	Aggregati monetari e creditizi	49
7.	Previsioni a breve termine	50
8.	Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche	55
9.	Obiettivi fiscali di medio termine delle Amministrazioni pubbliche	57
10.	Manovra di bilancio delle Amministrazioni pubbliche per il 1998	58
11.	Effetti sul disavanzo pubblico indotti da <i>shock</i> sulla produzione e sui tassi di interesse	61
12.	Sostenibilità della dinamica del debito	62
13.	Debito pubblico	63
14.	Caratteristiche strutturali comparate del debito lordo delle Amministrazioni pubbliche	64
15.	Requisiti per l'accesso alle pensioni di anzianità	68
16.	Valore aggiunto a prezzi costanti	80
17.	Dinamiche comparate dei trasporti e del commercio estero	81
18.	Valore aggiunto e occupazione nei trasporti	83
19.	Sussidi per addetto al settore dei trasporti	84
20.	Indicatori per aree geografiche e domanda di trasporti	87
21.	Alcuni indicatori di efficienza nelle ferrovie	90
22.	Salari e stipendi per addetto	91
23.	Indicatori della produttività del lavoro nelle ferrovie	92
24.	Spesa del settore pubblico destinata ai trasporti	94
25.	Tariffe dei trasporti urbani	95
26.	Grado di copertura dei costi per i trasporti pubblici locali	95
27.	Volumi di traffico nei principali aeroporti italiani	97
28.	Indicatori di trasporto aereo	98
29.	Traffico nazionale passeggeri	106
30.	Traffico nazionale merci	106
31.	Indicatori del mercato del lavoro	120
32.	Indicatori territoriali del mercato del lavoro	123
33.	Tassi di disoccupazione per regioni	124
34.	Indicatori di disparità territoriale	124
35.	Sofferenze bancarie per aree territoriali	133
36.	Principali provvedimenti di privatizzazione	137
37.	Decisioni assunte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato	138

**Figure**

1.	Risultati macroeconomici	28
2.	Contributi alla crescita della domanda	29
3.	Rediti disponibili in termini reali e consumi delle famiglie	30
4.	Crescita del PIL reale: un raffronto tra due fasi di ripresa	31
5.	Grado di utilizzo della capacità produttiva, costi e prezzi nell'industria	33
6.	Indicatori congiunturali	34
7.	Dinamica dell'inflazione	36

---

8.	Dinamica delle componenti delle importazioni	39
9.	Tassi di cambio effettivi in termini reali	39
10.	Le partite correnti della bilancia dei pagamenti	40
11.	Volatilità del tasso di cambio	43
12.	Differenziali dei tassi di interesse e tasso di cambio lira/marco	44
13.	Tassi di interesse	45
14.	Tassi di cambio e differenziali dei tassi di interesse	47
15.	Indicatori di finanza pubblica	54
16.	Correzioni di bilancio	56
17.	Prospetto dei provvedimenti di riforma delle pensioni	66
18.	Decentramento e riduzione del settore pubblico	72
19.	Produzione del settore dei trasporti	82
20.	Livello dei prezzi relativi nel settore dei trasporti	83
21.	Raffronto fra tariffe dei trasporti e prezzi al consumo	84
22.	Intensità della rete per aree territoriali	85
23.	Densità della rete per aree territoriali	86
24.	Assetti proprietari nei trasporti, 1997	100
25.	La rete dei trasporti: un raffronto tra il 1969 e il 1995	102
26.	Intensità della rete internazionale	103
27.	Densità della rete internazionale	104
28.	Disoccupazione e grado d'utilizzo della capacità produttiva	121
29.	Tassi di disoccupazione per aree territoriali	121

# STATISTICHE DI BASE DELL'ITALIA

## IL TERRITORIO

Area (migliaia di kmq)	301,3	Abitanti nelle maggiori città, 1.1.90,	migliaia:
Area coltivabile (migliaia di kmq), 1995	165,2	Roma	2 804
		Milano	1 449
		Napoli	1 204
		Torino	1 003

## LA POPOLAZIONE

Popolazione, 31.12.97, migliaia	57 563	Forze di lavoro, 1997	22 891
Numero di abitanti per kmq	191	Occupazione, 1997	20 087
Aumento netto medio naturale, 1997, migliaia	-24	Agricoltura	1 370
Tasso netto per 1 000 abitanti, 1996, migliaia	-0,4	Industria	6 449
		Servizi	12 268

## LA PRODUZIONE

Prodotto interno lordo, 1997 (migliaia di miliardi di lire)	1 951	Origine del prodotto interno lordo nel 1997 a prezzi di mercato, in percentuale del totale	
PIL pro-capite (1997, \$ USA)	19 899	Agricoltura	2,6
Investimenti fissi lordi		Industria	25,6
percentuale del PIL nel 1997	16,7	Costruzioni	4,9
pro-capite nel 1997 (\$ USA)	3 314,5	Altri	66,9

## IL SETTORE PUBBLICO

Spesa corrente nel 1997 (In percentuale del PIL)	48,0	Debito pubblico nel 1997 (percentuale del PIL)	121,7
Entrate correnti nel 1997 (in percentuale del PIL)	47,9	Investimenti pubblici nel 1997 (percentuale degli investimenti totali)	14

## IL COMMERCIO ESTERO

Esportazioni di beni e servizi percentuale del PIL, nel 1997	25,8	Importazioni di beni e servizi percentuale del PIL, nel 1997	23,6
Principali categorie di esportazioni (in percentuale del totale, 1997)		Principali categorie di importazioni (in percentuale del totale, 1997)	
Manufatti	35,8	Derrate alimentari	7,0
Tessili	16,6	Manufatti	23,8
Prodotti chimici	8,6	Metalli, minerali e rottami	9,2
Mezzi di trasporto	9,8	Prodotti chimici	14,1
Petrolio e olii combustibili	3,9		

## LA MONETA

Unità monetaria : Lira		Unità monetarie per \$ USA, media dei valori giornalieri:	
		Anno 1997	1 703
		Settembre 1998	1 682

*Il presente Rapporto si basa sullo studio dell'OCSE predisposto in occasione dell'esame annuale dell'Italia, effettuato dal Comitato di esame delle situazioni economiche e di sviluppo il 15 ottobre 1998.*

•

*La pubblicazione del Rapporto fa seguito alle discussioni effettuate in sede di esame e alle successive revisioni. L'approvazione finale è stata data dal Comitato il 9 novembre 1998.*

•

*La precedente edizione del Rapporto sull'Italia risale all'aprile del 1997.*

## ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO

In virtù dell'art. 1 della Convenzione firmata il 14 dicembre 1960, e entrata in vigore il 30 settembre 1961, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha per obiettivo la promozione di politiche tese a :

- realizzare la maggiore espansione possibile dell'economia e dell'occupazione ed un innalzamento del livello di vita nei paesi Membri, pur mantenendo la stabilità finanziaria, e contribuire così allo sviluppo dell'economia mondiale;
- contribuire a una sana espansione economica nei paesi Membri, e non membri, in via di sviluppo economico;
- contribuire all'espansione del commercio mondiale su una base multilaterale e non discriminatoria, in conformità agli impegni internazionali.

I Membri originari dell'OCSE sono: Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia. I seguenti paesi sono successivamente diventati Membri per adesione alle date qui appresso indicate : Giappone (28 aprile 1964), Finlandia (28 gennaio 1969), Australia (7 giugno 1971), Nuova Zelanda (29 maggio 1973), Messico (18 maggio 1994), la Repubblica ceca (21 dicembre 1995) , l'Ungheria (7 maggio 1996), la Polonia (22 novembre 1996) e la Corea (12 dicembre 1996). La Commissione delle Comunità Europee partecipa ai lavori dell'OCSE (art. 13 della Convenzione dell'OCSE).

*Ugualmente pubblicato in inglese*

OECD Economic Surveys  
Italy – 1998/1999

*e in francese*

Études économiques de l'OCDE  
Italie – 1998/1999

© OCSE 1998

Le richieste per la riproduzione parziale ad uso non commerciale o destinate a una formazione devono essere inviate al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tel: (33-1) 44074770, Telefax (33-1) 46346719, per tutti i paesi tranne gli Stati Uniti. Per gli Stati Uniti la richiesta deve essere inoltrata al Copyright Clearance Center, Customer Service (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC internet : <http://www.copyright.com>. Tutte le altre richieste per la riproduzione o la traduzione totale o parziale della presente pubblicazione devono essere inviate alle Editions de l'OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## Valutazione e raccomandazioni

### *Sommario delle priorità di politica economica nella fase attuale*

La riduzione del tasso medio d'inflazione e del disavanzo di bilancio pubblico a livelli coerenti con i criteri di accesso all'Unione economica e monetaria europea (UEM) è stata resa possibile dall'adozione di politiche macroeconomiche mirate. Di conseguenza, i premi di rischio sui tassi di interesse a lungo termine si sono quasi azzerati. Dalla fine del 1996 il tasso di cambio è rimasto stabile nei limiti fissati dagli Accordi europei di cambio e nel maggio del 1998 l'Italia è rientrata nel gruppo degli undici paesi fondatori della UEM. Raggiunto questo traguardo politico prioritario, la politica economica deve ora orientarsi verso il duplice obiettivo del consolidamento degli innegabili progressi conseguiti sul fronte macroeconomico e della realizzazione delle riforme strutturali indispensabili per accelerare la crescita dell'occupazione. Muovendo da questi presupposti, il rapporto si concentra sul ruolo svolto dalle politiche fiscali e strutturali quali premesse a una crescita non inflazionistica dell'economia e a una riduzione del tasso di disoccupazione di lungo periodo. Dopo una rassegna degli andamenti più recenti e delle prospettive di breve periodo contenuta nel primo capitolo, il secondo capitolo del rapporto offre una valutazione dei requisiti di politica fiscale necessari a imprimere una dinamica discendente allo *stock* del debito, nonché a ridurre gli oneri derivanti da un settore pubblico relativamente inefficiente e da una pressione fiscale elevata. Quale contributo al dibattito su come rendere più efficiente un settore sinora pesantemente influenzato dall'intervento pubblico, il terzo capitolo (monografico) analizza i nodi strutturali dei trasporti. Il capitolo conclusivo, infine, riporta una valutazione generale dei progressi in atto nel campo delle riforme strutturali, tenendo conto delle raccomandazioni formulate per l'Italia nel rapporto

dello scorso anno sulla base dei risultati emersi dall'OECD *Jobs Strategy*.

***L'attività economica rimane debole rispetto alla maggior parte delle economie europee***

La ripresa dell'attività economica nel corso del 1997, con il PIL che ha segnato un aumento pari all'1,5 per cento, è in buona parte dovuta all'accumulo delle scorte e all'azione di stimolo dei consumi delle famiglie indotta dagli incentivi straordinari all'acquisto di autoveicoli introdotti all'inizio dell'anno. All'attenuarsi degli effetti di questi benefici ha fatto riscontro una battuta d'arresto, intervenuta durante la prima metà del 1998. Nello stesso periodo la crescita del PIL in termini reali è stata inferiore all'1 per cento, risentendo anche del calo del livello della produzione industriale durante il secondo trimestre. Nonostante questi sviluppi, i fattori destinati a influenzare la crescita nella seconda metà dell'anno sembrano favorevolmente distribuiti. Benché la competitività delle merci italiane in alcuni settori fortemente orientati verso i mercati esteri abbia risentito della svalutazione delle monete dei paesi asiatici, l'andamento delle esportazioni resta soddisfacente e la crescita dei mercati di sbocco è abbastanza sostenuta. Sul versante degli investimenti, sebbene la volatilità dei mercati finanziari internazionali abbia determinato un aumento del grado di incertezza, gli investimenti fissi dovrebbero trarre giovamento dalla caduta del costo del capitale e dagli incentivi fiscali in favore dell'edilizia residenziale. I redditi disponibili delle famiglie si collocano, in termini reali, su livelli inferiori rispetto a cinque anni fa, ma la loro crescita, che si sta facendo più sostenuta, dovrebbe cominciare a trasmettersi ai consumi, creando le condizioni per un'espansione economica fondata su basi più ampie. Occorre rilevare infine che, quantunque il contributo del saldo commerciale con l'estero alla crescita sia destinato a rimanere negativo, le importazioni stanno mostrando un brusco rallentamento. Nel complesso, nel 1998 la crescita del PIL in termini reali dovrebbe attestarsi intorno all'1,5 per cento, per poi accelerare, nei due anni successivi, a un tasso compreso tra il 2 e il 2,5 per cento. Anche così, il ritmo di crescita dell'economia italiana resterà più debole rispetto a quello della maggior parte dei paesi europei. Il miglioramento delle ragioni di scambio, unitamente alla decelerazione delle importazioni, dovrebbe creare le condizioni per un ampliamento dell'avanzo della

bilancia commerciale, nonostante gli effetti negativi del deprezzamento delle valute dei paesi asiatici. Questi risultati, combinandosi con il pareggiamento del saldo delle partite invisibili, dovrebbero contribuire a mantenere l'avanzo delle partite correnti nel 1999 in prossimità del 3,5 per cento, rafforzando così la posizione acquisita di recente dall'Italia come creditore netto rispetto al resto del mondo.

***La disoccupazione resta elevata, mentre l'inflazione è scesa ai livelli prevalenti negli altri paesi dell'Unione europea***

A causa del lento andamento della ripresa, le condizioni del mercato del lavoro restano deboli. Il tasso di disoccupazione, attestatosi intorno al 12 per cento nella prima metà del 1998, è vicino al picco toccato nel 1997. Gli anni novanta dovrebbero aver registrato un aumento del tasso strutturale di disoccupazione; d'altro canto, il mercato del lavoro ristagna e l'inflazione ha segnato una marcata diminuzione. Invero, il processo di rientro dell'inflazione si è rafforzato nel corso del 1997: la crescita dei prezzi al consumo su base annua è diminuita all'1,7 per cento, il livello più basso dell'ultimo trentennio, collocandosi ben al di sotto dell'obiettivo del 2,5 per cento stabilito dal Governo. Nonostante l'aumento delle aliquote dell'IVA dell'ottobre del 1997, nei primi otto mesi di quest'anno il tasso di crescita dei prezzi al consumo è rimasto prossimo ai livelli dei paesi dell'Unione europea con inflazione più bassa, ed è in linea con l'obiettivo dell'1,8 per cento annunciato per il 1998. La recente dinamica delle retribuzioni salariali da un lato, e l'evoluzione della produttività dall'altro dovrebbero favorire, nel breve periodo, una stabilizzazione dell'inflazione attorno al 2 per cento. In prospettiva, la fase di adeguamento delle retribuzioni sembra essere già iniziata, anticipando così la disciplina che verrà imposta dall'esterno con l'avvio della moneta unica. La maggiore competitività – indotta sia dal processo di globalizzazione, sia dalla deregolamentazione interna – dovrebbe assicurare che, nell'eventualità di nuove pressioni salariali, gli effetti si ripercuotano in maniera più accentuata sulla domanda di lavoro e sull'occupazione piuttosto che sul tasso d'inflazione.

***Una conduzione prudente della politica monetaria ha portato alla stabilità del cambio e alla convergenza nei tassi di interesse ...***

La politica monetaria ha avuto un ruolo importante nel processo di rientro dell'inflazione, laddove le aspettative sui prezzi hanno risposto favorevolmente sia alla stabilità del cambio nominale, sia alle prospettive di una partecipazione dell'Italia al gruppo dei paesi fondatori della UEM. Dalla fine del 1996 il tasso di cambio nominale si è mantenuto in prossimità delle parità centrali e, in corrispondenza, la sua variabilità si è nettamente ridotta. A fronte dei progressi conseguiti tanto sul versante dei conti pubblici che su quello dell'inflazione, la Banca d'Italia ha perseguito una politica di graduale riduzione dei tassi ufficiali, in una successione di interventi di entità modesta ma frequenti. È prevalso, come conseguenza, un orientamento di politica monetaria complessivamente restrittivo: il tasso di interesse di mercato a tre mesi eccede il corrispondente tedesco di 75 punti base, mentre i tassi reali a breve termine in lire – pari a circa il 2,5 per cento – si situano in prossimità del livello di quelli in marchi. Ai rapidi e continui miglioramenti conseguiti sul fronte delle politiche di stabilizzazione ha fatto riscontro l'aumento della fiducia dei mercati, rafforzando la tendenza alla diminuzione dei rendimenti obbligazionari. Già precedentemente all'annuncio della partecipazione dell'Italia alla UEM, lo *spread* dei BTP decennali nei confronti del Bund di analoga scadenza era diminuito al di sotto dei 30 punti base; esso è attualmente pari a circa 25 punti, contro i 600 del marzo del 1995. Per la prima volta dopo molti anni, il differenziale tra tassi di interesse a lungo termine è sceso a un livello più basso del differenziale d'inflazione rispetto alla Germania.

***... e le condizioni monetarie dovrebbero allentarsi nell'imminenza dell'avvio della UEM***

L'orientamento restrittivo della politica monetaria italiana, suffragato dall'appiattimento della curva dei rendimenti in lire, non ha impedito una diminuzione di quasi 500 punti nei tassi reali a breve dal marzo del 1995. Con l'approssimarsi della fine del periodo di transizione verso la UEM, i tassi di interesse dovrebbero ridursi ulteriormente, per effetto dell'evoluzione congiunturale all'interno della UEM e della fiducia riposta nell'euro dalla comunità internazionale. Nella valutazione dell'OCSE, l'aver anticipato il passaggio al nuovo regime monetario ha prodotto un effetto benefico sulle aspettative di inflazione dei partecipanti al mercato del lavoro. Questo effetto, unitamente al venir meno del

rischio di cambio, permetterà all'economia di operare a tassi di interesse più bassi rispetto a quanto sarebbe stato possibile in passato, senza innescare pressioni inflazionistiche.

***I criteri di Maastricht in termini di disavanzo sono stati rispettati, ma il debito pubblico rimane elevato***

Nel corso del 1997 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è ridotto di quattro punti percentuali fino a raggiungere il 2,7 per cento del PIL, rispettando in tal modo i criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht in materia. La netta flessione del disavanzo di bilancio ha contribuito a migliorare le condizioni per una crescita non inflazionistica dell'economia. La diminuzione è fra le più ampie mai registrate nell'area dell'OCSE. Più importante ancora, essa è scaturita da un migliore controllo della spesa primaria, che ha permesso una riduzione significativa del deficit strutturale, come anche dalla minore spesa per interessi e da misure fiscali di natura temporanea (il contributo straordinario "per l'Europa"). Grazie anche all'aumento dei ricavi provenienti dalle privatizzazioni, il calo del disavanzo nel 1997 ha mantenuto il debito pubblico sul sentiero di una costante flessione: misurato in rapporto al PIL, esso si è attestato al 121,6 per cento, contro il picco del 124,9 per cento fatto registrare nel 1994. Allo stesso tempo, alla caduta dei rendimenti obbligazionari ha fatto riscontro un allungamento della vita media residua del debito pubblico (pari, a settembre del 1998, a 5,0 anni), rendendo così i risultati di bilancio meno esposti alle variazioni dei tassi di interesse a breve termine. Ciò nondimeno, l'onere del debito in essere rappresenta una fonte di potenziale instabilità; la sua costante e sostanziale riduzione resta una delle sfide più importanti per la politica economica italiana.

***La politica fiscale dovrà rimanere restrittiva***

La manovra di bilancio per il 1998 prevede un disavanzo pari al 2,6 per cento del PIL; i risultati di metà anno erano in linea con tale previsione, nonostante una debole dinamica iniziale sul versante delle entrate. Progressi non trascurabili sono stati conseguiti in direzione di un miglioramento delle procedure di programmazione e di controllo della spesa pubblica; ciò non può non indurre a un certo ottimismo circa il rispetto, da parte dell'Italia, degli impegni internazionali assunti nel Patto di stabilità e crescita. Il nuovo piano triennale prevede una flessione del disavanzo all'1 per cento del PIL nel 2001. L'approccio proposto per il riequilibrio fiscale,

basato su una più rapida riduzione della spesa rispetto al prodotto piuttosto che in termini di gettito, dovrebbe favorire la migliore allocazione delle risorse. Muove nella giusta direzione anche l'aumento delle spese in conto capitale, che inverte una tendenza pluriennale. Tuttavia, un debito pubblico pari al 107 per cento del PIL nel 2001, così come previsto dal Governo, resterebbe ben al di sopra della soglia del 60 per cento fissata dal Trattato di Maastricht; inoltre, le ipotesi di una crescita media della produzione del 2,7 per cento annuo nel triennio 1999-2001 potrebbero rivelarsi ottimistiche, soprattutto se l'economia dovesse inaspettatamente trovarsi a fronteggiare una fase di rallentamento ciclico. Al fine di assicurare il mantenimento della necessaria flessibilità di bilancio, sarebbe pertanto opportuno accelerare la riduzione del disavanzo fintantoché l'economia si mantiene in espansione, obiettivo, questo, che richiederebbe tagli più incisivi alla spesa primaria corrente. Ciò produrrebbe altresì l'effetto di allargare i margini di manovra per una riduzione della pressione fiscale.

***La riforma del sistema pensionistico è stata tutt'altro che trascurabile, ma richiede la continua verifica dei risultati***

Sul versante fiscale, i risultati nel medio e nel lungo periodo saranno influenzati dalla dinamica della spesa per pensioni che, al livello del 15 per cento del PIL nel 1997, continua a essere una delle più elevate dell'area dell'OCSE. Grazie ai provvedimenti di natura strutturale introdotti nella prima metà degli anni novanta, l'espansione degli esborsi per prestazioni previdenziali è rallentata in misura considerevole. Le disposizioni contenute nell'ultimo pacchetto di misure (*accordo Prodi* del 1997) prevedono un aumento più rapido dell'età necessaria per accedere al pensionamento; esse contemplano, inoltre, la più rapida armonizzazione tra regimi pensionistici pubblici e privati, e il graduale aumento dei contributi a carico dei lavoratori autonomi. La tendenza al rallentamento delle spese previdenziali dovrebbe dunque proseguire. Nonostante ciò, le proiezioni ufficiali continuano a far rilevare una spesa previdenziale in crescita, nella misura di un ulteriore punto percentuale rispetto al PIL entro il 2010, quando è previsto l'inizio della fase di stabilizzazione. Posto che tali stime dipendono da come le decisioni di pensionamento si modificheranno in funzione dei requisiti di accessibilità e dei tassi di sostituzione, entrambi soggetti a una certa aleatorietà, ulteriori iniziative

potrebbero rendersi necessarie al fine di assicurare la stabilizzazione della spesa pensionistica nei termini programmati. Altri notevoli passi in avanti potrebbero essere compiuti abbreviando il periodo di transizione verso un regime contributivo generalizzato, anticipando la decorrenza prevista per l'eliminazione delle pensioni di anzianità (attualmente fissata al 2013) e rendendo più restrittivi i criteri di accesso al pensionamento anticipato. Giacché gli impegni assunti sul versante previdenziale sono assimilabili a contratti a lungo termine, in futuro le revisioni periodiche del sistema andrebbero ridotte al minimo, evitando altresì il ricorso a misure di natura temporanea. Va rilevato che un più efficace controllo della spesa previdenziale è necessario non soltanto per completare il processo di riequilibrio fiscale, ma soprattutto per ampliare i margini di manovra sul fronte dei trasferimenti alle categorie meno abbienti, i quali – a un livello inferiore al 4 per cento del PIL – si collocano attualmente al di sotto degli *standard* europei. Nonostante le recenti iniziative volte ad ampliare le misure di sostegno al reddito delle famiglie, l'Italia è uno dei pochi paesi dell'area dell'OCSE sprovvisto di un ampio ed efficace sistema di ammortizzatori sociali.

***Le correzioni apportate alla struttura dell'imposizione fiscale e delle contribuzioni vanno nella giusta direzione***

La manovra di bilancio per il 1998 contiene importanti provvedimenti di riforma fiscale atti a introdurre maggiore equità ed efficienza nel sistema tributario attraverso procedure di razionalizzazione e di semplificazione. In armonia con le raccomandazioni formulate dall'OCSE nel suo rapporto sull'occupazione del 1994 (*OECD Jobs Study*), l'intento della riforma fiscale del biennio 1997-98 è quello di riuscire a diminuire le imposte sui redditi delle persone fisiche e delle società, e i contributi sociali a carico dei datori di lavoro, aumentando – nel contempo – le imposte indirette, allargando la base imponibile e riducendo le discriminazioni fiscali a danno dei redditi da lavoro e da capitale. L'allargamento della base imponibile e il contestuale trasferimento del finanziamento di parte della spesa per la sicurezza sociale dal prelievo sulle contribuzioni a una imposta regionale basata sul valore aggiunto dovrebbero, negli intenti del legislatore, spianare la strada a una riduzione della componente fiscale del costo del lavoro. Inoltre, la riforma mira a promuovere un sistema tributario capace di

garantire sia una tassazione degli utili non distribuiti inferiore a quella degli utili ripartiti, sia un trattamento dei redditi da capitale analogo a quello delle altre rendite. Queste iniziative dovrebbero permettere di ridurre l'influenza dell'imposizione fiscale sulle decisioni delle imprese per quanto attiene alle fonti di finanziamento e alla combinazione dei fattori della produzione. Sotto l'influenza del processo di armonizzazione fiscale tra paesi della UE, è stata inoltre introdotta la semplificazione del regime dell'imposta sul valore aggiunto, oltre all'aumento delle relative aliquote. La riforma, la più importante dai primi anni settanta, è destinata a favorire l'aumento degli incentivi all'occupazione, la riduzione dell'evasione fiscale e contributiva, nonché a stimolare la domanda dei fattori della produzione attraverso i tagli all'imposizione sul capitale e sul lavoro. Gli effetti indotti dalla riforma in termini di creazione di posti di lavoro potrebbero essere assai rilevanti. La riforma fiscale è stata inoltre associata al trasferimento di una parte considerevole dei poteri di prelievo fiscale dal Governo alle Regioni. Come conseguenza, la quota delle entrate tributarie di competenza degli Enti locali dovrebbe aumentare, oltrepassando nel 1999 il 10 per cento del gettito statale complessivo, contro il 5 per cento circa del 1997; ciò dovrebbe permettere di ridimensionare l'eccessivo grado di accentramento delle entrate fiscali del Governo. Tuttavia, come era stato rilevato in alcune edizioni precedenti del rapporto, l'efficacia del trasferimento di competenze in materia fiscale dal centro alla periferia dipende dal soddisfacimento di due condizioni essenziali: lo sviluppo di appropriati meccanismi di controllo del bilancio a livello locale e la creazione di una efficiente amministrazione tributaria periferica. A questo riguardo, i risultati conseguiti di recente sul fronte della lotta all'evasione fiscale sono incoraggianti.

***L'avvio del decentramento amministrativo coincide con il varo della riforma della pubblica Amministrazione***

Il conferimento alle Regioni di attribuzioni in materia fiscale ha proceduto di pari passo con la ridefinizione delle responsabilità nella gestione della spesa pubblica, inclusi i comparti dell'assistenza sanitaria, dell'ambiente e dell'istruzione. Come già osservato nel rapporto dello scorso anno, il decentramento amministrativo non dovrebbe essere incompatibile con il mantenimento di una forte capacità di indirizzo a livello centrale. In un momento storico in cui

l'esigenza di rafforzare la disciplina di bilancio a tutti i livelli di governo è particolarmente avvertita, è opportuno che a tale decentramento si accompagni l'introduzione di nuovi sistemi di *reporting* in grado di assicurare un efficace controllo sulla spesa complessiva del settore pubblico. Sistemi di questo tipo sono già divenuti operativi e hanno contribuito al conseguimento degli obiettivi fiscali nel 1997; essi andrebbero però consolidati mediante veri e propri impegni formali tra Governo ed Enti locali. La redistribuzione dei compiti di governo in materia di bilancio coincide con il graduale ridimensionamento del settore pubblico e con gli importanti provvedimenti di riordino della pubblica Amministrazione, la cosiddetta  *riforma Bassanini*. Quest'ultima si prefigge di estendere al pubblico impiego i principi che ispirano la gestione nel settore privato, nell'intento di aumentare il livello di efficienza, alquanto basso in Italia se confrontato agli *standard* internazionali. I provvedimenti di riordino dovrebbero comportare, nel medio periodo, una razionalizzazione delle strutture centrali e una corrispondente riqualificazione delle forze di lavoro dell'intero settore pubblico. Il completamento della riforma, peraltro, potrebbe essere agevolato da una maggiore trasparenza in fase attuativa, attraverso, ad esempio, la diffusione del calendario degli obiettivi e dei risultati di volta in volta conseguiti.

***Il ventaglio delle iniziative intraprese per liberalizzare i servizi non finanziari è assai ampio***

L'impulso alle riforme ha acquistato vigore anche nel settore privato. Nel marzo del 1998 è stata approvata la semplificazione delle norme che regolano le vendite al dettaglio, prevedendo l'allungamento degli orari di apertura (ivi inclusa, in certi casi, quella domenicale) e l'abolizione dei vincoli alla creazione di esercizi commerciali nei settori non alimentari sotto i 250 metri quadrati di superficie. È auspicabile che analoghi provvedimenti di liberalizzazione vengano estesi ad altri segmenti della distribuzione e delle libere professioni, ancora caratterizzati da rigidi regimi autorizzativi. Nel comparto delle telecomunicazioni – dove nel maggio del 1998 ha iniziato a operare l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – il Governo ha concesso a nuovi operatori a partecipazione estera la licenza a fornire, su scala nazionale, servizi di telefonia fissa e mobile. Questa misura dovrebbe comportare, sul mercato interno come su quello

estero, un ulteriore aumento del grado di concorrenza, grazie al quale si è già prodotta una contrazione dei costi delle chiamate interurbane e internazionali. Sulla base della normativa emanata nell'aprile del 1998 e della iniziativa del Governo del novembre successivo, il processo di liberalizzazione interesserà anche il comparto dell'energia elettrica. L'Enel verrà così ripartito in tre divisioni (produzione, trasmissione e distribuzione), in conformità della direttiva di settore emanata in sede UE. Nel frattempo, la nuova autorità di regolamentazione settoriale che raggruppa i segmenti dell'energia elettrica e del gas, divenuta operativa lo scorso anno, ha rilevato distorsioni nella struttura tariffaria che penalizzano, allo stato attuale, gli utenti privati. Più in generale, i costi dei servizi di pubblica utilità risultano tuttora elevati in un confronto internazionale, e ulteriori provvedimenti dovranno essere adottati allo scopo di beneficiare appieno dei vantaggi della libera concorrenza.

***Il settore dei servizi finanziari è stato ampiamente liberalizzato, ma occorre renderlo ancora più concorrenziale***

Con riguardo ai servizi finanziari, i provvedimenti di riforma hanno riguardato la trasformazione dei mercati azionari e obbligazionari da organismi di diritto pubblico a società per azioni (settembre del 1997) e l'approvazione della nuova legge sull'intermediazione finanziaria (febbraio del 1998). Quest'ultima, in particolare, ha consentito di allentare la disciplina inerente alla gestione collettiva del risparmio, ha semplificato le procedure per le offerte pubbliche di acquisto e ha rafforzato – in una certa misura – i diritti degli azionisti di minoranza. Precedendo la stessa istituzione della Banca centrale europea, il legislatore ha inoltre demandato alla Banca d'Italia le responsabilità della supervisione dei mercati che rivestono importanza per l'esercizio della funzione monetaria, vale a dire il mercato all'ingrosso dei titoli di Stato e il mercato interbancario dei depositi. Sarà necessaria una costante verifica di queste riforme al fine di garantire una adeguata disciplina sanzionatoria dell'*insider trading*. Unitamente alla revisione del regime delle imposte sulle società del 1998, che dovrebbe favorire le emissioni azionarie e incoraggiare le ammissioni alle quotazioni ufficiali in Borsa, le recenti modifiche legislative dovrebbero ampliare gli orizzonti di finanziamento delle imprese italiane. Nel settore bancario – caratterizzato da esuberi di personale, elevato costo del lavoro e diffusa segmentazione – accordi di

moderazione salariale, privatizzazioni, incorporazioni e acquisizioni hanno rappresentato i fattori propulsivi del processo di ristrutturazione. Le intese raggiunte tra le parti sociali nel febbraio del 1998 hanno reso possibile il ricorso a forme di impiego più flessibili, consentendo l'estensione degli orari di apertura degli sportelli e l'istituzione di un nuovo fondo con finalità di tirocinio formativo e di previdenza complementare, senza tuttavia incidere sul livello complessivo delle retribuzioni. Speciali incentivi fiscali sono stati introdotti nel marzo del 1998 per accelerare la vendita delle banche pubbliche controllate dalle fondazioni; queste ultime, la cui proprietà è detenuta dalle Regioni e dagli Enti locali, si sono mosse a tutt'oggi piuttosto lentamente. L'ulteriore impulso al programma di privatizzazione delle banche e l'aumento del grado di concorrenza del sistema bancario nel suo complesso dovrebbero continuare a rivestire carattere prioritario.

**La dinamica delle privatizzazioni si è accelerata e dovrebbe continuare a promuovere la concorrenza**

Le basi per una positiva evoluzione della crescita sono state rafforzate anche dall'accelerazione del processo di privatizzazione. Nel 1997 il complesso dei relativi proventi è aumentato di 38 000 miliardi di lire, pari a quasi il 2 per cento del PIL, collocando l'Italia fra i paesi che hanno realizzato il più elevato volume di dismissioni nell'anno. Circa i due terzi dei relativi introiti sono stati utilizzati per il rimborso del debito pubblico. Le operazioni di maggior rilievo concluse nell'ambito del programma di privatizzazione del 1997 hanno riguardato il passaggio della proprietà di banche (Banco di Napoli, Banca di Roma, Istituto Bancario San Paolo di Torino) e di aziende nei settori dell'energia elettrica (ENI) e delle telecomunicazioni (Telecom Italia). Accanto alle privatizzazioni di imprese del settore pubblico, è stato dato avvio alla vendita delle attività di Enti locali, grazie anche alla semplificazione delle procedure di trasformazione delle cosiddette aziende speciali in società per azioni. Il programma è destinato a continuare nel corso del 1998 con la vendita della quarta *tranche* dell'ENI, mentre sono in corso di preparazione le privatizzazioni della Banca Nazionale del Lavoro e di Autostrade S.p.A. Il Documento di programmazione economico-finanziaria a medio termine (DPEF) varato nell'aprile del 1998 prevede, per il triennio 1999-2001, un rapporto medio annuo degli introiti da privatizzazioni

rispetto al PIL pari allo 0,6 per cento. Il Governo ha mantenuto una *golden share* in due compagnie privatizzate, l'ENI e la Telecom Italia, prolungando in tal modo la presenza statale nei settori petrolifero, del gas e delle telecomunicazioni. L'ampiezza e l'intensità del piano di privatizzazioni sono state eccezionali; nel complesso, le operazioni sono state condotte senza pregiudizio per gli investitori esteri, un principio che dovrebbe ispirare anche le operazioni a venire. È inoltre fondamentale che le privatizzazioni e la struttura stessa del governo societario perseverino nel promuovere e nell'incoraggiare la concorrenza.

***Il programma di riforma ha reso più flessibile il mercato del lavoro, ma i nodi strutturali restano***

L'accelerarsi dell'espansione economica e il dispiegarsi degli effetti del processo di liberalizzazione dovrebbero comportare un aumento dell'occupazione. Purtroppo, il tasso strutturale di disoccupazione (definito dal livello di disoccupazione al quale l'inflazione tende a stabilizzarsi), stimato attualmente intorno all'11 per cento per l'Italia, rimane fra i più elevati dell'area dell'OCSE. La via italiana alla riforma del mercato del lavoro, caratterizzata dal ricorso alla concertazione tra le parti sociali, era stata giudicata con favore nelle precedenti edizioni del rapporto. D'altra parte, molti segnali evidenziano una minore rigidità del mercato del lavoro, soprattutto al Nord. I contratti di lavoro "atipici" hanno acquistato rilevanza: nei processi di produzione la manodopera viene utilizzata in maniera più flessibile (prestazioni rese durante il fine settimana, incremento dell'articolazione su turni giornalieri); i differenziali salariali settoriali si sono ampliati in qualche misura, mentre si registra qualche segno di ricupero sul fronte della mobilità, sia pure a partire da livelli molto bassi. Questa tendenza verso un mercato del lavoro più flessibile dovrebbe proseguire con l'attuazione dei provvedimenti adottati nel corso dell'ultimo triennio, fra cui la diffusione di agenzie private per l'occupazione e l'applicazione della contrattazione negoziata tra parti sociali ed Enti locali al fine di promuovere iniziative imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro (*patti territoriali e contratti d'area*). Tuttavia, in taluni settori – quali, ad esempio, l'istruzione, la formazione, la modernizzazione degli uffici di collocamento – la dinamica delle riforme ha subito un rallentamento. I differenziali salariali continuano a non mostrare la dovuta reattività rispetto a

quelli della produttività; inoltre, la pervasività dei vincoli normativi e amministrativi alla contrattazione salariale continua a tutelare coloro che già fanno parte del mercato del lavoro. La partecipazione femminile resta bassa a livello nazionale, e il ricorso al *part-time* appare insufficiente. La disoccupazione di lunga durata ha registrato, nel corso dell'attuale fase espansiva, una tendenza al rialzo. Inoltre, la riduzione a 35 ore degli orari previsti nei contratti collettivi, fissata al 2001, potrebbe rappresentare un passo indietro nel processo di riforma qualora si traducesse in un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto. In definitiva, è essenziale concentrare gli sforzi per accrescere la flessibilità nei segmenti del mercato del lavoro in cui i progressi sono stati più lenti.

***Sebbene vi siano segnali di miglioramento nel Mezzogiorno, l'eliminazione delle disparità fra Nord e Sud rimane la sfida del futuro***

Il problema di una elevata disoccupazione strutturale in Italia è acuito dall'esistenza di profonde disparità regionali. La disoccupazione al Sud – dove è presente circa un terzo delle 23 milioni di unità che compongono le forze di lavoro italiane – è aumentata nel luglio del 1998 al tasso record del 22,5 per cento, mentre nelle regioni del Centro-Nord essa si è ridotta al 6,9 per cento, un livello non discosto da quello di dieci anni fa e ben al di sotto degli *standard* europei. Invero, il deterioramento delle condizioni dell'occupazione al Sud è da ascrivere interamente all'aumento della disoccupazione strutturale. La sfida principale per la politica economica italiana è quella di eliminare il divario tra Nord e Sud. Taluni segnali incoraggianti si sono già manifestati sotto la forma di un aumento nella creazione di imprese e di posti di lavoro, di una accelerazione delle esportazioni, del rafforzamento degli investimenti. Questi risultati sono stati resi possibili grazie alla concomitanza di più fattori, tra cui spiccano una maggiore stabilità politica (conseguenza della riforma del sistema elettorale delle amministrazioni locali, attuata nel 1993), l'effetto di saturazione che ha caratterizzato le regioni settentrionali e i provvedimenti in favore dell'occupazione adottati sulla scia delle intese negoziali del settembre del 1996 (*patti territoriali e contratti d'area*). Il DPEF traccia un programma di sviluppo economico per il Mezzogiorno esauriente e circostanziato. Come primo passo, esso comprende la ricognizione e la selezione di tutti gli incentivi esistenti accordati dagli organi di governo, sia centrali sia

periferici. La *holding* pubblica in programma dovrebbe, a condizione di operare nel rispetto dei principi di mercato, assistere le politiche di liberalizzazione e di decentramento che sosterranno la rivitalizzazione delle zone depresse del Sud. Il previsto aumento degli investimenti pubblici potrebbe trarre beneficio dal coinvolgimento del settore privato, ad esempio attraverso il ricorso ad articolati piani di *project finance*. È inoltre indispensabile che ai recenti progetti di riforma si affianchino efficaci programmi di istruzione e di tirocinio formativo; agli uffici di collocamento dovrebbe essere demandato il compito di assistere i disoccupati nella ricerca di un posto di lavoro; il decentramento del sistema di contrattazione salariale renderebbe le retribuzioni più coerenti con i livelli della produttività. Ne conseguirebbe una maggiore efficacia degli orientamenti già adottati.

***Il settore dei trasporti appare sbilanciato in favore della rete stradale***

L'importanza dei costi dei trasporti come determinante dello sviluppo regionale, nonché della competitività in generale, è aumentata di pari passo con l'espansione del commercio estero e con il rafforzamento dell'integrazione europea. La posta in gioco per l'Italia in questo settore (cui è dedicato il capitolo monografico del presente rapporto) è alta, e ciò proprio a causa delle disuguaglianze che contraddistinguono il sistema dei trasporti sotto il profilo della qualità. A una rete stradale estesa e funzionale fanno riscontro, infatti, un sistema ferroviario inadeguato, potenzialità inutilizzate nel settore marittimo e il congestionamento delle infrastrutture nel trasporto aereo. Lo sfruttamento della rete stradale si è accentuato nel corso degli anni novanta, in particolar modo nelle regioni del Nord con elevata vocazione all'esportazione, congestionando molte aree urbane e talune tratte autostradali. Lo spostamento dei trasporti passeggeri e merci verso il segmento stradale è in buona misura dovuto alla bassa qualità dei servizi ferroviari, che costituiscono l'anello debole del sistema italiano dei trasporti. Nel caso particolare del trasporto merci, questo fenomeno si è manifestato nonostante la farraginosità delle norme che regolano il trasporto su strada. Sebbene l'ampiezza complessiva della rete ferroviaria sia inferiore rispetto a quella di altri paesi, molte linee risultano sottoutilizzate, tanto che l'80 per cento del traffico è concentrato su un quinto dell'intera rete. La rete ferroviaria deve essere ristrutturata;

considerati gli spostamenti della popolazione verso le aree suburbane, è questa una necessità imprescindibile.

***Gli squilibri e le inefficienze riflettono la pervasività dell'intervento pubblico e una rigida legislazione del lavoro***

Quasi tutti i modi di trasporto – e segnatamente quelli ferroviari, locali e marittimi – hanno per lungo tempo accusato il peso di gravi inefficienze, un costo del lavoro eccessivamente elevato e prezzi mantenuti artificialmente bassi. Nonostante che i sussidi statali ammontassero, nel 1993, a oltre 11 000 dollari per addetto, l'entità delle perdite di esercizio è stata ingente. In alcuni casi, esse sono da ricondurre a una insoddisfacente amministrazione, che ha inciso negativamente sulla progettazione e sull'attuazione di talune iniziative. La causa principale di simili inefficienze è da ricercare nell'assenza di pressioni concorrenziali dovute alla posizione dominante dello Stato nel settore. L'influenza statale – nelle sue varie forme – ha in molti casi limitato il ruolo delle funzioni di programmazione e di governo delle principali compagnie di trasporto. Tale mancanza di autonomia gestionale è stata ulteriormente acuita dai vincoli all'occupazione imposti dalle organizzazioni sindacali, il cui ruolo nell'azienda ferroviaria pubblica è stato paragonato a quello di un azionista occulto. La concomitanza di un elevato potere sindacale, un inadeguato contesto normativo di riferimento e l'obsolescenza degli impianti hanno svilito la produttività totale, indebolendo il rendimento complessivo della manodopera.

***Un ampio programma di riforma mira a promuovere un migliore utilizzo delle risorse...***

In risposta alle direttive emanate in sede UE, nonché alle decisioni e ai pareri espressi dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, fin dai primi anni novanta l'Italia ha adottato una serie di provvedimenti per rafforzare il proprio sistema dei trasporti. I progressi compiuti sinora per introdurre condizioni di maggiore competitività sono stati modesti e ineguali fra i diversi comparti del trasporto; fino a un'epoca recente, le iniziative sono state concentrate principalmente nei settori aereo e marittimo. Tuttavia, negli ultimi due anni l'adozione di una triplice strategia basata su decentramento, privatizzazione e liberalizzazione ha dato un nuovo slancio al processo di riforma.

- Nell'ambito del programma di *decentramento*, l'intero comparto dei servizi di trasporto locale, ivi incluso quello ferroviario, passerà entro il 2000 sotto la competenza delle

amministrazioni regionali. Ogni Regione avrà infatti la facoltà di individuare la migliore ripartizione fra trasporto stradale e trasporto ferroviario, a condizione di assumersi per intero l'onere dei collegamenti ferroviari locali.

- Programmi di *privatizzazione* saranno avviati nei segmenti ferroviario e del trasporto municipalizzato, e intensificati in quelli autostradale, marittimo e aereo. Tra questi, la privatizzazione e la liberalizzazione del sistema ferroviario pubblico rappresentano forse la fase più importante; è attualmente allo studio la definizione della struttura societaria più idonea da adottare.
- Le iniziative di *liberalizzazione* includono lo sviluppo dei servizi di trasporto urbano e ferroviario regionale, la deregolamentazione delle Ferrovie dello Stato (dove più flessibili politiche di determinazione dei prezzi potranno essere introdotte prima della fine del 1998) e l'introduzione di condizioni di maggiore concorrenzialità nell'industria dell'autotrasporto.

Allo stesso tempo, la *riforma Bassanini* offre l'opportunità di migliorare il coordinamento tra i diversi modi di trasporto, procedendo all'armonizzazione delle strategie perseguite dalle varie amministrazioni centrali che partecipano alla definizione delle politiche di settore. Nel complesso, tali riforme – una volta entrate a regime – dovrebbero contribuire all'affermarsi di un contesto di riferimento che consenta, da un lato, di sfruttare i potenziali vantaggi della concorrenza nell'industria dei trasporti e nei servizi ausiliari e, dall'altro, di correggere le inefficienze e gli squilibri in termini di impiego delle risorse del sistema.

*... ma le opportunità sono state sfruttate solo in parte*

Ciò nondimeno, l'attuale progetto di riforma dei trasporti – quantunque più ampio rispetto al passato – non sfrutta ancora appieno tutte le opportunità che si offrono per favorire la concorrenza. Nel campo dei trasporti urbani, i cinque anni di transizione fissati per il passaggio a un sistema concorrenziale conferiranno indebiti vantaggi agli attuali concessionari. Con riguardo al settore ferroviario, debbono ancora essere stabiliti i criteri di determinazione delle tariffe passeggeri e i diritti di sfruttamento delle linee ferroviarie, di proprietà dello Stato. Nel segmento dell'autotrasporto, i margini per una maggiore concorrenza introdotti

dalla nuova legislazione produrranno effetto solo a partire dal 2001, con tre anni di ritardo sulla liberalizzazione europea; inoltre, la legge sull'autotrasporto prevede il mantenimento di tariffe minime e massime, e introduce agevolazioni fiscali per i motori *diesel*, provvedimento, questo, che non va certo nella direzione di una politica tariffaria sensibile ai problemi dell'ambiente. Il nuovo programma di riforma presenta inoltre numerose zone d'ombra. Resta da definire l'entità del controllo residuo dello Stato nei trasporti urbani e locali, derivante dai diritti di proprietà su materiale rotabile e automezzi. Altrettanto incerte sono le modalità di partecipazione del capitale privato al finanziamento dei programmi di investimento nel settore dei trasporti, così come la natura delle procedure di privatizzazione per le società di trasporto locale (mediante offerte pubbliche di vendita, ovvero rilascio diretto delle concessioni). Gli strumenti delle offerte pubbliche di vendita e delle alienazioni su vasta scala di automezzi e convogli ferroviari dovrebbero essere utilizzati per intensificare la concorrenza.

***È necessaria una migliore integrazione per rendere più efficaci le politiche di trasporto***

Per conseguire un migliore coordinamento tra le varie politiche di trasporto potrebbe essere necessaria una autorità nazionale di regolamentazione del settore. Le politiche di decentramento regionale sono auspicabili dal punto di vista dell'efficienza e dell'allargamento delle opportunità di scelta offerte al consumatore; tuttavia, esse potrebbero non bastare a promuovere lo sviluppo di una rete intermodale equilibrata o a favorire l'adozione di adeguati incentivi ambientali. Guadagni in termini di qualità dei servizi all'utenza potrebbero essere realizzati migliorando i collegamenti tra ferrovie, porti, autostrade e aeroporti (i cosiddetti corridoi intermodali), fondandosi sulle iniziative già esistenti in tale ambito. Le nuove infrastrutture portuali del Mezzogiorno (Gioia Tauro, Napoli e Salerno), associate a una espansione dei collegamenti fra porti e interporti, favoriscono lo sviluppo di sinergie fra il trasporto merci per ferrovia e quello su strada. Nell'elaborazione delle loro strategie, le Regioni dovrebbero essere obbligate per legge a tener conto di considerazioni ambientali, basate su dati relativi allo stato del territorio di rispettiva competenza. D'altra parte, una regolare attività di rendicontazione agli organi centrali di governo si rende necessaria per consentire all'Ita-

lia di rispettare gli impegni assunti nel 1997 in occasione del vertice internazionale di Kyoto. Un migliore coordinamento favorirebbe la realizzazione di una strategia integrata nel settore dei trasporti. La posta in gioco in termini di vantaggi produttivi e di occupazione è alta.

### *Considerazioni conclusive*

Da una valutazione degli effetti complessivi della recente evoluzione delle politiche macroeconomiche e strutturali, appare evidente che l'Italia sta attraversando un periodo di aggiustamento senza precedenti. Le politiche di stabilizzazione, sostenute dal consenso sociale, hanno svolto un ruolo indispensabile al fine di ricondurre il disavanzo di bilancio, l'inflazione e i tassi di interesse entro i criteri del Trattato di Maastricht. Come risultato, nel maggio del 1998 l'Italia è divenuta uno degli undici paesi fondatori della UEM, raggiungendo un obiettivo politico prioritario. Le finalità immediate della politica economica sono, da un lato, il mantenimento del disavanzo di bilancio e del tasso di inflazione su livelli bassi e, dall'altro, la riduzione dello *stock* di debito pubblico, consolidando in tal modo i progressi verso la convergenza che sono stati compiuti finora. Ciò contribuirà a rafforzare l'ampia gamma di iniziative strutturali intraprese, imperniate sul miglioramento dell'efficienza del settore pubblico e sull'abbattimento della disoccupazione; quest'ultima resta una delle principali fonti di squilibrio dell'economia italiana. L'Italia ha ritenuto, a ragione, di affrettare il passo delle riforme delle proprie istituzioni, razionalizzando la struttura della pubblica Amministrazione e spianando la strada a una più accentuata concorrenza dei mercati e al miglioramento delle infrastrutture del trasporto. Tuttavia, l'effetto complessivo delle riforme strutturali dovrebbe essere rafforzato da una più incisiva azione in due ambiti strettamente interdipendenti: il mercato del lavoro, che continua a essere gravato da una regolamentazione eccessiva e da insufficienti differenziali salariali da regione a regione; l'istruzione scolastica e il tirocinio formativo, caratterizzati rispettivamente da elevati tassi di abbandono e da una scarsa idoneità a fornire formazione tecnica. Affrontando tali problemi con celerità e determinazione, il successo del processo di convergenza italiano sarebbe confortato da un più equilibrato sviluppo economico.

## I. Una lenta espansione in un contesto di politica economica in miglioramento

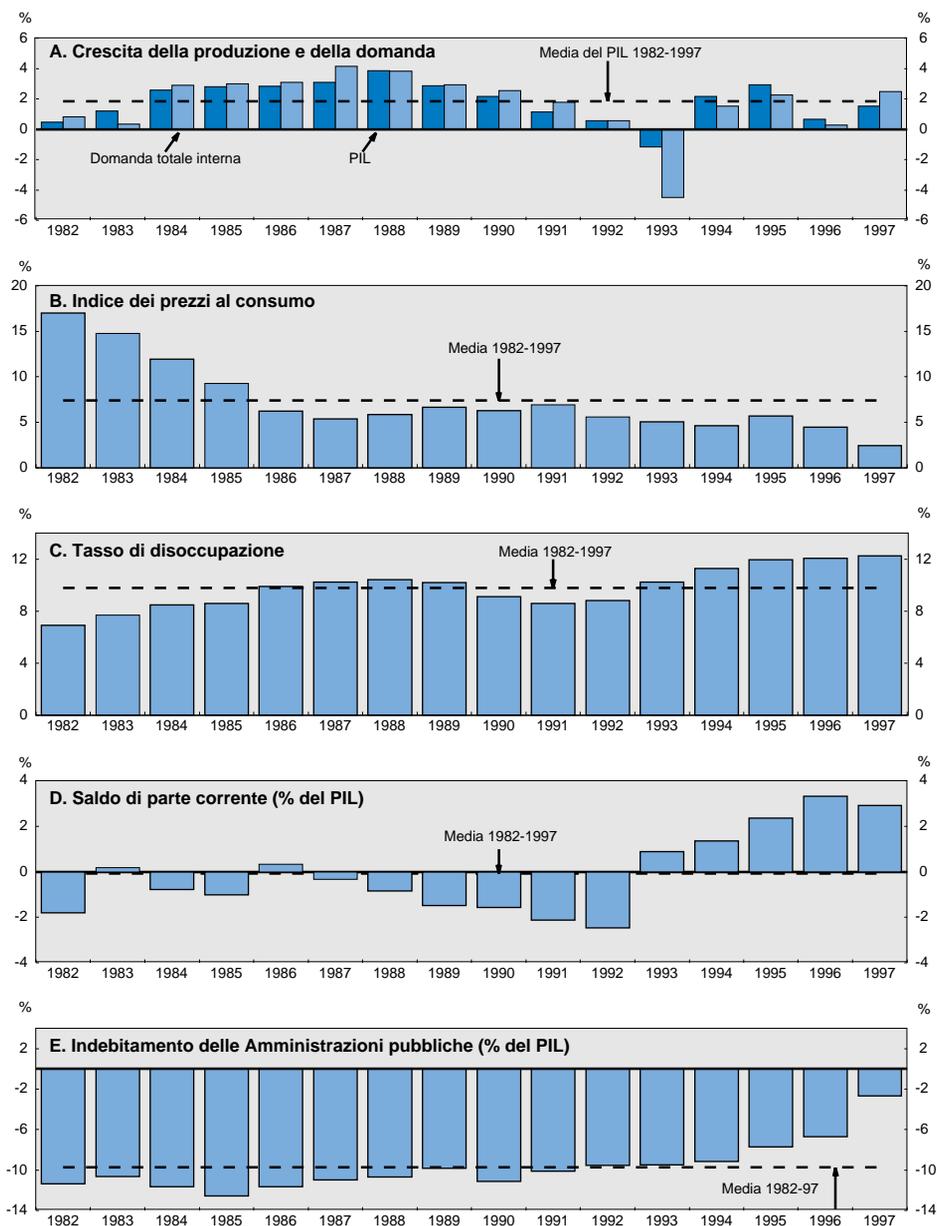
Il conseguimento della sostenibilità delle finanze pubbliche, della stabilità dei prezzi e del cambio e della convergenza dei tassi di interesse, *conditio sine qua non* per entrare a far parte dei paesi fondatori dell'Unione economica e monetaria (UEM), ha contribuito in misura decisiva al ripristino della credibilità nelle politiche di stabilizzazione. Negli ultimi anni si è assistito a una rapida convergenza dei tassi dell'inflazione e alla stabilità del cambio; i premi di rischio sui tassi di interesse interni si sono costantemente ridotti, in particolare nel segmento a lungo termine del mercato. Al fine di garantire la credibilità del processo di convergenza, si è resa necessaria una conduzione restrittiva della politica monetaria; nonostante ciò, i tassi di interesse a breve termine sono gradualmente diminuiti, e ulteriori flessioni sono previste prima dell'inizio della terza fase della UEM, nel gennaio del 1999, contribuendo così all'instaurarsi di condizioni monetarie piuttosto favorevoli alla crescita economica. Nondimeno, la correzione di rotta – benché degna di nota – appare ancora incompleta. Le incerte dinamiche aggregate del prodotto e dell'occupazione ridimensionano la *performance* complessiva dell'economia; pur in presenza di un orientamento relativamente accomodante della politica monetaria, le previsioni non sembrano indicare – almeno nel breve periodo – sensibili miglioramenti su questi due versanti. Nel presente capitolo verranno inizialmente illustrati, nel più ampio contesto dei risultati conseguiti in termini di stabilità dell'inflazione e del cambio, gli andamenti più recenti e i nodi attuali dell'economia reale; verranno successivamente tracciate le previsioni a breve termine sullo sfondo della imminente adesione alla UEM, nonché le opportunità e le sfide che questa comporta in termini di accelerazione della crescita e dell'occupazione.

### **Crescita lenta, disoccupazione e convergenza dell'inflazione**

#### ***Espansione instabile ed elevata disoccupazione***

Nel corso del 1997 il prodotto interno lordo è cresciuto, in termini reali, dell'1,5 per cento, dopo la battuta d'arresto fatta registrare nel 1996 (*fig. 1*); il ritmo dell'espansione, tuttavia, ha continuato a essere inferiore a quello degli altri paesi europei, riflettendo in parte gli effetti delle restrizioni fiscali sulla domanda interna, che ha risentito della debole dinamica dei consumi delle famiglie (*fig. 2*) e

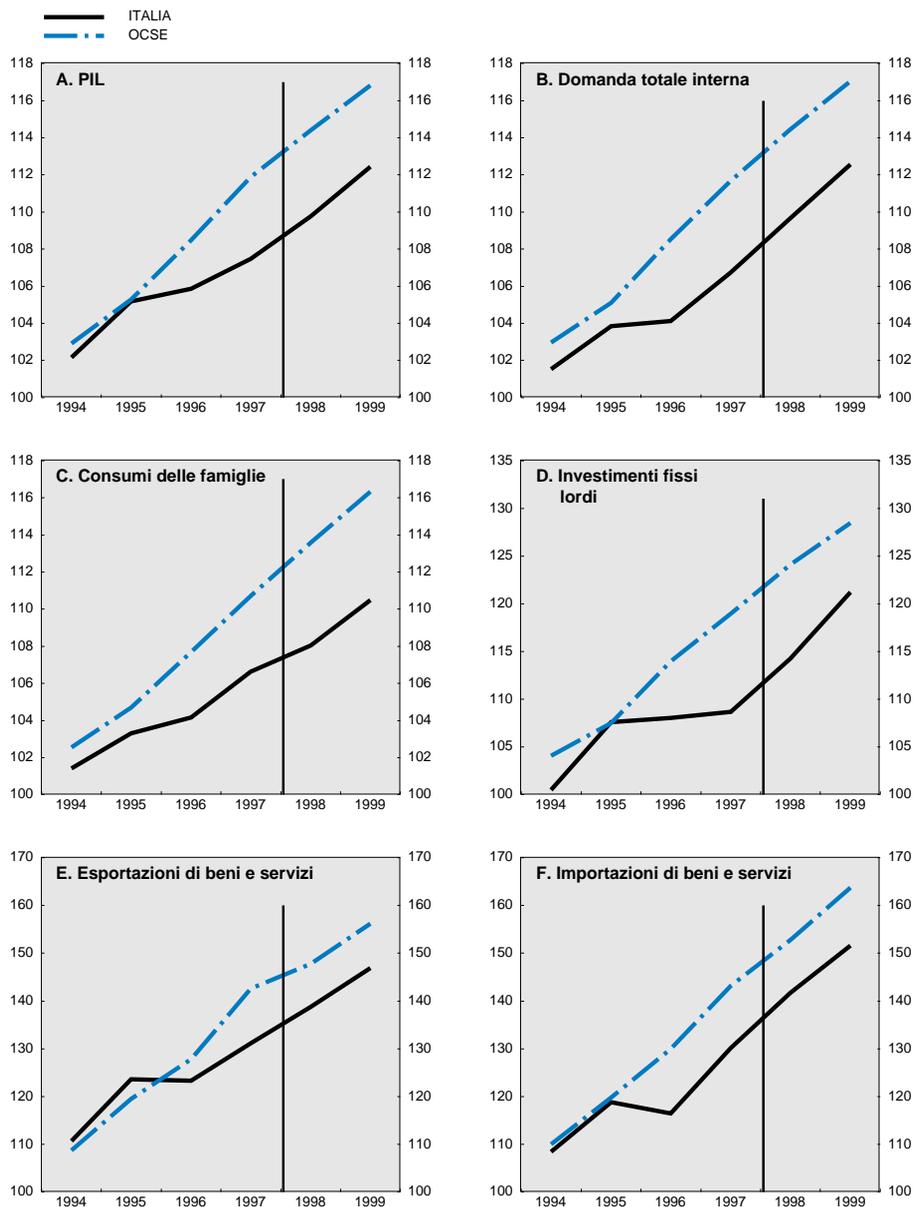
Figura 1. **RISULTATI MACROECONOMICI**



Fonte: OCSE.

Figura 2. CONTRIBUTI ALLA CRESCITA DELLA DOMANDA

Indice 1993 = 100 (1)



1. Stime a partire dal 1998.

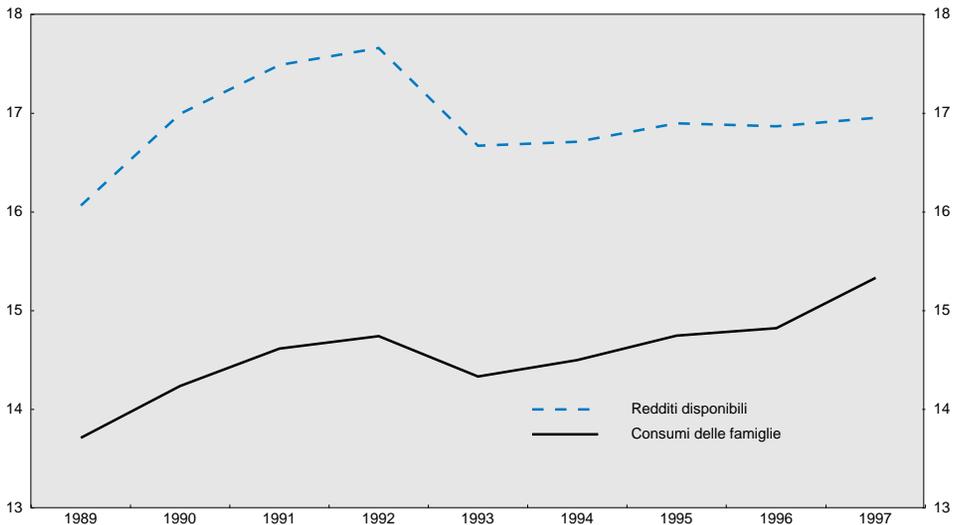
Fonte : OCSE.

della contrazione degli investimenti residenziali. Il reddito disponibile negli ultimi quattro anni è rimasto stazionario in termini reali; nel 1997 esso era ancora notevolmente inferiore ai livelli del 1992, l'anno precedente la recessione (*fig. 3*). In termini di aumento cumulativo del prodotto, l'attuale fase di ripresa dell'attività economica è stata più debole della precedente; tuttavia, essa si distingue per la sua vivace dinamica iniziale e per la sua relativa stabilità, misurata dallo scostamento medio delle variazioni trimestrali del PIL reale (*fig. 4*). Un profilo analogo è osservabile a livello di accumulazione. Dopo un aumento sostenuto nel 1994-95, gli investimenti hanno rallentato notevolmente il passo. Influenzato da questi andamenti, il differenziale tra il tasso di disoccupazione in Italia e quello medio dell'Unione europea si è ampliato a circa un punto percentuale.

Nella prima metà del 1998 la bilancia commerciale italiana ha risentito della crisi che ha colpito le economie asiatiche; il calo delle esportazioni e l'aumento delle importazioni hanno frenato la crescita del PIL in termini reali, che è stata di entità modesta. La dinamica del prodotto è stata altresì influenzata dal rallentamento dei consumi delle famiglie, indotto sia dalla riduzione degli incentivi fiscali all'acquisto di autoveicoli, sia dal debole aumento del reddito disponibile. Inoltre, la flessione registrata negli investimenti in costruzioni ha più che compensato l'effetto positivo sulla domanda determinato dai più cospicui acquisti

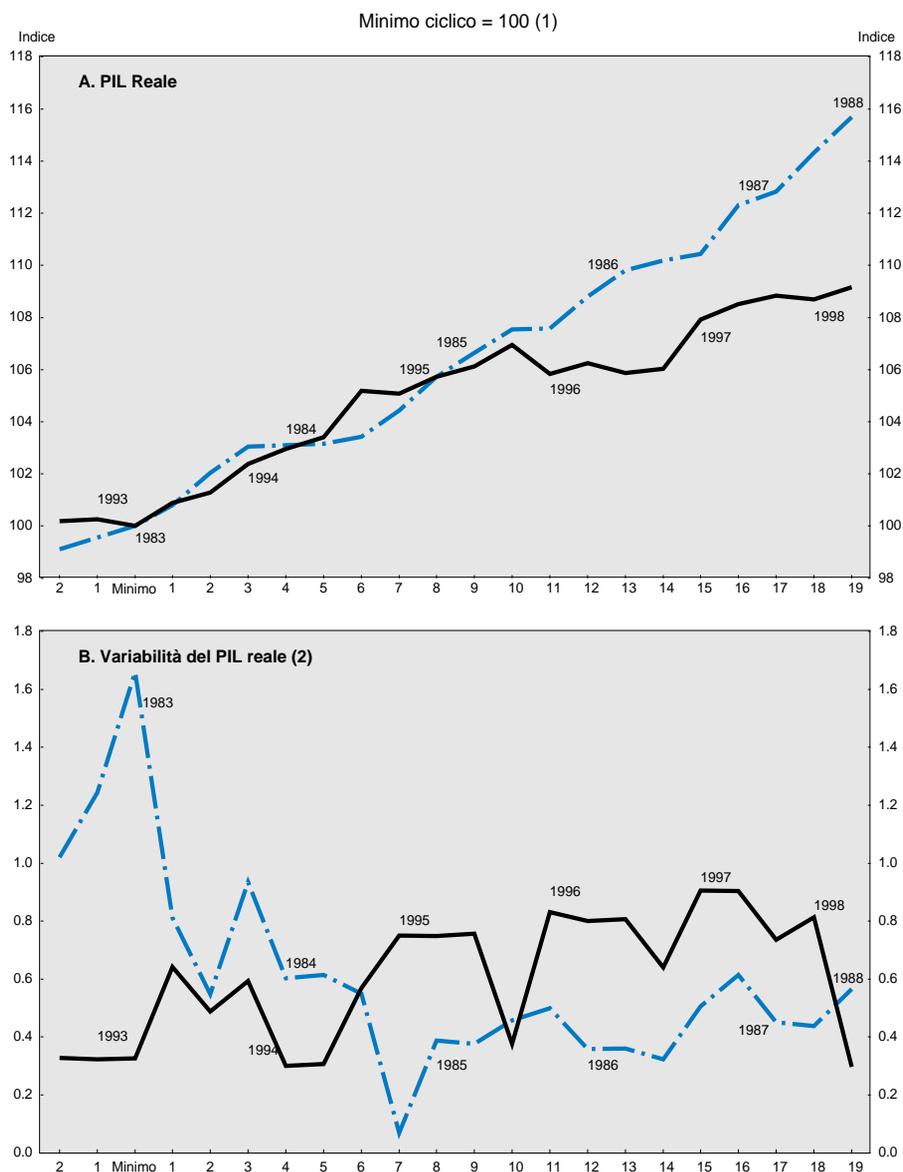
Figura 3. REDDITI DISPONIBILI IN TERMINI REALI E CONSUMI DELLE FAMIGLIE

(valori pro-capite in milioni di lire)



Fonte: OCSE.

Figura 4. CRESCITA DEL PIL REALE : UN RAFFRONTO TRA DUE FASI DI RIPRESA



1. I minimi ciclici sono il II trim. 1983 e il III trim. 1993.

2. Scostamento *standard* delle variazioni trimestrali del PIL reale rispetto al trimestre precedente entro un periodo di quattro trimestri.

Nota : Gli scostamenti *standard* delle variazioni trimestrali del PIL reale sul trimestre precedente sono 4,61 (II trim. 1983-I trim. 1988) e 2,74 (III trim. 1993-II trim. 1998).

Fonte : OCSE.

di macchinari e attrezzature da parte delle imprese. A partire dalla metà del 1997, i margini di profitto sono migliorati (*fig. 5, riquadro superiore*). Benché il rallentamento della crescita del prodotto in termini aggregati sia stato attenuato dall'accumulo delle scorte (*fig. 6, riquadro intermedio*), il calo nell'attività industriale è stato considerevole.

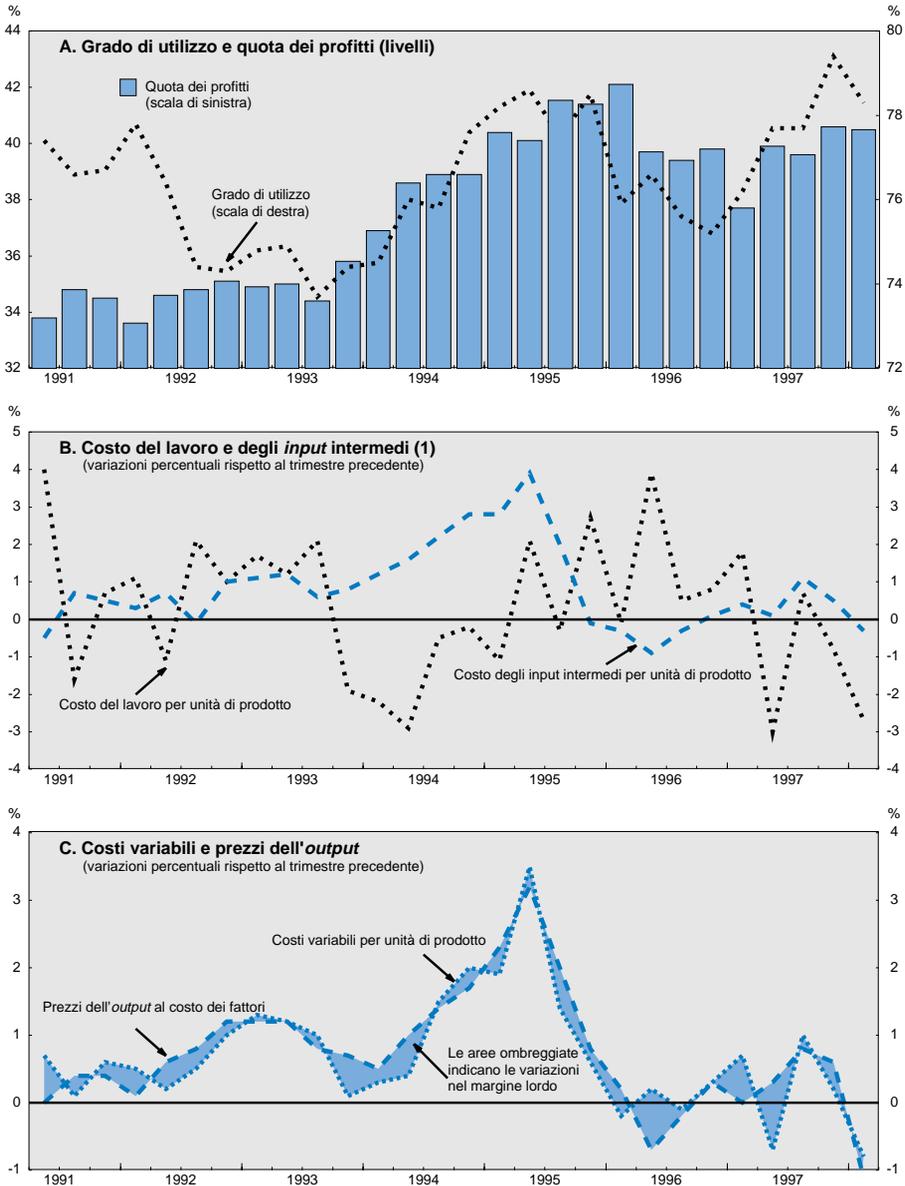
A fronte di una debole dinamica del mercato del lavoro, nel corso del 1997 l'occupazione è diminuita nella maggior parte dei settori (*tav. 1*). Gli occupati nell'industria manifatturiera, la cui attività produttiva ha beneficiato delle massicce vendite di autoveicoli, sono aumentati su base annua, mentre in entrambi i settori agricolo e delle costruzioni l'andamento dell'occupazione ha fatto registrare una dinamica discendente. A un livello pari all'11,9 per cento nel luglio del 1998, il tasso di disoccupazione su scala nazionale era leggermente superiore rispetto all'anno precedente, e restava ancora di 0,8 punti percentuali al di sopra del livello osservato nei primi mesi del 1994, all'inizio dell'attuale fase di ripresa (*tav. 2*). Sul piano regionale, la disoccupazione continua a mostrare andamenti divergenti: essa è aumentata al 22,5 per cento al Sud, contro il 6,9 per cento delle regioni del Centro-Nord. Il differenziale tra i due tassi ha dunque raggiunto i 15,6 punti percentuali, contro gli 11,6 punti del 1994. Malgrado la riduzione della disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno, la segmentazione del mercato del lavoro a livello regionale si è ulteriormente acuita.

### ***La convergenza dell'inflazione***

Dal 1995 la Banca d'Italia ha più volte rivisto le proprie previsioni per quanto concerne il tasso dell'inflazione al consumo, passate dal 4,5 per cento del 1995 a meno del 2 per cento nel 1998. Gli obiettivi di stabilità dei prezzi sono stati sinora raggiunti. Misurato dall'indice dei prezzi al consumo, il tasso di inflazione si è più che dimezzato nel 1997, scendendo all'1,7 per cento dal 3,9 per cento del 1996. Raggiungendo questo risultato, considerevolmente inferiore all'obiettivo ufficiale del 2,5 per cento e al di sotto della stessa media europea, pari all'1,9 per cento, l'Italia ha completato il processo di convergenza dell'inflazione. La dinamica dell'indice nel 1997 è stata largamente influenzata dalle diminuzioni dei prezzi con riguardo sia ai prodotti alimentari (*fig. 7, riquadro superiore*), sia ai beni di consumo e di investimento all'importazione, riflettendo in parte la debolezza dei prezzi delle materie prime e i deprezzamenti delle valute dei paesi asiatici. L'inflazione dei prezzi al consumo si è stabilizzata intorno all'1,7 per cento a ottobre del 1998, allorché ulteriori cali dei prezzi all'importazione di prodotti non alimentari e la contrazione di quelli dei servizi hanno compensato l'impatto dell'aumento delle aliquote IVA introdotto un anno prima<sup>1</sup>; nel contempo, i prezzi alla produzione hanno quasi cessato di aumentare (*fig. 7, riquadro inferiore*).

Alla favorevole dinamica dell'inflazione hanno contribuito anche i costi del lavoro per unità di prodotto, che hanno fatto registrare un rallentamento per effetto della tendenza alla moderazione salariale (conseguenza, questa,

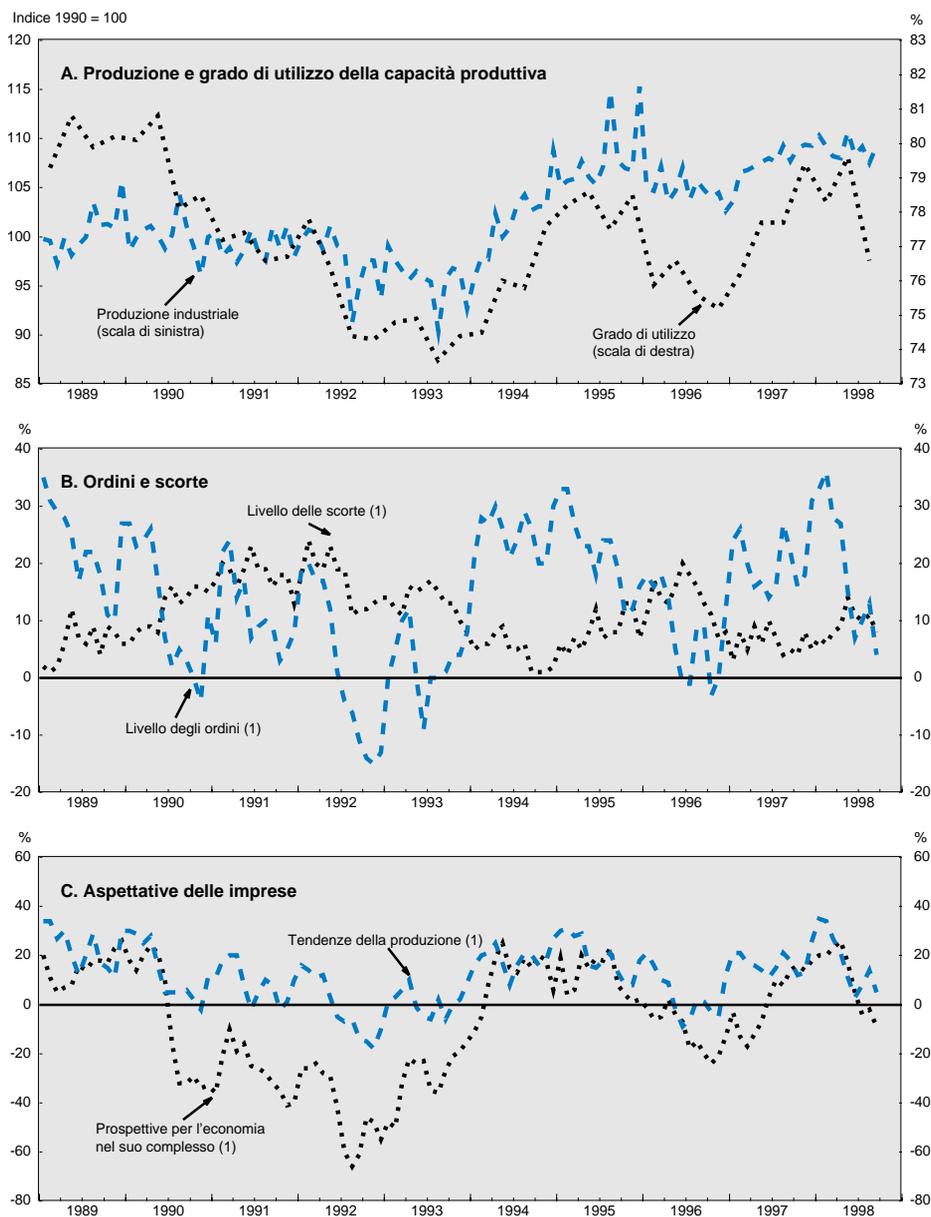
Figura 5. GRADO DI UTILIZZO DELLA CAPACITÀ PRODUTTIVA, COSTI E PREZZI NELL'INDUSTRIA



1. Discontinuità nella serie del costo del lavoro per unità di prodotto nel 1998 per effetto dell'introduzione dell'imposta regionale IRAP, che ha sostituito i contributi assistenziali a carico dei datori di lavoro.

Fonte: OCSE, ISTAT.

Figura 6. INDICATORI CONGIUNTURALI



1. Saldi percentuali fra risposte positive e negative.

Fonte : OCSE.

Tavola 1. **Occupazione per branca di attività**<sup>1</sup>*(variazioni percentuali)*

	Quota sulla occupazione totale <sup>2</sup>	Occupazione totale						Occupazione dipendente					
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Agricoltura	8,5	-4,7	-7,3	-4,7	-3,9	-3,0	-1,4	0,4	-9,2	-6,3	-3,8	-2,7	-1,8
Industria	28,6	-2,5	-4,1	-1,5	-0,7	-1,0	-0,5	-3,2	-5,3	-1,3	-1,1	-1,4	-0,5
Settore manifatturiero <sup>3</sup>	(21,4)	3,6	-4,9	-0,6	-0,6	-0,8	-0,6	-4,2	-5,6	-0,3	-0,7	-0,9	-0,9
Costruzioni	(7,2)	1,1	-1,5	-4,1	-0,8	-1,8	-0,1	0,7	-3,9	-5,1	-2,6	-3,5	0,9
Servizi destinabili alla vendita	43,7	-0,2	-2,1	-1,3	0,7	1,5	0,4	0,7	-0,9	-1,7	0,1	1,5	1,2
Commercio, alberghi	(21,9)	-0,2	-2,1	-1,1	0,0	1,0	-0,8	1,9	-0,1	-0,6	0,2	2,0	1,2
Trasporti e comunicazioni	(6,4)	-0,7	-1,1	-2,5	-1,8	-0,4	-0,8	-1,2	-1,0	-3,1	-2,5	-0,3	-0,5
Istituti di credito e assicurazioni	(2,0)	1,2	0,0	-0,5	-0,5	-0,7	-1,9	0,9	0,0	-0,2	-0,5	-0,9	-1,6
Altri	(13,4)	0,0	-2,9	-0,3	3,1	3,4	3,0	0,4	-2,1	-2,3	1,6	2,6	3,1
Servizi non destinabili alla vendita	19,3	1,1	-0,6	-0,5	-0,3	-0,3	-0,6	1,1	-0,6	-0,5	-0,3	-0,3	-0,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,0</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>

1. Espressa in unità di lavoro *standard*.

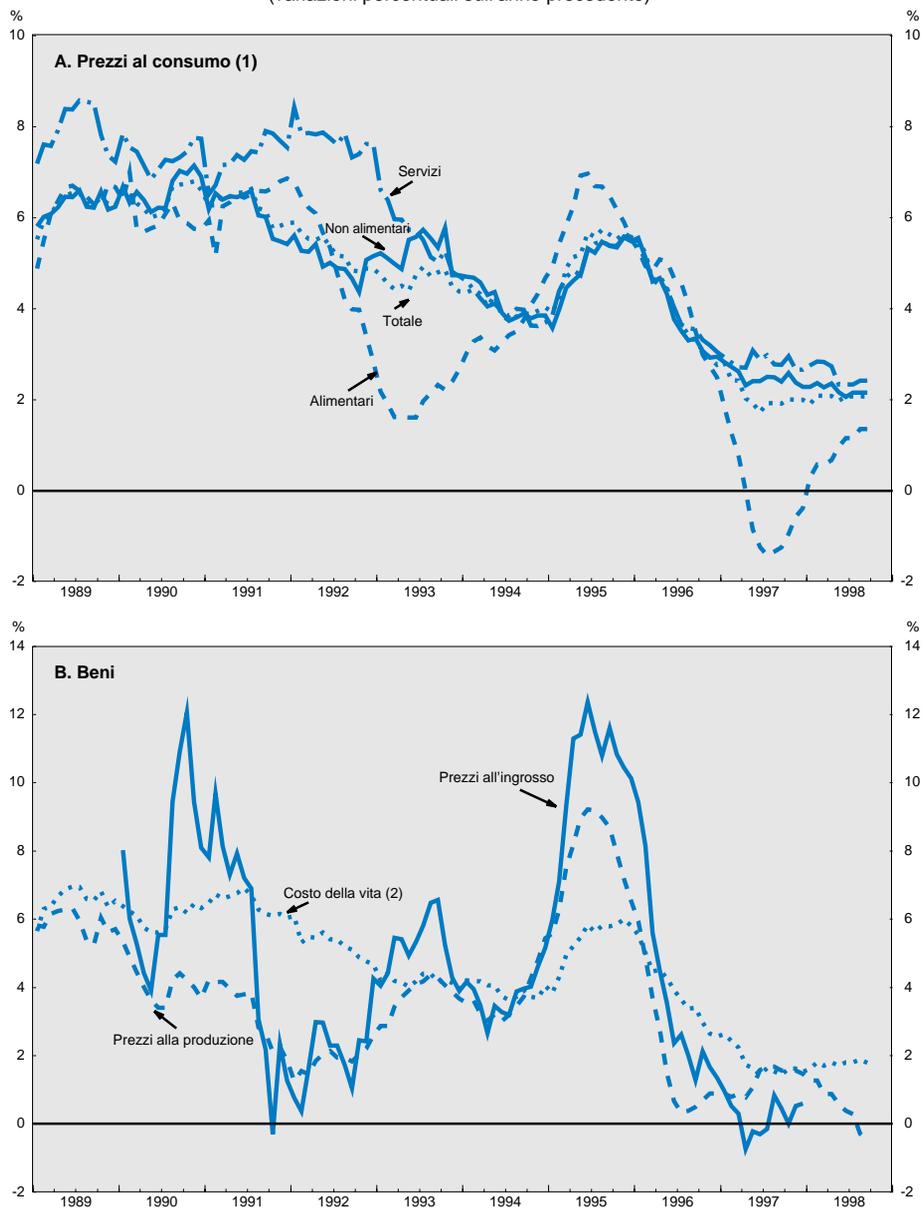
2. Quota percentuale sull'occupazione totale nel 1994.

3. Include l'industria estrattiva e i prodotti energetici

Fonte: Banca d'Italia (1998), *Appendice alla Relazione annuale per il 1997*, Tavola aB22.

Figura 7. **DINAMICA DELL'INFLAZIONE**

(variazioni percentuali sull'anno precedente)



1. Prezzi al consumo, indice nazionale.  
 2. Costo della vita per le famiglie di operai e impiegati.  
 Fonte: OCSE.

Tavola 2. **Tasso di disoccupazione**<sup>1</sup>

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
gennaio	11,3	9,3	11,1	12,2	12,2	12,4	12,2
aprile	10,8	10,4	11,3	11,9	12,3	12,5	12,5
luglio	11,0	10,1	10,8	11,7	11,7	11,7	11,9
ottobre	9,6	11,1	11,9	12,1	12,2	12,4	

1. A partire dall'ottobre del 1992, i dati si basano sulle nuove definizioni delle forze di lavoro. Le modifiche metodologiche includono l'ampliamento della lista delle branche di attività economica, un maggiore livello di dettaglio nel questionario e una ridefinizione di persona in cerca di lavoro che considera disoccupate solo le persone oltre i quindici anni di età, in grado di lavorare e che abbiano assunto almeno un'iniziativa per cercare un'occupazione nei trenta giorni precedenti l'indagine trimestrale sulle forze di lavoro. Il riporto all'universo dei dati campionari è basato sul censimento del 1991.

Fonte: ISTAT.

dell'accordo sul lavoro del 1993)<sup>2</sup> e dei progressi ciclici della produttività del lavoro (*fig. 5, riquadro intermedio*). L'analisi dei risultati delle tornate contrattuali nei settori chimico, bancario, assicurativo e della pubblica Amministrazione evidenzia per il 1998 una ulteriore moderazione della crescita dei salari nominali, cui ha contribuito positivamente il processo di rientro dell'inflazione nell'anno precedente. Nel 1997 la produttività del lavoro è in qualche misura migliorata, seguendo la più accentuata crescita della produzione. Da un raffronto con la prima metà degli anni novanta, peraltro, i progressi dal lato dell'efficienza sono ancora piuttosto contenuti, e riflettono una tendenza alla diminuzione dei livelli occupazionali eccedenti le effettive necessità delle imprese (*labour hoarding*).

## Il settore estero e la competitività

### ***La propensione alle importazioni aumenta, ma la competitività resta sostenuta***

La dinamica della crescita dell'attività economica in Italia, a partire dal minimo ciclico toccato nel 1993, è stata anche influenzata da una elasticità relativamente elevata delle importazioni di beni e servizi rispetto alla domanda totale interna. Nel periodo 1993-98 tale misura dell'elasticità è stata pari, in media, a 4,4 – un livello analogo al tasso tedesco, ma superiore a quello della Francia e del Regno Unito. Inoltre, nonostante la netta svalutazione del 1992-93, la propensione ad acquistare all'estero si è accresciuta nel tempo (*tav. 3*), sotto l'influsso degli aumenti delle importazioni di beni di investimento e, in misura minore, di beni di consumo (*fig. 8*). È indubbio che gli speciali incentivi agli acquisti di autoveicoli, introdotti all'inizio del 1997, abbiano contribuito positivamente a tale tendenza; va tuttavia rilevato che il peso dell'Italia sul totale delle importazioni mondiali ha fatto registrare una dinamica ascendente – dal 5 per cento del 1996 a oltre il 5,2 per cento attualmente stimato – nonostante una crescita della domanda interna più lenta della media. È difficile identificare con precisione le cause strutturali che

Tavola 3. **Elasticità implicita delle importazioni in due cicli di ripresa economica**<sup>1</sup>

	1988	1998
<b>Italia</b>	<b>2,0</b>	<b>4,4</b>
Germania	1,8	4,4
Francia	2,2	2,9
Regno Unito	1,7	2,2
Spagna	2,6	4,5

1. Rapporto tra la variazione cumulativa nel volume delle importazioni di beni e servizi e quella nel volume della domanda totale interna. I periodi vanno dal II trim. 1983 al I trim. 1988 e dal III trim. 1993 al II trim. 1998.

Fonte: OCSE.

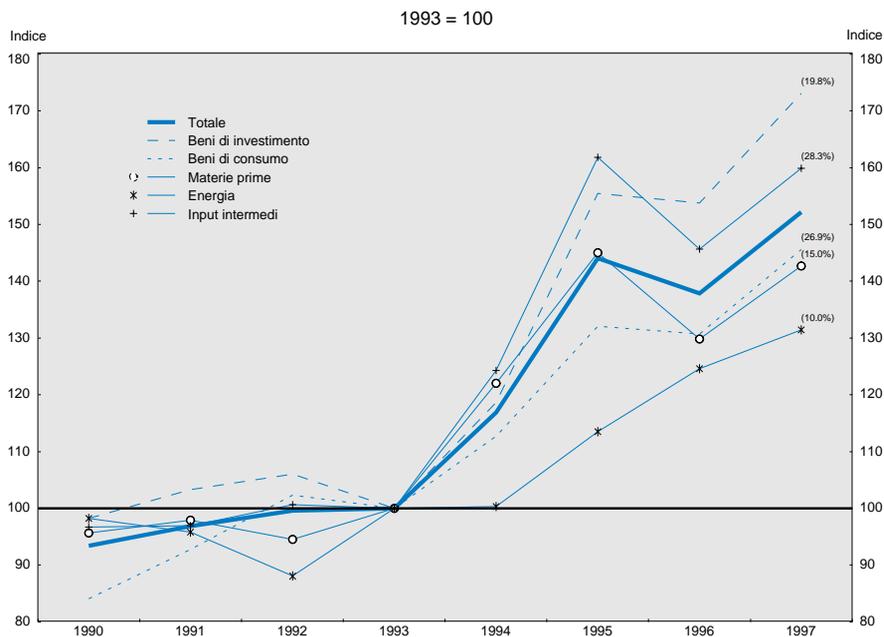
soggiacciono a tale dinamica: esse potrebbero comprendere l'accelerazione del processo di riforma strutturale e il connesso maggiore ricorso a innovazioni di processo caratterizzate da un elevato contenuto di tecnologia estera.

La competitività internazionale dei prodotti italiani sembra confermata sia in termini di prezzi relativi all'esportazione, sia di costi relativi del lavoro per unità di prodotto nell'industria manifatturiera. Nel corso del 1997 il tasso di cambio effettivo si è apprezzato marginalmente in termini reali (*fig. 9*), pur rimanendo ben al di sotto del livello anteriore alla svalutazione del 1992. Misurato dai costi relativi del lavoro per unità di prodotto nel settore manifatturiero, il tasso di cambio reale nel 1997 – ancora inferiore del 19 per cento rispetto a cinque anni prima – denota un deprezzamento netto ben più ampio di quanto non indichino le variazioni dei prezzi relativi all'esportazione. A fronte di questi sviluppi, la quota di mercato degli esportatori italiani di beni è rimasta pressoché stabile, intorno al 4,8 per cento.

### ***L'avanzo commerciale e quello di parte corrente si sono ridotti***

Nel 1997 l'ampio attivo commerciale (dati di bilancia dei pagamenti) si è ridotto, rispetto all'anno precedente, dal 5 al 4 per cento del PIL (*fig. 10*). Tale calo è stato determinato, da un lato, dall'apprezzamento della lira nei confronti delle valute europee e, dall'altro, dagli speciali incentivi fiscali introdotti dal Governo, che hanno stimolato le importazioni di autoveicoli e di beni intermedi. La quasi totalità della riduzione registrata nel saldo attivo si è concentrata nell'interscambio con i paesi dell'area UE. Prezzi all'importazione in netta flessione hanno circoscritto la contrazione dell'avanzo commerciale complessivo. Nella prima metà del 1998, il surplus commerciale si è nuovamente ampliato nei confronti dei paesi della UE, mentre il saldo complessivo ha continuato a ridursi per effetto sia delle deboli vendite alla Germania, il principale mercato di sbocco per le esportazioni italiane, sia dell'inversione di segno dell'avanzo commerciale con il Giappone, la Cina e le economie asiatiche di recente industrializzazione, vale a dire la Corea del Sud, Taiwan (*Chinese Taipei*), Hong Kong (*Hong Kong, China*) e Singapore. Seb-

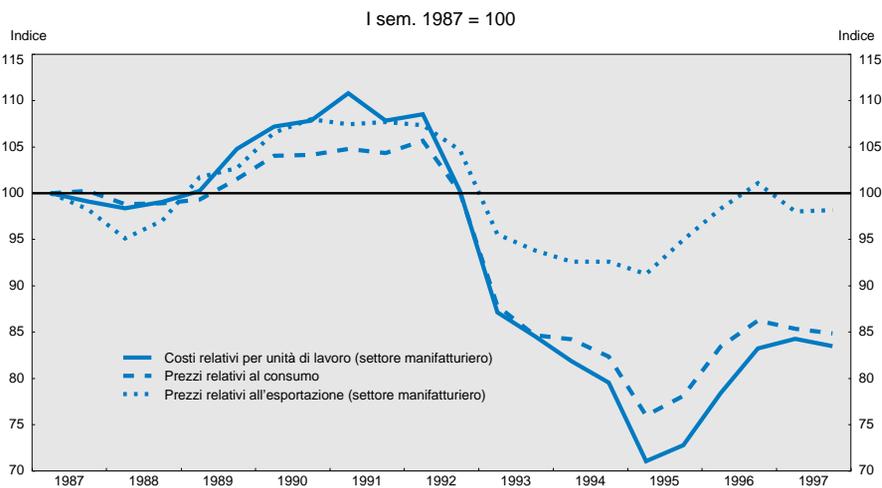
Figura 8. DINAMICA DELLE COMPONENTI DELLE IMPORTAZIONI (1)



1. I dati fra parentesi indicano le quote percentuali sul totale delle importazioni nel 1997.

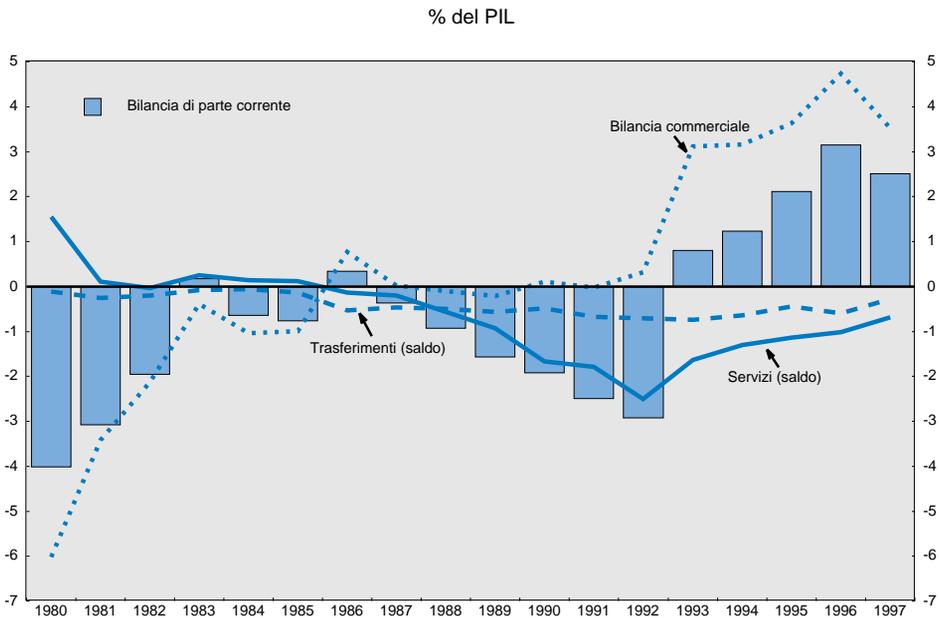
Fonte: Calcoli OCSE basati su Banca d'Italia (1998), *Appendice alla Relazione annuale per il 1997*, Tavola aB46.

Figura 9. TASSI DI CAMBIO EFFETTIVI IN TERMINI REALI



Fonte: OCSE.

Figura 10. LE PARTITE CORRENTI DELLA BILANCIA DEI PAGAMENTI



Fonte : OCSE.

bene a questi ultimi paesi faccia capo meno del 7 per cento delle importazioni e poco più del 5 per cento delle esportazioni totali dell'Italia, taluni settori – come il tessile e l'abbigliamento – sono stati seriamente danneggiati dalla crisi asiatica. Nella prima metà del 1998 le ragioni di scambio sono ulteriormente migliorate; tuttavia, il tasso di cambio reale – misurato dai prezzi relativi alle esportazioni – ha fatto registrare qualche progresso, con conseguenti perdite di competitività.

Al peggioramento del surplus mercantile nel 1997 si è accompagnata una non trascurabile contrazione del tradizionale passivo delle partite invisibili (tav. 4). Il consueto disavanzo nei redditi da capitale, sotto la duplice spinta di tassi di interesse in flessione e di un forte calo nello *stock* del debito estero, ha fatto registrare anch'esso una diminuzione. Alla fine del 1997 l'Italia è divenuta creditore netto rispetto al resto del mondo. Il saldo attivo che abitualmente contraddistingue il settore del turismo è rimasto invariato all'1,2 per cento del PIL, mentre il disavanzo nei trasporti ha raggiunto una quota del prodotto aggregato pari allo 0,7 per cento, un livello senza precedenti, interpretabile come un sintomo della debolezza strutturale del settore (cfr. capitolo III). Nel complesso, la bilancia di parte corrente ha fatto nuovamente registrare un ingente saldo attivo, pari al 3,2 per cento del PIL, leggermente al di sotto del 3,4 per cento rilevato nel 1996. Nella prima metà del

Tavola 4. **Partite correnti**  
(in migliaia di miliardi di lire)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>1</sup>
Esportazioni (Fob)	219,4	266,2	308,0	381,2	388,9	405,7	214,6
Importazioni (Fob)	215,5	214,2	250,9	308,3	295,1	325,8	180,1
<b>Bilancia commerciale (saldo)</b>	<b>3,9</b>	<b>52,0</b>	<b>57,2</b>	<b>72,9</b>	<b>93,8</b>	<b>79,9</b>	<b>34,5</b>
Redditi dei fattori	-27,1	-27,1	-26,9	-25,5	-23,1	-19,0	-11,3
Viaggi all'estero	5,1	11,1	17,7	23,1	22,3	22,4	9,6
Trasporti	-7,1	-6,8	-9,4	-13,8	-13,1	-15,0	-7,5
Altri servizi	-2,9	-4,6	-6,6	-8,3	-6,1	-4,0	-4,2
Servizi e redditi	-32,0	-27,3	-25,1	-24,5	-20,0	-15,6	-13,4
Trasferimenti privati	-0,5	0,7	0,0	1,2	0,5	-1,2	-0,5
Trasferimenti pubblici	-7,4	-9,3	-9,2	-5,9	-10,8	-0,6	-2,3
<b>Partite invisibili (saldo)</b>	<b>-39,9</b>	<b>-35,9</b>	<b>-34,4</b>	<b>-29,2</b>	<b>-30,4</b>	<b>-17,4</b>	<b>-16,2</b>
<b>Partite correnti (saldo)</b>	<b>-36,0</b>	<b>16,1</b>	<b>22,8</b>	<b>43,7</b>	<b>63,4</b>	<b>62,5</b>	<b>18,3</b>

1. Dati riferiti al primo semestre.

Fonte: Banca d'Italia (1998), *Appendice alla Relazione annuale per il 1997*, tavola aB44 e *Bollettino economico*, n.31, tavola 7.

1998 il saldo passivo delle partite invisibili è tornato ad ampliarsi, come conseguenza di un aumento dei trasferimenti netti dell'Italia in favore della UE e di un deterioramento del saldo relativo all'interscambio dei servizi.

### ***Permane il disavanzo nei movimenti di capitale***

Nel 1997 i movimenti di capitale hanno registrato un disavanzo pari allo 0,6 per cento del PIL, leggermente superiore all'anno precedente; i flussi di capitale non bancari sono tornati in passivo rispetto all'anno precedente, mentre quelli bancari sono risultati in attivo, facendo registrare anch'essi una inversione di tendenza (tav. 5). Gli ampi deflussi di capitali non bancari (1,2 per cento del PIL) sono quasi interamente da ascrivere al deficit della componente investimenti netti (a fronte dell'avanzo dell'anno precedente), a sua volta originato da un aumento degli investimenti diretti italiani all'estero, segnatamente verso l'Unione Europea, che hanno scontato con qualche mese di anticipo la partecipazione dell'Italia alla fase iniziale della UEM. Non sono rimasti estranei a tali sviluppi il differenziale sui tassi di interesse a lungo termine, in netta diminuzione, e fattori di natura strutturale (carenze nelle infrastrutture e un eccesso di regolamentazione, cfr. capitoli III e IV)<sup>3</sup>. Gli abbondanti afflussi di capitali bancari sono principalmente da ricondurre alla diminuzione del differenziale fra tassi di interesse a breve termine interni e internazionali, che ha limitato il ricorso ai capitali esteri. Nella prima metà del 1998 i movimenti di capitale sono stati nuovamente interessati da un deflusso netto, di lieve entità e interamente attribuibile al settore bancario.

Tavola 5. **Movimenti di capitali netti**

(saldi in migliaia di miliardi di lire)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>1</sup>
<b>Movimenti di capitale</b>	<b>10,3</b>	<b>14,8</b>	<b>-22,3</b>	<b>-6,3</b>	<b>-9,9</b>	<b>-12,4</b>	<b>-3,3</b>
Capitali bancari	12,2	-84,6	21,6	-58,1	-47,4	11,7	-3,3
Capitali non bancari	-1,9	99,4	-43,9	51,8	37,5	-24,1	0,0
Investimenti diretti esteri in Italia	4,0	5,9	3,6	7,8	5,4	6,3	0,6
Investimenti diretti italiani all'estero	-7,3	-11,4	-8,2	-9,3	-10,0	-18,1	16,6
Investimenti di portafoglio esteri in Italia	28,7	103,4	43,9	61,5	125,3	119,4	135,8
Investimenti di portafoglio italiani all'estero	-27,4	10,1	-52,1	-11,9	-52,1	-112,5	-117,5
Prestiti esteri	9,2	0,6	-14,3	9,7	-9,1	6,1	-1,3
Prestiti italiani	-6,3	-5,1	-13,5	-4,4	-15,9	-26,0	0,3
Crediti commerciali esteri e altri capitali	1,2	-0,5	7,0	5,3	-4,8	5,6	3,6
Crediti commerciali italiani e altri capitali	-3,9	-3,6	-10,2	-6,9	-1,4	-4,9	-4,9
<b>Errori e omissioni</b>	<b>-6,9</b>	<b>-28,7</b>	<b>2,8</b>	<b>-34,5</b>	<b>-32,8</b>	<b>-27,3</b>	<b>-29,7</b>
<b>Partite correnti</b>	<b>-36,0</b>	<b>16,1</b>	<b>22,8</b>	<b>43,7</b>	<b>63,4</b>	<b>62,5</b>	<b>18,3</b>
<b>Variazioni delle riserve ufficiali<sup>2</sup></b>	<b>32,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,9</b>	<b>-20,6</b>	<b>-22,8</b>	<b>14,8</b>

1. Dati riferiti al primo semestre.

2. Il segno (-) indica un aumento delle riserve.

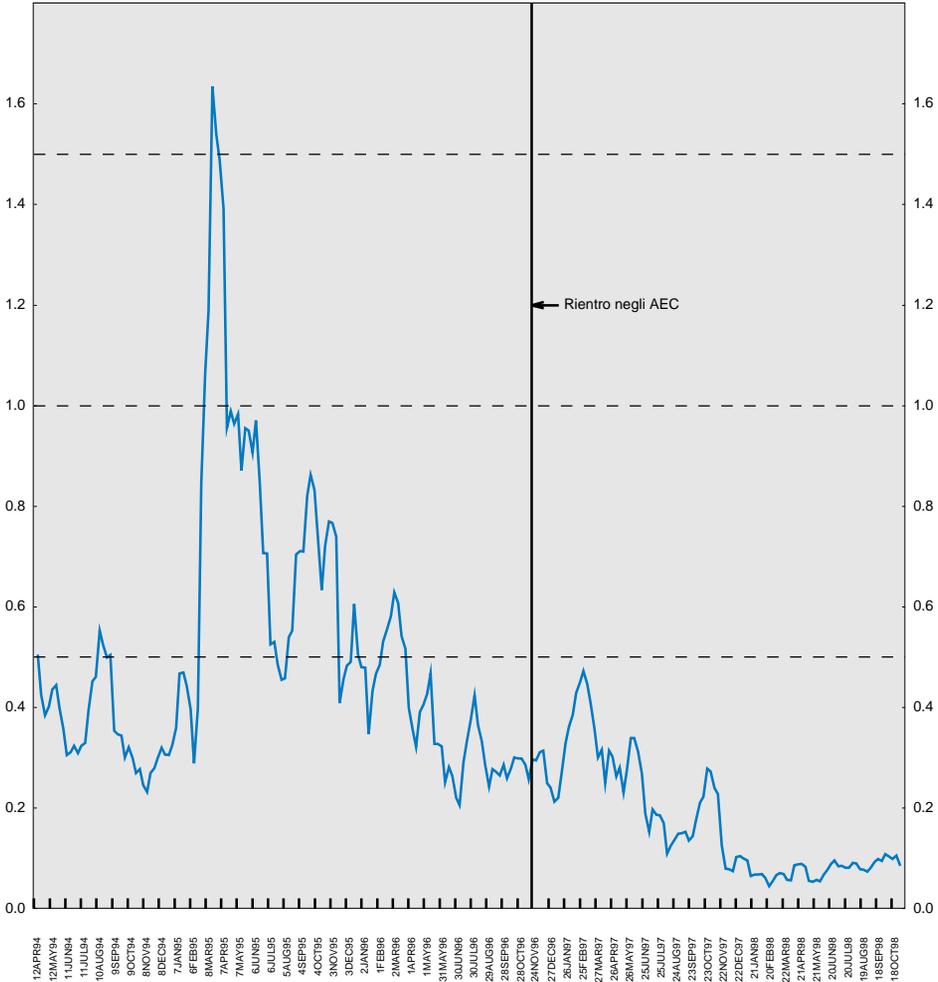
Fonte: Banca d'Italia (1998), *Appendice alla Relazione annuale per il 1997*, tavole aB44 e aB55, *Bollettino economico*, n.31, tavola 7.

## La politica monetaria e il tasso di cambio

### La stabilità del tasso di cambio

Da quando, nel settembre del 1992, la lira abbandonò temporaneamente il meccanismo di cambio dello SME, la politica monetaria ha svolto un ruolo attivo e importante nel processo di rientro dell'inflazione. Al fine di evitare che spinte sui prezzi provenienti dall'estero, determinate dal deprezzamento della valuta italiana, si trasmettessero ai mercati interni, la Banca d'Italia ha lasciato invariati i tassi di interesse ufficiali – il tasso di sconto e il tasso sulle anticipazioni a scadenza fissa – rispettivamente ai livelli del 9 e del 10,5 per cento dal maggio del 1995 al luglio del 1996; si è trattato di un periodo di invarianza particolarmente lungo. Dopo il forte aumento dell'anno precedente, nel corso del 1997 il tasso di cambio effettivo è rimasto complessivamente stabile in termini nominali, sotto l'influsso di dinamiche di segno contrario tendenti ad annullarsi tra loro (un apprezzamento nei confronti delle valute dell'Unione europea, ampiamente compensato da una svalutazione rispetto al dollaro USA). Dopo aver raggiunto un livello di 1 005 lire contro il marco nel marzo del 1997, come conseguenza della instabilità politica, il tasso di cambio nominale ha continuato a oscillare attorno alle parità centrali. Di riflesso, il suo grado di variabilità, misurato dallo scostamento standard delle variazioni mensili, è diminuito bruscamente, fino a raggiungere minimi storici nel corso della restante parte dell'anno (fig. 11). I principali fattori alla base di questo risultato vanno ricercati nelle crescenti aspettative circa il conseguimento degli obiettivi fiscali per il 1997 e il connesso lento declino nei

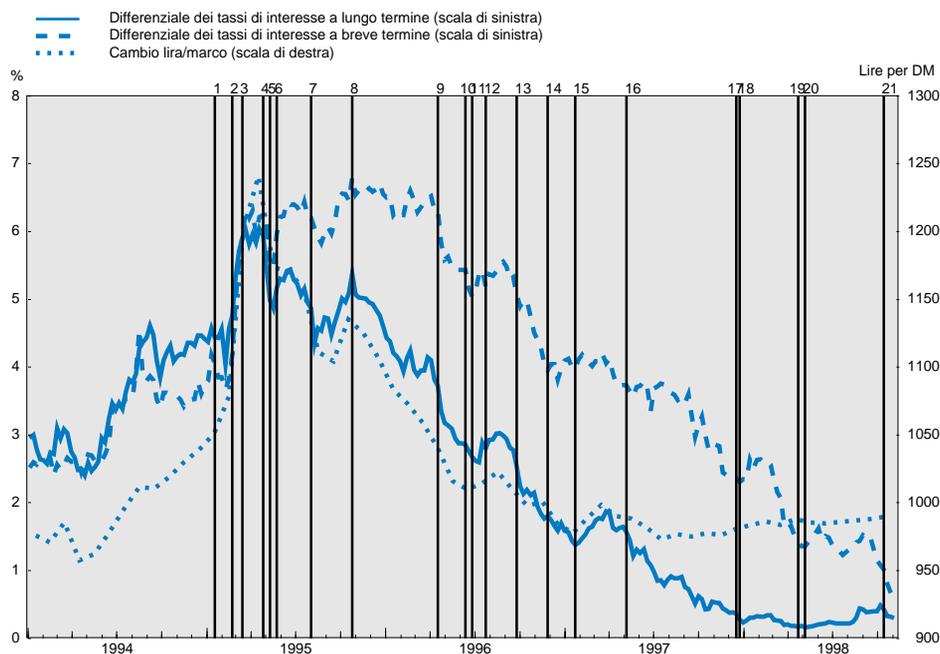
Figura 11. VOLATILITÀ DEL TASSO DI CAMBIO (1)



1. Media settimanale della deviazione *standard* delle quotazioni giornaliere marco/lira delle quattro settimane precedenti.  
 Fonte : Bloomberg.

differenziali dei tassi di interesse a breve rispetto ai tassi esteri. Nel maggio del 1998, allorché l'Italia era formalmente entrata a far parte del gruppo di paesi fondatori della UEM, il differenziale di tasso di interesse a breve era ancora pari a 150 punti base, riflesso di una prudente conduzione della politica monetaria (fig. 12).

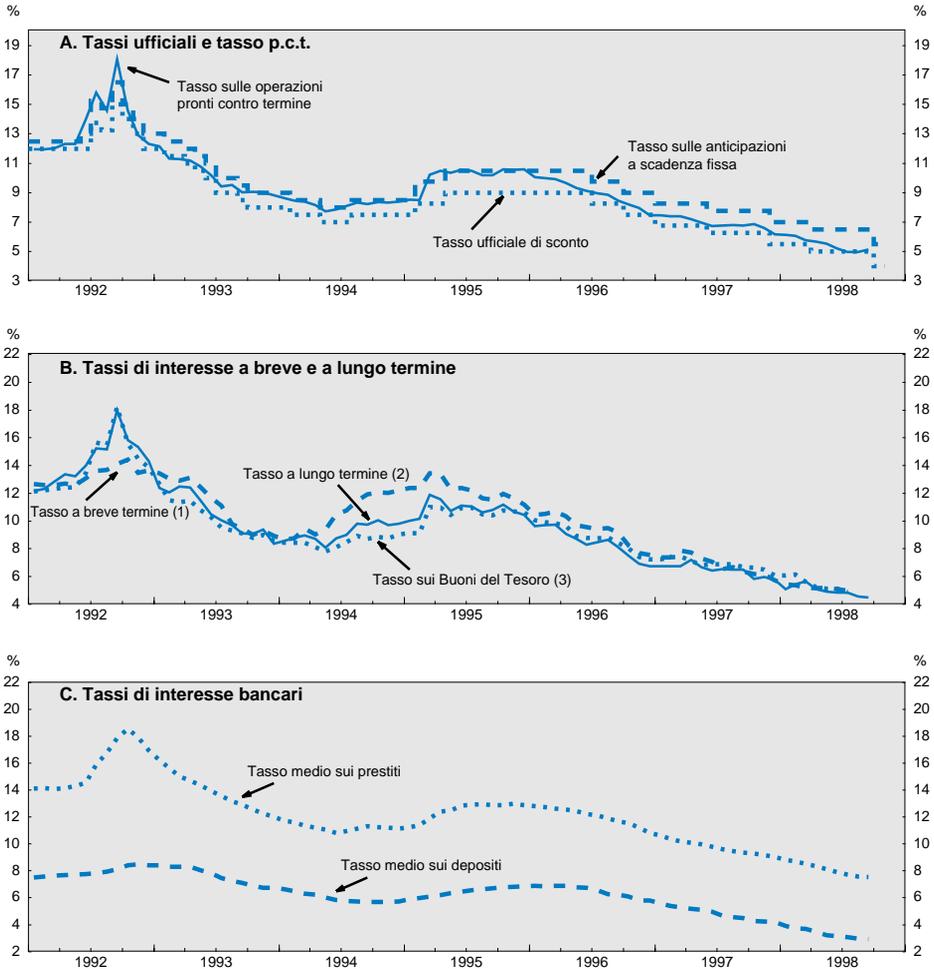
Figura 12. DIFFERENZIALI DEI TASSI DI INTERESSE E TASSO DI CAMBIO LIRA/MARCO



- |                        |   |
|------------------------|---|
| 1. 17 gennaio 1995,    | nomina del Governo Dini.                                  |
| 2. 22 febbraio 1995,   | aumento dei tassi ufficiali.                              |
| 3. 20 marzo 1995,      | il Parlamento approva la manovra di bilancio aggiuntiva.  |
| 4. 30 aprile 1995,     | elezioni amministrative.                                  |
| 5. 8 maggio 1995,      | accordo sulla riforma delle pensioni.                     |
| 6. 26 maggio 1995,     | aumento dei tassi ufficiali.                              |
| 7. 4 agosto 1995,      | il Parlamento approva la riforma delle pensioni.          |
| 8. 26 ottobre 1995,    | il Parlamento conferma la fiducia al Governo Dini.        |
| 9. 21 aprile 1996,     | elezioni politiche.                                       |
| 10. 14 giugno 1996,    | il Parlamento approva la manovra di bilancio aggiuntiva.  |
| 11. 27 giugno 1996,    | presentazione del piano a medio termine.                  |
| 12. 24 luglio 1996,    | diminuzione dei tassi ufficiali.                          |
| 13. 27 settembre 1996, | presentazione della manovra di bilancio per il 1997.      |
| 14. 24 novembre 1996,  | rientro negli AEC.  |
| 15. 21 gennaio 1997,   | diminuzione dei tassi ufficiali.                          |
| 16. 6 maggio 1997,     | il Parlamento approva la manovra di bilancio aggiuntiva.  |
| 17. 21 dicembre 1997,  | il Parlamento approva la manovra di bilancio per il 1998. |
| 18. 23 dicembre 1997,  | diminuzione dei tassi ufficiali.                          |
| 19. 21 aprile 1998,    | diminuzione dei tassi ufficiali.                          |
| 20. 2 maggio 1998,     | diminuzione dei tassi ufficiali.                          |
| 21. 26 ottobre 1998,   | diminuzione dei tassi ufficiali.                          |

Fonte : OCSE.

Figura 13. TASSI DI INTERESSE



1. Conti interbancari.
2. BTP a 10 anni, lordi.
3. Media fra i BOT a 3, 6 e 12 mesi.

Fonte : OCSE ; Banca d'Italia.

### ***Tassi di interesse in diminuzione***

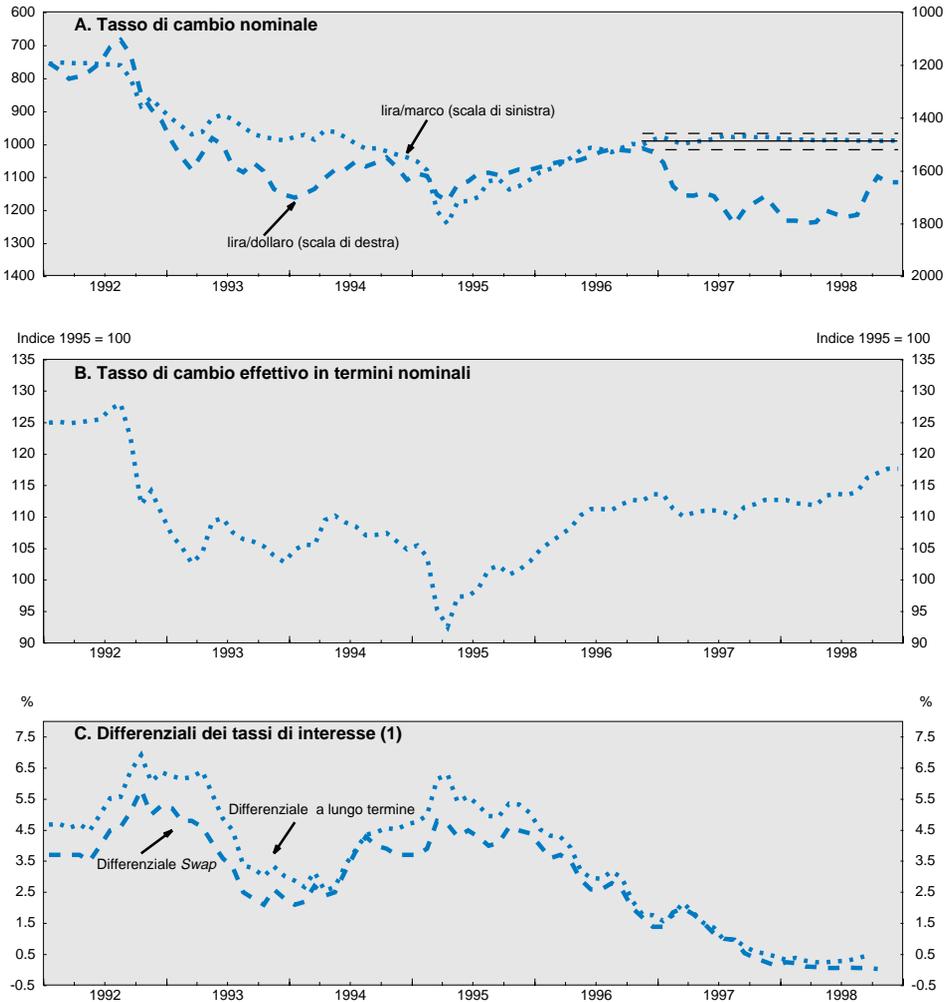
Non appena i progressi verso l'obiettivo della stabilità dei prezzi sono divenuti evidenti, a partire dall'estate del 1996 la conduzione della politica monetaria ha cominciato ad adeguarsi in risposta sia al tasso dell'inflazione (atteso ed

effettivo), sia alle prospettive di riequilibrio della finanza pubblica<sup>4</sup>. La riduzione dei tassi ufficiali sul finanziamento di ultima istanza<sup>5</sup> – iniziata nell'estate del 1996, allorché il tasso annuo di inflazione era sceso sotto il 4 per cento – è proseguita a più riprese (*fig. 13, riquadro A*). Nel corso del 1997 la Banca d'Italia ha ridotto il tasso ufficiale di sconto e quello sulle anticipazioni a scadenza fissa in tre occasioni, la prima delle quali nel mese di gennaio. Una inflazione in discesa verso livelli compatibili sia con gli obiettivi interni, sia con i criteri di convergenza fissati per l'avvio della UEM, e la prosecuzione dell'azione di riequilibrio fiscale hanno consentito – nel successivo mese di giugno, quando l'indice di crescita dei prezzi era all'1,4 per cento – un nuovo taglio di 0,5 punti percentuali. Nel mese di dicembre, le prime conferme che l'impatto dell'aumento delle aliquote dell'IVA (*cf. infra*) sull'inflazione risultava inferiore alle attese hanno indotto una terza riduzione (0,75 punti). Un ulteriore abbassamento di mezzo punto percentuale si è reso possibile nell'aprile del 1998, successivamente alla presentazione al Parlamento del nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, che conteneva obiettivi fiscali più ambiziosi (*cf. infra*). Un tasso di inflazione in linea con gli obiettivi stabiliti e l'offerta di moneta in costante flessione a partire dall'estate hanno permesso, nel mese di ottobre, un nuovo taglio dei saggi ufficiali, che ha portato il tasso di sconto al 4 per cento e quello sulle anticipazioni a scadenza fissa al 5,5 per cento.

A decorrere dalla seconda metà del 1995 i tassi di interesse a lungo termine hanno fatto registrare una accentuata dinamica discendente; la diminuzione complessiva è ammontata a oltre 6 punti (*fig. 13, riquadro B*). Al di là delle tendenze internazionali, i principali fattori che hanno contribuito al calo dei tassi di interesse a lungo termine sono da ricercare nelle aspettative di una discesa dell'inflazione, nei progressi conseguiti sul fronte dei risultati di bilancio, nonché nella stabilità del tasso di cambio all'interno degli AEC. Nel giudizio dei mercati finanziari, la concomitanza di questi fattori tendeva a migliorare le prospettive di una partecipazione italiana alla UEM fin dall'inizio. Ciò, a sua volta, rendeva possibile una ulteriore accelerazione della riduzione dei differenziali di rendimento nei confronti degli altri membri dell'Unione europea (*fig. 14*)<sup>6</sup>, sicché dal febbraio del 1997 i rendimenti dei BTP a dieci anni – espressi come media mobile a 12 mesi – si sono collocati stabilmente al di sotto del valore-soglia definito dal Trattato di Maastricht (uno scostamento massimo di due punti percentuali dalla media dei tre rendimenti obbligazionari più bassi tra i paesi dell'Unione)<sup>7</sup>. Agli inizi di novembre del 1998 tale rendimento era pari al 4,5 per cento, con un premio implicito di 26 punti base rispetto al corrispondente tedesco<sup>8</sup>. Contestualmente, il differenziale di rendimento tra i BTP decennali e i titoli equiparabili emessi dalla Banca europea degli investimenti – un indicatore del premio di rischio del governo sui titoli pubblici denominati in valuta estera – si è ridotto a circa 14 punti base.

Nella propria gestione operativa, la Banca d'Italia ha continuato ad annettere una particolare importanza a un certo numero di indicatori prospettici, come

Figura 14. TASSI DI CAMBIO E DIFFERENZIALI DEI TASSI DI INTERESSE



1. Differenziali rispetto alla Germania. BTP a dieci anni e contratti *swap* sull'euromercato per attività denominate in lire e in marchi.

Fonte : OCSE; Banca d'Italia; Bloomberg.

ad esempio l'inclinazione della curva dei rendimenti e l'evoluzione dei differenziali tra i tassi di interesse, senza peraltro trascurare un indicatore per l'analisi di breve periodo delle dinamiche di bilancio quale il fabbisogno mensile di finanziamento del settore statale. Ciò nondimeno, i tassi di interesse a breve sono calati

meno rapidamente di quelli a lungo termine (*fig. 13, riquadro B*), mentre nel corso del 1997 i rendimenti del mercato monetario sono rimasti generalmente invariati in termini reali. Invero, il tasso sulle operazioni pronti contro termine e quello *overnight* sulle operazioni interbancarie si erano portati dal limite superiore a quello inferiore del "corridoio" fissato dalla Banca d'Italia nella primavera del 1996, per poi mantenersi a quel livello sino alla fine del 1997, salvo una eccezione all'inizio dell'anno, allorché le incertezze circa il rispetto da parte dell'Italia dei criteri di convergenza in tema di disavanzo avevano causato una temporanea deviazione verso l'alto. Trascorso quell'episodio di breve durata, e in contrasto con l'atteggiamento di maggiore prudenza della Banca centrale, all'interno dei mercati finanziari sono prevalse le aspettative di un calo rapido dei tassi di interesse, come indica la diminuzione del differenziale tra i rendimenti a termine in lire e in marchi, interamente concentrata nell'orizzonte a breve.

### ***I prestiti bancari e l'offerta di moneta***

Dopo una lenta reazione nel 1996, i tassi sui prestiti bancari hanno risposto in maniera più incisiva alle variazioni dei rendimenti del mercato monetario<sup>9</sup>. Nel mese di settembre del 1998 i tassi bancari attivi si sono attestati al 7,6 per cento, oltre 3 punti al di sotto del livello registrato nel dicembre del 1996 (*fig. 13, riquadro C*), riducendo il differenziale rispetto ai rendimenti tedeschi. Allo stesso tempo, tuttavia, il divario dei tassi sugli impieghi a breve termine tra il Nord e il Sud – pari a circa il 2 per cento – continua a essere ampio e sostanzialmente immutato rispetto ai livelli della fine del 1996. La persistenza di alti tassi attivi nelle regioni del Mezzogiorno riflette principalmente le ingenti sofferenze in capo alle banche meridionali, derivanti dall'inadeguatezza dei controlli sulle imprese debitorie a partire dai primi anni novanta<sup>10</sup>. Nel settembre del 1998 lo scarto fra tassi sui prestiti bancari e remunerazione dei depositi è rimasto fermo a 5 punti percentuali.

Nel corso del 1997 la crescita degli impieghi bancari alla clientela residente ha ripreso vigore: le banche hanno infatti assecondato l'espansione della domanda di finanziamenti per beni di consumo durevoli e per investimenti, ampliando il volume dei fidi accordati al settore privato. La combinazione di un incremento nei finanziamenti dall'estero e di una marcata accelerazione dei prestiti alla clientela residente, particolarmente forte negli ultimi mesi dell'anno, ha contribuito ad accrescere gli impieghi bancari totali del 5,4 per cento, contro il 2,4 per cento registrato nel 1996. Nel 1998 l'espansione dei crediti è proseguita a un ritmo analogo. Riflettendo in parte una riduzione relativamente accentuata nei tassi sui prestiti, l'accelerazione degli impieghi bancari è stata più pronunciata al Nord (+8,6 per cento) che al Sud (+1,3 per cento). Va rilevato, inoltre, che il volume dei prestiti nel Mezzogiorno si è concentrato nel settore dell'industria, mentre è continuata la contrazione per i servizi, le società di costruzione e le imprese

individuali. I prestiti in sofferenza delle banche italiane sono diminuiti nel 1997 del 2,5 per cento, dopo un incremento di quasi il 12 per cento nell'anno precedente. Sempre nel 1997, le sofferenze bancarie nel Mezzogiorno – pari al 22 per cento degli impieghi totali – erano superiori di circa 10 punti percentuali a quelle delle regioni settentrionali, quantunque a un livello più basso rispetto al 1996.

Durante tutto il 1997 e nei primi sei mesi del 1998 si è accelerata l'espansione degli aggregati monetari (*tav. 6*). Il principale contributo a tale accelerazione sembra sia derivato dai mutamenti in atto nelle scelte di portafoglio del pubblico. Al flettersi dei tassi sui depositi bancari e al rafforzarsi della dinamica della produzione, i dati relativi alla base monetaria alla fine del 1997 – aggiustati per la variazione del coefficiente medio di riserva obbligatoria – hanno evidenziato, sui dodici mesi, un aumento dell'8,9 per cento. Il tasso di crescita della moneta M2 sui dodici mesi è salito dal 3 per cento del dicembre del 1996 al 9,7 per cento del corrispondente periodo dell'anno successivo, fino a toccare il 10,6 per cento nel giugno del 1998, più del doppio dell'obiettivo fissato (5 per cento). Tuttavia, sembra che la crescita dell'aggregato M2 abbia iniziato a rallentare nei mesi successivi.

Tavola 6. **Aggregati monetari e creditizi**

(variazioni percentuali, dati di fine periodo)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>1</sup>
Base monetaria <sup>2</sup>	7,1	7,2	2,8	1,2	2,6	8,9	8,7
Offerta di moneta (M2) <sup>3</sup>	5,9	8,2	1,9	1,9	3,0	9,7	8,3
Credito totale interno	9,9	6,4	5,8	4,3	5,2	3,5	4,3
Finanziamenti interni al settore non statale	7,1	1,8	1,1	2,1	3,4	5,2	5,1

1. Dati riferiti al periodo gennaio-settembre. Dati annualizzati e depurati della componente stagionale.

2. Dati aggiustati per la variazione del coefficiente medio di riserva obbligatoria.

3. Media trimestrale.

Fonti: Banca d'Italia (1998), *Relazione annuale per il 1997*, tavole D1 e D3, *Bollettino Economico n.31*, tavole 18 e 20

## Le previsioni a breve termine

Le ultime proiezioni dell'OCSE – riportate nella tavola 7 – si basano sul presupposto che i differenziali fra i tassi di interesse a breve termine in lire e in marchi, pari a circa 75 punti base all'inizio di novembre, si annullino entro la fine del corrente anno. Nell'arco del periodo di previsione è attesa, quindi, una riduzione dei tassi di interesse in termini reali, come conseguenza della più rapida flessione attesa per i saggi in termini nominali rispetto a quella dell'inflazione. Allo stesso tempo, è prevista una attenuazione dell'impatto della politica fiscale in termini di contrazione della domanda interna; ciò dovrebbe determinare – al netto dei fattori stagionali – un limitato impulso all'espansione dell'attività produttiva, in presenza di una riduzione dell'avanzo primario originata dal minor

Tavola 7. **Previsioni a breve termine**  
(variazioni percentuali)

	1995		1995	1996	1997	1998	1999	2000
	Prezzi correnti migliaia di miliardi di lire	% del PIL						
<b>Domanda e produzione</b>								
Consumi delle famiglie	1 108	63	1,9	0,8	2,4	1,3	2,4	2,6
Consumi collettivi	289	16	-1,0	0,2	-0,7	0,9	0,4	0,4
Investimenti fissi lordi	307	17	7,1	0,4	0,6	3,3	4,0	4,1
Domanda finale interna	1 704	96	2,3	0,6	1,5	1,6	2,3	2,5
Variazione delle scorte <sup>1</sup>	16	1	0,0	-0,3	1,0	0,5	0,0	0,0
<b>Domanda totale interna</b>	1 720	97	2,3	0,3	2,5	2,1	2,3	2,5
Esportazioni di beni e servizi	445	25	11,7	-0,2	6,3	5,2	3,5	5,4
Importazioni di beni e servizi	393	22	9,6	-2,0	11,8	8,5	4,1	5,6
<b>Saldo con l'estero<sup>1</sup></b>	52	3	0,7	0,4	-0,9	-0,6	-0,1	0,1
<b>PIL a prezzi costanti</b>			2,9	0,7	1,5	1,5	2,1	2,6
<i>Per memoria:</i>								
Deflatore del PIL	..	..	5,1	5,0	2,6	2,7	1,9	1,5
PIL a prezzi correnti	..	..	8,1	5,7	4,2	4,2	4,1	4,1
Deflatore dei consumi delle famiglie	..	..	5,7	4,5	2,4	2,3	1,8	1,3
Produzione industriale	..	..	6,3	-2,9	2,7	1,7	2,5	3,1
Indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in percentuale del PIL	..	..	7,7	6,7	2,7	2,6	2,2	1,8
Saldo delle partite correnti in percentuale del PIL	..	..	2,4	3,3	2,9	3,2	3,3	3,5
Tasso di disoccupazione	..	..	12,0	12,1	12,3	12,2	12,1	11,9

1. Contributi alle variazioni del PIL in termini reali (espressi come percentuali del PIL del periodo precedente).

Fonte: Stime e previsioni OCSE.

carico fiscale e dall'aumento delle spese in conto capitale. La crescita delle esportazioni sarà influenzata sia da una più lenta espansione dei mercati di sbocco, sia dagli effetti di un apprezzamento del cambio reale. Peraltro, anche le importazioni di beni e servizi dovrebbero rallentare, grazie a una accumulazione di scorte di entità inferiore rispetto a quella, ingente, del 1997. Nel complesso, il saldo netto nei confronti dell'estero dovrebbe produrre, nel corso del prossimo anno, un lieve impatto sulla crescita del PIL in termini reali.

La prevista accelerazione della crescita del PIL reale – il 2 per cento circa nel 1999 e fino al 2,5 per cento nel 2000 – trae origine, in parte, dalla dinamica dei consumi delle famiglie, che dovrebbe essere stimolata da un aumento dei redditi reali disponibili. Un ulteriore miglioramento delle condizioni di redditività, minori tassi di interesse reali e più favorevoli prospettive di crescita della produzione dovrebbero inoltre sospingere gli investimenti fissi lordi. Una moderata espansione dell'attività economica e gli esigui progressi sul versante dell'occupazione

potranno consentire solo una lieve riduzione del tasso di disoccupazione, che dovrebbe attestarsi all'11,9 per cento nel 2000. Permanendo al di sopra del tasso strutturale stimato, la disoccupazione dovrebbe continuare a frenare la crescita delle retribuzioni nominali, anche alla luce dei modesti risultati prodotti dagli accordi negoziali del biennio 1997-98. Nel corso del 1999, l'aumento del deflatore dei consumi delle famiglie – in virtù di stabili prezzi all'importazione – dovrebbe scendere a meno del 2 per cento. Sul versante estero, il miglioramento delle ragioni di scambio dovrebbe contribuire ad aumentare l'avanzo della bilancia commerciale, più che compensando gli effetti negativi del deprezzamento delle valute dei paesi asiatici e dell'Est europeo. In tal modo – e considerando anche la netta flessione del disavanzo delle partite invisibili connessa con il previsto azzeramento del saldo passivo dei redditi da capitale – l'avanzo di parte corrente dovrebbe mantenersi al di sopra del 3 per cento del PIL.

Tali previsioni scontano elementi di incertezza non trascurabili. Dal lato dell'offerta va rilevato che i sostanziali progressi compiuti negli anni più recenti nel campo delle riforme strutturali, soprattutto per ciò che concerne lo sviluppo di condizioni di maggiore concorrenzialità sui mercati italiani, potrebbero aver migliorato il potenziale dell'economia. Non è da escludere, inoltre, che la disoccupazione strutturale possa trarre giovamento dalla riforma del mercato del lavoro; tuttavia, quest'ultimo resta tuttora eccessivamente regolamentato, e permane la necessità di ulteriori interventi per il futuro. Dal lato della domanda le incertezze sono da ricondurre sia ai comportamenti dei consumatori, sia allo stato della congiuntura internazionale. Il clima di fiducia si mantiene debole, mentre alcuni dei più importanti settori orientati all'*export* si trovano a dover subire una concorrenza ancora più serrata da parte dei paesi dell'Asia e dell'America latina. L'esposizione del sistema bancario italiano nei confronti dei paesi coinvolti nella crisi finanziaria è limitata. Nondimeno, i bilanci di alcune importanti multinazionali italiane che hanno effettuato ingenti investimenti in quei paesi, fra i quali la Russia, potrebbero risultare deteriorati, con prevedibili ricadute sulla loro propensione a investire sull'interno. Di conseguenza, permane il rischio di una dinamica della domanda interna e internazionale più debole del previsto.

## II. La politica fiscale: l'azione di riequilibrio e il programma di riforme

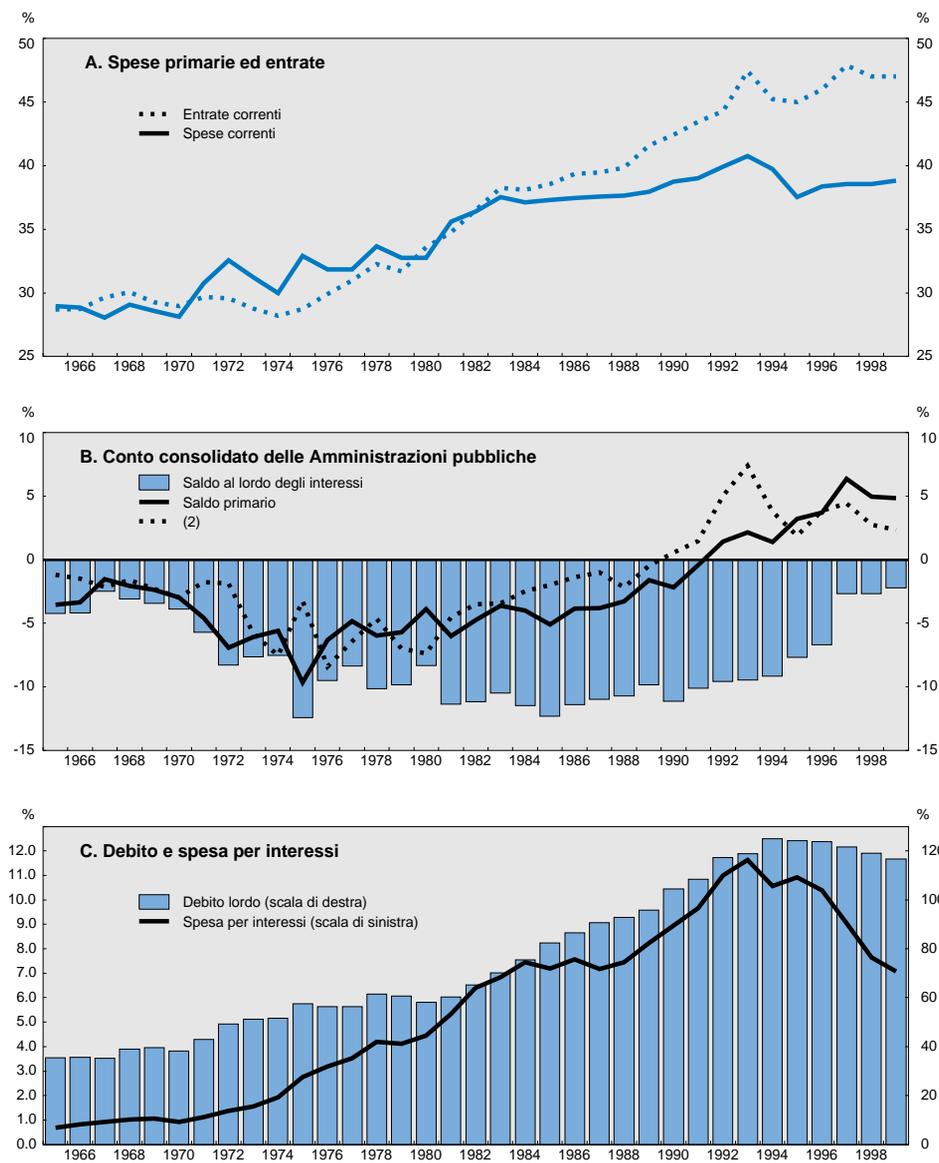
Nell'ultimo triennio l'Italia ha raggiunto gli ambiziosi obiettivi di riequilibrio fiscale, riuscendo allo stesso tempo a introdurre un vasto programma di riforme orientato all'ammodernamento del settore pubblico e alla razionalizzazione del sistema tributario. Nel 1997 il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il PIL si è ridotto al 2,7 per cento, comportando un abbattimento di 4 punti percentuali rispetto all'incidenza dell'anno precedente (*fig. 15*), una diminuzione fra le più elevate mai registrate nell'area dell'OCSE. Il consolidamento dei risultati fiscali, associato agli ingenti introiti affluiti dalle privatizzazioni, ha inoltre consentito di porre il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo sul sentiero di una costante diminuzione. Tale rapporto, tuttavia, si colloca tuttora a un livello doppio della soglia di riferimento del 60 per cento stabilita dal Trattato di Maastricht. Pertanto, una sua contrazione, nonché il rispetto degli impegni assunti dall'Italia nel Patto di stabilità e crescita, rendono necessario il mantenimento di una politica fiscale rigorosa. In questa direzione si muove il nuovo Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001 (DPEF), che si prefigge l'obiettivo di un'ulteriore riduzione del disavanzo di bilancio con le modalità che vengono prese in esame in questo capitolo. Allo stesso tempo, il Governo ha avviato la realizzazione di un vasto programma di riforme strutturali, che prevede una accurata revisione della struttura della pubblica Amministrazione da un lato, e un maggiore decentramento (federalismo fiscale) dall'altro; il progetto di riforma contempla altresì l'alleggerimento degli esborsi per prestazioni previdenziali e l'ammodernamento del sistema di assistenza sociale. A tali iniziative sono associati programmi di liberalizzazione e di privatizzazione di attività sinora di esclusivo dominio del settore pubblico (che verranno discussi nei capitoli III e IV), nonché il riordino del sistema tributario, illustrato nella sezione conclusiva del presente capitolo.

### **Il consolidamento dei risultati fiscali e la riduzione del debito pubblico**

#### ***La politica di bilancio e il gettito fiscale relativi al 1997***

Nel 1997 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito al 2,7 per cento del PIL, passando da 125 000 a 52 200 miliardi di lire, un valore

Figura 15. **INDICATORI DI FINANZA PUBBLICA**  
(in percentuale del PIL) (1)



1. Previsioni dell'OCSE per il 1998 e il 1999.  
 2. Saldo primario necessario per stabilizzare l'indebitamento netto in rapporto al PIL.  
 Fonte : OCSE.

inferiore di 6 500 miliardi all'obiettivo ufficiale programmato per l'anno (*tav. 8*). A questo favorevole risultato ha contribuito un aumento della crescita della produzione leggermente superiore alle aspettative, attenuato peraltro da una eccedenza sul versante della spesa, in particolare di quella per pensioni. I contributi più rilevanti alla riduzione del disavanzo sono derivati dal calo degli oneri per interessi (pari all'1,3 per cento del PIL), da più efficaci controlli sulla spesa primaria e in conto capitale (0,3 per cento) e da misure fiscali di natura temporanea (il contributo straordinario "per l'Europa", i cui effetti sul gettito si sono equiparati a circa l'1 per cento del PIL). Il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo si è ridotto al 121,6 per cento, oltre 3 punti percentuali al di sotto del picco toccato nel 1994. A tale correzione si è associato un incremento dell'avanzo primario lordo dal 4,1 al 6,8 per cento del PIL. La contrazione del debito è stata favorita dagli introiti lordi derivanti dalle privatizzazioni, i quali – attestatisi a 38 100 miliardi di lire nel 1997 – sono risultati superiori all'ammontare complessivo realizzato nel triennio 1994-96 (24 600 miliardi).

Contrariamente alla dinamica fiscale che ha caratterizzato il periodo dal 1993 al 1996, in cui le riduzioni dell'indebitamento furono in larga parte conseguite attraverso tagli alla spesa, la manovra correttiva del 1997 è stata essenzialmente

**Tavola 8. Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche**  
(in percentuale del PIL)

	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Entrate</b>					
Imposte dirette	16,2	14,9	14,7	15,2	15,9
IRPEF	13,2	11,7	11,5	12,0	12,3
IRPEG	3,0	3,2	3,2	3,2	3,6
Imposte indirette	12,0	11,7	11,8	11,8	12,2
Contributi sociali	15,5	14,9	14,8	15,1	15,5
Altre entrate	2,4	2,4	2,5	2,6	2,6
Redditi da capitale e d'impresa	1,3	1,2	1,3	1,3	1,8
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>47,4</b>	<b>45,2</b>	<b>45,0</b>	<b>46,0</b>	<b>47,9</b>
<b>Spese</b>					
Consumi collettivi	17,6	17,1	16,1	16,3	16,3
Contributi alla produzione	2,2	2,0	1,6	1,6	1,4
Prestazioni sociali	19,5	19,5	18,9	19,2	19,6
Altre spese	1,4	1,1	1,0	1,2	1,2
Interessi	12,1	11,0	11,3	10,8	9,5
<b>Totale spese correnti</b>	<b>52,9</b>	<b>50,7</b>	<b>48,9</b>	<b>49,2</b>	<b>48,0</b>
<b>Saldo (risparmio corrente)</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5,5</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,2</b>	<b>-0,1</b>
Investimenti lordi	2,7	2,3	2,2	2,3	2,3
Ammortamenti	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5
Altre spese in conto capitale	-2,4	-2,4	-2,2	-1,8	-0,7
<b>Spese in conto capitale</b>	<b>4,5</b>	<b>4,1</b>	<b>3,8</b>	<b>3,5</b>	<b>2,5</b>
<b>Totale spese</b>	<b>57,4</b>	<b>54,9</b>	<b>52,7</b>	<b>52,7</b>	<b>50,6</b>
<b>Indebitamento netto</b>	<b>10,0</b>	<b>9,6</b>	<b>7,7</b>	<b>6,7</b>	<b>2,7</b>

Fonte: OCSE.

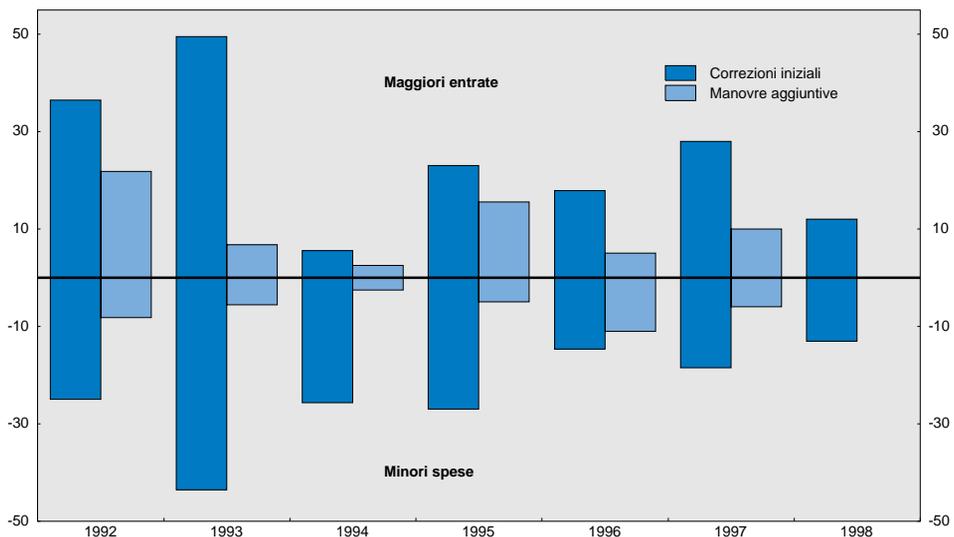
basata su incrementi del gettito tributario (fig. 16)<sup>11</sup>. Invero, la spesa primaria corrente è aumentata: le spese per prestazioni sociali sono cresciute di 0,4 punti percentuali, in conseguenza di più elevati esborsi pensionistici. Le maggiori aliquote delle imposte dirette e indirette hanno sospinto le entrate correnti al 48,0 per cento del PIL, un livello senza precedenti, superiore di 2,2 punti percentuali alla media della UEM. Tra le poste di entrata, la tendenza più accentuata al rialzo è imputabile alle imposte dirette, che sono aumentate più del doppio rispetto alla crescita del PIL nominale, sotto la spinta di un rapido incremento dei redditi derivante dall'applicazione degli accordi salariali del 1996. In ragione dell'innalzamento delle aliquote dell'IVA, anche gli aumenti delle imposte indirette e dei contributi sociali sono stati più marcati della crescita del PIL in termini nominali.

### **La manovra di bilancio per il 1998 e il piano a medio termine**

Il piano di programmazione economica triennale, varato nel maggio del 1997, prevedeva un fabbisogno di finanziamento netto del settore statale pari al 2,8 per cento del PIL nel 1998 e un avanzo primario, sempre in rapporto al prodotto interno lordo, del 5,8 per cento (tav. 9). La manovra di bilancio per il 1998,

Figura 16. **CORREZIONI DI BILANCIO (1)**

(migliaia di miliardi di lire)



1. Raffronti con gli andamenti tendenziali in assenza di manovre di bilancio.

Fonte : OCSE.

Tavola 9. **Obiettivi fiscali di medio termine delle Amministrazioni pubbliche***(in migliaia di miliardi di lire, quota sul PIL tra parentesi)*

	1996 <sup>1</sup>	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Obiettivi fiscali</b>						
Fabbisogno di cassa						
programma 1995	110,7 (5,9)	86,8 (4,4)	55,0 (2,6)	..	..	..
programma 1996	125,0 (6,7)	106,0 (5,5)	57,5 (2,8)	60,3 (2,8)	..	..
programma 1996 rivisto (settembre)					..	..
programma 1997	126,3 (6,7)	58,7 (3,0)	56,9 (2,8)	50,8 (2,7)	39,7 (1,8)	..
programma 1998	125,1 (6,7)	52,2 (2,7)	52,5 (2,6)	43,6 (2,0)	33,1 (1,5)	24,0 (1,0)
Avanzo primario						
programma 1995	80,6 (4,3)	108,0 (5,4)	135,4 (6,5)	..	..	..
programma 1996	72,6 (3,9)	90,7 (4,7)	128,9 (6,3)	132,5 (6,2)	..	..
programma 1996 rivisto (settembre)					..	..
programma 1997	75,4 (4,2)	130,9 (6,7)	117,1 (5,8)	126,7 (6,0)	134,1 (6,1)	..
programma 1998	77,2 (4,1)	132,9 (6,8)	111,4 (5,5)	116,4 (5,5)	122,0 (5,5)	128,0 (5,5)
Debito (in percentuale del PIL)						
programma 1996	124,3	123,9	121,0	117,8	..	..
programma 1997	123,8	122,6	121,1	119,1	116,4	..
programma 1998	..	121,6	118,2	114,6	110,9	107,0
<b>Proiezioni macroeconomiche di riferimento (variazione percentuale)</b>						
PIL in termini reali						
programma 1995	3,0	3,1	3,1	..	..	..
programma 1996	..	2,0	2,8	2,9	..	..
programma 1997	..	1,2	2,0	2,5	2,7	..
programma 1998	..	..	2,5	2,7	2,9	2,9
Tasso dell'inflazione al consumo						
programma 1995	3,5	3,0	2,5	..	..	..
programma 1996	3,9	2,5	2,0	2,0	..	..
programma 1997	4,0	2,5	1,8	1,5	1,5	..
programma 1998	4,0	1,9	1,8	1,5	1,5	1,5

1. Esclusa la riclassificazione della spesa approvata in sede EUROSTAT nel febbraio del 1997.

Fonte: Dati forniti dalle Autorità italiane.

annunciata alla fine di settembre, riaffermava tali obiettivi, e successivamente il Parlamento approvava minori spese per 13 000 miliardi di lire e introiti aggiuntivi per 12 000 miliardi (*tav. 10*). La maggior parte della manovra correttiva era rappresentata da misure di natura strutturale. Fra le maggiori entrate spiccavano gli aumenti delle aliquote IVA (5 700 miliardi di lire), i proventi delle misure di condono fiscale e contributivo (3 000 miliardi) e gli incrementi del gettito derivante dalle imposte dirette (1 400 miliardi)<sup>12</sup>. Le riduzioni di spesa erano principalmente dovuti ai risparmi conseguiti sul versante della previdenza sociale (5 300 miliardi) e alla diminuzione dei trasferimenti di bilancio alle Regioni, agli Enti locali e alle imprese di pubblica utilità (3 500 miliardi).

Tavola 10. **Manovra di bilancio delle Amministrazioni pubbliche per il 1998***(correzioni rispetto all'andamento tendenziale, in migliaia di miliardi di lire)*

<b>A. MINORI SPESE</b>	
Sistema sanitario	0,79
Pubblico impiego	1,11
Trasferimenti agli enti locali	2,50
Previdenza e assistenza sociale	4,55 <sup>1</sup>
Trasferimenti alle aziende di pubblica utilità e finanziamenti alle imprese	2,00
Riduzioni ai finanziamenti di cassa	1,25
Acquisti di beni e servizi	1,00
Misure a sostegno dell'occupazione	-1,44
Altre spese primarie	1,12
<b>Totale</b>	<b>12,88</b>
<b>B. MAGGIORI ENTRATE</b>	
Entrate tributarie	
IVA	5,73
Imposte amministrative	2,50
Ritenuta alla fonte sui redditi da lavoro autonomo	0,83
Misure antielusione fiscale	0,55
Altre entrate tributarie	1,51
Contributi per l'assistenza sanitaria	0,90
Altre entrate	0,10
<b>Totale</b>	<b>12,12</b>
<b>Totale correzioni fiscali</b>	<b>25,00</b>

1. Di cui 900 miliardi relativi all'aumento dei contributi sociali per i lavoratori autonomi.

Fonte: Dati forniti dalle Autorità italiane.

Il DPEF 1999-2001, presentato nell'aprile del 1998 e approvato dal Parlamento con alcune settimane di anticipo sul previsto, ha ridotto l'obiettivo del fabbisogno di finanziamento per il 1998 al 2,6 per cento del PIL, prevedendo ulteriori flessioni del rapporto rispettivamente al 2 per cento nel 1999, all'1,5 per cento nel 2000 e all'1 per cento nel 2001 (*tav. 9*). Rispetto al precedente, il nuovo Documento di programmazione contiene obiettivi più ambiziosi in termini di riduzione dell'incidenza del debito pubblico sul prodotto aggregato. Nel DPEF per il triennio 1999-2001 sono altresì quantificati i previsti introiti derivanti dalle privatizzazioni: essi dovrebbero raggiuagliarsi a 45 000 miliardi di lire, ossia al 2,1 per cento del PIL, grazie ai quali sarà possibile contenere l'incidenza del debito pubblico rispetto al prodotto aggregato al 107 per cento nel 2001. Va rilevato, tuttavia, che il rafforzamento degli obiettivi di disavanzo sconta in larga misura la sostanziale riduzione dell'onere per interessi sicché, in realtà, le previsioni relative all'avanzo primario sono state rettifiche al ribasso. Il Governo si è impegnato a ricercare nuove risorse da destinare agli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno<sup>13</sup> che, stando alle indicazioni contenute nel piano, dovrebbero derivare in parte da una accelerazione nella crescita del PIL reale. Il tasso dell'inflazione al consumo

dovrebbe flettere all'1,5 per cento nel 1999 per poi stabilizzarsi negli anni successivi, mentre i tassi sui Buoni del Tesoro a dodici mesi dovrebbero scendere, nel 1999, al 4,5 per cento.

Nonostante la previsione di un aumento di 11 600 miliardi di lire nelle spese (pari allo 0,5 per cento del PIL), destinato ai programmi di sviluppo delle zone depresse del Sud, la riduzione del disavanzo all'1 per cento del prodotto interno lordo nel 2001 richiederà correzioni di bilancio per soli 19 500 miliardi di lire, pari allo 0,9 per cento del PIL. Nel complesso, esse rappresentano una delle correzioni più contenute da parecchi anni a questa parte, e ciò grazie al fatto che l'azione di riequilibrio fiscale, nel corso degli anni novanta, è stata sostanzialmente basata su interventi strutturali, i cui effetti si dispiegano nel lungo periodo. La legge finanziaria per il 1999, che al momento della finalizzazione del presente testo era in discussione in Parlamento, recepisce l'obiettivo di disavanzo presentato nel DPEF (2 per cento).

Posto che l'Italia prende parte agli impegni contenuti nel Patto di stabilità e crescita (*riquadro 1*), può essere interessante valutare come il disavanzo delle Amministrazioni pubbliche reagirebbe a *shock* inattesi. Quale strumento per fornire spunti di valutazione, la tavola 11 presenta tre possibili scenari: il primo ipotizza un aumento del differenziale negativo tra prodotto effettivo e potenziale (*output gap*), il secondo presuppone un più elevato tasso di interesse effettivo sul debito pubblico, mentre il terzo prevede la concomitanza dei due assunti precedenti. Le stime effettuate dall'OCSE indicano che un aumento dell'1 per cento dell'*output gap* si tradurrebbe in un innalzamento annuo dell'incidenza del disavanzo sul PIL pari allo 0,3 per cento; il rapporto si collocherebbe in tal modo vicino alla soglia del 3 per cento nel 1998, per poi ridursi a meno del 2,5 per cento negli anni successivi. Con un punto percentuale di aumento dei tassi di interesse a breve termine, la spesa per interessi lieviterebbe nel primo anno di circa lo 0,4 per cento in rapporto al PIL, portandosi allo 0,7 per cento nel secondo. L'analisi di sensibilità condotta considerando entrambi i presupposti di variazione dei parametri conferma una sostanziale coerenza dei risultati di bilancio con i requisiti del Patto di stabilità e crescita.

### ***Riduzione del debito pubblico, dismissioni delle attività e gestione del debito***

Come ricordato in precedenza, il rapporto tra debito pubblico e PIL si è costantemente ridotto a partire dal 1994; tuttavia, a un livello pari al 121,6 per cento del PIL, esso risulta molto al di sopra della soglia fissata dal Trattato di Maastricht (*tav. 12*). Per ciò che concerne i prossimi anni, secondo il programma a lungo termine di riduzione dello *stock* del debito inserito nel DPEF dell'aprile del 1998, il debito pubblico dovrebbe diminuire, rispetto al PIL, di oltre il 3 per cento annuo a partire dal 1998, scendere al 100 per cento nel 2003 per raggiungere infine, nel 2016, il valore-soglia del 60 per cento stabilito dal Trattato. Tali proiezioni sono

### Riquadro 1. Il Patto di stabilità e crescita

Il Patto di stabilità e crescita è stato approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno del 1997. Esso chiarisce le condizioni introdotte dal Trattato di Maastricht in tema di "disavanzo di bilancio eccessivo" e delinea il quadro istituzionale di riferimento atto a garantirne il rispetto, anche mediante il rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, da attuarsi nei programmi annuali di stabilità presentati dai singoli Stati membri. Il Patto invita inoltre i paesi aderenti all'Unione economica e monetaria (UEM) a prefiggersi l'obiettivo di un saldo di bilancio a medio termine in pareggio o, se possibile, positivo.

Con riguardo ai paesi membri della UEM, il Patto definisce "eccessivo" un disavanzo delle Amministrazioni pubbliche che superi il livello del 3 per cento del PIL, salvo i casi in cui la Commissione europea giudichi eccezionali e temporanee le circostanze che lo hanno determinato. Negli intendimenti della Commissione, per "temporaneità" deve intendersi l'esistenza di una concreta possibilità di riportare il deficit al di sotto della soglia del 3 per cento nel corso dell'anno successivo. Nella eventualità di un disavanzo che permanga a un livello superiore al valore-soglia, il Consiglio dei Ministri proporrà, su parere della Commissione, gli interventi da adottare, cui dovrà far seguito – nei quattro mesi successivi – l'adozione di specifici provvedimenti correttivi, dei quali il Consiglio si riserva la facoltà di verificare l'efficacia. Nel caso in cui questi ultimi vengano considerati inadeguati, ulteriori e più mirati interventi verranno proposti e resi pubblici. In caso di mancata attuazione del piano di rientro nei dieci mesi dalla pubblicazione, è prevista l'imposizione di sanzioni al paese inadempiente. Queste comportano inizialmente l'obbligo di costituire un deposito infruttifero, composto da una quota fissa, pari allo 0,2 per cento del PIL, e da una quota variabile, proporzionale all'entità dello sconfinamento e rettificabile ogni anno; il deposito, che non potrà comunque eccedere lo 0,5 per cento del PIL, sarà mantenuto sino alla rimozione della quota di disavanzo in eccesso. Nel caso in cui, entro due anni, il saldo di bilancio risulterà in pareggio, il deposito infruttifero sarà rimborsato al paese interessato; in caso contrario, ne verrà decretata la irredimibilità (e, di conseguenza, la trasformazione in sanzione pecuniaria). Nella eventualità in cui le misure adottate dal paese inadempiente si rivelino inefficaci, l'intero processo sarà nuovamente avviato, salva l'applicazione di una disciplina sanzionatoria entro i tre mesi successivi.

In caso di recessione – intendendo come tale una riduzione annuale del PIL in termini reali pari o superiore allo 0,75 per cento – le condizioni del Patto saranno applicate seguendo un diverso *iter*. Una diminuzione del prodotto interno di almeno il 2 per cento comporta – in situazione di temporaneità del disavanzo – l'esenzione automatica dalla procedura. Nella eventualità di un calo compreso tra lo 0,75 e il 2 per cento, il Consiglio dei Ministri può – valutata l'eccezionalità delle circostanze – accordare l'esonero; in tal caso, tuttavia, il paese dovrà motivare davanti al Consiglio le cause che hanno determinato il mancato rispetto delle condizioni.

**Tavola 11. Effetti sul disavanzo pubblico indotti da shock sulla produzione e sui tassi di interesse**

	1999	2000	2001
<b>DPEF per il triennio 1999-2001<sup>1</sup>:</b>			
Saldo delle Amministrazioni pubbliche <sup>2</sup>	-2,0	-1,5	-1,0
Spesa per interessi <sup>2</sup>	7,5	7,0	6,5
Avanzo primario <sup>2</sup>	5,5	5,5	5,5
<i>Proiezioni macroeconomiche di riferimento:</i>			
Tassi di crescita del PIL reale	2,7	2,9	2,9
Stime implicite del differenziale tra PIL effettivo e potenziale ( <i>output gap</i> )	-0,9	-0,3	-0,1
Tasso dell'inflazione dei prezzi al consumo	1,5	1,5	1,5
Tasso di interesse sul debito pubblico <sup>3</sup>	6,6	6,3	6,1
<b>Primo scenario (A)</b>			
Ipotesi di aumento dell' <i>output gap</i>	1,0	1,0	1,0
<i>Output gap</i> complessivo	-1,9	-1,3	-1,1
Aumento indotto sul disavanzo delle Amministrazioni pubbliche <sup>2</sup>	0,3	0,3	0,3
Disavanzo delle Amministrazioni pubbliche risultante <sup>2</sup>	-2,3	-1,8	-1,3
Avanzo primario risultante <sup>2</sup>	5,2	5,2	5,2
<b>Secondo scenario (B)</b>			
Aumento dei tassi di interesse a breve termine	1,0	1,0	1,0
Aumento indotto sulla spesa per interessi <sup>2</sup>	0,4	0,7	0,7
Disavanzo delle Amministrazioni pubbliche risultante <sup>2</sup>	-2,4	-2,2	-1,7
<b>Terzo scenario (C) = (A) + (B)</b>			
Effetto congiunto sul disavanzo delle Amministrazioni pubbliche <sup>2</sup>	0,7	1,0	1,0
Disavanzo delle Amministrazioni pubbliche risultante <sup>2</sup>	-2,7	-2,5	-2,0

1. Previsioni ufficiali (aprile 1998).

2. In percentuale del PIL.

3. Dato dal rapporto tra gli interessi sul debito pubblico riferiti all'anno (t) e lo stock di debito del settore pubblico relativo all'anno (t - 1).

Fonte: Ministero del Tesoro (1998). *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001*, aprile, ed elaborazioni OCSE con il modello *Interlink*.

basate sulle ipotesi di una crescita annua del PIL nominale intorno al 4,5 per cento nel periodo 1998-2001 e del 4,0 per cento negli anni successivi, di un tasso di interesse sul debito pubblico pari in media al 6,0 per cento e di un avanzo primario attestato al 5,5 per cento del PIL<sup>14</sup>. Nelle loro analisi del marzo scorso, l'Istituto monetario europeo e la Bundesbank hanno quantificato gli sforzi di risanamento aggiuntivi necessari per poter soddisfare in un periodo più breve le condizioni poste dal Trattato di Maastricht in materia di debito pubblico. Secondo i calcoli dell'IME, ipotizzando le attuali proiezioni del Governo per quanto concerne l'andamento del saldo primario (*tav. 12*), occorrerebbero diciannove anni per conseguire il risultato di un rapporto debito/PIL pari al 60 per cento, mentre anticipare tale risultato al 2007 implicherebbe un avanzo complessivo annuo del 3,1 per cento del PIL a partire dal 1999 e un avanzo primario annuo dell'8,4 per cento. Le stime della Bundesbank sono giunte a conclusioni analoghe.

Tavola 12. **Sostenibilità della dinamica del debito**

	1997				Numero di anni necessari affinché (A) < 60 <sup>2</sup> (E)
	Rapporto tra debito pubblico e PIL	Avanzo primario	Effetto di stabilizzazione del debito sul saldo primario	Scostamento <sup>1</sup> (D)=(C)-(B)	
	(A)	(B)	(C)	(D)	
	<i>in percentuale del PIL</i>				
<b>Italia</b>	<b>121,6</b>	<b>6,8</b>	<b>4,5</b>	<b>-2,3</b>	<b>19</b>
Germania	61,3	1,1	2,1	1,0	4 <sub>3</sub>
Francia	58,0	0,6	1,8	1,2	3
Regno Unito	53,4	1,6	0,3	-1,3	- <sub>3</sub>
Austria	66,1	1,6	1,5	-0,1	7
Belgio	122,2	5,8	2,7	-3,1	14
Danimarca	65,1	6,5	1,9	-4,6	1 <sub>3</sub>
Finlandia	55,8	4,5	1,6	-2,9	3
Grecia	108,7	5,6	-1,0	-6,6	10
Irlanda	66,3	5,2	-2,4	-7,6	1 <sub>3</sub>
Lussemburgo	6,7	2,1	-0,1	-2,2	5
Paesi Bassi	72,1	3,9	1,3	-2,6	1
Portogallo	62,0	1,9	0,8	-1,1	6
Spagna	68,8	1,9	0,7	-1,2	4
Svezia	76,6	5,4	4,2	-1,2	7
Unione Europea	72,1	2,6	1,3	-1,3	

1. Un segno negativo indica che l'ampiezza dell'avanzo primario è sufficiente a imprimere un andamento discendente al rapporto debito/PIL nel 1997. Non si tiene conto degli aggiustamenti contabili tra consistenze e flussi.
2. Elaborazioni basate sulle previsioni economiche a breve formulate dalla Commissione europea nella primavera del 1998; i tassi di interesse sul debito pubblico sono fissati al livello medio del 6 per cento, quelli dell'inflazione al 2 per cento, gli aggiustamenti contabili tra consistenze e flussi a zero, tassi di crescita del PIL reale e avanzi primari costanti ai livelli previsionali del 1999 per ogni Stato membro.
3. Il trattino indica che la quota dell'indebitamento è già inferiore al 60 per cento.

Fonte: Istituto Monetario Europeo (1998), *Rapporto sulla convergenza*.

La gestione del debito ha continuato a muoversi in direzione di un allungamento della vita media residua del debito pubblico, strategia, questa, confortata dal clima di moderate aspettative di inflazione. La revisione del calendario mensile delle operazioni, associata all'adozione di misure per semplificare la negoziazione di titoli a medio e a lungo termine sul mercato secondario, ha contribuito a garantire condizioni di maggiore efficienza e trasparenza sul mercato. La quota di emissioni a medio e a lungo termine è aumentata al 63,2 per cento del debito pubblico, 11 punti percentuali al di sopra di quella del 1993 (*tav. 13*). Dopo una fase di stabilizzazione nel biennio 1995-96, l'innalzamento ai 5 anni della vita media residua del debito, raggiunto nel settembre del 1998, ha permesso di dimi-

nuire la vulnerabilità della spesa per interessi alle variazioni dei tassi a breve termine. Ai collocamenti in asta ha fatto generalmente riscontro una domanda vivace, e di conseguenza un tasso di copertura elevato, pur in presenza di una gamma di strumenti finanziari a disposizione delle famiglie sempre più ampia. Analogamente a tutti i principali segmenti dell'indebitamento pubblico, nel corso del 1997 le emissioni obbligazionarie a medio e a lungo termine si sono contratte. Ciò nondimeno, la quota di titoli nel segmento a più lungo termine del mercato finanziario ha continuato a crescere, confermando una dinamica osservata sin dal 1996, allorché la curva dei rendimenti registrò una inversione di tendenza. Tuttavia, dalla composizione della struttura del debito per scadenza si evince che l'Italia, nel complesso, presenta una quota di titoli a medio e a lungo termine sensibilmente inferiore rispetto agli altri Stati membri della UEM (*tav. 14*).

Tavola 13. **Debito pubblico**<sup>1</sup>

	1993	1994	1995	1996	1997
	<i>(in migliaia di miliardi di lire)</i>				
Settore statale <sup>2</sup>	1 765,4	1 931,7	2 072,6	2 204,1	2 247,8
(in percentuale del PIL)	(113,9)	(117,9)	(116,9)	(117,7)	(115,2)
Amministrazioni pubbliche <sup>3</sup>	1 846,4	2 047,2	2 201,0	2 321,8	2 372,7
(in percentuale del PIL)	(119,1)	(124,9)	(124,2)	(124,0)	(121,6)
Settore pubblico <sup>4</sup>	1 815,8	1 984,1	2 129,3	2 267,4	2 316,0
(in percentuale del PIL)	(117,1)	(121,1)	(120,1)	(121,1)	(118,7)
	<i>(quota percentuale)</i>				
Composizione del debito pubblico					
Titoli a medio e a lungo termine	51,9	54,0	54,7	58,8	63,2
BOT e BTE	21,6	19,4	18,5	16,4	12,1
Raccolta postale	6,2	6,6	6,9	7,1	7,4
Impieghi bancari	5,8	5,2	5,1	4,7	4,6
Altri debiti interni	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Debiti emessi all'estero	4,6	4,7	5,4	5,4	5,9
Passività nette verso BI-UIC	9,6	9,9	9,3	7,4	6,5
<i>Per memoria:</i>					
Vita media dei titoli di Stato	3,3	4,7	4,5	4,5	4,7
Tasso di interesse sul debito pubblico <sup>5</sup>	11,5	9,7	9,8	9,2	8,0

1. Escluse le Ferrovie dello Stato, i Monopoli, i Telefoni e le Poste.

2. Il settore statale (nuova definizione) include lo Stato, la Cassa DD.PP. e le ex-aziende autonome.

3. Le Amministrazioni pubbliche includono le Amministrazioni centrali dello Stato, le Amministrazioni locali e gli Enti di previdenza.

4. Il settore pubblico include le Amministrazioni pubbliche, le ex-aziende autonome e le aziende municipalizzate e regionalizzate.

5. Dato dal rapporto tra gli interessi sul debito pubblico riferiti all'anno (t) e lo stock di debito del settore pubblico relativo all'anno (t - 1).

Fonte: Banca d'Italia (1998), *Appendice alla Relazione annuale per il 1997*, tavole aC3-aC6; Ministero del Tesoro (1998), *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001*, aprile.

Tavola 14. **Caratteristiche strutturali comparate del debito lordo delle Amministrazioni pubbliche**  
1997

	Composizione secondo la scadenza <sup>1</sup> in percentuale del totale		
	Breve termine <sup>2</sup> <1 anno	Medio e lungo termine >1 anno	Di cui: Lungo termine >5 anni
<b>Italia</b>	<b>49,4</b>	<b>50,6</b>	<b>24,8</b>
Germania <sup>3</sup>	18,5 <sup>3</sup>	81,5 <sup>3</sup>	..
Francia	29,4	70,6	41,1
Regno Unito	26,8 <sup>4</sup>	73,2	..
Austria	10,7 <sup>5</sup>	89,3 <sup>5</sup>	49,1 <sup>5</sup>
Belgio	24,6 <sup>6</sup>	75,4	39,7 <sup>6</sup>
Danimarca	8,1	91,9	..
Finlandia	19,1	80,9	32,8
Grecia	13,3 <sup>7</sup>	86,7 <sup>7</sup>	..
Irlanda	8,9	91,1	46,3
Lussemburgo	0,1 <sup>8</sup>	99,9 <sup>8</sup>	89,9 <sup>8</sup>
Paesi Bassi	6,7 <sup>8</sup>	93,3 <sup>8</sup>	63,0 <sup>8</sup>
Portogallo	33,1	66,9	28,9
Spagna	30,6	69,4	32,1
Svezia	34,0	66,0	..

1. Vita residua.

2. Sono compresi il debito a breve termine e il debito indicizzato ai tassi di interesse a breve.

3. Dati riferiti al 1996.

4. La proporzione del debito a breve termine che è sensibile a variazioni dei tassi di interesse è distorta dall'attuale trattamento statistico, che include banconote, monete metalliche e "strumenti di risparmio nazionale" (*National Savings Instruments*) a medio termine come se avessero una scadenza residua inferiore all'anno. Nel 1997 solo il 9,8 per cento del debito risulta effettivamente sensibile a variazioni dei tassi di interesse.

5. Debito del Governo federale.

6. Debito del Tesoro.

6. Vita originaria.

7. Debito delle Amministrazioni centrali.

Fonte: Istituto Monetario Europeo (1998), *Rapporto sulla convergenza*.

## Politiche strutturali per un settore pubblico più efficiente

### *Verso un più efficace controllo della spesa pubblica*

L'edizione 1997 del *Rapporto economico sull'Italia* dell'OCSE aveva preso in esame le principali questioni connesse con il miglioramento dei meccanismi di controllo della spesa pubblica. In quella occasione, l'inadeguata definizione dei livelli di responsabilità, la mancanza di trasparenza delle attuali procedure di bilancio, gli insufficienti controlli *ex post* sui risultati della spesa e l'eccessiva disaggregazione delle voci di bilancio erano stati indicati come le cause principali alla base degli sconfinamenti di spesa. Nelle sue conclusioni, il *Rapporto economico* aveva

sottolineato la necessità per l'Italia di passare da un sistema di gestione della spesa pubblica basato sulla mera legittimità, sia giuridica sia procedurale, a uno fondato sulla definizione degli obiettivi e la valutazione dei risultati; veniva inoltre rilevata l'esigenza di urgenti miglioramenti in taluni ambiti, fra i quali l'introduzione di obiettivi programmatici vincolanti per l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche; la razionalizzazione del prospetto di bilancio al fine di rapportare a ogni programma le relative responsabilità di gestione; l'imposizione di efficaci controlli sulla trasferibilità dei fondi tra i vari capitoli di spesa e sugli automatismi di imputazione delle spese correnti a esercizi futuri; l'aumento della responsabilità finanziaria a livello locale.

Progressi significativi sono stati conseguiti in molte aree indicate nelle raccomandazioni dello scorso anno, in direzione di una più efficace attività di pianificazione e controllo. Restrizioni agli impegni e alle autorizzazioni di cassa per alcuni tipi di spesa degli Enti locali, associate a un più stretto monitoraggio sui prelievi degli Enti decentrati dai propri conti presso la Tesoreria statale, hanno contribuito al contenimento della spesa nel 1997. Sono state inoltre adottate iniziative per evitare trasferimenti dal bilancio dello Stato a tali conti nel caso in cui le disponibilità eccedano determinate soglie; in tal modo, sono stati drasticamente ridotti i mezzi prontamente spendibili. La correzione impressa alle uscite di cassa ha determinato una espansione dei residui passivi<sup>15</sup> per ciò che concerne il bilancio dello Stato, e presumibilmente anche in quello degli Enti decentrati. Il Governo ha di recente adottato alcuni provvedimenti volti a ridurre l'entità di tali residui, modificando i meccanismi che ne regolano sia la formazione, sia la trasferibilità da un esercizio finanziario all'altro.

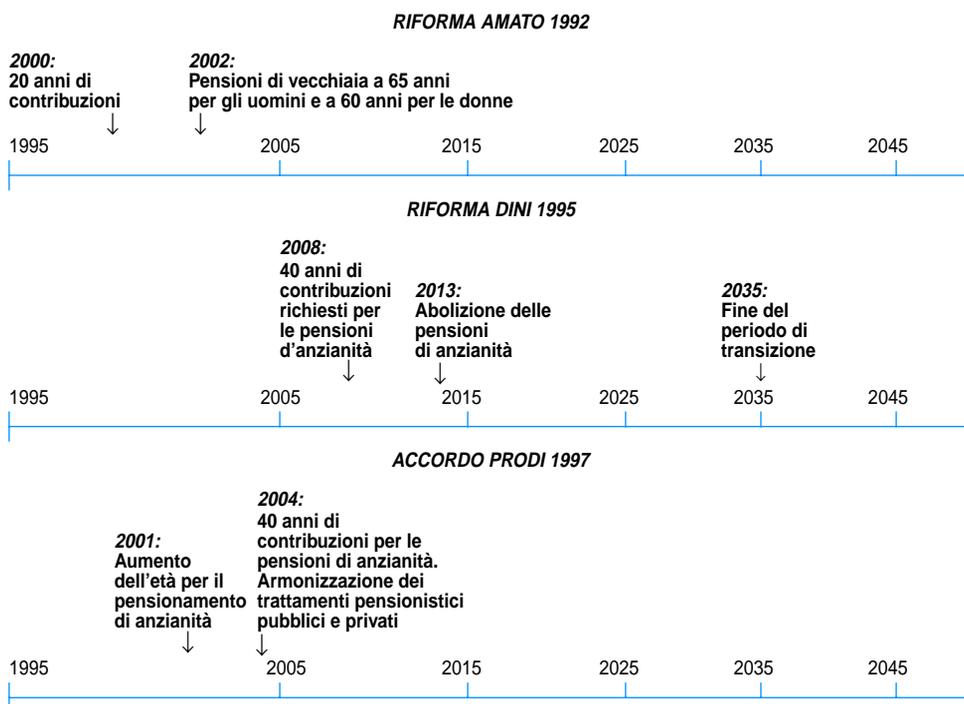
Positive ricadute sui conti pubblici del 1997 sono inoltre derivate dalla riforma del bilancio delle Amministrazioni pubbliche, approvata dal Parlamento nell'aprile del 1997, che ha introdotto in via definitiva snellimenti e semplificazioni nelle procedure di formazione. È stata riclassificata l'antiquata suddivisione del bilancio statale, che prevedeva 5 000 poste diverse, raggruppandola in 1 000 voci, a ognuna delle quali sono state associate le relative responsabilità amministrative. Tale revisione ha reso più esplicita la relazione tra obiettivi di spesa e relativi stanziamenti, migliorando in termini di trasparenza l'intero processo di predisposizione del bilancio. Risparmi non trascurabili potrebbero inoltre essere conseguiti con l'abbandono del criterio degli stanziamenti incrementativi (secondo il quale ogni richiesta di fondi aggiuntivi deve essere commisurata all'ammontare effettivamente speso nell'anno precedente), che rappresenta un chiaro incentivo al mantenimento di elevati programmi di spesa. Conformemente alla strategia recentemente adottata, i futuri programmi di spesa dovranno essere determinati seguendo un approccio basato sulla valutazione costi-benefici; si otterranno in tal modo vantaggi in termini di efficienza nella allocazione delle risorse e di efficacia nelle procedure di controllo della spesa pubblica. Va segnalato, da ultimo, che gli obiettivi stabiliti dal DPEF saranno vincolanti anche per la formazione dei futuri bilanci.

**La gestione del problema della previdenza e l'introduzione di un sistema di ammortizzatori sociali**

*I progressi nella riforma del sistema pensionistico*

La dinamica futura del debito pubblico dipenderà in parte dall'andamento della spesa per pensioni. Come conseguenza di una bassa età pensionabile e di generose prestazioni previdenziali, la spesa pensionistica si è ragguagliata nel 1997 al 14,8 per cento del PIL, un livello elevato rispetto agli *standard* internazionali. Senza le riforme introdotte negli anni novanta, la prevista evoluzione demografica – associata alle prerogative istituzionali in materia di accesso anticipato e di pensioni di anzianità – avrebbe comportato una lievitazione assai consistente della spesa nei prossimi decenni<sup>16</sup>. Purtroppo, il sistema pensionistico italiano resta tuttora – nonostante le correzioni apportate – eccezionalmente complesso, a causa sia della coesistenza di diversi regimi pensionistici per le varie categorie di impiego, sia della sovrapposizione delle diverse normative, originate dai rapidi cambiamenti del contesto istituzionale degli ultimi anni (*fig. 17*).

Figura 17. **PROSPETTO DEI PROVVEDIMENTI DI RIFORMA DELLE PENSIONI**



Fonte : OCSE.

Il riassetto del sistema di previdenza sociale è stato avviato nel 1992 (*riforma Amato*), ed è proseguito nel 1995 con l'adozione del regime contributivo (*riforma Dini*), volto ad assicurare la sostenibilità finanziaria del sistema nel suo complesso<sup>17</sup>. In risposta a una crescita degli esborsi più rapida del previsto, l'*accordo Prodi* del 1997 ha accelerato l'innalzamento dell'età pensionabile, ha anticipato l'armonizzazione dei regimi pensionistici pubblici e privati, e ha aumentato i contributi previdenziali a carico dei lavoratori autonomi. È stato stabilito che l'armonizzazione venga gradualmente attuata tra il 1998 e il 2004, con quattro anni di anticipo rispetto alle previsioni della *riforma Dini*. Sono stati inoltre introdotti provvedimenti di natura temporanea allo scopo di ritardare l'accesso ai benefici delle pensioni di anzianità e di sospendere l'indicizzazione alla dinamica dei prezzi delle pensioni di importo più elevato.

Secondo stime governative, le riforme recentemente introdotte dovrebbero determinare nel 1998 una diminuzione della spesa per pensioni rispetto all'andamento tendenziale (in ipotesi di assenza di riforme) pari a circa l'1,2 per cento del PIL, come conseguenza degli effetti congiunti prodotti dalla revisione dello schema di indicizzazione e dalla definizione dei nuovi requisiti per l'accesso al pensionamento<sup>18</sup>. Entro l'anno 2045 si dovrebbero conseguire risparmi della spesa pensionistica per un ammontare pari all'8,8 per cento del PIL. Gli esborsi totali dovrebbero raggiungere il picco del 15,8 per cento nel 2032 (previsione, questa, *grasso modo* in linea con quelle recentemente formulate dall'ISTAT<sup>19</sup>), un livello inferiore di 7,5 punti percentuali a quello che sarebbe stato raggiunto in assenza di riforme.

I *Rapporti economici sull'Italia* dell'OCSE relativi agli anni 1996 e 1997 giungevano alla conclusione che l'eccessiva lunghezza del periodo di transizione, da un lato, e il mantenimento di un differenziale positivo tra aliquote di calcolo e contributive, dall'altro, rendevano inadeguata la riforma del sistema previdenziale attuata nel 1995. Veniva inoltre rilevato che il favorevole trattamento garantito ai lavoratori con oltre diciotto anni di contributi implicava una redistribuzione di reddito fra le generazioni del tutto arbitraria. Rispetto a questi presupposti, il recente *accordo Prodi* si configura come un importante passo in avanti verso la rimozione di tali squilibri, grazie alla riduzione del periodo di transizione, ai più rigidi requisiti di accesso alle pensioni di anzianità, alla riduzione del divario tra aliquote di computo e contributive per i lavoratori autonomi (*tav. 15*). Malgrado le ultime correzioni, le proiezioni del Governo e dell'ISTAT evidenziano una spesa per pensioni crescente, sia pure in misura relativamente contenuta, nel periodo compreso tra il 2003 e il 2015, allorché l'incidenza degli esborsi in rapporto al PIL dovrebbe stabilizzarsi intorno al 15-16 per cento.

#### *Programmi di assistenza sociale più efficaci*

La riduzione del carico della spesa pensionistica è resa ancora più urgente dal fatto che il sistema assistenziale è fortemente sbilanciato in favore dei percettori

Tavola 15. **Requisiti per l'accesso alle pensioni di anzianità***(per i lavoratori con almeno 18 anni di contributi alla fine del 1995)*

RIFORMA DEL 1995						ACCORDO DEL 1997			
Pensione intera			Pensione proporzionale			Pensione intera			
Lavoro dipendente		Lavoro autonomo	Settore pubblico			Lavoro dipendente			Lavoro autonomo
			Settore pubblico			Privato	Pubblico	Privato e pubblico	
35 anni di contribuzioni con età minima di :	o v v e r o	Senza vincoli di età ma con contribuzioni minime per anni:	40 anni di contribuzioni ovvero 35 anni con età minima di:	Senza vincoli di contribuzioni ma con età minima di:	Senza vincoli di età ma con contribuzioni minime per anni:	35 anni di contribuzioni con età minima di:	o v v e r o	Senza vincoli di età ma con contribuzioni minime per anni:	40 anni di contribuzioni ovvero 35 anni con età minima di:
1998	53	36	57	53	30	54	53	36	57
1999	53	37	57	53	30	55	53	37	57
2000	54	37	57	54	30	55	54	37	57
2001	54	37	57	54	30	56	55	37	57
2002	55	37	57	55	30	57	55	37	57
2003	55	37	57	55	30	57	56	37	57
2004	56	38	57	56	30	57	57	38	57
2005	56	38	57	56	30	57	57	38	57
2006	57	39	57	57	30	57	57	39	57
2007	57	39	57	57	30	57	57	39	57
2008	57	40	57	57	30	57	57	40	57

Fonte: A. Javier Hamann (1997), "The Reform of the Pension System in Italy", *IMF Working Paper WP/97/18*; M. Mira d'Ercole e F. Terribile (1998), "Pension spending: developments in 1996 and 1997", in L. Bardi e M. Rhodes (eds.), *Italian Politics: Mapping the Future*, Westview Press.

delle pensioni di invalidità e vecchiaia, a detrimento dei trasferimenti alle categorie indigenti, che assorbono infatti poco meno di un quarto del totale delle spese sociali<sup>20</sup>. A un livello inferiore al 4 per cento del PIL del 1997, la spesa dell'Italia per le prestazioni sociali a favore delle famiglie e degli emarginati – al netto dei trasferimenti per la previdenza e l'assistenza sanitaria – si colloca al di sotto della media dell'Unione europea. Ciò è da ascrivere principalmente al basso livello dei sussidi ordinari di disoccupazione e all'assenza di programmi di assistenza sociale. L'Italia risulta essere uno dei pochi paesi dell'area dell'OCSE sprovvisto di un efficace e trasparente sistema di ammortizzatori sociali. Per venire in aiuto delle famiglie in stato di necessità e degli individui alla ricerca di un'occupazione, la legge finanziaria per il 1998 ha introdotto una particolare misura di sostegno, il reddito minimo di inserimento, che varia in funzione dell'ampiezza del nucleo familiare e del reddito, con un minimo fissato a 600 000 lire mensili. Per incentivare la ricerca di un impiego, alle persone che trovano una occupazione al minimo di inserimento viene concesso di trattenere una parte dell'indennità; per contro, l'agevolazione viene sospesa in caso di rifiuto di un'offerta di lavoro. L'iniziativa prevede una fase sperimentale fino al dicembre del 2000, nella quale un limitato numero di Comuni – in maggioranza situati nel Mezzogiorno – potrà applicare il nuovo schema nei confronti di 50 000 nuclei familiari. La copertura della relativa spesa deriverà dai risparmi conseguiti sul versante previdenziale grazie alle misure contenute nell'*accordo Prodi* del 1997.

Il Governo ha inoltre presentato al Parlamento un disegno di legge (*Disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) che prevede l'introduzione di un meccanismo volto a migliorare la qualità dell'assistenza sociale mediante la realizzazione di un sistema di prestazioni integrato. Il nuovo schema, che prevede il coinvolgimento di enti pubblici e di agenzie private, dovrebbe includere la sanità, l'istruzione, l'inserimento nel mercato del lavoro e i programmi di formazione. Nel disegno di legge sono altresì previsti snellimenti procedurali nel comparto dell'assistenza ai disabili (riduzione da 16 a 4 delle categorie di invalidità). Inoltre, il provvedimento mira – in armonia con le legislazioni di altri paesi dell'OCSE – a innalzare gli stanziamenti per la riqualificazione professionale e per l'introduzione della cosiddetta carta dei servizi sociali. Nell'ambito del più ampio programma di decentramento, il DL conferisce agli organi di governo periferici un importante ruolo nella definizione e nella esecuzione delle politiche sociali. Alle Regioni saranno demandate tutte le responsabilità di programmazione e di coordinamento, mentre le funzioni di direzione saranno espletate dai Comuni. Il Governo si è riservato il compito di definire le direttive di massima, da sottoporre a revisione triennale nel contesto del piano sociale nazionale.

### ***Il decentramento e la riforma della pubblica Amministrazione***

La riforma della pubblica Amministrazione presenta forti interconnessioni con il processo di decentramento. Essa è stata avviata nel 1993 – sulla base di una

legge delega del Parlamento al Governo dell'ottobre precedente<sup>21</sup> – in concomitanza con l'introduzione di nuove regole di inquadramento economico e di contrattazione collettiva, e della modifica dello *status* di dipendente pubblico, che ha portato a separare le responsabilità di natura politica da quelle di tipo amministrativo. Lo stesso decreto legislativo ha posto le premesse per l'estensione alla pubblica Amministrazione di criteri di direzione aziendale tipici del settore privato (*riquadro 2*). Nel 1994 è stata inoltre introdotta la carta dei servizi, nella quale sono definiti i requisiti di qualità dei servizi resi dal settore pubblico, sia centrali sia periferici. Conformemente alla « carta », a ogni ente è attribuita la facoltà di determinare i propri *standard*, sulla base di indicatori di qualità definiti a livello nazionale. A giugno del 1997, quasi 7 000 enti pubblici – dalle aziende di erogazione di gas ed energia elettrica agli uffici postali, dalle aziende sanitarie agli istituti di istruzione scolastica, fino agli enti di previdenza – avevano stilato le proprie

### Riquadro 2. **Le fasi salienti della riforma del settore pubblico**

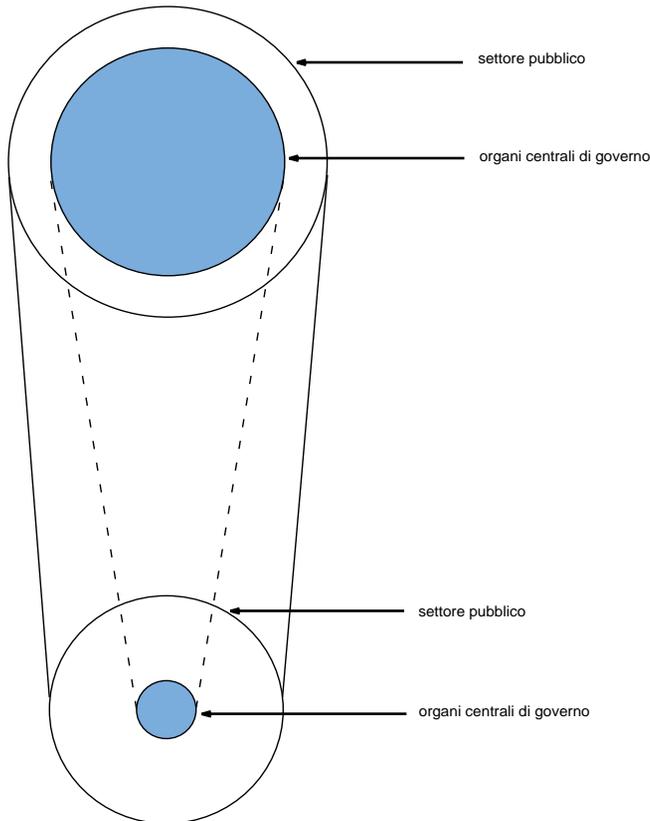
- 1990: La legge 241/1990 definisce i principi generali che regolano l'attività e il funzionamento della pubblica Amministrazione in termini di trasparenza dell'operato, di chiarezza dell'informativa, di coinvolgimento dell'utenza.
- 1992: Il Parlamento delega al Governo la predisposizione di una legge quadro sulla riforma della pubblica Amministrazione.
- 1993: Il D.lgs. 29/1993 introduce un nuovo sistema di contrattazione collettiva nel settore pubblico; entra in vigore la L. 537/1993 in materia di delegificazione e di semplificazione delle procedure amministrative.
- 1994: La L. 20/1994 semplifica le procedure di controllo della Corte dei Conti; le negoziazioni salariali per conto del Governo vengono affidate a una organizzazione *ad hoc* (Aran).
- 1997: La legge quadro 59/1997 (*Bassanini 1*) conferisce al Governo la possibilità di decentrare alcuni poteri esecutivi alle Autorità locali e di razionalizzare la propria struttura organizzativa; la L. 127/1997 (*Bassanini 2*) introduce la semplificazione delle procedure amministrative.
- 1998: Il D.lgs. 80/1998 introduce la separazione fra responsabilità di natura politica e quelle di tipo amministrativo; il D.lgs. 112/1998 individua i compiti e le funzioni che possono essere decentrati agli Enti locali; la L. 119/1998 (*Bassanini 3*) introduce norme volte ad aumentare la mobilità nel settore pubblico.

carte dei servizi. L'adozione della legge quadro (L. 59/97, cosiddetta *Bassanini I*) ha impresso una forte accelerazione alla riforma della pubblica Amministrazione, prevedendo il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti svolti a livello statale; essa muterà radicalmente la distribuzione dei compiti amministrativi tra il centro e la periferia<sup>22</sup>.

Allo scopo di attuare la riforma delle autonomie locali, al Governo sono state attribuite speciali potestà regolamentari che gli conferiscono la facoltà di promulgare decreti senza bisogno di una formale approvazione da parte del Parlamento. Tali decreti debbono tuttavia ispirarsi a una serie di principi ben determinati, tra i quali spiccano – oltre al principio di sussidiarietà – quelli di integrità, efficienza, economicità, cooperazione, responsabilità e unicità dell'amministrazione, uniformità, autonomia degli organi di governo locali, adeguatezza. In tal modo, se da un lato i decreti basati sulla Legge n. 59/97 implicano necessariamente il ridimensionamento di talune funzioni di governo (principio della sussidiarietà), dall'altro essi garantiscono che il processo di decentramento non pregiudica la capacità dell'Italia di rispettare gli impegni assunti in sede UEM (principio di cooperazione). La stessa legge prevede inoltre la possibilità di emendare i decreti già promulgati nel caso in cui le verifiche sui risultati lascino intravedere più efficaci modalità attuative.

La nuova legge si basa sul principio di sussidiarietà, in virtù del quale – nell'arco di tre anni – importanti funzioni sinora espletate dallo Stato verranno trasferite alle Regioni e agli Enti locali. Non è previsto, di converso, il conferimento di alcuni poteri, specificamente indicati, sui quali il Governo mantiene la propria giurisdizione<sup>33</sup>. Questi ultimi includono le relazioni con l'Unione europea e la definizione degli obiettivi di politica economica a livello nazionale in ambiti quali, ad esempio, l'agricoltura, l'edilizia abitativa pubblica, la viabilità (per ciò che concerne le strade statali e le autostrade), i servizi connessi con il mercato del lavoro, la formazione. Alle Regioni saranno demandati poteri in materia di sanità, istruzione, allocazione degli incentivi industriali, pianificazione urbana, catasto (pubblico registro immobiliare), lavori pubblici, viabilità (escluse le strade statali e le autostrade), cultura, concessioni minerarie e tutela dell'ambiente. Nei settori del trasporto, dell'energia elettrica, dello sfruttamento minerario e delle politiche ambientali, gli organi centrali di governo possono subentrare alle Regioni nella eventualità di inadempienze da parte di queste ultime nell'assolvimento dei compiti loro attribuiti.

Il decentramento di funzioni del potere esecutivo è strettamente connesso con il ridimensionamento della pubblica Amministrazione; rispetto a quest'ultima, di conseguenza, il Governo dovrà razionalizzare la propria struttura in misura ancora maggiore (fig. 18). Per molti impiegati statali, ciò comporterà inevitabilmente una modifica nello *status* giuridico del rapporto di impiego, giacché essi si troveranno a dover passare dalle dipendenze dello Stato a quelle di

Figura 18. **DECENTRAMENTO E RIDUZIONE DEL SETTORE PUBBLICO**Illustrazione della  *riforma Bassanini*

Fonte : OCSE.

Regioni, Province e Comuni. Conformemente a quanto previsto dalla riforma, è già iniziata la modifica della struttura organizzativa dell'Esecutivo: il numero dei dicasteri sarà ulteriormente ridotto, e gli organigrammi di alcune amministrazioni (enti, dipartimenti, aziende autonome aventi potestà regolamentare, ecc.) verranno adeguati al nuovo contesto.

### **Riforma fiscale**

Le riforme attuate nella pubblica Amministrazione e nel sistema previdenziale non hanno sinora comportato alcuna diminuzione della pressione fiscale,

che resta alquanto elevata. Pur tuttavia, la manovra di bilancio per il 1998 conteneva diversi provvedimenti di riordino del sistema tributario previsti nel quadro della importante riforma avviata nel 1997, che si proponeva di lasciare invariato il gettito complessivo. La riforma fiscale aveva costituito l'oggetto di una specifica trattazione in un precedente *Rapporto economico sull'Italia*, nel quale veniva altresì proposta una serie di misure di natura strutturale atte a produrre miglioramenti nel sistema tributario nel suo complesso. Stigmatizzando la concomitanza di aliquote fiscali mediamente troppo elevate, gettiti d'imposta relativamente contenuti e ingenti disavanzi di bilancio, il Rapporto sottolineava la necessità di una maggiore efficienza nelle attività di accertamento e di riscossione, e di una più elevata economicità di gestione. Si raccomandava inoltre alle Autorità italiane di intensificare gli sforzi per estendere l'accertamento d'imposta a specifici settori; di imprimere una accelerazione alla prevista riforma dell'amministrazione fiscale, anche attraverso il decentramento di importanti poteri tributari dallo Stato alle Regioni; di ridurre il numero delle imposte; di potenziare i programmi di formazione specialistica per il personale addetto al corpo ispettivo. Con riferimento alla struttura dell'imposizione in Italia, il *Rapporto economico* poneva l'accento sull'esigenza di spostare il carico fiscale dalle imposte sul reddito a quelle sui consumi considerata l'esiguità dei prelievi rivenienti dalla tassazione di beni, servizi e proprietà immobiliari in confronto alla media della UE.

La riforma fiscale attuata nel biennio 1997-98 è la più importante dall'inizio degli anni settanta e interessa tutti i comparti della tassazione (*riquadro 3*). Le caratteristiche salienti della riforma sono:

- l'istituzione della nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), con la contestuale abolizione di numerosi prelievi, sui consumi e sul capitale, e dei contributi sanitari;
- la revisione del regime dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF);
- la razionalizzazione delle norme che regolano la tassazione dei *capital gains*;
- l'introduzione della *dual income tax* (DIT);
- la revisione del regime dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

Nel complesso, la riforma è stata concepita per introdurre maggiore equità ed efficienza nel sistema tributario attraverso procedure di razionalizzazione e di semplificazione. L'allargamento della base imponibile e il contestuale trasferimento del finanziamento di parte della spesa della sicurezza sociale dai prelievi sulle contribuzioni all'imposizione generale dovrebbero ridurre la componente fiscale del costo del lavoro. La riforma mira altresì a conseguire una maggiore neutralità dell'imposizione nei confronti delle decisioni delle imprese in materia di fonti di finanziamento e di combinazione dei fattori della produzione.

### Riquadro 3. La riforma fiscale

Gli aspetti salienti della riforma fiscale del biennio 1997-98 sono: (a) l'istituzione di una nuova imposta regionale sulle attività produttive (*imposta regionale sulle attività produttive, IRAP*) e la contestuale abolizione di numerosi prelievi (accise, imposte sul capitale, contributi sanitari); (b) la revisione del regime dell'*imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF)*; (c) la razionalizzazione delle norme che regolano la tassazione dei redditi da capitale; (d) l'introduzione di un nuovo sistema di tassazione dei redditi d'impresa (*dual income tax, DIT*); (e) la revisione del regime dell'*imposta sul valore aggiunto (IVA)*.

L'*IRAP* sostituisce i contributi sanitari obbligatori a carico dei datori di lavoro, l'*imposta locale sui redditi (ILOR)* (che rappresentava, di fatto, una imposizione del Governo centrale), l'imposta sul patrimonio netto delle imprese e altre tasse sulle concessioni governative. La base imponibile dell'*IRAP* è composta dal valore della produzione netta (valore aggiunto), dedotti gli ammortamenti, al lordo dell'onere per interessi sul debito. L'imposta è proporzionale e l'aliquota di base, decisa dallo Stato, è fissata al 4,25 per cento. Particolari regimi impositivi sono stati adottati per il settore agricolo (aliquota del 2,5 per cento per il 1998, con l'aumento graduale al tasso base entro il 2002) e quello bancario e assicurativo (per il quale il tasso base è stato fissato al 5,4 per cento, con diminuzioni annue fino al 4,25 per cento nel 2001). Il pagamento dell'imposta ha cadenza semestrale, con inizio dal luglio del 1998. Successivamente al pagamento della seconda rata per il 1998, previsto per il prossimo dicembre, le Regioni avranno la facoltà di aumentare l'aliquota di base fino a un punto percentuale e di applicare tassi differenziati a seconda dei settori di attività e delle varie categorie di contribuenti.

#### *Imposte dirette*

*Imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF)* – Gli scaglioni di reddito sono stati ridotti da 7 a 5, l'aliquota dello scaglione minimo è stata portata dal 10 al 19 per cento, mentre quella relativa allo scaglione più alto è stata abbassata dal 51 al 46 per cento (gennaio del 1998). È stata rivista la struttura delle detrazioni fiscali per lavoratori dipendenti e autonomi, allo scopo di attenuare il carico fiscale sui percettori di redditi medio-bassi. Nel quadro del processo di decentramento fiscale attualmente in corso, una speciale clausola riserva alle Regioni la facoltà di innalzare l'aliquota di base dell'*IRPEF* entro limiti contenuti (0,5 punti percentuali fino al 2000, e tra 0,5 e 1 punto percentuale successivamente). Il nuovo regime impositivo prevede l'introduzione di detrazioni fiscali per le famiglie numerose.

*Tassazione dei redditi da capitale* – Il numero delle aliquote è stato ridotto a due (12,5 e 27 per cento) e sono state ampliate le basi imponibili, riconducendo a tassazione i guadagni di capitale e i proventi di negoziazioni di prodotti derivati. I *capital gains* sono tassati in base al criterio della maturazione. È stato semplificato il regime di tassazione nel caso di risparmio affidato in amministrazione a intermediari finanziari.

*Dual income tax (DIT)* – È stato introdotto un nuovo metodo di determinazione delle imposte sui redditi d'impresa, che assoggetta a una aliquota di favore (19 per cento) la quota di reddito imputabile al capitale di nuova formazione<sup>1</sup>; sui redditi residuali continua a essere applicata l'aliquota ordinaria del 37 per cento (*imposta sui redditi delle persone giuridiche, IRPEG*). L'aliquota media dell'imposta, peraltro, non può scendere al di sotto del limite minimo del 27 per cento. Speciali agevolazioni fiscali sono state temporaneamente concesse alle società ammesse alle quotazioni ufficiali di Borsa.

1. Tale quota di reddito viene determinata applicando al capitale accumulato dall'impresa a decorrere dal settembre del 1996 un tasso di rendimento figurativo stabilito per legge.

### *Imposta sul valore aggiunto (IVA)*

Il decreto che ha introdotto l'aumento dell'IVA è entrato in vigore nell'ottobre del 1997. Conformemente alla regolamentazione europea, il numero delle aliquote è stato ridotto da quattro a tre, il tasso base è rimasto invariato al 4 per cento mentre l'aliquota massima è stata portata dal 19 al 20 per cento, abolendo contestualmente quella intermedia del 16 per cento. I beni e servizi che erano assoggettati a quest'ultima aliquota sono stati perlopiù ricondotti a quella massima, e solo una minima parte è rientrata nella tassazione intermedia al 10 per cento.

### *Altre iniziative fiscali*

A decorrere dal gennaio del 1999 la riforma produrrà effetti anche sui Comuni e sulle Province, principalmente attraverso la riorganizzazione e la semplificazione delle imposte sulle compravendite immobiliari e delle tasse di circolazione dei motoveicoli. Sempre nel 1998 sono state introdotte semplificazioni negli adempimenti per il pagamento delle imposte, con la previsione di un modello unificato di dichiarazione che comprende imposte dirette, indirette e altri contributi.

### *Neutralità sul gettito totale*

Requisito implicito della riforma era la sostanziale invarianza tra il gettito prodotto dalla nuova imposta regionale e il carico d'imposta derivante dai tributi aboliti. Secondo alcune stime governative, peraltro, l'abolizione dei contributi al Sistema sanitario nazionale, dell'*ILOR*, dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, del prelievo sulla partita IVA e delle tasse di concessione governativa dovrebbe tradursi in minori gettiti d'imposta per circa 70.600 miliardi di lire, contro i 52.300 miliardi che dovrebbe produrre l'*IRAP*. La differenza sarà compensata da un aumento del gettito derivante dalle imposte sul reddito (*IRPEF* e *IRPEG*), conseguente alla revisione del regime delle deducibilità (10 700 miliardi) e dagli aggiustamenti operati agli scaglioni e alle aliquote dell'*IRPEF* stessa (7 600 miliardi circa).

### *Neutralità impositiva*

L'ampliamento delle basi imponibili è destinato a garantire una minore interferenza del sistema fiscale nelle decisioni delle imprese. Nel precedente regime il costo relativo dei fattori risultava alterato dal diverso impatto che i vari tributi avevano sui singoli costi di ciascun fattore. In particolare, l'*ILOR* e l'imposta sul patrimonio netto delle imprese influivano sul costo del capitale, mentre i contributi sanitari su quello del fattore lavoro. La nuova imposta è invece destinata a incidere in maniera omogenea sul costo di entrambi i fattori. Il vecchio regime operava anche una discriminazione fiscale tra le fonti di finanziamento delle imprese, poiché l'imposizione colpiva la totalità della remunerazione del capitale proprio, mentre gli interessi sul debito ne erano esclusi; l'*IRAP* assoggetta a tassazione sia la remunerazione del capitale, sia gli interessi sul debito. Il carico d'imposta derivante complessivamente dai tributi ora aboliti dipendeva dalla struttura del conto economico delle imprese e dalle loro scelte di finanziamento; l'*IRAP* origina un debito d'imposta che risulta indipendente da entrambi questi fattori.

Secondo valutazioni effettuate dalla Banca d'Italia, nella redistribuzione del carico fiscale derivante dal passaggio al nuovo sistema impositivo risulteranno avvantaggiate, in termini relativi, le imprese che presentano un elevato grado di patrimonializzazione (in virtù del peso dell'imposta sul patrimonio netto nel vecchio sistema) e su cui grava un onere per interessi relativamente contenuto (poiché questi ultimi cessano di essere deducibili). La riforma favorisce inoltre le imprese che presentano una redditività complessiva elevata in rapporto al valore aggiunto, e quelle che non godevano della fiscalizzazione dei contributi sanitari ed erano, pertanto, soggette a una imposizione più onerosa del costo del fattore lavoro.

Una importante caratteristica della riforma consiste nel prefiggersi come obiettivo l'innalzamento dell'autonomia fiscale degli organi periferici di governo, aumentando la sfera di azione e le responsabilità a livello locale. L'introduzione dell'IRAP, una imposta a carico delle imprese, si inserisce nel cammino verso la realizzazione del federalismo fiscale. Essa intensifica l'autonomia impositiva delle Regioni, compensando i minori trasferimenti di gettito fiscale da parte del Governo. L'IRAP sostituisce i contributi sanitari obbligatori a carico dei datori di lavoro, l'imposta locale sui redditi (che rappresentava, *de facto*, una imposizione del Governo centrale), l'imposta sul patrimonio netto delle imprese e altre tasse sulle concessioni governative. L'imposta è proporzionale; l'aliquota di base, decisa dallo Stato, è fissata al 4,25 per cento, e viene applicata sul valore della produzione netta (valore aggiunto), dedotti gli ammortamenti, al lordo dell'onere per interessi sul debito. Il gettito atteso della nuova imposta rappresenta il 40 per cento circa delle spese correnti delle Regioni; a queste ultime è riservata la facoltà di elevare l'aliquota di base entro limiti contenuti. In una fase iniziale, tuttavia, il gettito derivante da tale imposta avrà una destinazione in gran parte vincolata: il 90 per cento sarà infatti destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, cui fa capo la parte prevalente delle spese regionali. Oltre a semplificare le procedure fiscali e a introdurre maggiore equità, la revisione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) contribuisce anche a innalzare i livelli di autonomia impositiva: alle Regioni sarà infatti consentito di imporre una aliquota addizionale pari allo 0,5 per cento.

La riforma della tassazione dei redditi da capitale, entrata in vigore nel luglio del 1998, è volta ad aumentare le neutralità fiscali della tassazione alla fonte dei redditi derivanti da attività finanziarie e dall'esercizio d'impresa. La *dual income tax* rappresenta un miglioramento rispetto alla precedente imposta sui redditi delle persone giuridiche (IRPEG), e mira a rimuovere alcune distorsioni fiscali che favorivano il ricorso al debito piuttosto che al capitale proprio.

Nel complesso, la riforma fiscale del biennio 1997-98 appare coerente con le raccomandazioni formulate dall'OCSE nel suo *Jobs Study* del 1994. Essa promuove, da un lato, la diminuzione delle imposte sui redditi, delle persone fisiche e delle società, nonché dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro, e dall'altro l'aumento delle imposte indirette. In prospettiva, la riforma dovrebbe provocare una diminuzione dei disincentivi all'occupazione, un abbattimento dell'evasione fiscale e una contrazione del costo del lavoro. I potenziali effetti in termini di occupazione sono dunque ampi, e in particolare nelle zone depresse del Mezzogiorno dove gli impatti sui salari, dal lato dell'offerta, dovrebbero risultare più pronunciati. Altra caratteristica della riforma è il conferimento di vasti poteri in ambito tributario alle Regioni, destinato a incrementare la quota di gettito fiscale di competenza degli Enti locali. Al momento attuale, il grado di accentramento delle entrate fiscali in Italia è di gran lunga più elevato rispetto agli *standard* dell'area dell'OCSE. Se da un lato una maggiore autonomia regionale in

ambito impositivo è condizione necessaria per migliorare l'efficienza delle autorità locali, dall'altro alcune Regioni potrebbero non essere preparate ad adattarsi rapidamente al nuovo regime. Come era stato rilevato nel *Rapporto sull'Italia* del 1996, l'efficacia del trasferimento dal centro alla periferia di competenze in ambito tributario dipende dal soddisfacimento di due condizioni essenziali: lo sviluppo di appropriati meccanismi di controllo del bilancio a livello locale e la creazione di efficienti amministrazioni fiscali periferiche.

### III. Il settore dei trasporti

#### Introduzione

Nel settore dei trasporti, la dotazione di infrastrutture efficienti viene considerata un elemento prioritario in grado di influire sulla capacità di crescita di un paese. I costi dei servizi di trasporto rappresentano una determinante della competitività cui si annette un'importanza sempre crescente<sup>24</sup>, come testimonia l'enfasi posta dall'integrazione europea sul ruolo che un efficiente rete distributiva può avere nel promuovere la convergenza economica. Tuttavia, analogamente alla maggior parte delle realtà estere, anche in Italia il sistema dei trasporti è la risultante di interventi pubblici e regolamentazioni di settore. L'influenza dello Stato, a un tempo proprietario e autorità di controllo, ha fatto sì che le politiche di bilancio e di prezzo nel settore dei trasporti non abbiano minimamente risentito degli impulsi provenienti del mercato. Questo concorso di circostanze ha indotto una bassa produttività, l'esigenza di sovvenzioni statali, l'aumento dei costi. Allo stesso tempo, le strategie decisionali hanno tenuto in scarsa considerazione le negative esternalità connesse con l'inquinamento ambientale e il congestionamento delle reti, causando distorsioni nella struttura della domanda e dell'offerta di servizi di trasporto. Prendendo atto di simili inefficienze, le politiche di trasporto in Italia si sono quindi discostate dall'approccio tradizionale, consistente nell'offerta diretta di un pubblico servizio, per orientarsi verso una strategia maggiormente ispirata ai principi della libera concorrenza. Il mercato unico prima, e l'istituzione della UEM in seguito hanno fornito un ulteriore impulso al processo di liberalizzazione e all'introduzione di regole concorrenziali. L'adozione di efficaci politiche di gestione e di finanziamento per l'industria dei trasporti nel suo complesso, unitamente alla razionalizzazione del quadro normativo di riferimento, stanno creando non facili problemi di adattamento e rappresentano una delle sfide più importanti per l'economia italiana.

Il presente capitolo prende in esame la struttura della domanda e dell'offerta di servizi di trasporto in Italia, considera l'efficacia del sistema rispetto alle esigenze dell'economia e valuta le attuali priorità di politica dei trasporti. Più nel dettaglio, la prima sezione illustra il settore nelle sue linee generali, sia in termini dimensionali sia di assetti strutturali. Dopo aver esaminato il contesto

normativo e istituzionale dei vari modi di trasporto, la seconda sezione tenta una valutazione delle relative implicazioni in termini di efficienza. La sezione conclusiva, infine, descrive le iniziative assunte di recente e le esigenze per futuri progetti di riforma.

## Principali caratteristiche del settore dei trasporti in Italia

### *Un settore in rapida crescita, ma gravato da inefficienze*

L'industria dei trasporti in Italia ha fatto registrare una crescita relativamente rapida. Nel periodo compreso tra il 1980 e il 1996, il prodotto del settore è aumentato del 50 per cento (dati di contabilità nazionale), vale a dire a un ritmo più che doppio rispetto all'*output* del settore industriale nel suo complesso (tav. 16). La rapida espansione è tuttavia la risultante di dinamiche eterogenee all'interno dei singoli segmenti: il valore aggiunto del trasporto su terra è cresciuto del 77 per cento, contro il 14 per cento dei comparti aereo e marittimo e il 20 per cento dei servizi ausiliari. La crescita del settore dei trasporti, particolarmente accentuata nella seconda metà degli anni ottanta, era stata in massima parte stimolata dalla crescente integrazione commerciale con i mercati europei. Nel corso degli anni novanta, sotto l'effetto del rallentamento della crescita del PIL in termini reali, essa ha fatto registrare una battuta d'arresto (tav. 17). Ciò non ha tuttavia impedito che la quota del settore sul PIL sia passata dal 4,3 per cento del 1990 al 4,7 per cento del 1997 (fig. 19), a fronte della stabilità rilevata in molti altri paesi europei.

Al settore dei trasporti fa capo quasi il 5 per cento del PIL (tav. 18) e poco più del 5 per cento del totale degli occupati (1,1 milioni). Per le famiglie, l'incidenza della spesa per trasporti è notevole, essendo pari all'11 per cento dei consumi privati (al 20 per cento, se si includono gli acquisti e le manutenzioni di

Tavola 16. Valore aggiunto a prezzi costanti

(variazione percentuale cumulativa)

	1980-1997	1980-1985	1985-1990	1990-1997
<b>Trasporto totale</b>	<b>50,7</b>	<b>5,3</b>	<b>24,2</b>	<b>15,3</b>
Stradale e ferroviario	79,3	13,5	31,1	20,5
Marittimo e aereo	16,8	-1,8	11,3	6,8
Attività ausiliarie	16,7	-5,5	15,7	6,7
<b>PIL</b>	<b>34,7</b>	<b>7,7</b>	<b>15,7</b>	<b>8,0</b>
<i>Per memoria:</i>				
Agricoltura	8,4	-0,3	-2,7	11,7
Industria	25,4	0,2	18,3	5,8
Servizi	42,8	13,2	15,3	9,4

Fonte: Ministero dei Trasporti e della navigazione (1998), *Conto nazionale dei trasporti*; ECMT (1998), *Statistical Trends in Transport*.

Tavola 17. **Dinamiche comparate dei trasporti e del commercio estero***(in percentuale del PIL)*

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Valore aggiunto nel settore dei trasporti	4,7	4,0	4,3	4,4	4,4	4,6	4,7	4,8	4,7	4,7
Esportazioni	16,8	18,0	15,7	14,9	14,9	17,5	19,1	21,9	21,1	21,2
Importazioni	22,1	20,8	16,8	16,0	15,7	15,3	16,8	19,2	17,4	18,4

Fonte: OCSE; Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *Conto nazionale dei trasporti*; ECMT (1998), *Statistical Trends in Transport*.

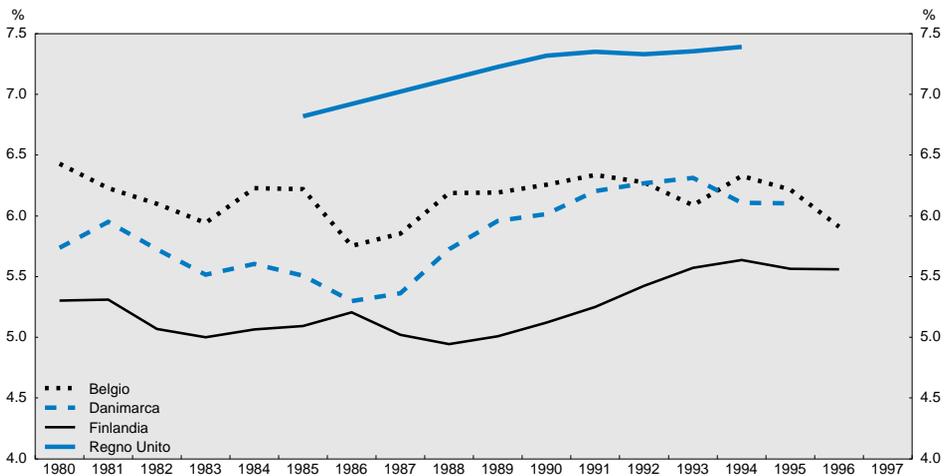
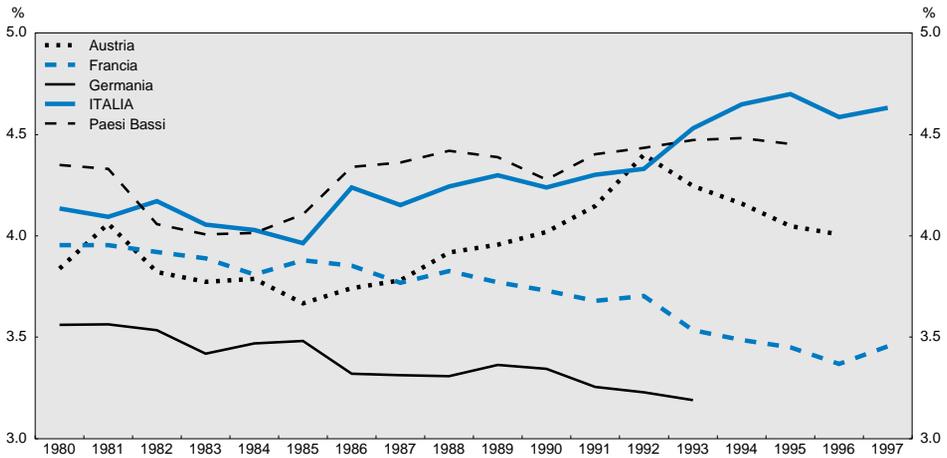
autoveicoli). Tuttavia, se da un lato il prodotto del settore in rapporto al PIL e all'occupazione si colloca su livelli analoghi a quelli di altri paesi europei, la produttività del lavoro, misurata dal valore aggiunto per addetto, mostra una dinamica insoddisfacente. Il divario dell'Italia rispetto alla media semplice di un campione selezionato di paesi europei (calcolata includendovi l'Italia stessa) supera il 40 per cento (*tav. 18*).

All'interno dei vari segmenti del trasporto, l'efficienza alla produzione è variata in misura considerevole. Ai profitti conseguiti da alcune imprese e ai disavanzi rilevati da altre, si sono assommate tuttavia le croniche perdite finanziarie fatte registrare dalla quasi totalità delle grandi aziende di trasporto controllate direttamente o indirettamente dallo Stato. Tali perdite sono scaturite dalla bassa produttività totale dei fattori, sotto l'influenza del modesto rendimento del lavoro, dell'obsolescenza degli impianti, di basse tariffe e di un eccessivo costo della manodopera. Quest'ultimo, in particolare, è la risultante della commistione di più fattori, tra i quali l'elevata pressione sindacale, l'assenza di vincoli di bilancio e, più recentemente, il ricorso a generosi programmi di pensionamento anticipato. In una certa misura, i disavanzi di bilancio hanno riflettuto anche l'uso di prassi poco ortodosse dal punto di vista giuridico, che hanno spesso pregiudicato la progettazione e l'attuazione di talune iniziative<sup>25</sup>.

Le politiche di controllo dei prezzi hanno contribuito a mantenere le tariffe su livelli artificialmente bassi, inferiori del 10 per cento rispetto alla media dell'Unione europea e con divari ancora maggiori per le tratte a lunga distanza (incluse quelle ferroviarie) e i trasporti municipalizzati (*fig. 20*). Questa situazione è la risultante di indirizzi politici ben determinati e di sistemi impositivi e sovvenzionamenti basati su motivazioni di ordine sociale. A un livello di circa 11 000 dollari per addetto nel 1993, i sussidi al settore dei trasporti in Italia risultano, in un confronto internazionale, considerevolmente più alti (*tav. 19*). Per contro, i prezzi dei combustibili e dei lubrificanti sono decisamente al di sopra della media europea (35 per cento), come riflesso delle elevate imposte sui carburanti per autoveicoli. Questa tendenza perdura nonostante i tentativi di correggerla, come si evince dall'aumento, nel corso degli anni novanta, dell'incidenza dei trasporti pubblici urbani sull'indice dei prezzi al consumo (pari al 70 per cento, il doppio dell'indice

Figura 19. PRODUZIONE DEL SETTORE DEI TRASPORTI (1)

(in percentuale del PIL)



1. A prezzi correnti.

Fonte : OCSE (1997), National Accounts ; ECMT (1998), Statistical Trends in Transport.

totale, cfr. fig. 21). Tale aumento è essenzialmente dovuto agli aggiustamenti di prezzo necessari a migliorare il grado di copertura dei costi per le aziende di trasporto pubblico locale. Anche nei trasporti aereo e marittimo sono stati rilevati aumenti delle tariffe in termini reali, contrariamente a quanto accaduto nel settore ferroviario, nonostante le ingenti perdite finanziarie.

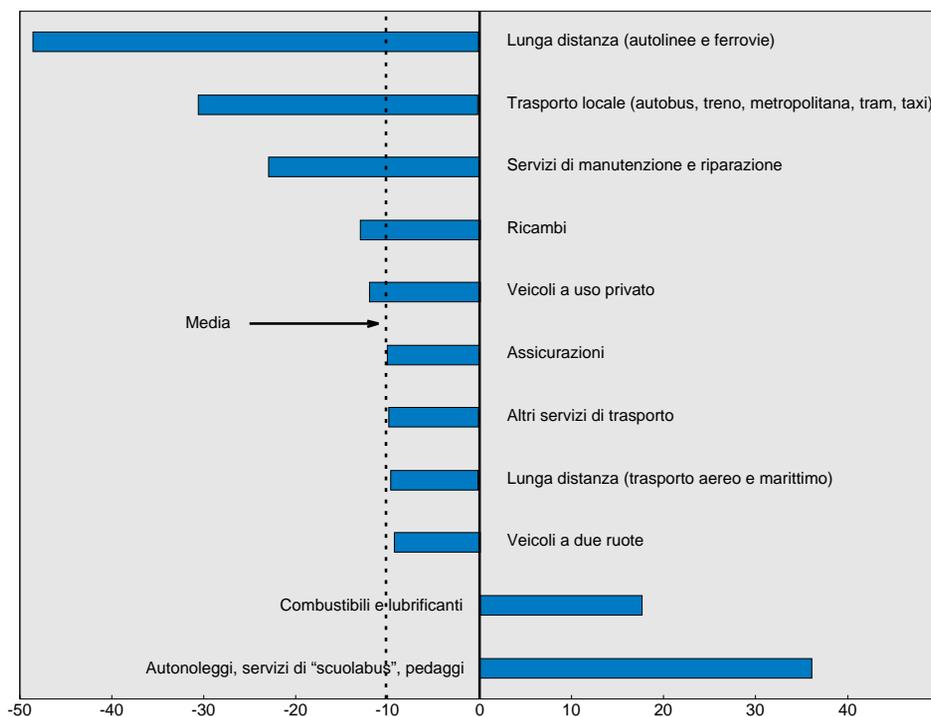
Tavola 18. Valore aggiunto e occupazione nei trasporti

	Valore aggiunto (in percentuale del PIL)	Occupazione (in percentuale dell'occupazione totale)	Valore aggiunto per addetto al settore dei trasporti <sup>1</sup> (Italia = 100)
<b>Italia</b>	<b>4,7</b>	<b>5,1</b>	<b>100</b>
Austria	4,1	5,1	121,8
Belgio	6,2	4,5	228,0
Danimarca	6,1	5,3	175,8
Finlandia	5,6	5,5	147,2
Francia	3,5	3,9	136,7
Lussemburgo	4,0	5,8	122,4
Paesi Bassi	4,5	5,3	137,5
<b>Media semplice</b>	<b>4,8</b>	<b>5,1</b>	<b>146,2</b>

1. Ricondotto a valuta comune.

Fonte: OCSE (1997), *National Accounts*; ECMT (1998), *Statistical Trends in Transport*.

Figura 20. LIVELLO DEI PREZZI RELATIVI NEL SETTORE DEI TRASPORTI (1)



1. Differenze tra l'Italia e i paesi dell'EU nel 1993.

Fonte: OCSE (1995), *Purchasing Power Parities and Real Expenditure*.

Tavola 19. **Sussidi per addetto al settore dei trasporti**<sup>1</sup>

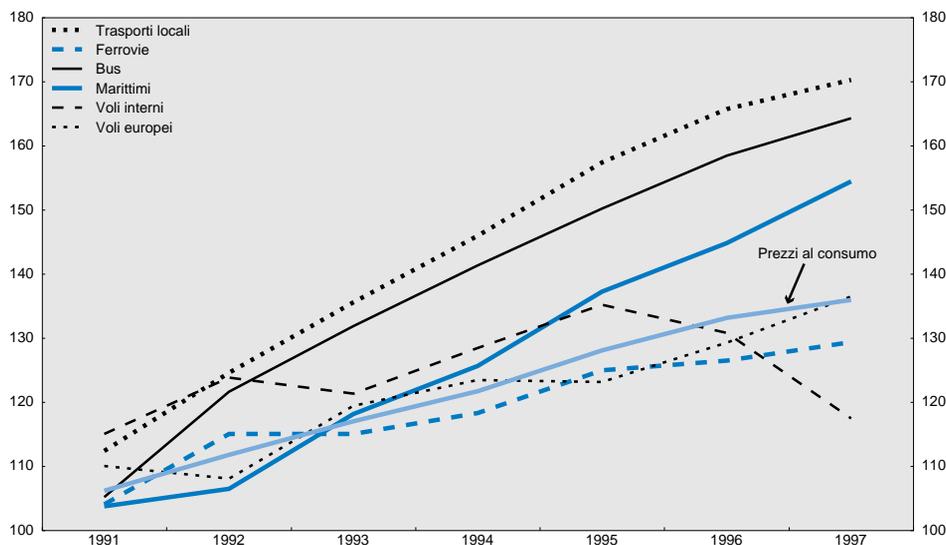
	Livelli dei sussidi (in dollari USA)	Indice (Italia = 100)
<b>Italia</b>	<b>11 138,0</b>	<b>100</b>
Paesi Bassi	7 244,6	63,6
Svezia	7 062,0	62,0
Portogallo	1 589,7	13,9
Finlandia	374,9	3,3
Stati Uniti	295,8	2,6

1. Dati riferiti al 1993.

Fonte: OCSE (1997), *National Accounts*.

Figura 21. **RAFFRONTO FRA TARIFFE DEI TRASPORTI E PREZZI AL CONSUMO**

(Indice 1990 = 100)

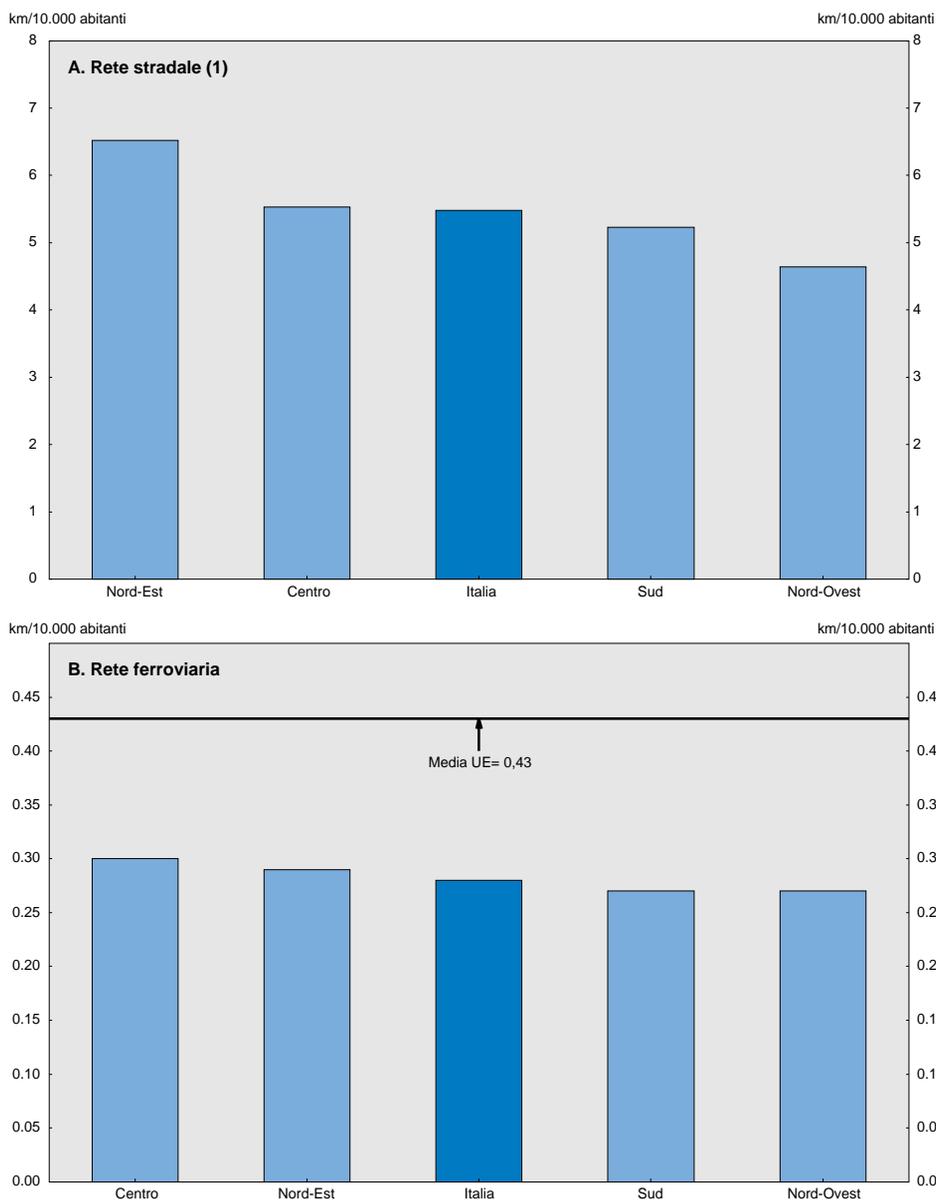


Fonte : ISTAT; OCSE.

### ***Gli squilibri territoriali***

Nel complesso, dai dati relativi all'offerta di servizi di trasporto per numero di abitanti non emergono particolari differenze tra le regioni settentrionali e quelle meridionali (fig. 22). Tuttavia, espressi in termini di dimensioni delle aree

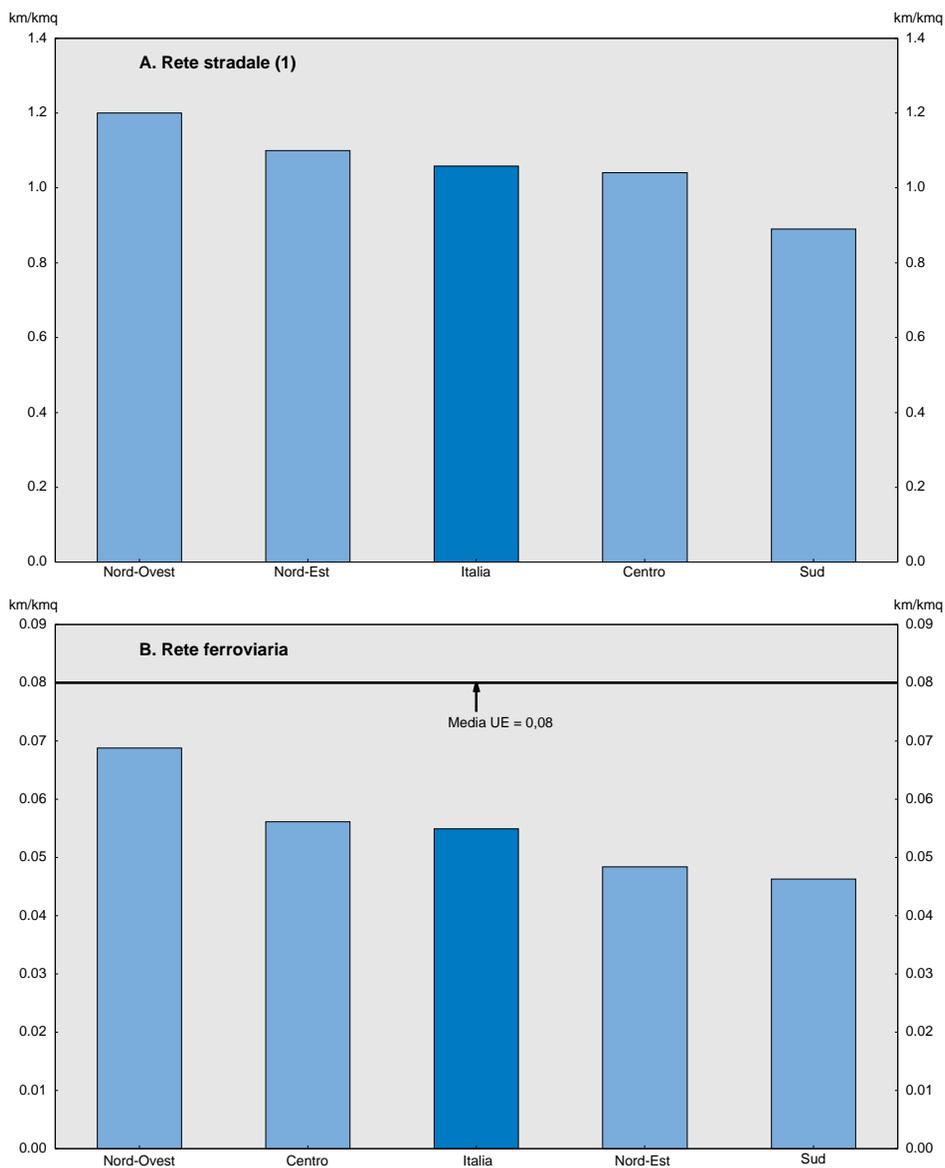
Figura 22. **INTENSITÀ DELLA RETE PER AREE TERRITORIALI**  
1995



1. I dati disponibili non consentono il raffronto con la media UE (cfr. figg. 26 e 27).

Fonte : Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *Conto nazionale dei trasporti*.

Figura 23. DENSITÀ DELLA RETE PER AREE TERRITORIALI  
1995



1. I dati disponibili non consentono il raffronto con la media UE (cfr. figg. 26 e 27).

Fonte : Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *Conto nazionale dei trasporti*.

territoriali, i dati relativi alle reti evidenziano un divario nelle dotazioni tra il Nord e il Sud (fig. 23). Si rileva inoltre una distribuzione regionale delle infrastrutture ferroviarie relativamente equilibrata in proporzione al numero di abitanti (fig. 22, riquadro inferiore), benché tutte le aree considerate si collochino al di sotto della media europea per intensità della rete. Per contro, l'intensità della rete stradale varia all'interno del Settentrione, dal massimo delle regioni del Nord-Est – dove è più bassa la densità di popolazione – al minimo del più popoloso Nord-Ovest, mentre al Centro e al Sud i valori si situano in prossimità della media nazionale. Nel Mezzogiorno, l'apertura del porto di Gioia Tauro e le nuove agevolazioni per gli altri scali marittimi (Napoli e Salerno) hanno di fatto annullato le disparità che separavano le infrastrutture portuali del Nord da quelle del Sud del paese. Tuttavia, le interconnessioni tra porti, da un lato, e reti stradali e ferroviarie, dall'altro, sono tuttora inadeguate, ostacolando la capacità competitiva di taluni porti del Mezzogiorno.

Dal lato della domanda non si rileva, all'interno del paese, un utilizzo uniforme della rete. Al Nord, che contribuisce per il 55 per cento al PIL nazionale e per circa i tre quarti alle esportazioni totali, fanno capo i due terzi della domanda complessiva di trasporto merci su strada e per ferrovia. L'utilizzo della rete stradale è molto più elevato al Nord che al Sud, dove il 36 per cento della popolazione possiede il 30 per cento delle autovetture circolanti in Italia. Queste differenze riflettono le ampie disparità nel tenore di vita, considerato che il reddito pro-capite al Nord è superiore dell'84 per cento a quello del Meridione (tav. 20). Va notato, peraltro, che il più alto utilizzo della rete stradale al Nord sconta anche l'intensità del traffico di transito, sia nazionale sia internazionale.

Un recente studio dell'ISTAT ha evidenziato che la qualità dei servizi pubblici di trasporto passeggeri è generalmente bassa e varia considerevolmente da regione a regione<sup>26</sup>. Per quanto attiene ai servizi ferroviari, tra i principali fattori alla base della insoddisfacente *performance* al Sud spiccano i ritardi, la bassa

**Tavola 20. Indicatori per aree geografiche e domanda di trasporti**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
PIL per area geografica (in % sul totale)	32,3	22,7	20,6	24,4	<b>100,0</b>
Esportazioni (in % sul totale)	44,8	30,4	15,8	9,0	<b>100,0</b>
Popolazione (in milioni)	15,0	10,4	11,0	20,9	<b>57,3</b>
Reddito pro capite (indice)	123,6	124,2	107,4	67,0	<b>100,0</b>
Densità (abitanti/kmq)	258,7	168,8	188,4	169,7	<b>190,3</b>
Traffico merci per ferrovia (in % sul totale del traffico merci, in tonnellate)	40,5	26,5	19,5	13,5	<b>100,0</b>
Traffico merci su strada (in % sul totale del traffico merci, in tonnellate)	34,4	30,5	16,9	18,2	<b>100,0</b>

1. Dati riferiti al 1996.

Fonte: ISTAT (1997), *Conti economici regionali*; Ministero dei Trasporti e della navigazione (1998), *Conto nazionale dei trasporti*.

frequenza, gli orari inadeguati. Nel segmento dei trasporti interurbani, un ulteriore importante elemento che accentua la dicotomia tra il Nord e il Centro da una parte e il Sud dall'altra è l'insufficiente estensione dei collegamenti, sebbene nell'indagine venga segnalata anche la mancanza di *comfort*. Le difficoltà derivanti da inadeguati sistemi di trasporto locale sembrano essere particolarmente pronunciate in grandi città come Napoli e Palermo, dove taluni quartieri risultano inaccessibili con i mezzi pubblici. Per ciò che concerne, infine, i trasporti extra-urbani, gli utenti del Sud lamentano la mancanza di informazioni circa i tragitti, gli orari, le frequenze.

## **L'analisi dei singoli modi di trasporto**

### ***Una rete ferroviaria di piccole dimensioni***

L'anello debole del sistema dei trasporti italiano è costituito dalle ferrovie, da lungo tempo gravate da personale in eccesso, retribuzioni al di sopra della media, inadeguati sistemi di segnalazione, obsolescenza dei binari e del materiale rotabile. Misurata in chilometri di strada ferrata per abitante, la rete ferroviaria italiana appare contenuta rispetto ad altri paesi<sup>27</sup>. In termini dimensionali, essa è rimasta praticamente immutata negli ultimi vent'anni, senza che alcun piano di ristrutturazione sia stato intrapreso per far fronte alle esigenze di una popolazione in rapida urbanizzazione e allo sviluppo di altri segmenti di trasporto. La rete risulta sottoutilizzata, come testimonia il fatto che l'80 per cento del traffico è concentrato su un quinto delle linee. La quota gestita da privati, pari a circa un quarto della rete complessiva, è formata per il 90 per cento da linee a un solo binario, delle quali solo un terzo elettrificate<sup>28</sup>. Lo sviluppo dei servizi di autolinea e la rapida diffusione delle autovetture sono stati la causa principale della riduzione di 1000 chilometri di rete nel trentennio 1966-96. Il numero effettivo di passeggeri rispetto alla capienza potenziale dei convogli ferroviari risulta modesto, intorno al 39 per cento nel 1995. Per ottemperare a queste carenze, la società ferroviaria di Stato (Ferrovie dello Stato, FF.SS.) ha avviato quest'anno un nuovo programma di investimenti volto a migliorare la manutenzione delle infrastrutture, a espandere la rete e a intensificare le misure di sicurezza. All'inizio del 1998 si è verificato un aumento degli incidenti ferroviari.

#### *Procedure di investimento complesse*

Sebbene le FF.SS. siano state trasformate in società per azioni nel 1992, il Consiglio di amministrazione continua ad avere una limitata autonomia gestionale, principalmente nei settori degli investimenti e delle politiche di determinazione delle tariffe passeggeri. Ingerenze di natura politica hanno spesso permeato la gestione dell'azienda. La mancata individuazione dei centri di responsabilità ha comportato inefficienze gestionali rimaste, di fatto, impuniti. Talvolta, la stessa

qualità del *management* ha risentito di inadeguate applicazioni della legge. Le decisioni di investimento sono soggette a procedure lunghe e farraginose. I progetti vengono elaborati dalle FF.SS., successivamente negoziati con i Ministeri dei Trasporti e del Tesoro, e infine codificati in un contratto di programma. Quest'ultimo viene siglato dalle Ferrovie dello Stato e dal Ministero dei Trasporti, previa approvazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE, al quale partecipano sette dicasteri) e delle due Commissioni trasporti presso la Camera dei Deputati e il Senato. In aggiunta, le Regioni dispongono di un diritto di veto sulle proposte che implicano la soppressione delle linee ferroviarie a bassa densità di traffico rientranti nelle zone di rispettiva competenza. La mancanza di autonomia gestionale è stata ulteriormente acuita dai vincoli all'occupazione imposti dalle organizzazioni sindacali, il cui ruolo all'interno delle FF.SS. è stato paragonato a quello di un azionista occulto<sup>29</sup>.

Il lasso di tempo che normalmente intercorre tra l'elaborazione di un progetto di investimento e l'avvio della sua esecuzione è di venti mesi<sup>30</sup>, un periodo troppo lungo se si considera che la durata media delle legislature italiane nel dopoguerra è pari a un anno. Così, non di rado decisioni di investimento che avevano già ottenuto la prescritta autorizzazione sono state rimesse in discussione dal nuovo governo in carica, con il duplice risultato di procrastinare l'avvio delle iniziative e di appesantire ulteriormente una procedura di per sé già complessa. Nel periodo compreso tra il 1988 e il 1995, la spesa in conto capitale di pertinenza delle FF.SS. è diminuita, in termini reali, del 42 per cento come riflesso, in parte, degli episodi di corruzione e della più generale esigenza di un maggiore rigore fiscale. Nel 1995 gli investimenti del settore ferroviario si sono ragguagliati allo 0,2 per cento del PIL.

#### *Politiche di determinazione dei prezzi inadeguate*

Attualmente le tariffe passeggeri per le tratte locali e i percorsi a media e a lunga distanza sono stabilite dal CIPE, su proposta del Ministero dei Trasporti. Secondo l'attuale sistema, che sarà modificato il prossimo anno, le tariffe vengono determinate essenzialmente in base alla distanza, senza tener conto della densità di traffico o di altri criteri di politica commerciale. Non sono previste differenziazioni tariffarie di alcun genere (basate, ad esempio, sulla frequenza dei viaggi o su formule "week-end", "famiglia", ecc.). Per lungo tempo, gli adeguamenti delle tariffe passeggeri sono stati dettati da motivazioni di ordine sociale, mentre in epoca più recente sono stati utilizzati a fini di contenimento dell'inflazione. Non manca, tuttavia, una limitata flessibilità di prezzo, come testimoniano le tariffe differenziate in funzione del *comfort* (prima e seconda classe) e della velocità (treni "intercity" o "Eurostar"). Nel 1996, le tariffe ferroviarie erano, in media, del 50 per cento più basse rispetto agli altri paesi europei<sup>31</sup>.

Sebbene nel periodo 1991-96 le tariffe siano notevolmente aumentate in relazione ai costi, il rapporto di copertura di questi ultimi (misurato dall'incidenza

dei ricavi del trasporto passeggeri e merci sui costi totali) si colloca tuttora a un livello inferiore rispetto ad altri paesi europei (*tav. 21, primo riquadro*). Contrariamente a quanto avviene per gli investimenti e la determinazione delle tariffe passeggeri, nelle politiche occupazionali e nel settore del trasporto merci le Ferrovie dello Stato godono di più ampi margini di manovra. Per ciò che concerne in particolare il trasporto merci, le FF.SS. praticano prezzi differenziati a seconda delle quantità trasportate e della densità di traffico<sup>32</sup>. Nel corso degli anni, le tariffe della movimentazione merci hanno subito una flessione in termini reali, causata in parte dalla più accentuata concorrenza proveniente dal settore dell'autotrasporto, che ha tratto beneficio da varie misure di sostegno statale, diretto e indiretto. In tal modo, la quota di pertinenza delle FF.SS. sul volume nazionale del trasporto

Tavola 21. Alcuni indicatori di efficienza nelle ferrovie

	1990	1996 <sup>1</sup>	1996 <sup>2</sup> 1990 variazione percentuale
tariffe in percentuale dei costi			
Italia (FF.SS.)	18,0	25,3	40,6
Regno Unito (BR)	67,6	77,3	14,3
Germania (DBAG) <sup>3</sup>	40,5	53,0	30,8
Spagna (RENFE)	34,9	41,1	17,8
Francia (SNCF)	48,8	48,7	-0,2
costi di esercizio per unità di traffico <sup>4</sup>			
Italia (FF.SS.)	294,7	272,0	-7,7
Regno Unito (BR)	204,1	206,2	1,0
Germania (DBAG) <sup>3</sup>	187,0	191,6	2,5
Spagna (RENFE)	160,9	191,8	19,2
Francia (SNCF)	133,9	192,0	43,3
costo del lavoro per unità di traffico <sup>4</sup>			
Italia (FF.SS.)	153,0	153,0	0,0
Regno Unito (BR)	110,0	130,0	18,2
Germania (DBAG) <sup>3</sup>	116,0	111,0	-4,3
Spagna (RENFE)	86,0	87,0	1,2
Francia (SNCF)	77,0	100,0	29,9
costo del lavoro per addetto <sup>5</sup>			
Italia (FF.SS.)	49,5	87,4	76,6
Regno Unito (BR)	39,9	53,7	34,6
Germania (DBAG) <sup>3</sup>	39,0	55,0	41,0
Spagna (RENFE)	45,3	59,4	31,1
Francia (SNCF)	43,5	61,0	40,2

1. Per il Regno Unito, dati riferiti al 1995.

2. Per il Regno Unito, 1995/1990.

3. I dati riferiti al 1990 includono le ferrovie della ex-RDT, che a quel tempo costituivano un'entità separata.

4. Costi di gestione espressi in V-km e T-km, in lire, a parità di potere d'acquisto.

5. In milioni di lire, a parità di potere d'acquisto.

Fonte: FF.SS., Direzione Strategica, *Analisi di benchmarking sulle principali ferrovie europee*, pubblicazioni varie.

merci è scesa dal 13,2 per cento del 1980 all'11,3 per cento del 1996, contro il 66,2 per cento del trasporto su gomma. Più di recente, migliori strategie di *marketing* hanno favorito un qualche recupero della quota del traffico merci.

#### *Una limitata flessibilità delle condizioni occupazionali*

Le FF.SS. sembrano disporre di una certa discrezionalità anche nelle politiche dell'occupazione, come confermato dalla drastica riduzione degli organici, che sono passati dalle 220 000 unità del 1990 alle 120 000 unità stimate alla metà del 1998. Va tuttavia rilevato che i tre quarti circa della flessione derivano da pensionamenti anticipati e da incentivi di varia natura, che si sono aggiunti alle normali cessazioni per raggiunti limiti di età. Nonostante ciò, il personale delle FF.SS. resta sovradimensionato; ad esempio, la compagnia è l'unica in Europa a disporre di due conducenti per locomotore. Pur in presenza di una sostanziale stabilizzazione in termini assoluti, il costo del lavoro – riferito sia alle unità di traffico, sia al numero di addetti – era nel 1996 il più elevato in Europa (*tav. 21, secondo e terzo riquadro*)<sup>33</sup>. Questi svantaggi di costo sono tuttora presenti<sup>34</sup>. Contratti di lavoro pluriennali vengono normalmente conclusi, anche per quanto riguarda la parte retributiva, da organizzazioni sindacali che dispongono di ampi poteri negoziali, e che sono dunque in grado di imporre condizioni occupazionali assai rigide. Rispetto alle ferrovie a conduzione privata e all'industria nel suo complesso, i dipendenti delle FF.SS. hanno goduto di generosi trattamenti retributivi (*tav. 22*).

Sebbene nella prima metà degli anni novanta siano stati conseguiti notevoli miglioramenti, l'insieme degli indicatori di produttività del lavoro per il 1996 evidenzia ancora ampi divari di efficienza rispetto ad altre aziende ferroviarie europee (*tav. 23*). Le differenze sono particolarmente marcate in termini di personale viaggiante e addetto alla circolazione, come conseguenza dei bassi coefficienti di carico per tratte a ridotta densità di traffico, dell'obsolescenza degli impianti, di orari e turni di lavoro rigidi. A ciò si devono aggiungere un'età media del materiale rotabile (locomotive e vagoni) pari a 25 anni e un sistema di segnala-

**Tavola 22. Salari e stipendi per addetto**

(livelli contrattuali, aprile 1996; industria = 100)

	Operai	Impiegati	Totale
Servizi	99	103	107
Trasporti	118	125	121
Ferrovie dello Stato	134	136	136
Ferrovie private	111	108	109
Autotrasporti privati	115	107	112
Aziende speciali	119	105	114
Trasporto aereo	136	164	168
Trasporto marittimo	88	147	118

Fonte: CER (1997), *Rapporto n. 2*, pag. 84.

Tavola 23. **Indicatori della produttività del lavoro nelle ferrovie**

	1990	1996 <sup>1</sup>	$\frac{1996^2}{1990}$ Variazione percentuale
personale di guida (1 000 treni-km per addetto)			
Italia (FF.SS.)	12,2	16,2	32,8
Regno Unito (BR)	26,3	28,8	9,5
Germania (DBAG) <sup>3</sup>	20,7	27,9	34,8
Spagna (RENFE)	22,2	25,8	16,2
Francia (SNCF)	24,5	25,5	4,1
personale viaggiante (1 000 treni-km per addetto)			
Italia (FF.SS.)	5,3	8,7	64,2
Regno Unito (BR)	12,1	12,6	4,1
Germania (DBAG) <sup>3</sup>	5,7	6,8	19,3
Spagna (RENFE)	12,5	14,4	15,2
Francia (SNCF)	7,5	10,1	34,7
personale di scorta (1 000 treni-km per addetto)			
Italia (FF.SS.)	16,2	27,5	69,8
Regno Unito (BR)	56,0	62,4	11,4
Germania (DBAG) <sup>3</sup>	54,4	52,2	-4,0
Spagna (RENFE)	80,7	77,5	-4,0
Francia (SNCF)	46,2	47,4	2,6
personale adibito alla manutenzione della rete (km di rete per addetto)			
Italia (FF.SS.)	0,5	0,8	60,0
Regno Unito (BR)	0,5	0,6	20,0
Germania (DBAG) <sup>3</sup>	0,5	0,7	40,0
Spagna (RENFE)	1,5	2,1	40,0
Francia (SNCF)	1,0	1,0	0,0

1. Per il Regno Unito, dati riferiti al 1994.

2. Per il Regno Unito, 1994/1990.

3. I dati riferiti al 1990 includono le ferrovie della ex-RDT, che a quel tempo costituivano un'entità separata.

4. Dati riferiti al 1995.

5. 1995/1990.

Fonte: FF.SS., Direzione Strategica, *Analisi di benchmarking sulle principali ferrovie europee*, pubblicazioni varie.

zione inadeguato, in larga parte non ancora automatizzato. Negli anni 1997 e 1998 la maggior parte degli incidenti ferroviari (107 solo nel 1997) si è verificata sulle tratte a maggiore densità di circolazione <sup>35</sup>; fra le cause più ricorrenti, l'invecchiamento delle linee e gli errori umani indotti dalla inadeguatezza dei sistemi di segnalazione.

La combinazione di basse tariffe passeggeri, elevato costo del lavoro e insoddisfacente produttività non poteva non ripercuotersi sul conto economico

delle Ferrovie dello Stato, le cui perdite annue d'esercizio – al netto dei sussidi statali – si sono mediamente attestate, nel triennio 1995-97, intorno all'1,5 per cento del PIL. La stessa entità dei trasferimenti dal bilancio statale (20 000 miliardi di lire all'anno, pari a oltre l'1 per cento del PIL, il livello di sussidio pro-capite più elevato in Europa<sup>36</sup>) non è bastata a evitare ingenti perdite. Queste ultime, al lordo dei trasferimenti governativi, si sono più che triplicate tra il 1995 e il 1997, nonostante la favorevole dinamica della produttività del lavoro degli anni novanta, passando da 1 600 miliardi di lire a un livello stimato di 5 700 miliardi, pari allo 0,3 per cento del PIL.

Anche le compagnie private che operano nel settore ferroviario sono tenute al rispetto di speciali procedure in materia di determinazione delle tariffe passeggeri, di scelte d'investimento e di politiche occupazionali, subordinate all'approvazione degli Enti locali. I progetti che comportano impegni finanziari devono essere preventivamente approvati, e l'adeguamento degli organici è fortemente limitato dalle restrizioni vigenti in materia di licenziamento. Per converso, fino al 1996 non esistevano vincoli di bilancio, giacché le perdite di esercizio venivano automaticamente ripianate con il ricorso ai fondi del bilancio statale. Il rapporto di copertura dei costi è basso, con ampie divergenze da regione a regione: nel 1995, esso variava dal 3,6 per cento delle isole al 18 per cento delle regioni nord-occidentali<sup>37</sup>, risultando in ogni caso inferiore a quello delle Ferrovie dello Stato. I trasferimenti pubblici hanno superato l'80 per cento dei ricavi totali. Nel complesso, nella prima metà degli anni novanta la spesa a carico del bilancio dello Stato per le ferrovie private è stata mediamente pari allo 0,1 per cento del PIL (*tav. 24*). Tuttavia, se rapportati alla lunghezza della rete, tali trasferimenti sono stati inferiori a quelli destinati alle FF.SS.

### ***Un sistema di trasporti pubblici locali obsoleto***

Difficoltà strutturali hanno interessato anche i trasporti urbani, caratterizzati anch'essi da esuberi di personale, tensioni nelle relazioni industriali, obsolescenza delle immobilizzazioni<sup>38</sup>. Le perdite che ne sono scaturite, di ingente ammontare, hanno richiesto un considerevole sostegno statale. Il parco circolante è composto in larga parte di mezzi antiquati, con un'età media di 12 anni. La sottoutilizzazione della capacità produttiva del settore, che si è fortemente accresciuta nel decennio a cavallo tra gli anni ottanta e novanta, è divenuta ormai cronica. Nella prima metà degli anni novanta, le compagnie aderenti alla Federtrasporti, l'associazione di categoria, hanno registrato un calo del numero di passeggeri pari al 16 per cento. Ciò ha riflesso la sempre maggiore diffusione degli autoveicoli a uso privato e forse anche l'insoddisfazione dell'utenza verso i trasporti pubblici. La qualità dei servizi urbani di superficie ha accusato danni sempre maggiori a causa del congestionamento del traffico.

Tavola 24. Spesa del settore pubblico destinata ai trasporti

(in percentuale del PIL)

	1990	1991	1992	1993	1994
	modi di trasporto				
Ferrovie					
Ferrovie dello Stato	0,9	0,8	0,7	1,1	0,9
Ferrovie private	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Rete stradale					
Strade e autostrade	1,3	1,1	0,9	1,1	1,0
Polizia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Trasporti urbani autostadale <sup>1</sup>	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Trasporti marittimi	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Trasporti aerei <sup>2</sup>	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>2,8</b>
	organi di governo				
Stato <sup>3</sup>					
Spesa corrente	1,4	1,2	1,1	1,1	0,9
Spesa in conto capitale	0,8	0,6	0,6	0,8	0,7
<b>Totale</b>	<b>2,2</b>	<b>1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>
Enti locali					
Spesa corrente	0,6	0,8	0,6	1,0	0,9
Spesa in conto capitale	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
<b>Totale</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>

1. Include autotrasporto urbano e interurbano, metropolitane, linee tramviarie e taxi.

2. Include aeroporti, sistemi di controllo e contributi per il servizio pubblico.

3. Include l'amministrazione centrale dello Stato e le agenzie che forniscono servizi non destinabili alla vendita.

Fonte: CER (1997), *Rapporto n. 2*, pag. 76.

In Italia, le metropolitane sono tuttora poco sviluppate (105 chilometri in totale alla fine del 1995, contro i 26 del 1966); esse interessano le sole città di Milano, Napoli, Roma e Genova (quest'ultima dal 1990). I prezzi del trasporto pubblico locale sono stabiliti dai consigli regionali e comunali. In un confronto internazionale, le tariffe risultano ancora basse (*tav. 25*) e ciò, unitamente a un alto costo del lavoro e all'evasione tariffaria, spiega l'insufficiente rapporto di copertura dei costi. Quest'ultimo, peraltro, è generalmente aumentato nel corso degli anni novanta grazie alle riduzioni di personale. Le forze di lavoro delle aziende di trasporto locale appartenenti alla Federtrasporti hanno fatto registrare una contrazione dalle 101 500 unità del 1990 alle 80 785 del 1996. Il rapporto di copertura dei costi varia in funzione del segmento, dai livelli più bassi per i servizi urbani a

quelli più alti per le metropolitane (*tav. 26*) Fino al 1995 le eccedenze delle perdite sui profitti venivano automaticamente ripianate con il ricorso ai sussidi statali e regionali, nonché al gettito proveniente dalle accise sulla benzina. La spesa dello Stato per il trasporto urbano nella prima metà degli anni novanta è stata pari, in media, allo 0,5 per cento del PIL; in questo stesso segmento è da segnalare peraltro la ripresa degli investimenti, che ha interessato nello scorso anno tutte le principali città.

**Tavola 25. Tariffe dei trasporti urbani<sup>1</sup>**  
(gennaio del 1996)

Lisbona (metropolitana)	33
Roma	72
Milano	72
Madrid	74
Barcellona	74
Amburgo	76
Parigi	111
Vienna	114
Londra <sup>2</sup>	133
Monaco di Baviera	156
Berlino	185

1. Biglietto singolo in lire al tasso di cambio del 27 gennaio 1996. Media delle città considerate = 100..

2. Prima zona.

Fonte: CER (1997), *Rapporto*, n. 2, pag. 81.

### ***Un'industria del trasporto su strada frammentata***

Con 200 000 imprese operanti nel settore, la struttura del trasporto su gomma in Italia risulta estremamente frammentata, con una media di 1,5 automezzi per impresa, un livello basso rispetto a quello rilevato su scala internazionale. La dinamica del settore riflette, in parte, la flessibilità dell'autotrasporto in

**Tavola 26. Grado di copertura dei costi per i trasporti pubblici locali**

	1975	1990	1995	1996
Autolinee urbane e interurbane	37	23	29	30
Linee tramviarie	20	26	32	37
Metropolitane	37	30	46	43
Ferrovie private	18	12	18	18

Fonte: Ministero dei Trasporti e della navigazione (1998), *I trasporti in Italia*.

termini di tempi di consegna, di velocità relativa e di capacità di adattamento alle variazioni dei volumi da recapitare. La distanza media del trasporto su strada è piuttosto contenuta; migliori infrastrutture hanno invece accresciuto il trasporto merci combinato ferro-gomma, che si è rapidamente sviluppato nel corso degli anni novanta, seppure muovendo da bassi livelli. Il volume di spedizioni effettuate sul territorio nazionale, la maggior parte delle quali attiene alla distribuzione commerciale, risente del rigido regime di autorizzazione all'esercizio dell'attività (iscrizione all'albo degli autotrasportatori rilasciata dall'associazione di categoria). Le economie di scala non vengono opportunamente sfruttate, nonostante siano previsti sussidi in caso di fusione.

Nel complesso, il segmento del trasporto su gomma è stato oggetto di importanti misure di sostegno da parte dello Stato, non ultimo un trattamento fiscale di favore. Non vi è alcuna discrezionalità nella determinazione dei prezzi, giacché è il Ministero dei Trasporti a stabilire i livelli minimi e massimi delle tariffe merci, che divergono tra loro di un 15-20 per cento. I criteri utilizzati per l'adeguamento dei prezzi amministrati celano spesso forme occulte di sovvenzionamento. Da un raffronto internazionale emerge che i prezzi minimi tendono a essere fissati a un livello relativamente elevato di modo che, in qualche caso, le spinte competitive hanno determinato una compressione dei prezzi praticati, portandoli al di sotto di quelli minimi ufficialmente stabiliti. Un decreto legge del 1993 ha abolito le clausole di esenzione a tali regole, riducendo in tal modo gli effetti della libera concorrenza nelle politiche di determinazione dei prezzi. Non a caso, il provvedimento è stato contestato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha espresso un parere negativo. All'inizio del 1998 è entrata in vigore una nuova legge per il trasporto su strada (cfr. *infra*).

### ***Un trasporto aereo accentrato e parzialmente congestionato***

Il traffico aereo è concentrato in pochi aeroporti<sup>39</sup>; solo Roma (Fiumicino e Ciampino) e Milano (Linate e la Malpensa) assorbono il 60 per cento circa dell'intero traffico passeggeri e il 70 per cento del trasporto merci (*tav. 27*). Un volume di traffico superiore ai tre milioni di passeggeri l'anno – considerato, di norma, la condizione necessaria per assicurare una adeguata redditività nel lungo periodo – è rilevato in tre soli aeroporti, e cioè i due aeroporti milanesi e quello romano di Fiumicino<sup>40</sup>. Quest'ultimo, in particolare, è il solo in Italia a figurare nella graduatoria dei primi quaranta aeroporti del mondo. Alle società aeroportuali, che appartengono alla sfera pubblica, fa capo la gestione delle infrastrutture e quella dei servizi ausiliari (cosiddetta gestione totale). Benché nel corso degli anni novanta il grado di copertura dei costi sia costantemente migliorato, il divario di produttività di queste società rispetto alle principali realtà europee si mantiene elevato.

Tavola 27. Volumi di traffico nei principali aeroporti italiani<sup>1</sup>

(ordinati secondo il numero di passeggeri)

	passengeri (in milioni)	quota percentuale	trasporto (migliaia di tonnellate)	quota percentuale
Roma Fiumicino	24,6	33,9	243,1	40,9
Milano Linate	14,3	19,7	61,2	10,3
Milano Malpensa	3,5	4,8	123,0	20,7
Napoli	3,1	4,3	3,9	0,7
Venezia	2,9	4,0	8,5	1,4
Catania	2,9	4,0	5,3	0,9
Palermo	2,6	3,6	4,3	0,7
Bologna	2,5	3,4	10,4	1,7
Torino	2,4	3,3	29,6	5,0
Cagliari	1,6	2,2	2,9	0,5
<b>Totale</b>	<b>60,4</b>	<b>83,3</b>	<b>492,2</b>	<b>82,8</b>
Altri aeroporti	12,1	16,7	102,5	17,2
<b>Totale nazionale</b>	<b>72,5</b>	<b>100,0</b>	<b>594,7</b>	<b>100,0</b>

1. Dati riferiti al 1997.

Fonte: Ministero dei Trasporti e della navigazione (1998), *Civilavia Statistica e Conto nazionale dei trasporti*.

I tre aeroporti che realizzano volumi di traffico più elevati sono ufficialmente classificati come congestionati. Un decreto *ad hoc* prevedeva, nella sua formulazione originaria, che la totalità del traffico internazionale su Milano fosse spostata, a partire dal mese di ottobre del 1998, dall'aeroporto di Linate (a 5 chilometri dal centro di Milano) a quello della Malpensa (a 50 chilometri di distanza), limitando l'utilizzo di Linate ai collegamenti con la capitale. In queste circostanze, la maggior parte dei voli Roma-Milano sarebbe stata offerta dall'Alitalia, che domina il mercato interno e il cui volume di traffico passeggeri è prevalentemente concentrato su Roma<sup>41</sup>. Pertanto, le compagnie estere sarebbero state, di fatto, escluse dall'utilizzo di entrambi gli aeroporti milanesi. Giacché i collegamenti con la Malpensa non saranno ultimati prima del 2001, la Commissione europea si è opposta al decreto in quanto esso avrebbe comportato un evidente vantaggio competitivo per l'aeroporto romano, destinato a diventare il fulcro del traffico intercontinentale. All'inizio di ottobre di quest'anno, il Governo ha emesso un nuovo decreto che prevede il trasferimento graduale dei voli internazionali da Linate alla Malpensa. Occorre notare, tuttavia, che la clausola di gradualità è limitata alle sole compagnie aeree dei paesi appartenenti all'Unione europea, e dunque pone le compagnie al di fuori dell'area dell'UE in posizione di svantaggio.

Sebbene la competitività sui voli interni sia aumentata (dalle due compagnie concorrenti del 1990 alle dieci del 1997), la posizione dell'Alitalia è rimasta

dominante. Nel 1997 a quest'ultima faceva capo l'83 per cento dei voli interni effettuati da compagnie italiane. Essa, inoltre, controlla circa il 70 per cento degli *slot* messi a disposizione dall'aeroporto di Roma Fiumicino e più della metà di quelli di Linate, un vantaggio che non trova riscontro in altre realtà europee<sup>42</sup> e che ha causato difficoltà alle nuove partecipanti nell'ottenere il rilascio dei diritti di traffico. Per questo motivo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (*anti-trust*) ha emesso un decreto contro l'Alitalia per abuso di posizione dominante sia come coordinatore nella assegnazione degli *slot* per i voli interni<sup>43</sup>, sia per il regime di monopolio in cui essa si trova di fatto a operare nei voli tra Milano Linate e Roma. L'Autorità *anti-trust* ha inoltre opposto un parere negativo su alcune attività (gestione bagagli e servizi di ristoro) svolte dalla società di gestione degli aeroporti romani, che vanta diritti esclusivi di concessione fino al 2045<sup>44</sup>. Fino a oggi, i costi di gestione dell'aeroporto di Fiumicino sono risultati inferiori del 30 per cento rispetto alla media europea grazie, in larga parte, a investimenti effettuati a valere sui fondi pubblici. Una nuova legislazione prevede il concorso dello Stato fino al 2000, allorché la società aeroportuale inizierà a finanziare in proprio la totalità degli investimenti. In questa prospettiva, nel 1997 si è provveduto a privatizzare parzialmente la compagnia con la vendita del 45 per cento del capitale. Dal 1987 al 1997 il Gruppo Alitalia ha fatto costantemente registrare risultati di esercizio negativi. La debolezza finanziaria della compagnia è il risultato di una insufficiente capitalizzazione, organici in esubero, un oneroso sistema di incentivi retributivi (*tav. 22*) e relazioni industriali conflittuali. Divari di efficienza rispetto alle compagnie estere sono evidenziati dai coefficienti di traffico espressi in unità

Tavola 28. **Indicatori di trasporto aereo**<sup>1</sup>  
(ordinati secondo il traffico passeggeri)

	traffico passeggeri (in milioni)	grado di utilizzo della capacità <sup>2</sup>
Lufthansa	35,3	72,5
British Airways	34,2	72,1
Air France	32,7	75,0
<b>Alitalia</b>	<b>24,6</b>	<b>71,7</b>
SAS	20,6	64,9
Iberia	15,4	73,2
KLM	14,4	78,6
Swissair	10,7	70,6
Per memoria:		
<b>Totale Europa</b>	<b>245,2</b>	<b>71,9</b>

1. Dati riferiti al 1997.

2. Incidenza percentuale dell'intensità effettiva su quella potenziale, laddove l'intensità misura il numero di chilometri per passeggero.

Fonte: Ministero dei Trasporti e della navigazione (1998), *Civilavia Statistica e Conto nazionale dei trasporti*.

di chilometro per addetto – relativamente bassi, quantunque in aumento – e da un grado di utilizzo della capacità produttiva inferiore alla media (*tav. 28*). Purtroppo, profonde ristrutturazioni hanno fatto risalire la redditività negli ultimi mesi del 1997. L'Alitalia ha inoltre siglato un contratto di società con la KLM, il settimo vettore aereo in Europa per dimensioni al 1997, una iniziativa strategica che dovrebbe aiutare la compagnia a diversificare le rotte internazionali.

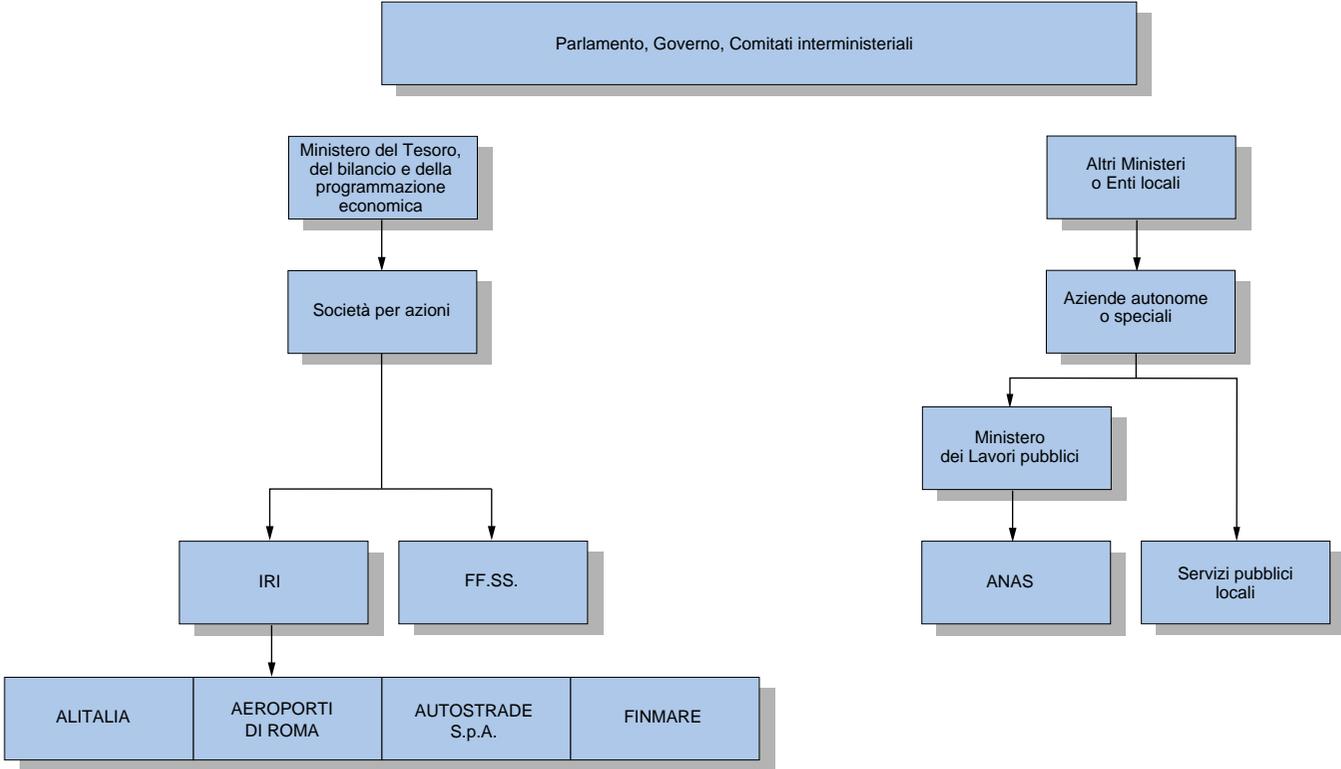
### **Un settore marittimo scarsamente sfruttato**

Nel 1996 l'Italia era al sesto posto nella graduatoria dei trenta principali porti europei per volume di traffico merci. In termini di volumi di trasporto in *containers*, la *performance* italiana era ancora migliore, considerato che i primi due porti del Mediterraneo sono italiani (Genova e La Spezia). Gli anni novanta sono stati caratterizzati da una espansione dell'attività di *transshipment*, vale a dire lo spostamento dei *containers* dalle grandi navi da carico a unità sussidiarie di minori dimensioni prima di raggiungere la destinazione finale. A partire dal 1996, un contributo fondamentale allo sviluppo del settore è stato fornito dall'avvio del porto di Gioia Tauro, un nuovo scalo marittimo situato nel Mezzogiorno. Tuttavia, considerate le dimensioni della fascia costiera italiana, sussistono ancora ampi margini per una ulteriore espansione del settore.

Anche nel trasporto marittimo l'influenza statale è tutt'altro che trascurabile. Fino a un'epoca recente, la Finmare, una società per azioni e *subholding* dell'IRI, deteneva il controllo di nove compagnie marittime, ognuna costituita in società per azioni a prevalente partecipazione statale. Due di esse, di linea e di carico, sono state recentemente privatizzate, mentre i programmi di investimento e le politiche di determinazione dei prezzi delle altre sette compagnie necessitano dell'autorizzazione del Governo. I bassi livelli salariali del personale operaio hanno contribuito ad abbassare la media delle retribuzioni contrattuali dell'intero settore marittimo al di sotto di quella del trasporto nel suo complesso (*tav. 22*). Per contro, gli stipendi del personale impiegatizio sono inferiori solo a quelli del trasporto aereo, e ciò spiega il fatto che i differenziali retributivi all'interno del settore marittimo siano i più elevati nell'industria dei trasporti. A differenza di altre realtà, le relazioni tra il *management* e le organizzazioni sindacali dei marittimi solo di rado si sono mostrate tese. L'IRI ha in programma la privatizzazione di tutte le compagnie controllate dalla Finmare (cfr. *infra*).

Fino alla metà degli anni novanta, la gestione dei porti era affidata alle autorità portuali, una dozzina in tutto il paese, che designavano a loro volta le società responsabili della gestione dei servizi (compagnie portuali). Gli emolumenti corrisposti erano i più elevati d'Europa, e il personale era ovunque sovradiimensionato. L'associazione di categoria dei portuali aveva una enorme influenza sulle procedure di reclutamento e sulla determinazione delle condizioni di lavoro in generale, rendendo di fatto impossibile ogni forma di licenziamento. Da simili

Figura 24. **ASSETTI PROPRIETARI NEI TRASPORTI, 1997**



Fonte : OCSE.

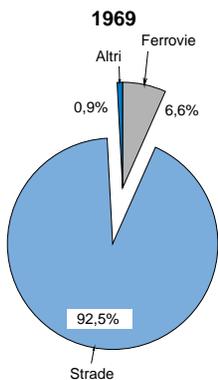
rigidità strutturali non poteva non discendere una perdita di quote di mercato, che nel decennio a cavallo fra gli anni ottanta e novanta ha colpito tutti i porti italiani, limitando altresì l'espansione del trasporto intermodale (trasporto marittimo e autotrasporto). Questa situazione si è modificata con l'introduzione di condizioni di maggiore concorrenza. A partire dal 1994 il ricorso a schemi di pensionamento anticipato ha ridotto le forze totali di lavoro del settore, facilitando il calo delle retribuzioni<sup>45</sup> e mettendo i porti italiani nella condizione di riguadagnare le quote di mercato perdute.

### ***Una vasta rete stradale***

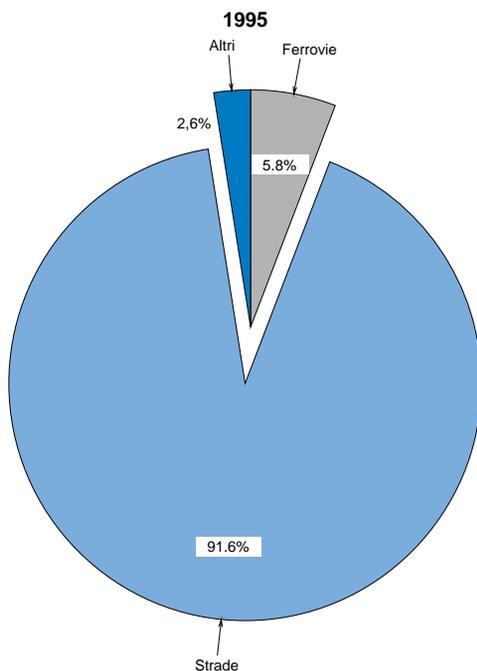
Per quanto attiene alla dotazione di infrastrutture, il settore dei trasporti in Italia è dominato da strade e autostrade, che già alla fine degli anni sessanta rappresentavano il 92 per cento della rete totale (*fig. 25*). L'Italia dispone della più ampia rete stradale in Europa dopo la Francia, e della terza rete autostradale dopo la Germania e la Francia. Per ciò che concerne, in particolare, la rete stradale, l'Italia si colloca al di sopra della media europea sia in rapporto al numero di abitanti (densità), sia in relazione alla superficie del paese (intensità) (*figg. 26 e 27*). La stessa Germania, che ha una densità di popolazione analoga a quella dell'Italia, non dispone di una rete stradale così vasta in termini relativi. La quota delle autostrade italiane rapportata alla rete stradale complessiva è la più elevata dei paesi dell'OCSE (2 per cento). La rete autostradale misura 6 440 chilometri, di cui 5 380 a pedaggio<sup>46</sup>; la maggior parte delle autostrade che non applicano il pagamento di pedaggi è situata al Sud.

L'importanza preponderante della rete stradale è stata associata a fattori sia territoriali, sia strutturali. In Italia la distanza che mediamente separa gli agglomerati urbani con una popolazione superiore ai 100 000 abitanti è sensibilmente inferiore a quella di altri grandi paesi europei. Tra i fattori strutturali vanno annoverate la capillarità del sistema produttivo e la sua concentrazione nelle zone industriali; lo sviluppo di queste ultime, in particolare, richiede un livello di intensità della rete dei trasporti che solo le strade sono in grado di fornire<sup>47</sup>. Va rilevato, peraltro, che anche i fattori politici hanno svolto un ruolo non indifferente. Gli interessi delle piccole imprese, produttive e di trasporto, e la potenza dell'industria automobilistica italiana si sono combinati tra loro esercitando una spinta che ha favorito la creazione di una fitta rete stradale<sup>48</sup>. Quest'ultima ha visto rafforzata la propria supremazia al diminuire della competitività – in termini quantitativi e qualitativi – dei servizi offerti dai trasporti ferroviario e marittimo, gravati da una pressione sindacale eccessiva<sup>49</sup>. L'effetto congiunto di tutti gli elementi sopra richiamati è stato abbastanza forte da riuscire a contrastare quello, di norma, prodotto sulla domanda di trasporti stradali da elevate imposizioni fiscali sul carburante e sugli acquisti di autoveicoli. Il numero di autoveicoli per abitante in Italia è fra i più alti dell'intera area dell'OCSE.

Figura 25. LA RETE DEI TRASPORTI : UN RAFFRONTO TRA IL 1969 E IL 1995



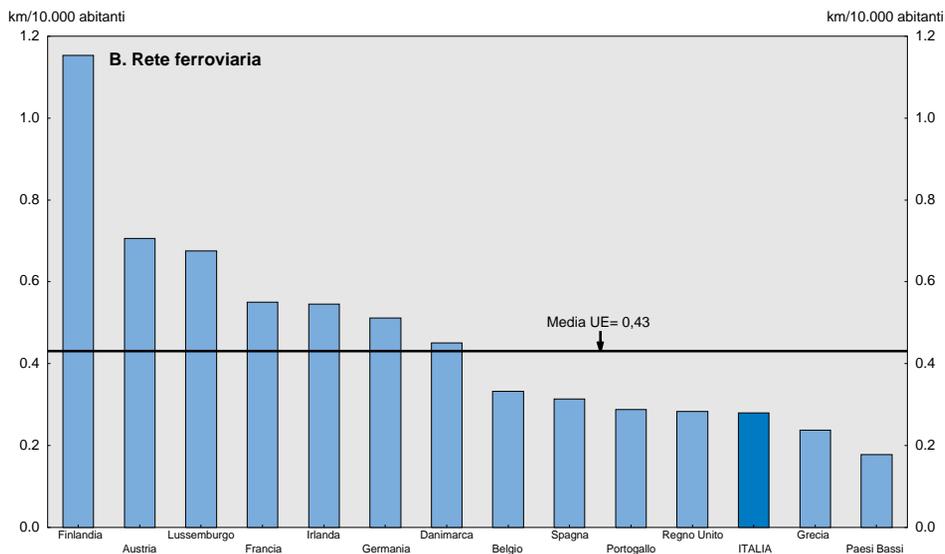
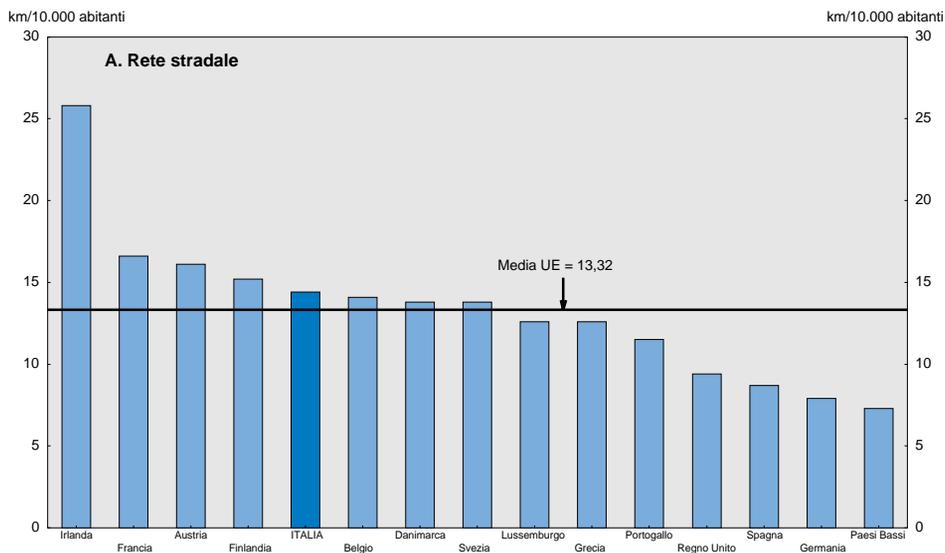
**Totale rete = km 283.648**



**Totale rete = km 308.040**

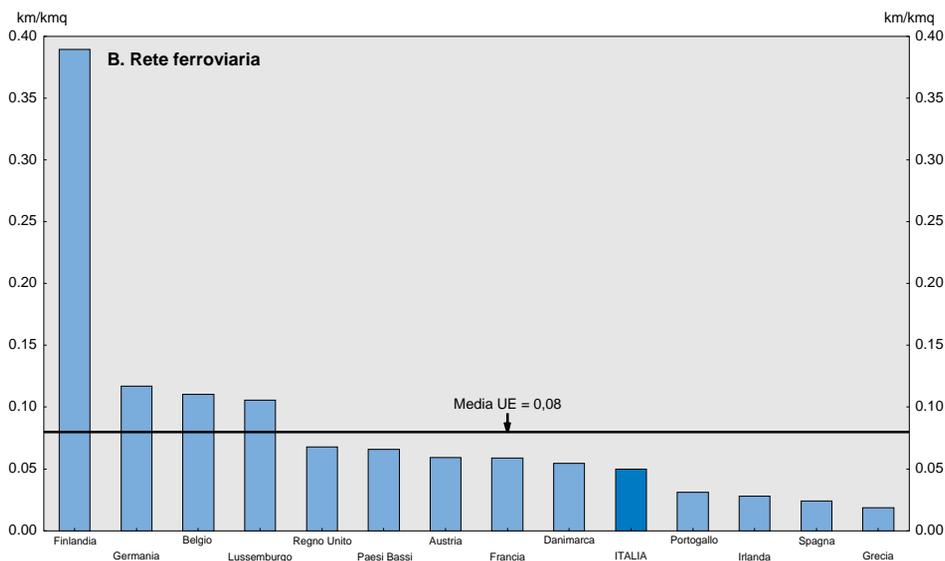
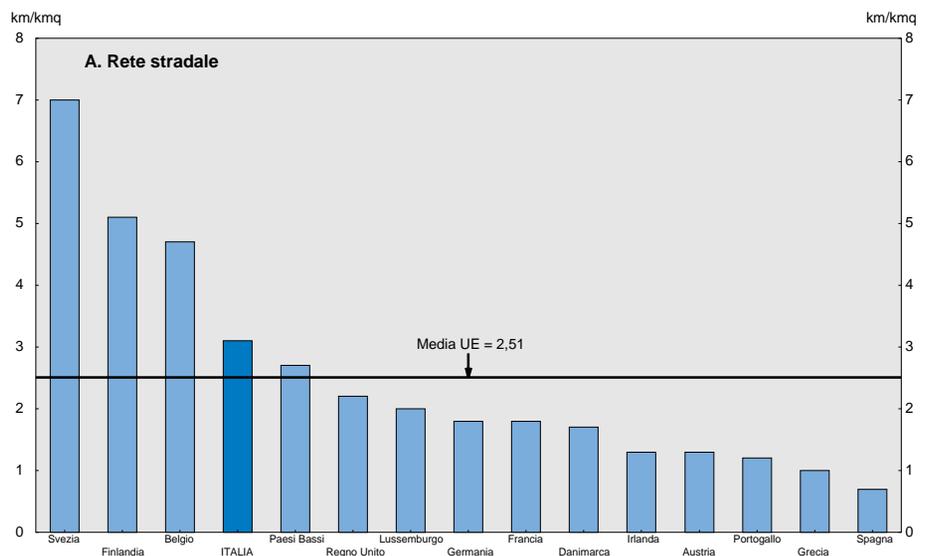
Fonte : Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *I trasporti in Italia* ; ECMT (1998), *Statistical Trends in Transport*.

Figura 26. INTENSITÀ DELLA RETE INTERNAZIONALE  
1995



Fonte : Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *Conto nazionale dei trasporti* ; ECMT (1998), *Statistical Trends in Transport*.

Figura 27. DENSITÀ DELLA RETE INTERNAZIONALE  
1995



Fonte : Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *Conto nazionale dei trasporti* ; ECMT (1998), *Statistical Trends in Transport*.

Le autostrade a pedaggio sono gestite da 25 società concessionarie, di cui la Autostrade S.p.A. – con 3 000 chilometri di rete – rappresenta di gran lunga la maggiore. Le rimanenti concessionarie sono generalmente società private a partecipazione regionale e comunale; esse accedono direttamente ai mercati dei capitali e vantano una discreta redditività. Fino all'introduzione dello strumento delle offerte competitive, nel corrente anno, alle concessionarie era demandata in esclusiva la fornitura dei servizi accessori (ristoranti e alberghi), sbarrando così l'accesso a nuove concorrenti e favorendo prassi di sovvenzionamento reciproco. I livelli dei pedaggi autostradali sono stabiliti per legge, e nella loro determinazione si è tradizionalmente preferito privilegiare la distanza e le condizioni orografiche del territorio (terreni montani o pianure), piuttosto che introdurre discriminazioni di prezzo basate sulle fasce orarie a maggiore o minore intensità di traffico. Nella prima metà degli anni novanta, gli scarti tra i pedaggi autostradali si sono ridotti, ponendo le premesse per l'elaborazione di un contratto *standard* per tutte le società concessionarie. A decorrere dal 1996, anno in cui sono stati introdotti i nuovi accordi in concessione, i prezzi vengono determinati con il metodo del "*price-cap*". Le variazioni dei pedaggi autostradali devono venire adeguate a quelle dell'indice dei prezzi al consumo, al netto dei guadagni di produttività attesi a livello di singola impresa, ma al lordo dei miglioramenti della qualità dei servizi, sempre a livello individuale. Il prezzo del pedaggio non è più uniforme ma soggetto a un massimale, in modo da lasciare alle concessionarie la facoltà di applicare tariffe relativamente basse, così da stimolare la concorrenza all'interno del settore.

Nel quinquennio 1990-94 la spesa pubblica complessiva per strade e autostrade si è ragguagliata, in media annua, all'1,1 per cento del PIL (*tav. 26*). La qualità della rete è buona, sebbene al Nord le infrastrutture stradali – ancorché sviluppate – non riescano a tenere il passo con il ritmo dell'attività produttiva, le cui esigenze aumentano con il passare degli anni. Al Sud, viceversa, il problema è rappresentato dalla carente manutenzione stradale. Negli ultimi anni l'espansione del settore ha segnato una battuta d'arresto; in attesa di rimettere ordine nella gestione dei lavori pubblici, interessata da episodi di malversazione, è stata rinviata l'esecuzione di molti progetti di investimento finanziati dallo Stato. Alla mancata crescita del settore non sono state estranee considerazioni ambientali e la farraginosità delle procedure amministrative.

### ***Gli effetti complessivi delle dinamiche settoriali***

#### *L'ampliamento delle disparità fra i vari modi di trasporto*

Con il passare del tempo, il settore stradale ha guadagnato sempre più terreno nei confronti degli altri modi di trasporto. La principale correzione alla curva della domanda interna di servizi è stata impressa dal trasporto merci su gomma, la cui quota sul totale è passata dal 52 per cento nel 1970 al 73 per cento

nel 1995. Sul versante della mobilità passeggeri, la quota corrispondente è salita dal 69 al 74 per cento. Ne consegue una incidenza del trasporto su strada fra le più alte dell'area dell'OCSE. Ai progressi conseguiti dal trasporto su gomma hanno fatto riscontro perdite di quote di mercato nei settori ferroviario, marittimo e in quello dei trasporti pubblici urbani (*tavv. 29 e 30*). Le infrastrutture per il trasporto combinato appaiono tuttora insufficienti; nel 1997 erano in funzione in Italia sette interporti, un terzo dell'obiettivo programmato nel piano generale dei

**Tavola 29. Traffico nazionale passeggeri**  
(percentuale del totale)

Anno	autoveicoli	autolinee interurbane	motocicli	trasporti urbani	trasporto ferroviario <sup>1</sup>	trasporto aereo	trasporto marittimo
1970	68,9	7,1	7,3	4,5	11,4	0,5	0,3
1975	70,5	7,0	6,8	4,8	10,0	0,6	0,3
1980	70,2	9,1	5,8	4,5	9,4	0,6	0,4
1985	70,8	9,9	6,6	3,8	7,7	0,8	0,4
1990	71,7	9,9	8,3	2,2	6,7	0,9	0,3
1991	72,3	9,9	7,7	2,3	6,6	0,8	0,4
1992	74,3	9,2	6,7	2,1	6,4	0,9	0,3
1993	74,3	8,9	7,2	2,0	6,3	0,9	0,3
1994	73,7	9,3	7,3	2,0	6,5	0,9	0,3
1995	74,2	9,1	7,3	1,9	6,3	0,9	0,3

1. Include le ferrovie in concessione.

Fonte: Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *Conto nazionale dei trasporti*.

**Tavola 30. Traffico nazionale merci**  
(percentuale del totale)

Anno	automezzi pesanti	cabotaggio	trasporto ferroviario	oleodotti	trasporto marittimo	trasporto aereo
1970	51,8	23,1	16,8	8,0	0,3	0,0
1975	53,6	22,9	13,5	9,8	0,2	0,0
1980	65,8	17,1	10,5	6,5	0,1	0,0
1985	71,2	14,9	9,3	4,5	0,1	0,0
1990	72,0	14,4	8,9	4,7	0,1	0,0
1991	71,9	14,6	8,8	4,6	0,0	0,0
1992	72,7	13,7	8,8	4,8	0,0	0,0
1993	72,8	13,8	8,4	5,0	0,0	0,0
1994	72,6	13,5	9,1	4,9	0,0	0,0
1995	72,8	13,2	9,2	4,7	0,1	0,0

Fonte: Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *Conto nazionale dei trasporti*.

trasporti del 1986 e nei successivi aggiornamenti. La totalità degli interporti attualmente in servizio è situata al Nord, mentre dei 25 in costruzione – che dovrebbero diventare operativi il prossimo anno – soltanto 6 sono installati al Sud.

#### *L'aumento dei livelli di congestionamento e dei costi per l'ambiente*

Nelle aree metropolitane il congestionamento del traffico è ormai divenuto endemico, soprattutto al Nord, dove maggiore è la concentrazione di autoveicoli<sup>50</sup>. A metà degli anni novanta, il rapporto tra il numero degli abitanti e quello delle autovetture – pari a 1,9 – era il più elevato in Europa e secondo soltanto a quello degli Stati Uniti. Negli anni più recenti, il congestionamento del traffico ha cominciato a estendersi alle aree suburbane, come conseguenza dei fenomeni di migrazione dal centro alle periferie e del conseguente aumento dei flussi di pendolari. Nel complesso, i costi annui, diretti e indiretti, connessi con i problemi del traffico sono aumentati, a metà degli anni novanta, a un livello stimato allo 0,8 per cento del PIL<sup>51</sup>.

Il più intenso utilizzo della rete stradale non ha mancato di ripercuotersi sull'ambiente<sup>52</sup>, considerato che le emissioni di gas di scarico relative alla mobilità rappresentano il principale fattore di inquinamento atmosferico. A livello nazionale, questi gas sono responsabili per il 50 per cento delle emissioni totali degli ossidi di azoto, del 47 per cento delle particelle di idrocarburi incombusti, del 79 per cento del monossido di carbonio e del 27 per cento dell'anidride carbonica. Gran parte di queste emissioni nocive va ascritta al trasporto su strada, e in particolare agli automezzi pesanti adibiti alla movimentazione merci, che sono i principali responsabili dell'inquinamento da ossidi di azoto. Le emissioni di piombo sono in diminuzione sin dal 1989, allorquando la legge ne fissò il contenuto massimo tollerato nella benzina. Va infine rilevato un ulteriore aspetto ambientale, di grande importanza per l'Italia, rappresentato dal degrado del territorio provocato dalla costruzione di nuove infrastrutture di trasporto. Queste ultime vanno di solito a insistere su terreni pianeggianti o su vallate, interferendo sull'ambiente circostante e destando malcontento nell'opinione pubblica.

Anche i problemi relativi alla salute e alla sicurezza sono andati aumentando. Recenti studi evidenziano elevati livelli di inquinamento acustico, che interessano indifferentemente le grandi aree urbane come i piccoli centri<sup>53</sup>. L'Italia è uno dei pochi paesi europei con un numero di incidenti automobilistici non mortali in costante aumento negli anni novanta. La maggior parte degli incidenti relativi alla mobilità si verifica nelle aree urbane (i tre quarti circa del totale, il 90 per cento dei quali coinvolge gli autoveicoli a uso privato), mentre quasi sei incidenti mortali su dieci avvengono sulle strade extraurbane e sulle autostrade, a riprova del fatto che congestionamento e alta velocità sono fra le cause più diffuse alla base degli incidenti stradali. Il costo di questi ultimi è piuttosto elevato, sia in

termini di valore assoluto (44 000 miliardi di lire), sia di incidenza sul PIL (2,2 per cento)<sup>54</sup>. Seri problemi derivano inoltre dal trasporto di sostanze pericolose, effettuato su strada come via mare. Nelle regioni meridionali ad alto tasso di criminalità, sembra che il trasporto illegale di sostanze tossiche sia sempre più frequente, complice involontaria la lunghezza delle linee costiere, che facilita l'elusione dei controlli.

### **Le iniziative per colmare le lacune**

Nell'intento di migliorare l'efficienza del sistema dei trasporti e di ridurre gli effetti negativi delle esternalità, il Governo ha adottato una strategia orientata su tre versanti: liberalizzazione, privatizzazioni e decentramento regionale (federalismo fiscale). La teoria tradizionale della regolamentazione giustifica l'intervento statale ogniqualvolta si presenti la necessità di correggere situazioni di *market failure*, sicché nel caso particolare dei trasporti – ovvero di un sistema che opera in regime di monopolio naturale – il fine ultimo dell'intervento dello Stato dovrebbe essere quello di garantire la corretta allocazione delle risorse. Tuttavia, l'esperienza pratica mostra che, in assenza di una disciplina di mercato adeguata, l'intervento pubblico può in taluni casi acuire le inefficienze, se non addirittura crearle. I prezzi amministrati possono comprimere i costi privati del trasporto al di sotto del loro costo sociale, incoraggiando utilizzi eccessivi, sottoinvestimenti e congestioni. Va sottolineato, infine, un aspetto forse ancora più importante. Laddove vi siano le condizioni per allargare la competitività nei mercati dei servizi ausiliari, ovvero quando l'innovazione tecnologica abbia accresciuto le opportunità di concorrenza tra i vari modi del trasporto, i vincoli all'ingresso di nuovi concorrenti possono indurre la perdita di potenziali vantaggi in termini di efficienza. Non a caso i processi di riforma pongono un'enfasi sempre maggiore sulla necessità di separare la gestione delle reti, dove il potere monopolistico impone una costante attività di regolamentazione, da quella dei servizi forniti attraverso le reti stesse, in cui la competitività può essere intensificata.

### ***Il processo di liberalizzazione***

Il processo di deregolamentazione del settore dei trasporti in Italia ha preso avvio nei primi anni novanta, da quando, cioè, le direttive dell'Unione europea, da un lato, e gli interventi dell'Autorità *antitrust*, dall'altro, hanno iniziato a esercitare pressioni in favore di una più accentuata concorrenza. Il mercato unico prima, e l'istituzione dell'Unione economica e monetaria in seguito hanno ulteriormente spinto il processo di liberalizzazione dei trasporti in Europa e, quindi, l'applicazione delle norme in materia di concorrenza. Muovendo da questi principi, le più importanti direttive UE hanno avuto a oggetto la definizione di articolate strategie di trasporto, in particolare nei settori aereo, ferroviario e

dell'autotrasporto (per un maggiore dettaglio, cfr. *infra*). Pur senza disconoscere il ruolo dei governi membri nella definizione delle normative di base, i cardini della strategia della UE sono stati:

- la liberalizzazione dei servizi di trasporto, rendendo più spedita l'adozione di regole internazionali di comportamento;
- la privatizzazione e l'eliminazione delle esistenti barriere alle partecipazioni estere;
- un minore ricorso al sostegno finanziario da parte dello Stato;
- la promozione di un utilizzo più efficiente delle infrastrutture dei trasporti.

L'intervento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel settore dei trasporti si è concentrato principalmente sull'accertamento e sulla valutazione della condotta delle società responsabili della gestione delle infrastrutture e/o della fornitura dei servizi. Considerata la diffusa presenza delle società di trasporto nei mercati verticalmente e orizzontalmente collegati, l'attività investigativa dell'Autorità *anti-trust* si è concentrata sulla identificazione dei vari tentativi di monopolizzazione, nonché sui casi di abuso di posizione dominante e su quelli di comportamento discriminatorio (per maggiori dettagli, cfr. *infra*). Ulteriori minacce alla concorrenza sono scaturite dalle relazioni tra le compagnie di trasporto e i rispettivi fornitori. Il potere dell'Autorità *anti-trust* nelle politiche dei trasporti si è generalmente tradotto in azioni legali, contro le irregolarità perpetrate dalle imprese, e nell'emanazione di pareri, sottoposti direttamente alle Autorità di governo e al Parlamento.

### *Il trasporto aereo*

Come accennato in precedenza, fino al 1997 i provvedimenti di riforma si sono concentrati principalmente sul trasporto aereo, marittimo e stradale, mentre si è indugiato sull'allentamento dei vincoli gravanti sui servizi ferroviari e del trasporto urbano. Nel segmento aereo, i momenti salienti del processo di deregolamentazione sono stati la liberalizzazione delle tariffe aeree, imposta dall'Unione europea nel luglio del 1997, e la libertà di accesso accordata, limitatamente alle tratte interne, ai vettori nazionali ed esteri in concorrenza con l'Alitalia (1994). A partire dal 1993, varie decisioni dell'Autorità *anti-trust* hanno riguardato il ripristino delle condizioni di concorrenza negli aeroporti di Roma e di Milano, con risultati ragguardevoli tanto nella gestione dei servizi ausiliari (i bagagli e la ristorazione, ad esempio), quanto nella assegnazione degli *slots* negli aeroporti romani per i voli interni. Il processo di liberalizzazione è destinato a proseguire con l'emanazione di nuovi provvedimenti orientati ad accrescere l'efficienza, concedendo agli aeroporti la possibilità di optare per un sistema di gestione totale. Nel 1999 inizierà a operare la nuova autorità di regolamentazione del trasporto aereo (Enac).

### *Il trasporto marittimo*

Le direttive dell'Unione europea e le decisioni dell'Autorità *anti-trust* hanno reso possibile l'introduzione di condizioni di maggiore competitività anche nel trasporto marittimo. Nel 1995, in conformità delle deliberazioni della Corte di Giustizia europea e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, è stato modificato lo statuto dei porti, con l'obiettivo di eliminare le prerogative delle autorità portuali in materia di retribuzioni, di autorizzazioni all'esercizio dell'attività e di assetti proprietari delle società di servizi<sup>55</sup>. La riforma ha introdotto la separazione tra autorità e compagnie portuali; queste ultime hanno assunto lo statuto di società di diritto privato operanti su concessione. La riforma ha inoltre delimitato le competenze delle autorità portuali, alle quali sono stati conferiti compiti di supervisione e di coordinamento, mentre alle concessionarie sono demandate, fra le altre, responsabilità in tema di sviluppo delle infrastrutture, determinazione dei compensi e assistenza durante le operazioni di carico e scarico. Altro aspetto rilevante della riforma è stato l'introduzione dei diritti di autogestione, grazie ai quali a una compagnia marittima può essere consentito di eseguire un vasto numero di operazioni portuali utilizzando la propria manodopera. All'inizio del 1997 tutte le autorità portuali avevano annunciato l'avvio delle procedure di dismissione delle loro attività negli scali di rispettiva competenza. Passi importanti in questa direzione includono la rimozione delle barriere all'entrata per le società di servizi portuali (ad esempio, le attività di rimorchio). La Legge 84/1994 ha obbligato tutti i porti italiani a privatizzare le società di servizi da essi controllate. Il processo di liberalizzazione ha riguardato anche altri aspetti, fra i quali l'introduzione di un registro marittimo internazionale, l'armonizzazione delle disposizioni fiscali e delle condizioni d'impiego del personale del settore e il diritto per gli Stati membri della UE di trasportare merci italiane all'interno delle acque territoriali dell'Italia. Nel gennaio del 1999 cadranno tutte le restrizioni attualmente in vigore alle operazioni di cabotaggio tra il continente e le isole.

### *I trasporti stradali*

Nel settore dei trasporti, il processo di liberalizzazione si è in larga parte incentrato sull'introduzione di una maggiore flessibilità nella determinazione dei prezzi e sul passaggio, per le società autostradali, dal regime in concessione a un sistema di autorizzazione basato sul rilascio di licenze. Tali trasformazioni hanno coinvolto, inoltre, il settore dei servizi accessori al trasporto autostradale, come ad esempio la ristorazione, dove si è fatto ricorso allo strumento dell'offerta competitiva. Nel 1998 l'Ente nazionale per le strade (Anas) ha introdotto un contratto standardizzato per la totalità delle 25 società autostradali. A partire dal 1996 negli accordi in concessione è stato introdotto un nuovo metodo di calcolo per la determinazione e le revisioni periodiche dei pedaggi autostradali (cfr. sopra) con l'aggancio all'indice dei prezzi al consumo, ai guadagni di produttività a livello di singola azienda e alle variazioni nella qualità dei servizi. Il livello del pedaggio ha

cessato di essere un prezzo imposto, ma un massimale all'interno del quale le società possono fissare i prezzi ritenuti più opportuni secondo le regole di politica commerciale (ad esempio, differenziazioni per incentivare l'utilizzo della rete nelle ore di minore intensità di traffico).

### *Le ferrovie*

Importanti misure di liberalizzazione sono state altresì adottate nei settori ferroviario, dell'autotrasporto e del trasporto urbano e locale. Nel marzo del 1998 il Governo ha messo a punto un piano di riorganizzazione delle FF.SS., suddividendo l'azienda di Stato per i servizi ferroviari in quattro aree funzionali separate. Due di queste sono state successivamente privatizzate (la movimentazione merci e i percorsi interurbani a media e a lunga distanza), ed è stata contestualmente offerta a società private, nazionali ed estere, la possibilità di utilizzare la rete ferroviaria. Conformemente alle direttive europee, l'autorizzazione all'utilizzo della rete verrà concessa mediante contratti di licenza in luogo dei contratti di concessione. Le rimanenti due aree funzionali, infrastrutture e trasporto locale, resteranno rispettivamente sotto la competenza degli organi di governo centrali e regionali (cfr. *infra*). L'area delle infrastrutture (divisione della rete), istituita nel luglio del 1998, interessa il 40 per cento delle forze di lavoro totali delle FF.SS., ossia 41 600 persone. Le altre tre aree saranno operative a partire dal gennaio del 1999<sup>56</sup>. La prevista riorganizzazione delle ferrovie si basa su iniziative intraprese dal Governo nel gennaio del 1997 sopravanzando le stesse direttive della UE, che si limitavano alla richiesta di introdurre sistemi di contabilizzazione distinti per la gestione delle strade ferrate, il trasporto passeggeri e i servizi locali<sup>57</sup>. Sempre nell'estate del 1998 il Governo ha preso in esame alcune proposte per l'introduzione di un sistema tariffario maggiormente incentrato su principi di politica commerciale (domanda e qualità dei servizi).

### *L'autotrasporto*

Nel marzo del 1998 il Parlamento ha approvato due provvedimenti legislativi che prevedono il completamento del processo di liberalizzazione del settore dell'autotrasporto entro il gennaio del 2001. Il primo introduce semplificazioni nelle procedure di rilascio delle licenze, che verranno assegnate a livello di società e non più di singolo proprietario; la legge si propone, in tal modo, di incoraggiare le fusioni tra le società operanti nel settore, considerato che l'apertura alla concorrenza europea dal luglio del 1998 impone la presenza sul mercato di imprese di dimensioni più ampie. Il secondo provvedimento prevede l'armonizzazione dei criteri di accesso alla professione con quelli vigenti nell'Unione. Nel 1992 era stata concessa agli autotrasportatori una agevolazione fiscale *una tantum*, sotto forma di credito d'imposta, che venne però dichiarata illegale dalla Corte di Giustizia europea e come tale sanzionata. Tuttavia, al fine di compensare in parte l'onere connesso al pagamento dell'ammenda, che ricadrà sugli autotrasportatori, il Governo italiano ha ridotto l'accisa sul gasolio per autotrasporto.

### ***Le privatizzazioni***

Il processo di privatizzazione si era inizialmente concentrato sul settore marittimo (dal 1994), e solo di recente si è esteso ad altre aziende di trasporto in cui l'IRI, la *holding company* pubblica, detiene ancora partecipazioni di maggioranza. Come ricordato in precedenza, l'IRI ha venduto sul mercato poco meno della metà del capitale azionario della compagnia aeroportuale romana, attraverso lo strumento delle offerte pubbliche di vendita. A metà del 1998, i dipendenti dell'Alitalia e gli investitori privati hanno acquisito il 25 per cento della compagnia, riducendo la quota dell'IRI dall'85 al 60 per cento. L'operazione di parziale privatizzazione ha fatto seguito all'introduzione di un vasto piano di ristrutturazione, al ritorno a condizioni di redditività verificatosi alla fine del 1997 e al contratto di società siglato con la *KLM Royal Dutch Airlines*, la compagnia di bandiera olandese a capitale privato. Attraverso l'accordo, la KLM e l'Alitalia si propongono di integrare le linee di rispettiva competenza al fine di trarre vantaggio dalla redistribuzione dei piani di volo sui tre *hubs* di Amsterdam, Roma e Milano (aeroporto della Malpensa). Inoltre, l'inserimento dell'Alitalia nell'accordo strategico stipulato tra la KLM e la Northwest, la compagnia aerea nordamericana, dovrebbe permettere di assicurare collegamenti migliori tra l'Italia e gli Stati Uniti. Attraverso una serie di dismissioni dilazionate lungo l'arco di un triennio, l'IRI prevede di privatizzare totalmente la società Aeroporti di Roma nel 1998, l'Alitalia nel 1999 e le rimanenti società controllate dalla Finmare nel 2000. Sempre nel 1998 è stata inoltre avviata la parziale privatizzazione della Autostrade S.p.A.; l'IRI si è impegnata infatti a vendere la totalità delle azioni di sua competenza entro la fine del 1999.

### ***Il conferimento di maggiore autonomia alle Regioni e agli Enti locali***

Nei trasporti urbani e locali, il programma di deregolamentazione è strettamente interconnesso con il trasferimento dell'autonomia impositiva e di spesa dal livello statale a quello regionale (cfr. il capitolo II). Ai sensi della Legge *Bassanini* del marzo del 1997, il trasporto locale sarà gradualmente decentrato alle Regioni entro il 2000, le quali già dal 1° gennaio di quell'anno riceveranno piena responsabilità finanziaria (D.lgs. 422/1997)<sup>58</sup>. Ricadute positive in termini di concorrenza sul settore dei trasporti deriveranno dal passaggio dal regime in concessione ai contratti di licenza, dall'adozione di un nuovo contratto di pubblico servizio<sup>59</sup> e dalla privatizzazione, prima della fine del 1999, di tutte le società pubbliche appartenenti alla Federtrasporti. Nel quadro di questo programma, le Regioni manterranno la proprietà delle infrastrutture (rimesse e stazioni). La Legge *Bassanini* richiedeva inoltre l'introduzione, entro il giugno del 1998, di "leggi regionali attuative" allo scopo di stabilire il ruolo di Province e Comuni nel trasporto locale. Spetta inoltre alle Regioni, che avranno anche la responsabilità delle politiche ambientali, l'istituzione delle rispettive autorità di autoregolamentazione.

Secondo il piano di decentramento, che implica modifiche costituzionali, alle Regioni sarebbe demandata la responsabilità dei servizi di trasporto locale nel loro complesso, inclusi quindi quelli ferroviari. Ogni Regione avrà la facoltà di individuare la migliore ripartizione fra trasporto stradale e trasporto ferroviario, a condizione di assumersi per intero l'onere dei collegamenti ferroviari locali. A questo fine, ogni ente regionale stipulerà un apposito contratto con lo Stato, che detiene la proprietà delle strade ferrate, definendo gli obiettivi per il trasporto regionale fino al 2001. A partire dal 2000, i ricavi derivanti dal trasporto locale dovranno coprire almeno il 35 per cento dei costi (al netto di quelli per le infrastrutture e degli ammortamenti). Gli incrementi tariffari, congiuntamente ai guadagni di produttività, dovrebbero creare le condizioni per un aumento del grado di copertura dei costi.

Il decentramento delle funzioni in materia di trasporti dovrà necessariamente essere accompagnato da un migliore coordinamento delle politiche di settore all'interno degli organi di governo centrale. A tal fine, le competenze dei Ministeri dei Trasporti, dei Lavori pubblici e dell'Ambiente saranno unificate (Legge *Bassanini 1*).

### ***I progressi nel trasporto intermodale***

In armonia con quanto era stato programmato nel piano nazionale del 1984-86, nel corso degli anni novanta il sistema dei trasporti è stato in qualche misura riequilibrato con la creazione di nuove infrastrutture portuali nel Mezzogiorno (Gioia Tauro, Napoli e Salerno), l'ampliamento dei collegamenti tra scali marittimi e rete stradale, l'istituzione degli interporti per la movimentazione merci combinata ferro-gomma e l'inaugurazione del nuovo aeroporto milanese della Malpensa. Speciali attrezzature hanno permesso di velocizzare le operazioni di cabotaggio e l'attività di trasporto merci per ferrovia. Tutte queste innovazioni hanno già prodotto qualche risultato in termini di riequilibrio dell'offerta di servizi di trasporto. Ulteriori investimenti nel settore ferroviario e per l'ammodernamento della rete autostradale al Sud saranno effettuati nell'arco del triennio di previsione dell'ultimo DPEF.

## **Il consolidamento del processo di riforma**

### ***Creare le condizioni per una maggiore concorrenza fra i vari modi di trasporto***

Nel complesso, i provvedimenti volti a introdurre condizioni di maggiore competitività hanno avuto sinora una portata modesta, incidendo in maniera eterogenea sui vari segmenti del trasporto. Fino al 1997, le iniziative di liberalizzazione si sono focalizzate essenzialmente sui settori marittimo e aereo, e solo in misura minore sul settore autostradale (politiche tariffarie più flessibili). In effetti, in questi ambiti la liberalizzazione ha prodotto riduzioni dei prezzi e contrazioni

dei costi, sicché la solidità patrimoniale delle imprese del settore ne è risultata rafforzata. Le operazioni di privatizzazione, che hanno perlopiù riguardato le compagnie di trasporto marittimo e le imprese di servizi aeroportuali, sono state tutt'altro che rilevanti. Tuttavia, grazie ai provvedimenti legislativi volti a deregolamentare il settore ferroviario e a decentrare alle Regioni le responsabilità di gestione dei trasporti locali, il processo di riforma ha acquistato velocità. Le nuove proposte contemplano altresì correzioni ai sistemi di determinazione delle tariffe (che, nei trasporti urbani e ferroviari locali, si situano decisamente al di sotto dei livelli di mercato), nonché misure di stimolo alla concorrenza nel settore dell'auto-transporto. Operazioni di privatizzazione sono state previste (trasporti urbani e ferroviari), altre risultano già positivamente avviate (trasporti autostradali, marittimi e aerei). Considerate nel loro complesso, le iniziative sopra ricordate costituiscono una ampia e solida base su cui fondare il risanamento dei trasporti in Italia.

La liberalizzazione del settore ferroviario rappresenta di gran lunga il più importante di tutti i provvedimenti di riforma proposti. Sopravanzando le stesse direttive europee, le iniziative del Governo – grazie anche a investimenti di ingente ammontare distribuiti nel lungo periodo – riescono ad associare alla parziale privatizzazione del settore l'ammodernamento delle linee ferroviarie, del materiale rotabile e dei sistemi di segnalazione. Sono previste maggiori facilitazioni per congiungere il trasporto merci per ferrovia a quello su strada e, nel settore della movimentazione passeggeri, maggiore impulso verrà dato all'alta velocità. Nell'insieme, la deregolamentazione delle ferrovie costituisce un elemento essenziale dell'intero processo di riforma. Agendo come fattore di stimolo della concorrenza tra modi di trasporto, essa dovrebbe indurre una serie di effetti positivi in termini di riduzioni dei costi di trasporto e del congestionamento stradale, contribuendo altresì al contenimento dei danni per l'ambiente.

### ***I limiti del processo di riforma***

Il processo di riforma si prefigge di cogliere solo una parte delle numerose opportunità che potrebbero incentivare la concorrenza, e per questo motivo esso appare ancora incompleto. Nei trasporti urbani, i cinque anni di transizione previsti per il passaggio a un sistema concorrenziale conferiranno indebiti vantaggi agli attuali concessionari<sup>60</sup>. Per ciò che concerne le Ferrovie dello Stato, la riduzione delle forze di lavoro continua a dipendere, in parte, dagli schemi di pensionamento anticipato, con prevedibili ricadute sulla spesa previdenziale complessiva. La legislazione introdotta quest'anno nel settore dell'autotrasporto produrrà i suoi effetti in termini di competitività solo a partire dal 2001, con tre anni di ritardo sulla liberalizzazione europea, né contribuisce in questo senso il previsto mantenimento delle tariffe entro limiti prestabiliti; inoltre, le riduzioni fiscali sul gasolio introdotte per gli autotrasportatori appaiono discutibili sotto il profilo ambientale. Con riguardo alla privatizzazione delle autostrade, il piano di concessione venten-

nale proposto dall'IRI è eccessivamente lungo; ciò potrebbe scoraggiare i potenziali nuovi concorrenti e, con essi, l'instaurarsi di un sistema concorrenziale.

Uno dei principali nodi strutturali del riordino delle ferrovie è rappresentato dalla scansione temporale del piano di ristrutturazione. Dovrebbe essere concessa priorità agli investimenti in manutenzioni e al ricambio del materiale obsoleto. La qualità del servizio ferroviario dovrebbe essere migliorata in tempi brevi, intervenendo sull'ammodernamento delle strade ferrate, del materiale rotabile e dei sistemi di segnalazione. Analogamente, il rafforzamento dei corridoi intermodal (collegamenti tra ferrovie, porti, autostrade e aeroporti) non potrà che andare incontro alle esigenze sia dei consumatori, sia delle imprese<sup>61</sup>. Il conseguente generale miglioramento dei servizi di trasporto dovrebbe trovare un favorevole accoglimento da parte del mercato, rendendo così più agevole il vaglio delle proposte di ampliamento o di riduzione della rete ferroviaria. Simili progetti di investimento sono generalmente costosi e richiedono lunghi tempi di realizzazione. Oltre a evitare investimenti eccessivamente dispendiosi, una corretta definizione delle priorità dei progetti potrebbe avere ricadute positive sull'ambiente<sup>62</sup> e ridurre altresì il rischio di pratiche illegali. D'altro canto, alla luce della maggiore autonomia attribuita alle Regioni, i collegamenti ferroviari che non si rivelano redditizi rischiano un prematuro smembramento. Tali collegamenti potrebbero invece trarre notevoli benefici, in termini di redditività, da un ammodernamento della rete e dall'adozione di politiche di internalizzazione dei costi ambientali per quanto attiene alla determinazione dei prezzi del traffico stradale<sup>63</sup>. Nel comparto aereo, il trasferimento di parte dell'attività dall'aeroporto di Linate a quello della Malpensa, a partire dall'ottobre del 1998, non manca di suscitare qualche preoccupazione. La prevista contrazione del traffico aereo di Linate prima del completamento dei collegamenti con il nuovo aeroporto lombardo è destinata ad aggiungere ulteriori elementi di tensione sull'asse stradale nord-occidentale, che già risulta essere uno dei più congestionati del paese.

### ***Elaborare un sistema dei trasporti integrato***

Il nuovo piano di riforma presenta anche qualche zona d'ombra, oltre ad alcune contraddizioni. Fra le prime si collocano i criteri di determinazione delle tariffe ferroviarie del trasporto passeggeri (dove il miglioramento della qualità dei servizi non potrà non passare per un aumento dei prezzi<sup>64</sup>); la determinazione dei diritti di accesso all'utilizzo delle linee ferroviarie di proprietà statale (un ambito, questo, non ancora tenuto in debito conto dalle direttive europee); l'entità del controllo residuo dello Stato sui trasporti urbani e locali (proprietà del materiale rotabile e degli automezzi); le modalità di partecipazione del capitale privato al finanziamento dei programmi di investimento nel settore dei trasporti; la natura che dovranno assumere le operazioni di privatizzazione delle società di trasporto

locale (offerte pubbliche di vendita, ovvero rilascio diretto delle concessioni). Gli strumenti delle offerte pubbliche di vendita e delle dismissioni su vasta scala di automezzi e convogli ferroviari in particolare dovrebbero essere utilizzati per intensificare la concorrenza ( *riquadro 4*). Al di là delle zone d'ombra, va rilevato un potenziale conflitto fra il decentramento dei poteri statali e la possibilità di rispettare gli obiettivi ambientali a livello nazionale fissati in occasione del vertice di Kyoto. Infatti, se il processo di regionalizzazione può essere auspicabile sotto il profilo dell'efficienza delle autonomie locali, esso potrebbe non essere coerente con il conseguimento di progressi sul versante ambientale per il paese nel suo complesso. Al fine di evitare conflitti, alle Regioni dovrebbe essere fatto obbligo di riferire periodicamente alla linea di governo circa lo stato dei territori di rispettiva competenza. Tali informazioni rivestono un ruolo sempre più importante per utilizzare efficacemente i meccanismi di prezzo (pedaggi stradali, diritti di ingresso nei centri abitati, imposte sui combustibili, ecc.) nella lotta contro l'inquinamento ambientale e il congestionamento<sup>65</sup>. L'imposizione di una tassa sulle emissioni nocive (*carbon tax*), prevista dalla legge finanziaria per il 1999 in corso di approvazione, costituisce un notevole passo in avanti nella direzione della internalizzazione dei costi. A livello locale, per porre rimedio al congestionamento da traffico e all'inquinamento, una maggiore attenzione dovrebbe essere rivolta alla imposizione *politiche* di pedaggi per il transito sulle strade urbane, all'introduzione su vasta scala di parcheggi a pagamento e a più flessibili sistemi di segnalazione del traffico.

Per migliorare l'efficacia del sistema dei trasporti occorre altresì un maggiore coordinamento all'interno degli organi di governo. Ancora di recente le responsabilità in materia di politiche dei trasporti erano ripartite fra quattro diversi dicasteri. Il Tesoro controllava le FF.SS. e - indirettamente, attraverso l'IRI - il settore marittimo, i pedaggi autostradali, la Aeroporti di Roma e l'Alitalia. Al Ministero dei Lavori pubblici faceva capo la rete stradale, mentre le funzioni di programmazione e di regolamentazione erano affidate al Ministero dei Trasporti. Interviene infine un quarto dicastero, quello dell'Ambiente, creato nel 1987, l'anno successivo alla presentazione dell'ultimo piano nazionale dei trasporti. Nonostante il Ministero dell'Ambiente svolga un ruolo importante nelle politiche di trasporto, la sua posizione non è tuttora commensurabile alla dimensione delle sfide ambientali. Se da un lato le ricadute positive indotte da un sistema dei trasporti ben integrato sono potenzialmente importanti<sup>66</sup>, dall'altro non mancano osservatori che subordinano questi vantaggi all'istituzione di una apposita autorità di controllo.

#### Riquadro 4. **Raccomandazioni per la riforma del sistema dei trasporti in Italia**

Dall'analisi presentata nel capitolo, emerge l'esigenza di iniziative politiche atte a rimuovere le principali inefficienze in alcuni comparti del sistema dei trasporti. La ristrutturazione richiede interventi volti a stimolare la concorrenza ed estendere il processo di privatizzazione. Il programma degli investimenti dovrebbe essere compatibile con una strategia dei trasporti integrata, risultante da uno stretto coordinamento.

##### ***Intensificare la concorrenza nel mercato del lavoro e dei servizi***

*Intensificare la concorrenza nei trasporti ferroviari, stradali, autostradali, locali e aerei.* Nel settore ferroviario, i privilegi dei dipendenti in termini di retribuzioni, di condizioni di lavoro e di accesso agli schemi di pensionamento anticipato dovrebbero essere aboliti. Nel settore dell'autotrasporto, il sistema dei prezzi massimi e minimi e lo sgravio fiscale per il gasolio andrebbero eliminati, e i tempi del processo di deregolamentazione del settore abbreviati. Per i trasporti locali, il processo di liberalizzazione dovrebbe essere accelerato stabilendo, nel contempo, chiare regole che definiscano le quote massime di partecipazione al capitale per le nuove imprese o per quelle già operanti. Nei trasporti aerei, la ripartizione degli *slot* dovrebbe essere riequilibrata, possibilmente attraverso offerte di vendita competitive.

*Modificare le politiche tariffarie.* Occorre definire politiche dei prezzi più flessibili, che riflettano le condizioni della domanda. Le tariffe dei trasporti ferroviari e locali, attualmente basse rispetto agli altri paesi, dovrebbero essere aumentate parallelamente al miglioramento della qualità dei servizi.

*Permettere il concorso dei capitali privati al finanziamento degli investimenti per progetti in infrastrutture di proprietà dello Stato.* Tenuto conto degli errori commessi in passato nella scelta di investimenti, le infrastrutture dovrebbero essere cofinanziate con capitali privati o pubblici, sia nazionali sia internazionali, per aumentare l'efficienza della pianificazione e dell'esecuzione degli investimenti.

##### ***Prefiggersi una programmazione razionale degli investimenti***

*Accelerare la realizzazione delle opere di manutenzione più urgenti nel settore ferroviario, ammodernando le strade ferrate e i sistemi di segnaletica, particolarmente sugli itinerari ad alta densità.* Considerato il forte declino degli investimenti in termini reali nelle ferrovie, sarebbe necessario concentrare, in un primo tempo, tali progetti sul miglioramento della qualità dei beni capitale esistenti (materiale rotabile e segnaletica).

*Valutare gli investimenti per accrescere la capacità della rete dei trasporti, alla luce dei risultati attesi dal rafforzamento della concorrenza, dal decentramento e da politiche più orientate al mercato.* I progetti che comportano importanti estensioni di rete sono costosi e la loro attuazione richiede tempi lunghi, in particolare nelle ferrovie. Per evitare sovrainvestimenti, prassi illegali e danni ambientali, tali programmi dovrebbero essere accuratamente valutati, anche sulla base delle informazioni derivanti da precedenti investimenti di manutenzione, dal miglioramento dei collegamenti modali e da un'appropriata politica tariffaria.

(seguito)

*Introdurre e intensificare i collegamenti fra porti, ferrovie, strade e aeroporti per favorire il trasporto intermodale.* Guadagni in termini di efficienza a livello complessivo possono essere realizzati creando o migliorando i collegamenti fra i vari modi di trasporto, riducendo di conseguenza il congestionamento del traffico stradale.

***Migliorare il coordinamento delle politiche di trasporto***

*Istituire l'obbligo per le Regioni di fornire dati sulla propria situazione ambientale.* Considerate le crescenti sfide ambientali e i nuovi impegni internazionali (accordi di Kyoto), l'elaborazione di una strategia nazionale integrata dei trasporti richiede un flusso regolare di informazioni sullo stato dell'ambiente a livello regionale.

*Annettere una maggiore importanza all'analisi ambientale.* Le informazioni raccolte e valutate dal Ministero dell'Ambiente potrebbero accrescere l'efficacia degli strumenti di politica economica per la riduzione dell'inquinamento.

## **IV. L'attuazione delle riforme strutturali: una analisi sintetica dei recenti progressi**

### **Introduzione**

Muovendo dalla constatazione di un'elevata disoccupazione strutturale, nel *Rapporto Economico sull'Italia* del 1997 veniva rilevata l'esigenza di accelerare il passo delle riforme, con riguardo in particolare alle privatizzazioni, alle ristrutturazioni delle imprese controllate dallo Stato, alla razionalizzazione della pubblica Amministrazione. Da allora, una intensa attività legislativa e numerose iniziative hanno profondamente modificato i mercati dei prodotti e il contesto istituzionale di riferimento. La riforma della fiscalità e il decentramento di poteri in materia tributaria, unitamente al previsto ridimensionamento della struttura della pubblica Amministrazione, sono destinati a migliorare le condizioni dal lato dell'offerta. Tuttavia, nel mercato del lavoro – dove i tempi di reazione sono più lenti – i benefici derivanti dalle riforme strutturali non sono ancora realizzati appieno. A seguito di una fase di espansione economica protrattasi lungo tutto l'arco di un quadriennio, il tasso di disoccupazione è sceso nel luglio scorso all'11,9 per cento, un livello leggermente superiore a quello dell'anno precedente, ma ben al di sotto del picco del 12,5 per cento fatto registrare nell'aprile del 1998 (*tav. 31*). Il miglioramento conseguito nell'anno in corso, tuttavia, è la risultante di dinamiche regionali divergenti: al rafforzamento delle condizioni del mercato del lavoro nelle regioni settentrionali ha fatto riscontro un ulteriore indebolimento nel Mezzogiorno. Come conseguenza, il divario fra i rispettivi tassi di disoccupazione si è ampliato, nel secondo trimestre del 1998, a circa 16 punti percentuali. Va peraltro rilevato che tali divergenze non hanno interessato la disoccupazione giovanile, che è diminuita in tutto il Paese.

### **Una più accentuata dicotomia Nord-Sud**

Le proiezioni dell'OCSE indicano una dinamica discendente della disoccupazione per gli anni 1999 e 2000; tuttavia, non vi sono finora segnali che evidenzino un seppur debole calo della disoccupazione strutturale. Al contrario, da stime

Tavola 31. **Indicatori del mercato del lavoro**

	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>1</sup>
<b>Rapporto occupati e popolazione<sup>2</sup></b>							
Totale	53,9	51,8	50,9	50,5	50,6	50,5	..
Uomini	72,0	68,1	66,5	65,7	65,3	65,0	..
Donne	36,4	36,0	35,6	35,6	36,1	36,2	..
Tasso di partecipazione							
Totale	59,8	57,9	57,5	57,3	57,7	57,7	..
Uomini	77,0	74,0	73,1	72,4	72,3	72,2	..
Donne	43,2	42,2	42,2	42,5	43,3	43,6	..
Tasso di disoccupazione							
Totale <sup>3</sup>	9,1	10,3	11,4	11,9	12,0	12,2	11,9
Uomini	6,5	7,6	8,7	9,2	9,4	9,5	9,2
Donne	15,8	14,8	15,6	16,7	16,6	16,8	16,3
Nord	5,1	6,2	6,8	6,8	6,6	6,6	5,9
Centro	9,8	8,6	9,6	10,3	10,3	10,2	9,5
Sud	19,7	17,5	19,2	21,0	21,7	22,2	22,5
Tasso di disoccupazione giovanile (15 - 24)	31,3	30,4	32,4	33,9	38,8	33,5	31,8
Disoccupazione di lunga durata <sup>4</sup> (12 mesi e oltre)	69,8	..	61,5	63,6	65,6	66,3	..
Uomini	68,6	..	59,6	62,7	64,1	66,5	..
Donne	70,7	..	63,3	64,4	67,1	66,2	..
<b>Tasso di disoccupazione strutturale<sup>5</sup></b>	9,7	..	..	..	..	..	11,0

\* Nota: il segno « ) » indica una discontinuità nella serie.

1. Dati riferiti al mese di luglio.

2. Definito come rapporto tra occupazione totale e popolazione in età lavorativa (15-64).

3. Tasso standardizzato.

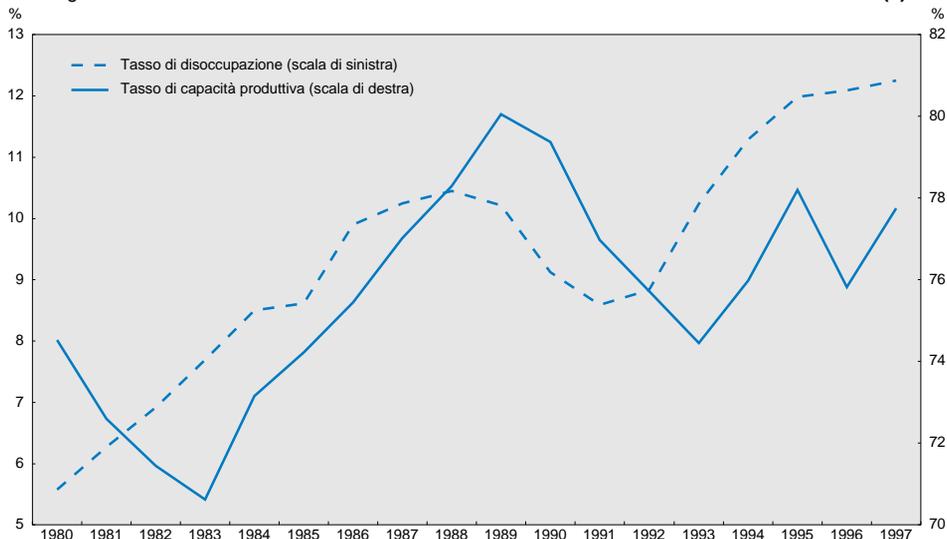
4. In percentuale della disoccupazione totale (dato basati sull'indagine sulle forze di lavoro).

5. Basato su stime dell'OCSE.

Fonte: OCSE (1997), *Employment Outlook, Statistical Annex*; OCSE (1998), *Economic Outlook*, dicembre.

recenti dell'Organizzazione, pubblicate nell'*Economic Outlook* 64,<sup>67</sup> si evince che le condizioni strutturali del mercato del lavoro hanno subito un deterioramento nel corso degli anni novanta. Il tasso strutturale stimato è difatti aumentato dal 9,7 per cento nel 1990 all'11 per cento nel 1998 (tav. 31), a riprova sia dei continui incrementi che la disoccupazione di lunga durata ha fatto registrare dal 1994, sia del mutamento intervenuto nella relazione tra disoccupazione e grado di utilizzo della capacità produttiva (curva di Okun). Questo indicatore evidenzia un peggioramento ancora più pronunciato della *performance* complessiva del fattore lavoro se si considera che il tasso di disoccupazione è di circa due punti più elevato di quello registrato nel 1988, anno in cui il grado di utilizzo della capacità produttiva era prossimo a quello attuale (fig. 28).

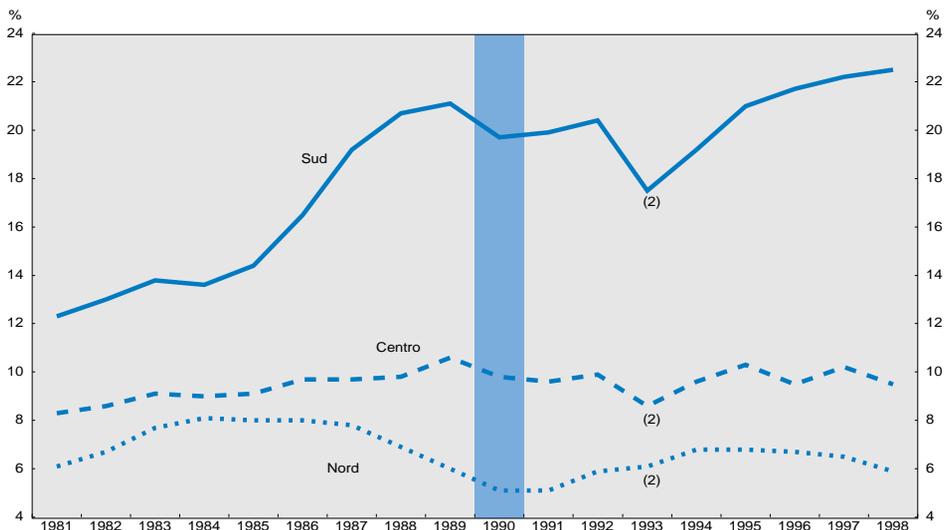
Figura 28. **DISOCCUPAZIONE E GRADO D'UTILIZZO DELLA CAPACITÀ PRODUTTIVA (1)**



1. Capacità produttiva nell'industria.

Fonte : OCSE.

Figura 29. **TASSI DI DISOCCUPAZIONE PER AREE TERRITORIALI (1)**



1. Dati disponibili fino a luglio del 1998.

2. Discontinuità nella serie.

Nota : L'area ombreggiata rappresenta l'ultimo picco ciclico.

Fonte : ISTAT, *Rapporto annuale* (anni vari).

Da un'analisi più approfondita dell'andamento della disoccupazione regionale nell'ultimo decennio, risulta che le dinamiche ascendenti del tasso strutturale di disoccupazione e della curva di Okun sono essenzialmente dovute alla situazione del Mezzogiorno. Infatti, il rapporto tra il grado di utilizzo della capacità produttiva e la disoccupazione è rimasto praticamente invariato al Centro-Nord, dove quest'ultima risultava pari, nel luglio del 1998, al 6,9 per cento, un livello analogo a quello rilevato dieci anni prima (fig. 29). Inoltre, il tasso di occupazione maschile nelle regioni del Nord, maggiormente orientate all'*export*, risulta elevato, mentre la disoccupazione è inferiore ai livelli europei. Per contro, il tasso al Sud si è discostato notevolmente dai livelli del 1988, soprattutto se si considerano gli effetti della nuova metodologia statistica utilizzata per misurare la disoccupazione<sup>68</sup> (tav. 32)<sup>69</sup>. Va rilevato che una bassa occupazione e livelli di partecipazione insoddisfacenti, in particolare per ciò che concerne le donne e i giovani, sono caratteristiche precipue del Mezzogiorno. La sua struttura produttiva – caratterizzata da bassi livelli di industrializzazione e da un marcato orientamento ai servizi non destinabili alla vendita (quelli del settore pubblico) – si differenzia drasticamente da quella del Centro-Nord. Nel corso degli anni novanta la creazione di nuovi posti di lavoro non è riuscita a tenere il passo con la crescita dell'offerta, spingendo così la disoccupazione verso l'alto. Inoltre, misurata in termini di deviazione *standard*, la dispersione dei tassi della disoccupazione regionale al Sud è all'incirca doppia di quella del Centro-Nord (tav. 33). Il deterioramento delle condizioni strutturali del mercato del lavoro in molte aree del Mezzogiorno è causato dalla sistematica concomitanza di fattori avversi, tra cui la cronica mancanza di infrastrutture (principalmente nei settori idrico, dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni), l'eccesso di regolamenti e procedure burocratiche, l'inefficienza della pubblica Amministrazione, l'influenza del crimine organizzato<sup>70</sup>. Negli anni novanta si è inoltre assistito a una flessione degli investimenti pubblici, cui hanno contribuito l'urgenza di un risanamento della finanza pubblica, il diffondersi di pratiche collusive e la mancanza di appropriati meccanismi di coordinamento nell'utilizzo dei fondi di provenienza UE. Non è da escludere, infine, che il livellamento del costo del lavoro tra le varie regioni possa aver scoraggiato gli afflussi di capitale privato verso il Meridione. L'analisi empirica dimostra che, nell'Italia del Sud, la crescita dei salari nominali non viene generalmente influenzata dalla disoccupazione<sup>71</sup>.

L'evoluzione più recente suggerisce che gli importanti provvedimenti di riforma del mercato del lavoro adottati all'inizio degli anni novanta<sup>72</sup> hanno dispiegato i loro effetti principalmente nel Centro-Nord dove, sotto l'impulso di una accresciuta flessibilità del lavoro, il tasso di disoccupazione si è stabilizzato. I contratti di lavoro atipici hanno acquisito una maggiore rilevanza, il lavoro è stato utilizzato in maniera più elastica come fattore della produzione<sup>73</sup> (articolazione del lavoro su turni, anche durante i fine settimana) e gli indici di mobilità territoriale sono risaliti dai bassi livelli su cui erano collocati. Nelle regioni del Centro-Nord è

Tavola 32. **Indicatori territoriali del mercato del lavoro**<sup>1</sup>

<b>Sud</b>		
Forza lavoro	7,3 (milioni)	
Tasso di partecipazione <sup>2</sup>	35,0	
Uomini	47,9	
Donne	22,7	
Tasso di occupazione <sup>3</sup>	27,3	
Uomini	39,3	
Donne	15,7	
Occupati	5,6 (milioni)	(100,0 %)
Agricoltura	0,7	(12,5 %)
Industria	0,8	(14,3 %)
Costruzioni	0,6	(10,7 %)
Servizi	3,6	(64,3 %)
Lavoratori autonomi	1,7 (milioni)	
Agricoltura	0,4	
Industria e costruzioni	0,3	
Servizi	1,0	
<b>Centro-Nord</b>		
Forza lavoro	15,6 (milioni)	
Tasso di partecipazione <sup>2</sup>	43,2	
Uomini	53,3	
Donne	33,8	
Tasso di occupazione <sup>3</sup>	39,9	
Uomini	50,6	
Donne	29,9	
Occupati	14,4 (milioni)	(100,0 %)
Agricoltura	0,7	(4,9 %)
Industria	4,1	(24,4 %)
Costruzioni	1,0	(6,9 %)
Servizi	8,6	(59,7 %)
Lavoratori autonomi	4,0 (milioni)	
Agricoltura	0,5	
Industria e costruzioni	0,9	
Servizi	2,6	

1. Dati riferiti al 1997.

2. Forza lavoro in percentuale della popolazione in età lavorativa (15-64).

3. Occupazione in percentuale della popolazione in età lavorativa (15-64).

Fonte: Ministero del Tesoro (1998), *Quaderno strutturale dell'economia italiana*, maggio, pag. 49.

Tavola 33. Tassi di disoccupazione per regioni

	1992 (ottobre)	1996	1997
<b>Sud</b>	16,3	21,7	22,2
Abruzzo	7,6	9,6	9,6
Molise	7,9	16,7	16,5
Campania	17,7	25,5	25,8
Puglia	14,0	17,7	19,2
Basilicata	14,1	18,1	19,1
Calabria	18,5	25,2	24,3
Sicilia	18,7	23,6	24,3
Sardegna	16,7	21,0	20,9
Scarto quadratico medio	4,5	5,3	5,3
Coefficiente di variazione	0,3	0,3	0,3
<b>Centro-Nord</b>	..	7,7	7,6
Piemonte	..	8,3	8,6
Valle d'Aosta	..	5,6	5,5
Lombardia	..	6,1	6,0
Trentino-Alto Adige	..	3,9	4,1
Veneto	..	5,6	5,3
Friuli-Venezia Giulia	..	7,1	7,0
Liguria	..	11,7	11,4
Emilia-Romagna	..	5,6	6,0
Toscana	..	8,4	8,5
Umbria	..	10,2	9,1
Marche	..	6,5	7,4
Lazio	..	12,8	12,5
Scarto quadratico medio		2,7	2,5
Coefficiente di variazione		0,4	0,3

Fonte: G. Bodo e G. Viesti (1997), *La grande svolta, Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, pag. 76; Svimez (1998), *Informazioni*, gennaio - marzo.

Tavola 34. Indicatori di disparità territoriale<sup>1</sup>  
(dati relativi al Sud espressi come valori percentuali rispetto al Centro-Nord)

Reddito pro-capite	56,4
Costo del lavoro totale <sup>2</sup>	77,3
Retribuzioni lorde <sup>2</sup>	90,9
Produzione aggregata	32,3
Occupazione	39,1
Livello di produttività del lavoro nell'industria	80,6
Esportazioni	10,4

1. Dati riferiti al 1997.

2. Per addetto nell'industria.

Fonte: SVIMEZ (1988), *Informazioni*, gennaio-marzo; ISTAT (1998), *Rapporto annuale, La situazione del paese nel 1997*; Ministero del Tesoro (1998), *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001*, aprile, pag. 82; L.F. Signorini e I. Visco (1997), *L'economia italiana*, Il Mulino, pag. 89.

diminuita inoltre la dispersione dei tassi regionali di disoccupazione (*tav. 33*). Si possono rinvenire taluni segnali di una maggiore flessibilità del mercato del lavoro anche nella estrema moderazione della crescita dei salari nominali a partire dal 1995<sup>74</sup>. Nel 1997 le regioni centro-settentrionali dell'Italia rappresentavano il 76 per cento del PIL, il 90 per cento delle esportazioni, l'87 per cento degli introiti del turismo straniero e il 72 per cento degli occupati, con un reddito pro-capite superiore di circa il 65 per cento a quello delle regioni del Sud. La principale debolezza del mercato del lavoro nel Centro-Nord risiede nella bassa partecipazione femminile, ancor più evidente se rapportata ai livelli internazionali.

Nonostante un contesto di riferimento tutt'altro che propizio, non mancano tuttavia alcuni segnali incoraggianti, manifestatisi di recente<sup>75</sup>. La disoccupazione giovanile ha cominciato a flettere dagli elevati livelli toccati in passato. Nel corso del 1997 l'aumento del numero di imprese nel Mezzogiorno – sia in termini assoluti, sia come saldo fra nuovi ingressi e cessazioni – è superiore alla media nazionale, soprattutto nelle regioni del Centro-Sud, dove sono stati creati diversi distretti industriali<sup>76</sup>. Questi ultimi sono stati definiti come agglomerazioni di piccole e medie imprese che, traendo vantaggio dalle affinità culturali e dall'esistenza di reti di istituzioni locali (di natura consociativa o in concorrenza tra loro) tendono a creare e a sfruttare economie esterne di scala<sup>77</sup>. Sempre nello scorso anno, il mercato delle esportazioni al Sud ha mostrato un dinamismo più accentuato rispetto al Nord, tanto da incrementare la sua incidenza sul totale nazionale. Anche gli investimenti, inclusi quelli diretti dall'estero alle regioni del Mezzogiorno, hanno fatto registrare una accelerazione, e gli occupati nell'industria hanno cominciato ad aumentare, dopo anni di perduranti flessioni. Questi andamenti positivi sono proseguiti anche nel 1998. Cominciano, inoltre, a manifestarsi lievi ampliamenti dei differenziali salariali, dovuti in parte all'introduzione nel 1997 degli accordi sul lavoro tra le autorità locali e le parti sociali (*patti territoriali e contratti d'area*).

## **I progressi conseguiti nel campo delle riforme strutturali**

La vivace dinamica congiunturale del Settentrione potrebbe, in qualche misura, avere prodotto un effetto di trascinamento, determinando gli sporadici segnali di ripresa economica verificatisi al Sud. In un contesto macroeconomico in fase di consolidamento, alcune aree del Centro-Nord hanno risentito della crescente scarsità di lavoro, della congestionata situazione del traffico (cfr. cap. III), della mancanza di spazi per nuove iniziative imprenditoriali. È quindi naturale che la parziale saturazione dell'attività produttiva al Nord abbia determinato uno spostamento dei progetti di investimento verso il Meridione<sup>78</sup>. Tuttavia, le riforme istituzionali in atto nel campo dell'amministrazione – tanto a livello di settore pubblico quanto a livello societario – sembrano aver prodotto effetti benefici. Le modifiche del sistema elettorale introdotte nella prima metà degli anni novanta hanno ridefinito funzioni e responsabilità dei sindaci e rafforzato le

autonomie locali, migliorando, in definitiva, la qualità stessa della gestione pubblica a livello periferico<sup>79</sup>. I tagli ai trasferimenti pubblici – derivanti dall'abolizione delle forme di assistenza speciale alle regioni meridionali<sup>80</sup> imposta dall'Unione europea nel 1993 – sembrano avere in qualche modo influito sull'atteggiamento degli imprenditori, mentre le prospettive dell'inclusione dell'Italia nel gruppo dei paesi fondatori della UEM hanno rafforzato il clima di fiducia tra gli investitori. I modelli economici basati sulle interazioni centro-periferia tendono generalmente a enfatizzare l'importanza dei fattori geo-economici all'interno di una determinata area e le potenzialità di questi ultimi nel dispiegare effetti positivi su altre aree<sup>81</sup>. I segnali di ripresa economica in alcune regioni del Sud si sono manifestati contestualmente al rafforzamento dell'autonomia locale e a un generale orientamento delle riforme strutturali verso principi di libero mercato; è auspicabile che tutto ciò contribuisca a riequilibrare il mercato del lavoro nel medio periodo.

Affrontare la principale sfida della politica economica italiana – vale a dire l'eliminazione delle disparità tra il Nord e il Sud – implica l'adozione di una strategia circostanziata e di vasta portata, sulla quale il Governo ha posto una particolare enfasi. Si è reso necessario, come primo passo, effettuare la ricognizione e il vaglio di tutte le iniziative esistenti, a livello sia di organi centrali, sia di autonomie locali. Dell'esame preliminare è stata incaricata la nuova struttura istituita in seno al Ministero del Tesoro, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, la cui funzione principale è quella di coordinare tutte le iniziative assunte dai vari livelli di governo, dall'Unione europea e dal settore privato. Il Dipartimento sarà coadiuvato da una nuova agenzia statale che si occuperà specificamente delle imprese pubbliche che hanno già avviato programmi di investimento nel Mezzogiorno. Le principali funzioni dell'agenzia saranno quelle di accrescere il ruolo del capitale privato nei progetti di sviluppo del Sud (banche d'affari, intermediari finanziari) e di curare la divulgazione di informazioni concernenti le nuove opportunità di investimento (attività di *marketing*).

### ***Aumentare la flessibilità dei salari e del costo del lavoro***

#### *La diffusione dei contratti di lavoro atipici*

Già prima della pubblicazione del *Rapporto economico sull'Italia* per il 1997, diversi progressi erano stati conseguiti in direzione di una maggiore flessibilità dei salari e del costo del lavoro. Molte delle clausole contenute nell'accordo siglato nel settembre del 1996 da Governo e parti sociali<sup>82</sup> sono state recepite nella legge del giugno successivo. Il ricorso ai contratti di lavoro atipici è stato favorito sia dalle modifiche alle contribuzioni assistenziali e agli accantonamenti previdenziali per i lavoratori *part-time*, sia dall'interruzione degli automatismi che permettevano di trasformare i contratti a termine in contratti a tempo indeterminato, grazie alla quale è stato anche possibile attenuare le sanzioni per i trasgressori. Inoltre, a

decorrere dal gennaio del 1998 è stata concessa la facoltà di istituire agenzie di collocamento private, anche per il lavoro interinale.

In risposta a tali iniziative, i contratti di lavoro atipici sono aumentati considerevolmente, quantunque muovendo da livelli contenuti. Forse come conseguenza della maggiore incidenza dell'economia sommersa, i contratti di lavoro temporaneo sono più diffusi al Sud che al Nord; il loro utilizzo è tuttora regolato per legge, sebbene alcune limitazioni siano state introdotte dalla contrattazione collettiva (provocando, peraltro, una diminuzione delle prestazioni di lavoro straordinario)<sup>83</sup>. Al Nord, viceversa, si fa un maggiore ricorso al lavoro *part-time*. Tuttavia, un più ampio utilizzo dei contratti di lavoro atipici è stato limitato anche dai vincoli imposti al licenziamento, che possono essere piuttosto rigidi nel caso di provvedimenti individuali e richiedere tempi lunghi per la definizione dei vari gradi di giudizio<sup>84</sup>. Ne consegue, nel complesso, una minore rilevanza di questo tipo di contratti di lavoro in Italia rispetto ad altri paesi europei.

#### *Un aumento modesto dei differenziali salariali e del costo del lavoro*

Conformemente a quanto stabilito negli accordi sul lavoro del settembre del 1996, le parti sociali e le autorità locali delle regioni economicamente depresse hanno concluso particolari contratti (*patti territoriali* e *contratti d'area*) volti a incentivare la creazione di imprese e di nuovi posti di lavoro. Con tali contratti, che avevano interessato 7 300 persone fino alla metà del 1998, il datore di lavoro si impegna a stimolare gli investimenti e l'occupazione a livello locale, ottenendo in cambio la possibilità di derogare agli accordi salariali stipulati su scala nazionale e di introdurre condizioni di lavoro più flessibili. Come conseguenza, i salari d'ingresso si sono attestati notevolmente al di sotto delle retribuzioni medie. Allo stesso tempo, per un periodo di tre anni sono stati ridotti del 30 per cento i contributi a carico dei datori di lavoro per i giovani neo-assunti.

In termini più generali, anche la riforma fiscale del biennio 1997-98 ha contribuito a ridurre la componente non salariale del costo del lavoro mediante l'introduzione dell'IRAP, una nuova imposta regionale sull'attività d'impresa che ha sostituito diversi tributi e oneri, fra i quali l'imposta locale sui redditi (ILOR, che gravava sul valore netto delle società), le tasse di concessione governativa e i contributi al Sistema sanitario nazionale a carico dei datori di lavoro (cfr. cap. II). A pieno regime, l'IRAP dovrebbe ridurre il costo del lavoro a livello nazionale di almeno l'1 per cento. Le imprese a uso intensivo di lavoro, i cui vantaggi con il preesistente schema di contribuzioni assistenziali erano pochi o nulli, dovrebbero trarre benefici non trascurabili dall'abbattimento del costo del lavoro. Fino al 2000, alle imprese manifatturiere installate al Sud verrà applicata un'aliquota agevolata dell'IRAP<sup>85</sup>. Le disposizioni concernenti la nuova imposta regionale prevedono inoltre la deducibilità delle spese per gli apprendisti e di quelle per il personale assunto con contratti di formazione lavoro (intera nel primo caso, al 70 per cento nel secondo)<sup>86</sup>. Il riordino della tassazione dei redditi d'impresa contribuisce

inoltre a diminuire il costo d'uso del capitale per le società che finanziano i propri investimenti con capitale proprio o attraverso l'emissione di azioni (cfr. cap. II). Nel complesso, la riforma fiscale del 1998 è destinata a innalzare i livelli di occupazione.

*Un fattore di rischio: la prevista introduzione per legge della settimana lavorativa a 35 ore*

Nel marzo del 1998 il Governo ha presentato un disegno di legge ai sensi del quale, a partire dal 2001, la durata *standard* della settimana lavorativa per le imprese con più di 15 dipendenti sarà ridotta a 35 ore. È stato contestualmente previsto un regime sanzionatorio in caso di prestazioni eccedenti la durata stabilita. Limitandosi all'enunciazione dei tratti generali della riforma, il legislatore ha lasciato alle parti sociali il compito di stabilire le modalità operative, e ha individuato le imprese e i settori che rientreranno nella sfera di applicazione della legge. Il Governo si è riservato la facoltà di introdurre emendamenti nei due anni successivi all'approvazione del provvedimento allo scopo di correggere le distorsioni che dovessero eventualmente manifestarsi. Ciò, tuttavia, non riduce il rischio di un aumento del costo del lavoro per unità di prodotto connesso con l'effettiva riduzione della settimana lavorativa. Il contratto siglato nel luglio del 1998 per il pubblico impiego ha introdotto la diminuzione da 36 a 35 ore settimanali per talune categorie di dipendenti pubblici. Esso contempla inoltre nuovi elementi di flessibilità in materia di orario di lavoro e di mobilità<sup>77</sup>, lasciando ai singoli ministeri la facoltà di concedere incentivi retributivi basati sul merito (decentramento della parte economica della contrattazione).

*L'allentamento delle rigidità nel pubblico impiego*

Successivamente all'adozione della legge quadro del 1997 (*Bassanini 1*), sono stati promulgati due decreti che tracciano una netta linea di demarcazione fra le responsabilità di natura politica da un lato (ministri, sindaci, consiglieri comunali, provinciali e regionali, presidenti e consiglieri di amministrazione di enti pubblici) e quelle di dirigenti, impiegati e organizzazioni sindacali dall'altro. Entrambi i decreti si ispirano a modelli di direzione mutuati dal settore privato, al fine precipuo di eludere possibili interferenze politiche nell'attività amministrativa<sup>78</sup>. Conformemente al decreto 80/1998, basato sulla Legge *Bassanini 1*, il rapporto d'impiego dei dirigenti pubblici di grado più elevato, oltre a essere soggetto alla disciplina nazionale sul lavoro, è regolato da un contratto fra le parti; a tal riguardo, i nuovi sistemi di selezione, nomina e impiego dei dirigenti di rango elevato adottati per gli organi di governo centrali rappresenteranno un modello per la pubblica Amministrazione nel suo complesso.

Grazie alla riduzione dei vincoli amministrativi e al maggior ricorso a modalità di lavoro più flessibili (lavoro a tempo determinato, contratti di formazione lavoro, occupazione interinale e telelavoro), i dirigenti assunti in base al nuovo sistema dispongono di margini di autonomia tipici delle imprese private. La

stessa disciplina sul reimpiego del personale all'interno dei vari enti di Governo è ispirata alla vigente legislazione privatistica. Ciò implica, quindi, l'abbandono della garanzia del posto di lavoro nel settore pubblico. La riforma introduce una maggiore mobilità in virtù sia del decentramento di poteri amministrativi dal Governo alle autonomie locali, sia della razionalizzazione introdotta nelle politiche di impiego del personale (riequilibrio tra i settori in esubero e quelli in carenza di organico). I dirigenti pubblici sono assunti sulla base di un contratto a tempo determinato (da due a sette anni), eventualmente rinnovabile, che prevede la risoluzione in casi di manifesta incompetenza o di posizioni in eccesso, e una retribuzione agganciata anche ai risultati conseguiti. A partire dall'autunno del 1998, inoltre, è prevista la facoltà di reinvestire nel proprio dipartimento i risparmi di spesa conseguiti, vale a dire la differenza tra gli impegni di *budget* e le spese effettivamente sostenute. Gli accantonamenti a fronte degli incentivi retributivi ammontano al 2 per cento della spesa totale per stipendi del settore pubblico.

Il decentramento di alcune funzioni di governo alle autonomie locali e l'introduzione di principi privatistici nel settore statale hanno profondamente modificato il sistema di contrattazione collettiva del pubblico impiego. In analogia con quanto previsto dagli accordi del luglio del 1993, anche nel settore pubblico è stata adottata la contrattazione su due livelli. Il primo concerne le intese negoziali su scala nazionale applicabili ai vari settori (ministeri, regioni ed enti locali, aziende sanitarie locali, società a partecipazione statale, istituti di istruzione e di ricerca, università). In fase di contrattazione, gli organi di governo (centrali e periferici) e le altre amministrazioni pubbliche sono rappresentati dall'Aran. Il secondo livello di negoziazione può essere attivato in ogni organismo all'interno di un dato settore, ed è soggetto alle direttive impartite per i contratti di quel settore. La riforma introduce inoltre nuove regole per la rappresentatività sindacale, ora elevata e frammentata (esistono ben 102 organizzazioni dei lavoratori). In ogni ente governativo viene eletta una rappresentanza sulla base di una lista proposta dalle associazioni sindacali. La riforma del pubblico impiego dovrebbe entrare a pieno regime entro la fine del 1998.

La privatizzazione delle condizioni del rapporto di impiego ha interessato anche il settore dell'assistenza sanitaria pubblica, dove le 228 Unità sanitarie locali sono state trasformate in altrettante Aziende (ASL). I rispettivi titolari, ai quali competono responsabilità di gestione, sono assunti sulla base di contratti a termine, e i loro emolumenti sono in parte correlati ai risultati conseguiti. Ogni ASL deve stilare il proprio bilancio di previsione, stabilire gli obiettivi e attivare appropriati meccanismi di controllo dei risultati. La migliore organizzazione del settore ha complessivamente rallentato la crescita della spesa sanitaria. Ulteriori provvedimenti di riforma, introdotti nel corrente anno, includono l'accertamento delle condizioni reddituali che consentono di accedere ai benefici di legge, una maggiore partecipazione degli assistiti alle spese mediche e nuove politiche di determinazione dei prezzi dei medicinali.

### ***Le misure per la riqualificazione delle forze di lavoro***

Fino a tempi recenti, l'istruzione scolastica in Italia era obbligatoria fino ai 14 anni di età – il livello più basso, con la Turchia, dell'intera area dell'OCSE – e caratterizzata da alti tassi di abbandono nella scuola secondaria e nell'università. Queste ultime, inoltre, hanno mostrato una scarsa attitudine a fornire tirocinio tecnico, aggravando la già diffusa carenza di capacità professionali nel settore privato. Come risultato, l'Italia è fra i paesi con il minor numero di diplomati in età compresa fra i 18 e i 64 anni. Prendendo atto di simili carenze, il Governo ha avviato una vasta riforma dell'istruzione, che prevede anzitutto l'obbligatorietà della frequenza scolastica per un periodo di dieci anni (dai 5 ai 15), due anni in più rispetto al previgente sistema. Sono previste inoltre particolari misure per prevenire il fenomeno dell'abbandono degli studi secondari, nuove norme sulla formazione del personale di ruolo, più severe modalità per gli esami di maturità e una maggiore autonomia agli istituti di istruzione e alle università, sia dal punto di vista finanziario, sia per ciò che concerne l'avviamento al lavoro dei giovani diplomati e laureati (legge del dicembre del 1997)<sup>79</sup>. Le proposte di riforma contemplano infine accertamenti sulla professionalità del corpo insegnante, effettuati da valutatori indipendenti, e subordinano l'insegnamento nella scuola elementare al possesso di un diploma di laurea.

In Italia, la transizione dalla scuola al mercato del lavoro è tutt'altro che agevole, come dimostra un tasso di disoccupazione giovanile decisamente al di sopra della media europea (35 per cento). Una quota considerevole di persone in cerca di prima occupazione è situata nelle aree depresse del Mezzogiorno. In parziale attuazione dell'accordo sul lavoro del settembre del 1996<sup>80</sup>, nei mesi di giugno e di dicembre dello scorso anno il Governo ha ampliato le opportunità di introdurre contratti di formazione lavoro per i giovani, in particolare quelli residenti nel Sud (cosiddetto *pacchetto Treu*).

Oltre alle opportunità sopra richiamate, le nuove disposizioni del *pacchetto Treu* favoriscono la formazione sul posto di lavoro (*stages*), la creazione di agenzie private di lavoro interinale e l'introduzione di speciali assegni per la mobilità territoriale. Un'ulteriore innovazione è rappresentata dalla previsione, presso gli uffici di collocamento, di consulenze mirate e personalizzate per i giovani disoccupati del Sud. L'attuazione della maggior parte di questi provvedimenti ricadrà sotto la responsabilità delle Regioni e degli altri Enti locali<sup>81</sup>.

### ***Le politiche per la concorrenza***

#### *La riduzione del peso della regolamentazione*

Fra gli ostacoli principali che si sono frapposti a un efficiente funzionamento dei mercati dei prodotti, vanno senz'altro annoverate l'eccessiva regolamentazione e una organizzazione della pubblica Amministrazione basata più sulla

legittimità formale che sulla valutazione *ex post* dei risultati conseguiti. Con il passare degli anni, il proliferare di leggi e regolamenti ha condotto alla creazione di organismi tecnici esterni e a una più accentuata frammentazione della pubblica Amministrazione. La mole eccessiva di normative – di rango primario e secondario – ha non di rado causato contrasti, ritardi e rigidità strutturali, minando la stessa certezza del diritto. Per i cittadini e per le imprese, tutto ciò si è tradotto in un costo non indifferente che, valutato in termini di giornate lavorative spese negli uffici pubblici per il disbrigo di pratiche di vario tipo, si è ragguagliato, nel 1996, all'1,2 per cento del PIL.

È stata proprio la riduzione di questa “tassa amministrativa occulta” ad avere ispirato le iniziative di riforma intraprese nel 1993<sup>92</sup>. Muovendo dalla legge quadro 59/1997 (*Bassanini 1*), il legislatore ha voluto introdurre miglioramenti di qualità sia nell'attività di normazione, sia nei processi decisionali della pubblica Amministrazione, agendo tanto in ampiezza quanto in profondità<sup>93</sup>. La strategia di sfortimento delle prassi burocratiche in Italia fa capo a tre principi chiave: *delegificazione*<sup>94</sup> (revisione dei meccanismi di normazione e snellimento delle procedure); *semplificazione* (rimozione delle inutili complessità burocratiche che ostacolano la rapidità e l'economicità nella fornitura di servizi al pubblico); *armonizzazione* (adozione di regolamentazioni codificate e coerenti tra loro). L'*iter* prevede una fase iniziale di ricognizione, durante la quale vengono identificate le procedure che necessitano di semplificazione. Conformemente alla legge del 1997, anche i futuri progetti di riforma strutturale seguiranno lo stesso *iter* procedurale<sup>95</sup>.

L'attività di revisione normativa ha condotto sinora all'eliminazione di 100 procedure, inclusi i requisiti per l'ottenimento delle autorizzazioni alla fornitura di taluni servizi, e alla semplificazione di 378 leggi. Per talune concessioni governative è stato attivato l'istituto del silenzio-assenso; le procedure per l'apertura di stabilimenti industriali sono state snellite, in parte grazie all'introduzione dello “sportello unico”, un ufficio costituito presso i vari livelli periferici di governo, cui compete il rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di attività, soggette a rinnovo, e la ricezione delle relative notifiche.

#### *La liberalizzazione del settore dei servizi non finanziari*

Fra i settori interessati dalla deregolamentazione introdotta dalla legge 59/1997 vi è quello della distribuzione al dettaglio. Prendendo a riferimento i principi di semplificazione enunciati nella *Bassanini 1*, un decreto del marzo del 1998 ha abolito i vincoli che gravavano a livello comunale sul commercio al dettaglio, ivi inclusi quelli che stabilivano il limite massimo degli esercizi in attività<sup>96</sup>. Secondo la nuova legislazione, che abroga il previgente *corpus* normativo risalente al 1971, il numero delle tabelle commerciali è stato ridotto da 14 a 2, mantenendo come unica distinzione quella tra distribuzione alimentare e non alimentare. Per quest'ultima categoria, in particolare, sono state eliminate le restrizioni all'apertura di esercizi con superficie inferiore ai 250 metri quadrati nei centri con più di

10 000 abitanti. Sono state inoltre riviste le norme che limitavano la gamma dei prodotti vendibili. Con riguardo agli orari di apertura dei negozi, ai rispettivi titolari è lasciata la facoltà di fissare quelli ritenuti più appropriati all'interno della fascia oraria dalle 6,00 alle 22,00 per un massimo di 13 ore giornaliere (esclusa la domenica). Le aperture domenicali sono autorizzate fino a 12 volte l'anno, incluse le domeniche immediatamente precedenti le festività natalizie. A partire dal marzo del 1999, le Regioni dovranno sottoporre al Governo appositi programmi di sviluppo urbano ed emanare norme in tema di grande distribuzione; fino allora è vietata l'apertura di supermercati e ipermercati. In rapporto ad altri paesi europei, nel settore alimentare l'Italia appare molto più sbilanciata a favore degli esercizi di piccole dimensioni che non sulla grande distribuzione.

Nel settore delle telecomunicazioni, lo scorso febbraio il Governo ha autorizzato la Wind – una *joint venture* costituita tra l'ente italiano per l'energia elettrica (Enel), la Deutsche Telekom e la France Télécom – a fornire servizi di telefonia mobile. Anche il segmento della telefonia fissa è stato deregolamentato, con il rilascio di concessioni a favore di due compagnie a partecipazione estera, Albacom e Infostrada. La maggiore concorrenza ha indotto considerevoli riduzioni nei costi delle chiamate (pari al 14 per cento per le interurbane e al 17 per cento per le internazionali al febbraio del 1998). L'autorità di regolamentazione del settore delle telecomunicazioni, che ha competenza anche per le emissioni televisive, ha iniziato a operare nel maggio del 1998. Nel mese di aprile dello stesso anno il Parlamento ha approvato un provvedimento di legge volto a liberalizzare il mercato dell'energia elettrica, ponendo le premesse per la suddivisione dell'Enel in tre aree funzionali (produzione, trasmissione e distribuzione), in conformità della direttiva di settore emanata in sede UE. Riforme di vasta portata sono allo studio anche per il sistema dei trasporti, in particolare quelli ferroviari (cfr. cap. III). Nel febbraio del 1998 l'Ente Poste è stato trasformato in società per azioni e posto sotto il controllo del Ministero del Tesoro; un piano quinquennale di ristrutturazione è stato recentemente presentato all'Esecutivo con il triplice obiettivo di ridefinire le responsabilità di natura finanziaria, aumentare l'efficienza e ampliare la gamma dei servizi postali offerti all'utenza.

#### *La ristrutturazione del sistema bancario*

Il sistema bancario italiano, nel quale la presenza dello Stato ha assunto per lungo tempo proporzioni rilevanti, è stato caratterizzato da esuberi di personale, elevato costo del lavoro ed eccessiva frammentazione. Simili inefficienze si sono tradotte in bassi livelli di redditività, sofferenze di considerevole entità (concentrate perlopiù al Sud, cfr. *tav. 35*) e ampi differenziali fra i tassi sugli impieghi e la remunerazione della raccolta. Nel Sud i crediti inesigibili si sono situati, nel 1997, tra gli 8 000 e i 9 000 miliardi di lire, pari allo 0,5 per cento del PIL. Negli anni più recenti, tuttavia, le spinte al ripristino delle condizioni di redditività sono state rafforzate dall'accentuato calo dei tassi di interesse del mercato monetario e dalla

Tavola 35. **Sofferenze bancarie per aree territoriali**<sup>1</sup>

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Italia	5,5	5,7	5,8	6,9	8,9	10,2	11,4
Nord-Ovest	3,6	3,5	3,6	4,6	5,7	6,1	6,2
Nord-Est	4,4	4,3	4,4	5,5	6,9	6,9	6,8
Centro	6,0	6,7	6,3	7,4	9,5	10,8	12,0
Sud	10,1	10,5	10,1	12,7	16,7	22,0	27,2

1. Sofferenze bancarie in percentuale dei prestiti totali.

Fonte: P. Morelli e G.B. Pittaluga (1998), *Le sofferenze bancarie: tendenze e previsioni*, *Centro di economia monetaria e finanziaria Paolo Baffi, Documento di lavoro n. 121*, marzo.

crescente presenza di filiali di banche estere in Italia. Un ulteriore impulso in questa direzione è stato fornito dalla partecipazione dell'Italia al gruppo di paesi che daranno il via alla terza fase del processo di integrazione economica e monetaria.

Nel settore bancario, la più accentuata concorrenza si è essenzialmente tradotta in un rallentamento nella dinamica delle retribuzioni nominali, una maggiore diversificazione, un ulteriore slancio nel processo di privatizzazione, incorporazioni e acquisizioni. Gli accordi salariali siglati lo scorso febbraio prevedevano una diminuzione del costo del lavoro tra l'8 e il 9 per cento nell'arco di quattro anni, l'utilizzo di più flessibili forme di impiego, più lunghi orari di operatività degli sportelli bancari e la creazione di uno speciale fondo con finalità di tirocinio formativo e di previdenza complementare. Sebbene gli esuberi di personale siano tuttora stimati in circa 27 000 unità, i piani di ristrutturazione hanno spinto nel 1998 le quotazioni azionarie di banche e istituti di assicurazione, che hanno così raggiunto il massimo storico. Il differenziale fra i tassi attivi e passivi si è ridotto a 5 punti percentuali nel 1997, grazie anche alla diminuzione delle consistenze di crediti divenuti inesigibili<sup>97</sup>.

Le fasi salienti del programma di privatizzazioni nel settore bancario sono state la vendita del Credito Italiano e della Banca Commerciale Italiana (1993-94), dell'Istituto Mobiliare Italiano (IMI) e del Banco di Napoli (1996), della Banca di Roma<sup>98</sup> e dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino (1997). In considerazione delle sue condizioni critiche, il Banco di Napoli è stato rilevato da un consorzio composto dall'INA, l'istituto di assicurazione di recente privatizzato, e dalla Banca Nazionale del Lavoro, controllata quasi interamente dallo Stato. Speciali incentivi fiscali sono inoltre stati introdotti nel marzo del 1998 per accelerare la vendita delle banche pubbliche controllate dalle fondazioni. Possedute a loro volta dalle Regioni e dai Comuni, le fondazioni furono istituite nel 1990, in occasione della trasformazione delle banche pubbliche in società per azioni. Secondo le stime della Banca d'Italia,

entro la fine del 1998 la presenza dello Stato nel sistema bancario dovrebbe ridursi al 25 per cento, contro il 68 per cento della fine del 1992.

L'accelerazione del processo di privatizzazione è stata accompagnata da un elevato numero di operazioni di incorporazione e di acquisizione. Il Banco Ambrosiano Veneto, a capitale privato, e la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde (Cariplo), controllata da una fondazione pubblica, si sono fusi nel 1997 dando vita alla Banca Intesa, contestualmente alla privatizzazione della stessa Cariplo. Successivamente, l'Istituto Bancario San Paolo di Torino, la più grande banca commerciale del paese, anch'essa privatizzata, si è fuso con l'IMI, istituto specializzato nel credito a medio e a lungo termine. Anche il Credito Italiano si appresta a un'operazione analoga con tre casse di risparmio del Nord, volta alla costituzione di un nuovo forte polo bancario (Unicredito). In parte come conseguenza delle frequenti fusioni bancarie, il numero complessivo di banche in Italia ha subito una netta contrazione, alla quale si è associata la diversificazione delle attività (ad esempio, l'utilizzo della rete bancaria in campo assicurativo, prevalentemente nel ramo vita, si è notevolmente accresciuto). È contestualmente aumentata la presenza in Italia di filiali di banche estere, per la gran parte istituti di credito fondiario ed edilizio e *merchant banks*.

#### *L'espansione dei mercati dei capitali privati*

Rispetto ai principali paesi industriali, il mercato azionario in Italia mostra volumi di scambi più contenuti e un maggiore grado di concentrazione. Su un totale di 2 000 società potenzialmente in possesso dei requisiti di ammissibilità, solo 200 sono quotate in Borsa e, ancora di recente, le partecipazioni singole di maggioranza rappresentavano il 60 per cento della capitalizzazione totale del mercato azionario<sup>99</sup>. Nel luglio del 1998, quest'ultima risultava ancora ben al di sotto della media rilevata nelle principali Borse valori europee. Dal lato della domanda, inadeguati meccanismi di informazione societaria, pratiche di *insider trading* e la mancata considerazione dei diritti degli azionisti di minoranza hanno scoraggiato gli investimenti azionari. Dal lato dell'offerta, le piccole e medie imprese – vero asse portante dell'economia italiana – si sono tradizionalmente tenute a distanza dal collocamento sul mercato del proprio capitale, in considerazione della natura familiare, e pertanto stabile, della loro struttura proprietaria. Il processo di mobilitazione (*securitization*) è stato intralciato dalle inefficienze del mercato azionario, segnatamente per quanto attiene ai sistemi di determinazione dei prezzi di offerta, all'imposizione dei *capital gains* e ai potenziali conflitti di interesse tra azionisti di maggioranza e di minoranza<sup>100</sup>.

Nell'ottica degli operatori del mercato finanziario, le prospettive di un debito pubblico in rapida flessione sono destinate ad ampliare le scelte di portafoglio e a stimolare la domanda di azioni, obbligazioni e altri strumenti finanziari (cfr. cap. II). Il previsto mutamento nella dinamica dell'allocazione del risparmio dovrebbe inserirsi nel contesto della più accentuata concorrenza tra i mercati finan-

ziari originata dall'avvio della UEM e dal processo di globalizzazione. Si è dunque accresciuta la necessità di un mercato dei servizi finanziari ampio ed efficiente. Diversi provvedimenti erano stati assunti all'inizio degli anni novanta per rafforzare l'efficacia e lo spessore del mercato azionario. Questi includono la legge del 1991, che ha mutato l'assetto istituzionale, organizzativo e operativo dei mercati mobiliari con la creazione delle società di intermediazione mobiliare (SIM); le leggi del 1992 e del 1994 sulle offerte pubbliche di acquisto, che hanno rafforzato la tutela degli azionisti di minoranza e reso obbligatorio il meccanismo dell'offerta pubblica; il Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia del 1993, che ha introdotto la despecializzazione istituzionale, operativa e temporale del sistema creditizio<sup>101</sup>; e infine le varie iniziative volte a istituire i fondi pensione (fra il 1993 e il 1997).

Il quadro istituzionale di riferimento dei mercati dei capitali è ulteriormente progredito con la trasformazione delle società di gestione dei mercati azionari e obbligazionari da organismi di diritto pubblico a società per azioni, e con l'approvazione del nuovo Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria (L. 58/1998). Nel settembre del 1997 è stato collocato sul mercato il capitale della Borsa Italiana S.p.A.<sup>102</sup>, acquisito per il 63 per cento da banche, per il 29 per cento da altri intermediari finanziari e per il restante 8 per cento da investitori istituzionali. Il Testo unico del febbraio del 1998 ha allentato le restrizioni alla gestione collettiva del risparmio<sup>103</sup> e ha semplificato le procedure per l'OPA. Esso ha inoltre rafforzato i diritti degli azionisti di minoranza e, precedendo la stessa istituzione della Banca centrale europea, ha conferito alla Banca d'Italia le responsabilità di supervisione dei mercati che rivestono importanza per l'esercizio della funzione monetaria, vale a dire il mercato all'ingrosso dei titoli di Stato e il mercato interbancario dei depositi. Al Ministero del Tesoro spetta, fra gli altri, il compito di definire la struttura dei fondi comuni con riguardo ai vari strumenti di investimento, in armonia con quanto stabilito in sede UE.

Un contributo a tali modifiche del contesto istituzionale è derivato dalla riforma fiscale del biennio 1997-98 che, nell'intento di promuovere il processo di *securitization*, ha ridotto l'aliquota dell'imposta sui redditi delle società per gli aumenti di capitale azionario (cfr. cap. II). Il tasso agevolato accordato alle imprese potrà inoltre facilitare la trasformazione degli accantonamenti per le indennità di fine rapporto – sinora utilizzati come fonti di autofinanziamento – in quote azionarie da assegnare agli stessi dipendenti. Con effetto dal luglio del 1998, la riforma fiscale ha inoltre modificato il regime di tassazione dei redditi da capitale. Esso ha ricondotto nella base imponibile anche i proventi di negoziazioni di prodotti derivati, tassando i guadagni di capitale secondo il criterio della competenza (maturazione) e rendendo possibile il pagamento dell'imposta sull'utile di gestione del portafoglio dell'investitore nel suo complesso (distinguendolo, cioè, dalle sue singole componenti)<sup>104</sup>. A tali provvedimenti si è aggiunta l'istituzione formale, nel luglio del 1998, del mercato delle cedole (*strips market*), utilizzato principalmente dai fondi pensione, nel quale gli interessi vengono negoziati separatamente dal

valore capitale del relativo titolo<sup>105</sup>. Un'ulteriore legge, attualmente in discussione, è volta a stimolare il processo di *securitization* attraverso la vendita di obbligazioni a copertura garantita (*asset-backed bonds*, vale a dire obbligazioni garantite dalle attività nette dell'emittente). Secondo la legge, alle banche sarebbe concessa la facoltà di vendere su tali mercati i crediti divenuti inesigibili, ottenendo in cambio l'esenzione dal pagamento della relativa ritenuta alla fonte. Il provvedimento mira, in particolare, a favorire le banche meridionali, i cui passivi di bilancio sono gravati da ingenti sofferenze.

#### *L'accelerazione del ritmo delle privatizzazioni*

Negli anni più recenti, il mercato delle emissioni azionarie è stato dominato dalle vendite delle società pubbliche. Nel periodo compreso tra il 1992 e il 1997 gli introiti lordi derivanti dalle privatizzazioni, di competenza del Tesoro e dell'IRI, sono ammontati a 118 000 miliardi di lire (*tav.* 36). In linea con le raccomandazioni formulate dall'OCSE, nel 1997 il ritmo delle operazioni di privatizzazione si è considerevolmente accelerato. Esse si sono ragguagliate a 38 000 miliardi di lire, pari a quasi il 2 per cento del PIL, collocando l'Italia fra i paesi che hanno realizzato il più elevato volume di dismissioni nell'area dell'OCSE. Peraltro, in taluni casi lo Stato si è riservato una azione privilegiata (*golden share*), prolungando in tal modo la presenza pubblica nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia elettrica. Gli speciali poteri associati alla *golden share* sono stati ritenuti contrari alle norme sulla concorrenza, sicché allo scopo di conformarsi alla richiesta di porre fine a tale pratica<sup>106</sup>, formulata dalla Commissione europea nel luglio del 1998, l'Italia ha avviato una procedura per modificare la legge. Oltre alle operazioni che hanno interessato il sistema bancario (cfr. sopra), le fasi salienti del processo di privatizzazioni del 1997 hanno riguardato la vendita di quote dell'ENI, della Telecom Italia e della SEAT. Nel 1998, la quarta *tranche* dell'ENI, venduta con il sistema dell'offerta pubblica, ha rappresentato una delle operazioni di più ingente ammontare dell'intero piano di privatizzazioni (12 000 miliardi di lire, pari allo 0,6 per cento del PIL); a seguito della vendita, la quota di competenza del Tesoro si è ridotta a meno del 51 per cento del capitale dell'Ente.

Nel piano a medio termine dell'aprile del 1998<sup>107</sup> veniva resa nota l'intenzione del Governo di vendere sia la sua quota di partecipazione nella Banca Nazionale del Lavoro, pari all'85 per cento del capitale, sia le restanti partecipazioni nel Banco di Napoli, nell'IMI, nell'INA e nella Telecom Italia. L'IRI ha in programma di cedere le sue partecipazioni nella Autostrade S.p.A. (87 per cento), nell'Alitalia, nella Finmare, nella Aeroporti di Roma e nella Finmeccanica (gruppo operante nei settori della difesa e dell'ingegneria). Nell'agosto del 1997 l'Unione europea ha approvato la proposta avanzata dal Governo italiano di estendere la concessione della Autostrade S.p.A. per la gestione dell'attuale rete autostradale per ulteriori 20 anni, fino al 2018. Tuttavia, le concessioni concernenti i progetti di

Tavola 36. **Principali provvedimenti di privatizzazione**

Società	Anno	Modalità	Ricavo lordo totale (miliardi di lire)	A favore di:
Nuovo Pignone	1993	Trattativa diretta	699	ENI
Italgel		Trattativa diretta	431	IRI
Cirio-Bertolli-De Rica		Trattativa diretta	311	IRI
Credito Italiano		Offerta pubblica secondaria	1 801	IRI
IMI 1	1994	Offerta globale	1 794	Tesoro
Banca Commerciale Italiana		Offerta pubblica secondaria	2 891	IRI
INA 1		Offerta globale	4 530	Tesoro
Ilva Acciai Speciali Terni		Trattativa diretta	600	IRI
PMI		Trattativa diretta	723	IRI
Italtel	1995	Trattativa diretta	1 000	STET
Ilva Laminati Piani		Trattativa diretta	2 513	IRI
IMI 2		Trattativa diretta	913	Tesoro
INA 2		Trattativa diretta	1 687	Tesoro
ENI 1		Offerta globale	6 299	Tesoro
IMI 3	1996	<i>Marketed block trade</i>	501	Tesoro
ENI 2		Offerta globale	8 872	Tesoro
INA3		Obbligazioni convertibili	3 200	Tesoro
ENI3	1997	Offerta globale	13 230	Tesoro
Telecom Italia		Offerta pubblica – trattativa diretta	22 883	Tesoro
SEAT		Asta competitiva	1 643	Tesoro
ENI4	1998	Offerta globale	12 000	Tesoro

Fonte: Ministero del Tesoro (1998), *Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001*, aprile, pag. 74.

sviluppo delle autostrade dovranno, per il futuro, essere assegnate con il sistema dell'asta competitiva<sup>108</sup>. La privatizzazione dell'Enel non è contemplata nel piano per il 1998, sebbene l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, creata nel giugno del 1996, abbia iniziato a operare già dall'aprile dell'anno successivo. Inoltre, la vendita della restante partecipazione statale nella Aeroporti di Roma è stata posposta come conseguenza delle negoziazioni sull'apertura dell'aeroporto della Malpensa destinato a diventare un nuovo *hub* internazionale (cfr. cap. III).

Unitamente alle privatizzazioni delle compagnie controllate direttamente dallo Stato, sono state avviate anche le dismissioni delle attività di proprietà dei Comuni, come conseguenza sia dei tagli nei trasferimenti statali agli Enti locali, sia delle semplificazioni introdotte nelle procedure di trasformazione delle aziende speciali in società per azioni (Legge 127/1997, *Bassanini 2*). Nel 1997 la *British Airport Authority* – che gestisce, fra l'altro, l'aeroporto londinese di Heathrow – ha acquisito il 70 per cento dell'aeroporto di Napoli. Il Comune di Milano ha avviato la vendita

delle società controllate in vari settori (trasporti, aviazione civile, produzione di energia elettrica, trattamento dei rifiuti e servizi di nettezza urbana<sup>109</sup>).

#### *L'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*

Nel suo settimo anno di attività, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha continuato la sua opera di intensificazione della concorrenza nei vari mercati dei prodotti sia direttamente (attraverso le proprie decisioni), sia indirettamente (attraverso indagini mirate, condotte a volte in collaborazione con la Banca d'Italia). Nel corso del 1997 si è assistito, fra l'altro, alla stipula di accordi trasversali fra produttori di materiali da imballaggio in diversi settori (alimentare, *compact discs*, prodotti farmaceutici ed esplosivi). L'abuso di posizione dominante è stato rilevato principalmente in due segmenti del settore dei servizi finanziari (assistenza agli intermediari in stato di difficoltà e servizi di consulenza), in entrambi i quali si è trovata coinvolta Mediobanca, l'unica *merchant bank* privata in Italia fino all'introduzione del Testo unico del 1993.

Esercitando i poteri che le sono istituzionalmente demandati, l'Autorità *anti-trust* si è inoltre pronunciata sulla incompatibilità di leggi e regolamenti con i principi della libera concorrenza. In questo ambito, particolare attenzione è stata posta sulle cosiddette industrie a rete e sugli *ex-Monopoli* di Stato (gas, energia elettrica e telecomunicazioni), che hanno iniziato a operare in un nuovo contesto istituzionale. L'Autorità ha individuato l'assenza di condizioni concorrenziali in ognuna di queste aziende<sup>110</sup>. Nel suo primo rapporto annuale, l'Autorità per

**Tavola 37. Decisioni assunte dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato**

	Numero di decisioni						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	gennaio-marzo 1998
Concentrazioni	422	501	342	282	357	292	66
Intese	34	26	25	31	64	64	14
Abuso di posizione dominante	21	20	14	31	52	46	3
Pubblicità ingannevole	26	166	213	244	423	582	143
	Esito delle decisioni assunte nel 1997						
	Non-violazioni di legge		Violazioni di legge		Non applicabilità della legge		Totale
Concentrazioni	259		6		27		292
Intese	54		9		1		64
Abuso di posizione dominante	41		5		0		46
Pubblicità ingannevole	195		361		26		582

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato (1998), *Relazione annuale sull'attività svolta.*, pagg. 28-29.

l'energia elettrica e il gas ha messo in rilievo distorsioni nelle strutture tariffarie, che hanno determinato eccessivi livelli nei rispettivi prezzi all'utenza<sup>111</sup>.

### Valutazione e raccomandazioni

Il mercato del lavoro in Italia continua a risentire della profonda frammentazione che contrappone un Nord in espansione a un Sud in serie difficoltà. La tendenza al rialzo della disoccupazione strutturale a livello aggregato è principalmente dovuta alle sfavorevoli dinamiche registrate nel Mezzogiorno. Nel Centro-Nord si è assistito alla diffusione di più flessibili modalità di produzione (in particolare, l'articolazione del lavoro su turni, anche nei giorni festivi), aumentando ulteriormente l'incidenza delle forme di lavoro non standardizzate, che erano già tutt'altro che sporadiche. I contratti di lavoro atipici hanno acquistato rilevanza, e la mobilità del lavoro risulta elevata. D'altro canto, sembrano sussistere margini per un miglioramento del mercato del lavoro nel Centro-Nord, segnatamente per ciò che concerne la bassa partecipazione femminile, che potrebbe trarre beneficio da un più esteso ricorso al lavoro a tempo parziale. Cosa ancor più importante è la necessità di migliorare l'istruzione e i sistemi di formazione, caratterizzati da bassi livelli di obbligo scolastico e da elevati tassi di abbandono. Il Sud si trova attualmente costretto in una situazione di bassi differenziali salariali, assenza di infrastrutture, scadente qualità dei servizi pubblici e diffusi fenomeni di criminalità organizzata. Vero è che la creazione di imprese e di nuovi posti di lavoro si è recentemente messa in moto grazie alla maggiore stabilità politica (frutto del nuovo sistema introdotto nelle elezioni amministrative), agli effetti di saturazione che hanno interessato il Nord e ai provvedimenti assunti nel mercato del lavoro sulla scia degli accordi del settembre del 1996. Purtroppo, i relativi miglioramenti nel Mezzogiorno sono limitati essenzialmente alle regioni del Centro-Sud. Per molti anni a venire, la principale sfida per l'economia italiana resta quella di eliminare le disparità territoriali esistenti al suo interno.

I risultati conseguiti nella direzione della liberalizzazione e del decentramento dovrebbero apportare un aiuto a questo riguardo. Nonostante gli alti tassi di disoccupazione e le diffuse inefficienze del settore pubblico, il Governo è riuscito, tra il 1996 e il 1998, a gettare le basi legislative per una riforma strutturale orientata al mercato la quale, in termini di ampiezza e di profondità, non ha precedenti nella recente storia italiana. Muovendo dal decentramento di poteri governativi, dal ridimensionamento del settore pubblico e dalla liberalizzazione dei servizi, il programma di riforma comprende il risanamento delle finanze statali e la razionalizzazione della struttura della pubblica Amministrazione. La portata della riforma fiscale – che riduce l'imposizione sui redditi, aumenta la tassazione indiretta e amplia l'autonomia tributaria delle Regioni – risulta in linea con le raccomandazioni formulate dall'OCSE a questo riguardo nel *Jobs Study* del 1994<sup>112</sup> (cfr. riquadro 5).

Alla metà del 1998 la riforma risultava pienamente attuata. Altri tasselli (ad esempio, la deregolamentazione e la riforma della pubblica Amministrazione) verranno inseriti gradualmente fino alla completa realizzazione prevista per il 2001, termine del periodo di programmazione del DPEF dello scorso aprile.

L'efficacia del decentramento di poteri alle Regioni è strettamente connessa con la velocità e la qualità della riforma della pubblica Amministrazione. Facendo interagire il conferimento di poteri statali con il ridimensionamento del settore pubblico nel suo complesso, la razionalizzazione della pubblica Amministrazione, avviata con le leggi *Bassanini*, comporta la contrazione degli organi centrali di governo, e in particolare del numero dei dicasteri. Come era prevedibile, il connesso aumento – *de jure* e *de facto* – della mobilità del lavoro ha incontrato la forte opposizione degli impiegati statali, donde il rallentamento dell'effettiva realizzazione del piano di riforma. È senz'altro da accogliere positivamente l'estensione dei principi privatistici alla sfera pubblica; ne sono da esempio i contratti a tempo determinato per i dirigenti generali neo-assunti, l'aggancio delle retribuzioni alle *performance*, l'adozione di processi decisionali *top-down*, l'istituzione dei centri di costo. Tuttavia, la "spendibilità" della riforma potrebbe avvantaggiarsi di azioni mirate sui terreni della trasparenza, nei riguardi dei cittadini come di tutte le parti coinvolte (diffusione di un calendario degli obiettivi e dei risultati di volta in volta conseguiti), della formazione manageriale, della semplificazione delle procedure.

La liberalizzazione intrapresa in diversi settori dei servizi (fra i quali la distribuzione al dettaglio, i trasporti, le telecomunicazioni, la gestione del risparmio e il mercato azionario) costituisce un esempio importante dei benefici che la deregolamentazione produce in termini di riduzione dei costi degli *input* dei servizi, di vantaggi per il consumatore e di efficienza dei mercati dei capitali. In taluni ambiti, peraltro, la riforma non ha prodotto risultati adeguati, se pure ne ha prodotti. Valgano per tutti, a tale riguardo, i provvedimenti che interessano il settore del commercio al dettaglio, che prevedono un blocco fino al marzo del 1999 per l'apertura di esercizi della grande distribuzione, e la riforma dell'industria dell'autotrasporto, che introduce indebiti privilegi fiscali (cfr. cap. III).

Il conferimento di una ampia gamma di poteri alle autonomie locali, imperniato sul principio della sussidiarietà, dovrebbe con il tempo migliorare la qualità del servizio pubblico. La riduzione delle prassi burocratiche, il ripristino della legalità, la lotta all'evasione fiscale e il miglioramento degli uffici di collocamento e delle infrastrutture non mancheranno di creare le condizioni per incentivare lo sviluppo di iniziative imprenditoriali e dell'occupazione nel Mezzogiorno. Due ammonimenti, tuttavia, vanno tenuti presenti: la possibilità che una incompleta attuazione possa diluire gli effetti della riforma (caso, purtroppo, frequente in Italia) e l'eventualità che le Regioni non siano adeguatamente preparate a esercitare i nuovi poteri esecutivi loro demandati (segnatamente negli ambiti tributario, dei trasporti, dell'ambiente, della formazione e dell'istruzione).

### Riquadro 5. Attuazione della strategia dell'OCSE per l'occupazione Riepilogo

Proposta	Azioni intraprese	Valutazione e raccomandazioni
<b>I. Aumentare la flessibilità del costo del lavoro, attraverso:</b>		
- una diminuzione delle aliquote fiscali e contributive;	Introdotta dalla riforma fiscale 1997-1998	In linea con le raccomandazioni dell' <i>OECD Jobs Study</i> . Ridurre ulteriormente le discriminazioni fiscali.
- la rimozione degli ostacoli alla applicazione dei contratti di lavoro atipici;	Più agevole accesso all'apprendistato e ai contratti di formazione e lavoro mediante la revisione degli schemi di contribuzione assistenziale e degli accantonamenti previdenziali ( <i>part-time</i> ). Introduzione dei contratti di fornitura di lavoro temporaneo.	Ampliare l'ambito di applicazione dei contratti di lavoro atipici
- l'allentamento dei vincoli legislativi posti a tutela dell'occupazione;	Abbandono degli automatismi nella trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato.	Allentare gradualmente gli schemi di protezione del posto di lavoro per i dipendenti di ruolo, in particolare nel settore bancario. Ridurre le incertezze connesse con lo svolgimento dei procedimenti giudiziari.
- l'aggancio delle retribuzioni alla redditività delle imprese;	Previsto dall'accordo sul lavoro del 1993.	Prevedere maggiori possibilità di derogare ai salari minimi fissati dalle contrattazioni settoriali su scala nazionale.
- la razionalizzazione nell'impiego dei dipendenti del settore pubblico.	Prevista dai provvedimenti di legge <i>Bassanini</i> .	Attuare le riforme previste dalle leggi <i>Bassanini</i> . Accrescere la "spendibilità" delle riforme.
<b>II. Migliorare l'efficienza delle politiche del mercato del lavoro:</b>		
- utilizzando moderne tecniche di collocamento;	Creazione di agenzie private per l'inserimento nel mondo del lavoro. Decentramento degli uffici pubblici di collocamento. (nessuna azione)	Accelerare il passo della riforma degli uffici pubblici di collocamento.
- intensificando la verifica dei programmi occupazionali.		Fornire programmi di formazione mirata e personalizzata.
<b>III. Ridurre le distorsioni derivanti dall'attuale sistema di ammortizzatori sociali mediante:</b>		
- l'armonizzazione dei tassi di sostituzione e della durata dei benefici; più incisive politiche di inserimento nel mondo del lavoro.	Estensione alle banche, al commercio e alle aziende di pubblica utilità della fruizione del fondo Cassa integrazione guadagni. Introduzione di schemi di protezione sociale (reddito minimo) e di misure a sostegno dei giovani in cerca di lavoro.	Rivedere gli strumenti di sostegno al reddito dei lavoratori precari o in esubero. Armonizzare i vari programmi di sostegno. Agganciare la corresponsione dei benefici alla effettiva ricerca di un posto di lavoro.

(seguito)

**IV. Riquilibrare le forze di lavoro:**

- |   |   |  |
|---|---|--|
| – estendendo l'obbligo di frequenza scolastica;         | Innalzamento della durata della scuola dell'obbligo a dieci anni complessivi.           | Attuare l'accordo sul lavoro del 1996.                           |
| – ampliando le opportunità di formazione professionale. | Ampliamento dell'addestramento <i>on-the-job</i> e dei programmi di formazione esterna. | Aumentare il contenuto formativo dei contratti di apprendistato. |

**V. Potenziare la concorrenza dei mercati dei prodotti:**

- |   |   |   |
|---|---|---|
| – semplificando le procedure per gli appalti pubblici;          | Snellimento delle procedure per gli appalti pubblici.   | Accelerare l'attuazione dei progetti di investimento. Intensificare la lotta al crimine organizzato.  |
| – imprimendo una accelerazione ai programmi di privatizzazione; | Definizione di numerose operazioni di privatizzazione.  | Mantenere il ritmo delle privatizzazioni, completare le operazioni di dismissione delle banche a partecipazione statale e introdurre un sistema di governo societario atto a promuovere la concorrenza. |
| – liberalizzando i mercati dei servizi.                         | Parziale deregolamentazione del commercio al dettaglio, dei trasporti, delle telecomunicazioni e dei servizi finanziari | Accelerare l'attuazione delle riforme, ampliandone la portata.  |

Il conseguimento dell'obiettivo stabilito dal Governo in tema di occupazione – un aumento di 600 000 unità nei prossimi tre anni – dipende anche dalla velocità del processo di liberalizzazione dello stesso mercato del lavoro. Cominciano a emergere segnali di una maggiore flessibilità, come testimoniano la diffusione dei contratti atipici, la più accentuata mobilità e il migliore utilizzo del fattore lavoro. In altri campi tuttavia, il cammino delle riforme istituzionali è stato troppo lento. Esempi al riguardo possono essere rinvenuti nell'istruzione, nella formazione, nella modernizzazione degli uffici pubblici di collocamento e nella creazione di agenzie private per l'inserimento nel mondo del lavoro. I differenziali salariali, benché in lieve aumento rispetto ai bassi livelli precedenti, continuano a non mostrare la dovuta reattività a quelli della produttività e alle dinamiche congiunturali. Inoltre, la prevista introduzione per legge della settimana lavorativa a 35 ore nel 2001 pone seri rischi di aumenti del costo del lavoro per unità di prodotto, un risultato, questo, lungi dall'essere auspicabile in un contesto di più serrata concorrenza sia dall'Europa, sia dai paesi a basso costo del lavoro. Per questi motivi, adeguare e accelerare gli interventi a favore dell'occupazione diviene, oggi, un imperativo.

### Note

1. A seguito dell'incremento delle aliquote dell'IVA, l'indice dei prezzi al consumo ha subito un aumento stimato in 0,5 punti percentuali.
2. S. Fabiani A. Locarno, G. Oneto e P. Sestito (1998), Risultati e problemi di un quinquennio di politica dei redditi: una prima valutazione quantitativa, Banca d'Italia, *Temi di discussione*, n. 329, marzo.
3. Banca d'Italia (1998), *Relazione annuale per il 1997, Considerazioni finali del Governatore*, pag. 15.
4. A. Fazio (1998), *Italy and Europe in a world global finance*, intervento alla conferenza organizzata da AIOTE, ASSOBAT, ATIC, FOREX e AIAF, Napoli, 24 gennaio. Per una recente analisi empirica sulla trasmissione degli impulsi di politica monetaria all'inflazione in Italia, cfr. anche A. Gaiotti, A. Gavosto e G. Grande (1998), *Inflation and monetary policy in Italy: some recent evidence*, Banca d'Italia, *Temi di discussione*, n. 310, luglio.
5. Il tasso ufficiale di sconto e quello sulle anticipazioni a scadenza fissa definiscono un "corridoio" per i tassi del mercato monetario in condizioni di normalità.
6. Per un recente approfondimento sul ruolo che le aspettative possono avere svolto nel determinare una riduzione del differenziale dei tassi di interesse a lungo termine tra i paesi dell'Unione europea, cfr. I. Angeloni e R. Violi (1997), *Long-term interest rate convergence in Europe and the probability of EMU*, Banca d'Italia, *Temi di discussione*, n. 322, novembre.
7. Banca d'Italia (1998), *Bollettino economico*, pag. 51, febbraio.
8. Nel corso dell'estate del 1998, le turbolenze sui mercati finanziari internazionali, associate a influenze di natura tecnica, hanno prodotto un temporaneo ampliamento del differenziale fra i tassi di interesse a lungo termine in lire e in marchi, che ha stimolato la domanda di obbligazioni tedesche.
9. Stime comparate sulla trasmissione degli impulsi di politica monetaria al settore bancario sono contenute in C. Cottarelli e C. Kourelis (1994), *Financial structure, bank lending rates and the transmission mechanism of monetary policy*, *IMF Staff Papers*, dicembre.
10. Per ulteriori approfondimenti, cfr. P. Morelli e G.B. Pittaluga (1998), Le sofferenze bancarie: tendenze e previsioni, Centro di economia monetaria e finanziaria Paolo Baffi, *Working Paper No. 121*, marzo.
11. La manovra di bilancio per il 1997 prevedeva correzioni fiscali per 46 500 miliardi di lire in termini di tendenza, 28 000 miliardi dei quali sotto forma di maggiori entrate. All'inizio del 1997, una crescita della produzione inferiore alle aspettative metteva nuovamente in discussione il conseguimento dell'obiettivo di disavanzo pubblico, rendendo così necessaria, nel successivo mese di marzo, l'adozione di misure aggiuntive per circa 16 000 miliardi di lire. Modifiche contabili hanno inoltre consentito di ridurre ulteriormente il fabbisogno di indebitamento netto di altri 16 000 miliardi circa.
12. A queste maggiori entrate dovrebbero aggiungersi quelle derivanti dalla modifica dell'imposizione sui redditi, da lavoro e da capitale, e dalla revisione delle aliquote fiscali per gli autoveicoli. L'aumento della ritenuta alla fonte dal 19 al 20 per cento

- dovrebbe produrre effetti, in termini di maggiori entrate, stimabili in 800 miliardi di lire.
13. Secondo l'ISPE, gli investimenti pubblici lordi dell'Italia sono diminuiti, in termini reali, di circa il 23 per cento tra il 1990 e il 1997. Cfr. Istituto di studi per la politica economica (1998), « I conti pubblici nel 1997 e 1998 e le loro prospettive negli anni a venire », *Documenti ufficiali*, n. 3. Un ampio approfondimento sui requisiti per il rafforzamento degli investimenti pubblici in Italia nel contesto di una manovra correttiva sono contenuti anche in F. Modigliani e F. Padoa-Schioppa Kostoris (1998), *Sostenibilità e solvibilità del debito pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino.
  14. Uno scenario meno favorevole, che ipotizza maggiori discrepanze tra il costo del debito pubblico e la crescita del PIL in termini nominali (rispettivamente al 6 e al 3,5 per cento), sposta il conseguimento dell'obiettivo del 60 per cento al 2018.
  15. I residui passivi sono rappresentati dalle spese impegnate, ma non ancora effettuate. Negli anni più recenti, gli accentuati tagli di spesa hanno condotto a un incremento di tali poste, che alla fine del 1997 si ragguagliavano al 9 per cento del PIL.
  16. Nel corso degli anni ottanta, l'eccessiva liberalità nelle politiche di accantonamento previdenziale hanno reso ardua una riduzione del disavanzo pubblico. Cfr. N. Sartor (1998), *Il risanamento mancato*, Carocci Editore, e S. Rossi (1998), *La politica economica italiana 1968-1998*, Bari, Editori Laterza.
  17. Cfr. OECD (1996), *Economic Survey of Italy*, pagg. 49-55 e OECD (1997), *Economic Survey of Italy*, pagg. 82-85.
  18. Ministero del Tesoro (1998), *Italy's convergence towards EMU*, pagg. 27-29.
  19. Istituto Nazionale di Statistica (1998), *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1997*, pagg. 87-90.
  20. L. Pennacchi (1997), *Lo stato sociale del futuro*, Roma, Donzelli Ed.; M.V. Rostagno e F. Utili (1998), « The Italian social protection system: the poverty of welfare », *IMF Working Paper*, maggio; Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (1997), *Relazione finale*, febbraio.
  21. Per ulteriori dettagli, cfr. ISTAT (1998), *Rapporto annuale*, op. cit., 1997, pagg. 303-305 e OCSE (1996), *Economic Survey of Italy*, pagg. 70-71.
  22. La Legge 59/1997 fornisce un quadro di riferimento con riguardo a tre ambiti di riforma interconnessi: il decentramento di funzioni governative, la riforma della pubblica Amministrazione e la semplificazione delle procedure amministrative.
  23. Il processo di decentramento si differenzia da quello attuato negli anni settanta, allorché il Governo rinunciò alla propria giurisdizione su alcune funzioni specifiche. Cfr. F. Bassanini (1998), « Overview of administrative reform and implementation in Italy: organisation, personnel, procedures and delivery of public services » (ined.), pag. 4.
  24. Ministero dei Trasporti e della navigazione, Ministero dei Lavori pubblici, Ministero dell'Ambiente (1998), *Conferenza nazionale sui trasporti*, luglio, pag. 22.
  25. Lo scandalo sulle tangenti, scoppiato nel 1992, ha messo in luce generalizzati fenomeni di corruzione in quasi tutti i settori della gestione pubblica, che hanno interessato trasversalmente partiti politici, autorità locali e imprese. Cfr., a questo riguardo, Fondo Monetario Internazionale e Banca Mondiale (1998), *Finance and Development*, marzo, pag. 8 e The Economist Intelligence Unit (1997), *Italy*, pag. 6.

26. ISTAT (1998), *La vita quotidiana nel 1996*, pagg. 65-83.
27. J. Preston e C. Nash (1994), « European railway comparisons and the future of RENFE », *FEDEA Working Paper 94-09*, pag. 18.
28. Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *I trasporti in Italia*, pag. 108.
29. Ministero del Tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica (1998), *Controllo della spesa e processo di risanamento della finanza pubblica italiana*, marzo, pag. 60.
30. *La Repubblica*, inserto *Affari & Finanza*, 30 marzo 1998, pag. 7.
31. Ferrovie dello Stato (1997), *Annuario statistico 1996*, pag. 11.
32. Stimolando le economie di scala, i trasporti intermodali ampliano i margini di manovra per la riduzione dei prezzi.
33. Tra il 1991 e il 1997 le retribuzioni dei conducenti sono aumentate del 41 per cento, contro un incremento dell'indice dei prezzi al consumo pari al 27 per cento.
34. OCSE (1998), *Railways: Structure, regulation and competition policy*, pag. 145.
35. Solo nei primi quattro mesi del 1998 si sono verificati quindici incidenti ferroviari dovuti alla mancanza di adeguati sistemi di sicurezza (deragliamenti e incidenti di varia natura); essi hanno causato la morte di una persona e il ferimento di più di cento passeggeri, provocando il malcontento nell'opinione pubblica.
36. Secondo le cifre pubblicate dalle Ferrovie dello Stato, i ricavi dal trasporto passeggeri nel 1996 sono ammontati a 3 500 miliardi di lire, con una lunghezza media di viaggio per passeggero pari a 107 chilometri. Nello stesso anno, i proventi dalla movimentazione merci si sono ragguagliati a 1 300 miliardi di lire, con una lunghezza media di viaggio per tonnellata di merce trasportata pari a 305 chilometri (*Ferrovie dello Stato, Annuario Statistico 1996*).
37. Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *I trasporti in Italia*, op. cit., pag. 96.
38. Nel 1996 erano circa 1 100 le imprese adibite alla fornitura di servizi di trasporto locale. La maggior parte di queste (i due terzi circa) operava nel segmento extraurbano, quasi un quinto in quello urbano e le rimanenti in entrambi i settori. In generale, il servizio su gomma occupa la quasi totalità del trasporto pubblico locale, lasciando ai servizi su rotaia una minima parte. Più della metà delle imprese di trasporto pubblico è situata al Sud e nelle Isole, un terzo al Nord e il rimanente nelle regioni centrali. La struttura della produzione è dualistica: il 60 per cento delle imprese conta meno di dieci impiegati e solo l'11 per cento dispone di una forza lavoro superiore alle 100 unità. La totalità delle "grandi aziende speciali", operanti in prevalenza nei servizi di trasporto pubblico, è controllata da Enti locali ed è iscritta alla Federtrasporti, l'associazione di categoria del settore. Gli organici totali della Federtrasporti rappresentavano nel 1995 il 55 per cento del totale e il 51 per cento del volume di passeggeri nei trasporti locali. Le altre compagnie operanti nel settore del trasporto extraurbano fanno parte della Anac.
39. Nel 1996 erano in funzione circa cento aeroporti per l'aviazione civile, un numero che appare elevato rispetto alla media dei paesi dell'OCSE, anche se rapportato alle dimensioni territoriali del paese. Circa la metà di questi aeroporti era adibita al servizio di vettori commerciali sulle tratte nazionali e internazionali.

40. Autorità garante della concorrenza e del mercato (1997), *Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale*, pag. 26. La Francia e il Regno Unito contano, rispettivamente, sei e sette aeroporti di queste dimensioni.
41. In altre città, come ad esempio Milano e Torino, le amministrazioni comunali sono azionisti di maggioranza dei rispettivi aeroporti.
42. L'Alitalia è costituita in società per azioni ed è interamente controllata dall'IRI. Dal dicembre del 1996 la società è stata a capo di un gruppo di dodici compagnie le cui attività comprendevano, oltre al trasporto aereo e ai servizi ausiliari, l'elettronica e i servizi di investimento e di assicurazione.
43. G. Nicoletti, « Concorrenza ed efficienza nel settore aeroportuale », Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Temi e problemi* (in stampa); *Il Sole 24 Ore*, 21 ottobre 1998.
44. Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *I trasporti in Italia*, op. cit., pag. 138.
45. Ministero dei Trasporti e della navigazione (1997), *I trasporti in Italia*, op. cit., pag. 185.
46. La prima autostrada a pedaggio aperta in Europa, nel 1928, era italiana.
47. OCSE (1991), *Economic Survey of Italy*, pag. 64.
48. OCSE (1991), *Economic Survey of Italy*, pag. 61.
49. Ministero del Tesoro, Commissione tecnica per la spesa pubblica (1998), *Controllo della spesa e processo di risanamento della finanza pubblica italiana*, pagg. 57-61.
50. OCSE (1994), *Environmental performance review of Italy*, pag. 128.
51. OCSE (1994), *ibidem*, pag. 128.
52. Ministero dei Trasporti e della navigazione, Ministero dei Lavori pubblici, Ministero dell'Ambiente (1998), *Conferenza nazionale sui trasporti*, op. cit., luglio, pag. 35.
53. OCSE (1994), *Environmental performance review of Italy*, op. cit., pag. 129 e Ministero dell'Ambiente (1997), op. cit., pag. 242.
54. Ministero dei Trasporti e della navigazione, Ministero dei Lavori pubblici, Ministero dell'Ambiente (1998), *Conferenza nazionale sui trasporti*, op. cit., luglio, pag. 40.
55. Autorità garante della concorrenza e del mercato (1997), *Indagine conoscitiva di natura generale sui servizi portuali*.
56. I canoni di utilizzo della rete ferroviaria prevedono una quota fissa (pari al 35 per cento) e una quota variabile (65 per cento). Quest'ultima è stabilita in funzione di tre parametri: la velocità dei convogli, la densità di traffico e il grado di utilizzo delle infrastrutture (*Il Sole 24 Ore*, 31 luglio 1998).
57. L'iniziativa del Governo del gennaio del 1997 prevedeva anche l'elaborazione, da parte delle Ferrovie dello Stato, di un piano di attività a medio termine per il quinquennio 1997-2001. Ultimato nel settembre del 1997, il piano prevedeva la soppressione di ulteriori posti di lavoro e un programma di investimenti per 12 800 miliardi di lire (pari allo 0,5 per cento del PIL), di cui 5 800 miliardi da destinare all'ammodernamento delle infrastrutture e del materiale rotabile, 5 000 miliardi per l'estensione della rete ad alta velocità (che include anche il trasporto merci) e 2 000 miliardi per aumentare la sicurezza e l'efficienza del settore. Il finanziamento degli investimenti non comporterà prelievi dal bilancio statale, ma verrà effettuato essenzialmente attraverso aumenti di capitale della società Ferrovie dello Stato, anche se è previsto,

- in misura minore, il ricorso a capitali privati. Nel febbraio del 1998 è stato siglato un contratto di lavoro pluriennale che ha, di fatto, congelato le retribuzioni delle FF.SS. per tre anni e mezzo. In linea con quanto avviene nelle principali società ferroviarie europee, a partire dal 2001 è prevista l'eliminazione del doppio conducente.
58. Nel 1995 è stato abolito il Fondo nazionale dei trasporti, mediante il quale i fondi dell'intero settore erano stati trasferiti dallo Stato alle Regioni. A partire da allora, la spesa regionale per la mobilità si è mantenuta ai livelli del 1995; le Regioni hanno potuto peraltro beneficiare dei proventi di una speciale accisa sulla benzina.
  59. Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422.
  60. È questa l'opinione espressa dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato all'inizio del 1998.
  61. Ministero del Tesoro (1998), *Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1999-2001*, aprile.
  62. Le automobili e, in particolare, gli automezzi pesanti sono di gran lunga più inquinanti dei treni. Allo stesso tempo, la costruzione dei collegamenti ferroviari provoca spesso l'alterazione dell'ambiente, dando adito alle critiche degli ecologisti.
  63. ECMT (1998), *Efficient Transport for Europe, Policies for Internalisation of External Costs*.
  64. M. Ponti (1998), « Sui costi d'esercizio la tassa della politica », *Il Sole 24 Ore*, 10 agosto.
  65. Ministero dei Trasporti e della navigazione (1998), op. cit., pagg. 31-32.
  66. T. Andersson e P. Hasson (1998), « Why integrated transport systems? », *OECD Observer*, aprile-maggio, pag. 27.
  67. I dati relativi alla disoccupazione strutturale sono basati sulle stime del tasso di disoccupazione in corrispondenza del quale la componente salariale del costo del lavoro tende a stabilizzarsi (*non-accelerating wage rate of unemployment*, NAWRU). Cfr. OCSE (1998), *Economic Outlook 64*, dicembre.
  68. I principali cambiamenti nella metodologia, introdotti nell'ottobre del 1992, comportano l'estensione delle branche di attività economica, il maggiore livello di dettaglio del questionario e la ridefinizione di persona in cerca di lavoro, in modo tale da delimitare la categoria dei disoccupati agli individui di età superiore ai 15 anni che siano in grado di lavorare e che abbiano assunto, nei trenta giorni precedenti l'indagine trimestrale sulle forze di lavoro, almeno una iniziativa per cercare un'occupazione.
  69. L'allineamento agli *standard* dell'Organizzazione internazionale del lavoro nell'ottobre del 1992 aveva messo in risalto che la disoccupazione in Italia nel passato era stata sovrastimata, e che il fenomeno aveva interessato in misura maggiore il Mezzogiorno.
  70. L.F. Signorini e I. Visco (1997), *L'economia italiana*, Il Mulino, pag. 89.
  71. R. Faini e altri (1998), « Importing jobs or exporting firms? A close look at the labour market implications of Italy's trade and foreign direct investment flows », Università di Brescia, pag. 18 e pag. 32.
  72. Fra i principali provvedimenti legislativi dei primi anni novanta si rilevano l'abolizione dello schema dei trattamenti di disoccupazione (luglio 1991) e la rimozione, a 46 anni dalla loro istituzione, dei meccanismi di indicizzazione delle retribuzioni ai prezzi (scala mobile, luglio 1992). Tali misure comprendono inoltre, l'istituzione di un sistema di contrattazione salariale su due livelli, uno normativo e uno retributivo (luglio 1993), al fine di rendere la crescita dei salari nominali più in linea con gli anda-

- menti pregressi dell'inflazione e con le variazioni di produttività e di profitti a livello di singola impresa (tale accordo è attualmente in discussione). Occorre poi segnalare l'armonizzazione delle condizioni d'impiego dei dipendenti pubblici a quelle del settore privato (1993/94); e, l'accordo del lavoro del settembre del 1996, volto a incentivare il ricorso ai contratti di lavoro non standardizzati o atipici, a decentrare i servizi pubblici di collocamento e a creare agenzie private per l'occupazione a tempo determinato. La riforma del mercato del lavoro è stata accompagnata da nuove normative in tema di deregolamentazione dei mercati di beni e servizi, dagli interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e da vasti piani di privatizzazione. Per ulteriori dettagli sul processo di riforma, cfr. OCSE (1996), *Economic Survey of Italy*, pagg. 59-85; OCSE (1997), *Economic Survey of Italy*, pagg. 124-136.
73. Banca d'Italia (1998), *Relazione annuale per il 1997*, pag. 103.
  74. La crescita delle retribuzioni nominali si è collocata notevolmente al di sotto delle proiezioni basate sulle equazioni dei salari. Cfr. OCSE (1997), *Employment Outlook*, luglio, pag. 16.
  75. Ministero del Tesoro (1998), *Documento di programmazione economico-finanziaria*, aprile, pagg. 84-88.
  76. S. Fabiani e G. Pellegrini (1997), « Education, infrastructure, geography and growth: an empirical analysis of the development of Italian provinces », Banca d'Italia, *Temi di discussione*, n. 323, pag. 41.
  77. S. Fabiani e G. Pellegrini, op. cit., pag. 17.
  78. A.F. Pozzolo (1998), « Research and development, regional spillovers and the location of economic activities », Banca d'Italia, *Temi di discussione*, n. 331, marzo, pag. 30.
  79. F. Bassanini (1998). « Overview of administrative reform and implementation in Italy: organization, personnel, procedures and delivery of public services » (in corso di pubblicazione), pag. 2. In Italia esistono tre livelli di governo, oltre a quello centrale: le Regioni, le Province e i Comuni. A partire dal giugno del 1993 (Leggi 142/1990 e 81/1993), le modalità di elezione dei sindaci nelle città con oltre 15 000 abitanti prevedono, nel caso in cui alla prima tornata nessun candidato abbia riportato la maggioranza assoluta dei voti, il ricorso a un secondo turno di votazioni, al quale partecipano i due primi aspiranti. Il sindaco eletto può disporre del 60 per cento dei seggi nel consiglio, mentre il restante 40 per cento viene assegnato in proporzione ai suffragi ottenuti dagli altri partiti. Il nuovo sistema ha determinato una maggiore stabilità all'interno della composizione dei partiti politici locali. Per ciò che concerne le Regioni, il sistema elettorale misto è stato introdotto nel febbraio del 1995, con l'applicazione del sistema proporzionale per l'80 per cento dei seggi del consiglio regionale e del maggioritario per il rimanente 20 per cento. Il rinnovo dei consigli regionali avviene ogni 5 anni.
  80. In conformità della direttiva europea, gli interventi "straordinari" a favore del Sud, cessati dal 1993, sono stati sostituiti da iniziative di sostegno assunte sulla base di criteri comuni a tutto il paese. Per maggiori dettagli, cfr. OCSE (1996), op. cit., pag. 83.
  81. S. Fabiani e G. Pellegrini (1997), op. cit., pag. 18.
  82. Per maggiori dettagli, cfr. OCSE (1997), *Economic Survey of Italy*, pagg. 133-139.
  83. Banca d'Italia (1998), *Relazione annuale per il 1997*, pag. 105.

84. E.S. Prasad e F. Utili (1998), « The Italian labour market: stylized facts, institutions and directions for reform », *IMF Working Paper*, aprile, pag. 40.
85. Confindustria (1998), Nota dal C.S.C., 18 giugno.
86. Banca d'Italia (1998), *Bollettino economico*, n. 30, febbraio, pagg. 14\*-21\*.
87. È previsto l'allungamento degli orari di apertura di musei e altri pubblici servizi.
88. F. Bassanini (1998), op. cit., pag. 8.
89. Secondo il vecchio sistema, la frequenza obbligatoria era fissata dai 6 ai 14 anni (scuola elementare e media), il livello più basso, con la Turchia, dell'intera area dell'OCSE. La scuola secondaria superiore, fino ai 19 anni, è divisa in diverse categorie di istruzione, molte delle quali orientate specificamente all'inserimento nel mondo del lavoro (ad esempio, le scuole professionali).
90. OCSE (1997), *Economic Survey of Italy*, pagg. 125-128.
91. Ministero del Lavoro (1998). « Employment Action Plan ».
92. OCSE (1997), *Economic Survey of Italy*, pagg. 101-102.
93. Autorità garante della concorrenza e del mercato (1998), *Relazione annuale sull'attività svolta*, aprile, pag. 8.
94. Con delegificazione si intende il passaggio dalla normativa primaria a quella secondaria, vale a dire l'introduzione di regolamenti in luogo di leggi.
95. Ai sensi della legge 59/1997, ogni anno il Governo è tenuto a presentare al Parlamento una legge contenente un programma per ulteriori semplificazioni.
96. Dalla nuova legislazione restano esclusi i bar e i ristoranti, regolati da una legge del 1991, e il settore della distribuzione di idrocarburi.
97. Banca d'Italia (1998), *Relazione annuale per il 1997, Considerazioni finali*, pag. 32.
98. L'IRI, la maggiore *holding* pubblica italiana, ha trattenuto una quota del 22 per cento nel capitale della Banca di Roma sotto forma di certificati di diritti di opzione, che potranno essere rilevati da investitori privati.
99. OCSE (1995), *Economic Survey of Italy*, pagg. 59-60.
100. OCSE (1995), op. cit., pagg. 106-107.
101. Per maggiori dettagli, cfr. OCSE (1995), op. cit., pagg. 52-53.
102. Banca d'Italia (1998), *Bollettino economico*, n. 30, pag. 19.
103. Secondo la proposta di decreto, è stata riconosciuta ai fondi comuni di investimento e ai fondi pensione la possibilità di svolgere congiuntamente i servizi di gestione individuale e collettiva dei portafogli. Per converso, l'attività di gestione del risparmio svolta da banche, imprese di investimento e società fiduciarie sarà limitata alla sola gestione individuale.
104. Banca d'Italia (1998), *Bollettino economico*, n. 30, febbraio, pag. 19\*.
105. Si tratta del cosiddetto « *coupon stripping* » (scorporo delle cedole), vale a dire la trattazione separata del foglio cedole da quella del valore capitale (mantello) di un titolo.
106. *Il Sole 24 Ore*, 30 luglio 1998.
107. Ministero del Tesoro (1998), op. cit., pag. 73.
108. *Financial Times*, 11 agosto 1998.

109. *Financial Times*, 13 maggio 1998.
110. *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (1998), op. cit., pagg. 31-32; *La Repubblica, Affari & Finanza*, 29 giugno 1998, pag. 6.
111. *La Repubblica*, 18 giugno 1998, pag. 31.
112. OCSE (1998), *The OECD Jobs Study*, pagg. 239-259.

## *Allegato*

### **Cronologia dei principali eventi economici**

#### **Politica di bilancio e riforma del settore pubblico**

**1996**

##### **Settembre**

Al fine di rispettare i criteri stabiliti dal trattato di Maastricht entro il 1997, il Governo annuncia più severi obiettivi di contenimento del disavanzo delle Amministrazioni pubbliche (59 300 miliardi). Rispetto all'andamento tendenziale, la correzione complessiva della manovra di bilancio ammonta a 62 000 miliardi di lire, di cui 29 700 introdotti dalla manovra aggiuntiva (contributo straordinario "per l'Europa"). La manovra correttiva ordinaria – pari a 32 300 miliardi di lire – include 18 200 miliardi di misure di riduzione della spesa primaria.

Il Governo presenta un progetto di legge volto a razionalizzare la struttura della pubblica Amministrazione e ad accrescere la trasparenza delle procedure di bilancio. Vengono presentate al Parlamento alcune leggi delega che introducono una nuova imposta regionale e ulteriori riforme del sistema fiscale.

##### **Dicembre**

Il Parlamento approva la legge finanziaria e le leggi delega in materia di fiscalità e di pubblica Amministrazione. Il Governo annuncia incentivi fiscali straordinari (acquisto di autoveicoli e ristrutturazioni edilizie).

**1997**

##### **Febbraio**

EUROSTAT ridefinisce le spese a titolo di interessi su buoni postali e per i sovvenzionamenti alle Ferrovie dello Stato.

##### **Marzo**

Il Governo annuncia misure aggiuntive per ridurre il disavanzo di 15 500 miliardi di lire.

Il Parlamento concede al Governo la possibilità di demandare alcuni poteri esecutivi alle Regioni e agli Enti locali (Legge *Bassanini 1*). La legge definisce il quadro di riferimento per le riforme in tema di: decentramento di alcune funzioni governative; riforma della pubblica Amministrazione; semplificazione delle procedure amministrative.

### **Aprile**

Il Parlamento approva la riforma delle procedure di bilancio.

### **Maggio**

Il Governo presenta il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) per gli anni 1998-2000, che prevede la diminuzione del disavanzo pubblico a 56 900 miliardi lire nel 1998 (pari al 2,8 per cento del PIL) e a 39 700 miliardi nel 2000 (1,8 per cento del PIL).

Il Parlamento approva una nuova legge per la semplificazione delle procedure amministrative (*Bassanini 2*).

### **Luglio**

Il Governo annuncia la proroga degli incentivi fiscali per l'acquisto di autoveicoli fino al luglio del 1998 (la scadenza originaria era fissata a settembre del 1997).

### **Settembre**

Il Governo presenta la manovra di bilancio per il 1998, ribadendo l'obiettivo di disavanzo delle Amministrazioni pubbliche al 2,8 per cento del PIL. Rispetto all'andamento tendenziale, la correzione totale è di 25 000 miliardi di lire, di cui 13 000 miliardi di minori spese e 12 000 miliardi di maggiori entrate. La legge finanziaria proposta introduce inoltre alcune provvedimenti di riordino del sistema fiscale. I principali aspetti della riforma sono: (a) l'introduzione di una nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); (b) la revisione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF); (c) la revisione della tassazione dei guadagni di capitale; (d) l'introduzione di una nuova imposta sul reddito d'impresa (*dual income tax, DIT*); (e) la modifica del regime dell'IVA. L'entrata in vigore dei provvedimenti di riforma è fissata al 1° gennaio 1998 (luglio del 1998 per la tassazione dei redditi da capitale).

### **Ottobre**

Entra in vigore l'aumento delle aliquote dell'IVA.

Il Partito di Rifondazione Comunista (PRC) – che, pur partecipando alla coalizione di Governo, non approva i contenuti della legge finanziaria – spinge il Presidente del Consiglio dei Ministri, Romano Prodi, a rassegnare le proprie dimissioni. A seguito dell'impegno dell'Esecutivo a introdurre gradualmente la durata della settimana lavorativa a 35 ore, il PRC rientra nella coalizione di governo.

**Novembre**

Il Governo annuncia nuove misure per contenere l'aumento della spesa per pensioni (*accordo Prodi*), volte ad accelerare l'innalzamento dell'età minima prevista per il pensionamento anticipato, ad armonizzare progressivamente i regimi pensionistici del settore pubblico e privato e ad aumentare i contributi previdenziali a carico dei lavoratori autonomi.

**Dicembre**

Il Parlamento approva la legge finanziaria per il 1998.

**1998****Gennaio**

Nel corso della riunione del Consiglio Ecofin a Bruxelles, vengono ufficialmente riconosciuti i progressi dell'Italia per rispettare i criteri stabiliti dal Trattato di Maastricht per l'adesione alla UEM.

**Marzo**

La previsione del Governo in materia di disavanzo delle Amministrazioni pubbliche per il 1998 viene portata al 2,6 per cento, contro il 2,8 per cento originariamente annunciato.

**Aprile**

Il Governo presenta al Parlamento il DPEF per gli anni 1999-2001 con alcune settimane di anticipo rispetto al previsto. Per il 1999, il nuovo Documento prevede la riduzione del deficit delle Amministrazioni pubbliche a 43 600 miliardi di lire (2 per cento del PIL), a 33 000 miliardi nel 2000 (1,5 per cento del PIL) e a 24 000 miliardi nel 2001 (1 per cento). Rispetto al piano precedente, il DPEF definisce obiettivi più ambiziosi, che comportano una diminuzione più rapida del rapporto fra debito pubblico e PIL. Considerato il sostanziale ridimensionamento della spesa per interessi, la correzione del disavanzo appare peraltro limitata. Tale scelta riflette l'impegno del Governo di potenziare gli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno.

**Maggio**

L'Italia è ammessa a far parte del gruppo dei paesi fondatori dell'Unione Monetaria Europea.

**Settembre**

Il Governo presenta la manovra di bilancio per il 1999, ribadendo l'obiettivo stabilito nell'aprile precedente in materia di disavanzo delle Amministrazioni pubbliche (2 per cento del PIL). La manovra prevede una correzione complessiva di 14 700 miliardi di lire, 9 500 miliardi di minori spese e 5 200 di maggiori entrate. È inoltre prevista la promozione di nuovi investimenti al Sud, nonché misure di

sostegno al reddito e detrazioni fiscali per le categorie meno abbienti; l'Esecutivo reitera il proprio impegno a restituire una parte del contributo straordinario "per l'Europa". Questi ultimi provvedimenti – che comportano impegni complessivi per 6 700 miliardi di lire – implicano una correzione netta pari allo 0,4 per cento del PIL, confermando così l'obiettivo fissato nel DPEF.

### **Ottobre**

Mozione di sfiducia al Governo, nonostante il sostegno della maggioranza dei Deputati del PRC, dissociatasi dagli indirizzi del Segretario. Viene accordata la fiducia al Governo guidato da Massimo D'Alema.

## **Politica monetaria e mercati finanziari**

### **1996**

#### **Ottobre**

La Banca d'Italia riduce i tassi ufficiali dello 0,75 per cento; il tasso di sconto si situa così al 7,5 per cento, il tasso sulle anticipazioni a scadenza fissa al 9 per cento.

#### **Novembre**

La lira rientra negli AEC, con una parità centrale rispetto al marco fissata a 990 lire.

### **1997**

#### **Gennaio**

La Banca d'Italia riduce il tasso di sconto e il tasso sulle anticipazioni a scadenza fissa rispettivamente al 6,75 e all'8,25 per cento.

#### **Giugno**

La Banca d'Italia riduce il tasso di sconto e il tasso sulle anticipazioni a scadenza fissa rispettivamente al 6,25 e all'7,75 per cento.

#### **Dicembre**

La Banca d'Italia riduce il tasso di sconto e il tasso sulle anticipazioni a scadenza fissa rispettivamente al 5,5 e al 7 per cento.

### **1998**

#### **Aprile**

La Banca d'Italia riduce il tasso di sconto e il tasso sulle anticipazioni a scadenza fissa rispettivamente al 5 e al 6,5 per cento.

#### **Ottobre**

La Banca d'Italia riduce il tasso di sconto e il tasso sulle anticipazioni a scadenza fissa rispettivamente al 4 e al 5,5 per cento.

## Privatizzazioni e liberalizzazione

### 1997

#### Aprile

Inizia a operare l'Autorità di regolamentazione per l'energia elettrica e il gas.

#### Giugno

Il Tesoro vende la totalità delle sue partecipazioni nell'Istituto Bancario San Paolo di Torino tramite offerta pubblica (300 miliardi di lire) e il 60 per cento del pacchetto di controllo del Banco di Napoli tramite trattativa diretta (100 miliardi di lire).

#### Luglio

Il Tesoro vende la terza *tranche* dell'ENI tramite offerta pubblica (13 200 miliardi).

#### Settembre

Le società di gestione dei mercati mobiliari sono trasformate da organismi di diritto pubblico in società per azioni.

#### Novembre

Il Tesoro vende il 39,5 per cento (22 900 miliardi di lire) del capitale di Telecom Italia, il 32,9 per cento tramite offerta pubblica e la quota restante mediante trattativa diretta; la vendita, effettuata a un nucleo stabile di azionisti, riduce la partecipazione pubblica nella Telecom dal 44,7 al 5,2 per cento. Si tratta della più importante operazione di privatizzazione condotta in Italia. Nello stesso mese, il Tesoro cede la totalità del controllo (1 600 miliardi di lire) nella casa editrice SEAT tramite trattativa diretta.

### 1998

#### Gennaio

Il Comitato per le privatizzazioni, istituito in seno al Ministero del Tesoro, annuncia il programma di privatizzazione della *Banca Nazionale del Lavoro*, che comporta la vendita – mediante offerte pubbliche e private – dell'85 per cento delle partecipazioni del Tesoro prima della fine dell'anno.

#### Febbraio

L'Ente Poste è trasformato in società per azioni e posto sotto il controllo dal Tesoro.

Il Governo concede la terza licenza per la telefonia mobile su scala nazionale a Wind, società partecipata da Enel, Deutsche Telekom e France Télécom. Per quanto attiene alla telefonia fissa, le licenze sono assegnate – sempre su scala nazionale – a due nuove imprese a partecipazione estera, Albacom e Infostrada.

Il Governo approva il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, che modifica la disciplina della gestione collettiva del risparmio, semplifica le procedure delle offerte pubbliche di acquisto e rafforza i diritti degli azionisti di minoranza.

### **Marzo**

Il Governo completa il piano di riorganizzazione delle Ferrovie dello Stato, prevedendo la suddivisione della compagnia in quattro aree funzionali: movimentazione merci, percorsi interurbani a media e a lunga distanza, infrastrutture, trasporti locali).

Il Governo annuncia la riforma del commercio al dettaglio; il numero delle tabelle commerciali viene portato da 14 a 2 (settore alimentare e non alimentare); vengono inoltre allentati i vincoli alla creazione di esercizi commerciali non alimentari e introdotti orari di apertura più flessibili.

### **Aprile**

Il Parlamento approva la legislazione destinata a liberalizzare il mercato dell'energia elettrica, suddividendo l'Enel in tre settori (produzione, trasmissione e distribuzione).

### **Maggio**

Inizia a operare l'Autorità per le telecomunicazioni.

### **Giugno**

Il Tesoro vende la quarta *tranche* dell'ENI tramite offerta pubblica (12 000 miliardi di lire).

### **Novembre**

Il Tesoro avvia la privatizzazione della *Banca Nazionale del Lavoro* secondo le procedure stabilite nel gennaio precedente.

## **Altre misure strutturali**

**1997**

### **Marzo**

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) definisce i criteri che regolano lo sviluppo dei *patti territoriali* e dei *contratti d'area*, nuovi strumenti di intervento volti a stimolare la creazione di imprese e di nuovi posti di lavoro nelle regioni economicamente depresse.

### **Giugno**

Approvazione della legge che promuove la diffusione dei contratti di lavoro atipici.

**1998****Febbraio**

Inizia a operare il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, nuova struttura istituita presso il Ministero del Tesoro, cui è demandato il compito di coordinare le azioni intraprese dagli organi centrali e periferici di governo, dall'Unione europea e dai privati per favorire lo sviluppo economico locale.

**Marzo**

Il Governo presenta un progetto di legge per ridurre la durata della settimana lavorativa a 35 ore entro il 2001; il provvedimento interessa le imprese con oltre 15 addetti; la trasgressione al divieto di effettuare prestazioni straordinarie comporta l'applicazione di sanzioni pecuniarie.

**Aprile**

Il Governo e le parti sociali siglano un nuovo accordo sul lavoro, secondo il quale un'impresa non può estendere i contratti di lavoro interinale a oltre l'8 per cento del proprio organico.

**Ottobre**

Il Governo emana un decreto legislativo per la creazione di una nuova *holding* del Tesoro disciplinata da norme di diritto privato. Tale agenzia dovrà coordinare le imprese statali che hanno effettuato investimenti nel Mezzogiorno. Fra i principali compiti dell'agenzia vi saranno quelli di accrescere il ruolo del capitale privato nei progetti di investimento nel Mezzogiorno (*merchant banks*, altri intermediari finanziari) e di diffondere le informazioni relative alle opportunità di investimento al Sud (*marketing*).

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
PRINTED IN FRANCE  
(10 99 19 6 P) ISBN 92-64-65999-4 – No. 50432 1998